



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 30.11.2012
COM(2012) 717 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА

Доклад за оценка на Европейската мрежа за превенция на престъпността

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА

Доклад за оценка на Европейската мрежа за превенция на престъпността

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Превенцията на престъпността е призната като важен инструмент, който допринася за безопасността и сигурността на гражданите. В **Договора от Лисабон** превенцията на престъпността се посочва като един от основните определящи фактори за създаване и поддържане на пространство на свобода, сигурност и правосъдие¹. В **Стокхолмската програма** също се припомня значението на превенцията на престъпността: „*Най-добрият начин за намаляване на престъпността е да се предприемат ефективни мерки за предотвратяване на престъпленията, включително чрез насърчаване на социалното приобщаване, като се използва мултидисциплинарен подход, който обхваща също предприемането на административни мерки и насърчава сътрудничеството между административните органи, тъй като престъпността и свързаната с нея несигурност се отразяват еднакво на ежедневието на гражданите на Съюза и ги засягат по един и същи начин*“.

Въпреки че системните анализи на разходите и ползите, свързани с програмите за превенция на престъпността, или проучванията за разходите, свързани с престъпления², които могат да бъдат полезни за разработването на мерки за превенция на престъпността, все още не са утвърдена практика в Европа, съществуващите проучвания в държавите, които имат по-дълга традиция в тази област (САЩ, Обединеното кралство, Нова Зеландия и Австралия), показват, че превенцията на престъпността дава резултати и че във всеки случай разходите, свързани с престъпления (както психологически, така и физически вреди, причинени на жертвите) често са по-високи от разходите за предотвратяването ѝ. Освен това специализирани органи на ООН³ активно насърчават и подкрепят постепенното преминаване към иновативни методи за превенция на престъпността вместо прилагането на наказателни мерки.

Европейската мрежа за превенция на престъпността (ЕМПП) е създадена с Решение 2001/427/ПВР на Съвета, отменено с Решение **2009/902/ПВР на Съвета**. Основната цел

¹ Член 2 от Договора от Лисабон гласи както следва: *Съюзът има за цел да насърчава мира, ценностите си и благоденствието на своите народи. Съюзът предоставя на своите граждани пространство на свобода, сигурност и правосъдие без вътрешни граници, в което е гарантирано свободното движение на хора в съчетание с подходящи мерки по отношение на контрола на външните граници, убежището, имиграцията, както и предотвратяването и борбата с престъпността*“. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:BG:PDF>

² Примерите включват разходите, свързани с насилие (Corso, Mercy, Simon, Finkelstein & Miller, 2007 г.) или сексуалното насилие (Miller, Taylor & Sheppard, 2007 г.), разходите, свързани с престъпления вследствие консумация на алкохол (Miller, Levy, Cohen & Cox, 2006 г.; Miller, Levy, Spicer & Taylor, 2006 г.), разходите, свързани със страха от престъпления (Dolan & Peasgood, 2007 г.), разходите, свързани с престъпления, в определени щати (Aos et al., 2001 г.), и разходите, свързани с грижите за психичното здраве (Cohen & Miller, 1998 г.).

³ ИНФОРМАЦИОННА МРЕЖА НА ООН В ОБЛАСТТА НА ПРЕСТЪПНОСТТА И ПРАВОСЪДИЕТО, Център за превенция на международната престъпност, Служба за контрол на наркотиците и превенция на престъпността <http://www.uncjin.org/index.html>

на решението на Съвета от май 2001 г. за създаване на ЕМПП беше да насърчава действия за предотвратяване на престъпността и да осигури начини, чрез които могат да се обменят ценни добри практики. През 2009 г. с ново решение бяха определени следните задачи на ЕМПП:

- улеснява сътрудничеството, контактите и обмена на информация и опит между участниците в областта на превенцията на престъпността;
- събира, анализира и разпространява оценена информация, включително добри практики относно съществуващите дейности по превенция на престъпността;
- организира конференции, по-специално годишна конференция за добри практики, както и други дейности, включително годишната европейска награда за превенция на престъпността, които са предназначени за постигане на целите на Мрежата и за широко разпространение на резултатите от тях;
- предоставя експертния си опит на Съвета и на Комисията според необходимостта;
- ежегодно се отчита пред Съвета за дейността си посредством управителния съвет и компетентните работни групи. Съветът се приканва да одобри доклада и да го препрати на Европейския парламент;
- разработва и изпълнява работна програма, основана на ясно определена стратегия, отчитаща установяването на и реагирането срещу съответни заплахи от престъпления.

В решението на Съвета се описват също структурата и оперативната рамка на ЕМПП. Освен **управителния съвет**, който се състои от национални представители, структурата включва **изпълнителен комитет**, **точки за контакт**⁴ и **секретариат**. Европейската комисия е наблюдател⁵ в управителния съвет и участва в заседанията на изпълнителния комитет. В правилника на ЕМПП се обяснява как тези различни елементи следва да взаимодействат помежду си и с трети страни.

