EUROPAPARLAMENTET

2004 *2009*

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

18.11.2005

ARBETSDOKUMENT

om ramprogrammet för säkerhet och skydd av friheter för perioden 2007–2013

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

Föredragande: Romano Maria La Russa

I. Allmän utvärdering av programmet:

A. ALLMÄN OCH EKONOMISK BAKGRUND:

”Att ge begreppet EU-medborgarskap sin fulla innebörd framför allt genom att förverkliga ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.” Detta är en av de tre prioriteringar som kommissionen formulerade för budgetplanen 2007–2013. Sedan toppmötet i Tammerfors 1999 har unionen arbetat för att bygga upp detta område, vilket befästes genom Haagprogrammet i november 2004. I Haagprogrammet framhölls behovet av att stärka förebyggandet och intensifiera bekämpningen av olika former av brottslighet – framför allt terrorism – liksom det absoluta kravet på att samarbetet inom detta område bör övergå i en mer operativ fas, vilket förutsätter att de finansiella medlen för denna rubrik höjs väsentligt i den nya budgetplanen.

Det ”paket” som kommissionen har lagt fram innefattar tre ramprogram (”*Solidaritet och hantering av migrationsströmmar*”, ”*Grundläggande rättigheter och rättvisa*” och ”*Säkerhet och skydd av friheter*”), vilka har fått ett totalt anslag på 7,154 miljarder euro för den aktuella perioden. Till det allmänna programmet ”*Säkerhet och skydd av friheter*” anslås 745 miljoner euro. Enligt den nuvarande uppdelningen fördelas 597 miljoner euro till det specifika programmet ”*Förebyggande och bekämpande av brott*” och 137 miljoner till programmet ”*Terrorism – förebyggande, beredskap och konsekvenshantering*”, och resterande 10 miljoner euro har inte öronmärkts.

Man bör dock komma ihåg att programmet ”*Säkerhet och skydd av friheter*” omfattas av samrådsförfarandet, vilket innebär att programmets anslag fastställs varje år inom ramen för budgetförfarandet. Om parlamentet vill utöva en reell kontroll av programmet måste det därför vara uppmärksamt.

B. EN BLANDAD RÄTTSLIG GRUND:

De två viktigaste målen med det allmänna programmet ”*Säkerhet och skydd av friheter*” har olika rättsliga grunder:

- Det första målet avser förebyggande och bekämpande av brott och kommer att inriktas på tre teman: upprätthållande av ordning, brottsförebyggande samt kriminologi och skydd av vittnen och brottsoffer. Detta mål grundar sig på artiklarna 30, 31, 34.2 c och 39 i EU-fördraget.

- Det andra målet är förebyggande, beredskap och konsekvenshantering i samband med terrorism och arbetet kommer särskilt att inriktas på utveckling av en specifik ram och ett särskilt kunnande på området. Artikel 308 i EG-fördraget utgör grunden för detta mål.

Skillnaden i juridisk karaktär gjorde att texten delades upp i två delar – som för övrigt kompletterar varandra i hög grad, framför allt när det gäller bekämpningen av terrorism – och att de fick två olika rättsliga grunder. Båda delarna har lagts fram för samråd med parlamentet.

C. ALLMÄNNA MÅL:

Huvudmålen med kommissionens förslag är att införa ett effektivt operativt samarbete, dels för att bekämpa terrorism – inklusive dess konsekvenser – och organiserad brottslighet, dels för att stärka den förebyggande verksamheten.

Det handlar framför allt om att

1) inom programmet ”*Förebyggande och bekämpande av brott*”

- utveckla samordningen, samarbetet och den ömsesidiga förståelsen mellan de brottsbekämpande organen, andra nationella myndigheter och behöriga EU-organ,
- utvärdera lagstiftningsåtgärder och politiska beslut på EU-nivå, med avseende på deras tillämpning och effektivitet,
- främja partnerskap och strategier mellan den offentliga och den privata sektorn på områdena brottsförebyggande, statistik och kriminologi samt skydd av brottsoffer och vittnen,

2) och inom programmet ”*Terrorism – förebyggande, beredskap och konsekvenshantering*”

- skapa förutsättningar för samordning mellan medlemsstaterna i fråga om förebyggande, beredskap samt kris- och konsekvenshantering i samband med potentiella och faktiska terroristhot,
- gå igenom och utvärdera de sårbara punkter som fortfarande finns i unionen inom den offentliga och den privata sektorn,
- arbeta för att integrera särskilda säkerhetsinslag och brottsbekämpande aspekter i systemet för snabb varning och krishantering.

