ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

2004 *2009*

Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

18.11.2005

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

σχετικά με το πρόγραμμα-πλαίσιο «Ασφάλεια και προστασία των ελευθεριών» για την περίοδο 2007-2013

Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

Εισηγητής: Romano Maria La Russa

I. Γενική αποτίμηση του προγράμματος:

Α. ΓΕΝΙΚΟ ΚΑΙ ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ:

«Η απόδοση του πλήρους νοήματός της στην έννοια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας κυρίως μέσω της υλοποίησης ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης»: αυτή είναι μία από τις τρεις προτεραιότητες που έχουν καθοριστεί από την Επιτροπή στις δημοσιονομικές προοπτικές 2007-2013. Κατόπιν της Συνόδου Κορυφής στο Τάμπερε το 1999, η Ένωση επιδίδεται ενεργά στην οικοδόμηση αυτού του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, που καθιερώθηκε με το πρόγραμμα της Χάγης τον Νοέμβριο του 2004. Το πρόγραμμα αυτό επεσήμαινε σαφώς την επιτακτική ανάγκη αύξησης της πρόληψης και εντατικοποίησης της καταπολέμησης των διαφόρων μορφών εγκληματικότητας –ιδίως της τρομοκρατίας– και αδήριτης υποχρέωσης να μεταβεί η συνεργασία σε αυτά τα θέματα σε μία πιο επιχειρησιακή φάση, πράγμα το οποίο πρέπει να μεταφραστεί σε αισθητή αύξηση των χρηματοδοτικών μέσων αυτής της κατηγορίας στο πλαίσιο των νέων δημοσιονομικών προοπτικών.

Η «δέσμη» που κατέθεσε στο τραπέζι η Επιτροπή περιλαμβάνει τρία προγράμματα-πλαίσια («*Αλληλεγγύη και μεταναστατευτικές ροές*», «*Θεμελιώδη δικαιώματα και δικαιοσύνη*» και «*Ασφάλεια και προστασία των ελευθεριών*») συνολικού ποσού 7,154 εκατομμυρίων ευρώ για το σύνολο της περιόδου. Στο γενικό πρόγραμμα «*Ασφάλεια και προστασία των ελευθεριών*» διατίθενται 745 εκατομμύρια ευρώ, ενώ ο σημερινός καταμερισμός του προβλέπει 597 εκατομμύρια ευρώ για το ειδικό πρόγραμμα *«Πρόληψη και καταπολέμηση της εγκληματικότητας»*, 137 εκατομμύρια για το πρόγραμμα «*Πρόληψη, προετοιμασία, διαχείριση των συνεπειών της τρομοκρατίας*» και 10 εκατομμύρια ευρώ μη διαχωριζόμενες πιστώσεις.

Υπενθυμίζεται, ωστόσο, ότι το ποσό για το πρόγραμμα «*Ασφάλεια και προστασία των ελευθεριών»*, που αποτελεί αντικείμενο ενός απλού μέτρου διαβούλευσης, αποφασίζεται σε ετήσια βάση στο πλαίσιο της δημοσιονομικής διαδικασίας: συνεπώς, εάν το Κοινοβούλιο προτίθεται να ασκήσει αποτελεσματικό έλεγχο σε αυτό το πρόγραμμα, θα πρέπει να επιδείξει σταθερή επαγρύπνηση.

Β. ΥΒΡΙΔΙΚΗ ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ:

Οι δύο μείζονες στόχοι που περιέχονται στο γενικό πρόγραμμα «*Ασφάλεια και προστασία των ελευθεριών*» έχουν διαφορετική νομική βάση:

- ο πρώτος, που αφορά την πρόληψη της εγκληματικότητας και της καταπολέμησης αυτού του φαινομένου, θα έχει ως άξονες τις τρεις θεματικές της διατήρησης της τάξης, της πρόληψης της εγκληματικότητας και της εγκληματολογίας, και της προστασίας των μαρτύρων και των θυμάτων· βασίζεται στα άρθρα 30, 31, 34 παράγραφος 2 στοιχείο γ) και 39 της Συνθήκης ΕΕ·

- ο δεύτερος αφορά την πρόληψη, την προετοιμασία και τη διαχείριση των συνεπειών της τρομοκρατίας και δίνει ιδιαίτερη προσοχή στην ανάπτυξη ειδικού σχετικού πλαισίου και τεχνογνωσίας· έχει ως βάση το άρθρο 308 της Συνθήκης ΕΚ.