Основните цели на ЕМПП бяха потвърдени отново в **многогодишната стратегия** на ЕМПП, приета от управителния съвет през декември 2010 г., за периода до края на 2015 г. В нея се определя основната мисия на ЕМПП, според която Мрежата *„Допринася за разработването и насърчаването на мултидисциплинарен и превантивен подход по отношение на престъпността и чувството за несигурност на европейско равнище. Във връзка с това Мрежата има „основна роля в оказването на подкрепа на създателите на политики и специалистите на европейско, национално и местно равнище“.* В многогодишната стратегия се определят и визията, мисията, целевите групи и стратегическите цели, които ЕМПП следва да постигне през петгодишния период. В нея се предоставят насоки за политиката, като се обръща специално внимание на четири вида дейности: i) да бъде отправна точка по отношение

⁴ Съгласно член 6 от решението на Съвета точките за контакт подпомагат националните представители при обмена на национална информация и експертен опит в областта на превенцията на престъпността в рамките на Мрежата.

⁵ Понастоящем има 5 наблюдатели, представляващи Хърватия, агенции на ЕС (Европол, Европейския център за мониторинг на наркотици и наркомании (EMCDDA)) и Европейската комисия, както и Секретариата на Съвета. Наблюдателите могат да участват в дейността на управителния съвет на ЕМПП, но нямат право на глас.

на целевите групи, определени от ЕМПП; ii) да разпространява знания, свързани с превенцията на престъпността; iii) да подпомага превенцията на престъпността на национално и местно равнище и iv) да разработва политика и стратегии на ЕС относно превенцията на престъпността.

ЕМПП е определила следните целеви групи: i) специалистите и създателите на политики на местно равнище; ii) специалистите и създателите на политики на национално равнище; и iii) съответните европейски и международни агенции, организации, работни групи и др. В годишните работни програми също така се определят по-конкретни приоритети.

Понастоящем ЕМПП ползва финансова помощ по програмата ISEC⁶ на стойност 845 000 EUR за периода от средата на 2011 г. до средата на 2014 г.

Съгласно член 9 от решението на Съвета до 30 ноември 2012 г. Комисията представя на Съвета доклад за оценка на дейността на Мрежата със специален акцент върху ефикасността на работата на Мрежата и нейния секретариат, като надлежно взема под внимание взаимодействието между Мрежата и други съответни заинтересовани страни.

В Стокхолмската програма Европейският съвет прикани Комисията да представи предложение за създаването на „**наблюдателен център за превенция на престъпността**“ (НЦПП), „*чиито задачи ще са събирането, анализирането и разпространяването на информация за престъпността, включително организираната престъпност (в т.ч. статистика) и превенцията на престъпността, подкрепата на насърчаването на държавите членки и институциите на Съюза, когато предприемат превантивни мерки и обменят добри практики. Наблюдателният център за превенция на престъпността следва да развие дейността, извършвана в рамките на ЕМПП, и на оценката за нея. Центърът следва да включи или замени ЕМПП, като той следва да функционира като отделна служба, а секретариатът му да бъде разположен в съществуваща агенция на Съюза.*“ В Стокхолмската програма се предвижда предложението да бъде представено най-късно до 2013 г.

Поради това в настоящия документ се прави оценка на работата на ЕМПП през последните две години и половина и се отправят препоръки за бъдещето, включително да се обмисли възможността за създаване на наблюдателен център за превенция на престъпността.

2. ВЪНШНА ОЦЕНКА

С цел да се предостави информация за бъдещото развитие на ЕМПП, през първите месеци на 2012 г. беше предприета независима външна оценка на ЕМПП⁷. Външната оценка беше насочена към няколко аспекта на ЕМПП, включително резултатите на Мрежата през последните две години и половина, нейната организация и управление, като в крайна сметка бяха предложени няколко варианта за развитие.

⁶ Програма за финансова помощ от Европейската комисия с цел превенция и борба срещу престъпността. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/prevention-of-and-fight-against-crime/index_en.htm

⁷ Оценката беше предприета от Центъра за стратегии и оценки (CSES). Проучването е достъпно на уебсайта на ГД „Вътрешни работи“: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/index_en.htm

Като цяло заключението от външната оценка беше, че ЕМПП функционира сравнително добре и е постигнала добър напредък по отношение на целите, поставени в решението на Съвета от 2009 г. и многогодишната стратегия за периода 2010—2015 г. След приемането на решението на Съвета от 2009 г. и последващите действия ЕМПП разполага с много по-ясно определена стратегия и целеви групи. Мрежата укрепна и постигна по-голям професионализъм, по-специално след създаването на новия секретариат, който осигури изключително необходимата помощ за дейността на Мрежата.

