(Ekstern oversættelse)

EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

18.11.2005

ARBEJDSDOKUMENT

om et rammeprogram om sikkerhed og beskyttelse af frihedsrettigheder for perioden 2007-2013

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Romano Maria La Russa

(Ekstern oversættelse)

I. Generel evaluering af programmet

A. GENEREL OG FINANSIEL KONTEKST

"Unionsborgerskabet som begreb skal have et konkret indhold, primært gennem et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed". Dette er en af de vigtigste prioriteter, som Kommissionen har defineret om de finansielle overslag for perioden 2007-2013. Siden topmødet i Tampere i 1999 har Unionen lagt stor vægt på oprettelsen af dette område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, som blev knæsat i Haag-programmet i november 2004. Af Haag-programmet fremgår klart kravet om bedre forebyggelse og mere intensiv bekæmpelse af de forskellige former for kriminalitet, navnlig terrorisme, og om en klokkeklar forpligtelse til at lade samarbejdet på disse områder gå ind i en mere operationel fase, hvilket burde give sig udtryk i en markant stigning i de finansielle midler under dette udgiftsområde i de nye finansielle overslag.

Den af Kommissionen forelagte pakke indeholder tre rammeprogrammer (*frihedsprogrammet, programmet for retsvæsen og grundlæggende rettigheder og sikkerhedsprogrammet*) med et samlet beløb på 7,154 mia. euro i hele perioden. Det generelle program om sikkerhed og beskyttelse af frihedsrettigheder har fået tildelt 745 mio. euro, hvor der ifølge dets nuværende fordeling tildeles 597 mio. euro til særprogrammet om forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet og 137 mio. euro til programmet om forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme, mens 10 mio. euro endnu ikke er blevet fordelt.

Der skal dog gøres opmærksom på, at beløbet til programmet om sikkerhed og beskyttelse af frihedsrettigheder, som blot falder ind under høringsproceduren, fastsættes årligt inden for rammerne af budgetproceduren. Så hvis Parlamentet vil udøve effektiv kontrol med dette program, skal det være på vagt konstant.

B. ET BLANDET RETSGRUNDLAG

Retsgrundlaget for de to vigtigste mål i det generelle program om sikkerhed og beskyttelse af frihedsrettigheder er forskelligt:

- I det første program om forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet fokuseres der på tre tematiske områder, nemlig retshåndhævelse, forebyggelse af kriminalitet og kriminologi og desuden beskyttelse af vidner og ofre. Det har hjemmel i artikel 30, 31, 34, stk. 2, litra c), og 39 i traktaten om Den Europæiske Union.

- I det andet program om forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme lægges der særlig vægt på at opstille specifikke regler og viden på området. Det har hjemmel i artikel 308 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

Det er alene denne tvedelte juridiske karakter, der ligger til grund for opdelingen i to tekster - som i øvrigt klart supplerer hinanden, navnlig med hensyn til bekæmpelsen af terrorisme -

som har forskelligt retsgrundlag, og som begge er underkastet Parlamentets høring.

C. GENERELLE MÅL

Hovedformålene med Kommissionens forslag er at sikre et effektivt operationelt samarbejde om bekæmpelse af terrorisme, herunder konsekvenserne heraf, og organiseret kriminalitet og at styrke forebyggelsen af kriminalitet og terrorisme.

Det handler primært om:

1) for programmet om forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet:

- at udvikle koordineringen, samarbejdet og den gensidige forståelse mellem retshåndhævende myndigheder, andre nationale myndigheder og relaterede EU-organer,
- at evaluere de politiske og retlige foranstaltninger på EU-plan, herunder deres anvendelse og effektivitet,
- at fremme partnerskaber mellem den offentlige og den private sektor og strategier om forebyggelse af kriminalitet, statistik og kriminologi samt beskyttelse af ofre for og vidner til kriminalitet.

2) for programmet om forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme:

- at udarbejde en koordineret strategi på tværs af medlemsstaterne vedrørende forebyggelse, beredskab og krise- og konsekvensstyring i forbindelse med mulige og faktiske terrortrusler,
- i den offentlige og private sektor at registrere og vurdere spørgsmålet om vedvarende sårbare områder på EU-plan,
- at fokusere på indlemmelsen af specifikke sikkerheds- og retshåndhævelsesaspekter i det hurtige varslingssystem og krisestyringssystemet.

