



A7-0072/2009

17.11.2009

VERSLAG

over het initiatief van het Koninkrijk België, de Tsjechische Republiek, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Republiek Hongarije, het Koninkrijk der Nederlanden, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot goedkeuring van een besluit van de Raad betreffende de oprichting van een Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie (ENCP) en tot intrekking van Besluit 2001/427/JBZ (11421/2009 – C7-0109/2009 – 2009/0812(CNS))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Sonia Alfano

Verklaring van de gebruikte tekens

- * Raadplegingsprocedure
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- **I Samenwerkingsprocedure (eerste lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- **II Samenwerkingsprocedure (tweede lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt
Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt
- *** Instemming
Meerderheid van de leden van het Parlement, behalve in de in de artikelen 105, 107, 161 en 300 van het EG-Verdrag en in artikel 7 van het EU-Verdrag bedoelde gevallen
- ***I Medebeslissingsprocedure (eerste lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- ***II Medebeslissingsprocedure (tweede lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt
Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt
- ***III Medebeslissingsprocedure (derde lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van de gemeenschappelijke ontwerp tekst

(De aangeduide procedure is gebaseerd op de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag.)

Amendementen op wetsteksten

Door het Parlement aangebrachte wijzigingen worden in ***vet cursief*** aangegeven. Bij wijzigingsbesluiten worden in amendementen van het Parlement op een niet door de Commissie gewijzigde bepaling de uit het basisbesluit overgenomen tekstdelen in ***vet*** gemarkeerd. Een eventuele schrapping van dergelijke tekstdelen wordt als volgt aangegeven : [...]. De markering in ***mager cursief*** is een aanwijzing voor de technische diensten en betreft passages in de wetstekst waarvoor een correctie wordt voorgesteld (bijvoorbeeld aperte fouten of weglatingen in een taalversie). Dergelijke correcties moeten worden goedgekeurd door de betrokken technische diensten.

INHOUD

	Blz.
ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT	5
TOELICHTING.....	7
PROCEDURE	10

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over het initiatief van het Koninkrijk België, de Tsjechische Republiek, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Republiek Hongarije, het Koninkrijk der Nederlanden, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot goedkeuring van een besluit van de Raad betreffende de oprichting van een Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie (ENCP) en tot intrekking van Besluit 2001/427/JBZ (11421/2009 – C7-0109/2009 – 2009/0812(CNS))

(Raadplegingsprocedure)

Het Europees Parlement,

- gezien het initiatief van het Koninkrijk België, de Tsjechische Republiek, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Republiek Hongarije, het Koninkrijk der Nederlanden, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (11421/2009),
 - gelet op artikel 39, lid 1, en artikel 34, lid 2, letter c), van het EU-Verdrag, op grond waarvan het Parlement door de Raad is geraadpleegd (C7-0109/2009),
 - gelet op de artikelen 100 en 55 van het Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (A7-0072/2009),
- A. overwegende dat het ontwerpbesluit van de Raad betreffende de oprichting van een Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie (ENCP) en tot intrekking van Besluit 2001/427/JBZ zowel inhoudelijke als procedurele vragen oproept omdat het te weinig ambitieus is; overwegende dat het Verdrag van Lissabon, dat op 1 december 2009 in werking treedt, een nieuwe rechtsgrond in het leven roept (artikel 84 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie), die het Parlement medebeslissingsbevoegdheid (volgens de gewone wetgevingsprocedure) verleent op het gebied van misdaadpreventie,
1. verwerpt het initiatief van het Koninkrijk België, de Tsjechische Republiek, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Republiek Hongarije, het Koninkrijk der Nederlanden, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland;
 2. verzoekt het Koninkrijk België, de Tsjechische Republiek, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Republiek Hongarije, het Koninkrijk der Nederlanden, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland hun initiatief in te trekken;
 3. dringt er bij de Raad op aan het initiatief niet eerder dan de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon formeel aan te nemen, zodat de definitieve wettelijke maatregel kan worden afgerond met de zekerheid van volledige betrokkenheid van en controle door het Hof van Justitie van de Europese Unie, de Commissie en het Parlement (protocol 36 bij het Verdrag

van Lissabon betreffende de overgangsbepalingen; is vastbesloten om, in dat geval, elk nieuw voorstel, onder meer voor de oprichting van een waarnemingspost, volgens de spoedprocedure te behandelen;

4. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad en de Commissie, alsook aan de regeringen van het Koninkrijk België, de Tsjechische Republiek, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Republiek Hongarije, het Koninkrijk der Nederlanden, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland;

TOELICHTING

Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie

Het Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie (ENCP) is in 2001 opgericht bij Besluit 2001/427/JBZ van de Raad¹. In het besluit worden de taken van het ENCP als volgt beschreven:

- samenwerking en uitwisseling van informatie en ervaringen op het gebied van criminaliteitspreventie op nationaal en Europees niveau vergemakkelijken;
- informatie over het onderwerp verzamelen en analyseren, met als doel de uitwisseling van de beste praktijken;
- conferenties, studiebijeenkomsten, ontmoetingen, diverse initiatieven en activiteiten organiseren die de uitwisseling van ervaringen en beste praktijken stimuleren en in de hand werken;
- de Raad en de Commissie adviseren over criminaliteitspreventie.

Met die doelstellingen voor ogen voorzag het besluit in een organisatie die berust op "contactpunten", die worden aangewezen door de Commissie (één enkel) en de lidstaten (maximum drie nationale contactpunten per lidstaat), die moesten bestaan uit ten minste een vertegenwoordiger van de nationale autoriteiten die bevoegd zijn voor criminaliteitspreventie in al haar aspecten, terwijl de andere contactpunten konden worden aangewezen uit gespecialiseerde onderzoekers en universiteitsdocenten of andere actoren die betrokken zijn bij de criminaliteitspreventie. De lidstaten zouden ervoor zorgen dat onderzoekers, academici en andere actoren die betrokken zijn bij criminaliteitspreventie, zoals NGO's, plaatselijke autoriteiten en de particuliere sector werden ingeschakeld. Ook Europol en het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD) moesten bij de werkzaamheden worden betrokken, evenals andere bevoegde instanties.

In 2005 heeft het netwerk een interne structuurwijziging ondergaan, die uitmondde in de instelling van twee vaste comités, een voor het werkprogramma en een tweede over onderzoek, terwijl het beheer van de website² van de Commissie overging naar het Verenigd Koninkrijk, dat de site vanaf dat moment bijhield.

In 2007 hebben de nationale vertegenwoordigers de functionering van het netwerk opnieuw onder de loep genomen: zij waren van oordeel dat het secretariaat (tot dan toe bestaande uit een ambtenaar van de Commissie, die het halftijds bemande) versterkt moest worden en voorts wezen op het gebrek aan middelen van de vaste comités en de nationale vertegenwoordigers.

In maart 2009 werd een externe evaluatie van de functionering van het ENCP gepubliceerd, waarin enerzijds de pertinentie van de doelstellingen en de werkzaamheden van het netwerk werd onderstreept, en anderzijds werd gewezen op het gebrek aan organisatie, waardoor het netwerk niet in staat is geweest zijn mogelijkheden ten volle te benutten en zijn impact te optimaliseren. Ziehier enkele problemen waarop de externe studie de vinger heeft gelegd: het

¹ Besluit 2001/427/JBZ van de Raad van 28 mei 2001 tot oprichting van een Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie, zie: (Nederlandse versie niet beschikbaar) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001D0427:FR:HTML>

² Zie: <http://www.eucpn.org/>.

gebrek aan middelen; een ondoeltreffend secretariaat; het gebrek aan medewerking van de nationale vertegenwoordigers; een schraal programma van werkzaamheden; de externalisering van het criminologisch onderzoek (aan de universiteit van Wenen, met één halftijds onderzoeker, 2 dagen per week). In de evaluatie wordt zelfs de mogelijkheid overwogen om de activiteit van het ENCP volledig stop te zetten.

Het netwerk heeft daarop een werkgroep ingesteld die zich zou buigen over de aanbevelingen van het externe onderzoek van maart 2009 en die tot de slotsom kwam dat een wijziging van het besluit tot oprichting van het netwerk zich opdrong. Zo werd onder meer voorgesteld een extern secretariaat in het leven te roepen, gefinancierd met kredieten van de communautaire programma's zoals "Preventie en bestrijding van criminaliteit", dat deel uitmaakt van het algemene programma "Veiligheid en bescherming van de vrijheden". Sommige lidstaten hadden weliswaar al de ontmanteling van het netwerk overwogen, gezien de algemene ontevredenheid over het ontbreken van resultaten; een andere groep landen kwam echter voor de dag met een voorstel om het ENCP te hervormen. Het Zweedse voorzitterschap van de Unie heeft hier een prioritair agendapunt van gemaakt en wil er nog voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon een akkoord over.