В сравнение с положението, когато беше извършена последната оценка⁸, са отстранени много недостатъци, дейността на ЕМПП е по-целенасочена, а качеството и количеството на материалите се е подобрило. Например, от 2012 г. насам секретариатът на ЕМПП изготвя **„Тематични документи“**. Първият документ на тема **„Спортът, науката и изкуството в превенцията на престъпността сред децата и младежите“** беше основан на работата, извършена от предходната „председателска тройка“. През юни 2012 г. секретариатът на ЕМПП публикува първия **„Монитор на превенцията на престъпността в Европа“**, издаван на всеки 6 месеца, в който се представя информация за състоянието на и тенденциите в престъпността въз основа на статистически данни, проучвания и доклади от различни източници. Целта на тези доклади е да се предложи бърз и всеобхватен, но съдържащ подобрена информация преглед на състоянието на и тенденциите в престъпността и превенцията на престъпността. Целевите групи са местните, националните и европейските специалисти и създателите на политики.

Освен това нови инициативи, като например създаването на **база данни на заинтересовани страни**, разпространението на **обновен бюлетин**, **подходът „Световно кафене“** по време на заседания на управителния съвет и поставянето на началото на **проучване за обратна връзка от заинтересованите страни**, допринесоха за по-доброто сътрудничество, контакти, обмяна на информация и опит между участниците в областта на превенцията на престъпността (например в приетата неотдавна в България национална стратегия за превенция на престъпността се разчиташе в много голяма степен на информация от ЕМПП). На заседанията на управителния съвет на ЕМПП се обръща все по-голямо внимание на въпроси по същество вместо на процедурни въпроси. Вече по-голям брой държави членки понастоящем участват в **конкурса на ЕНПП (Европейска награда за превенция на престъпността)**.

Други основни дейности включват общо **18 проекта за проучвания**, които от 2009 г. насам са получили помощ по работните програми на ЕМПП. Тези проекти бяха насочени към превенция на домашното насилие, възстановителното правосъдие, изготвяне на оценки за икономическите разходи, свързани с престъпления, разработване на административни мерки за борба срещу организираната престъпност, намаляване на рецидивизма сред младите хора, посредничество за добросъседство, насърчаване на социалното приобщаване, разработване на добри практики за управление на конфликти в общността и др. Резултатите от всички проекти могат да бъдат намерени на уебсайта на ЕМПП. През 2008 г. бяха изготвени значителен брой **систематични прегледи** на различни инициативи и дейности за превенция на престъпността. Систематични прегледи обаче не са публикувани оттогава до

⁸ Оценка на ЕМПП, извършена в периода 2008—2009 г. от CSES [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/docs/evaluation_of_eucpn_final_report_\(cses_11_03_09\).pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/docs/evaluation_of_eucpn_final_report_(cses_11_03_09).pdf)

май 2012 г., когато датската Мрежа за превенция на престъпността публикува на уебсайта на ЕМПП систематичен преглед относно ефективността на наставничеството и дейностите в свободното време за младежите в риск.

Сайтът на ЕМПП — въпреки неговите технически ограничения — вече има по-развита **онлайн база данни с възможности за търсене** на добри практики и актуална **информация за стратегии и мерки за превенция на престъпността**.

В хода на външната оценка обаче бяха установени и **редица слабости**: 1) при оценката не беше намерена убедителна информация, че дейностите на ЕМПП винаги са свързани с приоритетите на превенцията на риска, определени от ЕС и държавите членки; 2) качеството на материалите на ЕМПП като цяло е добро и тези продукти са полезни, но съществува потенциал да бъдат съобразени с целевите групи в по-голяма степен; 3) като цяло ЕМПП постига по-слаби успехи при достигането до целевите групи на местно равнище в сравнение с тези на национално и европейско равнище (въпреки че двата посочени по-горе продукта — тематичните документи и „Монитор на превенцията на престъпността в Европа“ — са насочени конкретно към специалистите на национално и местно равнище); 4) голям брой проекти в областта на превенцията на престъпността, подпомогнати по програмата ISEC, са изпълнени, без да се осъществи връзка с ЕМПП или дори Мрежата да бъде информирана; 5) налице са съществени различия в ефективността на капацитета на ротационните председателства да поемат ръководна роля по отношение на ЕМПП; 6) не е изпълнено намерението за предлагане на основни документи на различни езици на ЕС на уебсайта с цел привличане на по-голяма аудитория и предоставяне на помощни документи за заинтересованите страни, особено на местно равнище; 7) много от точките за контакт изглежда не създават добавена стойност по отношение на функционирането и публичността на ЕМПП, а в доста държави членки няма точки за контакт; 8) дейностите на ЕМПП се подпомагат чрез сравнително ограничено финансиране, а дейностите и резултатите на Мрежата са пропорционални на вложените финансови средства; 9) необходимо е да се положат по-големи усилия за подобряване на имиджа на ЕМПП.

