

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 20.7.2010
KOM(2010) 386 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

**EU's terrorbekæmpelsespolitik:
vigtigste resultater og fremtidige udfordringer**

SEK(2010) 911

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

EU's terrorbekæmpelsespolitik: vigtigste resultater og fremtidige udfordringer

1. INDLEDNING

Selv om der ikke har været nogen større terrorangreb i Den Europæiske Union siden Madrid og London, er risikoen for terrorangreb fortsat betydelig og akut¹. Truslen kommer ikke alene fra islamistisk terrorisme, men også fra separatistiske og anarkistiske terrorister. Den måde, hvorpå angrebene sættes ind, har ændret sig, således som det ses af terrorattentaterne i Mumbai i 2008 og det fejlslagne angreb på et fly fra Amsterdam til Detroit juledag 2009. Truslerne kommer nu både fra organiserede terrorgrupper og fra isolerede terrorister, som er blevet radikaliseret af ekstremistisk propaganda og har kunnet finde vejledninger og anvisninger i bombefremstilling på nettet. Denne udvikling betyder, at det internationale samfunds bestræbelser på at imødegå denne trussel også må udvikle sig.

Tiden er nu inde til at gøre status over de vigtigste resultater, vi har opnået i EU på det lovgivningsmæssige og politiske plan i terrorbekæmpelsen, og indkredse nogle af de udfordringer, vi kan komme til at stå overfor i fremtiden. Denne meddelelse indeholder hovedtrækkene i en politisk evaluering af EU's aktuelle terrorbekæmpelsesstrategi, som Europa-Parlamentet har efterlyst, og er et vigtigt skridt på vejen til en bredere strategi for den interne sikkerhed. Men det er klart, at det er medlemsstaterne, der er hovedaktørerne på dette politisk følsomme område.

At gøre status over de resultater, der hidtil er opnået, og vende blikket mod de udfordringer, vi kommer til at stå overfor i fremtiden, er særlig relevant efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse og vedtagelsen af et nyt flerårigt arbejdsprogram og handlingsplan for området retlige anliggender, frihed og sikkerhed (Stockholmprogrammet). Denne meddelelse bygger på og videreudvikler de antiterrorforanstaltninger og -initiativer, der er indeholdt i Stockholmprogrammet² og den ledsagende handlingsplan³, som i store træk skitserer, hvor EU skal sætte ind i fremtiden.

EU's terrorbekæmpelsesstrategi fra 2005⁴, der fortsat er hovedgrundlaget for EU's indsats på dette område, består af fire søjler: forebygge, beskytte, forfølge og reagere. Denne meddelelse er opbygget efter samme struktur. For hver af de fire søjler redegøres der for de vigtigste resultater, og der peges på de fremtidige udfordringer. Meddelelsen er ledsaget af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, som indeholder en tabel, der giver et mere fuldstændigt overblik over de vigtigste foranstaltninger, EU har iværksat inden for de fire søjler⁵.

¹ For de seneste tal henvises til Europols rapport "2010 Terrorism Situation and Trend" (TESAT), der kan findes på <http://www.europol.europa.eu/publications>.

² EUT C 115 af 4.5.2010, s. 1.

³ KOM (2010) 171 endelig af 20. april 2010.

⁴ Dok. 14469/4/05 af 30. november 2005.

⁵ SEK (2010)

Der vil blive udsendt særskilte meddelelser om evalueringen af konkrete dataindsamlings- og forvaltningsinstrumenter (bl.a. i relation til passagerlisteoplysninger og logning af telekommunikationsoplysninger). Desuden fokuserer denne meddelelse primært på terrortruslen mod EU's interne sikkerhed, og den kommer kun ind på samarbejdet med eksterne partnere, når det direkte berører EU's interne sikkerhed.

2. EU'S VIGTIGSTE RESULTATER OG FREMTIDIGE UDFORDRINGER

EU's terrorbekæmpelsesstrategi og den handlingsplan, der er vedtaget til gennemførelse af denne strategi, er baseret på en meget bred tilgang til, hvilke foranstaltninger og redskaber der kan hjælpe med til at bekæmpe terrorisme⁶. Inden for rammerne af denne meddelelse er det ikke muligt at gennemgå alt det arbejde, der er gjort inden for de fem seneste år på disse bredt definerede områder, og der fokuseres derfor på de vigtigste strategiske prioriteter inden for hver af de fire søjler i terrorbekæmpelsesstrategien – forebygge, beskytte, forfølge og reagere.

2.1. Forebygge

Den største udfordring under denne søjle består i at forebygge radikalisering og rekruttering, der får folk til at gribe til terror. I forbindelse hermed er det også nødvendigt, at vi lærer at tackle de måder, hvorpå terrorister bruger internettet – til at kommunikere og rejse finansiering og til uddannelse, rekruttering og propaganda. I Stockholmprogrammet⁷ understreges det, at arbejdet under navnlig denne søjle bør intensiveres i de kommende fem år, bl.a. med bedre og mere skræddersyet forskning på sikkerhedsområdet, som ikke alene bør omfattende operationelt og teknisk arbejde, men også politikrelaterede undersøgelser og samfundsmæssige aspekter.

