KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 20.10.2004
KOM(2004) 698 končno

SPOROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

Preprečevanje, pripravljenost in odziv na teroristične napade

KAZALO

1. UVOD 3

2. CIVILNA DRUŽBA IN BOJ PROTI TERORIZMU 3

2.1. Obramba temeljnih pravic pred nasilno radikalizacijo 4

2.2. Javno-zasebni varnostni dialog 4

2.3. Žrtve terorizma 4

2.4. Določitev 11. marca za dan državljanske in demokratične razprave o zagotavljanju svobode 4

3. CELOSTEN PRISTOP K PREPREČEVANJU, PRIPRAVLJENOSTI IN ODZIVU NA TERORISTIČNE NAPADE NA PODROČJU SKUPNOSTI 5

3.1. Politike Skupnosti v boju proti terorizmu 5

3.2. Zunanje sodelovanje 5

3.3. Povezovanje evropskih in nacionalnih sistemov 6

3.4. Organi, ki komunicirajo z javnostjo 7

3.5. Povezovanje z organi kazenskega pregona 7

3.6. Prednostna naloga: varnostne raziskave 8

3.7. Vloga zasebnega sektorja 8

3.8. Eksplozivi 9

1. UVOD

Po terorističnem zločinu, ki je 11. marca prizadel Madrid in Evropsko unijo kot celoto, se je Evropski svet dogovoril[1] o vrsti strateških ukrepov, ki od takrat usmerjajo boj Unije proti terorizmu.

Na zasedanju 18. junija 2004[2] je Evropski svet odobril revidiran *Akcijski načrt EU za boj proti terorizmu*. Učinkovito preprečevanje, pripravljenost in odziv Unije na teroristične napade so glavni cilji, ki jih odražajo številni različni ukrepi določeni v Akcijskem načrtu, h kateremu je Komisija odločilno prispevala[3]. Na tem zasedanju je Evropski svet opredelil številna prednostna vprašanja, ki jih je potrebno obravnavati pred koncem leta 2004: preprečevanje in obvladovanje posledic terorističnih napadov, varovanje kritične infrastrukture in financiranje terorizma.

To sporočilo in tri posamezna sporočila za vsako od navedenih področij, ki jih je Komisija[4] sprejela istočasno, ustrezajo tem zahtevam Evropskega sveta in prispevajo k pripravi, skupaj s Svetom, zasedanja Evropskega sveta 17. decembra 2004.

2. CIVILNA DRUŽBA IN BOJ PROTI TERORIZMU

Pravice do življenja, prostosti in varnosti[5] so med najbolj varovanimi – če ne najpomembnejšimi – človekovimi pravicami[6]. Terorizem ogroža vse te pravice. Ohranjanje teh pravic je osnovna naloga, ki v naših demokracijah zahteva sodelovanje vseh socialnih akterjev. Zato ne zadošča, da so evropske politike celostne, morajo biti tudi vključujoče. Vključevati morajo parlamente, gospodarske subjekte, civilno družbo ter vse evropske državljane.

Varovanje življenja, varnosti in prostosti v današnjem času zahteva nove rešitve, sredstva in pristope. Če želimo teroristom preprečiti uporabo svobode proti svobodi sami, mora cela družba sodelovati pri opredeljevanju in razvoju novih orodij in novih oblik upravljanja: bolj učinkovitih orodij, ki so potrebna za boj proti globalnemu terorizmu, in novih učinkovitih oblik upravljanja, potrebnih za ohranjanje ravnotežja med kolektivno varnostjo in individualno svobodo. Varnostni cilji pa morajo biti združljivi z načeli temeljih pravic, z mednarodnimi pravili o podjetništvu in trgovinski menjavi; zaupnost individualnih in komercialnih podatkov, ki so zbrani za namene varnostnih služb, mora biti absolutno zajamčena v EU in tudi v naših trgovskih partnerjih.

---

1 Deklaracija Evropskega sveta o boju proti terorizmu z dne 25. marca 2004 - http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/79637.pdf.

2 Evropski svet v Bruslju – 17. in 18. junij 2004 – Sklepi predsedstva, 10679/2/04 REV2 - http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/81742.pdf.

