EVROPSKI PARLAMENT

2004 *2009*

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

ZAČASNO
2005/2043(INI)

14.4.2005

OSNUTEK POROČILA

o predlogu priporočila Evropskega Parlamenta Svetu o terorističnih napadih: preprečevanje, pripravljenost in odziv
(2005/2043(INI))

Odbor državljanske pravice, pravosodje in notranje zadeve

Poročevalec: Jaime Mayor Oreja

PR_INI

VSEBINA

Stran

PREDLOG RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA 3

OBRAZLOŽITEV 8

PREDLOG PRIPOROČILA SVETU B6-0081/2005 13

PREDLOG RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA

o predlogu priporočila Evropskega parlamenta Svetu o terorističnih napadih: preprečevanje, pripravljenost in odziv
(2005/2043(INI))

Evropski parlament,

- ob upoštevanju predloga priporočila Svetu o celovitemu pristopu na ravni EU za preprečevanje, pripravljenost in odziv na teroristične napade vseh oblik in soočanje z njihovimi posledicami, ki ga je predložil Alexander Nuno Alvaro v imenu skupine ALDE (B6–0081/2005),

- ob upoštevanju naslova V Pogodbe o Evropski uniji,

- ob upoštevanju naslova VI Pogodbe o Evropski uniji ter zlasti členov 29, 30, 31, 32, 34, 39 in 42 te pogodbe,

- ob upoštevanju Pogodbe o Ustavi za Evropo, zlasti členov I-43 in III-284 te pogodbe,

- ob upoštevanju dvanajstih konvencij ZN o boju proti terorizmu,

- ob upoštevanju Rimskega statuta Mednarodnega kazenskega sodišča, ki ga je dne 17. julija 1998 sprejela Diplomatska konferenca pooblaščencev Združenih narodov,

- ob upoštevanju akcijskega načrta boja proti terorizmu, sprejetega dne 21. septembra 2001 na izrednem zasedanju Evropskega sveta v Bruslju,

- ob upoštevanju izjav neuradnega srečanja voditeljev držav in vlad držav članic z dne 19. oktobra 2001 v Gentu,

- ob upoštevanju sklepov zasedanja Evropskega sveta z dne 14. in 15. decembra 2001 v Laekenu,

- ob upoštevanju Sklepa Sveta z dne 28. februarja 2002 o ustanovitvi Eurojusta za okrepitev boja proti težjim oblikam kriminala[1],

- ob upoštevanju Okvirnega sklepa Sveta z dne 13. junija 2002 o evropskem nalogu za prijetje in postopkih predaje med državami članicami[2],

- ob upoštevanju Okvirnega sklepa Sveta z dne 13. junija 2002 o boju proti terorizmu[3],

- ob upoštevanju Okvirnega sklepa Sveta z dne 13. junija 2002 o skupnih preiskovalnih enotah[4] na kazenskem področju, ki vključujejo dve ali več držav članic,

- ob upoštevanju Okvirnega sklepa Sveta 2003/577/PNZ z dne 22. julija 2003 o izvrševanju

[1] UL L 63, 6.3.2002, str. 1.
[2] UL L 190, 18.7.2002, str. 1.
[3] UL L 164, 22.6.2002, str. 3.
[4] UL L 162, 20.6.2002, str. 1.

sklepov o zasegu premoženja ali dokazov v Evropski uniji[1],

- ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta z dne 25. in 26. marca 2004 v Bruslju,

- ob upoštevanju izjave Evropskega sveta z dne 25. marca 2004 o boju proti terorizmu,

- ob upoštevanju sklepov zasedanja Evropskega sveta z dne 17. in 18. junija 2004 v Bruslju,

- ob upoštevanju spremenjenega in dopolnjenega akcijskega/delovnega načrta EU za boj proti terorizmu, sprejetega na zasedanju Evropskega sveta 17. in 18. junija 2004,

- ob upoštevanju sklepov zasedanja Evropskega sveta z dne 4. in 5. novembra 2004 v Bruslju,

