EUROPEES PARLEMENT

2004 *2009*

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

18.11.2005

WERKDOCUMENT

over het kaderprogramma "Veiligheid en de bescherming van de vrijheden" voor de periode 2007-2013

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Romano Maria La Russa

I. Algemene evaluatie van het programma:

A. ALGEMEEN EN FINANCIEEL KADER

Tot een van de drie prioriteiten die de Commissie in het kader van de financiële vooruitzichten 2007-2013 heeft vastgesteld, behoort *"het concept van het Europese burgerschap daadwerkelijk inhoud te geven, door met name een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid tot stand te brengen"*. Sinds de top van Tampere van 1999, heeft de Unie zich met hart en ziel ingezet om deze ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te verwezenlijken, Dit blijkt vooral uit het Haags programma dat in november 2004 het licht zag. In dit programma komt duidelijk naar voren dat er meer preventie nodig is, dat de diverse vormen van criminaliteit - en met name terrorisme - intensiever moeten worden bestreden en dat de samenwerking op deze gebieden nu dringend in een operationelere fase moet worden gebracht. Dit betekent dat de financiële middelen die hiervoor binnen de nieuwe financiële vooruitzichten moeten worden uitgetrokken, aanzienlijk moeten worden verhoogd.

Het "pakket" dat de Commissie op tafel heeft gelegd omvat drie kaderprogramma's ("Solidariteit en beheer van migratiestromen", "Grondrechten en justitie" en "Veiligheid en bescherming van de vrijheden") waarmee over de periode 2007-2013 in totaal 7.154 miljard euro gemoeid is. Voor het algemene programma "Veiligheid en bescherming van de vrijheden" zal volgens het Commissievoorstel 745 miljoen euro moeten worden uitgetrokken, waarvan 597 miljoen euro bestemd is voor het specifieke programma *"Preventie en de bestrijding van criminaliteit"*, 137 miljoen voor het programma *"Terrorisme: preventie, paraatheid en beheersing van de gevolgen"* en 10 miljoen euro voor niet-gesplitste kredieten.

Er zij echter op gewezen dat het programma "Veiligheid en bescherming van de vrijheden" slechts onder de raadplegingsprocedure valt en dat het bedrag dat hiervoor zal worden uitgetrokken op jaarbasis in het kader van de begrotingsprocedure zal worden vastgesteld: als het Parlement dus een daadwerkelijke controle over dit programma wil uitoefenen, moet het dit programma voortdurend nauwlettend in de gaten houden.

B. EEN DUBBELE RECHTSGRONDSLAG

De twee belangrijkste doelstellingen van het algemeen programma "Veiligheid en bescherming van de vrijheden" berusten op twee verschillende rechtsgrondslagen:

- de eerste doelstelling - preventie en bestrijding van criminaliteit - berust op drie uitgangspunten, namelijk rechtshandhaving, misdaadpreventie en criminologie, en de bescherming van getuigen en slachtoffers: de rechtsgrondslag hiervoor wordt gevormd door de artikelen 30, 31, 34, lid 2 c) en 39 van het VEU.
- De tweede doelstelling heeft betrekking op preventie, paraatheid en het beheer van de gevolgen van terrorisme, waarbij bijzondere aandacht zal worden geschonken aan het ontwikkelen van specifieke kennis en het opzetten van een algemeen kader voor crisisbeheersing. De rechtsgrondslag hiervoor is artikel 308 van het VEG.

Wegens deze dubbele rechtsgrondslag zijn er twee teksten opgesteld die elkaar grotendeels

aanvullen, met name op het gebied van de terrorismebestrijding. Deze twee teksten berusten dus op twee verschillende rechtsgrondslagen en zijn dus beide ter raadpleging aan het Parlement voorgelegd.

