



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 20.7.2010  
KOM(2010) 386 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH  
RÅDET**

**EU:s strategi för terrorismbekämpning:  
viktiga framsteg och kommande utmaningar**

SEK(2010) 911

# MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

## EU:s strategi för terrorismbekämpning: viktiga framsteg och kommande utmaningar

### 1. INLEDNING

Trots att det inte inträffat några stora terroristattacker i Europeiska unionen sedan attackerna i Madrid och London finns det fortfarande en betydande risk för nya attacker och situationen utvecklas konstant<sup>1</sup>. Hotet för terroristdåd kommer inte bara från islamiska terrorister utan även från separatister och anarkister. Terroristerna har ändrat sina attackmetoder såsom framgår av attacken i Mumbai 2008 och attackförsöket mot en flygning från Amsterdam till Detroit juldagen 2009. Numera kommer hoten inte bara från organiserade terrorister utan även från ensamvargar. Dessa har fått sina radikala åsikter från extremistisk propaganda och hämtar utbildningsmaterial och anvisningar om hur man tillverkar bomber från Internet. Världssamfundet måste intensifiera sina insatser för att möta denna utveckling av terrorismen.

Det är nu dags att göra en inventering av vilka framsteg som gjorts på EU-nivå både när det gäller att bekämpa terrorismen och att identifiera framtida utmaningar på detta område. I detta meddelande redogörs för de viktigaste delarna i en politisk bedömning av EU:s nuvarande strategi för terrorismbekämpning, på begäran av Europaparlamentet. Det utgör dessutom ett viktigt steg på vägen mot en bredare strategi för inre säkerhet. Den inverkar inte på det faktum att det är medlemsstaterna som är huvudaktörerna på detta känsliga område.

Det är särskilt viktigt med en översyn av vilka framsteg som gjorts och vilka utmaningar som återstår med hänsyn till att Lissabonfördraget trätt i kraft och att det antagits ett flerårigt arbetsprogram och en handlingsplan på området rättvisa, frihet och säkerhet (Stockholmsprogrammet). Detta meddelande bygger på och utgör ett komplement till de terrorismbekämpningsåtgärder och initiativ som ingår i Stockholmsprogrammet<sup>2</sup> och handlingsplanen för dess genomförande<sup>3</sup> som i beskriver EU:s framtida åtgärder i breda drag.

Europeiska unionens strategi för kampen mot terrorismen<sup>4</sup>, som utgör ramen för EU:s åtgärder på området terrorismbekämpning, bygger på fyra delar, nämligen förebygga, skydda, följa och agera. Detta meddelande har samma struktur. För var och en av de fyra delarna anges både några viktiga framsteg och några kommande utmaningar. Meddelandet åtföljs av ett kommissionens arbetsdokument som innehåller en översikt över de viktigaste åtgärder som EU vidtagit inom ramen för de fyra ovan nämnda delarna<sup>5</sup>.

Utvärderingen av särskilda instrument för insamling och hantering av uppgifter (bland annat instrument för hantering av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) och för lagring av

---

<sup>1</sup> De senaste siffrorna finns att tillgå i Europols rapport om den rådande situationen och tendenserna inom terrorismen i Europa (Tesat) 2010 (på webbplatsen <http://www.europol.europa.eu/publications>).

<sup>2</sup> EUT C 115, 4.5.2010, s. 1.

<sup>3</sup> KOM(2010) 171 slutlig av den 20 april 2010.

<sup>4</sup> Dokument 14469/4/05 av den 30 november 2005.

<sup>5</sup> SEK(2010) ... ..

telekommunikationsuppgifter) kommer att redovisas i ett separat meddelande. I detta meddelande behandlas främst terroristhotet för den inre säkerheten i Europeiska unionen. Vad gäller samarbete med externa partner behandlas endast sådant samarbete som har en direkt inverkan på den inre säkerheten i EU.

## **2. VIKTIGA FRAMSTEG OCH KOMMANDE UTMANINGAR FÖR EU**

I EU:s strategi för terrorismbekämpning och handlingsplanen för dess genomförande ges en mycket bred definition av begreppen åtgärder och instrument som kan bidra till att bekämpa terrorism<sup>6</sup>. Det är inte möjligt att i detta meddelande diskutera allt arbete som gjorts inom dessa brett definierade under de senaste fem åren. Meddelandet är i stället inriktat på de viktigaste strategiska prioriteringarna för var och en av de fyra delarna i strategin för terrorismbekämpning, dvs. att förebygga, skydda, följa och agera.

### **2.1. Förebyggande av terrorism**

Den viktigaste utmaningen när det gäller denna prioritering är att hindra radikaliserings och rekrytering som skapar en grogrund för terroristdåd. I förhindrande ingår även att hantera terroristernas användning av Internet för att kommunicera, anskaffa medel, utbilda, rekrytera och sprida propaganda. I Stockholmsprogrammet<sup>7</sup> understryks det att framför allt denna del bör förstärkas under de kommande fem åren, bland annat genom ökad och bättre avpassad säkerhetsforskning som täcker både operativt och tekniskt arbete, policyrelaterade studier och samhällsliga aspekter.