Merværdien af disse instrumenter er at skabe et grundlag for et effektivt samarbejde mellem de retshåndhævende myndigheder og andre relaterede myndigheder med det formål at sætte medlemsstaterne i stand til at indføre minimumsbeskyttelsesforanstaltninger mod kriminalitet og terrortrusler. Det endelige mål er at fjerne alle svagheder i Unionen og dens kritiske infrastrukturer, som kunne udnyttes til organiseret kriminalitet.

II. De vigtigste behov: klarhed og koordinering

A. NØDVENDIGE FORKLARINGER

...OM DEN KONTROL, PARLAMENTET UDØVER:

Dette nye rammeprogram er et stort skridt fremad, hvis det i overensstemmelse med Kommissionens overordnede indfaldsvinkel beviser dets evne til at rationalisere og forenkle

den aktuelle situation, der er kendetegnet ved en lang række små budgetposter, som gør det umuligt at nå op på maksimal effektivitet.
Det er imidlertid nødvendigt at have en klar idé om, hvilke konsekvenser denne indfaldsvinkel har på den politiske og budgetmæssige kontrol, Europa-Parlamentet udøver. Kommissionen skal komme med konkrete forslag for at sikre beskyttelsen af de grundlæggende frihedsrettigheder og garantere Europa-Parlamentets mulighed for at udøve egentlig demokratisk kontrol med samtlige programmer. Som det blev understreget på de interparlamentariske møder den 17. og 18. oktober 2005, påhviler det vores nationale organer og EU-organer at udøve en kontrol, som gør, at Rådets legitime ønske om at komme med en hensigtsmæssig reaktion på moderne trusler ikke selv bliver en trussel mod de individuelle frihedsrettigheder.

- *Hvilke garantier har Europa-Parlamentet, som har til hensigt at udføre denne opgave, især med hensyn til bekæmpelse af terrorisme, inden for rammer, der gør dets aktion gennemsigtig, effektiv og velafbalanceret?*

***…OM FORANSTALTNINGERNE TIL STYRING AF PROGRAMMERNE*:**

Decentraliseringsdimensionen fylder meget i forbindelse med det generelle programs gennemførelse, men den skal følges op af passende styringsmekanismer. Der skal fastsættes eller tilpasses regler for verificering, kontrol og evaluering samt af gennemsigtighedshensyn for adgangen til resultaterne og deres udspredelse til de operationelle aktører. Effektiv kommunikation inden for hensigtsmæssige frister med samtlige (offentlige og private) tjenester samt nationale institutioner og EU-institutioner, som arbejder med bekæmpelse af kriminalitet og terrorisme, er en afgørende dimension i forbindelse med evalueringen og forvaltningen af disse programmer.

De fælles bestemmelser for styring skal gøre det lettere at yde støtte til nyskabende projekter i medlemsstaterne, der eventuelt kan overføres til EU-plan og dermed give en løftestangseffekt, og deres fællesskabsaspekt eller centraliserede aspekt er derfor af afgørende betydning.

- *Spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen har til hensigt (eller har afvist, i så fald hvorfor) at oprette et forvaltningsorgan til styring af disse programmer, er således legitimt.*

B. KOORDINERINGSRELATEREDE UDFORDRINGER

FORANSTALTNINGERNES KOORDINERINGSNIVEAU …

I den offentlige såvel som i den private sektor udgør de kritiske infrastrukturer et særdeles sårbart område, som Kommissionen tager livtag med via en lang række nye eller kommende initiativer. Disse har til formål at udvikle specifikke sikkerhedsregler og viden, der går langt videre end de generelle civilbeskyttelsesbegreber, og at udvikle egnede beredskabsplaner med udgangspunkt i fælles tekniske standarder.

På samme måde indeholder programmet om forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet bestemmelser om, at samarbejdet mellem de nationale retshåndhævende myndigheder og

andre relaterede EU-organer (navnlig Europol og Cepol) skal styrkes for at efterkomme behov for hurtig og effektiv udveksling af kritiske oplysninger.

Det er åbenlyst, at programmets største udfordring, nøglen til dets reelle effektivitet, er dets operationelle forhold og dets eventuelle sammenhæng med de øvrige vigtige instrumenter i den overordnede strategi, som Kommissionen skal forelægge inden udgangen af 2005.

Her tænkes i særdeleshed på krisestyringscentret ARGUS og dets system for hurtig varsling (som skal styre de koordinerede operationer i forbindelse med øjeblikkelig reaktion, der er fælles for alle former for katastrofer, og advare samtlige kommunikationsnet om trusler mod den offentlige sikkerhed og sundhed), men også på de to instrumenter, der supplerer Rådets og Kommissionens strategi med hensyn til forebyggelse, beredskab og reaktion på terrorangreb:

1. EU-programmet for beskyttelse af kritisk infrastruktur (EPCIP), hvis mål er fuldt ud foreneligt med den tvedelte ramme for disse særprogrammer, da det dækker såvel de forebyggende undersøgelses- og diagnosticeringsforanstaltninger som beskyttelsen af de pågældende områder.

