EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

18.11.2004

ARBEJDSDOKUMENT

om den europæiske strategi for bekæmpelse af terrorisme
(10586/2004 - 2004/2114 (INI))

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Rosa Díez González

I. INDLEDNING - DEN MODERNE TERRORISME

Efter de tragiske begivenheder, som fandt sted den 11. september 2001 i New York, den 12. oktober 2002 på Bali, den 8. maj 2002 i Karachi og den 11. marts 2004 i Madrid, og de dramatiske begivenheder i Rusland vil ingen politiker eller tænker kunne så tvivl om, at en af de største udfordringer for menneskeheden i det 21. århundrede er kampen mod terrorismen. Vi kan som europæere slå fast, at sikkerheden er vores største udfordring og terrorismen vores største risiko.

Fænomenet terrorisme er ikke nyt i EU, eftersom det i flere af medlemsstaterne i mange år har udgjort et konstant trussel mod demokratiet, den frie udøvelse af menneskerettighederne og den økonomiske og samfundsmæssige udvikling.

Men denne "hjemlige" terrorisme har nu fået følgeskab af en ny form, den fundamentalistiske islamiske terrorisme. Det er en terrorisme, som vi ikke ved hvordan vi skal reagere på, og som den europæiske koordinator for kampen mod terrorisme, Gijs de Vries, definerer som "masseødelæggelsesterrorisme" i lyset af den strategi, angrebene er baseret på.

II. TERRORISME, MENNESKERETTIGHEDER OG DEMOKRATI

Menneskerettighederne er et udtryk for menneskers forskelligartede ønsker og interesser, hvis definitive indhold er vanskeligt at fastlægge, men som ikke desto mindre har en universel karakter i kraft af deres kerne af retlig objektivitet, der primært har til formål at sikre, at konflikter kan løses uden at ødelægge modparten.

Terrorismen angriber derimod de grundlæggende frihedsrettigheder og søger at ødelægge demokratiet med voldelige midler, hvorved der skabes et klima, som tilsidesætter befolkningens ret til at leve uden frygt.

Terrorhandlinger af enhver art er i essensen et direkte overgreb på borgernes rettigheder og friheder (heriblandt den mest grundlæggende menneskerettighed, retten til livet) og på demokratiet og retssamfundet.

Terrorvirksomhed udgør en trussel mod staternes sikkerhed, den sigter på at destabilisere lovligt oprettede regeringer, den undergraver det civile og pluralistiske samfund og indvirker negativt på udviklingen af pluralisme.

Af ovennævnte grunde savner alle terrorhandlinger og -metoder enhver politisk eller moralsk berettigelse og bør fordømmes på det skarpeste, uanset deres form eller udtryk, uanset hvor og af hvem de begås, uanset hvilke argumenter, der fremføres, og uanset hvilken sag, der påberåbes i den forbindelse.

Lige så forkasteligt er det, hvis man objektivt eller subjektivt, bevidst eller ubevidst støtter eller retfærdiggør enhver organisation eller person, som forsvarer eller tilskynder til voldsanvendelse som metode til løsning af konflikter af politisk, økonomisk, social eller anden karakter.

III. TERRORISMEN OG DENS OFRE

Uanset hvilken form terrorismen tager, er dens ofre de samme. Uafhængigt af landet, den politiske og samfundsmæssige situation og de argumenter, terroristerne betjener sig af, rammes ofrene, fordi de står i vejen for opfyldelsen af terroristernes totalitære mål. Der er tale om uskyldige mennesker, som bliver ofre for drab, bortførelser, tortur, afpresning eller trusler.

Selv om man er nødt til at skelne mellem primære og sekundære ofre, er ofrene dem, som udsættes direkte for terrorhandlinger, som mister livet eller lider fysisk eller anden overlast på grund af terrorisme. Ofre er også forældrene, børnene, slægtningene og vennerne til dem, der udsættes for et terrorangreb, idet de er fælles om smerten over at have mistet nogen, som stod dem nær. Ofre er de byer og andre fællesskaber, hvor den fredelige sameksistens ødelægges af terroristernes handlinger. Offer er ligeledes hele det samfund, som må leve med truslen om terrorhandlinger.

IV. DEN SÅKALDT "INTERNATIONALE" TERRORISME

Terrorismen med dens forskellige udtryk kan have rod såvel uden for Europa - som det er tilfældet med den islamiske terrorisme - som inden for. Der kan være en forbindelse mellem begge former, men ikke nødvendigvis; hovedsagen er, at de påfører deres ofre den samme lidelse, ligesom de begge antaster de værdier, EU bygger på, og udgør en og samme trussel over for alle vi europæere.

