RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION

Bruxelles, den 30. november 2005 (01.12)
(OR. en)

14469/4/05
REV 4

LIMITE

JAI 423
ECOFIN 353
TRANS 234
RELEX 639
ECO 136
PESC 1010
COTER 72
COSDP 810
PROCIV 174
ENER 172
ATO 103

NOTE

fra: formandskabet og antiterrorkoordinatoren
til: Rådet/Det Europæiske Råd
Tidl. dok. nr.: 14469/3/05 REV 3 JAI 423 ECOFIN 353 TRANS 234 RELEX 639 ECO 136 PESC 1010 COTER 72 COSDP 810 PROCIV 174 ENER 172 ATO 103
Vedr.: Den Europæiske Unions terrorbekæmpelsesstrategi

Dette dokument fremsendes til Rådet med henblik på godkendelse og vil derefter blive forelagt Det Europæiske Råd til vedtagelse.

* * *
DEN EUROPÆISKE UNIONS TERRORBEKÆMPELSESTRATEGI

FOREBYGGE BESKYTTE FORFØLGE REAGERE

Den Europæiske Unions strategiske forpligtelse:
at bekæmpe terrorisme globalt med respekt for menneskerettighederne
og at gøre Europa sikrere, så dets borgere kan leve i et område med frihed, sikkerhed
og retfærdighed
EU's terrorbekæmpelsesstrategi omfatter fire søjler, der er i overensstemmelse med dets strategiske forpligtelse:

**STRATEGISK FORPLIGTELSE:**

* at bekæmpe terrorisme globalt med respekt for menneskerettighederne
* og at gøre Europa sikrere, så dets borgere kan leve i frihed, sikkerhed og retfærdighed

---

**FOREBYGGE**

At forhindre, at mennesker gribet til terrorisme, ved at takle faktorer eller grundlæggende årsager, der kan føre til radikalisering og rekuttering, i Europa og internationalt

**BESKYTTE**

At beskytte borgere og infrastrukturene og mindske vores sårbarhed over for angreb, bl.a. ved at gøre grænser, transport og kritiske infrastrukturer mere sikre

**FORFØLGE**

At forfølge og efterforske terrorister på tværs af vores grænser og globalt, at hindre planlægning, rejsesikkerhed og kommunikation, at nedkæmpe støttestyrket, at afskære finansiering og adgang til angrebsmaterialer og at retsfærdige terrorister

**REAGERE**

At forberede os på at styre og minimere konsekvenserne af et terrorangreb ved at forbedre kapaciteterne til at håndtere situationen umiddelbart efter, koordinere reaktionen og opfylde ofrenes behov
Medlemsstaterne har det primære ansvar for at bekæmpe terrorisme. EU kan tilføje merværdi på fire vigtige måder:

**EU TILFØJER MERVÆRDI VED**

<table>
<thead>
<tr>
<th>AT STYRKE DE NATIONALE KAPACITETER</th>
<th>AT LETTE EUROPÆISK SAMARBEJDE</th>
<th>AT UDVIKLE EN KOLLEKTIV KAPACITET</th>
<th>AT FREMME INTERNATIONALT PARTNERSKAB</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Der skal gøres brug af bedste praksis og udveksling af viden og erfaringer for at forbedre de nationale kapaciteter til at forebygge, beskytte mod, nedkæmpe og reagere på terrorisme, bl.a. ved hjælp af bedre insamling og analyse af information og efterretninger</td>
<td>Der skal være et samarbejde med henblik på sikker informationsudveksling mellem medlemsstaterne og institutionerne. Der skal oprettes og foretages en evaluering af mekanismer, der tager sigte på at lette samarbejdet, bl.a. mellem politiet og de retlige myndigheder, om nødvendigt og hensigtsmæssigt ved hjælp af lovgivning</td>
<td>Der skal sikres kapacitet på EU-plan for at forstå og nå frem til en kollektiv politikreaktion på terrortruslen, og der skal gøres størst mulig brug af den kapacitet, der er til rådighed i EU-organerne, bl.a. Europol, Eurojust, Frontex, MIC og SITCEN</td>
<td>Der skal være et samarbejde med andre partnere uden for EU, især FN, andre internationale organisationer og de vigtigste tredjelande, for at uddybe den internationale konsensus, opbygge kapacitet og styrke samarbejdet om bekæmpelse af terrorisme</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**TVÆRGÅENDE BIDRAG**