Αυτός μόνο ο διττός νομικός χαρακτήρας οδήγησε στον καταμερισμό σε δύο κείμενα –τα

οποία εξάλλου είναι έντονα συμπληρωματικά, ιδίως όσον αφορά την καταπολέμηση της τρομοκρατίας – και τα οποία στηρίζονται σε δύο νομικές βάσεις και υπόκεινται και τα δύο σε διαβούλευση με το Κοινοβούλιο.

Γ. ΓΕΝΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ:

Οι κύριοι στόχοι της πρότασης της Επιτροπής είναι η εφαρμογή αποτελεσματικής επιχειρησιακής συνεργασίας τόσο στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας – συμπεριλαμβανομένων των συνεπειών αυτού του φαινομένου– και της οργανωμένης εγκληματικότητας όσο και στην ενίσχυση της πρόληψής τους.

Πρόκειται ουσιαστικά για τις εξής ενέργειες:

1) για το πρόγραμμα «*Πρόληψη και καταπολέμηση της εγκληματικότητας*»:

- ανάπτυξη του συντονισμού, της συνεργασίας και της αμοιβαίας κατανόησης μεταξύ των υπηρεσιών καταστολής, των άλλων εθνικών αρχών και των αρμόδιων υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης·
- αξιολόγηση των νομοθετικών και πολιτικών μέτρων που αποφασίζονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο από την άποψη της εφαρμογής και της αποτελεσματικότητάς τους·
- προώθηση των συμπράξεων και των στρατηγικών δημόσιου-ιδιωτικού τομέα σε θέματα πρόληψης της εγκληματικότητας, στατιστικών και εγκληματολογίας, καθώς και σε θέματα προστασίας των θυμάτων και των μαρτύρων εγκληματικών πράξεων.

2) για το πρόγραμμα «*Πρόληψη, προετοιμασία, διαχείριση των συνεπειών της τρομοκρατίας*»:

- δυνατότητα καθιέρωσης μιας συντονισμένης προσέγγισης των κρατών μελών σχετικά με την πρόληψη των δυνητικών και των πραγματικών τρομοκρατικών απειλών, τη σχετική προετοιμασία και τη διαχείριση των κρίσεων και των συνεπειών τους·
- διενέργεια επιχειρήσεων απογραφής και αξιολόγησης, στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα, των εμμενουσών αδυναμιών στο επίπεδο της Ένωσης·
- επικέντρωση στην ενσωμάτωση ειδικών πτυχών ασφαλείας και καταστολής στο σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης και διαχείρισης των κρίσεων.

Η προστιθέμενη αξία αυτών των μέσων είναι η δημιουργία των βάσεων για την αποτελεσματική συνεργασία των αρχών καταστολής και των άλλων αρμόδιων αρχών, με στόχο να καταστεί δυνατό για τα κράτη μέλη να θέσουν σε εφαρμογή ελάχιστα επίπεδα μέτρων προστασίας κατά του εγκλήματος και της τρομοκρατικής απειλής. Ο τελικός στόχος είναι η εξάλειψη κάθε ασθενούς σημείου στην Ένωση και στις ζωτικές υποδομές της που θα μπορούσε να το εκμεταλλευτεί το οργανωμένο έγκλημα.

II. Οι βασικές ανάγκες: σαφήνεια και συντονισμός

Α. ΑΠΑΡΑΙΤΗΤΕΣ ΔΙΕΥΚΡΙΝΙΣΕΙΣ:

***… ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΠΟΥ ΑΣΚΕΙΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ*:**