Besluit van de Raad betreffende de oprichting van een Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie (ENCP) en tot intrekking van Besluit 2001/427/JBZ

Het voorstel in kwestie voorziet in de intrekking van besluit 2001/427/JBZ. De weinige veranderingen die in het stuk worden voorgesteld, hebben betrekking op een beperkte herstructurering van het netwerk, door middel van de oprichting van een extern secretariaat, evenals op een poging om de taken, de rol en de verantwoordelijkheden van het netwerk en zijn organen expliciet te omschrijven.

De voorgestelde nieuwe - complexe - organisatie van het netwerk omvat een raad van bestuur, een secretariaat en door de lidstaten aangewezen contactpunten. De raad van bestuur bestaat uit door de lidstaten benoemde nationale vertegenwoordigers; de voorzitter van de raad van bestuur wordt uit hun midden verkozen en zit een uitvoerend comité voor, bestaande uit maximum 6 andere leden van de raad van bestuur, alsook een vertegenwoordiger van de Commissie. Er zij op gewezen dat het nieuwe voorstel voor verwarring zorgt tussen de nationale vertegenwoordigers en de contactpunten. Voorts worden de verwijzingen naar de deelneming van deskundigen, academici, NGO's en het maatschappelijk middenveld, zowel op Europees als op nationaal vlak, deels geschrapt. Bepaalde structurele verbanden tussen het netwerk en de andere communautaire instellingen en organen die zich bezighouden met criminaliteit en preventie verdwijnen. Zo voorziet het voorstel in geen enkele vorm van samenwerking met het Europees Parlement. Bovendien is de vroegere vereiste in verband met de talenkennis in het nieuwe voorstel geschrapt.

Het meest controversiële en meest besproken punt in de loop van het debat over dit voorstel tussen de Commissie en de lidstaten in de Raad betrof het secretariaat, de financiering ervan, de mogelijkheden om het te "externaliseren", zijn onafhankelijkheid en de voortrekkersrol die de Commissie en de Raad zouden moeten vervullen, alsook de personeelsproblematiek.

Standpunt van de rapporteur

De rapporteur is uitermate ontgoocheld over het feit dat het netwerk niet in staat is geweest te functioneren volgens wat in het oprichtingsbesluit was vooropgesteld en volgens de gestelde verwachtingen, en bovendien geen bijdrage heeft kunnen leveren die beantwoordde aan het hoogstaande doel, namelijk de preventie van criminaliteit in de Europese Unie. Het gebrek aan samenwerking tussen de Commissie, de Raad en de lidstaten heeft uiteindelijk geleid tot een feitelijke sabotage van het netwerk, en overigens van de algemene doelstelling van de Europese Unie, namelijk de bestrijding van de criminaliteit, met inbegrip van de georganiseerde misdaad, door middel van maatregelen ter voorkoming van deze verschijnselen. Misdaadpreventie en meer in het bijzonder preventie van de georganiseerde misdaad mag niet beperkt blijven tot het uitwisselen van "beste praktijken", tijdens te zeldzame en slecht georganiseerde bijeenkomsten, met nationale vertegenwoordigers die niet met elkaar kunnen communiceren omdat hun talenkennis te beperkt is, waardoor een en ander verwordt tot ambtenarentoerisme. De gebrekkige participatie van het maatschappelijk middenveld, de universiteiten, de NGO's, het feit dat documenten en informatie zonder vertaling op de website worden gedumpt, dat er geen materiaal wordt ontwikkeld betreffende misdaadpreventie (bijvoorbeeld documentatie bestemd voor scholen, zowel voor leraren als voor leerlingen) hebben ertoe bijgedragen dat de zichtbaarheid van het netwerk voor de overige instellingen en organen en voor de betrokken actoren onbestaande is.

