



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 6.11.2007
SEC(2007) 1425

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Придружителен документ към

**Предложение за рамково решение на Съвета за изменение на Рамково решение
2002/475/ПВР относно борбата срещу тероризма**

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2007) 650 окончателен}
{SEC(2007) 1424}

Обобщение на оценка на въздействието

РАЗДЕЛ 1: ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ И КОНСУЛТАЦИИ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИ СТРАНИ

Законодателната и работна програма на Комисията за 2007 г. включва предложение за изменение на рамковото решение от 13 юни 2002 г. относно борбата срещу тероризма (по-надолу за краткост „рамково решение“), за да се намерят ефективни решения за борба срещу терористичната пропаганда чрез различни средства и ограничаване на предаването на експертни съвети, по-специално за създаване на експлозивни и бомби за терористични цели.

През юни 2006 г. започна широко проучване. Комисията издаде три различни въпросника през 2006 г.: въпросник за държавите-членки на 26 юни 2006 г.; въпросник за медиите, съответните индустрии и гражданското общество на 20 ноември 2006 г.; и накрая, въпросник към Европол и Евроюст на 11 декември 2006 г. Отговорите на тези въпросници са обобщени в приложения I, II и III към оценката на въздействието. Освен това бяха проведени разговори и срещи с представители на европейски медии и доставчици на Интернет услуги. Накрая се проведе конференция на 20 март 2007 г., за да се съберат държавите-членки, Европол, Евроюст и Сепол, да се представят резултатите от въпросниците и да се обсъдят възможни решения за борба срещу използването на Интернет за терористични цели.

РАЗДЕЛ 2: ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПРОБЛЕМА

Съвременните информационни и комуникационни технологии играят важна роля за разпространяването на заплахата, която в момента представлява тероризмът. По-специално Интернет е евтин, бърз, лесно достъпен и на практика глобален. Всички тези предимства, които се ценят високо от спазващите закона и ползващи Интернет в своето ежедневие граждани, за съжаление се използват и от терористите, които чудесно са осъзнали потенциала на Интернет като средство за разпространяване на пропаганда за мобилизиране и вербуване за терористични цели, както и за предоставяне на указания и наръчници с цел обучение или планиране на атентати с много нисък риск и разходи.

Така Интернет се превърна в един от основните ускорители на процесите на радикализиране и вербуване за терористични цели: той се използва, за да вдъхновява и мобилизира местни мрежи и лица в Европа и служи като източник на информация за терористични средства и методи, като по този начин действа като „виртуален тренировъчен лагер“. Разпространяването на терористична пропаганда и терористични експертни съвети по Интернет прави терористите по-силни и способства за разрастването на терористичната заплаха. Освен това може да се очаква, че значението на подобно разпространяване ще нараства, като се има предвид бързо увеличаващият се брой на потребителите, което в бъдеще ще направи Интернет още по-важен елемент на съвременното общество, отколкото е днес.

Правоохранителните органи в момента трудно могат да ограничат спираловидното нарастване на крайна радикализиране и терористични атентати, произтичащо от разпространението на терористична пропаганда и терористични експертни съвети, най-вече по Интернет. Трудностите произтичат от недостатъчното законодателство, от

липса на капацитет и умения за работа с големия обем и разнообразие от езици, на които се разпространяват терористична пропаганда и терористични експертни съвети, както и от самия характер на Интернет: той не се ограничава в определена територия и предоставя анонимност — това сериозно възпрепятства действията на правоохранителните органи, като затруднява както отстраняването на подобно съдържание от Интернет, така и разследването и съдебното преследване на лицата, които отговарят за даден уебсайт и неговото съдържание.

Анализът на националното законодателство показва, че разпространяването на терористична пропаганда и терористични експертни съвети не винаги е адекватно обхванато от наказателното законодателство на държавите-членки. Недостатъчното законодателство, особено относно разпространяването на съвети за създаване на бомби и други терористични експертни съвети, и съществените разминавания между националните правни мерки, особено относно разпространението на терористична пропаганда, показват, че има пропуск в сигурността, който трябва да се запълни, и че е необходима хармонизация.

Законодателството на ЕС не обхваща изрично публичната провокация към извършване на терористични престъпления, вербуване за терористични цели и подготовка за терористична дейност. Освен това не е сигурно дали рамковото решение относно борбата срещу тероризма изисква от държавите-членки да гарантират, че е наказуема значителна част от разпространението на съобщения по Интернет, с които се насърчава възлагането на терористични престъпления или предоставянето на терористични експертни съвети, независимо дали са достъпни за всички (например уебсайт), ограничени (например чатфорум) или са насочени към предварително подбрани кандидати за вербуване за терористични цели.

Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма обаче разглежда използването на Интернет като средство за публична провокация към извършване на терористични престъпления, вербуване за терористични цели и подготовка за терористична дейност. Освен това тя съдържа условия и защитни механизми, които гарантират спазването на правата на човека, по-специално правото на свобода на изразяване. Конвенцията ще доведе до хармонизиране на законодателството на държавите-членки в тази област, ако всички те я подпишат и ратифицират.

Всяко законодателство в тази област, което се занимава с въпроси, които са на границата между законното упражняване на свободи (като свободата на изразяване, сдружаване или религия) и престъпното поведение, определено ще засегне пряко основните права. Въвеждането, реализирането и прилагането на инкриминирането трябва да се осъществяват при спазване на задълженията, свързани с основните права. Това означава също, че всички действия по въвеждане, реализиране и прилагане на инкриминирането се подчиняват на принципа на пропорционалност по отношение на преследваните законни цели и тяхната необходимост в едно демократично общество, като се изключва всяка форма на произволно решение или дискриминационно или расистко отношение.¹

¹ Виж обяснителния доклад към Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма, точки 143-151.

РАЗДЕЛ 3: ЦЕЛИ

Приемането на ефективни мерки за борба срещу публичната провокация към извършване на терористични престъпления, вербуване за терористични цели и подготовка за терористична дейност, особено чрез Интернет, ще допринесе за предотвратяване на развитието на по-силна и по-широка платформа за терористите - активисти и поддръжници. Подобни мерки трябва да включват правни разпоредби за допълване на недостатъчното законодателство, посочено по-горе, както и практически мерки за засилване на капацитета и експертните умения на правоохранителните органи. Тези действия ще спомогнат за намаляване на риска от терористични атентати и намаляване на възможностите за радикализиране и вербуване за терористични цели с цел тероризъм.

Що се отнася до правните разпоредби, те трябва ясно да разрешават на правоохранителните органи да разследват разпространяването на терористична пропаганда и терористични експертни съвети, включително по Интернет, и да преследват по съдебен път терористите - активисти и поддръжници, които стоят зад това разпространение, в целия Европейски съюз. Освен това правоохранителните органи трябва да имат възможност да се възползват от цялата хармонизация, която вече е постигната в борбата срещу тероризма, и да използват инструменти за сътрудничество, като европейската заповед за арест, за тези нови форми на престъпност.

Що се отнася до практическите мерки, те следва да бъдат предоставяни на правоохранителните органи подходящо обучение, достатъчно оборудване и квалифицирана подкрепа от страна на експерти по езици и информационни технологии, за да могат да откриват и анализират крайно радикално съдържание по Интернет и да проследяват и установяват лицата, които стоят зад разпространението на терористична пропаганда и терористични експертни съвети.

РАЗДЕЛ 4: ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

Вариантите за постигане на тази цел включват:

- (1) Без промяна в политиката. Този вариант представлява спорното статукво, дължащо се на съществуването на Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма и свързания с нея продължаващ процес на подписване и ратификация.
- (2) Да се забрани на доставчиците на интернет услуги да предоставят достъп до материал, насочен към публична провокация към извършване на терористични престъпления, вербуване за терористични цели и подготовка за терористични дейности. Този вариант значително изменя режима на Директивата за електронна търговия, като въвежда ново задължение, което най-общо се отнася до доставчиците на услуги.
- (3) Да се повишат възможностите и експертните умения на правоохранителните органи да се борят срещу използването на Интернет за терористични цели. Този вариант предвижда финансиране за адекватно обучение, ефикасно оборудване и участие на експерти, за да могат правоохранителните органи по-добре да

откриват и анализират материала, насочен към публична провокация за извършване на терористични престъпления, вербуване за терористични цели или подготовка за терористична дейност, и да проследяват терористите - активисти и поддръжници, които стоят зад подобен материал.

- (4) Да се насърчат държавите-членки да подпишат и/или ратифицират Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма. Този вариант включва политическа декларация с цел ускоряване на процеса на подписване и ратифициране на конвенцията.
- (5) Да се преразгледа рамковото решение относно борбата срещу тероризма, за да се въведат престъпления, паралелни на предвидените по силата на Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма, и се обявят за наказуеми публичната провокация към извършване на терористично престъпление, вербуването за терористични цели и подготовката за терористична дейност, включително чрез Интернет.

