



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 20.7.2010
COM(2010) 386 konč.

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

**Politika EU za boj proti terorizmu:
glavni dosežki in izzivi za prihodnost**

SEC(2010) 911

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Politika EU za boj proti terorizmu: glavni dosežki in izzivi za prihodnost

1. UVOD

Čeprav po Madridu in Londonu v Evropski uniji ni bilo večjega terorističnega napada, so teroristične grožnje še vedno velike in se neprestano spreminjajo¹. Zdaj ne grozijo samo islamski teroristi, pač pa tudi separatistični in anarhistični teroristi. Načini napadov, ki jih izvajajo teroristi, so se spremenili, kot se je pokazalo z napadi v Mumbaju leta 2008 in s poskusom napada na letu iz Amsterdama v Detroit za božič leta 2009. Zdaj grozijo organizirani teroristi in tudi tako imenovani volki samotarji, ki so morda svoja radikalna prepričanja zgradili na podlagi propagande skrajnežev ter našli gradivo za usposabljanje in navodila za pripravo bomb na spletu. Navedene spremembe pomenijo, da se mora spremeniti tudi prizadevanje mednarodne skupnosti za boj proti tej grožnji.

Nastopil je čas za pregled glavnih dosežkov v zvezi z zakonodajo in politikami na ravni EU na področju boja proti terorizmu ter nekaterih prihodnjih izzivov na tem področju. V tem sporočilu so predstavljeni glavni elementi politične ocene trenutne strategije EU za boj proti terorizmu, kakor je to zahteval Evropski parlament, in pomeni pomemben pripravljalni korak v okviru širše strategije EU o notranji varnosti. Kar pa ne vpliva na dejstvo, da države članice ostajajo glavni akterji na tem občutljivem področju politike.

Pregled preteklih dosežkov in priprava na prihodnje izzive sta zlasti koristna po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe ter sprejetju novega večletnega delovnega programa in akcijskega načrta na področju pravosodja, svobode in varnosti (v nadaljnjem besedilu: stockholmski program). To sporočilo temelji na ukrepih in pobudah na področju boja proti terorizmu iz stockholmskega programa² in akcijskega načrta za njegovo izvajanje³, ki na splošno opisujeta prihodnje ukrepe EU, in jih dopolnjuje.

Strategija EU za boj proti terorizmu iz leta 2005⁴, ki ostaja glavni referenčni okvir za ukrepe EU na tem področju, je sestavljena iz štirih osi: preprečevanja, zaščite, preganjanja in odzivanja. To sporočilo sledi navedeni zgradbi. Za vsako izmed štirih osi so izpostavljeni nekateri glavni dosežki in določeni izzivi za prihodnost. K Sporočilu je priložen delovni dokument služb Komisije, ki vključuje tabelo za popolnejši pregled glavnih ukrepov, ki jih je sprejela EU v okviru štirih osi⁵.

Vrednotenje posebnih instrumentov za zbiranje podatkov in upravljanje (vključno z instrumenti o evidencah imen potnikov in hranjenju telekomunikacijskih podatkov) bo vključeno v ločena sporočila. To sporočilo se osredotoča predvsem na teroristično grožnjo

¹ Za zadnje podatke glej Europolovo Poročilo o stanju in trendih na področju terorizma za leto 2010 (TESAT), ki je na spletu na voljo na naslovu <http://www.europol.europa.eu/publications>.

² UL C 115, 4.5.2010, str. 1.

³ COM(2010) 171 konč., 20.4.2010.

⁴ Dok. 14469/4/05 z dne 30. novembra 2005.

⁵ SEC(2010)

notranji varnosti Evropske unije. Sodelovanje z zunanjimi partnerji se obravnava samo takrat, kadar neposredno vpliva na notranjo varnost EU.

2. GLAVNI DOSEŽKI IN PRIHODNJI IZZIVI EU

Strategija EU za boj proti terorizmu in akcijski načrt za njeno izvajanje splošno opredeljujeta ukrepe in instrumente, ki lahko prispevajo v boju proti terorizmu⁶. V okviru tega sporočila ni mogoče obravnavati vsega dela, ki je bilo opravljeno na teh obsežnih področjih v zadnjih petih letih, zato se to sporočilo osredotoča na glavne strateške usmeritve v okviru vsake izmed štirih osi strategije boja proti terorizmu – preprečevanja, zaščite, preganjanja in odzivanja.

2.1. Preprečevanje

Glavni izziv v okviru te osi je preprečevanje radikalizacije in novačenja, ki spodbujata pripravljenost za izvajanje terorističnih kaznivih dejanj. Preprečevanje vključuje tudi proučevanje načinov, kako teroristi uporabljajo internet – za komunikacijo, zbiranje denarja, usposabljanje, novačenje in propagando. V stockholmskem programu⁷ je poudarjeno, da je treba v naslednjih petih letih zlasti okrepiti to os, kar med drugim vključuje tudi večje število bolj prilagojenih raziskav na področju varnosti, ki zajemajo operativne dejavnosti in tehnično delo ter tudi študije, povezane s politiko, in družbene vidike.

