



NOTAT

16. december 2016

Europaudvalget og Retsudvalget

Ref.: Christine Sidenius

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer

Dato: Den 16. december 2016

En europæisk sikkerhedsunion – terrorbekæmpelse i et europæisk perspektiv

De europæiske lande har igennem de sidste par år været udsat for en række terrorangreb, der har betydet stigende utryghed blandt unionens borgere. Samtidig viser en Eurostat undersøgelse, at 82 % af EU-borgerne ønsker, at EU gør mere i indsatsen mod terrorisme.

Kommissionen har foreslået en europæisk sikkerhedsunion med en række tiltag og områder, hvor EU og medlemslandene i fællesskab kan styrke indsatsen for, at imødekomme borgernes utryghed. Danmark vil kunne deltage i visse dele (bl.a. de dele der hører under Schengensamarbejdet), men vil stå uden for andre pga. retsforbeholdet.

Europaparlamentet har givet sin fulde støtte til den overordnede strategi, men har samtidig rejst debatten om, hvordan man sikre en god balance mellem sikkerhed og frihed.

Denne note ser nærmere på, hvad EU's sikkerhedsunion går ud på, og på muligheden for dansk deltagelse.

Indledning

Det Europæiske Råd har ad flere omgange taget tilløb til at fremsætte forslag til fælleseuropæiske regler om terrorbekæmpelse. [Rammeafgørelsen](#), der banede vejen for en fælleseuropæisk strategi for bekæmpelse af terror, blev først vedtaget i 2002, kort efter terrorangrebet i New York 11/9 2001. Rammeafgørelsen er efterfølgende blevet opdateret i 2004, bl.a. som reaktion på terrorangrebet i Madrid, og i 2008, efter terrorangrebet i London.

Der er tale om en rammeafgørelse, idet Det Europæiske Råd i 2002 fastslog, at intern sikkerhed fortsat er et nationalt anliggende og der den gang ikke var hjemmel i traktaten til et andet retsgrundlag, og at der på den baggrund først og fremmest var grundlag for at vedtage en rammeafgørelse, der overlader det til medlemslandene at foretage de nødvendige tiltag under national lovgivning. Langt den overvejende del af EU's medlemslande havde eller etablerede i årene efter 11/9-2001, et strategi for national sikkerhed, herunder et terrorberedskab.

I april 2015 fremlagde Kommissionen en dagsorden om sikkerhed, aktualiseret af terrorangrebet i Paris mod satirebladet *Charlie Hebdo*, men også som endnu et første forsøg på at skabe en mere sammenhængende tilgang til terrorbekæmpelse. Som opfølgning på denne mere generelle vedtagelse, fremsatte Kommissionen på opfordring fra det Europæiske Råd i april 2016 en skitse til etableringen af [En Europæisk Sikkerhedsunion](#).

En europæisk sikkerhedsunion

Skitsen til en europæisk sikkerhedsunion fremhæver en række prioriterede områder, som sikkerhedsunionen vil have som omdrejningspunkt:

- Bekæmpelsen af truslen fra tilbagevendte fremmedkrigere (*nyt*)
- Forebyggelse og bekæmpelse af radikalisering (*bygger på eksisterende tiltag*)
- Straffeforanstaltninger over for terrorister og deres støtter (*indarbejdes i nyt direktiv om terrorbekæmpelse*)
- Indsamling og udveksling af oplysninger vedrørende terrormistænkte fra tredjelande (*selvstændige tiltag under eksisterende Schengeninformationssystem og ny Europol-forordning*)
- Styrkelse af koordineret europæiske terrorbekæmpelse (*udbygning af eksisterende samarbejde i ny Europol-forordning*)
- Afskæring af terroristers adgang til sprængstoffer og våben (*revision af våben-direktivet*)
- Afskæring af terroristers adgang til finansiering (*indarbejdes i nyt direktiv om terrorbekæmpelse*)

- Beskyttelse af borgere og kritisk infrastruktur (*samarbejde om eksisterende direktiv om beskyttelse af kritisk infrastruktur*).
- Den udenrigspolitiske dimension (*udvidelse af eksisterende internationalt samarbejde under den europæiske udenrigstjeneste*).

Kommissionens seneste udviklingsrapport kan læses [her](#). I det følgende gennemgås kort, hvilket formål tiltagene har.