2.1.1. Vigtigste resultater

EU's vigtigste retsakt om terrorisme er rammeafgørelsen om bekæmpelse af terrorisme (2002/475/RIA)⁸, som definerer, hvilke handlinger medlemsstaterne bør betragte som terrorhandlinger. På Kommissionens initiativ er denne rammeafgørelse blevet ændret, så den nu mere specifikt også tager sigte på forebyggelse⁹. Med den ændrede rammeafgørelse blev der tilvejebragt et retsgrundlag for tilnærmelse af de nationale regler om:

- offentlig opfordring til at begå en terrorhandling
- rekruttering til at begå terrorhandlinger og
- oplæring i at begå terrorhandlinger.

Det betyder, at så snart rammeafgørelsen er blevet gennemført i alle medlemsstaternes lovgivning, vil man kunne retsforfølge og straffe folk, der prøver at gøre andre til terrorister ved at få dem til at begå terrorhandlinger, prøve at få dem med i deres terrorgrupper eller give

⁶ Den seneste fuldstændige oversigt over alle de foranstaltninger, der skal iværksættes, daterer fra 2007 (dok. 7233/1/07) og indeholder 140 forskellige foranstaltninger, og den seneste oversigt over de foranstaltninger, der endnu mangler at blive iværksat (dok. 15358/09 fra november 2009), indeholder stadigvæk 50 foranstaltninger.

⁷ EUT C 115 af 4.5.2010, s. 24.

⁸ EUT L 164 af 22.6.2002, s. 3.

⁹ Rammeafgørelse 2008/919/RIA af 28. november 2008, EUT L 330 af 9.12.2008, s. 21.

dem de oplysninger, de har brug for at kunne begå terrorhandlinger, f.eks. opskrifter på fremstilling af bomber. Med ændringen af rammeafgårelsen er det blevet muligt at straffe disse former for kriminel adfærd overalt i EU, også når de begås via internettet. Det er et meget vigtigt skridt på vejen og har tilpasset EU-lovgivningen til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme fra maj 2005, som de nye bestemmelser bygger på.

Kommissionen søger også at fremme en tilgang baseret på et offentligt/privat partnerskab i relation til brug af internettet i terrorøjemed¹⁰. Den har sat en dialog i gang mellem retshåndhævelsesmyndigheder og tjenesteudbydere for at mindske udbredelsen af illegalt terrorrelateret indhold på nettet. En europæisk standardaftalemodel, der har til formål at fremme samarbejde mellem det offentlige og private på dette område, er under udarbejdelse.

Radikalisering er ikke noget, der kun foregår over internettet, det foregår også via direkte rekruttering. I Europols rapport fra 2010 om situationen og tendenserne inden for terrorisme peges der på, at mange terrororganisationer eller ekstremistorganisationer støttes af aktive ungdomsafdelinger, som må vække bekymring i flere medlemsstater som potentielle smittebærere for radikalisme og rekruttering. Det er en bekræftelse af, at ekstremistiske ideologier stadig kan være tillokkende for modtagelige personer. Europol-rapporten bekræfter også, at en ikke ubetydelig del af de radikaliserede rejser fra EU ud til konfliktområder eller deltager i terroristræningslejre og derefter vender tilbage til Europa. Det er tegn på, at der stadigvæk er en betydelig risiko i forbindelse med unge mennesker, der bliver radikaliseret og ender med at begå terrorhandlinger.

Igennem de seneste år har EU taget en række vigtige politiske initiativer til at imødegå radikalisme og rekruttering, og der gøres en stor indsats for at gennemføre og støtte disse foranstaltninger. Af helt central betydning var det, at der blev vedtaget en konkret EU-strategi for bekæmpelse af radikalisme og rekruttering¹¹. Denne strategi har tre hovedmål: at forhindre netværkers og enkeltpersoners forsøg på at hverve terrorister, at sikre, at de moderate røster kommer til at overdøve ekstremisternes, og at fremme demokrati, sikkerhed, retfærdighed og muligheder for alle. Mere detaljerede foranstaltninger til at fremme disse mål er fastlagt i en handlingsplan og en gennemførelsesplan, der blev vedtaget i juni 2009. Desuden er der vedtaget en strategi for mediekommunikation.

Efter et initiativ fra EU's antiterrorkoordinatør¹² er en række væsentlige foranstaltninger til gennemførelse af denne strategi og handlingsplanen blevet iværksat i flere medlemsstater, der har indvilliget i at gå forrest i udviklingen af konkrete arbejds gange. Der er tale om

¹⁰ For at støtte de retshåndhævende myndigheder på dette område har Kommissionen sat to undersøgelser i gang, der skal bidrage til at udvikle en politik på området og danne grundlag for vedtagelse af praktiske foranstaltninger til imødegåelse af misbrug af internettet til terrorformål:

- ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger til at forebygge udbredelse af voldelige radikale budskaber på internettet, herunder samarbejde mellem ngo'er og retshåndhævende myndigheder
- metodologier og teknologiske værktøjer, der effektivt kan sikre, at voldelige og radikale budskaber slettes på internettet.

Resultaterne af disse undersøgelser ventes at foreligge i 2011.

¹¹ EU's strategi for bekæmpelse af radikalisme og rekruttering af terrorister blev revideret i november 2008 (CS / 2008 / 15175).