Αυτό το νέο πρόγραμμα-πλαίσιο θα αποτελέσει σημαντική πρόοδο εάν επιδείξει, σύμφωνα με τη γενική προσέγγιση της Επιτροπής, ικανότητα εξορθολογισμού και απλοποίησης της σημερινής κατάστασης, η οποία χαρακτηρίζεται από πληθώρα μικρών κονδυλίων του προϋπολογισμού, που εμποδίζουν στην πράξη την επίτευξη της μέγιστης αποδοτικότητας.
Είναι, ωστόσο, απαραίτητο να έχουμε σαφή ιδέα των συνεπειών που θα έχει αυτή η προσέγγιση στον πολιτικό και δημοσιονομικό έλεγχο που ασκεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: η Επιτροπή πρέπει να προωθήσει συγκεκριμένες προτάσεις για να εγγυηθεί την προστασία των θεμελιωδών ελευθεριών και να εξασφαλίσει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τη δυνατότητα πραγματικού δημοκρατικού ελέγχου στο σύνολο αυτού του προγράμματος: πράγματι –όπως υπογραμμίστηκε στις διακοινοβουλευτικές συναντήσεις της 17ης και 18ης Οκτωβρίου– το κοινοτικό και τα εθνικά μας κοινοβούλια έχουν την ευθύνη να ασκούν έναν έλεγχο ο οποίος να αποτρέπει τη μετατροπή του θεμιτού μελήματος του Συμβουλίου να δώσει την κατάλληλη απάντηση στις σύγχρονες απειλές σε μία απειλή αυτή καθαυτή κατά των ατομικών ελευθεριών.

- *Ποιες είναι λοιπόν οι εγγυήσεις που παρέχονται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο προτίθεται να εκτελέσει καλά αυτή την αποστολή, ιδίως σε σχέση με την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, σε ένα πλαίσιο που καθιστά τη δράση του διαφανή, αποτελεσματική και αναλογική;*

***…ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΑ ΜΕΤΡΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ*:**

Εάν η διάσταση αποκέντρωσης της εφαρμογής του γενικού προγράμματος είναι σημαντική, πρέπει να συνοδεύεται από κατάλληλους μηχανισμούς διαχείρισης: πρέπει να προβλέπονται ή να προσαρμόζονται κανόνες επαλήθευσης, ελέγχου και αξιολόγησης, καθώς και, με μέλημα τη διαφάνεια, η πρόσβαση στα αποτελέσματα και η διάδοσή τους στους επιχειρησιακούς φορείς. Η αποτελεσματική και εντός των «κατάλληλων» προθεσμιών επικοινωνία με το σύνολο των (δημόσιων ή ιδιωτικών) υπηρεσιών και των εθνικών και κοινοτικών θεσμικών οργάνων που δραστηριοποιούνται στον τομέα της καταπολέμησης της εγκληματικότητας και της τρομοκρατίας είναι μία διάσταση ζωτικής σημασίας της αξιολόγησης και της λειτουργίας των προγραμμάτων.

Οι κοινές διατάξεις σχετικά με τη διαχείριση πρέπει να διευκολύνουν τη στήριξη που παρέχεται στα κράτη μέλη για τα καινοτόμα προγράμματα τα οποία δύνανται να μεταφερθούν σε ευρωπαϊκό επίπεδο με πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα. Η κοινοτική –ή, ελλείψει αυτής, η συγκεντρωτική– τους πτυχή είναι, συνεπώς, ζωτικής σημασίας.

- *Είναι, συνεπώς, θεμιτό να διερωτηθεί κανείς εάν η Επιτροπή προέβλεψε (ή απέρριψε και, στην περίπτωση αυτή, για ποιο λόγο;) τη δημιουργία μίας εκτελεστικής υπηρεσίας για τη διαχείριση αυτών των προγραμμάτων.*

Β. ΟΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ:

ΤΟ ΕΠΙΠΕΔΟ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΜΕΤΡΩΝ …

Τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα, οι υποδομές ζωτικής σημασίας αποτελούν ένα πεδίο ιδιαίτερα ευάλωτο, του οποίου η Επιτροπή επιλαμβάνεται δυναμικά μέσω ενός μεγάλου αριθμού πρόσφατων ή μελλοντικών πρωτοβουλιών. Οι τελευταίες στοχεύουν στην

ανάπτυξη ειδικού πλαισίου και τεχνογνωσίας σε σχέση με την ασφάλεια, τα οποία να υπερβαίνουν τις γενικές έννοιες της πολιτικής προστασίας, και στην ανάπτυξη κατάλληλων σχεδίων παρέμβασης βάσει κοινών τεχνικών προτύπων.