РАЗДЕЛИ 5 И 6: ВЪЗДЕЙСТВИЯ И СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИ

Въздействията на вариантите на политика върху сигурността, икономиката и правата на човека се обмислят внимателно. Въздействията върху сигурността се отнасят до повишаване на възможностите на правоохранителните органи в правен или оперативен аспект. Икономическите въздействия включват както разходи за държавните власти, така и за частния сектор, като се прави разграничение между преки и непреки въздействия. Въздействията върху правата на човека включват пряко въздействие върху свободата на изразяване и непряко въздействие върху правото на живот и правото на телесна и психическа неприкосновеност. След внимателния анализ на въздействията върху сигурността, икономиката и правата на човека за всеки от вариантите бяха определени техните основни предимства и недостатъци.

По първия вариант Конвенцията за предотвратяване на тероризма ще има известно положително въздействие върху сигурността, защото спомага за разглеждане на въпроса за използването на Интернет за терористични цели. Този вариант ще повиши възможностите на правоохранителните органи да се борят срещу новите методи на действие на терористите, включително престъпления, извършени чрез Интернет, като същевременно напълно се спазват правата на човека, и означава, че няма да има нужда от друго регулиране на ниво ЕС. Но пълна хармонизация може да се постигне само когато всички държави-членки подпишат и ратифицират конвенцията, което може да отнеме много години.

Вторият вариант е най-крайният от разглежданите варианти. Той има предимството, че пряко ограничава разпространението на съответните материали по Интернет. Но той има и сериозни недостатъци, най-важният от които е, че не инкриминира поведението на тези, които създават терористична пропаганда и експертни съвети, нито пък гарантира пълното съобразяване със стандартите за правата на човека.

Третият вариант предоставя практически решения за преодоляване на ограниченията пред правоохранителните органи за откриване и анализиране на материали, разпространяващи терористична пропаганда и терористични експертни съвети по Интернет. Той им помага също да откриват авторите на подобни материали.

Получената по този начин информация дава възможност да се разберат тенденциите в тероризма, да се предвидят действията на терористите и да се предотвратят атентати. Но той не дава възможност да се разследва разпространяването на терористична пропаганда и терористични експертни съвети, нито пък позволява съдебно преследване на терористите - активисти или поддръжници, които стоят зад тези материали, тъй като не се приема никакво законодателство. В резултат от това третият вариант води до частично предоставяне на възможности за правоохранителните органи, като е лишен от правни разпоредби.

Предимствата и недостатъците на четвъртия вариант не се различават съществено от тези на първия вариант.

Петият вариант е подобен на първия, що се отнася до въздействието му върху правата на човека, тъй като включва условията и защитните механизми на Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма с цел да се гарантира защитата на правата на човека и основните свободи. Но той има и важни предимства, като прилагането спрямо новите престъпления на правилата на рамковото решение за наказателни мерки и юрисдикция, включени в рамковото решение относно борбата срещу тероризма. Освен това петият вариант ще гарантира прилагането на европейската заповед за арест и ще позволи да се използват конкретни инструменти на ЕС за сътрудничество, свързани с рамковото решение относно борбата срещу тероризма, във връзка с новите престъпления. Нещо повече, той включва и всички предимства на законодателството на ЕС по отношение на международни конвенции и договори.

Въз основа на този анализ може да се каже, че комбинация от петия и третия вариант би представлявала най-ефективната политика за борба с новия метод на действие на терористите, по-специално използването на Интернет като средство за публична провокация към извършване на терористични престъпления, вербуване за терористични цели и подготовка за терористична дейност, като изцяло се спазват правата на човека.

РАЗДЕЛ 7: МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Мониторингът и оценката на правните мерки, предвидени в петия вариант, ще се осъществят по отношение на изменението на рамковото решение относно борба срещу тероризма чрез оценка на националното му изпълнение, която най-общо се прави, за да се провери транспонирането на рамковите решения, както е предвидено по силата на член 11 от този инструмент.

По отношение на мерките по третия вариант, които не са законодателни, мониторингът и оценката ще се гарантират от членове 13 и 15 на специфичната програма „Предотвратяване и борба с престъпността“. Член 13 подробно представя мониторинга върху всяко от действията, финансирани по тази програма, а член 15 посочва правилата за оценка на самата програма.