Et direktiv om bekæmpelse af terrorisme

I kølvandet på de seneste års terrorangreb i Europa, fremsatte Kommissionen sidste år udkast til [direktiv om terrorbekæmpelse](#), der træder i stedet for førnævnte rammeafgørelse. Grundlaget for direktivet har foruden rammeafgørelsen, været den [Interne sikkerhedsstrategi](#), der i de sidste otte år har dannet rammen for lovgivning, der er relateret til terrorbekæmpelse (*direktiv om bekæmpelse af hvidvaskning af penge, beskyttelse af kritisk infrastruktur, våbendirektivet m fl.*), Direktivet fastsætter følgende:

1. Minimumsregler for definitionen af kriminelle handlinger i relation til terrorisme
2. Definition af tre typer af terrorhandling a) terrorhandlinger b) handlinger relateret til terrorgrupper og c) handlinger relateret til terrorhandlinger (*forberedelse af terrorangreb, træning og rejse med terrorhandlinger for øje*)
3. Minimumsrammer for sanktioner i forbindelse med de definerede terrorhandlinger
4. Beskyttelse af ofre for terrorisme

Danmark kan pga. retsforbeholdet ikke deltage i vedtagelsen af direktivet og vil ikke blive bundet af det. Danmark vil fortsat være bundet af den gamle rammeafgørelse, og Danmark kan vælge at gennemføre direktivets regler i dansk lovgivning efterfølgende.

Forebyggelse og bekæmpelse af radikaliserings

Forslag til bekæmpelse af radikaliserings udvikles ifølge Kommissionen primært gennem det nedsatte RAN-netværk (*Netværk til skabelse af opmærksomhed om radikaliserings, bestående af eksperter og nationale myndigheder der arbejder med radikaliserings*), der gennem "bløde" tiltag, eksempelvis en platform til aktivering af unge til at deltage aktivt i arbejdet mod radikaliserings, skal styrke indsatsen mod radikaliserings og forebygge radikaliserings, der fører til voldelig ekstremisme.

Fokus har også været på radikaliserings på internettet, og Kommissionen har været vært ved et møde mellem Kommissionen, Europol, og de største IT-virksomheder, med henblik på at finde metoder til hurtigt at kunne tage hjemmesider ned, hvis de indeholder ulovligt indhold.

Derudover strammer Kommissionen gennem forslag om [ETIAS](#) – et

europæisk rejse og autorisationssystem – kontrollen med tredjelandborgere, der rejser ind i EU fra visum-fri lande. Kommissionen etablerer et automatisk registreringssystem. Dette forslag skal bl.a. dæmme op for manglende registrering af tilbagevendte fremmedkrigere, og skabe bedre muligheder for at overvåge potentielle ”prædikanter”.

Danmark kan deltage i både netværket og i det Schengenrelaterede ETISA.

Endelig betyder en [revision af våbendirektivet](#), at kontrollen med våben skærpes. Eksempelvis lægger forslaget op til, at kraftige halvautomatiske våben beregnet til krig bør forbydes til civil brug. Ud over begrænset anvendelse af våben skal antal skud i et magasin også begrænses. Kommissionen vil samtidig arbejde på at intensivere indsatsen mod ulovlig våbenhandel, ikke mindst i samarbejde med landene på Vestbalkan.

Danmark deltager ikke i vedtagelsen af direktivet, eller de foreslåede ændringer, men har i den danske våbenlov, langt den overvejende del af direktivets komponenter med.

Forslag til ændringer i diverse EU-informationssystemer og Europols europæiske center for terrorbekæmpelse

På dette område er der en række konkrete initiativer:

1. Kommissionen har fremsat forslag til ændringer til [Schengen-grænsekodeks](#), så der sker en tilpasning til forslaget om intelligente grænser, og dermed en mere systematisk kontrol ved ind- og udrejse, og ikke mindst at disse oplysninger deles mellem landene og Europol.
2. Under den nye [Europol-forordning](#) styrkes indsatsen i kampen mod terrorisme gennem etableringen af et anti-terrorcenter, der skal bekæmpe terrorisme gennem informationsindsamling, analyse af information og videreformidling af væsentlig information indsamlet i medlemslandene.
3. Kommissionen har ligeledes foreslået en udvidelse af det eksisterende informationssystem for strafferegistre [ECRIS](#), så det også omfatter tredjelandborgere. Kommissionen overvejer at fremsætte forslag om at styrke kontrollen med udstedelse af dokumenter for at imødegå og bekæmpe dokumentfalskneri.
4. Desuden har EU's anti-terrorkoordinator iværksat en *hurtigt arbejdende højt niveau gruppe*. Den skal se nærmere på muligheden for at optimere samkøringen af data fra diverse databaser, der anvendes til registrering af tredjelandsborgeres ind- og udrejse, fingeraftryk fra asylansøgere og migranter, visumansøgere samt registre over kriminelle, terrormistænkte og formodede kriminelle engageret i grov grænseoverskridende organiseret kriminalitet. Formålet er, ud over at skabe solidt og gennemanalyseret materiale til brug i bekæmpelse af terrorisme også at sikre, at oplysninger, der kan