Dessa instrument kommer att tillföra ett mervärde genom att lägga grunden för ett effektivt samarbete mellan brottsbekämpande organ och andra behöriga myndigheter. Syftet är att se till att medlemsstaterna kan införa minsta nödvändiga skyddsåtgärder mot brottslighet och terroristhot. Slutmålet är att eliminera alla svaga punkter i EU och i viktig infrastruktur inom EU som skulle kunna utnyttjas av den organiserade brottsligheten.

II. De viktigaste behoven: tydlighet och samordning

A. NÖDVÄNDIGA FÖRTYDLIGANDEN

… OM DEN KONTROLL SOM UTÖVAS AV PARLAMENTET

Detta nya ramprogram kommer att innebära ett viktigt framsteg – om det i enlighet med kommissionens övergripande strategi visar sig, kunna bidra till att rationalisera och förenkla den nuvarande situationen, där många små budgetposter hindrar oss från att nå maximal effektivitet.

Det är ändå nödvändigt att ha en tydlig uppfattning om vilka konsekvenser denna strategi kan få för den politiska och finansiella kontroll som utövas av Europaparlamentet: kommissionen

bör lägga fram konkreta förslag för att garantera skyddet av grundläggande friheter och se till att Europaparlamentet kan utöva en verklig demokratisk kontroll av hela detta program. Såsom påpekades vid de interparlamentariska mötena den 17–18 oktober i år har de nationella parlamenten och Europaparlamentet ansvar för att utöva en kontroll som gör att rådets legitima vilja att ta itu med den moderna tidens hot i sig inte blir ett hot mot individens friheter.

- *Vilka garantier ges således till Europaparlamentet som avser att fullgöra detta uppdrag, särskilt för att bekämpa terrorism, inom en ram som möjliggör öppna, effektiva och proportionerliga insatser från parlamentets sida*?

… OM PROGRAMMENS FÖRVALTNINGSÅTGÄRDER

Att decentralisera tillämpningen av det allmänna programmet är en viktig aspekt, men då bör det också finnas lämpliga förvaltningsmekanismer: bestämmelser för verifiering, kontroll och utvärdering måste införas eller anpassas, och för att värna om öppenheten måste de operativa aktörerna ha tillgång till och delges resultat. För att programmen skall kunna utvärderas och fungera är det avgörande att samtliga instanser (offentliga och privata), nationella institutioner och EU-institutioner som arbetar med bekämpning av brott och terrorism informeras effektivt och i god tid.

De gemensamma förvaltningsbestämmelserna bör främja medlemsstaternas stöd till innovativa projekt som kan överföras till EU-nivå och därmed få ökat genomslag. EU-aspekten, eller åtminstone den centraliserande aspekten, är därför avgörande.

- *Man kan därför fråga sig om kommissionen har planerat (eller inte, och i så fall varför) att inrätta ett verkställande organ för förvaltningen av programmen.*

B. VIKTIGA FAKTORER FÖR SAMORDNINGEN

NIVÅN PÅ SAMORDNINGEN AV ÅTGÄRDER …

Inom både den offentliga och den privata sektorn är viktig infrastruktur ett särskilt utsatt område, vilket kommissionen har tagit itu med genom ett stort antal nya och kommande initiativ. Initiativen syftar till att utveckla en ram och ett särskilt kunnande på säkerhetsområdet som sträcker sig utöver det allmänna civilskyddet och till att utveckla lämpliga interventionsplaner utifrån gemensamma tekniska standarder.

Enligt programmet *Förebyggande och bekämpande av brott* skall samarbetet mellan nationella brottsbekämpande myndigheter och andra behöriga EU-organ (särskilt Europol och Cepol) dessutom stärkas för att uppfylla behovet av ett snabbt och effektivt utbyte av viktig information.

Det viktigaste för programmet och nyckeln till verklig effektivitet är uppenbart dess operativa samband med och eventuella koppling till andra viktiga instrument i den övergripande strategi som kommissionen skall lägga fram före slutet av 2005.

Vi tänker särskilt på kriscentrumet Argus och Argus-systemet för snabb varning (ett centrum som kommer att förvalta samordnade omedelbara snabbinsatser för alla typer av katastrofer

och sammanföra alla nät för snabbt informationsflöde om hot mot säkerheten och folkhälsan), men också på två instrument som kompletterar rådets och kommissionens strategi i fråga om förebyggande av, beredskap och reaktion i samband med terroristattacker:

1. Det europeiska programmet för skydd av viktig infrastruktur (EPCIP). Målet för detta program ligger helt och hållet inom ramen för båda de specifika programmen, eftersom det både omfattar förebyggande expertis- och diagnosåtgärder och skydd av anläggningar.