2. Informations- og varslingsnetværket vedrørende kritisk infrastruktur (CIWIN).

- *Når man ser på disse mange instrumenter, som risikerer at overlappe hinanden, kan man med rette spørge sig selv, hvorfor behovet for en samlet anskuelse af problemet ikke har fået Kommissionen til at omlægge dens initiativer i ét enkelt program om beskyttelse af civilbefolkningen mod alvorlige katastrofer.*

- *Kan Kommissionen forsikre os om en vis styringskohærens, for hvad nytter det at samle og forenkle instrumentbrættet, hvis der stadig er flere, der holder rattet?*

… OG DERES INDVIRKNINGER PÅ BUDGETTET:

- *Hvordan skal man under disse omstændigheder kunne udarbejde en saglig cost-benefit-analyse, når programmets nøjagtige omfang ikke ligger fast?*

Det ser ud til at gå langsomt fremad med Kommissionens forklaringsarbejde, og selv om man i dag ser ud til at udelukke den finansielle indlemmelse af ARGUS, men seriøst overvejer at indlemme EPCIP i programmet, har vi ikke modtaget nogen endelige oplysninger herom. Dette dobbelte svar er imidlertid en altoverskyggende forudsætning for vurderingen af den bevillingsramme, programmet skal have tildelt, og Kommissionen kan med fordel belyse disse to spørgsmål.

Man ved allerede, at for så vidt angår det andet program om forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet - som ikke desto mindre har fået stillet større bevillinger til rådighed - er budgetmidlerne primært blevet evalueret ud fra tidligere finansieringsprogrammer som AGIS, der havde så stor succes, at det i 2003 kun kunne honorere lidt over en tredjedel af de modtagne ansøgninger.

- *Hvordan ser programmets nøjagtige anvendelsesområde i øvrigt ud for de partnerskaber mellem den offentlige og den private sektor, der kan dækkes af programmet?*

- *Hvis medlemsstaterne har ansvaret for at finansiere opgraderingen af sikkerheden i forbindelse med de kritiske infrastrukturer, de er ansvarlige for, hvem påtager sig så dette ansvar, når de private operatører, der er genstand for en negativ diagnosticering, hævder ikke at kunne forestå denne opgradering af tekniske og/eller økonomiske årsager?*

Debatten går således ikke på det, der klart fremgår af disse to særprogrammer, men på **et vigtigt valg**: Skal de udelukkende have den supplerende forrettighed at fungere som økonomisk "fejevogn" for fællesskabsinitiativer (hvis juridiske karakter er enten uklar eller blandet) inden for området civilbeskyttelse, eller skal de have tildelt specifikke "stjerne"foranstaltninger som ARGUS og EPCIP?

- I førstnævnte tilfælde kan man dårligt forestille sig, at Kommissionen fjerner sig fra sine første finansielle vurderinger, som med hensyn til programmet om forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme nærmer sig det anekdotiske.
- Den sidste valgmulighed har kun en lille chance for at virke pålidelig og effektiv, hvis ikke bevillingerne øges markant. En sådan stigning vil ikke komme fra et fald i beløbene til Kommissionens andre generelle programmer om retsvæsen og grundlæggende rettigheder og frihedsprogrammet, men derimod fra en overordnet stigning i bevillingerne, som det kræves i Böge-betænkningen og understøttes i udtalelsen fra Deprez i Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender.

KONKLUSION

Kommissionen har resolut vendt stokkonservatismen ryggen, og vi glæder os over dens overordnede indsats for i overensstemmelse med Rådets konklusioner at styrke og rationalisere en integreret europæisk krisestyringsmekanisme (herunder i forbindelse med terrorisme). Nu skal det hele så bare omsættes til virkelighed med forelæggelsen inden årets udgang af en overordnet strategi, som er sammenhængende, homogen, læsbar og potentielt effektiv.

Udfordringen er stor, for offentlighedens store følsomhed over for de forskellige former for katastrofer giver her EU en anledning til at sætte fokus på sine evner, for så vidt angår initiativ, organisation, solidaritet og bibringelse af en veritabel merværdi, der er synlig i hverdagen i form af forebyggelsesindsatsen, der er af afgørende betydning, når katastrofen indtræffer.