EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 20.10.2004
KOM(2004) 698 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

Terroristattacker – förebyggande, beredskap och insatser

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INTRODUCTION 3

2. CIVIL SOCIETY AND THE FIGHT AGAINST TERRORISM 3

2.1. Defending fundamental rights against violent radicalisation 4

2.2. Public-Private Security Dialogue 4

2.3. Victims of terrorism 4

2.4. Making 11 March a day of civic and democratic debate on securing freedom 4

3. AN INTEGRATED APPROACH TO THE PREVENTION, PREPAREDNESS AND RESPONSE TO TERRORIST ATTACKS IN THE COMMUNITY SPHERE 5

3.1. Community policies in the fight against terrorism 5

3.2. External cooperation 6

3.3. Integrating European and national systems 6

3.4. Authorities communicating with the public 7

3.5. Linking-up with the law enforcement community 7

3.6. The security research priority 8

3.7. The role of the private sector 9

3.8. Explosives 9

1. INLEDNING

I efterdyningarna av terroristattacken som drabbade Madrid och Europeiska unionen den 11 mars enades man i Europeiska rådet om en rad strategiska mål[1] som sedan dess legat till grund för EU:s kamp mot terrorismen.

Vid Europeiska rådets möte den 18 juni 2004[2] bekräftades *EU:s reviderade handlingsplan för kampen mot terrorism*. Kommissionen stod för ett avgörande bidrag[3] till denna handlingsplan. I planen identifieras åtgärder som i många fall avspeglar övergripande mål som effektivt förebyggande, effektiv beredskap och effektiva insatser vid terroristattacker. På mötet slog Europeiska rådet också fast vilka frågor som skulle prioriteras och uppmärksammas före slutet av 2004: att förebygga och hantera konsekvenserna av terroristattacker, skydda viktiga infrastrukturer och förhindra finansiering av terrorism.

Detta och de tre fristående meddelanden som kommissionen antar samtidigt på vart och ett av ovanstående områden[4] är ett svar på Europeiska rådets begäran om konkreta förslag. De syftar till att underlätta förberedelserna som görs i samarbete med rådet inför Europeiska rådets möte den 17 december 2004.

2. DET CIVILA SAMHÄLLET I KAMPEN MOT TERRORISM

Rätten till liv, frihet och personlig säkerhet[5] är de högst skattade, och kanske de allra viktigaste, av alla mänskliga rättigheter[6]. Terrorismen är ett hot mot dem alla. Att bevara dessa rättigheter är en fundamental uppgift som kräver att alla aktörer i vårt samhälle deltar. Det räcker alltså inte att den europeiska politiken är samlad, den måste också vara samlande. Parlament, ekonomiska aktörer, det civila samhällets organisationer och alla europeiska medborgare måste engageras.

För att skydda liv, säkerhet och frihet krävs det i dagens läge nya lösningar, nya hjälpmedel och nya metoder. Om terrorister skall berövas sin frihet för att inte själva kränka friheten måste hela samhället vara med och definiera och utveckla nya redskap och kontrollhjälpmedel; de effektivare redskap som krävs för att bekämpa den globala terrorismen och de nya effektiva kontrollhjälpmedel som måste till för att upprätthålla balansen mellan kollektivets säkerhet och individens frihet. Säkerhetsmålen måste vara förenliga med de grundläggande friheterna och de internationella reglerna om fritt företagande och

---

1 Europeiska rådets uttalande om bekämpande av terrorism den 25 mars 2004, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/sv/ec/79646.pdf

2 EUROPEISKA RÅDET I BRYSSEL – 17 OCH 18 JUNI 2004 – ORDFÖRANDESKAPETS SLUTSATSER, 10679/2/04 REV2, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/sv/ec/81749.pdf

3 Kommissionens arbetsdokument, "*Compendium Counter-Terrorist Actions: Contribution of the Commission Services*", SEC (2004) 669 av den 25 maj 2004

4 Kommissionens meddelanden om förebyggande av och kamp mot finansiering av terrorism [KOM(2004) 700], beredskap och följdhantering i kampen mot terrorismen [KOM(2004) 701] och skydd av viktig infrastruktur i kampen mot terrorismen [KOM (2004) 702].

