PARLAMENTO EUROPEU

2004 *2009*

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

18.11.2005

DOCUMENTO DE TRABALHO

sobre o programa-quadro "Segurança e protecção das liberdades" para o período de 2007 a 2013

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relator: Romano Maria La Russa

I. Avaliação geral do Programa:

A. CONTEXTO GERAL E FINANCEIRO:

«Conferir um pleno significado ao conceito de cidadania europeia através essencialmente da concretização de um espaço de Liberdade, Segurança e Justiça»: eis uma das três prioridades definidas pela Comissão sobre as perspectivas financeiras 2007-2013. Desde a Cimeira de Tampere de 1999, a União implicou-se fortemente na edificação desse espaço de LSJ, consagrada pelo Programa da Haia em Novembro de 2004. Este referia claramente o imperativo de uma prevenção acrescida e de uma luta intensificada contra as diferentes formas de criminalidade - nomeadamente o terrorismo - e de uma forte obrigação de fazer avançar a cooperação nessas matérias para uma fase mais operacional, o que deveria traduzir-se num aumento sensível dos meios financeiros dessa rubrica nas novas perspectivas financeiras.

O "pacote" colocado sobre a mesa pela Comissão compreende três programas-quadro («*Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios*», «*Direitos fundamentais e justiça* » e «*Segurança e protecção das liberdades*») num montante total de 7 154 milhões de euros para o período em causa. O programa geral "*Segurança e protecção das liberdades*" encontra-se dotado de 745 milhões de euros, prevendo a sua actual distribuição atribuir 597 milhões de euros ao programa específico «*Prevenir e combater a criminalidade*», 137 milhões ao programa «*Prevenção, preparação e gestão das consequências em matéria de terrorismo*», e 10 milhões de euros de dotações não diferenciadas.

Recorde-se, no entanto, que o programa "*Segurança e protecção das liberdades*", por ser objecto de uma simples medida de consulta, vê o seu montante ser decidido numa base anual no âmbito do processo orçamental: por conseguinte, se o Parlamento tenciona exercer um controlo efectivo sobre este programa, terá de dar provas de uma vigilância constante.

B. UMA BASE JURÍDICA HÍBRIDA:

Os dois objectivos mais importantes contidos no programa geral «*Segurança e protecção das liberdades*» possuem bases jurídicas diferentes:

- O primeiro, em matéria de prevenção da criminalidade e de combate a esse fenómeno, centrar-se-á nas três temáticas da manutenção da ordem, da prevenção da criminalidade e da criminologia e da protecção das testemunhas e das vítimas; baseia-se nos artigos 30º e 31º, no nº 2, alínea c), do artigo 34º e no artigo 39º do Tratado UE.

- O segundo tratará de prevenção, de preparação e de gestão das consequências em matéria de terrorismo e prestará uma atenção especial à elaboração de um quadro e de um saber-fazer específicos na matéria; tem por base o artigo 308º do Tratado CE.

Só esta dupla natureza jurídica justifica a divisão em dois textos - que além disso são fortemente complementares, nomeadamente em matéria de luta antiterrorista - assentes em duas bases jurídicas, ambos submetidos à consulta do Parlamento.

C. OBJECTIVOS GERAIS:

Os principais objectivos da proposta da Comissão consistem na implementação de uma cooperação operacional eficaz, quer na luta contra o terrorismo - incluindo as consequências do fenómeno - e a criminalidade organizada, quer no reforço da sua prevenção.

Trata-se essencialmente de:

1) relativamente ao programa «*Prevenir e combater a criminalidade*»:

- desenvolver a coordenação, a cooperação e a compreensão mútua entre serviços repressivos, outras autoridades nacionais e serviços competentes da União Europeia.
- avaliar as medidas legislativas e políticas aprovadas a nível europeu no que respeita à sua aplicação e à sua eficácia.
- promover parcerias e estratégias *público-privadas* em matéria de prevenção da criminalidade, de estatísticas e de criminologia, assim como em matéria de protecção das vítimas e testemunhas de actos criminosos.

2) relativamente ao programa «*Prevenção, preparação e gestão das consequências em matéria de terrorismo*»:

- permitir o estabelecimento de uma abordagem coordenada dos Estados-Membros em matéria de prevenção das ameaças terroristas potenciais e reais, de preparação a esse nível e de gestão das crises e respectivas consequências.
- proceder às operações de recenseamento e de avaliação, nos sectores público e privado, das vulnerabilidades persistentes a nível da União.
- concentrar a nossa atenção na integração de aspectos específicos de segurança e repressão no sistema de alerta rápido e de gestão das crises.