3. РОЛЯТА НА ЕМПП

През по-голямата част от изминалото десетилетие развитието на ЕМПП протичаше при липса на солидна законодателна рамка на ЕС. ЕС разполагаше с ограничена компетентност⁹ в областта на превенцията на престъпността, а доколкото разполагаше с правомощия, те бяха основно в областта на организираната престъпност. С промяната, въведена с Договора от Лисабон в Договора за Европейския съюз (ДЕС) и Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) ЕС придоби по-голяма роля по отношение на превенцията на престъпността.

Като отражение на това в член 84 от консолидираната версия на Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) се посочва, че Европейският

⁹

Член 2 от Договора за Европейския съюз и Договора за създаването на Европейската общност гласи, както следва: „да поддържа и развива Съюза като пространство на свобода, сигурност и правосъдие, в което се осигурява свободното движение на лица, обвързано с подходящи мерки за контрол на външните граници, за предоставянето на убежище, имиграцията, както и за превенция и борба с престъпността“. В член 29, втора алинея се съдържа позоваване на „превенция и борба с организираната или друга престъпност, по-специално тероризма, трафика на хора и престъпленията спрямо децата, нелегалния трафик на наркотици и нелегалния трафик на оръжия, корупцията и измамите, ...“ <http://eur-lex.europa.eu/bg/treaties/dat/12006/pdf/ce00020090212bg00010331.pdf>

парламент и Съветът могат, в съответствие с обикновената законодателна процедура, „да установят мерки за насърчаване и подкрепа на действията на държавите членки в областта на предотвратяването на престъпността, като се изключва всякакво хармонизиране на законите и подзаконовите разпоредби на държавите членки“.

Като цяло може да се отбележи, че измерението на превенцията на престъпността на равнище ЕС се е утвърдило по различни начини през последните години, включително чрез редица инициативи, които се предприемат в помощ на държавите членки в усилията им за борба с престъпната дейност¹⁰. Със засилващия се трансграничен характер на престъпността и трудното разграничаване¹¹ на организираната престъпност и престъпленията против собствеността наличието на ефективна рамка на ЕС е необходимо, така че да има по-голяма вероятност положените усилия за превенция на престъпността на всички равнища да се увенчат с успех.

Въпреки че от доста години равнището на престъпността намалява¹², в някои държави членки¹³ има признаци, че тази тенденция вече търпи обрат, вероятно в резултат на въздействието на икономическата рецесия¹⁴. Освен това опасенията по отношение на сигурността сред гражданите на ЕС продължават да бъдат значими¹⁵. Във връзка с това превенцията на престъпността — и сътрудничеството на равнище ЕС за нейното насърчаване — продължава да бъде приоритет за основните заинтересовани страни в рамките на ЕМПП и за гражданите на ЕС като цяло¹⁶. Поради това основанията за продължаване на развитието на ЕМПП остават в сила.

¹⁰ Специални разпоредби относно превенцията на престъпността са включени в Директива 2011/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 г. относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него (член 18), както и в Директива 2011/93/ЕС относно борбата със сексуалното насилие и със сексуалната експлоатация на деца, както и с детската порнография (член 23). В стратегията на ЕС за премахване на трафика на хора за периода 2012—2016 г. — COM(2012) 286 окончателен — превенцията срещу трафика на хора е един от основните приоритети (приоритет Б).

¹¹ Престъпленията, извършвани от мобилните „пътуващи“ престъпни групи, са добър пример за трудното разграничаване на организираната престъпност и престъпленията против собствеността. Тези престъпления включват: обири на магазини, кражби на метали, кражби на товари, кражби с взлом от жилища, джебчийство.

¹² В повечето държави членки равнището на престъпността намалява трайно в периода от около 2002—2003 г. насам, въпреки че тенденцията беше възходяща в някои държави членки (Дания, Финландия, Люксембург, Португалия, Румъния и Швеция). Държавите, в които общото намаление на престъпността е било най-забележимо, са Кипър, Гърция, Малта, Полша и Обединеното кралство. Дори скорошните данни показват намаление с още 4,2 % за Обединеното кралство (престъпления, регистрирани от полицията в Англия и Уелс) между отчетните години, приключващи през март 2011 г. и март 2012 г. Общият брой на регистрираните престъпления в девет от десетте основни категории правонарушения е спаднал в сравнение с предходната година, като при щетите от престъпления, се отбелязва спад от почти 10 % (източник: таблици на полицията в Обединеното кралство). Но зад тези общи тенденции се крият значителни различия в проявленията на отделните видове престъпления. От 2006—2007 г. насам полицията е регистрирала повече престъпления в някои държави членки, по-специално кражби с взлом от жилища и трафик на наркотици. От друга страна, видът на регистрираните престъпления, при които се наблюдава най-значително намаление, е кражбата на автомобили, следван от тежките престъпления и грабежите. (Източник: Евростат — Статистика на фокус, „Престъпност и наказателно правосъдие“) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-006/EN/KS-SF-12-006-EN.PDF

¹³ Вж. публикации в медиите за Гърция (<http://www.balkananalysis.com/greece/2011/05/15/organized-crime-in-greece-statistics-trends-and-police-countermeasures-in-2011-2/>).