2.1.1. Glavni dosežki

Glavni pravni akt EU za obravnavanje terorističnih kaznivih dejanj je Okvirni sklep o boju proti terorizmu (2002/475/PNZ)⁸, ki opredeljuje dejanja, ki jih morajo države članice uvrstiti med teroristična kazniva dejanja. Na pobudo Komisije je bil ta pravni akt spremenjen, da bi podrobneje obravnaval vidike preprečevanja⁹. Spremenjeni okvirni sklep zdaj zagotavlja pravni okvir za približevanje nacionalnih določb o:

- javnem spodbujanju k terorističnemu kaznivemu dejanju;
- novačenju za teroristične dejavnosti in
- usposabljanju za teroristične dejavnosti.

To pomeni, da bo mogoče, ko bodo vse države članice prenesle okvirni sklep, preganjati in kaznovati ljudi, ki poskušajo vključiti druge v teroristično dejavnost, tako da jih spodbujajo k terorističnim dejanjem, jih novačijo v svoje teroristične mreže ali jim zagotavljajo informacije, ki jih ti potrebujejo za izvedbo svojih napadov, kot so navodila za pripravo bomb. S sprejetjem te spremembe bodo takšne oblike kaznivih dejanj postale kaznive po vsej EU, tudi takrat, ko se jih opravi z uporabo spleta. To je pomemben korak, s katerim se zakonodaja EU usklajuje s Konvencijo Sveta Evrope o preprečevanju terorizma iz maja 2005, na kateri temeljijo nove določbe.

⁶ Zadnji celovit pregled vseh ukrepov, ki jih je treba opraviti, iz leta 2007 (dok. 7233/1/07) je vključeval 140 različnih glavnih ukrepov, medtem ko najnovejši pregled pomembnih glavnih ukrepov (dok. 15358/09 iz novembra 2009) še vedno vključuje 50 glavnih ukrepov.

⁷ UL C 115, 4.5.2010, str. 24.

⁸ UL L 164, 22.6.2002, str. 3.

⁹ Okvirni sklep Sveta 2008/919/PNZ z dne 28. novembra 2008. UL L 330, 9.12.2008, str. 21.

Komisija si tudi prizadeva za spodbujanje javnega/zasebnega partnerskega pristopa za boj proti uporabi spleta za teroristične namene¹⁰. Začela je dialog med organi kazenskega pregona in ponudniki storitev, da bi na spletu zmanjšala širjenje nezakonite vsebine, povezane s terorizmom. Za lajšanje javnega/zasebnega sodelovanja na tem področju se pripravlja evropski vzorčni sporazum.

Radikalizacija pa ne poteka le prek spleta, ampak tudi s pomočjo neposrednega novačenja. Poročilo Europolu o stanju in trendih na področju terorizma v EU za leto 2010 kaže, da mnoge teroriste ali skrajne organizacije podpirajo dejavni podmladki, zaradi česar so zlasti zaskrbljene nekatere države članice, saj sta vanje lahko usmerjena radikalizacija in novačenje. To potrjuje, da so skrajne ideologije še vedno privlačne za dovzetne posameznike. Poročilo TE-SAT potrjuje tudi, da nemalo radikalno usmerjenih ljudi potuje iz EU na konfliktna območja ali se usposablja v taborih za urjenje teroristov in se nato vrne v Evropo. To kaže, da je tveganje radikalnega usmerjanja mladih v opravljanje terorističnih kaznivih dejanj še vedno precejšnje.

Evropska unija je v zadnjih letih oblikovala več pomembnih politik, ki obravnavajo radikalizacijo in novačenje. Zdaj se pripravlja izvajanje teh politik in njihova podpora. Mejniki je bilo sprejetje posebne strategije EU za boj proti radikalizaciji in novačenju¹¹. Navedena strategija ima tri glavne cilje: ustaviti dejavnosti mrež in posameznikov, ki ljudi napeljujejo k terorizmu, zagotoviti, da bo mnenje večine preglasilo mnenje skrajnejšev, in podpirati demokracijo, varnost, pravico in možnosti za vse. Podrobni koraki za doseganje teh ciljev so določeni v akcijskem načrtu in izvedbenem načrtu, ki sta bila sprejeta junija 2009. Poleg tega je bila sprejeta tudi strategija obveščanja medijev.

Na pobudo koordinatorja EU za boj proti terorizmu¹² so nekatere države članice začele več pomembnih projektov za izvajanje te strategije in akcijskega načrta ter se dogovorile, da bodo vodile vzpostavljanje konkretnih področij dela. Ta so mediji in strateško komuniciranje (Združeno kraljestvo), usposabljanje imamov (Španija), v skupnost usmerjeno policijsko delo (Belgija), delo z lokalnimi organi (Nizozemska), odprava radikalizacije (Danska) ter terorizem in splet (Nemčija). Veliko teh projektov prejema finančno podporo Komisije.

¹⁰ Komisija je, da bi podprla organe kazenskega pregona na tem področju, naročila dve študiji, ki bosta prispevali k razvoju politike in bili podlaga za odločitev o sprejetju praktičnih ukrepov za boj proti uporabi spleta za teroristične namene:

- nezakonodajne ukrepe za preprečevanje širjenja nasilne radikalne vsebine na spletu, vključno s sodelovanjem med NGO in organi kazenskega pregona;
- metodologije in prilagojena tehnološka orodja za učinkovito odkrivanje nasilne radikalne vsebine na spletu.

Rezultati teh študij bodo predvidoma znani v letu 2011.