5 Artikel 3 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna: "Envar har rätt till liv, frihet och personlig säkerhet."

6 Jämför artikel 2.1 "Var och en har rätt till liv." och artikel 6 "Var och en har rätt till frihet och säkerhet." i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text_sv.pdf

handelsutbyte. Personuppgifter och affärsuppgifter som samlas in för säkerhetsändamål måste garanteras absolut sekretess inom EU och av våra handelspartner.

2.1. Skydd för de grundläggande friheterna mot extremistiskt våld

Att motsätta sig extremistiskt våld i samhället och försvåra rekryteringen av terrorister är grundläggande prioriteringar i en strategi för att förebygga terrorism. Kommissionen avser att bidra till arbetet med detta i rådet under 2005 genom att bland annat utnyttja fackkunskaperna som finns hos det europeiska centrumet för övervakning av rasism och främlingsfientlighet och hos experter och forskare. Målet är dels att identifiera hur EU-politik och EU-lagstiftning kan användas för att förebygga extremistiskt våld, dels att undersöka hur man bäst kan skydda de grundläggande rättigheterna och friheterna i fördraget om konstitutionen från dem – vilka det än vara må – som kan tänkas hota dessa genom våld och terror.

2.2. Säkerhetsdialog mellan det offentliga och det privata

Mot bakgrund av att den privata sektorn spelar en så viktig roll för förebyggandet, beredskapen och insatserna vid terroristattacker, vilket framgår av de andra tre bidragen till förberedelserna inför Europeiska rådets möte i december 2004, anser kommissionen att man måste inleda en säkerhetsdialog mellan det offentliga och det privata genom att engagera europeiska och nationella sammanslutningar, branschorganisationer och andra intresseorganisationer. Denna dialog bör utgå ifrån tidigare arbete på detta område och de partnerskap som redan finns, i synnerhet de offentlig-privata partnerskapen mot organiserad brottslighet. Tanken är inte att bilda nya strukturer utan snarare att skapa möjligheter för båda sidor att inleda en konstruktiv dialog om hur man väger säkerhetsbehovet mot behovet av att inte hindra den fria rörligheten för varor och tjänster inom EU, samtidigt som man respekterar sekretessen när det gäller personuppgifter och affärsuppgifter som samlas in för säkerhetsändamål och ser till att konsekvenserna för de företag och industrier som berörs av de föreslagna åtgärderna står i proportion till minskningen av säkerhetsriskerna.

2.3. Terrorismens offer

I ett solidariskt samhälle är stöd till offren och deras familjer och bidrag till rehabiliteringsinsatser en självklarhet vid en terroristattack. Den 25 mars uppmanade Europeiska rådet kommissionen att ”se till att det så snabbt som möjligt finns tillgängliga medel i 2004 års budget för stöd till offren för terrorism”.

Kommissionen undersöker för närvarande de olika aspekterna av en sådan insats och håller på att genomföra ett pilotprojekt som är godkänt av parlamentet och syftar till att stödja finansieringen av projekt för att hjälpa offren och för att öka allmänhetens medvetenhet om terrorhoten.

Utöver detta bör en mekanism inrättas som kan användas för att fördela den ekonomiska bördan mellan alla länder i EU om det skulle inträffa något som orsakar extrema skador, som exempelvis attacken mot World Trade Center i New York. Sådan solidaritet skulle göra det lättare för alla medlemsstater att handskas med följderna av en attack av sådan omfattning. Kommissionen undersöker olika alternativ för en mekanism av detta slag och planerar att lägga fram ett förslag vid halvårsskiftet 2005.