**FOREBYGGE**

**BESKYTTE**

**FORFØLGE**

**REAGERE**
EU bør forfølge sine mål på en demokratisk og ansvarlig måde. Det er af afgørende betydning, at der er politisk kontrol med strategien og regelmæssig opfølgning:

**DET EUROPÆISKE RÅD: POLITISK KONTROL**

**POLITISK DIALOG PÅ HØJT PLAN OM TERRORISMEBEKÆMPELSE**
RÅDET – EUROPA-PARLAMENTET – KOMMISSIONEN
Et møde under hvert formandskab for at sikre interinstitutionel styring

**COREPER: overvågning af fremskridtet under strategiens fire søjler**
Skal regelmæssigt følges op og holdes ajour af antiterrorkoordinatoren og Kommissionen

- FOREBYGGE
- BESKYTTE
- FORFØLGE
- REAGERE
EU'S TERRORBEKÆMPELSESSTRATEGI

FOREBYGGE   BESKYTTE   FORFOLGE   REAGERE

STRATEGISK FORPLIGTELSE
At bekæmpe terrorisme globalt med respekt for menneskerettighederne og at gøre Europa sikrere, så dets borgere kan leve i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed

INDLEDNING

1. Terrorisme udgør en trussel mod alle stater og alle mennesker. Terrorisme udgør en alvorlig trussel mod vores sikkerhed, for vores demokratiske samfunds værdier og for vores borgeres rettigheder og frihedsrettigheder, navnlig ved at være rettet vilkårligt mod uskyldige mennesker. Terrorisme er en forbrydelse, der under ingen omstændigheder kan retfærdiggøres.

2. EU er et område med stadig større åbenhed, hvor de interne og eksterne sikkerhedsaspekter hænger nøje sammen. Det er et område med stigende indbyrdes afhængighed, der tillader fri bevægelighed for mennesker, idéer, teknologi og ressourcer. Det er et miljø, som misbruges af terrorist til at forfølge deres mål. En fælles og kollektiv europeisk indsats i en solidarisk ånd er derfor absolut nødvendig for at bekæmpe terrorisme.

4. EU's rolle i verden går som et horisontalt træk igennem de fire søjler i strategien. Som omhandlet i den europæiske sikkerhedsstrategi tager EU gennem sin optræden uadtil et ansvar for at bidrage til den globale sikkerhed og skabe en sikrere verden. Ved at handle gennem og sammen med FN og andre internationale eller regionale organisationer vil EU arbejde på at skabe international konsensus og fremme internationale normer for terrorismebekæmpelse. EU vil fremme FN's bestrebelser på at opstille en global strategi for bekæmpelse af terrorisme. En fortsat høj prioritering af terrorismebekæmpelse i dialogen med de vigtigste partnerlande, bl.a. USA, vil også være en central del af den europæiske tilgang.

5. I betragtning af, at den nuværende internationale terrortrussel berører rogharrødder i mange dele af verden uden for EU's grænser, er det af vital betydning at samarbejde med og yde bistand til prioriterede tredjelande – bl.a. i Nordafrika, Mellemøsten og Sydøstasien. Endelig er konfliktløsning og fremme af god regeringsførelse og demokrati væsentlige elementer i strategien som led i dialogen og alliancen mellem kulturer, trosretninger og civilisationer, med det formål at takle de motivations- og strukturfaktorer, der ligger til grund for radikalisering.

FOREBYGGE

6. For at hindre mennesker i at gribte til terrorisme og sørge for, at der ikke bliver nogen næste generation af terrorister, har EU vedtaget en omfattende strategi og handlingsplan til bekæmpelse af radikalisering og rekruttering af terrorister. Denne strategi fokuserer på at bekæmpe radikalisering og rekruttering til terrorgrupper såsom al-Qaeda og de grupper, den giver inspiration til, da denne form for terrorisme i øjeblikket udgør den største trussel mod EU.