3 Delovni dokument osebja Komisije, „Pregled protiterorističnih ukrepov: Prispevek služb Komisije“ - SEC(2004) 669 z dne 25. maja 2004.

4 Sporočila Komisije yFinanciranje terorizma – zaostritev boja“ - COM(2004) 700 -, „Preventivno in posledično upravljanje v boju proti terorizmu“ - COM(2004) 701 -, in „Varovanje kritične infrastrukture v boju proti terorizmu“ - COM(2004) 702.

5 Člen 3 Splošne deklaracije o človekovih pravicah : „Vsakdo ima pravico do življenja, do prostosti in do osebne varnosti.“

6 C.f. člena 2.1 „Vsakdo ima pravico do življenja““ in 6 „Vsakdo ima pravico do prostosti in osebne varnosti.“ Listine temeljnih pravic Evropske unije - http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text_en.pdf.

2.1. Obramba temeljnih pravic pred nasilno radikalizacijo

Nasprotovanje nasilni radikalizaciji znotraj naših družb in preprečevanje pogojev, ki olajšujejo novačenje teroristov, morata biti temeljni prednostni nalogi v strategiji preprečevanja terorizma. Komisija namerava v tej zvezi prispevati k delu Sveta v letu 2005, *med drugim* na podlagi izkušenj Evropskega centra za spremljanje rasizma in ksenofobije, strokovnjakov in raziskovalcev. Njen namen bo po eni strani ugotoviti, kje lahko evropske politike in instrumenti delujejo preventivno proti nasilni radikalizaciji, in po drugi strani, kako najbolje zavarovati temeljne pravice in svoboščine vsebovane v Evropski ustavni pogodbi pred tistimi, kdor koli že so, ki bi jih poskušali napasti z nasiljem in terorjem.

2.2. Javno-zasebni varnostni dialog

Zaradi pomembne vloge zasebnega sektorja pri preprečevanju, pripravljenosti in odzivu na teroristične napade, kot je prikazano v vseh treh prispevkih k pripravi zasedanja Evropskega sveta v decembru 2004, je po mnenju Komisije potrebno vstopiti v „javno-zasebni varnostni dialog“ s predstavniki evropskih, nacionalnih in sektorskih zvez in drugih reprezentativnih organizacij. Ta pobuda bi nadgrajevala dosedanje delo na tem področju in obstoječa partnerstva, zlasti v povezavi z ustanovitvijo javno-zasebnega partnerstva za boj proti organiziranemu kriminalu. Ne sme voditi v ustvarjanje novih struktur, temveč naj predstavlja priložnost, da obe strani stopita v produktiven dialog o uskladitvi evropskih varnostnih potreb ne da bi bil pri tem moten promet blaga in storitev v Evropi, ob istočasnem spoštovanju zaupnosti individualnih in komercialnih podatkov, ki so zbrani za namene varnostnih služb, ter ob zagotavljanju, da je vpliv na podjetja in industrije, ki so povezani s predlaganimi predlogi, sorazmeren z doseženim zmanjšanjem tveganja.

2.3. Žrtve terorizma

Podpora žrtvam in njihovim družinam kot tudi prispevki k prizadevanjem za rehabilitacijo, morajo biti v družbi, ki jo zavezuje solidarnost, sestavni del odziva na teroristične napade. 25. marca je Evropski svet pozval Komisijo, naj *„po hitrem postopku zagotovi dodelitev sredstev, ki so razpoložljiva v proračunu za leto 2004, za podporo žrtvam terorizma.“*

Komisija trenutno obravnava različne vidike tega odziva in izvaja pilotni projekt, ki ga je sprejel Parlament, za podporo financiranja projektov, ki so namenjeni okrevanju žrtev in dvigovanju zavesti javnosti o teroristični grožnji.

Poleg tega je treba uvesti mehanizem, ki bi v primeru dogodka, ki bi povzročil izjemno škodo, kot na primer napada na World Trade Center v New Yorku, omogočal delitev ekonomskega bremena med celotno Evropsko unijo. Z uveljavljanjem te solidarnosti se bo vsaka država članica lažje soočala s posledicami napada takšnega obsega. Komisija preiskuje različne možnosti za takšen mehanizem z možnostjo predloga sredi leta 2005.