- ob upoštevanju haaškega programa: krepitev svobode, varnosti in pravice v Evropski uniji[2], sprejetega na zasedanju Evropskega sveta dne 4. in 5. novembra 2004 v Bruslju,

- ob upoštevanju sklepov zasedanja Evropskega sveta z dne 16. in 17. decembra 2004 v Bruslju,

- ob upoštevanju sporočil Komisije o preprečevanju in boju proti financiranju terorizma z ukrepi za izboljšanje izmenjave informacij, krepitev preglednosti in povečanje sledljivosti finančnih transakcij (KOM(2004) 700), pripravljenosti in upravljanju s posledicami v boju proti terorizmu (KOM(2004) 701) in varovanju kritične infrastrukture v boju proti terorizmu (KOM(2004) 702),

- ob upoštevanju sporočila Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o ukrepih, ki jih je treba sprejeti v boju proti terorizmu in drugih težjim oblikam kriminala, zlasti z namenom izboljšanja izmenjave informacij (KOM(2004)0221),

- ob upoštevanju osnutka okvirnega sklepa Sveta o poenostavitvi izmenjave informacij in obveščevalnih podatkov med organi kazenskega pregona držav članic Evropske unije, zlasti glede hudih kaznivih dejanj, vključno s terorističnimi dejanji (10215/04),

- ob upoštevanju člena 114(3) in člena 94 svojega Poslovnika,

- ob upoštevanju poročila Odbora za državljanske pravice, pravosodje in notranje zadeve (A6-0000/2005),

A. ker je s političnega vidika največje tveganje v zvezi s terorizmom, s katerim se soočajo institucije EU, da se bodo Evropejci na pobude Skupnosti odzvali neodločeno, ohromelo ali nemočno, zlasti v trenutku, ko se bo napad zgodil,

B. ker neskončen seznam večinoma splošnih ukrepov ni dovolj za odpravo terorizma,

C. ker je treba v boju proti terorizmu, tako proti napadom kot drugim oblikam, vedno varovati človekove pravice in temeljne svoboščine, saj to predstavlja bistveni element in

[1] UL L 196, 2.8.2003, str. 45.
[2] UL C 53, 3.3.2005, str. 1.

simbol identitete institucij EU,

D. ker se proti terorizmu ni mogoče boriti le na splošno, temveč morajo pri tem sodelovati posamezne organizacije ali skupine organizacij z določeno socialno strukturo,

E. ker je razpršenost terorističnih organizacij njihova glavna prednost, saj zaradi tega ni mogoče določiti ne začetka ne konca njihovega obsega in podpore v družbi,

F. ker je z vidika ocene groženj Uniji terorizem radikalnih islamističnih skupin pojav v nastajanju, zato njegova organizacijska struktura ter čas in način napadov ostajajo neznanka,

G. ker ni protislovja med izražanjem spoštovanja do islamske vere in med dejstvom, da je terorizem radikalnih islamističnih skupin največja grožnja stabilnosti, s katero se bodo institucije Unije soočale v prihodnjih letih,

H. ker je najboljši način preprečevanja terorizma krepitev zavesti o nevarnosti tega pojava in ker je v tem trenutku to predvsem naloga evropskih institucij, saj stopnja ozaveščenosti znotraj Unije ni ne enotna ne zadostna,

I. ker preprečevanje zahteva nenehno, aktualizirano in javno diagnozo grožnje terorizma v družbi,

J. ker EP predstavlja glavni forum za dialog z družbo in med različnimi institucijami EU in ker mora biti sposoben obveščati ne le na področju operativnega policijskega dela, temveč tudi na političnem in strateškem področju, kadar gre za organizacijo teh radikalnih skupin,

K. ker je v okviru preprečevanja treba oceniti, kako velika je nevarnost terorizma, tako da je javnost seznanjena, da je z vidika politične in človeške moči storjeno vse za preprečitev napadov, in ker mora odločna in trajna politika preprečevanja, kadar napada ni mogoče preprečiti, zagotoviti, da se zaupanje v evropske institucije zaradi vtisa o njihovem neuspehu ne omaja,