#### *2.1.1. Viktiga framsteg*

EU:s huvudsakliga instrument för att hantera terrorism är rambeslutet om bekämpande av terrorism (2002/475/RIF)<sup>8</sup> i vilken det fastställs vilka typer av handlingar som ska anses utgöra terroristbrott av medlemsstaterna. På kommissionens initiativ ändrades detta rättsliga instrument för att inriktas mer specifikt på förhindrande av terrorism<sup>9</sup>. Genom detta ändrade rambeslut finns det nu en rättsliga grund för tillnärmning av nationella bestämmelser om

- offentlig uppmaning till terroristbrott,
- rekrytering för terroristernas syften och
- utbildning för terroristernas syften.

Detta innebär att så snart som rambeslutet införlivats av alla medlemsstater så kommer det att vara möjligt att åtala och straffbelägga personer som försöker göra andra delaktiga i terrorism genom att uppmuntra dem till att begå terroristbrott, försöka få med dem i sina terroristnät eller förse dem med den information de behöver för att begå attacker, t.ex. anvisningar om hur man framställer bomber. Genom antagandet av denna ändring kommer dessa handlingar att bestraffningsbara inom hela EU, även när de sker med hjälp av Internet. Detta är ett viktigt

---

<sup>6</sup> Den senaste helt kompletta översynen över åtgärder att genomföra från 2007 (dokument nr 7233/1/07) innehöll 140 olika åtgärds punkter och det återstod fortfarande 50 åtgärds punkter i den senaste översynen (dokument 15358/09 från november 2009).

<sup>7</sup> EUT C 115, 4.5.2010, s. 24.

<sup>8</sup> EUT L 164, 22.6.2002, s. 3.

<sup>9</sup> Rambeslut 2008/919/RIF som antogs den 28 november 2008. EUT L 330, 9.12.2008, s. 21.

steg som innebär en anpassning av EU-lagstiftningen till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism från maj 2005, vilken ligger till grund för de nya bestämmelserna.

Kommissionen strävar även efter att främja användningen av offentlig-privata partnerskap för att bekämpa användningen av Internet för terrorismändamål<sup>10</sup>. Den har inlett en dialog mellan rättsvårdande organ och tjänsteleverantörer i syfte att minska spridningen av illegalt terrorismrelaterat material på Internet. En europeisk avtalsmodell för att underlätta offentlig-privat samarbete på detta område håller för närvarande på att utarbetas.

Radikalisering sker inte bara via Internet utan även genom direktrekrytering. I Europols rapport för 2010 om situationen och tendenserna vad gäller terrorism (TE-SAT rapporten) anges det att många terrorist- och extremistorganisationer har aktiva ungdomsavdelningar, vilka i vissa medlemsstater vållar problem i sin egenskap av potentiella instrument för radikalisering och rekrytering. Detta bekräftar att extremistiska ideologier fortfarande utövar en lockelse på mottagliga individer. I TE-SAT rapporten bekräftas det även att ett icke obetydligt antal radikaliserade personer reser från EU till konfliktområden eller genomgår utbildning i terroristläger för att därefter återvända till Europa. Detta är tecken på att det fortfarande finns stora risker med unga som radikaliserats att begå terroristbrott.

Under de senaste åren har Europeiska unionen antagit ett antal viktiga initiativ för att hantera radikalisering och rekrytering. Det företas nu stora insatser för att genomföra och stödja dessa initiativ. En viktig etapp var antagandet av en särskild EU-strategi för att bekämpa radikalisering och rekrytering till terrorism<sup>11</sup>. Denna strategi har tre huvudmål, nämligen att stoppa verksamheten för de nätverk och enskilda personer som drar in människor i terroristverksamhet, att se till att majoritetens röst får övertaget över extremismens och att främja demokrati, säkerhet, rättvisa och möjligheter för alla. Närmare bestämmelser för genomförandet av dessa mål fastställs i den handlingsplan och den genomförandeplan som godkändes i juni 2009. Dessutom har en mediekommunikationsstrategi antagits.

Till följd av ett initiativ från EU:s samordnare för kampen mot terrorism<sup>12</sup> har ett antal större projekt för att genomföra strategin och handlingsplanen inletts av vissa medlemsstater som åtagit sig att vara först i ledet när det gäller att utforma konkreta arbetsflöden. Det rör sig om mediekommunikation (Förenade kungariket), utbildning av imamer (Spanien), närpolis (Belgien), samarbete med lokala myndigheter (Nederländerna) avradikalisering (Danmark) och terrorism och Internet (Tyskland). Ett stort antal av dessa projekt får medel från kommissionen.

---

<sup>10</sup> I syfte att stödja de rättsvårdande organen på detta område har kommissionen beställt två studier som ska bidra till att utarbeta en strategi och utgöra underlag för antagandet av praktiska åtgärder som ska hindra att Internet används för terrorismändamål:

- Andra åtgärder än lagstiftningsåtgärder som har till syfte att förhindra spridningen av våldsförespråkande och radikalt material på Internet, bland annat samarbete mellan icke-statliga organisationer och rättsvårdande organ.
- Metoder och tekniska verktyg för upptäckt av våldsförespråkande och radikalt material på Internet. Dessa studier kommer att vara klara under 2011.