¹¹ Strategija EU za boj proti radikalizaciji in novačenju je bila spremenjena novembra 2008 (CS/2008/15175).

¹² Vzpostavitev delovnega mesta koordinatorja za boj proti terorizmu je potrdil Evropski svet na svojem zasedanju 25. marca 2004 v Izjavi o terorizmu, sprejeti kot odziv na bombne napade v Madridu. Koordinator za boj proti terorizmu deluje v sekretariatu Sveta ter usklajuje delo Sveta na področju boja proti terorizmu in ob ustreznem upoštevanju pristojnosti Komisije vzdržuje pregled vseh instrumentov, ki jih ima Unija na voljo, z namenom rednega poročanja Svetu in učinkovitega spremljanja sklepov Sveta.

Komisija je prispevala k razvoju politike na tem področju s svojim Sporočilom iz leta 2005, v katerem obravnava vprašanje nasilne radikalizacije¹³. Poleg tega je bilo s podporo Komisije opravljenih več študij in pregled akademskih raziskav, ki so na voljo.

Komisija je v podporo dialogu med akademiki in oblikovalci politike, ki delajo na tem področju, leta 2008 vzpostavila Evropsko skupino strokovnjakov za radikalizacijo (ENER). Skupina je prvič zasedala v Bruslju 27. februarja 2009. Leta 2009 in 2010 so se seminarjev udeležili družboslovci, drugi akademiki in vodilni praktiki, ki so določili najboljše prakse in si jih izmenjali. Obravnavane teme zajemajo področja dinamičnega razvoja, kot so viri novačenja, pritegnitev civilne družbe v boj proti nasilnemu ekstremizmu in omogočanje lokalnih skupnosti, da se uprejo radikalizaciji. Cilj seminarjev je tudi podpora izvajanju projektov, ki jih je začel koordinator za boj proti terorizmu.

Na koncu je pomembno poudariti, da k preprečevanju radikalizacije ter novačenja za teroristične dejavnosti lahko pripomorejo tudi pobude EU za boj proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji.

2.1.2. Izzivi za prihodnost

Treba bo natančneje določiti najučinkovitejše načine za boj proti radikalizaciji in novačenju. Oceniti bo treba uspešnost vzpostavljenih nacionalnih politik in razviti zanesljive kazalnike za zagotovitev podatkov, ki bodo pomagali pri navedenem ocenjevanju.

→ Komisija namerava leta 2011 objaviti Sporočilo, ki bo obravnavalo izkušnje, pridobljene v državah članicah na področju boja proti radikalizaciji in novačenju, ki sta povezana s terorizmom. To bo podlaga za pregled in posodobitev obstoječe strategije in akcijskega načrta EU.

Dodatni izziv bo določiti in vzpostaviti najučinkovitejše pristope za proučevanje uporabe spleta za teroristične namene.

Za podporo prizadevanju organov kazenskega pregona držav članic pri proučevanju nezakonite spletne vsebine bo v tem okviru potrebno nadaljnje delo – spodbuditi bo treba tudi javno-zasebna partnerstva.

2.2. Zaščita

Zaščita prebivalcev in infrastrukture je drugi cilj strategije za boj proti terorizmu. Ta del strategije je daleč najbolj obsežen in zajema širok spekter dejavnosti, vključno z oceno ogroženosti po vsej EU, varnostjo dobavne verige, varovanjem pomembne infrastrukture, varnostjo prevoza in nadzora na mejah, pa tudi raziskavami na področju varnosti.

¹³ COM (2005) 313, 21.9.2005.

2.2.1. Glavni dosežki

V zadnjih petih letih je bil pri krepitvi varnosti na mejah dosežen pomemben napredek. Pri razvoju sodobnega, integriranega sistema upravljanja meja se uporabljajo nove tehnologije. Leta 2006 so bili uvedeni biometrični potni listi. Druga generacija schengenskega informacijskega sistema in vizumski informacijski sistem sta v fazi razvoja, njun pravni okvir pa je zdaj vzpostavljen.

Na področju kibernetike varnosti je bil leta 2005 sprejet Okvirni sklep o napadih na informacijske sisteme¹⁴, leta 2009 pa Sporočilo¹⁵, ki je vzpostavilo akcijski načrt za obravnavanje zlasti groženj kritični informacijski infrastrukturi.

V zadnjih letih je bil vzpostavljen in oblikovan obsežen pravni okvir na področju varnosti prevoza, zlasti glede civilnega letalstva in pomorskega prometa. Na področju civilnega letalskega prometa je ta skupni okvir vidno povečal raven varnosti v EU in zunaj nje. Po poskusu uporabe tekočih eksplozivov na letih med EU in ZDA leta 2006, je bila oblikovana zakonodaja za obravnavanje tovrstne grožnje. Komisija je pravkar izdala posebno Sporočilo o uporabi varnostnih skenerjev na letališčih EU¹⁶. EU pri obravnavanju uvajanja novih tehnologij za odzivanje na nove grožnje sodeluje tudi z mednarodnimi partnerji. Na področju varnosti pomorskega prometa je EU v svojo zakonodajo vključila Mednarodni kodeks o zaščiti ladij in pristanišč, prav tako pa je Komisija dejavna tudi v okviru Mednarodne pomorske organizacije. Na področju letalstva in pomorstva Komisija tesno sodeluje z organi držav članic pri upravljanju pregledov letališč in pristanišč.