¹⁴ Вж. също ОСТА (2011 г.), стр. 6: „Неотдавнашната световна икономическа криза и свързаните с нея финансови ограничения станаха причина общностите да проявяват по-голяма толерантност към незаконните стоки, по-специално фалшивите стоки“.

¹⁵ Девет от десет европейски граждани считат организираната престъпност за сериозна заплаха за сигурността в ЕС, вж. Евробарометър 371 от 2011 г., стр. 28.

¹⁶ Според проучването на основните заинтересовани страни, предприето за настоящата оценка, почти двете трети (65,2 %) от респондентите посочват, че сътрудничеството на равнище ЕС между държавите членки за насърчаване на превенцията на престъпността е „много“ или „доста“ важно. Това потвърждава констатациите в специалното издание „Евробарометър 380“ — доклад „Осведоменост по въпросите на

4. БЪДЕЩО РАЗВИТИЕ НА ЕМПП

В следващия раздел са предложени препоръки за преодоляване на слабостите, установени при външната проверка. Две от тях се открояват най-вече: първо, необходимостта да се работи по отношение на публичността на ЕМПП¹⁷ и — във връзка с това — необходимостта от по-добро съгласуване на дейностите на ЕМПП с договорените приоритети на равнище ЕС, включително чрез създаване на взаимодействие с други инициативи и органи. Това ще допринесе за по-правилно насочване на вниманието и за постигане на „ноу-хау“ в конкретни области на престъпността, което ще позволи създаването на по-голяма добавена стойност при взаимодействието на местно и на европейско равнище, като така ще се преодолее и проблемът с липсата на публичност.

4.1. Кои са основните промени, от които се нуждае ЕМПП?

На първо място могат да бъдат предприети редица мерки за подобряване на резултатите, въздействието и добавената стойност на ЕМПП.

- (1) ЕМПП следва да **съгласува** по-систематично **приоритетите си с приоритетите, договорени на равнище ЕС**, включително определените в стратегията за вътрешна сигурност, в рамките на политическия цикъл на ЕС и други инициативи, свързани със сигурността, одобрени от държавите — членки на ЕС (например съществуват очевидни връзки между ЕМПП и неофициалната мрежа от точки за контакт относно административния подход¹⁸ за превенция и борба с организираната престъпност¹⁹, които би било полезно да се оползотворят.
- (2) Във връзка с горепосоченото ЕМПП следва да утвърди ролята си, като **допринесе за създаването на политики в ЕС и държавите членки** в областта на превенцията на престъпността. Понастоящем приносът на ЕМПП на равнище ЕС остава ограничен.
- (3) Един по-стратегически подход за определяне на дейностите на ЕМПП и засилването на ролята на Мрежата с цел оказване на принос в създаването на политики на равнище ЕС и държави членки следва да бъде подпомаган посредством разработването в дългосрочен план на **функция от типа**

вътрешните работи“, юни 2012 г., стр. 51—60, в който се посочва, че девет от десет европейски граждани (91 %) приемат, че институциите на ЕС и правителствата на отделните държави членки следва да си сътрудничат по-тясно в борбата срещу тероризма и престъпността.

¹⁷ Цялостното ниско равнище на участие в проучванията, както и многобройните отговори „не зная“, са само два примера за факта, че все още не се знае много за ЕМПП и нейните дейности.

¹⁸ Т.нар. „административен подход“ към борбата с организираната престъпност може да бъде описан най-добре като комбинация от инструменти на административно равнище за предотвратяване на проникването на организираната престъпност в публичния сектор, икономиката и важни сектори на публичната администрация. През ноември 2010 г. бяха приети заключенията на Съвета относно борбата срещу престъпленията, извършвани от мобилни („пътуващи“) престъпни групи, които съдържаха разпоредби за създаване на неофициална мрежа от точки за контакт във връзка с административния подход. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/118169.pdf Мрежата беше създадена през 2011 г., но не се подпомага от секретариат.

¹⁹ Решението на Съвета за ЕМПП (член 2, параграф 2) позволява на Мрежата да обхване „всички мерки, които имат за цел да намалят или да спомогнат по друг начин за намаляване на престъпността и на чувството за несигурност у гражданите...“. По подобен начин в многогодишната стратегия на ЕМПП се посочва, че ЕМПП следва да допринесе „за насърчаването на мултидисциплинарен и превантивен подход по отношение на престъпността“. За да се постигне ефективност и устойчивост, следва да има по-добро взаимодействие между ЕМПП и мрежата, по възможност също и от организационна гледна точка.