<sup>11</sup> EU-strategin för att bekämpa radikalisering och rekrytering till terrorism reviderades i november 2008 (rådets dokument 2008/15175).

<sup>12</sup> Inrättandet av en befattning som samordnare för kampen mot terrorism godkändes av Europeiska rådet vid dess möte den 25 mars 2004 i en förklaring om terrorism som antogs som svar på Madridbombningarna. Samordnaren är placerad vid rådets sekretariat och har till uppgift att samordna rådets arbete på området terrorismbekämpning samt att, utan att detta inverkar på kommissionens ansvarsområden, ha översikt över alla instrument som unionen förfogar över i syfte att kunna rapportera regelbundet till rådet om genomförandet av rådets beslut.

Kommissionen har bidragit till utformningen av en strategi på detta område genom sitt meddelande från 2005 som rör frågan om radikaliseringsmed ökat våld<sup>13</sup>. Dessutom har kommissionen varit med och finansierat ett betydande antal studier och en översyn av tillgänglig akademisk forskning.

Kommissionen inrättade dessutom under 2008 ett europeiskt nätverk av experter på radikaliseringsområdet för att stödja dialogen mellan den akademiska världen och beslutsfattarna på detta område. Detta nätverk höll sitt första möte i Bryssel den 27 februari 2009. Det hölls seminarier under 2009 och 2010 för forskare på det samhällsvetenskapliga området, andra akademiker och fältfolk i syfte att utarbeta och utbyta bästa praxis. De frågor som diskuterades var högaktuella problem, t.ex. förekomsten av rekryteringsbaser, hur man ska få det civila samhället att delta i terrorismbekämpning och ökade möjligheter att motverka radikaliseringsområdet på lokal nivå. Seminarierna hade även till syfte att stödja genomförandet av de projekt som inletts av samordnare för kampen mot terrorism.

Det bör även understrykas att EU-initiativen för att bekämpa rasism, främlingsfientlighet och diskriminering också kan bidra till att förhindra radikaliserings- och rekryteringsaktiviteter till terrorism.

### 2.1.2. Kommande utmaningar

Det är nödvändigt att fastställa mer precist vilka som är de effektivaste metoderna för att bekämpa radikaliserings- och rekryteringsaktiviteter. De befintliga nationella metodernas effektivitet måste bedömas och tillförlitliga indikatorer som behövs för en sådan bedömning måste tas fram.

→ Kommissionen kommer att lägga fram ett meddelande under 2011 i vilken den redogör för sina erfarenheter när det gäller bekämpning av radikaliserings- och rekryteringsaktiviteter i samband med terrorism i medlemsstaterna. Detta ska ligga till grund för en översyn och uppdatering av den nuvarande EU-strategin och handlingsplanen.

En annan utmaning är att identifiera och börja tillämpa de effektivaste metoderna för att lösa problemet med användning av Internet för terrorismändamål.

Medlemsstaternas rättsvårdande organ behöver ytterligare stöd i sina insatser för att hantera illegalt material på Internet. Dessutom behöver offentlig-privata partnerskap främjas.

## 2.2. Skydd mot terrorism

Att skydda människor och infrastruktur är det andra målet för terrorismbekämpningsstrategin. Detta är den absolut bredaste delen av strategin och den täcker många olika typer av verksamheter, t.ex. EU-övergripande hotbilsbedömning, säkerhet inom försörjningskedjan, skydd av kritisk infrastruktur, transportsäkerhet, gränskontroll och säkerhetsforskning.

---

<sup>13</sup> KOM(2005) 313 av den 21 september 2005.

### 2.2.1. Viktiga framsteg

Det har gjorts betydande framsteg när det gäller att förbättra säkerheten vid gränserna under de senaste fem åren. Ny teknik används för att utveckla moderna och integrerade gränsförvaltningssystem. Biometriska pass infördes 2006. Den andra generationen av Schengens informationssystem och VIS (informationssystemet för viseringar) håller på att utvecklas och en rättslig ram för dessa system har inrättats.

När det gäller nätsäkerhet antogs rambeslutet om angrepp mot informationssystem 2005<sup>14</sup> och 2009 infördes genom ett meddelande en handlingsplan för att hantera hot mot kritisk informationsinfrastruktur<sup>15</sup>.

Under de senaste åren har ett omfattande rättsligt ramverk om transportsäkerhet införts, och vidareutvecklats, särskilt civil luftfart och sjötransporter. På området civil luftfart har detta gemensamma ramverk helt klart lett till en förbättrad säkerhet både inom och utanför EU. Efter försöken att använda flytande explosiva ämnen på flygningar mellan EU och Förenta staterna under 2006 har det utarbetats lagstiftning för att hantera detta hot. Kommissionen har just offentliggjort ett separat meddelande om användning av säkerhetsskannrar vid EU:s flygplatser<sup>16</sup>. EU samarbetar även med internationella partner när det gäller införandet av ny teknik för att möta nya hot. På området sjötransportssäkerhet har EU införlivat den internationella koden för sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar i sin lagstiftning och kommissionen spelar deltar aktivt i Internationella sjöfartsorganisationen (IMO). Kommissionen har ett nära samarbete med medlemsstaterna både på luftfarts- och sjötransportområdet när det gäller driften av inspektionssystemen för flygplatser och hamnanläggningar.