- lede til efterforskning og retsforfølgelse af terrormistænkte og kriminelle, bliver delt mellem de relevante parter.
5. Etableringen af en enkeltsøgningsplatform (Single Search Interface), hvor al information via en teknisk portal kan tilgås af politimyndigheder på lige fod med de nationale portaler, der i dag bruges i forbindelse med søgninger i diverse EU-databaser.
 6. EU's Visa Informationssystem ([VIS](#)) har været i gennem en evaluering i Kommissionen REFIT-program, og skal ifølge Kommissionen tilpasses de nye forhold, så der sker en mere systematisk tjek af visa ved indrejse ved de ydre grænser (*i dag tjekkes kun hvert andet visa elektronisk ved de ydre grænser*), og Kommissionen overvejer ligeledes, at politimyndigheder skal have udvidet adgang til VIS (*nogen lande har grænsepoliti, der ikke har samme beføjelser som almindeligt politi*).

*Danmark deltager i revisionen af Schengen-grænsekodeks, og forhandler i øjeblikket om en sær aftale om tilknytning til Europol.
ECRIS er omfattet af det danske retsforbehold, og Danmark deltager ikke.
Danmark er fuldt ud med i visa-samarbejdet.
Danmark deltager i samarbejdet omkring flere af de europæiske databaser, så som Schengeninformationssystemet, EURODAC, Visa-informationssystemet, og hidtil også i Europols Informationssystem.
Danmark deltager også i den hurtigtarbejdende højt niveau gruppe, og er altså med i diskussionerne om udviklingen af et mere sammenhængende system for adgang til EU's mange databaser. Det er endnu uvist hvad arbejdsgruppe vil konkludere, og hvilke forslag der eventuelt vil komme ud af arbejdet.*

Beskyttelse af borgere og kritisk infrastruktur

Kommissionen mener, at det er særligt vigtigt at identificere kritiske punkter i transportsektoren. Der er sket omfattende sikkerhedsindsatser i flysektoren i forlængelse af terrorangrebet i New York, og en terrorists forsøg på at medbringe en bombe i et fly. Med den seneste revision af [forordningen om luftfartssikkerhed](#), blev også sikkerheden på landjorden og dermed i lufthavne omfattet af direktivet. Kommissionen har ligeledes iværksat konsekvensanalyser for transport til vands, særligt store færger med mange passagerer samt til lands for højhastighedstog, for at vurdere behovet for tiltag i disse sektorer.

Endelig har Kommissionen sammen med canadiske og amerikanske myndigheder indledt et arbejde med at udpege områder, hvor der vurderes at være behov for internationalt samarbejde om beskyttelse af kritisk infrastruktur (energi- vand og fødevarerforsyning).

Danmark deltager i disse forhandlinger, der finder sted i forbindelse med Det Europæiske Råd.

Den eksterne dimension

Samarbejdet med tredjelande er ifølge Kommissionen et helt nødvendigt redskab til bekæmpelse af terrorisme. Kommissionen foreslår, at der sker en udvikling af arbejdet hos Europol og ved EU's anti-terrorkoordinatør, der skal fokusere på partnerskabsaftaler om bekæmpelse af terrorisme med prioriterede tredjelande. Lande som Bosnien-Herzegovina, Chad og Libanon, Israel, Egypten og Irak er nævnt som potentielle samarbejdspartnere.

Danmark deltager ligeledes i disse forhandlinger der finder sted i regi af Det Europæiske Råd.

Andre initiativer

Det europæiske Råd har vedtaget konklusioner der opfordrer EU-institutionerne til hurtigt at vedtage [PNR-direktivet](#) om indsamling af personnavneregistrering af alle flypassagerer (*obligatorisk for fly fra tredjelande og frivilligt for intra-europæiske fly*), og en [forordning om de intelligente grænser](#), der omfatter forslag til systematisk indsamling og registrering af oplysninger om rejsende, der krydser EU's ydre grænser ved ind- og udrejse (*obligatorisk for tredjelandsborgere og frivilligt for EU-borgere*).