L. ker je v okviru boja proti terorističnim napadom najboljša oblika preprečevanja, da se evropski državljani zavedajo in identificirajo z obstoječim političnim projektom na evropski ravni,

M. ker je politični odgovor mogoč, le če se terorizem preprečuje, saj bi bil sicer odziv na evropski ravni nezadosten in neorganiziran,

1. naslavlja na Svet naslednja priporočila:

A) v zvezi s preprečevanjem poziva Svet, da:

(a) obstoječi seznam podrobnih in splošnih antiterorističnih pobud pretvori v evropski politični projekt za boj proti radikalnim islamističnim organizacijam, ki izvajajo terorizem;

(b) skupaj s Komisijo in Parlamentom sproži kampanjo za ozaveščanje in spoznanje o

grožnji terorizma, zlasti v evropskih družbah, kjer je zaskrbljenost zaradi tega pojava manjša;

(c) vzpostavi in uveljavi nove instrumente in platforme na osnovi institucij Unije z namenom spodbujanja analize in izmenjave informacij o teh organizacijah in njihovem načinu delovanja med policijskimi silami in obveščevalnimi službami;

(d) ob upoštevanju varstva zasebnosti razvije vse ustrezne instrumente za izmenjavo podatkov z ZDA;

(e) vzpostavi forum za izmenjavo informacij med evropskimi institucijami, v okviru katerega dvakrat letno poteka sestanek za pospešitev izmenjave, v tem primeru ne operativnih informacij, temveč podatkov o strategiji in delovanju terorističnih organizacij;

(f) jasno podpre pilotni projekt EP, namenjen olajšanju izmenjave podatkov med policijami;

(g) spodbuja vse večjo specializacijo Europola in Eurojusta v boju proti tej obliki terorizma, okrepi njuno vlogo pri analizi tega pojava in pri vzpostavljanju evropskega mehanizma za izmenjavo informacij med policijskimi organi Unije in držav članic;

(h) zagotovi, da se pri usposabljanju in specializaciji na Evropski policijski akademiji v celoti upošteva ta oblika terorizma, zlasti zaradi velikega vpliva, ki ga ima za prihodnost Unije;

(i) vključi predstavnike EP in zagotovi njihovo udeležbo pri izmenjavi neoperativnih informacij na sestankih, kjer se dvakrat letno srečajo voditelji SCIFA, CATS, EUROPOL, EUROJUST, EBA, CPTF in SitCen;

B) v zvezi z odzivom poziva Svet, da:

(a) nadalje razvija protokole in ukrepe, ki se bodo avtomatično uporabili po izvedenem napadu;

(b) ustanovi stalno službo za pripravo odziva na teroristični napad na osnovi naslednjih meril:

– mora biti odziv čim bolj povezan in enoten;

– mobilizacija družbe se mora izvesti v vseh državah članicah EU, ne le v državi članici, kjer je bil napad izveden;

– prednost imajo žrtve in njihovi sorodniki;

(c) določi ustrezne oblike odziva na teroristične napade, izvedene med volitvami;

(d) utrdi pilotni projekt za pomoč žrtvam terorizma z uvedbo stalne proračunske postavke;

(e) podpre naslednje ukrepe za pomoč žrtvam terorizma:

– ustanovitev Evropskega urada za pomoč žrtvam terorizma v okviru Komisije kot referenčno in kontaktno točko za institucije EU;

– pripravo osnutka konvencije ZN o pravicah žrtev terorizma;

– podporo pobudi Komisije, da se omogoči uporaba solidarnostnega sklada v primeru terorizma in kot instrument za odškodnino;

– podporo za uskladitev opredelitve kaznivega dejanja grožnje žrtvam terorizma in ustreznih kazni;

(f) podpre programe Skupnosti za zaščito žrtev, ki so priče terorističnih dejanj;

(g) redno pripravlja sestanke v prostorih Parlamenta, na katere povabi založnike, direktorje, vodilne strokovnjake s področja medijev in osebe, pristojne za antiteroristično delovanje v EU;

2. naroči svojemu predsedniku, da to priporočilo posreduje Svetu in v vednost Komisiji, vladam in parlamentom držav članic, Svetu Evrope ter ZN in njihovim agencijam.