Kommissionen har även utarbetat en EU-handlingsplan för att förbättra sprängämnessäkerheten, vilken godkändes av rådet i april 2008<sup>17</sup>. Genomförandet av 50 konkreta åtgärder för att minimera risken för terroristattacker med sprängämnen pågår för närvarande med deltagande av både Europol och medlemsstaterna.

Insatserna på sprängämnesområdet omfattar åtgärder för att försvåra åtkomsten av vissa kemikalier som används av terrorister för att tillverka hemgjorda sprängämnen. På grundval av ett brett samråd med medlemsstaternas myndigheter och kemikalieindustrin håller kommissionen på att utarbeta förslag till lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att förbättra kontrollen inom hela EU av tillgången på prekursorer. Dessa förslag kommer att antas hösten 2010.

För att stödja utformningen av säkerhets- och terrorismbekämpningsstrategier inrättades ett övergripande säkerhetsforskningsprogram inom ramen för det sjunde ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling och 1,4 miljarder euro har gjorts tillgängliga för perioden 2007–2013. Inom Europeiskt forum för forskning och innovation på säkerhetsområdet (Esrif), som lade fram sin slutrapport förra året<sup>18</sup>, hittar man de senaste trenderna på området.

---

<sup>14</sup> EUT L 69, 16.3.2005.

<sup>15</sup> KOM(2009) 149 slutlig av 30 mars 2009.

<sup>16</sup> KOM(2010) 311 slutlig av 15 juni 2010.

<sup>17</sup> Dokument 8109/08.

<sup>18</sup> Finns tillgänglig på webbplatsen <http://www.esrif.eu>.

Det europeiska programmet för skydd av kritisk infrastruktur antogs av kommissionen 2006. Som ett led i detta program antogs i slutet av 2008 direktivet om europeisk kritisk infrastruktur, som är inriktat på förfaranden för identifiering och klassificering av sådan infrastruktur och ger en definition av begreppet europeisk kritisk infrastruktur. Detta direktiv är ett första led i en EU-strategi för att hantera hot mot europeisk kritisk infrastruktur. Till att börja med är direktivet endast tillämpligt på energi- och transportsektorn. Bland åtgärderna när det gäller kritisk infrastruktur märks insatserna för att inrätta ett nätverk för varningar om hot mot kritisk infrastruktur (Ciwin) och ett EU-referensnätverk för laboratorier som testar säkerhetsutrustning, och som kan bidra till standardisering och certifiering av säkerhetslösningar.

Vad gäller säkerhet inom försörjningskedjan har EU förbundit sig att genomföra Världstullorganisationens (WCO) Safe-ramverk av standarder för säkerhet och globala förenklingar för handeln, vilket antogs av WCO-rådet i juni 2005. Kommissionen har gjort säkerhetsrelaterade ändringar av den gällande tullkodexen för gemenskapen och dess tillämpningsföreskrifter (förordning (EG) nr 648/2005<sup>19</sup> och förordning (EG) nr 1875/2006<sup>20</sup>) i syfte att stärka försörjningskedjorna till och från EU. Det rör sig bland annat om införandet av krav på förhandsinformation om lastuppgifter och en EU-ram för riskhantering. Dessutom lanserades programmet för godkända ekonomiska aktörer som innebär att ekonomiska aktörer frivilligt åtar sig att förbättra säkerheten inom sin försörjningskedja i utbyte mot åtgärder för att underlätta handeln.

### 2.2.2. Kommande utmaningar

Det krävs fortfarande ytterligare insatser inom denna del av strategin. Direktivet om kritisk infrastruktur kommer att ses över efter tre år för att bedöma vilken verkan det haft och om den behöver utökas till att omfatta även andra sektorer, t.ex. informations- och kommunikationstekniksektorn. Handlingsplanen för att förbättra sprängämnessäkerheten bör ses över och utvärderas.

→ Arbetet med att förbättra säkerheten på transportområdet kommer att fortsätta, bland annat kommer man att börja använda ny teknik för att bekämpa terroristernas nya metoder för att undgå upptäckt (t.ex. flytande explosiva ämnen och andra material än metall). Passagerarnas säkerhet måste garanteras, dock utan att detta inverkar på grundläggande rättigheterna. Det är särskilt viktigt att berörda intressenter deltar i arbetet just på området transportsäkerhet.

Man bör arbeta vidare med frågan om standardisering och certifiering av säkerhetslösningar (t.ex. detektionsteknik) som ett led i insatserna för att utarbeta en europeisk politik för industrisäkerhet. Man bör införa en gemensam EU-process för testning och prövning av säkerhetslösningar samt ett system för ömsesidigt erkännande av certifieringsresultat.

→ En av de viktigaste utmaningarna är att bättre länka samman användare i den offentliga sektorn (bl.a. rättsvårdande organ), den akademiska världen, teknikleverantörer och näringslivet för att säkerhetsforskningen ska fungera så bra som möjligt, eftersom detta leder till en hög nivå på säkerheten.