Alle former for terrorisme har ideologiske rødder. Hvis man udelukkende anvender den generiske betegnelse "international terrorisme" til at beskrive truslen, utydeliggøres dennes politiske målsætninger og det ideologiske grundlag, disse målsætninger hviler på.

En historisk gennemgang af de ideologier, som har dannet grundlag for terrororganisationer, vil falde uden for dette dokuments rammer. Det vigtigste er at slå fast, at der ikke er tale om en nødvendig afledning af nogen af disse ideologier. De to rødder, som bør optage os i dag, er nationalismen og islamismen. Vi må bekæmpe disse ideologisk uden at begå den fejl at forveksle denne kamp med en global diskvalificering af de mennesker og politiske organisationer, som på lovlig vis dyrker disse ideologier.

V. MORALSK FORKASTELSE AF TERRORISMEN OG AF DENS LEGITIMATIONSGRUNDLAG

Terrorismens farligste våben er den, bevidste eller ubevidste, sociale legitimation af dens handlinger. En af de sikreste metoder til bekæmpelse af terrorismen består i at bekæmpe dens legitimationsgrundlag.

Der findes ingen mere forkastelige eller gemene menneskelige handlinger end de vilkårlige mord, massakrer, torturhandlinger, forfølgelser og trusler, som terroristerne gør sig skyldige i.

Lige så skyldige er de personer, som ved deres handlinger eller undladelser legitimerer, retfærdiggør, beskytter eller tilskynder til systematisk krænkelse af alle menneskerettigheder og demokratiske værdier.

Det er derfor overordentlig vigtigt at bevidstgøre samfundet om terrorhandlingernes iboende

ondskab og om nødvendigheden af, at personer, som begår eller retfærdiggør sådanne handlinger, konsekvent fordømmes, kritiseres og isoleres socialt.

For at få bugt med terrorismen er det nødvendigt, at den defineres på en måde, der frakender den enhver berettigelse. Vi må bestræbe os på at sikre, at den holdes helt uden for alle moralske betragtninger, årsagssammenhænge og politiske hensyn.

VI. TERRORISMEN OG DEN EUROPÆISKE UNION

1. Tilnærmelse

EU er forpligtet til at fremme og beskytte menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder og garantere de europæiske borgere, at Unionens forpligtelser opfyldes effektivt, navnlig de forpligtelser, som er afledt af EU-traktatens artikel 2, fjerde tankestreg, ifølge hvilken Unionen har som mål at "bevare og udbygge Unionen som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed", af artikel 6, stk. 4, hvor det hedder, at "Unionen tilvejebringer de nødvendige midler for at nå sine mål og gennemføre sin politik", og af artikel 29, som pålægger Unionen en forpligtelse til at "give borgerne et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed", en forpligtelse, som i øvrigt gentages i artikel 257, stk. 3, i traktaten om en forfatning for Europa.

De europæiske borgeres tryghed kan ikke gradbøjes, og man kan derfor ikke acceptere den nuværende situation, der gør det muligt for forbrydere og terrorister at færdes frit på Den Europæiske Unions område, samtidig med at der fortsat eksisterer 25 strafferetlige og politimæssige grænser mellem de 25 medlemsstater, som udgør EU.

2. EU's politik for bekæmpelse af terrorisme. Udvikling og hovedforanstaltninger

a) Udvikling

De første spæde skridt blev taget med Maastricht-traktaten i 1992, men det var først og fremmest med Amsterdam-traktaten i 1997, at EU - som led i det mellemstatslige samarbejde under tredje søjle - for alvor blev tildelt reelle beføjelser inden for kampen mod terrorisme, som Det Europæiske Råd i Tampere i 1999 udpegede som en prioriteret opgave.

Terrorangrebene den 11. september 2001 i USA gjorde det imidlertid på tragisk vis klart, at terrorfænomenet ikke kan begrænses til eller bekæmpes på det nationale eller regionale plan, hvorfor det er blevet nødvendigt at koordinere foranstaltningerne på europæisk og internationalt plan for at sikre, at fænomenet kan bekæmpes effektivt og udryddes.