OBRAZLOŽITEV

Prevention:

The greatest risk to democracy and coexistence in Europe today is the terrorism promoted by radical Islamist groups.

The role of the EU institutions in prevention may be summarised in terms of two priority objectives for preventing attacks.

These priority terrorist prevention objectives for the institutions should be:

A.- to endeavour to prevent attacks by means of a European-level project for improving the information flow between the different police forces and authorities;

B.- to ensure that the effort being made by the EU institutions is replicated in society.

Where an attack cannot be prevented, it is essential that all the necessary effort should have been made and transferred during the time concerned, since only thus is it possible to prevent an attack leading to a generalised crisis of confidence.

It is necessary to maintain the requisite political effort, developing and regularly publicising a diagnosis by the EU institutions concerning this form of terrorism, which should be the subject of regular debates in the EP where circumstances demand it.

As things stand, the Council Presidency draws up a document evaluating the terrorist threat every six months, but this document is confidential. It would be preferable if its contents could, as far as possible, be explained to Parliament.

The greatest risk in present circumstances is that the sensation of paralysis, of inaction, of not knowing what to do should spread beyond the EU institutions, and that feelings of this nature on the part of the people of Europe towards the Union institutions should dominate at the very moment when an attack could take place.

To deal with this emerging phenomenon, it is not enough to make a long list of actions, many of them general in nature.

We need to set priorities, to be clear what kind of organisation(s) we are facing, and then communicate our effort.

A double communication effort is required: firstly, we have to reiterate the seriousness of the threat, giving it its full weight while avoiding hysteria; and secondly, we have to put across an idea of the nature of the effort, of the European political project to counteract terrorism.

Reaction is no longer enough

The terrible attacks of 11 September 2001 in New York led to a number of initiatives on the part of the EU, notably the European arrest warrant. Following the tragic attacks of 11 March 2004 in Madrid, an anti-terrorist action plan was put in place.

Today ever firmer action is expected of an EU which has to prove its capacity to act in the area of prevention.

As the most recent attacks (the tragic attacks of Madrid) recede into the background, the political dynamic around the phenomenon is visibly lessening. This is a serious error.

The best form of prevention is to draw up a political project at European level, bringing together the Council, the Commission and Parliament.

This would take the form of a European platform for the exchange of information and data on the phenomenon - emergent and therefore particularly diffuse and unclear - of the activities of radical Islamist groups.

We do not know enough about these groups' forms and rhythms of action. It is therefore now vital to invest in diagnosis and information on the matter.

There is a lack of awareness regarding the terrorist threat, especially in certain Member States which - fortunately for them - have not suffered its consequences. We therefore support the initiatives of the UN Secretary-General, Kofi Annan, for a world awareness campaign on terrorism. At home, the EU must be at the forefront of a campaign to heighten awareness of the seriousness of the issue.

At present, prevention of terrorist acts is a matter for the security forces of the Member States. This will not change during the next decade. Nonetheless, a key role in the fight can be played by Europol and Eurojust.

Both organisations can, in particular, assist by:

A. deepening the diagnosis of the terrorist organisations that we have to confront;

B. operating a more dynamic exchange of information between national police forces and Member States' intelligence services.

It has to be reiterated that the more developed the means and European platforms of information exchange are, the more effective they will be.

It is also vital to promote all measures facilitating the exchange of information between the EU and the US.

Information exchange will be boosted if we can identify and define the type of organisations we are fighting, since only in this way can the necessary flow of information be stepped up.

With an emergent phenomenon such as that of the radical Islamist groups appears to be, the key task is to obtain information on their structure and to undertake a preventive diagnosis of their actions. Now more than ever, information's time has come.

In the area of prevention, we should also stress the following priorities:

A. promote dialogue between public and private sectors on security matters, including representatives of European, national and sectoral associations; develop technological innovation and private-sector involvement in the drawing-up of rules, practices and procedures for improving security for goods and services; devise a security plan for the Union's basic infrastructure; all this calls for dialogue and shared effort;

B. tighten controls on weapons and explosives.

Parliament fully supports all efforts made in this sense by the Commission at the behest of the Council, and urges the Commission and Council to present suitable proposals based on the need to operate strict controls in this area.