<sup>19</sup> EUT L 117, 4.5.2005, s. 13.

<sup>20</sup> EUT L 360, 19.12.2006, s. 64.

## 2.3. FÖLJA TERRORISM

Denna del av EU:s terrorismbekämpningsstrategi rör frågor som insamling och analys av information, hindrande av terroristernas rörelser och verksamhet, polisiärt och rättsligt samarbete och förhindrande av finansiering av terrorism.

### 2.3.1. Viktiga framsteg

Det har införts ett stort antal instrument som förbättrar insamlingen och utbytet av information mellan medlemsstaternas rättsvårdande organ och rättsliga myndigheter under de senaste åren. Det rör sig bland annat om direktivet om lagring av uppgifter, införlivandet av Prümramen i unionslagstiftningen och rambeslutet om förenklat informations- och underrättelseutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna i Europeiska unionens medlemsstater. Den europeiska arresteringsorder har gjort det enklare att överföra personer som misstänks ha begått allvarliga brott, bland annat terroristhandlingar, mellan medlemsstaterna<sup>21</sup>. Dessutom har man antagit den första fasen av den europeiska bevisinhämtningsordern som gör det enklare att inhämta bevisning i en annan medlemsstat<sup>22</sup>.

Europols verksamhet har förbättrats tack vare den nya rättsliga ramen och dess samarbete med Eurojust har stärkts. Europol har bidragit i betydande utsträckning till genomförandet av många av delarna i terrorismbekämpningsstrategin, bland annat genom informationsutbyte och sina arbetsregister för analysändamål samt genom att utarbeta mer strategiska instrument som t.ex. den europeiska bombdatabasen och ett varningssystem för sprängämnen och kemiskt, biologiskt, och radiologiskt och nukleärt material.

Det har införts lagstiftning för att förhindra finansiering av terrorism, särskilt det tredje penningtvättdirektivet. EU-lagstiftningen om förfaranden för förteckning av personer och enheter med koppling till terrorismverksamhet i syfte att frysa deras tillgångar har setts över för att se till att de grundläggande rättigheterna iakttas. Denna översyn omfattade framför allt rätten till effektiva rättsmedel och till försvar för de berörda personerna och enheterna, i överensstämmelse med EU-domstolens rättspraxis. Dessutom bidrar Europaparlamentets och rådets förordning 1889/2005 om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur EU<sup>23</sup> till att förhindra finansiering av terrorism, eftersom den föreskriver kontroll av förflyttningar av kontanta medel över EU:s gränser.

Förutom lagstiftning utarbetar kommissionen även åtgärder för att förhindra finansiering av terrorism, t.ex. frivilliga riktlinjer för att åtgärda problemet med att icke-statliga organisationer är sårbara för att bli utnyttjade i samband med finansiering av terrorism. Det kommer ett meddelande om detta i början av 2011.

### 2.3.2. Kommande utmaningar

För närvarande håller man på att undersöka förhållandet mellan alla de nya rättsliga instrumenten för informationsutbyte, hur de samverkar samt hur de kan tillämpas på bästa

---

<sup>21</sup> Rådets rambeslut 2003/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (EGT L 190, 18.7.2002, s. 1).

<sup>22</sup> Rådets rambeslut 2008/978/RIF av den 18 december 2008 om en europeisk bevisinhämtningsorder för att inhämta föremål, handlingar eller uppgifter som ska användas i straffrättsliga förfaranden (EUT L 350, 30.12.2008, s. 72).

<sup>23</sup> EUT L 309, 25.11.2005, s. 9.



sätt. Resultatet av denna undersökning kommer att redovisas i separata meddelanden. Utmaningen består i att få instrumenten att täcka de verkliga behoven så att medlemsstaternas myndigheter kan utbyta den information som behövs för att förhindra och bekämpa terroristbrott, med fullt iakttagande av bestämmelserna om rätten till privatliv och dataskydd.

→ I detta sammanhang ska man även lösa frågan med hur man på bästa sätt kan införa en EU-politik när det gäller användningen av PNR-uppgifter för att bekämpa terrorism och organiserad brottslighet.

Vad gäller finansiering av terrorism har det tack vare fördraget om Europeiska unionens funktionssätt införts en ny bestämmelse (artikel 75 i EUF-fördraget) som kan användas som rättslig grund för inrättandet av en ram för administrativa åtgärder såsom frysning av penningmedel och finansiella tillgångar som tillhör eller ägs av fysiska och juridiska personer, grupper eller icke-statliga enheter.

Kommissionen kommer även att undersöka om det är nödvändigt att anta EU-lagstiftning rörande utredningsmetoder, särskilt metoderna för utredning och förhindrande av terroristbrott.

→ Denna fråga kan behandlas inom ramen för det lagförslag om ett övergripande system för bevisupptagning i brottmål som grundar sig på principen om ömsesidigt erkännande och omfattar alla typer av bevisning som kommissionen kommer att utarbeta under 2011.

En sista utmaning vad gäller denna del är att se till att EU:s strategi för terrorismbekämpning är tillräckligt faktabaserad och underbyggs av bästa möjliga hotbildsbedömning. En del av lösningen på detta är att man utarbetar en gemensam metod med enhetliga parametrar för att analysera hotbilden på europeisk nivå.