Ingen kan benægte, at terrorhandlingerne den 11. september 2001 har været en katalysator, som har udmøntet sig i mere konkrete henstillinger fra Europa-Parlamentet og Det Europæiske Råd med henblik på at gøre front mod disse afskyelige forbrydelser.

Den 20. september 2001 afholdt RIA-Rådet et særligt møde, som dagen efter, den 21. september 2001, blev fulgt op af et ekstraordinært møde i Det Europæiske Råd, der vedtog en handlingsplan for bekæmpelse af terrorisme.

b) Hovedforanstaltninger

EU har med henblik på gennemførelsen af handlingsplanen fra september 2001 gjort brug af alle til rådighed stående midler i sin juridiske og institutionelle struktur for at vedtage en imponerende række af foranstaltninger til bekæmpelse af terrorvirksomhed, hvad enten den er af intern eller ekstern oprindelse.

Disse foranstaltninger og instrumenter vedrører domstols- og politisamarbejde, bekæmpelse af terrorismens finansieringskilder, forbedring af grænsekontrollen og integration af terrorspørgsmålet i forbindelserne udadtil.

Blandt de vedtagne retsinstrumenter bør følgende nævnes på grund af deres revolutionerende og nyskabende karakter:

- konventionen fra 1995 om oprettelsen af en europæisk politienhed (Europol)

- Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om bekæmpelse af terrorisme

- Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne

- Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om fælles efterforskningshold

- Rådets afgørelse af 28. februar 2002 om oprettelse af Eurojust

c) Evaluering

Intet kan som de tragiske attentater, som blev begået den 11. marts 2004 i Madrid, gøre det rystende klart, at de foranstaltninger, som er vedtaget til gennemførelse af handlingsplanen for bekæmpelse af terrorisme af 21. september 2001, ikke har været effektive.

VII. EU'S REVIDEREDE HANDLINGSPLAN 2004 FOR BEKÆMPELSE AF TERRORISME

1. Det Europæiske Råds erklæring af 25. marts 2004 om bekæmpelse af terrorisme

De frygtelige terrorattentater, som blev begået 11. marts 2004 i Madrid, efterlod Europa vædet i blod.

Det Europæiske Råd holdt møde den 25.-26. marts 2004, hvor det vedtog en erklæring om bekæmpelse af terrorisme, på grundlag af hvilken man bl.a. vedtog følgende foranstaltninger:

a) et politisk tilsagn fra alle EU's medlemsstater og tiltrædende stater om at handle i fællesskab mod terrorhandlinger i overensstemmelse med den solidaritetsbestemmelse, der optræder i artikel 42 i traktaten om en forfatning for Europa

b) oprettelse af posten som koordinator for kampen mod terrorisme

c) en opfordring til medlemsstaterne om at gennemføre de af Rådet vedtagne foranstaltninger, der var forudset i handlingsplanen af 21 september 2001 for bekæmpelse af terrorisme eller foreslået i forbindelse med andre initiativer

d) fastlæggelse af syv strategiske og ajourførte mål med henblik på, at Rådet vedtog en revideret handlingsplan for bekæmpelse af terrorisme og underrettede Det Europæiske Råd herom på mødet i juni 2004.

2. EU's reviderede handlingsplan 2004 for bekæmpelse af terrorisme

Det Europæiske Råd godkendte på sit møde den 16.-17. juni 2004 den revidere handlingsplan for bekæmpelse af terrorisme, som Rådet havde udarbejdet, og som omfattede over 200 foranstaltninger baseret på følgende syv overordnede strategiske mål:

a) Bredere international konsensus og større international indsats for bekæmpelse af terrorisme

b) Hindring af terroristers adgang til finansielle og andre økonomiske ressourcer

c) Fuld udnyttelse af kapaciteten både inden for EU's forskellige instanser og i medlemsstaterne for at afsløre, efterforske og retsforfølge terroristaktiviteter og forebygge terrorangreb

d) Beskyttelse af den internationale transportsikkerhed og sikring af effektive grænsekontrolordninger

e) Forbedring af Den Europæiske Unions og medlemsstaternes kapaciteter for håndtering af følgerne af et terrorangreb

f) Håndtering af de faktorer, der bidrager til støtte for og rekruttering til terrorisme

g) Målrettede aktioner som led i EU's eksterne forbindelser mod prioriterede tredjelande, hvor kapaciteten eller indsatsen med hensyn til bekæmpelse af terrorisme bør styrkes.