¹² Indførelsen af en antiterrorkoordinatør blev besluttet af Det Europæiske Råd på mødet den 25. marts 2004 i en erklæring om terrorisme, der blev vedtaget efter bombeattentatet i Madrid. Koordinatoren er placeret i Rådets sekretariat og har til opgave at koordinere Rådets arbejde med terrorbekæmpelse og under behørig hensyntagen til Kommissionens kompetence at overvåge alle de virkemidler, EU råder over, med det formål regelmæssigt at rapportere til Rådet, samt sikre en effektiv opfølgning af Rådets beslutninger.

mediekommunikation og strategisk kommunikation (UK), uddannelse af imamer (ES), nærpolti (BE), samarbejde med lokale myndigheder (NL), afradikalisering (DK) og terrorisme og internettet (DE). Til et stort antal af disse projekter ydes der finansiel støtte fra Kommissionen.

Kommissionen har bidraget til at få formuleret en politik på dette område med den meddelelse, den udsendte i 2005 om voldelig radikaliserings¹³. Derudover er der udarbejdet et stort antal rapporter og en oversigt over de akademiske forskningsarbejder, der er adgang til, med støtte fra Kommissionen.

For at fremme dialogen mellem akademikere og politiske beslutningstagere, der arbejder på dette område, etablerede Kommissionen desuden i 2008 et europæisk netværk af eksperter inden for radikaliserings (ENER-netværket). ENER-netværket holdt sit første møde i Bruxelles den 27. februar 2009. Der blev afholdt seminarer i 2009 og 2010 med deltagelse af sociologer, andre akademikere og folk, der arbejder i marken, hvor man drøftede og udvekslede bedste praksis. De emner, der blev drøftet, omfattede bl.a. dynamiske udviklingsfaktorer såsom arnesteder for rekruttering af potentielle terrorister, aktivering af civilsamfundet i kampen mod voldelig radikaliserings og en mere aktiv imødegåelse af radikaliserings i lokalsamfundene. Seminarerne tog også sigte på at støtte gennemførelsen af de projekter, antiterrorkoordinatoren har taget initiativ til.

Endelig er det vigtigt at understrege, at de initiativer, EU har taget for at bekæmpe racisme, fremmedhad og diskrimination, også kan yde et bidrag til at forebygge radikaliserings og rekruttering af potentielle terrorister.

2.1.2. Fremtidige udfordringer

Der er behov for en bedre indkredsning af, hvordan radikaliserings og rekruttering bedst kan bekæmpes. Det vil være nødvendigt at evaluere effektiviteten af de nationale politikker, der er indført, og udvikle pålidelige indikatorer, der kan danne grundlag for at fremskaffe data til denne evaluering.

→ Kommissionen har til hensigt at udsende en meddelelse i 2011, hvori den vil se på de erfaringer, der er gjort med at imødegå radikaliserings og rekruttering af potentielle terrorister i medlemsstaterne. Det skal danne grundlag for at revidere og opdatere EU's eksisterende strategi og handlingsplan.

En anden udfordring består i at finde frem til og få indført de mest effektive metoder til at tackle misbrug af internet til terrorformål.

Der er behov for yderligere at støtte de bestræbelser, medlemsstaternes retshåndhævelsesmyndigheder udfolder for at skride ind over for ulovligt internetindhold i denne forbindelse – der er desuden behov for at fremme partnerskaber mellem det offentlige og private.

2.2. Beskytte

At beskytte mennesker og infrastrukturer er det andet mål i terrorbekæmpelsesstrategien. Denne del af strategien er langt den bredeste og omfatter en bred vifte af aktiviteter, bl.a.

¹³ KOM (2005) 313 af 21. september 2005.

trusselvurderinger for hele EU, sikkerhed i forsyningskæden, beskyttelse af kritiske infrastrukturer, transportsikkerhed og grænsekontrol samt forskning i sikkerhed.

2.2.1. *Vigtigste resultater*

Der er gennem de seneste fem år gjort meget for at øge sikkerheden ved grænserne. Der er udviklet et moderne, integreret grænseforvaltningssystem ved hjælp af ny teknologi. I 2006 blev der indført biometriske pas. Anden generation af Schengen-informationssystemet og Visa-informationssystemet er under udvikling, og lovgivningsrammerne er på plads.

Inden for internetsikkerhed blev der i 2005 vedtaget en rammeafgørelse om angreb på informationssystemer¹⁴, og i 2009 blev der i en meddelelse¹⁵ opstillet en handlingsplan, der specielt er rettet mod trusler mod kritiske informationsinfrastrukturer.

Igennem de seneste år er der skabt og udviklet et betydeligt regelværk inden for transportsikkerhed, især inden for civil luftfart og søtransport. Inden for civil luftfart har de fælles regler helt klart øget sikkerheden i EU og resten af verden. Efter det fejlslagne attentatforsøg med flydende sprængstof mod et fly på en rute mellem EU og USA i 2006 blev der vedtaget lovgivning for at imødegå sådanne trusler. Kommissionen har netop udsendt en særskilt meddelelse om brug af securityscannere i EU-lufthavne¹⁶. Desuden samarbejder EU med internationale partnere om indførelse af ny teknologi til imødegåelse af nye trusler. Inden for sikkerhed til søs har EU inkorporeret den internationale kode for sikring af skibe og havnefaciliteter (ISPS-koden) i EU-retten, og Kommissionen spiller en aktiv rolle i Den Internationale Søfartsorganisation (IMO). Både inden for luftfart og søtransport arbejder Kommissionen tæt sammen med medlemsstaternes myndigheder om gennemførelse af systematiske inspektioner i lufthavne og havneanlæg.