Komisija je oblikovala tudi akcijski načrt EU za okrepitev varnosti eksplozivov, ki ga je potrdil Svet aprila 2008¹⁷. Začenja se izvajanje 50 dejanskih ukrepov za zmanjšanje terorističnih napadov z eksplozivi, vanj pa bodo vključeni Europol in organi držav članic.

Delo na področju eksplozivov vključuje ukrepe za boj proti lahkemu dostopu do nekaterih kemikalij, ki jih teroristi uporabljajo pri domači izdelavi eksplozivov. Komisija na podlagi obsežnega posvetovanja z organi držav članic in kemijsko industrijo pripravlja predloge za zakonodajne in nezakonodajne ukrepe za izboljšanje nadzora nad dostopom do navedenih predhodnih snovi po vsej EU. Te predloge naj bi sprejeli jeseni 2010.

Za podporo oblikovanju politik na področju varnosti in boja proti terorizmu je bil v okviru 7. okvirnega programa za raziskave in tehnološki razvoj vzpostavljen celovit Evropski program za raziskave na področju varnosti in za obdobje 2007–2013 je bilo dano na razpolago 1,4 milijarde EUR. Evropski forum za varnostne raziskave in inovacije, ki je lani izdelal končno poročilo¹⁸, je zagotovil najnovejša dognanja na tem področju.

Komisija je leta 2006 sprejela vseobsežni evropski program o varovanju kritične infrastrukture. V okviru tega programa je bila konec leta 2008 sprejeta Direktiva o evropski kritični infrastrukturi, ki se osredotoča na postopek za ugotavljanje in določanje evropske kritične infrastrukture ter vključuje njeno opredelitev. Ta direktiva je samo prvi korak v pristopu EU k obravnavanju groženj evropski kritični infrastrukturi. Na začetku se Direktiva

¹⁴ UL L 69, 16.3.2005.

¹⁵ COM(2009) 149 konč., 30.3.2009.

¹⁶ COM(2010) 311 konč., 15.6.2010.

¹⁷ Dok. 8109/08.

¹⁸ Na spletu dostopno na <http://www.esrif.eu>.

uporablja samo za energetski in prevozni sektor. Delo na področju kritične infrastrukture vključuje prizadevanje za vzpostavitev omrežja opozorilnih informacij o kritični infrastrukturi in referenčne mreže EU za laboratorije, ki preskušajo varnostno opremo za podporo uvedbi standardizacije in certificiranja varnostnih rešitev.

Komisija se je na področju varnosti dobavne verige zavezala k izvajanju okvira standardov za zaščito in olajševanje svetovne trgovine SAFE, ki ga je pripravila Svetovna carinska organizacija in junija 2005 sprejel njen Svet. Komisija je uvedla spremembe v zvezi z varnostjo v obstoječi Carinski zakonik Skupnosti in njegove izvedbene določbe (Uredba št. 648/2005¹⁹ in Uredba št. 1875/2006²⁰), da bi okrepila varnost dobavnih verig v EU ali iz nje. Ti ukrepi vključujejo uvedbo zahtev po predhodnih informacijah o tovoru in okvir Skupnosti za obvladovanje tveganja. Poleg tega se je začel program o pooblaščenih gospodarskih subjektih, v okviru katerega se gospodarski subjekti prostovoljno javijo, da bodo povečali varnost svojih dobavnih verig v zameno za ukrepe za olajševanje trgovine.

2.2.2. Izzivi za prihodnost

V okviru te osi je veliko področij, na katerih se lahko nadaljuje delo. Direktiva o kritični infrastrukturi bo po treh letih pregledana, da se bo opravila ocena njenega učinka in potrebe po vključitvi drugih sektorjev, na primer sektorja informacijske in komunikacijske tehnologije. Akcijski načrt za varstvo eksplozivov bo treba pregledati in prav tako oceniti njegovo uspešnost.

→ Še naprej se bo povečevala varnost prevoza, zlasti z uporabo novih tehnologij za preprečevanje prizadevanja teroristov, da bi se izognili odkrivanju (na primer z uporabo tekočih eksplozivov ali nekovinskih snovi). Treba je zagotoviti varnost potnikov in pri tem spoštovati temeljne pravice. Na področju varnosti prevoza je zlasti pomembno sodelovanje zainteresiranih strani.

V okviru prizadevanj za oblikovanje evropske politike industrijske varnosti je treba še naprej obravnavati vprašanje standardizacije in certificiranja varnostnih rešitev (na primer tehnologije za odkrivanje). Vzpostaviti je treba postopek za preskušanje in ocenjevanje varnostnih rešitev kot tudi sistem za vzajemno priznavanje rezultatov certificiranja po vsej EU.

→ Eden izmed glavnih izzivov je krepiti in ohranjati povezave med uporabniki javnega sektorja, vključno s strokovnjaki, ki delujejo na področju kazenskega pregona, raziskovalci, dobavitelji tehnologije in industrijo, da bi se zagotovila učinkovita politika raziskav na področju varnosti, in s tem prispevati k višji ravni varnosti.

¹⁹ UL L 117, 4.5.2005, str. 13.