O valor acrescentado destes instrumentos é o de produzir as bases para uma cooperação eficaz entre as autoridades repressivas e as outras autoridades competentes, com o objectivo de conferir aos Estados-Membros a capacidade de porem em prática níveis mínimos de medidas de protecção contra o crime e a ameaça terrorista. O objectivo final consiste em eliminar todos os pontos fracos existentes na União e nas suas infra-estruturas críticas e susceptíveis de serem explorados pelo crime organizado.

II. As necessidades essenciais: clareza e coordenação

A. ESCLARECIMENTOS NECESSÁRIOS:

***…SOBRE O CONTROLO EXERCIDO PELO PARLAMENTO*:**
Este novo programa-quadro representará um avanço importante se der provas, segundo a abordagem global da Comissão, da sua capacidade de racionalização e de simplificação da situação actual, caracterizada por uma multiplicidade de pequenas rubricas orçamentais que impedem, na prática, que se atinja uma eficácia máxima.
É no entanto necessário ter uma ideia clara das consequências que terá essa abordagem sobre o controlo político e orçamental exercido pelo Parlamento Europeu: a Comissão tem de

avançar propostas concretas destinadas a garantir a protecção das liberdades fundamentais e a garantir ao Parlamento Europeu a possibilidade de um verdadeiro controlo democrático sobre o conjunto deste programa: com efeito - como já foi salientado nos encontros interparlamentares dos passados dias 17 e 18 de Outubro -, os nossos parlamentos nacionais e comunitária têm a responsabilidade de exercer um controlo que evite transformar a legítima preocupação do Conselho de fornecer uma resposta apropriada às modernas ameaças numa ameaça em si contra as liberdades individuais.

- *Quais são então as garantias fornecidas ao Parlamento Europeu, que tenciona de facto exercer essa missão, muito concretamente em matéria antiterrorista, num quadro que torne a sua acção transparente, eficaz e proporcionada*?

***…SOBRE AS MEDIDAS DE GESTÃO DOS PROGRAMAS*:**

Se a dimensão de descentralização da aplicação do programa geral é fundamental, tem de ser acompanhada de mecanismos de gestão adequados: devem ser previstas ou adaptadas regras em matéria de verificação, de controlo e de avaliação, assim como, por uma questão de transparência, o acesso aos resultados e respectiva difusão aos agentes operacionais. Uma comunicação eficaz e nos prazos "úteis" com o conjunto dos serviços (públicos ou privados) e instituições nacionais e comunitárias que actuam em matéria de luta contra a criminalidade e o terrorismo constitui uma dimensão crucial da avaliação e do funcionamento destes programas.

As disposições comuns em matéria de gestão devem facilitar o apoio fornecido nos Estados-Membros aos projectos inovadores susceptíveis de serem transferidos para o nível europeu com um efeito de alavanca, pelo que o seu aspecto comunitário - ou, no mínimo, centralizado - é crucial.

- *É, portanto, legítimo perguntarmo-nos se a Comissão previu (ou rejeitou, e, em ambos os casos, porquê?) a criação de uma Agência Executiva para gerir estes programas*.

B. O QUE ESTÁ EM JOGO NA COORDENAÇÃO:

O NÍVEL DE COORDENAÇÃO DAS MEDIDAS…

No sector público como no sector privado, as infra-estruturas críticas constituem um campo particularmente vulnerável, do qual a Comissão se ocupa directamente, através de um grande número de iniciativas recentes ou futuras. Estas últimas visam desenvolver um quadro e um saber-fazer específicos em matéria de segurança, que ultrapassam os conceitos gerais de protecção civil, e desenvolver planos de intervenção apropriados com base em padrões técnicos comuns.

Da mesma maneira, o programa «*Prevenir e combater a criminalidade*» prevê um reforço da cooperação entre as autoridades nacionais repressivas e outros órgãos competentes da União (nomeadamente a EUROPOL e a CEPOL), a fim de dar resposta à necessidade de uma troca rápida e eficaz de informações críticas.

Como é evidente, o que está fundamentalmente em jogo no programa, a chave da sua real eficácia, terá a ver com a sua relação operacional e com a sua eventual articulação com os

outros instrumentos capitais incluídos na estratégia global que a Comissão deverá apresentar antes do final de 2005.