2.4. Den 11 mars – en dag för demokratisk medborgardebatt om att värna friheten

Kommissionen avser att bidra till att hedra minnet av offren för terroristattacken den 11 mars 2004 genom de högtidligheter som skall hållas den första europeiska dagen för terrorismens offer, den 11 mars 2005. Kommissionen anser att den bäst kan bidra till detta genom att göra dagen till en dag för demokratisk medborgardebatt om att värna friheten. Dagen efter den 11 mars visade miljontals EU-medborgare i alla medlemsstater sin solidaritet, sitt engagemang, sitt mod och sin tillit till nationella och europeiska institutioner. Unionen måste visa sin aktning för en sådan demokratisk mognad och bidra till en upplyst debatt om den hårfina balans som måste uppnås om EU skall kunna förena en hög nivå av offentlig säkerhet med ett starkt skydd av de friheter och rättssäkerhetsgarantier som är kännetecknande för Europa. Kommissionen vill gärna i samarbete med rådet utarbeta en minnesrapport riktad till Europaparlamentet och till parlamenten i medlemsstaterna och i andra länder, samt till EU-medborgarna i allmänhet. Denna rapport skulle innehålla en redogörelse för vilka åtgärder EU har vidtagit under perioden 11 mars 2004 – 11 mars 2005, hur långt de har genomförts på europeisk respektive nationell nivå och vilka stora utmaningar som väntar i framtiden. Europeiska rådet skulle kunna skriva förordet till en sådan rapport, tillägnad terrorismens offer.

3. ETT INTEGRERAT TILLVÄGAGÅNGSSÄTT MOT TERRORISTATTACKER INOM GEMENSKAPEN

3.1. Gemenskapspolitik i kampen mot terrorism

På sitt möte den 18 juni 2004 underströk Europeiska rådet betydelsen av en samlad strategi i kampen mot terrorismen och av att man använder alla de instrument som redan står till Europeiska unionens förfogande. Kommissionen delar fullt ut denna åsikt, som redan vägleder dess eget arbete.

I utkastet till fördraget om konstitutionen avskaffas den tredje pelaren och rättsliga och inrikes frågor integreras, med några få undantag, med EU:s övriga politikområden. Kommissionen har skaffat sig betydande erfarenheter på de områden inom den första pelaren som Europeiska rådet i juni bad att få kommissionens bidrag till. Detta banar väg för en friktionsfri övergång inom de områden där kommissionen, efter att fördraget har trätt i kraft, kommer att spela sin traditionella roll och utarbeta och genomföra politik. Kommissionen anser att terrorismen bara kan bekämpas konsekvent och effektivt om polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet integreras bättre med de övergripande politikområdena.

I vart och ett av de övriga tre meddelandena, som ingår i detta bidrag, diskuteras de olika sätt som kommissionen under nuvarande förutsättningar och, i vissa fall, utrustad med nya redskap, skulle kunna förbättra EU:s förebyggande av terroristattacker samt EU:s beredskap och insatser om attacker skulle ske. Meddelandena handlar om finansiering av terrorism, förebyggande och följdhantering respektive skydd av viktiga infrastrukturer i kampen mot terrorism. I meddelandena framhävs också betydelsen av flera övergripande krav, som går tillbaka på en rad olika instrument och medel inom ett brett spektrum av gemenskapens politikområden.

De åtgärder som tas upp nedan illustrerar hur säkerhetsmål kan integreras i många av gemenskapens politikområden på ett sätt som bidrar till att förebygga terroristattacker och ökar förutsättningarna att stå redo med insatser vid sådana angrepp. Det är inte fråga om en

uttömmande företeckning över alla politikområden där kommissionen för närvarande bidrar direkt till genomförandet av unionens handlingsplan för kampen mot terrorism. En sådan förteckning, och en förteckning över alla övriga politikområden där kommissionen bidrar till att uppnå de strategiska prioriteringar som Europeiska rådet fastställde på sitt möte den 25 mars, skulle omfatta många andra, vitt skilda områden såsom transport, energi och rymdteknik.