²⁰ UL L 360, 19.12.2006, str. 64.

2.3. PREGANJANJE

Ta os strategije EU za boj proti terorizmu vključuje področja, kot so zbiranje in obdelava informacij, preprečevanje terorističnih premikov in dejavnosti, policijsko in sodno sodelovanje ter preprečevanje financiranja terorizma.

2.3.1. Glavni dosežki

V zadnjih letih je bilo sprejetih veliko število instrumentov za zbiranje in izmenjavo informacij med organi kazenskega pregona in sodnimi organi držav članic. Med njimi so direktiva o hrambi podatkov, vključitev Prümske pogodbe v zakonodajo EU ter okvirni sklep o poenostavitvi izmenjave informacij in obveščevalnih podatkov med organi pregona. Evropski nalog za prijetje je olajšal predajo oseb, ki so osumljene hudega kaznivega dejanja, vključno s terorističnimi dejanji, med državami članicami²¹. Sprejet je bil tudi evropski dokazni nalog v prvi fazi, ki lajša postopek pridobivanja dokazov v drugi državi članici²².

Delovanje Europola je spodbudil njegov novi pravni okvir, okrepilo pa se je tudi njegovo sodelovanje z Eurojustom. Europol je zelo pripomogel k izvajanju mnogih elementov strategije boja proti terorizmu, vključno z izmenjavo podatkov in svojimi delovnimi datotekami za analizo ter tudi z oblikovanjem bolj strateških instrumentov, kot so evropska zbirka podatkov o bombah in sistem zgodnjega opozarjanja v zvezi z eksplozivni ter kemičnim, biološkim, radiološkim in jedrskim materialom.

Sprejete so bile zakonske določbe za preprečevanje financiranja terorizma, zlasti tretja direktiva o preprečevanju pranja denarja. Zakonodaja EU v zvezi s postopki za uvrstitev oseb in subjektov, povezanih s terorizmom, na seznam, da bi se zamrznila njihova sredstva, je bila pregledana za zagotovitev njene skladnosti s temeljnimi pravicami. Ta pregled se je zlasti osredotočil na pravico do učinkovite pritožbe ter pravico do obrambe zadevnih oseb in subjektov v skladu s sodno prakso Evropskega sodišča. Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1889/2005²³ z dne 26. oktobra 2005 o kontroli gotovine ob vstopu v Skupnost ali izstopu iz nje prispeva k preprečevanju financiranja terorizma s spremljanjem pretoka gotovine na mejah EU.

Komisija poleg zakonodaje pripravlja tudi ukrepe politike za boj proti financiranju terorizma, na primer prostovoljne smernice za obravnavanje ranljivosti neprofitnih organizacij zaradi zlorabe financiranja terorističnih dejavnosti. V začetku leta 2011 se načrtuje objava sporočila.

2.3.2. Izzivi za prihodnost

Zdaj se proučuje odnos med vsemi novimi pravnimi instrumenti za izmenjavo podatkov, njihovo povezavo in dobrimi praksami v zvezi z njihovo uporabo, ki bodo zajeti v ločenih Sporočilih. Izziv bo zagotoviti, da so navedeni instrumenti v skladu z resničnimi potrebami, tako da si lahko organi držav članic izmenjajo informacije, potrebne za preprečevanje

²¹ Okvirni sklep 2002/584/PNZ z dne 13. junija 2002 o evropskem nalogu za prijetje in postopkih predaje med državami članicami, UL L 190, 18.7.2002, str. 1.

²² Okvirni sklep Sveta 2008/978/PNZ z dne 18. decembra 2008 o evropskem dokaznem nalogu za namene pridobitve predmetov, dokumentov in podatkov za uporabo v kazenskih postopkih, UL L 350, 30.12.2008, str. 72.

²³ UL L 309, 25.11.2005, str. 9.

terorističnih kaznivih dejanj in boj proti njim, ter pri tem v celoti zagotovijo spoštovanje pravice do zasebnosti in pravil o varstvu podatkov.

→ To vključuje določitev pravega načina vzpostavljanja evropske politike glede uporabe osebnih podatkov potnikov za boj proti terorizmu in organiziranemu kriminalu.

Pogodba o delovanju Evropske unije je na področju financiranja terorizma uvedla novo določbo (člen 75 PDEU), ki je lahko pravna podlaga za vzpostavitev okvira za posebne upravne ukrepe, kot je zamrznitev sredstev ali premoženja, ki so v lasti fizičnih ali pravnih oseb, skupin ali nedržavnih subjektov.

Komisija bo prav tako proučila potrebo po sprejetju zakonodaje EU o preiskovalnih tehnikah, ki so zlasti ustrezne za preiskovanje in preprečevanje terorističnih kaznivih dejanj.

→ To vprašanje se lahko reši z zakonodajnim predlogom, ki ga bo Komisija pripravila leta 2011, glede celovite ureditve za zbiranje dokazov v kazenskih zadevah, ki bo temeljila na načelu vzajemnega priznavanja za vse vrste dokazov.

Zadnji izziv v okviru te osi je zagotoviti, da politika EU na področju boja proti terorizmu temelji na ustreznih dokazih in na najboljši možni oceni ogroženosti. Delno bo ta izziv rešen s skupno vzpostavitvijo metodologije, ki bo temeljila na skupnih parametrih za proučevanje ogroženosti na evropski ravni.