Kommissionen har også udviklet en EU-handlingsplan for øget sprængstofsikkerhed, som Rådet godkendte i april 2008¹⁷. De 50 konkrete foranstaltninger, der skal gennemføres for at mindske risikoen for terrorangreb med sprængstoffer, er nu på vej, med deltagelse af Europol og medlemsstaternes myndigheder.

I relation til sprængstoffer har man arbejdet på at løse problemerne med den alt for lette adgang til visse kemikalier, som terrorister kan bruge til at selv at fremstille sprængstoffer. Efter omfattende samråd med medlemsstaternes myndigheder og kemikalieindustrien er Kommissionen nu i gang med at udarbejde lovgivningsforslag og træffe andre foranstaltninger for at forbedre kontrollen med adgangen til disse prækursorstoffer i hele EU. Disse forslag ventes vedtaget i efteråret 2010.

For at støtte udviklingen af sikkerheds- og terrorbekæmpelsespolitikker er der som led i 7. rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling opstillet et omfattende forskningsprogram på sikkerhedsområdet, og der er afsat 1,4 mia. EUR hertil i årene 2007-2013. Den nyeste tænkning på dette område findes i den slutrapport, som det europæiske forum for forskning og innovation på sikkerhedsområdet (ESRIF) fremlagde sidste år¹⁸.

¹⁴ EUT L 69 af 16.3.2005.

¹⁵ KOM (2009) 149 endelig af 30. marts 2009.

¹⁶ KOM (2010) 311 endelig af 15. juni 2010.

¹⁷ Dok. 8109/08.

¹⁸ Kan findes på <http://www.esrif.eu>.

I 2006 vedtog Kommissionen et overordnet europæisk program for beskyttelse af kritiske infrastrukturer (EPCIP). Som led i dette program blev der ved udgangen af 2008 vedtaget et direktiv om kritiske infrastrukturer i EU, der fokuserer på identificering og udpegelse af sådanne infrastrukturer og indeholder en definition på, hvad der er kritiske infrastrukturer i EU. Dette direktiv er blot det første skridt i EU's tilgang til imødegåelse af trusler mod kritiske infrastrukturer i EU. I første omgang finder det kun anvendelse i energi- og transportsektoren. Men der arbejdes også på at få etableret et informations- og varslingsnetværk for kritiske infrastrukturer (CIWIN) og et EU-referencenetværk for laboratorier, der afprøver sikkerhedsudstyr, og som kan bidrage til standardisering og certificering af sikkerhedsløsninger.

I relation til sikkerhed i forsyningskæden har EU forpligtet sig til at gennemføre Verdenstoldorganisationens (WCO) SAFE-ramme (Framework of Standards to secure and facilitate global trade), som WCO-rådet vedtog i juni 2005. Kommissionen har indført sikkerhedsrelaterede ændringer i EU's toldkodeks og gennemførelsesbestemmelserne hertil (forordning 648/2005¹⁹ og forordning 1875/2006²⁰) for at styrke sikkerheden i forsyningskæden til og fra EU. Der var bl.a. tale om at indføre krav om forhåndsoplysninger om skibslaster og en EU-ramme for risikoforvaltning. Desuden er der indført et program med autoriserede økonomiske operatører, hvor økonomiske operatører frivilligt øger sikkerheden i deres forsyninger til gengæld for lempelser af visse formaliteter.

2.2.2. Fremtidige udfordringer

Under denne søjle er der mange områder, der kræver en yderligere indsats i fremtiden. Direktivet om kritiske infrastrukturer skal tages op til fornyet overvejelse efter tre år, hvor man skal se på dets virkninger og på behovet for eventuelt også at inddrage andre sektorer, f.eks. ikt-sektoren. Også handlingsplanen for øget sprængstofsikkerhed og dens virkninger skal tages op til fornyet overvejelse.

→ Der skal fortsat gøres mere for at øge sikkerheden på transportområdet, bl.a. gennem udvikling af ny teknologi, der kan forhindre terrorister i at slippe uden om sikkerhedskontrollen (f.eks. ved at bruge flydende sprængstoffer eller ikke-metalliske materialer). Vi er nødt til at skabe sikkerhed for de rejsende, uden dermed at tilsidesætte de grundlæggende rettigheder. Netop inden for transportsikkerhed er det særlig vigtigt, at alle implicerede inddrages.

Standardisering og certificering af sikkerhedsløsninger (f.eks. detektionsteknologi) bør videreudvikles som led i bestræbelserne på at udvikle en europæisk politik for industriel sikkerhed. Der bør indføres en fælles EU-proces for afprøvning og testning af sikkerhedsløsninger samt en ordning med gensidig anerkendelse af certificeringsresultater.

→ En af de største udfordringer består i at styrke forbindelserne mellem brugere i den offentlige sektor – herunder politi og andre retshåndhævere – forskere, teknologiudviklere og industri for at sikre en effektiv forskning på sikkerhedsområdet og derigennem hjælpe med til at skabe et højt sikkerhedsniveau.