2.4. Določitev 11. marca za dan državljanske in demokratične razprave o zagotavljanju svobode

Komisija namerava 11. marca 2005 s slovesnostmi ob 1. evropskem dnevu žrtev terorizma počastiti spomin na žrtve zločina 11. marca 2004. Po mnenju Komisije lahko temu najbolje pripomore z določitvijo tega dneva za dan državljanske in demokratične razprave o zagotavljanju svobode. V dnevih po 11. marcu so milijoni evropskih državljanov iz vseh držav članic pokazali solidarnost, predanost, pogum in zaupanje v nacionalne in evropske

institucije. Unija mora spoštovati to demokratično zrelost in prispevati k osveščeni razpravi o občutljivih ravnovesjih, ki jih je treba poiskati, če naj Evropa enači najvišjo stopnjo javne varnosti z najstrožjim varovanjem svobode in garancij, ki so značilne za Evropo. Komisija je pripravljena v sodelovanju s Svetom prispevati k izdelavi Spominskega poročila naslovljenega na Evropski parlament ter na nacionalne in druge parlamente ter evropske državljane na sploh, v katerem bi bili opisani ukrepi, ki jih je Evropa sprejela med 11. marcem 2004 in 11. marcem 2005, njihovo izvajanje na evropski in nacionalni ravni ter glavni izzivi, ki čakajo v prihodnosti. Evropski svet bi lahko pripravil uvodno sporočilo za takšno poročilo posvečeno spominu na žrtve terorizma.

3. CELOSTEN PRISTOP K PREPREČEVANJU, PRIPRAVLJENOSTI IN ODZIVU NA TERORISTIČNE NAPADE NA PODROČJU SKUPNOSTI

3.1. Politike Skupnosti v boju proti terorizmu

Na svojem zasedanju 18. junija 2004 je Evropski svet izpostavil pomen celostnega pristopa v boju proti terorizmu in poudaril pomembnost uporabe širokega razpona instrumentov Evropske unije. Komisija se popolnoma strinja s tem pogledom, ki usmerja njeno lastno delo.

Osnutek Ustavne pogodbe odpravlja tretji steber ter pravosodje in notranje zadeve, z nekaterimi izjemami, vključuje v druge politike Unije. Komisija je pridobila pomembne izkušnje v prvem stebru na področjih, za katera je junijski Evropski svet zaprosil za njen prispevek. To omogoča gladek institucionalen prehod na področjih, kjer bo Komisija po začetku veljavnosti te pogodbe prevzela svojo tradicionalno vlogo priprave politik in izvrševanja. Komisija meni, da je doslednost in učinkovitost v boju proti terorizmu mogoče doseči samo z boljšo integracijo policijskega sodelovanja in pravosodnega sodelovanja v celotne politike Unije.

Vsako od ostalih treh sporočil, ki so del tega prispevka, obravnava načine, na katere bi lahko Komisija z obstoječimi orodji, in v nekaterih primerih opremljena z novimi orodji, izboljšala evropsko preprečevanje, pripravljenost in odziv na teroristične napade na področjih financiranja terorizma, preprečevanja in obvladovanja posledic ter varovanja kritične infrastrukture v boju proti terorizmu. Opozarjajo tudi na številne krovne zahteve, ki se nanašajo na več instrumentov in sredstev iz širokega spektra politik Skupnosti.

Naslednje aktivnosti ponazarjajo vključevanje varnostnih ciljev v številne politike Skupnosti z namenom preprečevanja, pripravljenosti in odziva na teroristične napade. Ne gre za izčrpen seznam vseh področij politike, kjer Komisija trenutno neposredno prispeva k izvajanju Akcijskega načrta Unije za boj proti terorizmu. Takšen seznam, ki bi vključeval tudi vsa druga področja politike, kjer Komisija prispeva k doseganju strateških prednostnih nalog, ki jih je 25. marca določil Evropski svet, bi vključeval številna druga raznolika področja od prometa, energetike do vesolja.