2.4. ODZIVANJE

Ta os strategije EU za boj proti terorizmu zajema področja, kot so zmogljivost civilnega odzivanja pri odpravljanju posledic terorističnih napadov, sistemi zgodnjega opozarjanja, splošno obvladovanje kriznih razmer in pomoč žrtvam terorizma.

2.4.1. Glavni dosežki

Glavni element odziva EU, razvit v zadnjih letih, je mehanizem EU na področju civilne zaščite, ki zagotavlja usklajeno odzivanje v vseh kriznih razmerah, vključno s terorističnimi napadi, in temelji na zmožnostih držav članic. Poleg tega so bili na ravni Evropske unije (sistemi za krizno usklajevanje) in zlasti za Komisijo (sistem ARGUS) vzpostavljeni mehanizmi, ki omogočajo usklajen odziv v kriznih razmerah. Na vseh ravneh se v okviru teh ureditev redno vadi.

Europol ima prav tako pomembno vlogo pri odzivanju na teroristične dogodke, zlasti ko imajo ti čezmejne vplive: usklajen odziv na take dogodke podpira s svojimi mehanizmi za izmenjavo podatkov.

Zmožnosti odzivanja držav članic na teroristične dogodke se pregledujejo s pomočjo postopka medsebojnega ocenjevanja. Končno poročilo o tej pobudi je bilo sprejeto pred kratkim in v njem je več konkretnih priporočil državam članicam za izboljšanje njihovih prizadevanj. Nanašajo se na strukturalna vprašanja, komuniciranje, izboljšano sodelovanje in kontakte z javnostjo²⁴.

²⁴ Dok. 8568/10.

Glede na morebitne daljnosežne posledice, če bi si teroristi prilastili kemični, biološki ali radiološki/jedrski material, si Komisija od leta 2006 prizadeva za izboljšanje varovanja tovrstnega materiala. Komisija je junija 2009 sprejela sporočilo in osnutek akcijskega načrta EU za kemični, biološki, radiološki in jedrski material, ki ju je Svet potrdil novembra 2009. Akcijski načrt EU za kemični, biološki, radiološki in jedrski material sestavlja 130 posebnih ukrepov na področju preprečevanja dogodkov v zvezi s kemičnim, biološkim, radiološkim in jedrskim materialom, njihovega odkrivanja in odzivanja nanje, vzpostavlja pa tudi jasen načrt dela za države članice in EU v prihodnjih letih²⁵. Na področju pripravljenost in odzivnosti to pomeni zagotovitev, da se pri načrtovanju ukrepanja ob izrednih dogodkih upoštevajo tveganja v zvezi s kemičnim, biološkim, radiološkim in jedrskim materialom, organiziranje rednih vaj v zvezi s kemičnim, biološkim, radiološkim in jedrskim materialom ter izboljšanje pretoka informacij.

Komisija stalno pomaga žrtvam terorističnih napadov, tudi s financiranjem dejavnosti, namenjenih izboljšanju njihovega položaja. V zadnjih petih letih je bilo za pomoč žrtvam terorizma danih na razpolago pet milijonov EUR. Komisija financira tudi mrežo organizacij žrtev terorizma. Glavni namen te mreže je spodbujanje nadnacionalnega sodelovanja med organizacijami žrtev terorizma in krepitev zastopanja interesov žrtev na ravni EU.

2.4.2. Izzivi za prihodnost

Trenutno poteka vrednotenje politike EU na področju civilne zaščite, na podlagi katerega se bodo določili nadaljnji ukrepi, ki bodo potrebni. Komisija prav tako proučuje načine za okrepitev usklajevanja in sodelovanja za izboljšanje konzularne zaščite, zlasti v kriznih razmerah, in bo o tem letos jeseni pripravila sporočilo.

→ Vlogo EU pri obvladovanju kriznih razmer in nesreč je treba še naprej razviti, zlasti z razvojem zmogljivosti EU za hitro ukrepanje, ki temelji na obstoječih instrumentih za humanitarno pomoč in civilno zaščito.

Izvajanje akcijskega načrta EU za kemični, biološki, radiološki in jedrski material je prednostna naloga. Strukture za podporo izvajanju akcijskega načrta EU za kemični, biološki, radiološki in jedrski material so bile vzpostavljene na začetku leta 2010 in delo že poteka. Komisija bo izvajanje podprla tudi z ozko tematsko usmerjenimi razpisi za zbiranje predlogov v okviru finančnega programa, ki je bil vzpostavljen za podporo boju proti terorizmu in organiziranemu kriminalu.

V akcijskem načrtu za izvajanje stockholmskega programa je navedeno, da bo Komisija zakonodajni predlog za izčrpen instrument za zaščito žrtev, vključno z žrtvami terorizma, predlagala leta 2011.

→ Pomemben nov element je solidarnostna klavzula, ki jo je uvedla Pogodba o delovanju Evropske unije (člen 222). Izvedbene določbe za ta obvezni mehanizem bo treba hitro določiti.

²⁵ Dok. 15505/1/09.

2.5. Horizontalna vprašanja

Poleg štirih osi strategije za boj proti terorizmu iz leta 2005 je za njeno izvajanje pomembnih več horizontalnih vprašanj. Mednje spadajo spoštovanje temeljnih pravic, sodelovanje z zunanjimi partnerji na področju boja proti terorizmu in financiranje.