C. ALGEMENE DOELSTELLINGEN

De belangrijkste doelstelling van het Commissievoorstel is een doeltreffende operationele samenwerking in het kader van de bestrijding van terrorisme en zijn gevolgen enerzijds, en de actievere preventie ervan anderzijds. Het gaat voornamelijk om de volgende maatregelen:

1) voor het programma *"Preventie en de bestrijding van criminaliteit"*:

- bevordering van de coördinatie, samenwerking en het wederzijds begrip tussen de rechtshandhavingsinstanties, andere nationale autoriteiten en de bevoegde diensten van de Europese Unie,
- evaluatie van de uitvoering en doeltreffendheid van de Europese wetgeving en het Europees beleid,.
- bevordering van strategieën en partnerschappen tussen de overheid en de particuliere sector op het gebied van misdaadpreventie, statistieken en criminologie, alsmede op het terrein van de bescherming van slachtoffers en getuigen van criminaliteit.

2) Voor het programma *"Terrorisme: preventie, paraatheid en beheersing van de gevolgen"*:

- gecoördineerde aanpak van de lidstaten bij de preventie van potentiële en reële terroristische dreiging, de paraatheid op dit gebied en de crisis- en gevolgenbeheersing.
- het in kaart brengen en evalueren in zowel de openbare als particuliere sector van de structureel kwetsbare infrastructuur van de Unie.
- integratie van specifieke veiligheids- en rechtshandhavingsaspecten in het systeem voor snelle waarschuwing en crisisbeheersing.

De toegevoegde waarde van deze maatregelen bestaat eruit dat er een basis wordt gelegd voor een doeltreffende samenwerking tussen de rechtshandhavingsautoriteiten en de andere bevoegde autoriteiten, zodat de lidstaten een minimum aan maatregelen kunnen doorvoeren om zich tegen criminaliteit en terroristische dreigingen te beschermen. Het uiteindelijke doel is alle zwakke punten binnen de Unie en haar kritieke infrastructuur die door een criminele organisatie zouden kunnen worden uitgebuit, uit de weg te ruimen.

II. Broodnodig: duidelijkheid en coördinatie

A. MEER DUIDELIJKHEID

... OVER DE DOOR HET PARLEMENT UITGEOEFENDE CONTROLE:

Dit nieuwe kaderprogramma zal een belangrijke stap vooruit betekenen als het er overeenkomstig de algemene aanpak van de Commissie inderdaad toe zal leiden dat de huidige situatie vereenvoudigd en gerationaliseerd kan worden. Momenteel namelijk zitten we

opgescheept met een groot aantal kleine begrotingsposten waardoor het onmogelijk is een optimaal resultaat te bereiken.

Wij moeten ons echter wel een duidelijk idee kunnen vormen van de gevolgen van deze aanpak voor de politieke en budgettaire controle die het Europees Parlement uitoefent: de Commissie moet concrete voorstellen aandragen om erop toe te zien dat de grondrechten worden beschermd en dat het Europees Parlement over het gehele programma een daadwerkelijke democratische controle kan uitoefenen. Onze nationale parlementen en het Europees Parlement moeten namelijk via deze controle voorkomen dat de legitieme poging van de Raad om een gepast antwoord te bieden op de dreigende gevaren van deze tijd zelf uitdraait op een bedreiging van de individuele vrijheden. Dit is ook weer eens duidelijk gebleken tijdens de interparlementaire bijeenkomsten van 17 en 18 oktober jl.

> *Welke garanties zijn het Europees Parlement geboden die deze opdracht tot een goed einde wil brengen, vooral met betrekking tot de terreurbestrijding zodat het EP op transparante, doeltreffende en evenredige wijze kan optreden?*

.... OVER DE MAATREGELEN TEN BEHOEVE VAN HET BEHEER VAN DE PROGRAMMA'S:

Nu de uitvoering van het algemeen programma grotendeels gedecentraliseerd is, moet het vergezeld gaan van adequate beheersinstrumenten: er moeten toezichts-, controle- en evaluatieregels worden uitgewerkt of aangepast en met het oog op de transparantie moeten de resultaten hiervan toegankelijk zijn en aan de betreffende personen worden toegezonden. Deze programma's kunnen pas goed geëvalueerd worden en zullen pas goed functioneren als er sprake is van een doeltreffende en tijdige communicatie met alle (openbare of particuliere) nationale en communautaire diensten die zich met de bestrijding van criminaliteit en terrorisme bezighouden.