¹⁹ EUT L 117 af 4.5.2005, s.13.

²⁰ EUT L 360 af 19.12.2006, s. 64.

2.3. FORFØLGE

Denne søjle i EU's terrorbekæmpelsesstrategi drejer sig bl.a. om indsamling af information og analysearbejde, hindring af terroristers bevægelser og aktiviteter, politi- og retssamarbejde samt bekæmpelse af finansiering af terrorisme.

2.3.1. *Vigtigste resultater*

Der er igennem de seneste år vedtaget et stort antal retsakter, der skal forbedre indsamlingen og udvekslingen af information mellem medlemsstaternes politi og retsvæsen. Der er bl.a. tale om datalagringsdirektivet, Prüm-rammens inkorporering i EU-retten og rammeafgårelsen om udveksling af information og efterretninger mellem retshåndhævende myndigheder. Den europæiske arrestordre har gjort det lettere at få overført personer, der mistænkes for alvorlige forbrydelser, herunder terrorhandlinger, fra en medlemsstat til en anden²¹. Desuden har man også vedtaget første fase i den europæiske bevissikringskendelse, der gør det lettere at skaffe bevismateriale i en anden medlemsstat²².

Europol er blevet styrket med nye retlige rammer, og også samarbejdet mellem Europol og Eurojust er blevet styrket. Europol har ydet et stort bidrag til gennemførelsen af mange af elementerne i terrorbekæmpelsesstrategien, bl.a. gennem informationsudveksling og gennem sine analyseregistre samt ved at udvikle mere strategisk betonede instrumenter som f.eks. den europæiske bombedatabase og varslingsystemet for sprængstoffer og kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare materialer.

Der er vedtaget lovgivning, der tager fat på finansieringen af terrorisme, især det tredje direktiv om bekæmpelse af hvidvaskning af penge. EU-reglerne om procedurerne for registrering af personer og virksomheder, der har relationer til terrorisme, med det formål at indefryse deres aktiver, er blevet revideret for at sikre deres overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder. Denne revision omfattede bl.a. de pågældende personers og virksomheders appelret og kontradiktionsret, i overensstemmelse med EU-Domstolens retspraksis. Endelig må nævnes Europa-Parlamentets og Rådets forordning 1889/2005²³ af 26. oktober 2005 om kontrol med likvide midler, der indføres til eller forlader EU, som tager sigte på at forebygge finansiering af terrorisme ved at føre tilsyn med pengebevægelser ved EU's grænser.

Udover lovgivning har Kommissionen også truffet politiske foranstaltninger til at imødegå finansiering af terrorisme, f.eks. i form af frivillige retningslinjer, der skal gøre velgørende organisationer mindre sårbare over for at blive misbrugt til finansiering af terrorisme. Der er planer om at udsende en meddelelse herom i begyndelsen af 2011.

2.3.2. *Fremtidige udfordringer*

Forholdet mellem alle de nye retsakter om informationsudveksling, samspillet mellem dem og hvordan man bedst kan udnytte dem, er for øjeblikket ved at blive undersøgt, og der vil blive

²¹ Rådets rammeafgårelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og procedurerne for overgivelse mellem medlemsstater, EFT L 190 af 18.7.2002, s. 1.

²² Rådets rammeafgårelse 2008/978/RIA af 18. december 2008 om en europæisk bevissikringskendelse med henblik på fremskaffelse af genstande, dokumenter og data til brug i straffesager, EUT L 350 af 30.12.2008, s. 72.

²³ EUT L 309 af 25.11.2005, s.9.

udsendt særskilte meddelelser herom. Udfordringen kommer til at bestå i at sikre, at disse retsakter dækker de reelle behov, således at medlemsstaterne er i stand til at udveksle de oplysninger, der er nødvendige for at forebygge og bekæmpe terrorhandlinger i fuld respekt for privatlivets fred og databeskyttelsesreglerne.

→ I forbindelse hermed skal det bl.a. afklares, hvordan man bedst kan få indført en europæisk politik for brug af passagerlisteoplysninger med henblik på bekæmpelse af terrorisme og organiseret kriminalitet.

Hvad finansiering af terrorisme angår, er der i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde indført en ny bestemmelse (artikel 75 i TEUF), der giver hjemmel til at få fastlagt rammer om særlige administrative foranstaltninger som f.eks. indefrysning af midler eller finansielle aktiver, som tilhører eller ejes af fysiske eller juridiske personer, grupper eller ikke-statslige enheder.

Kommissionen vil også se på behovet for at få vedtaget EU-lovgivning om efterforskningsteknikker af særlig relevans for efterforskning og forebyggelse af terrorhandlinger.

→ Det kan gøres med et lovgivningsforslag om en omfattende ordning for fremskaffelse af bevismateriale i kriminalsager, der er baseret på princippet om gensidig anerkendelse og omfatter alle former for bevismateriale, som Kommissionen vil fremlægge i 2011.

Endelig består en af udfordringerne under denne søjle også i at sikre, at EU's terrorbekæmpelsespolitik er tilstrækkeligt velfunderet og baseret på de bedste tilgængelige trusselsvurderinger. En del af svaret på denne udfordring skal opnås ved at få fastlagt en fælles metodologi baseret på fælles parametre for analysering af trusler på europæisk plan.