„наблюдателен център“²⁰. Създаването на по-добра база от знания относно превенцията на престъпността на равнище ЕС следва да се осъществи преди всичко чрез използване на наличните данни (например от Европол и Евростат), като се избягва припокриване със съществуващи инициативи.

- (4) В подкрепа на тези дейности по наблюдение ЕМПП следва да продължи **сътрудничеството си**²¹ с Евростат и други организации с цел да се въведе по-качествена статистическа информация на равнище ЕС, но също и за да се избягва припокриване с текущите или планираните дейности.
- (5) ЕМПП следва да развива допълнително **своите резултати**, за да увеличи капацитета за удовлетворяване на нуждите на основните заинтересовани страни, при условие че разполага с необходимите ресурси. В това отношение секретариатът на ЕМПП ще има важна роля. По подобен начин държавите членки следва да бъдат насърчавани да допринасят по-активно за работата на ЕМПП (например като предоставят по-редовно данни на Мрежата или съобщават за най-добри практики), като по този начин се гарантира по-добро качество на резултатите.
- (6) Основен приоритет на ЕМПП следва да бъде изготвянето на **документ за добри практики за специалисти по превенция на престъпността на регионално и местно равнище**, включително в отговор на конкретни потребности. Капацитетът на ЕМПП в това отношение зависи от активизирането на работата в мрежа на равнище ЕС, като тя включва специалистите и успява да превръща резултатите от тази и други дейности (например европейската награда за превенция на престъпността) в полезни материали.
- (7) По време на разглеждания период ЕМПП разви **по-тесни връзки с редица други организации**. В това отношение с приоритет следва да бъдат Евростат, Европейският полицейски колеж (поради възможността за разширяване на капацитета на ЕМПП за достигане до специалистите на местно равнище) и Европол (поради ролята на Европол да подпомага определянето на бъдещите предизвикателства и приоритети в борбата с организираната престъпност).
- (8) Съдържанието, дизайнът и възможността за лесно ползване на **уебсайта на ЕМПП** следва да бъдат подобрени, за предпочитане чрез създаване на нов уебсайт, тъй като настоящият изглежда е достигнал максималния си капацитет по отношение на технически възможности за по-нататъшно приспособяване към нуждите на ползвателите.

На второ място, въпреки че промените, въведени с решението на Съвета от 2009 г., укрепиха *организацията и управлението* на ЕМПП, допълнителни подобрения могат да бъдат постигнати чрез редица мерки:

²⁰ Това може да включва постигане на по-добро познаване на тенденциите на равнище ЕС и в държавите членки по отношение на престъпността, като се създаде обща представа за институционалното устройство, стратегиите и политиките на държавите членки в областта на превенцията на престъпността (част от тази информация вече е налична) и доколкото то може да бъде оценено — оценка на въздействието, което мерките за превенция на престъпността оказват върху различните видове престъпна дейност.

²¹ ЕМПП и Евростат участват в експертната група, подпомагаща Комисията в изпълнението на Плана за действие за статистиката за периода 2011—2015 г., COM(2011) 713 окончателен.

- (1) Продължават да съществуват значителни различия в **ефективността и капацитета на ротационното председателство на ЕМПП** за поемането на ръководна роля по отношение на ЕМПП. Макар наличието на ротационни председателства да продължава да бъде от съществено значение най-вече поради причини, свързани с изграждането на „ангажираност“ у държавите — членки на ЕС, последните следва да се ангажират с предоставянето на достатъчно ресурси за председателството на ЕМПП. Секретариатът следва да участва активно в осигуряването на подкрепа за планирането и изпълнението на приоритетите.
- (2) Ролята на **националните представители (членове на управителния съвет на ЕМПП)**, особено по отношение на популяризирането на ЕМПП в техните държави, следва също да бъде определена по-подробно. Националните представители на държавите членки, които се присъединиха към ЕС през изминалото десетилетие, все още имат да научат много за интегрирането на превенцията на престъпността в своите цялостни политики за сигурността. За тях ЕМПП е преди всичко полезен източник на информация и вдъхновение. Повечето от другите държави членки имат дългогодишен опит в превенцията на престъпността и някои от тях го споделят активно. Въпреки това успехът на ЕМПП зависи до голяма степен от активния принос на всички национални представители към дейностите на Мрежата по време на заседанията на управителния съвет на ЕМПП и извън тях.
- (3) Ролята на **наблюдателите** в управителния съвет на ЕМПП следва да бъде изяснена по отношение на следните въпроси: а) кой следва да се ползва с този статут и б) тяхното присъствие на заседанията на управителния съвет следва да определя дали ще продължат да се ползват с този статут.
- (4) Тъй като съществуват ограничени сведения за тяхната добавена стойност в популяризирането на ЕМПП и нейните дейности, ролята на **контактните точки** на ЕМПП следва да бъде преразгледана²² и поне да бъде определена по-добре, например като се гарантира, че всички държави членки определят точки за контакт, които впоследствие следва да се превърнат в активна мрежа от специализирани звена за превенция на престъпността, тясно свързани с дейността на ЕМПП. От друга страна, идеята за контактни точки на ЕМПП може да бъде изоставена напълно и да бъде заменена например с мрежи от академичните среди, които могат да осигуряват научен принос за дейностите на ЕМПП за всеки отделен случай.
- (5) Като цяло проучванията показват, че **секретариатът** на ЕМПП работи добре в помощ на Мрежата въпреки ограничения си капацитет (трима служители на пълно работно време). Всъщност създаването на секретариата е може би най-важната структурна промяна, която допринесе за подобряването на резултатите на Мрежата като цяло. Засилената роля на секретариата би била важен фактор за бъдещото развитие на ЕМПП.