Dank zij de gemeenschappelijke bepalingen voor het beheer van het programma moet het makkelijker worden steun te verlenen aan innoverende projecten die via een soort hefboommechanisme op Europees niveau kunnen worden gebracht. Het communautaire - of bij ontstentenis hiervan, het gecentraliseerde - karakter van deze bepalingen is dan ook van cruciaal belang.

- We mogen ons dus terecht afvragen of de Commissie de oprichting van een *agentschap heeft gepland dat met het praktische beheer van deze programma's is belast* (of heeft zij een dergelijk idee afgewezen, en zo ja, waarom?)

B. HET BELANG VAN DE COÖRDINATIE

HET COÖRDINATIENIVEAU VAN DE MAATREGELEN …….

Zowel in de publieke als in de particuliere sector vormen kritieke infrastructuren een buitengewoon kwetsbaar doelwit. De Commissie probeert hier dan ook met man en macht wat aan te doen, via een groot aantal recente of toekomstige initiatieven. Deze initiatieven zijn bedoeld om op veiligheidsgebied een bijzonder kader en bijzondere know-how te ontwikkelen die verder gaan dan het algemeen concept van burgerbescherming, en om op basis van gemeenschappelijke technische normen gepaste rampenplannen uit te werken.

Ook het programma *"Preventie en de bestrijding van criminaliteit"* voorziet in een intensievere samenwerking tussen de nationale rechtshandhavende autoriteiten en de andere bevoegde organen van de Unie (met name EUROPOL en CEPOL) ten einde te voldoen aan de vraag naar een snelle en doeltreffende uitwisseling van kritieke informatie.

De sleutel tot het succes van dit programma wordt echter gevormd door het operationeel verslag en de afstemming ervan op de andere belangrijke instrumenten van de algemene strategie die de Commissie voor eind 2005 moet indienen.

Hierbij denken we niet alleen aan het crisiscoördinatiecentrum "*ARGUS*" en zijn systeem voor snelle waarschuwing, dat bij alle soorten rampen gecoördineerde snelle reactieoperaties moet gaan beheren en die alle systemen voor noodsituaties waarbij de veiligheid en volksgezondheid in het geding is, bundelt, maar ook aan de twee instrumenten die de strategie van de Raad en de Commissie completeren als het gaat om de preventie van, de paraatheid bij en de reactie op terroristische aanslagen:

1. Het Europees Programma voor de bescherming van kritieke infrastructuur (EPCIP) waarvan de doelstelling volledig past binnen het dubbele kader van deze specifieke programma's omdat het niet alleen preventieve maatregelen op het gebied van know-how en risicoanalyse dekt, maar ook de bescherming van bepaalde plaatsen.

2. Het waarschuwings- en informatienetwerk op het gebied van kritieke infrastructuur (CIWIN).

- *Wij mogen ons met het oog op deze toename van instrumenten die elkaar dreigen te overlappen terecht afvragen waarom de Commissie vanuit de noodzaak om een globale visie op het probleem te krijgen, er niet toe over is gegaan haar initiatieven te reorganiseren en in een enkel programma "Burgerbeveiliging bij grote rampen" onder te brengen?*

- *Kan de Commissie ons verzekeren dat er een samenhangende koers zal worden uitgestippeld, want waarom zou je het dashboard vereenvoudigen als er achter het stuur nog steeds meerdere bestuurders zitten?*

… EN DE BUDGETAIRE GEVOLGEN ERVAN:

- *Hoe kunnen we, nu de exacte dimensie van het programma vaag blijft, een serieus kosten/batenverhouding vaststellen?*

De Commissie lijkt maar langzaam op gang te komen met het scheppen van de nodige duidelijkheid en hoewel het er thans naar uitziet dat ARGUS financieel gezien niet in het huidige programma wordt opgenomen - maar EPCIP wel - is hierover echter nog niets definitiefs bekend. Toch is dit uiterst belangrijk om de begrotingskredieten die voor dit programma worden uitgetrokken te kunnen evalueren en de Commissie moet hierin dan ook helderheid verschaffen.