3.2. Externt samarbete

På sitt möte den 18 juni betonade Europeiska rådet ”*behovet av att säkerställa att kampen mot terrorism fullt ut integreras i EU:s politik för yttre förbindelser och begär att konkreta förslag läggs fram för Europeiska rådets möte i december om hur detta kan uppnås på effektivaste sätt*.”

Inför Europeiska rådets möte undersöker kommissionen tillsammans med rådet hur terroristbekämpningen kan införlivas med de olika delarna av EU:s politik för yttre förbindelser. Som ett första bidrag har kommissionen utarbetat ett arbetsdokument med titeln ”*The Commission's Counter-Terrorism Technical Assistance Strategy*” (Kommissionens strategi för tekniskt bistånd till terroristbekämpningen).

I dokumentet förklaras den strategisk-politiska grunden till att kommissionen bör bidra till den överordnade EU-strategi som syftar till att ge tredje länder och regioner bistånd i kampen mot terrorism. Strategin grundas på följande: Europeiska kommissionens bistånd bör bygga på befintligt samarbete och bistånd och kännetecknas av samarbete med mottagarländerna. Det bör koncentreras till områden där kommissionen har en komparativ fördel – geografiskt med tyngdpunkt på ett utvidgat europeiskt grannskap och tematiskt genom att sörja för en mer långsiktig uppbyggnad av de institutioner som krävs för varaktiga resultat – och täcka de prioriterade områdena i FN:s säkerhetsråds resolution 1373, dvs. polissamarbete och straffrättsligt samarbete, finansiell lagstiftning och praxis samt gränskontroll.

Därutöver vill kommissionen som ett led i kampen mot terrorism utveckla säkerhetsaspekter på alla plan inom transport- och energiområdena, bl.a. genom externa biståndsprogram och samarbete med tredje land. I Europeiska unionens grannländer och i tredje länder som EU har varaktiga handelsförbindelser med måste säkerhetsnivån vad gäller infrastruktur och förfaranden vara så hög som möjligt. Under alla omständigheter bör de nå upp till internationell standard.

För att undvika upprepade kontroller av importerade varor eller av personer som anländer till eller passerar genom ett land, bör kommissionen utarbeta avtal om ömsesidigt erkännande av genomförandet av internationellt erkända åtgärder och lägga fram dem för medlemsstaterna så att de kan godkänna dem. Dessa system bör regelbundet granskas av experter.

Kommissionen ger även bidrag till andra aspekter av EU:s strategi när det gäller att integrera kampen mot terrorismen med de yttre förbindelserna. Det handlar om att utveckla en kulturell dialog med den islamiska världen, om att ta itu med de underliggande orsakerna till terrorism och om att tackla kopplingarna mellan internationell organiserad brottslighet och terrorism.

Denna verksamhet är dessutom nära förbunden med det pågående samarbetet med rådet i fråga om icke-spridning av massförstörelsevapen, bland annat åtgärderna som rör produkter med dubbla användningsområden och exportkontroll.

Det bör också noteras att liknande frågor utgör en viktig del av de multilaterala och bilaterala samarbetsprogram som kommissionen deltar i.

3.3. Integrering av europeiska och nationella system

En förutsättning för att EU skall kunna garantera medborgarna största möjliga trygghet är att man har tillgång till de säkraste informationskällorna och den bästa expertisen oavsett var dessa finns.

Kommissionen har utvecklat en rad system för snabb varning och ett räddningstjänstsystem som gör det möjligt att visa solidaritet på en konkret, samordnat och effektivt sätt i katastrofsituationer, även sådana som är en följd av terroristattacker. Vakttjänsten på kommissionens säkerhetsdirektorat är bemannad dygnet runt och fungerar som kontaktpunkt för de flesta varningssystem. Dessutom finns det olika kontrollcentrum och kriscentraler som aktiveras vid alarm, och som är sammankopplade med motsvarande strukturer i EU:s alla medlemsstater. Kommissionen överväger nu aktivt att upprätta en central struktur som vid behov skulle förbinda alla delsystemen och vid en kris fungera som bas för gemensamma team så att all nödvändig information och expertkunskap fanns samlad på ett ställe.