For hovedparten af foranstaltningernes vedkommende er der fastsat en sidste frist for gennemførelsen, og det vedtoges på det nævnte topmøde i juni, at Det Europæiske Råd fra og med sit møde i december 2004 ville tage spørgsmålet om handlingsplanens gennemførelse op to gange om året.

VIII. KONKLUSION

Kampen mod terrorismen kræver en fælles EU-politik, hvilket også er det, 85% af de europæiske borgere ønsker, ifølge en Eurobarometer-undersøgelse fra april 2002.

Når terrorismen bliver global sideløbende med den økonomiske globalisering, kan reaktionen på fænomenet ikke være begrænset til det nationale plan eller til et samarbejde på regeringsplan mellem EU's medlemsstater. Der er også brug for en international definition og strategi.

Med de nylige attentater i Madrid er der afsagt en endegyldig dom over de foranstaltninger, EU har vedtaget til bekæmpelse af terrorisme, idet det på smertelig og tragisk vis er ført bevis for, at disse foranstaltninger i alt væsentligt er værdiløse.

Det er derfor ordførerens opfattelse, at selv om den nye handlingsplan 2004 for bekæmpelse af terrorisme (som er en revideret udgave af handlingsplanen fra 2001) ikke kan frakendes en vis merværdi, vil den ikke tjene til effektivt at bekæmpe denne den største trussel mod vores sameksistens.

Hvis EU ønsker at påtage sig sit ansvar og sin forpligtelse over for sine borgere og alle de andre, der lever på dets område, til at sikre respekten for og udøvelsen af menneskerettighederne, har vi brug for andet og mere end storslåede resolutioner og en lang række delforanstaltninger.

Ordføreren ønsker derfor at foreslå følgende EP-henstillinger rettet til Det Europæiske Råd og Rådet:

a) en beslutning om, i overensstemmelse med ånden i forfatningen for Europa og artikel 42 i EU-traktaten, at indføje aktionerne fra artikel 29 om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet i EF-traktaten afsnit IV, lade dem være omfattet af fælles beslutningstagning med EP og afstemninger med kvalificeret flertal i Rådet, og underlægge dem Domstolens kontrol;

b) indføjelse af terrorisme blandt de typer af forbrydelser, som henhører under Den Internationale Straffedomstols kompetence;

c) institutionalisering af ofrenes rolle, oprettelse af en europæisk fond til fordel for terrorismens ofre med deltagelse af de øverste ledere for sammenslutninger af ofre;

d) en beslutning om, i overensstemmelse med ånden i forfatningen for Europa og med udgangspunkt i Eurojust, at oprette en europæisk anklagemyndighed, som skal have til opgave at efterforske sager vedrørende grov grænseoverskridende kriminalitet, herunder navnlig terrorisme, og sørge for, at gerningsmændene og deres medskyldige retsforfølges;

e) omdannelse af Europol til et EU-agentur, som skal være underlagt Europa-Parlamentets og Rådets demokratiske kontrol og Domstolens jurisdiktion med henblik på at gøre det til et egentligt føderalt EU-politi;

f) en prioriteret styrkelse af udvekslingen af præventiv information mellem medlemsstaternes efterretningstjenester samt mellem disse og Europol;

g) en beslutning om oprettelse af en domstol med fuld strafferetlig kompetence til behandling af de groveste grænseoverskridende forbrydelser, herunder navnlig terrorisme;

h) et krav om, at alle medlemsstaterne straks foretager en fuldstændig og loyal gennemførelse af alle de retsinstrumenter, som EU har vedtaget som led i kampen mod terrorisme;

i) gennemførelse, inden udgangen af 2005, af en detaljeret og offentlig evaluering af

gennemførelse af handlingsplanen 2004 for bekæmpelse af terrorisme;

j) et krav om, at alle medier udsender sandfærdig information, og at de systematisk hæfter betegnelsen "terrorist" på alle de grupper, personer og enheder, der figurerer som sådanne i de periodisk opdaterede udgaver af listen i Rådets fælles holdning 2001/931/FUSP af 27. december 2001;

k) udarbejdelse af undervisningsprogrammer i medierne med henblik på at angribe det legitimationsgrundlag, som giver gunstige vækstbetingelser for racehad og religiøst had, og uddanne folk til fred, fredelig sameksistens og respekt for menneskerettighederne;

l) tilvejebringelse af nye retsinstrumenter, som kan gøre det muligt at standse den indsamling og distribution af midler til finansiering af terrorvirksomhed, som foregår uden om de lovligt etablerede finansieringsinstitutter.