8. Bekæmpelse af radikalisering og af rekruttering af terrorister er en udfordring, som det primært er medlemsstaternes opgave at tage op på nationalt, regionalt og lokalt plan. EU’s arbejde på dette område, herunder Kommissionens bidrag, kan imidlertid udgøre et vigtigt grundlag for at hjælpe med til at koordinere de nationale politikker, udveksle information og fastlægge god praksis. Men udfordringen er for stor for regeringerne alene og kræver, at alle befolkninger i og uden for Europa engagerer sig fuldt ud.

9. Et menneske skal tage praktiske skridt for at blive involveret i terrorisme. Muligheden for at.udmønte idéer i praksis er blevet meget større som følge af globaliseringen: det er blevet lettere at rejse og at overføre penge og kommunikation – bl.a. via internettet – og der er dermed blevet lettere adgang til radikale idéer og træning. Vi er nødt til at identificere sådan adfærd, f.eks. ved hjælp af næropologi og overvågning af rejsende ad gang til konfliktområder. Vi er også nødt til at nedkæmpe sådan adfærd ved at begrense dem, der spiller en rolle i radikaliseringen, i deres aktiviteter, ved at hindre adgang til terrorstræning, ved at etablere et solidt lovgrundlag for at hindre tilskyndelse til terror og rekruttering af nye terrorister og ved at undersøge, hvordan vi kan hindre rekruttering af terrorister via internettet.

10. Udbredelsen af et særligt ekstremistisk verdenssyn får enkeltpersoner til at overveje og retfærdiggøre vold. I forbindelse med den seneste terrorbølge f.eks. har propaganda spillet en central rolle, en propaganda, der forvanker konflikter over hele verden og præsenterer dem som et angiveligt bevis på sammenstød mellem Vesten og islam. For at takle disse problemer er vi nødt til at sørge for, at den almindelige mening får overhånd over ekstremistiske meninger, ved at engagere civilsamfundet og trossamfund, der afviser terroristers og ekstremisters idéer og tilskyndelser til vold. Og vi er nødt til at komme mere effektivt igennem med vores eget budskab for at ændre opfattelsen af de nationale og europæiske politikker. Vi må også sørge for, at vores egne politikker ikke øger splittelsen. Udarbejdelsen af et ikke-følelsesbetonet katalog med henblik på en debat om problemerne vil understøtte dette arbejde.

12. Radikalisering og rekruttering er et internationalt fænomen. Der er meget, vi kan gøre sammen med vores partnere i resten af verden for at hjælpe dem med at bekæmpe radikalisering, bl.a. ved hjælp af samarbejds- og bistandsprogrammer med tredjelande og arbejde i internationale organisationer.

13. De vigtigste prioriteter inden for søjlen "forebygge" er:

- at udvikle fælles tilgange for at identificere og takle problemadfærd, især misbrug af internettet
- at takle tilskyndelse til terror og rekruttering af nye terrorister i nøglemiljøer som f.eks. i fængsler, i religionsskoler og på steder, hvor folk udover deres tro, navnlig ved at gennemføre lovgivning der gør sådan adfærd straffbar
- at udvikle en medie- og kommunikationsstrategi for bedre at forklare EU's politikker
- at fremme god regeringsførelse, demokrati, uddannelse og økonomisk velstand ved hjælp af bistandsprogrammer iværksat af Fællesskabet og medlemsstaterne
- at etablere en tværkulturel dialog i og uden for EU
- at udarbejde et ikke-følelsesbetonet katalog med henblik på en debat om problemerne
- at fortsætte med at foretage undersøgelser og udveksle analyser og erfaringer for at øge vores forståelse af problemerne og udvikle politikreaktioner.
BESKYTTE


16. Vi er nødt til at øge beskyttelsen af vores ydre grænser for at gøre det sværere for kendte eller formodede terrorister at rejse ind i eller operere i EU. Bedre teknologi, både hvad angår registrering og udveksling af passageroplysninger, og medtagelsen af biomtriske oplysninger i identitets- og rejsedokumenter vil øge effektiviteten af vores grænsekontrol og skabe større sikkerhed for vores borgere. Det Europæiske Grænseagentur (Frontex) har en rolle at spille, nemlig at foretage risikovurderinger som led i bestræbelserne på at forstærke kontrollen med og overvågningen af EU's ydre grænser. Indførelsen af visuminformationssystemet og anden generation af Schengen-informationssystemet vil sikre, at myndighederne kan udveksle og få adgang til oplysninger og om nødvendigt nægte adgang til Schengen-området.