2.4. REAGERE

Denne søjle i EU's terrorbekæmpelsesstrategi drejer sig bl.a. om det civile beredskab til at håndtere virkningerne af et terrorangreb, varslingsystemer, krisestyring i almindelighed og krisehjælp til terrorofre.

2.4.1. Vigtigste resultater

Hovedelementet i EU's indsats på dette område, som er blevet udviklet igennem de seneste år, er EU's civilbeskyttelsesordning, der sikrer en koordineret reaktion på enhver krise, herunder også terrorangreb, og den bedst mulige udnyttelse af medlemsstaternes kapacitet. Der er desuden både på EU-plan (krisestyringssystemerne, CCA) og specifikt i Kommissionen (ARGUS-systemet) indført ordninger, der kan sikre en koordineret reaktion på kriser. Der gennemføres regelmæssigt øvelser til afprøvning af disse ordninger i praksis på alle niveauer.

Europol har også en vigtig rolle at spille, når det drejer sig om at reagere på terrorhandlinger, især hvor der er tale om grænseoverskridende virkninger, hvor Europol medvirker til denne koordination med sine informationsudvekslingssystemer.

Medlemsstaternes evne til at reagere på terrorhandlinger blev evalueret i den anden runde af peerevalueringen. Den endelige rapport herom blev vedtaget for nylig og indeholder en række konkrete anbefalinger om, hvordan medlemsstaterne kan forbedre deres indsats. Der er bl.a.

tale om strukturer og organisatoriske rammer, kommunikation, bedre samarbejde og kontakt med befolkningen²⁴.

I betragtning af de potentielt meget vidtrækkende konsekvenser, det kan få, hvis terrorister får adgang til kemiske, biologiske eller radiologiske/nukleare materialer (CBRN-materialer), har Kommissionen siden 2006 arbejdet på at skabe øget sikkerhed omkring disse materialer. Kommissionen vedtog i juni 2009 en meddelelse og et udkast til en EU-handlingsplan på dette område, som blev godkendt af Rådet i november 2009. EU's CBRN-handlingsplan består af 130 konkrete foranstaltninger inden for forebyggelse, afsløring og imødegåelse af CBRN-hændelser og opstiller et klart program for medlemsstaternes og EU's indsats i de kommende år²⁵. På beredskabs- og indsatsområdet drejer det sig bl.a. om at sikre, at der ved al beredskabsplanlægning også tages højde for CBRN-risici, at der iværksættes regelmæssige øvelser, at terrorbekæmpelsesforanstaltningerne styrkes, og at informationen forbedres.

Kommissionen har bestandigt ydet støtte til ofre for terrorangreb, bl.a. ved at finansiere bistand til dem. Igennem de seneste fem år er der stillet godt 5 mio. EUR til rådighed for terrorofre. Kommissionen finansierer også et netværk af terrorofferorganisationer. Dette netværks hovedformål er at fremme det tværnationale samarbejde mellem terrorofferorganisationer og en bedre varetagelse af ofrenes interesser på EU-plan.

2.4.2. Fremtidige udfordringer

Der er i øjeblikket ved at blive foretaget en evaluering af EU's civilbeskyttelsespolitik, som skal danne grundlag for iværksættelse af de nødvendige opfølgingsforanstaltninger. Kommissionen vil også se på, hvordan man kan styrke koordineringen og samarbejdet om konsulær beskyttelse, især i krisesituationer, og vil fremlægge en meddelelse herom i løbet af efteråret.

→ EU's rolle inden for krise- og katastrofestyring må videreudvikles, især ved at udvikle EU's hurtige civile reaktionsmekanisme på grundlag af de eksisterende ordninger for humanitær bistand og civilbeskyttelse. .

Gennemførelsen af EU's CBRN-handlingsplan er et højtprioriteret mål. De organisatoriske rammer om gennemførelsen af denne handlingsplan blev bragt på plads i begyndelsen af 2010, og arbejdet er i gang. Kommissionen vil også støtte gennemførelsen af denne handlingsplan gennem målrettede indkaldelser af forslag inden for rammerne af det finansielle program, der er indført til støtte for bekæmpelsen af terror og organiseret kriminalitet.

I overensstemmelse med handlingsplanen for gennemførelsen af Stockholmprogrammet vil Kommissionen i 2011 fremlægge et lovgivningsforslag om beskyttelse af ofre, herunder ofre for terrorhandlinger.

→ Et vigtigt nyt element på dette område er den solidaritetsklausul, der blev indført i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (artikel 222). Det er nødvendigt hurtigt at få fastlagt de nærmere bestemmelser til gennemførelse af denne traktatfæstede ordning.

²⁴ Dok. 8568/10.

²⁵ Dok. 15505/1/09.

2.5. Horisontale spørgsmål

Ud over de fire søjler i terrorbekæmpelsesstrategien fra 2005 er der en række horisontale spørgsmål, der har betydning for denne strategis gennemførelse. Der er bl.a. tale om respekt for grundlæggende rettigheder, samarbejde med eksterne partnere om terrorbekæmpelse samt finansiering.