Preparation and response:

Should an attack occur, it is essential to bring into play all measures tending to enhance European solidarity.

A terrorist attack on a Member State should be considered an attack on the entire Union, and the scenario adopted should take this into account.

In this connection, we strongly support the Commission's proposal for the creation of new instrument for readiness and rapid response in the event of a serious crisis, including a terrorist attack.

We do not know why terrorists decide to hit a given country, but we can be certain that they will always operate a divide-and-rule strategy.

They will in all cases encourage the idea that an attack has occurred in a given country because of certain policies of that country, thus giving the rest the impression that they are not directly threatened.

Should this be the case, our response to a terrorist attack should be based on the following three criteria:

A. it must be, to the greatest extent possible, a joint and united response, with the Union institutions to the fore;
B. the social mobilisation must, to the greatest extent possible, take place on a joint and united basis: the public must be called upon to respond in all the Member States, not just the Member State in which the tragedy has occurred;
C. a central role must be played by the victims and their relatives, since the main moral force behind the response will be theirs.

For all these reasons, it is vital that the EU should equip itself with a series of protocols and measures to be applied automatically, so that we can avoid giving the impression of

improvising our reactions to events.

In view of the experience of recent events such as those in Madrid on 11 March 2004 or in Australia before the elections, or the appearance of videos of Bin Laden two days before the US presidential elections, the EU and the countries of Europe need to consider what position they should take in similar circumstances.

The EU institutions must consider carefully how they should respond to such an eventuality.

We should counter those who claim that prior analysis of possible initiatives tends to sow alarm and even encourage a terrorist attack with the argument that the greatest social panic will occur if we act on an improvised basis and have to decide our responses and actions as we go along.

Both prevention and response merit specific attention.

1. The victims of terrorism

We support the Commission's view that 11 March, which is the European Day of the Victims of Terrorism in memory of the 192 victims of the 11 March 2004 attack in Madrid, should be treated in future as a day of civic and democratic debate on the means of guaranteeing our freedom

The European office for aid to the victims of terrorism which Parliament asked for in its recommendation A6-0010/2004 should be set up immediately. It would take the form of an administrative unit of the Commission, without massive premises or large numbers of staff: its role would, quite simply, be to provide a point of information and reference at administrative level to inform the victims of terrorism on their rights and on where they can go should they need help, while also providing them with information on the victims' associations which exist in the Member States.

The respect we owe to the victims calls for action on our part to ensure the harmonisation of definitions and penalties for the offence of making threats against people who are victims of terrorism.

2 The media

The response of the media is crucial when an attack takes place.

Centralised government initiatives are not appropriate at the moment of an attack. All one can hope for is that the media will respond in a mature fashion based on solid democratic commitment. The media will be more likely to respond positively and unambiguously if they have shared ideas and participated in meetings with political leaders on the subject of terrorism.

The solution does not lie in centralised government action, or in controls, and certainly not in a gagging law.

If we are to evolve joint criteria on the necessary and primary forms of response to be activated by the media, it is essential to hold meetings and seminars at which politicians and

journalists can exchange views on the matter.

A European political project

- A long catalogue of measures is not a political project.

- A political project calls for an effort of synthesis and a definition of priorities and directions.

- Today, a political project for responding to the emergent problem of radical Islamist groups has to place the main stress on information.

- What is involved is diagnosis, evidence and improved knowledge.

- The European Parliament must have a role to play in this European political project.

The role of the European Parliament

Parliament cannot confine itself to merely making recommendations to the Council and Commission.

The EP is the institution that is closest to and most representative of the citizens of Europe. Its members are directly elected by them and are obliged to maintain especially close links with them. Like any parliament, the EP has the duty of forming public opinion - in this case, European public opinion, that is, a common opinion shared by all the European societies concerned.

The first task is to make the public aware of the seriousness of the threat.