17. Vi må også arbejde kollektivt for at højne standarden inden for transportsikkerhed. Vi skal øge beskyttelsen af lufthavne og havne og flysikkerheden for at hindre terrorangreb og sætte ind over for sårbarheden af den interne og eksterne transport. Disse foranstaltninger vil blive
udviklet ved hjælp af en kombination af specifikke vurderinger af trusler og sårbarhed, gennemførelse af vedtagen EU-lovgivning om luftfartssikkerhed og maritim sikring og enighed om at ændre EU-lovgivningen om luftfartssikkerhed. Der er også basis for at samarbejde om at øge vej- og jernbanesikkerheden. For at støtte arbejdet på alle disse områder bør EU's forsknings- og udviklingspolitik, herunder Kommissionens FoU-programmer, fortsætte med at satse på sikkerhedsrelateret forskning i forbindelse med terrorisme.

18. Det er absolut nødvendigt, at man i hele Europa gør kritiske infrastrukturer mindre sårbare over for fysiske og elektroniske angreb. For at øge vores beskyttelse yderligere er vi blevet enige om at udarbejde et arbejdsprogram, der tager sigte på at forbedre beskyttelsen af kritiske infrastrukturer i hele Europa. Vi vil fortsætte arbejdet i den henseende og udvikle en tilgang, der dækker alle risici og prioriterer terrortruslen højt.

19. Vi skal også sørge for, at vores kollektive arbejde og især EU's forskningsbestrebelser bidrager til at udvikle metoder, der kan bruges til at beskytte befærdede steder og andre bløde mål mod angreb.


21. De vigtigste prioriteter inden for søjlen "beskytte" er
   • at forbedre sikkerheden i forbindelse med EU-pas ved at indføre biometri
   • at indføre visuminformationssystemet (VIS) og anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II)
   • at udarbejde en effektiv risikoanalyse af EU's ydre grænser gennem Frontex
   • at gennemføre vedtagne fælles normer for sikkerheden inden for civil luftfart, i havne og inden for søtransport
   • at vedtage et europæisk program til beskyttelse af kritiske infrastrukturer
   • at gøre bedst mulig brug af forskningen på EU- og EF-plan.
FORFOLGE

22. Vi vil yderligere styrke og gennemføre vores forpligtelser til at nedkæmpe terrorvirksomhed og forfølge terrorister over grænserne. Vores mål er at hindre planlægning af terrorhandlinger, nedkæmpe terroristnet og rekrutteringsvirksomhed, lukke af for finansiering af terrorister og deres adgang til materialer og retsforsøgter terrorister, samtidig med at vi fortsætter med at respektere menneskerettighederne og folkeretten.

23. Som vedtaget i Haag-programmet skal medlemsstaterne, når de opretholder deres egen sikkerhed, også fokusere på sikkerheden i EU som helhed. EU vil støtte medlemsstaternes bestrebelser på at nedkæmpe terrorister ved at tilskynde til udveksling af information og efterretninger mellem dem, ved at foretage fælles trusselsanalyser og ved at styrke det operationelle samarbejde om retshåndhævelse.

24. På nationalt plan skal de kompetente myndigheder have de nødvendige redskaber til at indsamle og analysere efterretninger og til at forfølge og efterforske terrorister, hvilket kræver, at medlemsstaterne ajourfører deres politiske strategi og lovgivning, hvor det er nødvendigt. Vores fælles mål er i den forbindelse at følge op på og tage fuldt hensyn til de henstillinger, der bliver fremsat under EU's peer-review-proces. Medlemsstaterne aflægger rapport om, hvordan de har forbedret deres nationale kapaciteter og materiel på baggrund af disse henstillinger.