3.2. Zunanje sodelovanje

Evropski svet je na svojem zasedanju 18. junija poudaril, *„da je potrebno zagotoviti popolno vključitev boja proti terorizmu v politiko zunanjih odnosov EU in zahteva[l], da se decembrskemu Evropskemu svetu predloži konkretne predloge za najučinkovitejši način za dosego tega cilja.“*

Komisija v sodelovanju s Svetom išče načine vključitve boja proti terorizmu v različne elemente politike zunanjih odnosov EU. Kot prvi prispevek so službe Komisije pripravile delovni dokument, „Strategija Komisije za protiteroristično tehnično pomoč“.

V tem dokumentu je opredeljena utemeljitev strateške politike za razvoj prispevka Komisije k celotnemu pristopu EU k zagotavljanju protiteroristične pomoči tretjim državam in regijam. Strategija je utemeljena na naslednjih zahtevah: pomoč ES mora razvijati obstoječe sodelovanje in pomoč, zanjo mora biti značilno sodelovanje držav prejemnic; mora se osredotočati na področja primerjalne prednosti ES: geografsko, s posebnim poudarkom na širšem evropskem sosedstvu; in tematsko, z zagotovitvijo dolgoročnejšega vzpostavljanja institucij potrebnega za zagotavljanje trajnih rezultatov na prednostnih področjih resolucije Varnostnega sveta ZN 1373, kot so policijsko in pravosodno sodelovanje, finančna zakonodaja in praksa ter upravljanje mej.

Komisija bo nadalje razvijala vse prometne in energijske varnostne vidike v okviru boja proti terorizmu, tudi z oblikovanjem programov zunanje pomoči in v sodelovanju s tretjimi državami. Stopnja varnosti glede infrastrukture in postopkov v sosedah Evropske unije in tretjih državah s katerimi ima Unija trajne trgovinske odnose, mora biti kar najvišja. V vsakem primeru mora biti skladna z mednarodno uveljavljenimi standardi.

V izogib ponovnemu preverjanju ali pregledovanju uvoza blaga ali oseb ob vstopu ali v tranzitu se mora Komisija dogovoriti in pripraviti predloge sporazumov o vzajemnem priznavanju glede izvajanja dogovorjenih mednarodnih ukrepov in jih predlagati državam članicam v potrditev. Te sisteme je treba redno medsebojno pregledovati.

Komisija pripravlja dodatne prispevke o drugih vidikih pristopa EU k vključevanju boja proti terorizmu v svoje zunanje odnose, in sicer: razvijanje kulturnega dialoga z islamskim svetom, obravnavanje faktorjev, ki so osnova za terorizem, in obravnavanje povezav med mednarodnim organiziranim kriminalom in terorizmom.

Poleg tega v sodelovanju s Svetom nastajajo tudi pomembne povezave na področju neširjenja orožja za množično uničevanje, vključno z ukrepi glede blaga z dvojno uporabo in nadzora nad izvozom.

Treba je opozoriti, da povezana vprašanja predstavljajo pomemben del večstranskih in dvostranskih programov sodelovanja, v katere je vključena Komisija.

3.3. Povezovanje evropskih in nacionalnih sistemov

Če naj bo Evropa sposobna svojim državljanom zagotoviti varnost po najvišjih možnih standardih, mora imeti najboljše podatke in najboljše strokovno znanje, kjer koli ga je mogoče najti.

Komisija je razvila številne sisteme hitrega obveščanja in sistem civilne zaščite, ki omogočajo konkreten, usklajen in učinkovit izraz solidarnosti v nujnih primerih, vključno s primeri terorističnega značaja. Dežurna služba Direktorata za varnost pri Komisiji deluje 24 ur/7 dni na teden. Deluje kot kontaktna točka za večino sistemov hitrega obveščanja. Poleg tega obstajajo centri za poveljevanje in krizne sobe pri različnih službah, ki se v primeru opozorila zaženejo in so povezani z enakovrednimi telesi v vseh državah članicah Unije. Komisija zdaj aktivno razmišlja o ustanovitvi centralne strukture, ki bi po potrebi povezovala vse

podsisteme in v primeru krize gostovala skupne ekipe, kar bi združilo vse pomembne podatke in strokovno znanje.

Analogni procesi konsolidacije in povezovanja na evropski ravni so potrebni in dejansko nastajajo na področjih boja proti financiranju terorizma – npr. dostop organov kazenskega pregona in obveščevalnih služb do podatkovnih baz subjektov in transakcij finančnih ustanov v realnem času.