2.5.1. Spoštovanje temeljnih pravic

Spoštovanje temeljnih pravic in pravne države je v središču pristopa EU k boju proti terorizmu. Ukrepe za boj proti tovrstnemu problemu je treba vedno izvajati ob polnem spoštovanju temeljnih pravic. EU mora biti na tem področju zgled in Listina EU o temeljnih pravicah mora biti kompas za vse politike EU. To ni samo zakonska zahteva, pač pa glavni pogoj za spodbujanje medsebojnega zaupanja med nacionalnimi organi ter zaupanja širše javnosti. Komisija si tako prizadeva za zagotovitev, da se v boju proti terorizmu uporabijo vsa sredstva in pri tem polno spoštujejo temeljne pravice. Zagotoviti je treba zlasti, da je izmenjava informacij za namene boja proti terorizmu v skladu s pravicami, ki so zapisane v Listini o temeljnih pravicah, predvsem glede varstva osebnih podatkov, in zakonodajo EU na tem področju. Komisija je tudi zavezana k zagotavljanju, da njene politike spodbujajo vključenost in sodelovanje ter ne stigmatizirajo nobene posebne skupine ljudi.

Glede tega se je mogoče sklicevati na poročilo Komisije iz leta 2009, v katerem je povzetek odgovorov držav članic na vprašalnik o kazenskem pravu, upravnem/procesnem pravu in temeljnih pravicah v boju proti terorizmu²⁶. Pomembno je spremljati dogajanje v državah članicah in s tem tudi pravna sredstva, ki se zoper protiteroristične ukrepe vlagajo pri nacionalnih sodiščih, ter sprejeti zaključke za trajnostno oblikovanje politike na ravni EU na tem področju.

→ Prednostna naloga bo zagotovitev, da so vsa zakonodaja EU in vsi ukrepi na tem področju v celoti skladni z Listino o temeljnih pravicah, vključno z izvedbeno zakonodajo v državah članicah.

2.5.2. Mednarodno sodelovanje in partnerstvo s tretjimi državami

Po dogodkih septembra 2001 se je trud zelo usmeril v oblikovanje pogojev za potrebni pravni in politični okvir za okrepljeno sodelovanje z zunanjimi partnerji EU na področju boja proti terorizmu. To vključuje delovanje prek mednarodnih organizacij in teles, kot so Združeni narodi in skupina G8, pa tudi razvoj tesnega sodelovanja s številnimi tretjimi državami, zlasti Združenimi državami.

Združeni narodi so razvili lastno globalno strategijo boja proti terorizmu, ki jo je generalna skupščina sprejela septembra 2006. Svet Evrope in Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi sta prav tako sledila pobudam na področju boja proti terorizmu. Na tem področju je bila dejavna tudi skupina G8, zlasti prek svojih skupine Rim/Lyon in akcijske skupine za boj proti terorizmu.

Obstajajo tudi povezave med politikami, za notranjo varnost razvitimi v Evropski uniji in njihovo mednarodno razsežnostjo. Akcijski načrt EU za kemični, biološki, radiološki in jedrski material je povezan s prizadevanji za boj proti širjenju orožja za množično uničevanje po vsem svetu. Akcijski načrt je tesno povezan tudi s svetovno pobudo za boj proti jedrskemu

²⁶ SEC(2009) 225 z dne 19. februarja 2009.

terorizmu. Delovanje režima nadzora izvoza blaga z dvojno rabo EU je prav tako zelo pripomogel k omejitvi dostopa državnih in nedržavnih akterjev do materialov, ki se lahko uporabijo za pripravo kemičnega, biološkega ali jedrskega orožja. Komisija vodi razvoj na tem področju.

Odnosi z Združenimi državami so imeli posebno mesto pri prizadevanju EU za boj proti terorizmu. V letih 2009 in 2010 je bilo sprejetih več skupnih izjav, zlasti skupna izjava EU in ZDA o zaprtju zapora v Guantanamu in prihodnjem sodelovanju na področju boja proti terorizmu, izjava EU in ZDA glede krepitve transatlantskega sodelovanja na področju svobode, varnosti in pravosodja, skupna izjava iz Toleda o varnosti letalstva in izjava EU in ZDA o boju proti terorizmu iz leta 2010. Z ZDA je bilo sprejetih tudi več pomembnih sporazumov. Med njimi sta dva sporazuma o sodelovanju z Europolom, sporazum o sodelovanju z Eurojustom in sporazum o evidenci podatkov o potnikih. Sporazum glede programa za sledenje financiranja terorističnih dejavnosti je bil pred kratkim zaključen. Namen vseh teh sporazumov je zagotovitev, da so informacije, potrebne za preprečevanje terorizma, na voljo ustreznim organom kazenskega pregona v skladu z zakonskimi zahtevami EU. Sporazumi o evidenci podatkov o potnikih so bili podpisani tudi s Kanado in Avstralijo.