27. Et andet vigtigt skridt for at komme fra det nuværende ad hoc-system til systematisk politisamarbejde vil være at udvikle princippet om tilgængelig retshåndhævelsesinformation og at udmønte det i praksis. Endvidere skulle udviklingen af nye it-systemer såsom visuminformationssystemet og næste generation af Schengen-informationssystemet – uden at tilsidesætte databeskyttelse – give de myndigheder, der er ansvarlige for den interne sikkerhed, bedre adgang og dermed udvide det informationsgrundlag, de har til rådighed. Det bør endvidere overvejes at opstille fælles strategier for udveksling af oplysninger om potentielle terrorister og enkelpersoner, der udviser for terrorismerelaterede lovovertredelser.

29. Indsatsen for at skabe et fjendtligt klima for terroristerne at operere i indebærer, at man også er nødt til at takle finansiering af terrorisme. EU har allerede indført bestemmelser om indefrysning af terroristers aktiver. Næste etape er at gennemføre EU-lovgivningen om hvidvaskning og kontantoverførsler og blive enige om at tage skridt til at hindre terroristers (telegrafiske) pengeoverførsler. Endvidere er det fortsat en prioritet at takle misbruget af nonprofit-sektoren. Vi må endvidere sikre, at økonomisk efterforskning er en integrerende del af enhver terrorismeefterskæring. Disse og andre foranstaltninger, der bygger på Den Finansielle Aktionsgruppens henstillinger, er en del af EU's omfattende strategi for bekæmpelse af terrorismefinansiering, der er en særskilt strategi. Der er for tiden ved at blive foretaget en revision af EU's indsats for bekæmpelse af terrorismefinansiering for at sikre, at strategien er ajourført.

30. Den terrortrussel, Europa står over for, har for en stor del vedkommende sin oprindelse uden for EU-søjlen. 'Forfølgelsen' skal derfor også have en global dimension. EU vil arbejde på at styrke den internationale konsensus gennem FN og andre internationale organer og gennem dialog og aftaler (der også skal omfatte bestemmelser om terrorismebekæmpelse) med de vigtigste partnere, og vil arbejde for enighed om en generel FN-konvention om bekæmpelse af terrorisme, Der vil blive ydet bistand til prioriterede lande for at hjælpe dem med at indføre og gennemføre de nødvendige mekanismer til at nedkæmpe terrorisme i koordination med andre bidragyderes arbejde.

31. De vigtigste prioriteter inden for søjlen "forfølge" er:

- at styrke den nationale kapacitet til at bekæmpe terrorismen i lyset af de henstillinger, der fremsættes i forbindelse med peer-review af nationale terrorbekæmpelsesordninger
- i fuldt omfang at udnytte Europol og Eurojust for at lette politisamarbejdet og det retlige samarbejde og at fortsætte med at inddrage Det Fælles Situationscenters trusselsvurderinger i udformningen af terrorbekæmpelsespolitikken
- at udbygge den fælles anerkendelse af retsafgørelser yderligere, bl.a. ved at vedtage den europæiske bevisskringskendelse
- at sikre fuld gennemførelse og evaluering af eksisterende lovgivning og ratificering af de relevante internationale traktater og konventioner
- at udvikle princippet om tilgengelig retshåndhævelsesinformation
- at takle terroristers adgang til våben og sprængstoffer, lige fra ingredienser til hjemmelavede sprængstoffer til nuklear, radiologisk, biologisk og kemisk materiale
• at taka terrorismefinansiering, bl.a. ved at gennemføre vedtagen lovgivning, arbejde for
at forebygge misbrug af nonprofit-sektoren og tage EU's samlede indsats på dette
område op til revision
• at yde teknisk bistand med henblik på at øge kapaciteten i prioriterede tredjelande.