2. Ett nätverk för varning om hot mot viktig infrastruktur (CIWIN).

- *Med tanke på risken för att en mängd instrument staplas på varandra kan man rimligen fråga sig varför behovet av en övergripande syn på problemet inte fick kommissionen att omorganisera sina initiativ inom ett enda program för civilskydd i samband med större katastrofer*?

- *Kan kommissionen försäkra oss om att det kommer att finnas en någorlunda samstämmig ledning – vad tjänar det till att koncentrera och förenkla instrumentbrädan när det är flera som håller i ratten*?

… OCH DE FINANSIELLA KONSEKVENSERNA

- *Hur kan man under dessa omständigheter åstadkomma ett gott förhållande mellan kostnad och effektivitet när programmets räckvidd fortfarande är oklar?*

Kommissionen tycks gå långsamt fram i sitt arbete med att förtydliga. I dag verkar det som om Argus inte kommer att införlivas med budgeten, medan det däremot tycks finnas allvarliga planer på att införliva EPCIP med det nuvarande programmet. Vi har dock inte fått någon slutgiltig information i frågan. Dessa två lösningar skulle emellertid i hög grad påverka bedömningen av de sammanlagda budgetmedel som tilldelats programmet, och kommissionen skulle göra klokt i att belysa dessa två frågor.

Vi vet redan att man för det andra programmet ”*Förebyggande och bekämpande av brott*” – som trots allt har fått höjda anslag – bedömde omfattningen av resurserna på grundval av tidigare finansieringsprogram, till exempel AGIS (ramprogrammet om polissamarbete och straffrättsligt samarbete) som blev så framgångsrikt att bara en dryg tredjedel av ansökningarna 2003 kunde godkännas.

- *Vilket är för övrigt det exakta utrymmet för de offentlig–privata partnerskap som eventuellt kommer att täckas av programmet?*

- *Om medlemsstaterna är skyldiga att finansiera införandet av nya säkerhetsstandarder för viktig infrastruktur som de ansvarar för och om de privata operatörer som fått en negativ diagnos förklarar att de inte har tekniska och/eller ekonomiska möjligheter att höja standarden – vem skall då ta sitt ansvar?*

Debatten handlar alltså inte om det som tydligt slås fast i dessa två specifika program, utan om **ett viktigt val**: antingen skall programmen endast fylla en kompletterande funktion som

finansiell ”följebil” till gemenskapsinitiativen för civilskydd (vars juridiska karaktär antingen är otydlig eller sammansatt), eller också skall specifika ”ledåtgärder” som Argus och EPCIP införlivas med programområdena.

- I det första fallet är det svårt att se hur kommissionen skulle kunna ta avstånd från sina första finansiella uppskattningar som, när det gäller programmet ”*Terrorism – förebyggande, beredskap och konsekvenshantering*”, gränsar till det anekdotiska.
- Den andra lösningen har dock små möjligheter att bli trovärdig och effektiv utan en avsevärd anslagshöjning, en höjning som inte får ske genom nedskärningar av de belopp som tilldelats kommissionens andra allmänna program, *Grundläggande rättigheter och rättvisa* och *Solidaritet och hantering av migrationsströmmar*, utan genom en generell anslagshöjning i enlighet med kravet i betänkandet av Reimer Böge som fick stöd i yttrandet av Gérard Deprez för utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor.

SLUTSATS

Kommissionen har med stor beslutsamhet vänt passiviteten ryggen och man bör välkomna dess allmänna insats för att – i enlighet med rådets slutsatser – stärka och rationalisera det integrerade europeiska systemet för hantering av kriser (även terrorism). Det återstår att omvandla detta försök genom att före årets slut lägga fram en sammanhängande, homogen, överskådlig och potentiellt effektiv övergripande strategi.

Det är mycket som står på spel. Den allmänna opinionens starka reaktion på olika slags katastrofer ger nämligen EU en möjlighet att framhålla sin förmåga till initiativ, organisation, solidaritet och insatser som ger ett verkligt mervärde, något som kommer att märkas varje dag i den förebyggande verksamheten, vilket är livsavgörande i händelse av verkligt akuta lägen.