Parliament's role is not to adopt technical measures of measures in the policing sphere, but to concentrate on the strictly political sphere, beginning with awareness-raising.

It is also one of Parliament's tasks to develop its own role as a forum for dialogue with society - a meeting space for the debate on the problem which is not confined to MEPs alone. The EP's main responsibility is to bring about the reflection in public opinion of the work and efforts of both MEPs themselves and the EU institutions.

Parliament is the forum par excellence for dialogue in the following contexts:

A.- awareness of the Council's and Commission's initiatives;

B.- exchange of views with the social agents concerned and with representatives of the media.

21.1.2005

PREDLOG PRIPOROČILA SVETU
B6-0081/2005

v skladu s členom 114(1) Poslovnika

ki ga vlaga Alexander Nuno Alvaro

v imenu skupine ALDE

o celovitemu pristopu na ravni EU za preprečevanje, pripravljenost in odziv na teroristične napade vseh oblik in soočanje z njihovimi posledicami

Evropski parlament,

– ob upoštevanju Deklaracije o boju proti terorizmu, ki jo je med zasedanjem dne 24. in 25. marca 2004 sprejel Evropski svet,

– ob upoštevanju spremenjenega akcijskega načrta Evropske unije proti terorizmu, ki ga je med zasedanjem dne 17. in 18. junija 2004 sprejel Evropski svet,

– ob upoštevanju celote ukrepov za preprečevanje in zatiranje terorizma iz haaškega programa, ki ga je med zasedanjem 4. in 5. novembra 2004 sprejel Evropski svet in je dopolnjen s sklepi predsedstva Evropskega sveta z dne 16. in 17. decembra 2004, še posebej tistih o terorizmu,

– ob upoštevanju člena 114(1) svojega Poslovnika,

ker je treba hitro izvesti tiste ukrepe iz haaškega programa, ki se tičejo boja proti terorizmu, da bi okrepili svobodo, varnost in pravico v EU,

B. ker države članice za učinkovito preprečevanje in boj proti terorističnim ukrepom, hkrati z upoštevanjem človekovih temeljnih pravic in svoboščin, ne bi smele opustiti ukrepov, ampak bi se morale osredotočiti tudi na zagotavljanje varnosti celotne EU,

C. ker je postalo jasno, da je treba za boj proti ponavljajočim terorističnim grožnjam izboljšati lojalno sodelovanje med institucijami EU, kar bi moral biti eden izmed osrednjih elementov politike EU,

D. ker je ob tej priložnosti pomembno, da spodbudimo krepitev in razvoj tistih zmogljivosti EU, ki se nanašajo na preprečevanje, pripravljenost in odziv na teroristične napade,

1. naslavlja na Svet naslednja priporočila :

   a) da se je treba bojevati proti terorističnim grožnjam s krepitvijo tako notranjega kot mednarodnega sodelovanja,

   b) da je treba hitro izvesti ukrepe iz haaškem programa z naslovom „Krepitev svobode, varnosti in pravice v Evropski uniji“, še posebej tiste, ki se nanašajo na boj proti terorizmu, ob upoštevanju temeljnih pravic,

c) da se od držav članic zahteva, da zbirajo obveščevalne in varnostne podatke za spopadanje ne le z grožnjami lastne varnosti, ampak, če je to potrebno, tudi za zaščito notranje varnosti drugih držav članic,

d) da je treba v najkrajšem roku sprejeti vse potrebne pravne ukrepe za vzpostavitev skladnega in učinkovitega okvirja na ravni EU tako za preprečevanje vseh vrst terorističnih napadov kot za soočanje z njihovimi posledicami, in sprejeti ukrepe za zanesljivo sodelovanje med varnostnimi silami in telesi ter zunanje sodelovanje, ob upoštevanju demokratičnega nadzora in zaščite temeljnih pravic,

e) da se zagotovita primerna zaščita in pomoč žrtvam terorističnih napadov in njihovim družinam z dodelitvijo potrebnih sredstev v letni proračun Evropske unije,

2. naroči svojemu predsedniku, naj to priporočilo posreduje Svetu ter v vednost Evropskemu svetu in Komisiji.