Nadalje je Komisija Svetu in Parlamentu predložila predlog glede zagotavljanja varnosti dobavne verige, z namenom vzpostavitve boljšega sistema opozarjanja glede menjave blaga, da se zagotovi boljši nadzor vsega sumljivega prometa, ne da bi pri tem ovirali normalen trgovinski tok.

3.4. Organi, ki komunicirajo z javnostjo

Medtem ko je notranje obveščanje med organi kritičnega pomena v primeru terorističnega napada ali podobnega nujnega primera, je lahko dobro komuniciranje z javnostjo ravno tako kritičnega pomena. Kot je pokazal izpad električne energije v Italiji, lahko nezadostno obveščanje javnosti vodi v nemir in celo množično histerijo. Ravno tako lahko pride do katastrofe, ki bi jo lahko preprečili ali ublažili, če ne bi spregledali pomembnih sporočil javnosti.

Dobro komuniciranje z javnostjo zahteva moderne in najsodobnejše sisteme in postopke komuniciranja in obdelave podatkov, ki so prilagojeni na nove grožnje. Učinkoviti komunikacijski in informacijski sistemi lahko pripomorejo k zgodnjemu odkrivanju dogodkov, hitri analizi in opozarjanju prebivalstva v ciljnih območjih. Zato predstavljajo ključne instrumente za preprečevanje in ublažitev posledic kakršne koli grožnje ali napada. Številne države članice trenutno preizkušajo svoje sisteme javnega opozarjanja in testirajo ali so že uvedle nove tehnične zmožnosti kot na primer tehnologijo GSM cell-broadcast (pošiljanje sporočil vsem uporabnikom na določenem območju - celici).

Novo okolje globalne varnosti in hiter tehnološki razvoj predstavljata pomembne nove izzive javni varnosti in službam za komunikacijo v nujnih primerih. Komisija vzpostavlja forum uporabnikov, ki ga sestavljajo uslužbenci na področju javne varnosti in služb za komunikacijo v nujnih primerih. Forum bo spodbujal trajnejši dialog med izvajalci storitev v nujnih primerih in organi glede interoperabilnih sistemov za delovanje v nujnih primerih in glede novih konceptov sistemov in postopkov opozarjanja javnosti.

3.5. Povezovanje z organi kazenskega pregona

Druga zahteva se nanaša na vlogo organov kazenskega pregona in notranjih varnostnih organov. Posredovanje teh agencij bo lahko potrebno na vseh omenjenih področjih. Takšna vloga je ključna v boju proti financiranju teroristov, zelo priporočljiva pri ugotavljanju ocen ranljivosti in določanju standardov za varovanje kritične infrastrukture ter do različne mere neizogibna pri odzivu na vsak teroristični napad.

Kljub temu bi bilo mogoče, in po mnenju Komisije potrebno, znatno izboljšati prenos opozoril med sistemi Skupnosti ter organi kazenskega pregona in notranjimi varnostnimi organi držav članic. Ti organi bi morali imeti dostop do opozoril, ki prihajajo iz različnih evropskih sistemov, in tudi možnost prispevati pomembne podatke. Komisija meni, da bi moral Europol gostiti mehanizem opozarjanja organov kazenskega pregona (Mrežo organov

kazenskega pregona, LEN) in povezavo z ostalimi evropskimi sistemi hitrega obveščanja in odziva. Sodelovanje Europola bo potekalo v okvirih Konvencije o Europolu.

Komisija meni tudi, da mora Europol igrati pomembno vlogo pri vzpostavitvi Evropskega programa za varovanje kritične infrastrukture (EPCIP), priprave za katerega namerava zaključiti tekom leta 2005.

Mnenje Komisije je, da morajo imeti Europol, Eurojust in drugi pristojni organi dostop do najpopolnejših in najnovejših podatkov, da se zagotovi učinkovit boj proti financiranju terorizma. Na nacionalni, evropski in mednarodni ravni mora prevladovati pripravljenost izmenjave podatkov povezanih z vsemi terorističnimi kršitvami, vključno s sodelovanjem v dejavnostih teroristične skupine s kakršno koli obliko financiranja.