Ομοίως, το πρόγραμμα «*Πρόληψη και καταπολέμηση της εγκληματικότητας*» προβλέπει ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των εθνικών αρχών καταστολής και άλλων αρμοδίων οργάνων της ΕΕ (ιδιαίτερα της EUROPOL και της CEPOL) προκειμένου να ανταποκριθεί στην ανάγκη ταχείας και αποτελεσματικής ανταλλαγής κρίσιμων πληροφοριών.

Προφανώς, η μεγάλη πρόκληση του προγράμματος, κλειδί της πραγματικής αποτελεσματικότητάς του, έγκειται στην επιχειρησιακή του σχέση και στην ενδεχόμενη διάρθρωσή του με τα άλλα σημαντικά μέσα που περιέχονται στη γενική στρατηγική που πρέπει να παρουσιάσει η Επιτροπή πριν από το τέλος του 2005.

Εννοούμε κυρίως: το κέντρο συντονισμού κρίσεων «*ARGUS*» και το σύστημα έγκαιρης προειδοποίησής του (που θα διαχειρίζεται συντονισμένες επιχειρήσεις άμεσης αντίδρασης, κοινές για όλες τις μορφές καταστροφών, και θα συνενώσει όλα τα δίκτυα επικοινωνίας προειδοποίησης για τις απειλές κατά της δημόσιας ασφάλειας και υγείας), αλλά και τα δύο μέσα που συμπληρώνουν τη στρατηγική του Συμβουλίου και της Επιτροπής στον τομέα της πρόληψης, της προετοιμασίας και της αντίδρασης στις τρομοκρατικές επιθέσεις:

1. το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Προστασίας των Υποδομών Ζωτικής Σημασίας (EPCIP), ο στόχος του οποίου εντάσσεται πλήρως στο διπλό πλαίσιο αυτών των ειδικών προγραμμάτων, εφόσον καλύπτει προληπτικά μέτρα εμπειρογνωμοσύνης και διαγνωστικής, αλλά και προστασίας των τοποθεσιών·

2. το δίκτυο έγκαιρης προειδοποίησης των ζωτικών υποδομών (CIWIN).

- *Δικαίως μπορεί να αναρωτηθεί κανείς, ενόψει αυτής της πληθώρας μέσων που παρουσιάζουν κίνδυνο αλληλεπικάλυψης, για ποιο λόγο η αναγκαιότητα μίας σφαιρικής θέασης του προβλήματος δεν ώθησε την Επιτροπή να προβεί σε μία αναδιοργάνωση των πρωτοβουλιών της υπό ένα και μοναδικό πρόγραμμα «Πολιτικής προστασίας έναντι σημαντικών καταστροφών»;*

- *Θα μπορούσε η Επιτροπή να μας διαβεβαιώσει για κάποια συνοχή της διακυβέρνησης, καθότι σε τι χρησιμεύει να συγκεντρώνουμε και να απλοποιούμε τον πίνακα των οργάνων ελέγχου, εάν εξακολουθούν να είναι πολλοί αυτοί που κρατούν το τιμόνι;*

…ΚΑΙ ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΟΥ:

- *Πώς μπορεί υπό αυτές τις συνθήκες να εδραιωθεί μία σοβαρή σχέση κόστους/απόδοσης όταν το ακριβές περίγραμμα του προγράμματος παραμένει συγκεχυμένο;*

Η Επιτροπή φαίνεται ότι προχωρεί αργά στην οδό της αποσαφήνισης και, εάν σήμερα φαίνεται ότι αποκλείουμε την οικονομική ενσωμάτωση του ARGUS, αλλά εξετάζουμε σοβαρά την ενσωμάτωση του EPCIP στο παρόν πρόγραμμα, καμία οριστική πληροφορία σχετικά με αυτό το θέμα δεν μας έχει επιβεβαιωθεί. Από αυτή τη διπλή απάντηση εξαρτάται, ωστόσο, κατά μέγα μέρος η αξιολόγηση του συνολικού κονδυλίου που έχει διατεθεί και η

Επιτροπή θα βοηθούσε πολύ εάν έριχνε φως σε αυτά τα δύο ερωτήματα.