²²

Вж. бележка под линия 4 за тяхната роля съгласно решението на Съвета

4.2. ЕМПП или „Наблюдателен център за превенция на престъпността“ съгласно Стокхолмската програма

Въпреки че няма ясно установено определение за „наблюдателен център“ на равнище ЕС, като цяло се приема, че общите основни задачи на европейските наблюдателни центрове (или организации с наблюдателни функции) са най-малко следните:

1. Редовно **събиране, наблюдение, анализ, тълкуване и разпространение на данни** до всички заинтересовани страни по отношение на конкретна област на политиката в различните държави с цел ЕС и неговите държави членки да придобият цялостна представа за положението, мерките или дейностите, предвидени в съответните сфери на отговорност;
2. Установяване на **възникващи тенденции и най-добри практики** в държавите членки, често въз основа на **общ набор от основни показатели**, които в известна степен позволяват извършването на сравнения между различните държави членки;
3. Изготвяне на набор от **технически документи, доклади, проучвания и други материали**, специално предназначени за разпространение на информацията до целевите групи, като например лицата, отговорни за вземане на решения, академичните общности, специалистите и широката общественост;
4. Насърчаване на **работата в мрежа и обмена между заинтересованите страни** чрез създаване на работни групи, форуми и/или срещи.

Понастоящем ЕМПП притежава само първоначални характеристики на „наблюдателен център“.

Освен конкретните заключения и препоръки, представени по-горе, при външната оценка бяха проучени различни по-общии варианти по отношение на развитието на ЕМПП. Те включват запазване на настоящото положение, разширяване на ЕМПП, създаване на Европейски наблюдателен център за превенция на престъпността и разформиране на ЕМПП.

Вариант 1: Запазване на настоящото положение

Запазването на настоящото положение би означавало, че ЕМПП вероятно може да продължи да функционира по достатъчно задоволителен начин. Това обаче би означавало също, че установените недостатъци няма да бъдат преодолени и че добавената стойност на ЕМПП няма да бъде оползотворена напълно, така че Мрежата да отговори изцяло на очакванията, заложи в решението от 2009 г. Това би довело до загуба на интерес към Мрежата от страна на заинтересованите страни, което в крайна сметка може да доведе до вариант 4: разформиране на ЕМПП. Поради тази и други причини, посочени във вариант 4, вариант 1 не се препоръчва.

Вариант 2: ЕМПП +

За да се затвърди постигнатият до момента напредък и да се даде възможност за по-нататъшно нарастващо развитие в съответствие с препоръките, посочени в раздел IV.1, капацитетът на ЕМПП може да се разшири така, че да отговори на приоритетите на основните заинтересовани страни благодарение на подсилен секретариат и поредица от

мерки, които ще увеличат публичността на Мрежата. Тези подобрения ще бъдат възможни чрез двойно увеличаване на настоящите твърде ограничени ресурси, които въпреки това биха представлявали сравнително малък бюджет в сравнение с подобни мрежи. Допълнителните разходи ще включват: i) разширяване на секретариата (приблизително 180 000 EUR за две допълнителни работни места x 2 години = 360 000 EUR), ii) разработване и поддръжка на уебсайт (150 000 EUR за период от 2 години) и iii) засилена роля/работа в мрежа на точките за контакт или алтернативно създаване на мрежи от академични среди (например 2 заседания годишно x 2 = 100 000 EUR). Общите разходи за ЕМПП биха възлизали приблизително на 100 000 EUR годишно или 1,2 млн. EUR за две години в сравнение с настоящия размер на финансирането (приблизително 300 000 EUR²³ годишно).