## **2.4. AGERA**

I denna del av EU:s strategi för terrorismbekämpning ingår t.ex. den civila insatskapaciteten efter en terroristattack, varningssystem, generell krishanteringsförmåga och bistånd till offren för terrorism.

### *2.4.1. Viktiga framsteg*

Den viktigaste nyheten under de senaste åren vad gäller EU:s förmåga att agera är räddningstjänstmekanismen som möjliggör en samordnad insats vid alla slags kriser, även terroristattacker, och gör bruk av medlemsstaternas egna kapacitet. Det har dessutom inrättats mekanismer både på EU-nivå (EU-samordning vid katastrofer och kriser och på kommissionsnivå (Argussystemet) för samordning av insatser vid kriser. Det genomförs regelbundet övningar för att testa dessa mekanismer på alla nivåer.

Europol spelar också en viktig roll i samband med terroristdåd, särskilt då dessa har gränsöverskridande effekter, och bidrar till att samordna insatserna vid attacker tack vare sina mekanismer för informationsutbyte.

Medlemsstaternas kapacitet i samband med terroristattacker har setts över genom en andra inbördes utvärdering. Slutrapporten om detta initiativ antogs nyligen och innehåller ett antal konkreta rekommendationer till medlemsstaterna om hur de ska kunna förbättra sina insatser.

Det rör sig om strukturella frågor, kommunikation, förbättrat samarbete och kontakter med allmänheten<sup>24</sup>.

Eftersom det skulle få långtgående konsekvenser om terrorister fick tag på kemiskt, biologiskt, och radiologiskt och nukleärt material har kommissionen sedan 2006 arbetat på en metod för att förbättra säkerheten för detta slags material. Kommissionen antog ett meddelande och ett utkast till en EU-handlingsplan för kemiskt, biologiskt, och radiologiskt och nukleärt material i juni 2009 som godkändes av rådet i november 2009. EU-handlingsplanen innehåller 130 specifika åtgärder på området förebyggande, detektion och insatskapacitet vid olyckor med kemiskt, biologiskt, och radiologiskt och nukleärt material<sup>25</sup>. På området beredskap och insatsförmåga innebär detta att risker i samband med kemiskt, biologiskt, och radiologiskt och nukleärt material ska beaktas vid beredskapsplanering, att regelbundna övningar avseende sådant material ska anordnas och att motåtgärder och informationsflöden ska förbättras.

Offer för terroristattacker har konsekvent fått stöd av kommissionen, bland annat i form av finansiering av åtgärder för att förbättra deras situation. Under de senaste fem åren har ca 5 miljoner euro anslagits till stöd åt offer för terrorism. Kommissionen finansierar även ett nätverk av föreningar för terrorismoffer. Detta nätverk har till huvudsakligt syfte att främja samarbete över nationsgränserna mellan föreningar för terrorismoffer och att få till stånd att offrens intressen företräds bättre.

#### 2.4.2. Kommande utmaningar

EU:s strategi för civil insatskapacitet håller för närvarande på att utvärderas i syfte att fastställa lämpliga uppföljningsåtgärder. Kommissionen håller även på att se över hur man kan förbättra samordningen och samarbetet på området konsulärt skydd, särskilt vid en kris, och kommer att lägga fram ett meddelande om detta vid årets slut.

→ EU:s roll när det gäller kris- och katastrofhantering måste stärkas ytterligare, särskilt genom att man utvecklar EU:s snabbinsatsförmåga på grundval av befintliga instrument för humanitärt bistånd och civilskydd.

Genomförandet av EU-handlingsplanen för kemiskt, biologiskt, och radiologiskt och nukleärt material ska prioriteras. Strukturerna för genomförandet av denna handlingsplan började införas i början av 2010 och arbetet med detta pågår fortfarande. Kommissionen kommer även stödja genomförandet genom riktade anbudsförfaranden inom ramen för det finansieringsprogram som inrättats till stöd för bekämpning av terrorism och organiserad brottslighet.

I handlingsplanen för genomförandet av Stockholmsprogrammet anges att ett lagförslag till ett övergripande instrument för skydd av offer, inbegripet terrorismoffer, kommer att läggas fram av kommissionen under 2011.

→ En viktig nyhet är solidaritetsklausulen, vilken infördes genom fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (artikel 222). Det måste fastställas genomförandearrangemang för denna obligatoriska mekanism så snart som möjligt.

<sup>24</sup> Dokument 8568/10.

<sup>25</sup> Dokument 15505/1/09.

## 2.5. Övergripande frågor

För att man ska lyckas genomföra terrorismbekämpningsstrategin från 2005 är det inte bara strategins fyra delar som är av betydelse utan även ett antal övergripande frågor. Det rör sig om respekt för de grundläggande rättigheterna, samarbete med externa parter när det gäller terrorismbekämpning och finansiering.