REAGERE

32. Vi kan ikke helt fjerne risikoen for terrorangreb. Vi er nødt til at kunne håndtere angreb, når
de finder sted, og erkende, at angreb kan have virkninger på tværs af EU's grænser.
Reaktionen på en hændelse vil ofte være nogenlunde den samme, uanset om der er tale om en
naturkatastrofe eller en teknologisk eller menneskeskabt katastrofe, og de reaktionsordninger,
der indføres for at håndtere følgerne af naturkatastrofer, kan derfor også bruges til at mindske
virkningerne for borgerne i tiden umiddelbart efter et terrorangreb. Vi bør i vores reaktion på
sådanne hændelser gøre fuld brug af de eksisterende strukturer, herunder
civilbeskyttelsesordningen, som EU har udviklet for at reagere på andre større europæiske og
internationale kriser, og koordinere reaktionen med den indsats, der gøres af andre
involverede internationale organisationer.

33. I tilfælde af en hændelse med grænseoverskridende virkninger vil der være behov for hurtig
udveksling af operationel og politikinformation, mediekoordination og gensidig operationel
støtte med alle disponible midler, herunder militære ressourcer. EU's evne til at optænde
konsekvent eller kollektivt vil også være af afgørende betydning for en effektiv reaktion.
Udviklingen af EU-krisekoordinationsordninger, understøttet af de nødvendige operationelle
procedurer, vil hjælpe med til at sikre sammenhæng i EU's reaktion på terrorangreb.

34. Medlemsstaterne fører an, når det drejer sig om at reagere i en nødsituation som følge af en
terrorhandling på deres område. Der er ikke desto mindre stadig behov for at sikre, at EU
kollektivt – med støtte fra EU-institutionerne, herunder Kommissionen – har kapacitet til at
reagere i solidaritet på en ekstrem nødsituation, der kan være for overvældende for en enkelt
medlemsstats ressourcer og kan anses for at udgøre en alvorlig risiko for EU som helhed. En
gennemgang og revision af den nuværende ramme for gensidig støtte – Fællesskabets civil-
beskyttelsesordning – er af stor betydning for at sikre denne beskyttelse.
35. Udviklingen af en risikobaseret tilgang til kapacitetsvurdering – med fokus på at forberede sig på de hændelser, der anses for mest sandsynlige, og som vil få de største virkninger – vil betyde, at medlemsstaterne kan udvikle deres kapaciteter til at reagere i en nødsituation. Den fælles EU-database over de ressource og aktiver, som medlemsstaterne eventuelt kan bidrage med i tilfælde af nødsituationer i andre medlemsstater eller i tredjelande, supplerer dette arbejde.


37. Internationalt er der behov for at yde bistand til EU-borgere i tredjelande og for at beskytte og bistå vores militære og civile aktiver i forbindelse med EU's krisestyringsoperationer. Vi bør også sørge for, at vores arbejde med, hvordan vi skal reagere på katastrofer, koordineres nøje med det tilsvarende arbejde i internationale organisationer og især FN. Endelig skal EU's tekniske bistand til prioriterede tredjelande også tage højde for bistand til håndtering af følgerne af terrorangreb.

38. De vigtigste prioriteter under søjlen "reagere" er

- at vedtage EU-krisekoordinationsordninger og operationelle procedurer til støtte herfor
- at revidere lovgivningen om Fællesskabets civilbeskyttelsesordning
- at udvikle risikovurdering som et redskab til støtte for opbygning af kapaciteter til reaktion på et angreb
- at forbedre koordineraden med internationale organisationer med hensyn til håndtering af reaktionen på terrorangreb og andre katastrofer
- at udveksle den bedste praksis og formulere en politik for ydelse af bistand til ofre for terrorisme og deres familier.
39. Det Europæiske Råd vil hvert halve år gøre status over fremskridtene med strategien.

40. En gang i løbet af hvert formandskab og forud for Det Europæiske Råds status vil en politisk dialog på højt plan om terrorismebekæmpelse samle Rådet, Kommissionen og Europa-Parlamentet for at give de tre institutioner mulighed for at se på fremskridtene sammen og fremme åbenhed og ligevægt i EU's politik.

41. Denne strategi vil blive suppleret med en detaljeret handlingsplan, der skal omhandle alle de relevante foranstaltninger under de fire søjler i denne strategi. Dermed vil De Faste Repræsentanters Komité med jævne mellemrum nøje kunne overvåge fremskridtene med en regelmæssig opfølgning og opdatering fra antiterrorkoordinatoren og Kommissionen.