Вариант 3: Европейски наблюдателен център за превенция на престъпността

Създаването на пълноправен наблюдателен център ще увеличи способността на ЕМПП за наблюдение и анализиране на тенденциите при превенцията на престъпността. Но докато този вид данни са важни за основните заинтересовани страни на национално равнище, интересът на регионално и местно равнище беше насочен преди всичко към добрите практики и другите видове материали, които ЕМПП изготвя понастоящем. При оценката на добавената стойност от наблюдателния център също са взети под внимание разходите, които могат да бъдат свързани с него и които биха били значително по-високи в сравнение с вариант 2. Изхождайки от приблизителните разходи за вариант 2 (1,2 млн. EUR), необходимото допълнително финансиране може да включва i) 2 допълнителни работни места в секретариата за подпомагане на координирането на събирането и анализа на данни от наблюдателния център (180 000 x 2 години = 360 000 EUR) и ii) безвъзмездни средства за точките за контакт, които да събират данни (средно 25 000 EUR годишно за държава членка x 2 години = 1,4 млн. EUR). Общите разходи биха възлизали на около 3 млн. EUR за период от две години. Рисковете също са големи поради съчетаването на сравнително високи разходи и изместване на вниманието, което не винаги е еднакво изгодно за всички заинтересовани страни.

Вариант 4: Разформироване на ЕМПП

Подкрепата за разформироването на ЕМПП е изключително ограничена. Широко разпространено е мнението, че ЕМПП създава все повече ползи за държавите членки, особено след приемането на директивата на Съвета от 2009 г. Разформироването на Мрежата би намалило възможностите на ЕС и на държавите членки да стимулират превенцията на престъпността, а държавите членки и други основни заинтересовани страни ще бъдат привличани все по-трудно в помощ на създаването и прилагането на иновативни и интелигентни начини за предотвратяване на престъпността в допълнение към класическите действия за правоприлагане. Държавите членки, чиито политики за превенция на престъпността са все още в начален етап на развитие, ще загубят по-голяма част от тях. Предвид факта, че основанията за сътрудничество на равнище ЕС в областта на превенцията на престъпността продължават да бъдат сериозни, тази насока за действие не би отговаряла на нуждите на основните заинтересовани страни. Освен това, предвид относително ниските разходи за функциониране на ЕМПП, икономии биха били незначителни.

²³

За безвъзмездните средства за дейности в размер на 845 000 EUR за период от три години се изисква съфинансиране от 5 % от страна на държавите — членки на ЕС.

5. ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ БЕЛЕЖКИ

ЕМПП се е доказала като все по-полезен инструмент в подкрепа на създателите на политики на равнище ЕС и на национално равнище и като притежаваща значителен потенциал за създаване на добавена стойност и на местно равнище. Като се основава на подобряващите се резултати на Мрежата, Комисията изразява увереност, че ЕМПП ще продължи да се приспособява, за да отговори на новите предизвикателства.

Поради причините, посочени в раздел 4.2, както и във връзка с положителното развитие през последните две години (при условие че се вземат под внимание препоръките в раздел 4.1), Комисията счита, че **създаването на наблюдателен център за превенция на престъпността**, на базата на или в допълнение към ЕМПП, в настоящия момент **не е свързано с неотложна нужда, нито е желателно в политически или финансов аспект в краткосрочен план.**

Поради това разширяването на ЕМПП („ЕМПП+“), по-специално чрез по-добре обезпечен с ресурси секретариат, е предпочитаният вариант, тъй като той ще позволи на ЕМПП да насочи вниманието си към затвърждаване на постигнатия напредък и към допълнително подобряване на функционирането на Мрежата в съответствие с препоръките, направени в раздел IV и при външната оценка. Сериозни усилия са необходими за увеличаване на публичността на нейните дейности и за активното им разпространяване сред заинтересованите от дейността ѝ страни. ЕМПП притежава първоначални характеристики на наблюдателен център и с течение на времето развитието може да бъде насочено към разширяване на тази характеристики. Във връзка с това вече започна подготвителна работа в рамките на настоящото споразумение за безвъзмездни средства, финансирано чрез ISEC.

Разходите за нарастващо развитие на ЕМПП се оценяват приблизително на 1,2 млн. EUR за период от две години, които започват да текат, когато изчете настоящият срок на текущите безвъзмездни средства за дейности (средата на 2014 г.). Държавите членки могат да решат сами да финансират ЕМПП или от друга страна да решат да кандидатстват за съфинансиране по финансовата програма ISEC (чрез безвъзмездни средства за дейности).

Независимо от всяко евентуално кандидатстване за финансова помощ в бъдеще чрез програмата ISEC, бъдещото развитие на ЕМПП следва да се съчетае с по-голяма ангажираност от страна на всички държави членки за активно подпомагане на работата на ЕМПП.

Комисията счита, че е необходимо да се създаде работна група от членове на управителния съвет на ЕМПП, подпомагана от секретариата, с цел да бъдат разгледани и да се отговори на препоръките, направени в раздел IV на настоящия доклад и във външната оценка.

Комисията препоръчва работата на ЕМПП през следващите три години (2013—2015 г.) да бъде оценена отново през 2016 г. Тогава може да бъде преразгледана нуждата от създаване на наблюдателен център за превенция на престъпността. Комисията очаква бъдещите обсъждания относно развитието на ЕМПП въз основа на настоящия доклад, по-специално с другите институции на ЕС и държавите членки.