Sådana konsoliderings- och integrationsprocesser behövs även på europeisk nivå och är faktiskt redan på väg i kampen mot finansiering av terrorism, exempelvis direkt tillgång till finansiella institutioners databaser med upplysningar om personer och transaktioner för alla brottsbekämpande myndigheter och underrättelsetjänster.

I fråga om säkerheten i leverantörskedjan har kommissionen nyligen lagt fram ett förslag för rådet och Europaparlamentet om att skapa ett bättre varningssystem och därigenom öka möjligheterna att kontrollera alla misstänkta rörelser utan att hindra de normala handelsflödena.

3.4. Myndigheternas kommunikation med allmänheten

Den interna kommunikationen mellan myndigheter är avgörande vid en eventuell terroristattack eller liknande katastrofsituationer, men god kommunikation med allmänheten kan visa sig vara lika viktig. Det omfattande strömavbrottet i Italien visar att brist på adekvat kommunikation med befolkningen kan leda till oro och masshysteri. På samma sätt kan underlåtenhet att uppfatta viktiga signaler från befolkningen leda till katastrofer som annars hade kunnat undvikas eller begränsas.

God kommunikation med allmänheten kräver moderna, avancerade system och metoder för kommunikation och informationsbehandling, anpassade till den nya hotbilden. Effektiva kommunikations- och informationssystem kan göra det möjligt att snabbt upptäcka och analysera en incident och att larma befolkningen i berörda områden. Sådana system är alltså mycket viktiga när det gäller att förebygga och begränsa följderna av ett hot eller en attack. Flera medlemsstater testar för närvarande sina system för larm till allmänheten. Dessutom testas eller används redan nya tekniska möjligheter, exempelvis system för mobiltelefonibaserad varning.

Dagens globala säkerhetssituation och snabba teknologiska utveckling utgör nya och stora utmaningar för den offentliga säkerheten och för kommunikationssystemen i nödsituationer. Kommissionen arbetar på att bygga upp ett användarforum av tjänstemän som är specialiserade på dessa områden. Detta forum kommer att underlätta en mer permanent dialog

mellan larmtjänster och myndigheter om driftskompatibla system för hantering av krissituationer och om nya koncept för larmsystem och larmmetoder.

3.5. Förbindelser med brottsbekämpande myndigheter

Ett annat krav gäller de brottsbekämpande myndigheternas och interna säkerhetsmyndigheternas involvering. De kan behöva ingripa på alla områden som berörs här. I kampen mot finansiering av terrorism spelar de en avgörande roll. Deras deltagande är dessutom av stor vikt i samband med sårbarhetsbedömningar och utarbetande av normer för skydd av viktig infrastruktur. Slutligen är de mer eller mindre oumbärliga i samband med insatser efter eventuella terroristattacker.

Enligt kommissionens uppfattning kan och bör emellertid samkörningen av larm mellan gemenskapssystemen och ovannämnda myndigheter i medlemsstaterna förbättras avsevärt. De bör kunna ta emot de larm som sänds ut av olika europeiska system och också kunna bidra med relevant information. Kommissionen menar att Europol bör vara värdorganisation för en larmmekanism på brottsbekämpningsområdet (*Law Enforcement Network, LEN*) och denna mekanism bör knytas samman med andra EU-system för tidig varning och snabba insatser. Europols skulle delta inom ramen för Europolkonventionen.

Kommissionen anser också att Europol bör spela en större roll i uppbyggnaden av det europeiska programmet för skydd av viktig infrastruktur, som förväntas vara avslutad under 2005.

Kommissionen är av den uppfattningen att Europol, Eurojust och andra ansvariga myndigheter skall ha tillgång till den mest kompletta och aktuella information som finns, så att finansieringen av terrorismen kan bekämpas effektivt. Alla aktörer på nationell, europeisk och internationell nivå måste vara villiga att utbyta information om terrorhandlingar, även information om medverkan i en terrorgrupps aktiviteter genom någon form av finansiering.