### 2.5.1. Respekt för de grundläggande rättigheterna

Respekten för de grundläggande rättigheterna och rättsstatsprincipen utgör själva grunden för EU:s terrorismbekämpningsstrategi. Alla åtgärder för att bekämpa detta gissel måste alltid genomföras med iakttagande av full respekt för de grundläggande rättigheterna. EU måste vara mönsterbildande i detta avseende och EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna ska vara vägledande för all EU:s politik. Detta är inte bara ett rättsligt krav utan även en avgörande förutsättning för att man ska lyckas skapa ett ömsesidigt förtroende mellan de nationella myndigheterna och vinna den breda allmänhetens förtroende. Kommissionen har därför föresatt sig att se till alla redskap som används i kampen mot terrorismen till fullo respekterar de grundläggande rättigheterna. Det är särskilt viktigt att allt informationsutbyte som har samband med terrorismbekämpning sker i överensstämmelse med rättigheterna i stadgan om de grundläggande rättigheterna, särskilt skydd av personuppgifter, och EU-lagstiftningen på detta område. Kommissionen har dessutom förpliktigt sig att se till att dess politik främjar integration och delaktighet och inte utesluter någon särskild befolkningsgrupp.

I detta sammanhang hänvisar vi till en rapport som kommissionen utarbetade 2009, vilken innehåller en sammanställning av medlemsstaternas svar på frågeformuläret om tillämpningen av straffrättslig lagstiftning, förvaltningsrätt, processrätt och de fundamentala rättigheterna i samband med kampen mot terrorismen<sup>26</sup>. Det är viktigt att man följer utvecklingen i medlemsstaterna, även överklaganden i nationella domstolar av åtgärder för att bekämpa terrorism, och drar slutsatser om vad som är en hållbar politik på EU-nivå på detta område.

→ Det är viktigt att man ser till att all lagstiftning och alla åtgärder som EU vidtar på detta område till fullo överensstämmer med stadgan om de grundläggande rättigheterna, och även de tillämpningsföreskrifter som antas av medlemsstaterna.

### 2.5.2. Internationellt samarbete och partnerskap med tredjeländer

Till följd av händelserna den 11 september 2001 har det gjorts stora ansträngningar för att skapa den rättsliga och politiska ram som krävs för ett förbättrat samarbete med EU:s externa partner på området terroristbekämpning. Det rör sig t.ex. om samarbete inom internationella organisationer och organ såsom FN och G8 och inrättande av nära partnerskap med ett antal tredjeländer, särskilt Förenta staterna.

FN har utarbetat sin egen globala strategi för terrorismbekämpning, vilken antogs av generalförsamlingen i september 2006. Terrorismbekämpningsdirektiven följs även av Europarådet och OSSE. Även G8 har varit aktivt på detta område, framför allt via sin Rom-Lyon-grupp och sin arbetsgrupp för terrorismbekämpning.

Det finns även kopplingar mellan de strategier som utvecklats för den inre säkerheten i Europeiska unionen och dess motsvarigheter på det internationella planet. EU-handlingsplan

<sup>26</sup> SEK(2009) 225 av den 19 februari 2009.

för kemiskt, biologiskt, och radiologiskt och nukleärt material har till exempel samband med de globala insatserna för att bekämpa spridning av massförstörelsevapen. Det finns även mycket nära kopplingar mellan handlingsplanen och det globala initiativet för att bekämpa nukleär terrorism. EU:s ordning för kontroll av export av produkter och teknik med dubbla användningsområden bidrar dessutom till att göra det svårare för statliga och icke-statliga aktörer att få tillgång till material som kan användas för att framställa kemiska och biologiska vapen eller kärnvapen. Kommissionen spelar en ledande roll när det gäller utvecklingen på detta område.

Förbindelserna med Förenta staterna är av särskild betydelse för EU:s insatser för att bekämpa terrorism. Det antogs flera gemensamma förklaringar under 2009 och 2010, särskilt EU och Förenta staternas gemensamma förklaring om stängningen av fånglägret Guantanamo Bay och det framtida samarbetet i kampen mot terrorism, EU och Förenta staternas gemensamma förklaring om att stärka det transatlantiska samarbetet inom området för frihet, säkerhet och rättvisa, den gemensamma Toledo-förklaringen om luftfartsskydd och en förklaring av EU och Förenta staterna om terroristbekämpning (2010). Dessutom har det ingåtts en rad viktiga avtal med Förenta staterna. Det rör sig bland annat om två samarbetsavtal med Europol, ett samarbetsavtal med Eurojust och ett avtal om passageraruppgifter (PNR-uppgifter). Nyligen slutfördes förhandlingar om ett avtal om programmet för att spåra finansiering av terrorism (TFTP-programmet). Alla dessa avtal har till syfte att säkerställa att relevanta rättsvårdande organ får tillgång till den information de behöver för att kunna bekämpa terrorism, i enlighet med kraven i EU:s lagstiftning. Det har ingåtts ett avtal om överföring av PNR-uppgifter även med Kanada och Australien.

Även på expertnivån har det vidtagits en rad praktiska åtgärder för att förbättra det praktiska samarbetet med våra partner i terrorismbekämpningsfrågor, t.ex. ett seminarium mellan experter från EU och Förenta staterna om sprängämnessäkerhet i slutet av 2008. Därefter har det anordnats ytterligare seminarier under 2010 mellan experter från EU och Förenta staterna om sprängämnen, skydd av kritisk infrastruktur och förhindrande av våldsam extremism. Det bör även nämnas att samarbetet mellan EU och Förenta staterna när det gäller terrorismbekämpning även försiggår på fältet i flera tredjeländer och inom internationella forum såsom FN.