Het is reeds bekend dat bij het bepalen van het bedrag dat benodigd is voor het tweede programma *"Preventie en de bestrijding van criminaliteit"* - hoewel daarvoor meer kredieten

zijn uitgetrokken - uitgegaan is van programma's die in het verleden zijn gefinancierd, zoals AGIS. AGIS was zo'n succes dat in 2003 slechts iets meer dan 25% van de aanvragen gehonoreerd kon worden.

- *Welke openbare/particuliere partnerschappen kunnen eigenlijk door dit programma worden gedekt?*
- *En wie moet de hete kolen uit het vuur halen als de lidstaten die hun kritieke infrastructuur aan de nieuwe normen moeten aanpassen, geconfronteerd worden met particuliere instellingen waarvan vastgesteld is dat zij niet aan de nieuwe eisen voldoen en die verklaren dat zij hiertoe technisch en/of financieel gezien niet in staat zijn?*

Er hoeft dus niet gediscussieerd te worden over de punten die duidelijk in deze twee specifieke programma's zijn neergelegd. Er moet veeleer **een belangrijke keuze** worden gemaakt: laten we deze programma's slechts de rol spelen van financiële "bezemwagens" voor communautaire initiatieven op het gebied van de burgerbescherming (die juridisch gezien hetzij onduidelijk hetzij tweeslachtig zijn) of laten we er specifieke in het oog springende maatregelen onder vallen, zoals ARGUS en EPCIP.

- In het eerste geval kunnen we ons nauwelijks voorstellen dat de Commissie afwijkt van haar eerste financiële schattingen die in het geval van het programma "Terrorisme: preventie, paraatheid en beheersing van de gevolgen" nauwelijks iets voorstellen.
- Maar de tweede optie kan slechts geloofwaardig en doeltreffend zijn als de hiervoor uitgetrokken kredieten aanzienlijk worden verhoogd zonder evenwel deze verhoging ten koste te laten gaan van de bedragen die zijn uitgetrokken voor de andere algemene programma's van de Commissie "Grondrechten en justitie" en "Solidariteit en beheer van de migratiestromen". Er moet een algehele verhoging van de kredieten komen, zoals in het verslag-BÖGE wordt verlangd en door het advies-Deprez in de LIBE-commissie is ondersteund.

Conclusie

Het staat buiten kijf dat de Commissie de tijd van het met de armen over elkaar blijven zitten definitief de rug heeft toegekeerd. Haar pogingen om overeenkomstig de conclusies van de Raad een geïntegreerd Europees systeem voor crisesbeheersing (ook bij terroristische aanslagen) te versterken en te rationaliseren moet worden toegejuicht. Nú moet deze poging nog voor het eind van het jaar worden omgezet in een coherente algemene strategie, die eenduidig, leesbaar en resultaatgericht moet zijn.

Het gaat hier om een uiterst belangrijke kwestie omdat de EU, gezien de geschrokken reacties van het grote publiek op de diverse rampen van de afgelopen tijd, thans de gelegenheid heeft te laten zien dat zij in staat is initiatieven te ontplooien, organisatorisch gezien wat in haar mars heeft, zich solidair kan betonen en een duidelijke meerwaarde kan bieden die in de dagelijkse praktijk zichtbaar wordt via preventiemaatregelen die in noodgevallen van vitaal belang zullen blijken te zijn.