3.6. Prioritering av säkerhetsforskning

Kommissionen anser att EU måste vidta avgörande åtgärder, såväl kvantitativt som kvalitativt, för att förstärka den vetenskapliga och tekniska forskningen på säkerhetsområdet avsevärt.

Frågor som rör räddningstjänst (inklusive biosäkerhet och skydd mot risker förbundna med terroristattacker) och krishantering behandlas i sektionen för vetenskapligt stöd till politikområden i det sjätte ramprogrammet för forskning. Utöver de pågående initiativen har kommissionen nyligen antagit ett meddelande om kommande etapper i säkerhetsforskningen som utgår från en rapport utarbetad av en ”högnivågrupp” på detta område. Denna rapport förordar ytterligare minst 1 miljard euro per år för finansiering av ett europeiskt säkerhetsforskningsprogram från 2007 och framåt. Kommissionen har tagit fasta på högnivågruppens rekommendation, om att säkerhetsforskningen bör tilldelas lämpliga resurser, och fastställt en motsvarande budgetmässig och politisk uppföljning i den finansiella översikten.

Ett europeiskt säkerhetsforskningsprogram skulle bidra till en betydande förstärkning av verksamheten på många av de områden, vilket i många fall är nödvändigt för att bekämpa finansieringen av terrorismen, skydda viktig infrastruktur och utveckla följdhanteringen. Dessutom kommer IT-säkerheten även i fortsättningen att vara en central del av IST-

programmet eftersom utvecklingen av en e-ekonomi kräver en parallell förbättring av e-säkerheten.

Kommissionen anser att den privata sektorn måste ha en viktig roll – och göra konkreta investeringar – i säkerhetsforskningen. Unionen måste å sin sida vara redo att stödja utvecklingen av innovativa former för offentligt-privat forskningssamarbete.

3.7. Den privata sektorns roll

Ett effektivt och integrerat samarbete med den privata sektorn är ett annat mycket viktigt och övergripande krav. Oavsett om det gäller att övervaka de finansiella strömmarna eller förstärka den viktiga infrastrukturens motståndskraft kommer privata aktörer att ha en avgörande roll att spela. Kommissionen anser att det är nödvändigt att engagera den privata sektorn i ett så tidigt skede som möjligt av arbetet med att identifiera och utveckla nya lösningar som ökar säkerheten kring varor och tjänster.

Terroristhotet kommer ofta att tvinga fram teknologiskt nyskapande och nya former av partnerskap, vilket kan öka konkurrenskraften både internt och externt. Ett väl avvägt deltagande från den privata sektorn i utvecklingen av hög standard, av praxis och av förfaranden för förbättrad säkerhet i hanteringen av varor och tjänster torde vara bästa sättet att i möjligaste mån undgå att industrin åläggs nya krav genom lagstiftning. Dessutom måste ett sådant samarbete ske på europeisk nivå om den inre marknadens integritet skall kunna bevaras och stärkas.

3.8. Sprängämnen

I sitt uttalande av den 25 mars framhöll Europeiska rådet att ”*det finns ett behov av att se till att terroristorganisationer och terroristgrupper inte har tillgång till instrument för sin verksamhet*”. Dessutom underströks ”*ett behov av att garantera ökad säkerhet när det gäller skjutvapen, sprängämnen, utrustning för att tillverka bomber och teknik som bidrar till att terroristattacker begås*”. Frågan behandlades därefter i kommissionens arbetsdokument och införlivades i den reviderade handlingsplanen.

Kommissionen strävar aktivt efter att uppnå dessa mål och bidrar till arbetet i rådets instanser, bland annat i form av arbetsdokument från generaldirektoraten. Det är en samlad insats som förenar forskningsvärlden, experter, Europol och tillverkare av sprängämnen och detonatorer i en gemensam strävan att uppnå högsta möjliga säkerhetsnivå genom spårbarhet, upptäckt, förbättrad identifiering, lagring, bokföring och hantering av sprängämnen och detonatorer inom EU. Vid behov kommer förslag om detta läggas fram.