2.5.1. Respekt for de grundlæggende rettigheder

Respekten for de grundlæggende rettigheder og retsstatsprincipperne spiller en central rolle i EU's tilgang til bekæmpelse af terrorisme. De foranstaltninger, der træffes for at bekæmpe dette onde, skal altid iværksættes i fuld respekt for grundlæggende rettigheder. EU må agere som forbillede på dette område, og charteret om grundlæggende rettigheder må være ledestjernen for alle EU-politikker. Der er ikke blot tale om et juridisk krav, men også om den afgørende forudsætning for at kunne fremme den gensidige tillid mellem nationale myndigheder og tilliden i befolkningen som helhed. Kommissionen er derfor fast besluttet på at sikre, at alle de midler, der sættes ind i kampen mod terror, iværksættes i fuld respekt for de grundlæggende rettigheder. Det er i særdeleshed vigtigt at sikre, at al informationsudveksling i terrorbekæmpelsesøjemed foregår i overensstemmelse med de rettigheder, der er nedfældet i charteret om grundlæggende rettigheder, navnlig reglerne om beskyttelse af personoplysninger, og EU-lovgivningen på området. Desuden er det vigtigt for Kommissionen at sikre, at de politikker, den iværksætter, fremmer rummeligheden i samfundet og ikke udelukker eller stigmatiserer nogen bestemt befolkningsgruppe.

Der kan i den forbindelse henvises til en rapport, Kommissionen udarbejdede i 2009, som indeholder en sammenfatning af medlemsstaternes svar på et spørgeskema om strafferet, forvaltningsret/retspleje og grundlæggende rettigheder i terrorbekæmpelsen²⁶. Det er vigtigt at følge udviklingen i medlemsstaterne, herunder også de retssager, der anlægges mod antiterrorforanstaltninger ved nationale domstole, og drage de konklusioner, der kan drages heraf i relation til udformning af bæredygtig politik på EU-plan på dette område.

→ Det vil være et prioriteret mål at sikre, at al EU-lovgivning og alle EU-foranstaltninger på dette område vedtages og træffes i fuld overensstemmelse med charteret om grundlæggende rettigheder, herunder den lovgivning, medlemsstaterne har vedtaget til gennemførelse heraf.

2.5.2. Internationalt samarbejde og partnerskaber med tredjelande

Efter begivenhederne i september 2001 er der udfoldet mange bestræbelser på at få skabt de nødvendige juridiske og politiske rammebetingelser for et øget samarbejde med EU's eksterne partnere om bekæmpelse af terrorisme. Arbejdet har bl.a. foregået i internationale organisationer såsom FN og G8, ligesom der er gjort meget for at få udviklet tætte partnerskaber med en række tredjelande, især USA.

De Forenede Nationer har udviklet sin egen globale terrorbekæmpelsesstrategi, som blev vedtaget på generalforsamlingen i september 2006. Også Europarådet og OSCE har taget flere terrorbekæmpelsesinitiativer. Desuden har G8 været aktiv på området, bl.a. i Rom/Lyon-gruppen og aktionsgruppen for terrorbekæmpelse.

²⁶ SEK (2009) 225 af 19. februar 2009.

Der er også forbindelser mellem de politikker på sikkerhedsområdet, der udvikles inden for EU, og deres internationale dimensioner. F.eks. er der et samspil mellem EU's CBRN-handlingsplan og de verdensomspændende bestræbelser på at bekæmpe spredningen af masseødelæggelsesvåben. Der er også meget tætte forbindelser mellem handlingsplanen og det globale initiativ til bekæmpelse af nuklear terror. Endvidere yder EU's kontrol med udførsel af produkter og teknologi med dobbelt anvendelsesformål et stort bidrag til at hindre statslige og ikke-statslige aktører i at få adgang til materialer, der kan bruges til at fremstille kemiske, biologiske eller nukleare våben. Kommissionen spiller en ledende rolle på dette område.

Forholdet til USA spiller en særlig rolle i EU's indsats for at bekæmpe terrorisme. I 2009 og 2010 blev der vedtaget flere fælles erklæringer, bl.a. EU's og USA's fælles erklæring om lukning af Guantanamo Bay og fremtidigt samarbejde om terrorbekæmpelse, erklæringen om fremme af det transatlantiske samarbejde inden for retlige anliggender, frihed og sikkerhed, den fælles Toledo-erklæring om luftfartssikkerhed og erklæringen om terrorbekæmpelse fra 2010. Der er også indgået mange vigtige aftaler med USA. Bl.a. er der indgået to samarbejdsaftaler med Europol, en samarbejdsaftale med Eurojust og en samarbejdsaftale om passagerlisteoplysninger. Og der er netop indgået en aftale om et program for sporing af terrorfinansiering (TFTP). Alle disse aftaler tager sigte på at sikre, at de relevante retshåndhævende myndigheder får adgang til de oplysninger, der er nødvendige for at forebygge terrorisme, i overensstemmelse med de retlige krav i EU. Der er også indgået aftaler om overførsel af passagerlisteoplysninger med Canada og Australien.

Også på ekspertniveau er der taget en række konkrete skridt til at forbedre terrorbekæmpelsessamarbejdet i praksis med vore partnere, og i slutningen af 2008 blev der bl.a. afholdt et ekspertseminar med deltagelse af eksperter fra EU og USA om sprængstofsikkerhed. Siden da er der afholdt flere sådanne ekspertseminarer i 2010 om sprængstoffer, beskyttelse af kritiske infrastrukturer og forebyggelse af voldelig ekstremisme. Og endelig samarbejder EU og USA også om terrorbekæmpelse i marken i flere tredjelande og i internationale fora som FN.