Na strokovni ravni je bilo izvedenih več konkretnih ukrepov za izboljšanje praktičnega sodelovanja z našimi partnerji na področju boja proti terorizmu, vključno s strokovnim seminarjem EU–ZDA o varnosti eksploziva ob koncu leta 2008. Od takrat so bili leta 2010 organizirani nadaljnji strokovni seminarji EU–ZDA o eksplozivih, o varovanju kritične infrastrukture in preprečevanju nasilnega ekstremizma. Nazadnje, sodelovanje med EU in ZDA na področju boja proti terorizmu v praksi poteka v več tretjih državah ter v mednarodnih krogih, kot so Združeni narodi.

→ Glavni izziv bo nadalje razviti kanale in mehanizme sodelovanja z zunanjimi partnerji, zlasti ZDA, kar bo EU omogočilo, da se s temi partnerji poveže bolj učinkovito in na bolj strukturiran način, tako na strateški kot na praktični ravni. Takšno okrepljeno sodelovanje se ne bi smelo osredotočiti le na vidike notranje varnosti, ampak tudi na tretje države in regije, ki so bile določene v okviru skupnih prednostnih nalog v boju proti ogroženosti zaradi terorizma, kot so Afganistan, Pakistan, Irak, Jemen, Somalija ali območje Sahela. Agencije EU, zlasti Europol in Eurojust, morajo biti še naprej tesno vključene v sodelovanje z zunanjimi partnerji za povečanje dodane vrednosti EU.

Takšna prizadevanja bi morala temeljiti na raziskavah o socialno-ekonomskem položaju v teh državah, da bi se določili možni viri radikalizacije ali novačenja v teroristične organizacije ter notranje zmožnosti odzivanja, prav tako pa bi morale biti temeljne pravice podlaga za dialog z zadevnimi partnerji.

2.5.3. *Financiranje*

Vse pogosteje se kaže, da je financiranje pomembno pri podpiranju politik EU na področju boja proti terorizmu ter prizadevanj držav članic. Financiranje ukrepov v EU je zagotovljeno s programom o varnosti in varstvu svoboščin, ki vključuje poseben program za preprečevanje, pripravljenost in obvladovanje posledic v zvezi s terorizmom ter drugimi tveganji, povezanimi z varnostjo, in program za preprečevanje kriminala in boj proti njemu²⁷. V obdobju 2007–2013 je bil za podporo politikam na področju boja proti terorizmu in

²⁷ UL L 58, 24.2.2007, str. 1.

organiziranemu kriminalu dan na razpolago skupni znesek v vrednosti 745 milijonov EUR. V okviru teh programov so bili financirani številni projekti za podporo izvajanju strategije EU za boj proti terorizmu, število prošelj pa se še vedno povečuje.

→ Komisija bo oblikovala predloge o financiranju za obdobje po letu 2013 v okviru naslednjega večletnega finančnega okvira in proučila izvedljivost ustanovitve sklada za notranjo varnost.

V zvezi z zunanjimi ukrepi je bil leta 2006 oblikovan instrument za stabilnost, s katerim je EU dobila strateško orodje za spopadanje s številnimi izzivi svetovne varnosti, tudi za boj proti nadnacionalnim terorističnim mrežam. Leta 2010 je bilo danih na razpolago 22 milijonov EUR za sodelovanje na področju varnosti v številnih regijah, kjer se je povečala teroristična grožnja.

3. KAKO NAPREJ?

Ocena glavnih dosežkov, ki so opisani v tem sporočilu, kaže, da je treba v prihodnjih letih opraviti še veliko dela, zlasti na področjih preprečevanja terorizma ter zaščite prebivalcev EU pred morebitnimi napadi in njihovimi posledicami. To mora biti glavna usmeritev prizadevanj EU na tem področju in Komisija bo podrobneje določila izzive v okviru širše strategije notranje varnosti – sporočilo o strategiji notranje varnosti je v pripravi.

Strategija boja proti terorizmu iz leta 2005 je bila močna opora povezovanju in spodbujanju izvajanja več različnih ukrepov in instrumentov, ki zelo prispevajo k boju proti terorizmu na ravni EU. Prednost takšne splošne strategije je, da je ta omogočila Evropski uniji bolj sistematično oblikovanje politik, ki je manj povezano s posameznimi dogodki. Dolgoročno ustreznost strategije je nedavno potrdil tudi stockholmski program. Kot je navedeno v akcijskem načrtu za izvajanje stockholmskega programa, novi institucionalni okvir ponuja Uniji priložnost, ki je doslej še ni imela, da boljše povezuje različne instrumente za boj proti terorizmu ter tudi notranjo in zunanjo razsežnost. Čeprav ustreznost in glavni pristop iz strategije kot taka nista del razprave, je zdaj nastopil čas za nadaljnji korak ter za proučitev izvajanja strategije na nacionalni ravni in tudi načinov za zagotovitev, da bo strategija še naprej ustrezna ter v skladu z najnovejšim dogajanjem na tem področju. Pri tem je treba upoštevati novo institucionalno strukturo, ki je bila vzpostavljena z Lizbonsko pogodbo.

Komisija bo za podporo temu delu začela študijo za podrobnejše vrednotenje trenutnih politik in prednostnih nalog, ki mora biti na voljo ob vmesnem vrednotenju stockholmskega programa. To je pomembno za zagotovitev podpore vsem ključnim akterjem na ravni EU – Svetu, Parlamentu in Komisiji, ki imajo skupno vizijo in razumevanje prihodnjih prednostnih nalog na področju boja proti terorizmu.