Γνωρίζουμε ήδη ότι για το δεύτερο πρόγραμμα «*Πρόληψη και καταπολέμηση της εγκληματικότητας*» –το οποίο, ωστόσο, έχει καλύτερη χρηματοδότηση– η κλίμακα των πόρων εκτιμήθηκε κυρίως βάσει προγενέστερων χρηματοδοτικών προγραμμάτων, όπως το AGIS, του οποίου η επιτυχία ήταν τέτοια που το 2003 δεν ήταν σε θέση να ανταποκριθεί παρά χονδρικά στο ένα τρίτο των αιτήσεων που του είχαν υποβληθεί.

- *Ποιο είναι εξάλλου το ακριβές πεδίο των συμπράξεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα που καλύπτονται ενδεχομένως από αυτό το πρόγραμμα;*

- *Εάν τα κράτη μέλη έχουν την ευθύνη να χρηματοδοτήσουν την προσαρμογή στους νέους κανόνες ασφαλείας των ζωτικών υποδομών των οποίων έχουν την ευθύνη, όταν οι ιδιωτικοί φορείς που αποτελούν αντικείμενο αρνητικής διάγνωσης παραδεχτούν την τεχνική ή/και χρηματοδοτική αδυναμία τους να προβούν σε αυτήν την προσαρμογή, ποιος θα αναλάβει τις ευθύνες τους;*

Συνεπώς, η συζήτηση δεν επικεντρώνεται σε ό,τι καθορίζεται σαφώς από τα δύο αυτά ειδικά προγράμματα, αλλά σε **μία σημαντική επιλογή**: να τους δοθεί ως μοναδικό συμπληρωματικό προνόμιο ο ρόλος της χρηματοδοτικής «σκούπας» των κοινοτικών πρωτοβουλιών (των οποίων ο νομικός χαρακτήρας είναι είτε συγκεχυμένος είτε υβριδικός) στον τομέα της πολιτικής προστασίας ή να συμπεριληφθούν στο πεδίο τους ειδικά μέτρα «φάροι» όπως το ARGUS και το EPCIP.

- Στην πρώτη περίπτωση, δεν βλέπουμε την Επιτροπή να απομακρύνεται από τις πρώτες χρηματοδοτικές εκτιμήσεις της, οι οποίες, όσον αφορά το πρόγραμμα «*Πρόληψη, προετοιμασία και διαχείριση των συνεπειών της τρομοκρατίας»,* προσεγγίζουν το ανέκδοτο.
- Αλλά η δεύτερη θα έχει μόνο ελάχιστες ευκαιρίες να είναι αξιόπιστη και αποτελεσματική χωρίς αισθητή αύξηση των χορηγούμενων ποσών, αύξηση η οποία δεν θα μπορούσε να προέλθει από μείωση των ποσών που διατίθενται στα άλλα γενικά προγράμματα της Επιτροπής «*Θεμελιώδη δικαιώματα και δικαιοσύνη»* και *«Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστατευτικών ροών»,* αλλά αντιθέτως από τη γενική αύξηση της χρηματοδότησης, όπως ζητήθηκε από την έκθεση BÖGE και υποστηρίχθηκε από τη γνωμοδότηση Deprez στην Επιτροπή Ελευθεριών και Δικαιωμάτων των Πολιτών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ:

Η Επιτροπή γύρισε αποφασιστικά την πλάτη στην αδράνεια και πρέπει να επικροτηθεί η γενική της προσπάθεια, σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Συμβουλίου, να ενισχύσει και να εξορθολογίσει έναν ενιαίο ευρωπαϊκό μηχανισμό διαχείρισης των κρίσεων (συμπεριλαμβανομένων των τρομοκρατικών): μένει να μετατραπεί η προσπάθεια σε παρουσίαση, πριν από το τέλος του έτους, μίας γενικής, συνεκτικής, ομοιογενούς, ευανάγνωστης και δυνητικά αποδοτικής στρατηγικής.

Η πρόκληση είναι μεγάλη, αφού η έντονη ευαισθησία της κοινής γνώμης στις διάφορες μορφές καταστροφών παρέχει εδώ στην ΕΕ μία ευκαιρία να αξιοποιήσει τις ικανότητές της

πρωτοβουλίας, οργάνωσης, αλληλεγγύης και συνεισφοράς μίας πραγματικής «υπεραξίας», ορατής στην καθημερινή ζωή με την πτυχή της της πρόληψης, ζωτικής σε περίπτωση αναμφίβολης επείγουσας ανάγκης.