3.6. Prednostna naloga: varnostne raziskave

Komisija meni, da mora Unija tako količinsko kot kakovostno odločilno spodbuditi in več kot podvojiti znanstveno in tehnološko raziskovanje na področju varnosti.

Vprašanja glede civilnega varovanja (vključno z biološko varnostjo in varovanjem pred tveganji, ki izhajajo iz terorističnih napadov) in kriznega upravljanja pokriva oddelek Znanstvena podpora politikam v 6. okvirnem raziskovalnem programu. Poleg obstoječih pobud je Komisija pred kratkim sprejela Sporočilo „Varnostne raziskave – naslednji koraki“, ki temelji na poročilu, ki ga je pripravila Skupina oseb na področju varnostnih raziskav. To poročilo zagovarja najmanj 1 milijardo EUR dodatnih sredstev letno za Program Evropske unije za varnostne raziskave od leta 2007 dalje. Komisija je zabeležila predlog Skupine oseb, da je treba varnostnim raziskavam dodeliti ustrezno višino sredstev. V skladu s tem je v finančnih perspektivah sprožila nadaljnje finančno in politično ukrepanje.

Evropski program za varnostne raziskave bi znatno okrepil delovanje na številnih področjih, od katerih so mnoga nujna, da se zadosti zahtevam boja proti financiranju terorizma, varovanja kritične infrastrukture in razvijanja obravnavanja posledic. Poleg tega bo pomen kibernetske varnost kot usmeritve programa IST še naprej velik, saj razvoj „e-gospodarstva“ zahteva hkratno izboljšanje „e-varnosti“.

Komisija meni, da mora zasebni sektor igrati pomembno vlogo in konkretno naložbo v varnostne raziskave. Na svoji strani mora biti Unija pripravljena podpirati razvoj skupnih raziskovalnih družb, ki združujejo javna in zasebna sredstva.

3.7. Vloga zasebnega sektorja

Naslednja bistvena zahteva velikega pomena je učinkovito in celostno sodelovanje z zasebnim sektorjem. Naj gre za potrebo po nadzoru finančnih tokov ali za izboljševanje odpornosti kritične infrastrukture, v vsakem primeru bodo imeli zasebni izvajalci pomembno vlogo. Komisija meni, da je potrebno zasebni sektor čim hitreje vključiti v ugotavljanje in razvoj novih rešitev za izboljšanje varnosti blaga in storitev.

Terorizem bo najpogosteje zahteval tehnološko inovativnost in nove oblike partnerstev, kar bo vodilo v dodatno notranjo in zunanjo konkurenčnost. Strukturirano vključevanje zasebnega sektorja v razvoj visokih standardov, praks in postopkov za izboljšanje varnosti blaga in storitev naj prispeva, kjer je to mogoče, v izogib uvedbi novih zakonskih zahtev za industrijo. Ohranitev in krepitev celovitosti notranjega trga zahteva, da se to izvede s sodelovanjem na evropski ravni.

3.8. Eksplozivi

V svoji deklaraciji z dne 25. marca je Evropski svet ugotavljal, da *„je treba zagotoviti, da se terorističnim organizacijam in skupinam prepreči dostop do surovin njihovih dejavnost“*. Nadalje je poudaril *„potrebo po zagotovitvi večje varnosti orožja, eksplozivov, opreme za izdelovanje bomb in tehnologij, ki pripomorejo k izvajanju terorističnih zločinov“*. Vprašanje je bilo kasneje obravnavano v „Zbirki“ Komisije in vključeno v revidiran Akcijski načrt.

Komisija aktivno zasleduje zgornje cilje in prispeva k delu Sveta, zlasti z delovnimi dokumenti osebja. To delo se izvaja z vključevanjem raziskovalne skupnosti, strokovnjakov, Europola ter izdelovalcev eksplozivov in detonatorjev. Cilj je zlasti, da bi sledljivost, detekcija, izboljšanje ugotavljanja istovetnosti, skladiščenje, vodenje evidenc, prevoz ter postopki ravnanja z evropskimi eksplozivi in detonatorji učinkovito pripomogli k najvišji možni stopnji varnosti. Po potrebi bodo v ta namen predstavljeni predlogi.