→ Den viktigaste utmaningen består i att ytterligare utveckla kanalerna och mekanismerna för samarbete med de externa parterna, särskilt Förenta staterna, i syfte att göra EU:s samarbete med dessa partner mer effektivt och mer strukturerat, både strategiskt och praktiskt. Ett förbättrat samarbete bör inte bara avse aspekten inre säkerhet utan även de tredjeländer och regioner som identifierats såsom varande gemensamma prioriteringar när det gäller arbetet med att bekämpa terroristhot (t.ex. Afghanistan, Pakistan, Irak, Jemen, Somalia och Sahelregionen). EU-organen, särskilt Europol och Eurojust, bör fortsätta att aktivt delta i samarbetet med de externa parterna för att öka mervärdet av EU:s närvaro.

I detta sammanhang bör man använda sig av den forskning som gjorts om den sociala och ekonomiska situationen i de berörda länderna för att skapa en bättre bild av orsakerna till radikaliserings- och rekryterings- och av landets egna insatskapacitet. Dessutom ska de grundläggande rättigheterna beaktas i dialogen med de relevanta parterna.

### 2.5.3. Finansiering

Finansieringsfrågan har visat sig vara en viktig faktor både för EU:s terrorismbekämpningsstrategi och medlemsstaternas insatser. När det gäller åtgärder som

vidtas inom EU kommer finansieringen från programmet om säkerhet och skydd av friheter som innehåller ett särskilt program om förebyggande, beredskap och konsekvenshantering när det gäller terrorism och andra säkerhetsrelaterade risker samt programmet om förebyggande och bekämpande av brott<sup>27</sup>. Under perioden 2007–2013 har sammanlagt 745 miljoner euro anslagits till stödåtgärder för att bekämpa terrorism och organiserad brottslighet. Dessa program har finansierat dussintals projekt som har till syfte att stödja genomförandet av EU:s strategi för terrorismbekämpning och antalet ansökningar om sådan finansiering fortsätter att öka.

→ Kommissionen kommer att lägga fram förslag om finansieringen under perioden efter 2013 i samband med nästa fleråriga budgetram samt överväga möjligheten av att inrätta en fond för inre säkerhet.

När det gäller externa åtgärder finns stabilitetsinstrumentet. Detta inrättades 2006 i syfte att förse EU med ett strategiskt verktyg för att hantera en rad olika globala säkerhetsproblem, bland annat gränsöverskridande terroristnätverk. Under 2010 har det anslagits upp till 22 miljoner euro till samarbete på säkerhetsområdet i flera regioner där terroristhotet har ökat.

### 3. FRAMTIDSPERSPEKTIV

Det framgår av bedömningen av de viktigaste framstegen i detta meddelande att det fordras betydande insatser under de kommande åren, särskilt på området terrorismbekämpning och skydd av EU:s befolkning mot terroristattacker och deras följdverkningar. Europeiska unionens insatser bör således främst inriktas på detta område. Kommissionen kommer att behandla de utmaningar som identifierats mer i detalj inom ramen för en bredare strategi för inre säkerhet och ett meddelande om denna strategi håller för närvarande på att utarbetas.

Strategin för terrorismbekämpning från 2005 har varit värdefull såtillvida att den samlat och främjat genomförandet av en bred uppsättning åtgärder och instrument som har stor betydelse för terrorismbekämpningen på EU-nivå. Fördelen med en övergripande strategi av detta slag är att Europeiska unionen kan föra en mer systematisk politik som inte påverkas i så stor grad av enskilda händelser. Att denna strategi fortfarande tjänar ett syfte bekräftas i Stockholmsprogrammet. Såsom anges i handlingsplanen för genomförandet av Stockholmsprogrammet erbjuder emellertid den nya institutionella ramen unionen klart förbättrade möjligheter att bättre sammankoppla sina olika instrument för terrorismbekämpning, liksom den interna och externa dimensionen. Även om strategins berättigande och dess huvudsakliga innehåll inte är ifrågasatt är tiden nu dock kommen att se över både hur strategin genomförs på nationell nivå och hur man ska hålla den uppdaterad så att den håller takten med utvecklingen på området. I samband med detta arbete bör särskild vikt fästas vid den nya institutionella struktur som införs genom Lissabonfördraget.

För att stödja arbetet kommer kommissionen att genomföra en studie för att göra en mer detaljerad utvärdering av den gällande politiken och de nuvarande prioriteringarna, vilken bör vara klar i tid för halvtidsöversynen av Stockholmsprogrammet. Detta är viktigt för att alla de viktigaste aktörerna på EU-nivå, dvs. rådet, parlamentet och kommissionen, ska kunna utveckla en gemensam syn på, och förståelse av, de framtida prioriteringarna när det gäller terrorismbekämpning.

---

<sup>27</sup> EUT L 58, 24.2.2007, s. 1.

\*\*\*