Estamos essencialmente a pensar: no centro de coordenação da crise "*ARGUS*" e no seu sistema de alerta rápido (que gerará operações coordenadas de reacção instantânea, comuns a todos os tipos de catástrofe, e colocará em comum todas as redes de comunicação de alerta às ameaças contra a segurança e a saúde públicas), mas também nos dois instrumentos que completam a estratégia do Conselho e da Comissão em matéria de prevenção, preparação e resposta aos ataques terroristas:

1. o Programa Europeu para a Protecção das Infra-estruturas Críticas (PEPIC), cujo objectivo se insere plenamente no duplo âmbito destes programas específicos, pois abrange medidas preventivas de peritagem e diagnóstico mas também de protecção dos sítios.

2. a rede de informação de alerta precoce para as infra-estruturas críticas (CIWIN).

- *Podemos legitimamente perguntarmo-nos, face a esta multiplicação de instrumentos que correm o risco de se sobrepor, porque é que a necessidade de uma visão global do problema não levou a Comissão a proceder a uma reorganização das suas iniciativas num único programa de "Protecção civil contra as grandes catástrofes*"?

- *Será que a Comissão nos pode tranquilizar sobre uma certa coerência de condução, pois de que serve juntar e simplificar o quadro de bordo se continuarmos a ser vários a segurar o volante*?

…E SUAS REPERCUSSÕES ORÇAMENTAIS:

- *Como estabelecer, nestas condições, uma relação custo/eficácia séria, quando o perímetro exacto do programa continua pouco claro*?

A Comissão parece avançar lentamente na via da clarificação e, embora actualmente pareça estar excluída a integração financeira do ARGUS mas se pense seriamente na do PEPIC no presente programa, não nos é garantida qualquer informação definitiva na matéria. Esta dupla resposta condiciona, no entanto, enormemente a apreciação do envelope orçamental que lhe é destinado e seria óptimo se a Comissão esclarecesse estas duas questões.

Já sabemos que, no que respeita ao segundo programa «*Prevenir e combater a criminalidade*» - ainda assim melhor dotado - a escala dos recursos foi principalmente avaliada com base nos programas de financiamento anteriores, como o AGIS, cujo sucesso era tal que, em 2003, apenas conseguia dar resposta a um terço dos pedidos que lhe eram dirigidos.

- *Por outro lado, qual é o campo exacto das parcerias público-privadas passíveis de serem abrangidas por este programa*?

- *Se compete aos Estados-Membros financiar a adaptação às novas normas de segurança das infra-estruturas críticas por que são responsáveis, quando os operadores privados objecto de um diagnóstico negativo se declararem na*

incapacidade técnica e/ou financeira de procederem a essa actualização, quem assumirá as suas responsabilidades?

Por conseguinte, não é sobre aquilo que se encontra claramente estabelecido por estes dois programas específicos que se centra o debate, mas sim sobre **uma opção fundamental**: deixar-lhes como única prerrogativa suplementar um papel de "carro-vassoura" financeiro de iniciativas comunitárias (cuja natureza jurídica é ou confusa, ou híbrida) em matéria de protecção civil, ou então incluir no seu campo medidas específicas "de referência" como o ARGUS e o PEPIC.

- No primeiro caso, não estamos a ver a Comissão afastar-se das suas primeiras estimativas financeiras que, no que respeita ao programa «*Prevenção, preparação e gestão das consequências em matéria de terrorismo*», raiam o anedótico.
- Mas o segundo terá muito poucas hipóteses de ser credível e eficaz sem um aumento sensível dos montantes afectados, aumento esse que não poderia ter origem numa redução das somas atribuídas aos outros programas gerais da Comissão «*Direitos fundamentais e justiça»* e *«Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios*», mas pelo contrário num aumento global da dotação exigido pelo relatório BÖGE e apoiado pelo parecer Deprez na Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos.

CONCLUSÃO:

A Comissão voltou decididamente as costas ao imobilismo, e o seu esforço global, nos termos das conclusões do Conselho, no sentido de reforçar e racionalizar um dispositivo europeu integrado de gestão das crises (incluindo as terroristas), deve ser saudado: resta transformar o ensaio e apresentar, antes do final do ano, uma estratégia global coerente, homogénea, legível e potencialmente eficiente.

O que está em jogo é muito importante, pois a forte sensibilidade da opinião pública às diferentes formas de catástrofes fornece, aqui, à UE uma oportunidade de valorizar as suas capacidades de iniciativa, de organização, de solidariedade e de contribuição com uma verdadeira "mais-valia", visível no quotidiano através da vertente prevenção, vital em caso de urgência constatada.