Het onderhavige voorstel lijkt mij absoluut niet in staat om een oplossing te brengen voor de problemen waarop de talrijke evaluaties de vinger hebben gelegd – een teken dat men zich bewust is van de gebrekkige functionering van het netwerk – omdat het voorstel de dingen nog ingewikkelder schijnt te maken, in plaats van passende oplossingen aan te brengen. Voorts meent de rapporteur dat het netwerk pas goed zal functioneren wanneer het meer bevoegdheden krijgt, zodat ook een oplossing kan worden gezocht voor het probleem van de preventie van de georganiseerde misdaad, die als een inktvis zijn tentakels uitspreidt over een groot aantal Europese landen, vooral nadat het Europees Forum voor misdaadpreventie zijn werkzaamheden heeft gestaakt. De rapporteur hekelt de oppositie van enkele lidstaten en vreest dat deze houding een aarzeling verbergt om toe te geven dat het probleem van de misdaadorganisaties die al maar dieper in al maar meer Europese staten binnendringen met de dag zorgwekkender wordt, en om dat probleem consequent aan te pakken.

Het Zweedse voorzitterschap dringt erop aan dat het probleem in kwestie nog voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon het fiat krijgt van het Europees Parlement. De rapporteur wil zich daar duidelijk van distantiëren, mede omdat de inwerkingtreding nog slechts een kwestie van dagen is. Uit interinstitutioneel oogpunt gezien, wordt van het Parlement verwacht dat het afstand doet van zijn institutionele voorrechten die het krachtens het nieuwe verdrag op het gebied van misdaadpreventie krijgt, namelijk de medebeslissingsbevoegdheid. De rapporteur zou enkel en alleen met een dergelijke gang van zaken hebben kunnen instemmen indien de Commissie en de Raad plechtig hadden gegarandeerd dat zij na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon een ambitieus voorstel op tafel zouden leggen, dat uitgaat van de idee van de instelling van een waarnemingscentrum voor criminaliteit, met name georganiseerde criminaliteit, voorzien van een volledig en volwaardig mandaat en duidelijk omliggende bevoegdheden op het gebied van het verzamelen van gegevens en informatie, het vergelijken en beoordelen ervan en het formuleren van aanbevelingen.

Daarom acht de rapporteur het noodzakelijk het initiatief te verwerpen, net zoals het Parlement van plan is te doen in het geval van de voorstellen betreffende Europol en zoals sommige

lidstaten en instellingen trouwens in eerste instantie al hadden willen doen, om ervoor te zorgen dat de hervorming van het netwerk ernstiger en structureler wordt aangepakt, op basis van een waarachtig Europees beleid inzake preventie van de misdaad, met inbegrip van de georganiseerde misdaad en het terrorisme, na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, dat overigens in een specifieke grondslag daarvoor voorziet. Op die manier, en zonder een onaangename situatie nodeloos te laten voortduren, zullen het Europees Parlement en de Raad de misdaadbestrijding via preventie in de Europese Unie beter in concrete maatregelen kunnen vertalen in het kader van de medebeslissingsprocedure door de oprichting van een waarnemingscentrum voor criminaliteit, georganiseerde misdaad en misdaadpreventie.

PROCEDURE

Titel	Oprichting van een Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie (ENCP)
Document- en procedurenummers	11421/2009 – C7-0109/2009 – 2009/0812(CNS)
Datum raadpleging EP	28.7.2009
Commissie ten principale Datum bekendmaking	LIBE 14.9.2009
Rapporteur(s) Datum benoeming	Sonia Alfano 29.9.2009
Behandeling in de commissie	5.11.2009 12.11.2009
Datum goedkeuring	12.11.2009
Uitslag eindstemming	+: 41 -: 2 0: 0
Bij de eindstemming aanwezige leden	Jan Philipp Albrecht, Sonia Alfano, Vilija Blinkevičiūtė, Louis Bontes, Emine Bozkurt, Simon Busuttil, Carlos Coelho, Cornelis de Jong, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Cornelia Ernst, Kinga Gál, Kinga Göncz, Sylvie Guillaume, Jeanine Hennis-Plasschaert, Salvatore Iacolino, Lívia Járóka, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Timothy Kirkhope, Juan Fernando López Aguilar, Monica Luisa Macovei, Claude Moraes, Antigoni Papadopoulou, Georgios Papanikolaou, Jacek Protasiewicz, Carmen Romero López, Judith Sargentini, Csaba Sógor, Renate Sommer, Rui Tavares, Axel Voss, Manfred Weber, Tatjana Ždanoka
Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervanger(s)	Alexander Alvaro, Andrew Henry William Brons, Ioan Enciu, Ana Gomes, Nadja Hirsch, Monika Hohlmeier, Ramón Jáuregui Atondo, Franziska Keller, Petru Constantin Luhan, Cecilia Wikström
Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervanger(s) (art. 187, lid 2)	Algirdas Saudargas
Datum indiening	17.11.2009