→ Den største udfordring vil bestå i at videreudbygge samarbejdskanalerne og -ordningerne med eksterne partnere, især USA, således at EU kan samarbejde mere effektivt og struktureret med disse partnere, både på det strategiske og det praktiske plan. Dette øgede samarbejde bør ikke alene fokusere på spørgsmål i relation til den indre sikkerhed, men også på de tredjelande og regioner, man i fællesskab har identificeret som prioriterede områder for imødegåelse af terrortrusler, som f.eks. Afghanistan, Pakistan, Irak, Yemen, Somalia eller Sahel-regionen. EU-organer, i særdeleshed Europol og Eurojust, bør fortsat deltage aktivt i samarbejdet med eksterne partnere for at styrke den merværdi, EU kan tilføre.

I denne indsats bør man inddrage den viden, der findes om den samfundsøkonomiske situation i disse lande med henblik på at indkredse potentielle kilder til radikaliserings eller rekruttering af terrorister og identificere eventuelle lokale kræfter, der kan imødegå sådanne trusler, med de grundlæggende rettigheder som udgangspunktet for den dialog, der føres med de relevante partnere.

2.5.3. Finansiering

Det er i stigende grad blevet klart, at finansiering har stor betydning både for EU's terrorbekæmpelsespolitik og for medlemsstaternes bestræbelser. Foranstaltninger inden for EU er blevet finansieret med midler fra det overordnede program for sikkerhed og beskyttelse

af frihedsrettigheder, som omfatter et særligt program for forberedelse, beredskab og konsekvenshåndtering i forbindelse med terrorangreb og andre sikkerhedsrelaterede risici samt programmet for forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet²⁷. For årene 2007-2013 er der afsat i alt 745 mio. EUR til politikker, der tager sigte på at bekæmpe terrorisme og kriminalitet. Via disse programmer har man finansieret dusinvis af projekter til støtte for gennemførelsen af EU's terrorbekæmpelsesstrategi, og antallet af ansøgninger er stadigt stigende.

→ Kommissionen vil inden for den næste flerårige finansielle ramme fremsætte forslag til finansiering i årene efter 2013 og undersøge mulighederne for at oprette en fond for intern sikkerhed.

Med hensyn til foranstaltninger udadtil tager det stabilitetsinstrument, der blev indført i 2006, sigte på at give EU et strategisk værktøj til at tackle en række globale sikkerhedstrusler, bl.a. transnationale terroristnetværker. I 2010 er der stillet op til 22 mio. EUR til rådighed for sikkerhedsrelateret samarbejde i flere regioner, hvor terrortruslen er blevet øget.

3. VEJEN FREM

Som det fremgår af vurderingen af de vigtigste resultater i denne meddelelse, er der meget, der skal gøres i de kommende år, især inden for forebyggelse af terrorisme og beskyttelse af EU's befolkning mod terrorangreb og disses konsekvenser. Det er, hvad EU især bør fokusere på på dette område, og Kommissionen vil komme nærmere ind på de identificerede udfordringer, når den fremlægger en bredere strategi for intern sikkerhed – en meddelelse om denne strategi for intern sikkerhed er under udarbejdelse.

Terrorbekæmpelsesstrategien fra 2005 har vist sit værd ved at have givet stødet til og tilskyndet til en bred vifte af foranstaltninger og instrumenter, der har ydet et betydeligt bidrag til bekæmpelse af terrorisme på EU-plan. Fordelen ved at have en sådan overordnet strategi er, at den har sat EU i stand til at udvikle en mere systematisk politik, der ikke i så høj grad er baseret på enkelte hændelser. At denne strategi fortsat er relevant, blev bekræftet i Stockholmprogrammet. Men som det blev nævnt i handlingsprogrammet til gennemførelse af Stockholmprogrammet, har EU med de nye institutionelle rammer fået en hidtil uset mulighed for at skabe en bedre sammenhæng mellem de forskellige terrorbekæmpelsesredskaber og mellem den eksterne og den interne dimension. Selv om relevansen af denne strategi og dens tilgang ikke som sådan er til diskussion, er tiden nu inde til at gå et skridt videre og både se på, hvordan den gennemføres på nationalt plan, og hvordan man kan sikre, at strategien fortsat er up to date og stemmer overens med den seneste udvikling på området. Man bør i dette arbejde være særlig opmærksom på de nye institutionelle rammer, der blev skabt med Lissabontraktaten.

²⁷ EUT L 58 af 24.2.2007, s. 1.

For at støtte dette arbejde vil Kommissionen iværksætte en undersøgelse med det formål at få foretaget en mere indgående evaluering af den aktuelle politik og de aktuelle prioriteringer, som bør være afsluttet før midtvejsrevisionen af Stockholmprogrammet. Det er vigtigt, for at alle nøgleaktører på EU-plan – Rådet, Parlamentet og Kommissionen – kan nå frem til et fælles syn på og forståelse af de fremtidige prioriterede mål inden for terrorbekæmpelse.