Danmark deltager ikke i direktivet om et europæisk PNR-system, men regeringen har indhentet mandat til at indlede forhandlinger med Kommissionen om en mulig parallelaftale på mellemstatsligt niveau. Direktivet træder i kraft i 2018. Hvad angår udviklingen af de intelligente grænser, bygger forslaget på en videreudvikling af Schengensamarbejdet, og såfremt Danmark ønsker det, kan man deltage i samarbejdet på mellemstatsligt niveau, når forslaget er vedtaget.

Hvor står Danmark i forhold til virkeliggørelsen af EU's sikkerhedsunion, set i lyset af det danske retsforbehold?

På det overordnede, strategiske plan deltager Danmark i debatterne i Det Europæiske Råd, og deltager dermed i de beslutninger, der træffes og de konklusioner der drages i debatten om, i hvilken retning EU's sikkerhedsunion skal udvikle sig. Og Danmark vil fremadrettet været bundet af rammeafgørelsen fra 2002, når det nye direktiv træder i kraft.

I forhold til de konkrete lovgivningstiltag, der vil blive fremsat, afhænger dansk deltagelse som beskrevet af, om forslaget er en del af Schengensamarbejdet, hvor Danmark deltager på mellemstatslig basis, eller om der er tale om det politi- og strafferetlige samarbejde i øvrigt, hvor det danske retsforbehold er gældende.

Med andre ord vil Danmark i forhold til forslagene under den europæiske sikkerhedsunion kunne tilslutte sig en del af de foreslåede retsakter, der netop er en udvidelse af Schengensamarbejdet. Til gengæld vil dansk tilslutning til fremtidige direktiver og forordninger, der er omfattet af retsforbeholdet, sandsynligvis kræve at Danmark enten anvender protokollen om en tilvalgsordning, eller at Danmark søger om en sær aftale, i stil med den Danmark pt søger at få i forhold til Europol.

Europaparlamentets holdning

Som antydnet i anledningen, vedtog Rådet rammeafgårelsen om bekæmpelse af terrorisme i 2002, efter høringsprocedure, hvor Europaparlamentet blot skulle høres. Europaparlamentet havde den 5. september 2001, 6 dage før terrorangrebet i New York, vedtaget en henstilling til Rådet og Kommissionen, som omhandlede forslag til vedtagelse af en overordnet strategi for både definitionen af terrorisme, og for hvordan EU-landene burde vedtage et mandat for eftersøgning pågribelse af personer der udfører terrorhandlinger.

I årene efter, hvor Det Europæiske Råd vedtog reviderede udgaver af rammeafgårelsen, bakkede Europaparlamentet fuldt op om strategien for at sikre, at medlemslandene som minimum havde en fælles strategi for bekæmpelse af terrorbekæmpelse.

Men dagsordenen har skabt meget debat i parlamentet, der fra begyndelsen har insisteret på at finde en balance mellem frihed og sikkerhed. Dette dilemma er og bliver et omdrejningspunkt for de overvejelser politikere nationalt og i Europaparlamentet har for lovgivning til bekæmpelse af terrorisme.

Der har på området været rejst flere [sager](#) ved EU-domstolen, som har udfordret såvel retsgrundlag som mulige overgreb på borgernes grundlæggende rettigheder.

Europaparlamentet har på den baggrund i en [resolution](#) fra 2015, på den ene side udtrykt sin fulde støtte i kampen mod terrorisme, men har samtidig efterlyst en evaluering af de mange lovgivningstiltag både med hensyn til effektivitet, omkostninger, påvirkning af de grundlæggende rettigheder og relationen til tredjelande – og ikke mindst krav om fuld deltagelse i den fremadrettede lovgivningsprocedure.

Med beslutningen om en etablering af en europæisk sikkerhedsunion har Det Europæiske Råd udstukket en strategi. Europaparlamentet har ikke udtalt sig specifikt om strategien, men den blev forelagt Parlamentet i forbindelse med lanceringen.

Som skitseret ovenfor er der fremsat en række tiltag, som er egentlig lovgivning relateret til terrorbekæmpelse, hvor Europaparlamentet har været medlovgiver på en række direktiver og forordninger. For en omfattende og meget [detaljeret gennemgang af samtlige terrorbekæmpelsestiltag](#) vedtaget af EU, henvises til en rapport udarbejdet af Statewatch i samarbejde med Kommissionen.

Endelig har Europaparlamentets forskningsafdeling samlet en række indlæg fra europæiske tænketanke i debatten om [status for bekæmpelse af terrorisme](#). Her ved udgangen af året hvor Den Europæiske Sikkerhedsunion blev søsat, er der ingen tvivl om, at terrorbekæmpelse forsat vil være på dagsordenen også i 2017.