



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 30.11.2012
COM(2012) 717 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Έκθεση αξιολόγησης σχετικά με το ευρωπαϊκό δίκτυο πρόληψης του εγκλήματος

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Έκθεση αξιολόγησης σχετικά με το ευρωπαϊκό δίκτυο πρόληψης του εγκλήματος

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η πρόληψη του εγκλήματος αποτελεί κατά κοινή παραδοχή σημαντικό μέσο για την ασφάλεια και την προστασία των πολιτών. Η **Συνθήκη της Λισαβόνας** περιλαμβάνει την πρόληψη του εγκλήματος στους θεμέλιους λίθους για τη δημιουργία και διατήρηση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης¹. Επίσης **το πρόγραμμα της Στοκχόλμης** επιβεβαίωσε τη σημασία της πρόληψης του εγκλήματος: «*Ο βέλτιστος τρόπος μείωσης της εγκληματικότητας συνίσταται στη λήψη αποτελεσματικών μέτρων για την πρόληψή της, στα οποία περιλαμβάνεται η προώθηση της κοινωνικής ένταξης, με διακλαδική προσέγγιση που συνιστάται μεταξύ άλλων στη λήψη διοικητικών μέτρων και την προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των διοικητικών αρχών των πολιτών της Ένωσης που έχουν παρόμοιες εμπειρίες και θίγονται με παρόμοιους τρόπους από την εγκληματικότητα και τη συναφή ανασφάλεια στην καθημερινή ζωή τους*».

Αν και στην Ευρώπη δεν είναι ακόμη συνήθης πρακτική να διενεργούνται συστηματικές αναλύσεις κόστους-ωφέλειας όσον αφορά τα προγράμματα πρόληψης του εγκλήματος ή μελέτες σχετικά με το κόστος της εγκληματικότητας², που θα μπορούσαν να χρησιμεύσουν για την επεξεργασία μέτρων πρόληψης του εγκλήματος, από μελέτες που είναι διαθέσιμες σε χώρες που έχουν μακρά παράδοση ως προς αυτό (ΗΠΑ, Ηνωμένο Βασίλειο, Νέα Ζηλανδία και Αυστραλία), συνάγεται πράγματι ότι η πρόληψη της εγκληματικότητας «αποδίδει» και ότι, σε κάθε περίπτωση, το κόστος της εγκληματικότητας (συμπεριλαμβανομένης τόσο της υλικής ζημίας όσο και της ηθικής βλάβης που προκαλείται στα θύματα) είναι πολύ συχνά υψηλότερο από το κόστος της πρόληψης της. Επίσης, εξειδικευμένοι οργανισμοί των Ηνωμένων Εθνών³ προωθούν και στηρίζουν ενεργά τη σταδιακή μετάβαση σε καινοτόμες μεθόδους πρόληψης της εγκληματικότητας αντί της επιβολής κυρώσεων.

Το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Πρόληψης του Εγκλήματος (EUCPN) συστάθηκε με την απόφαση 2001/427/ΔΕΥ του Συμβουλίου, η οποία καταργήθηκε με την **απόφαση 2009/902/ΔΕΥ του Συμβουλίου**. Ο κύριος στόχος της απόφασης του Συμβουλίου του Μαΐου 2001 για τη δημιουργία του EUCPN ήταν να προωθήσει δραστηριότητες για την πρόληψη του εγκλήματος και να παρέχει τα μέσα για την ανταλλαγή πολύτιμων ορθών πρακτικών στην

¹ Το άρθρο 2 της Συνθήκης της Λισαβόνας αναφέρει: «*Η Ένωση έχει σκοπό να προάγει την ειρήνη, τις αξίες της και την ευημερία των λαών της. Η Ένωση παρέχει στους πολίτες της χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης χωρίς εσωτερικά σύνορα, μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων σε συνδυασμό με κατάλληλα μέτρα όσον αφορά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο, τη μετανάστευση και την πρόληψη και καταστολή της εγκληματικότητας*». <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF>

² Παρατίθενται παραδείγματα για το κόστος της βίας (Corso, Mercy, Simon, Finkelstein & Miller, 2007) ή της σεξουαλικής βίας (Miller, Taylor & Sheppard, 2007), το κόστος της εγκληματικότητας που συνδέεται με το αλκοόλ (Miller, Levy, Cohen & Cox, 2006· Miller, Levy, Spicer & Taylor, 2006), το κόστος του φόβου του εγκλήματος (Dolan & Peasgood, 2007), το κόστος του εγκλήματος σε συγκεκριμένες καταστάσεις (Aos et al., 2001), και το κόστος της ψυχιατρικής περίθαλψης (Cohen & Miller, 1998).

³ ΔΙΚΤΥΟ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ ΤΩΝ ΗΝΩΜΕΝΩΝ ΕΘΝΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΓΚΛΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΤΗ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ, Κέντρο για την πρόληψη του διεθνούς εγκλήματος, Γραφείο των Ηνωμένων Εθνών για τον έλεγχο των ναρκωτικών και την πρόληψη του εγκλήματος: <http://www.uncjin.org/index.html>

πρόληψη του εγκλήματος. Η νέα απόφαση του Συμβουλίου του 2009 προσδιόρισε ότι το EUCPN έχει τα ακόλουθα καθήκοντα:

- διευκολύνει τη συνεργασία, τις επαφές και τις ανταλλαγές πληροφοριών και πείρας μεταξύ των παραγόντων στον τομέα της πρόληψης του εγκλήματος,
- συλλέγει, αξιολογεί και κοινοποιεί αξιολογημένες πληροφορίες, περιλαμβανομένων των ορθών πρακτικών όσον αφορά τις υφιστάμενες δραστηριότητες στον τομέα της πρόληψης του εγκλήματος,
- διοργανώνει διασκέψεις, ιδίως ετήσια Διάσκεψη Βέλτιστων Πρακτικών, και άλλες δραστηριότητες, περιλαμβανομένου του Ευρωπαϊκού Βραβείου Πρόληψης του Εγκλήματος, οι οποίες αποσκοπούν στην επίτευξη των στόχων του Δικτύου και στην ευρεία διάδοση των αποτελεσμάτων του,
- παρέχει την εμπειρογνομosύνη του στο Συμβούλιο και την Επιτροπή εφόσον χρειάζεται,
- υποβάλλει ετησίως έκθεση στο Συμβούλιο σχετικά με τις δραστηριότητές του, μέσω του διοικητικού συμβουλίου και των αρμόδιων οργάνων εργασίας. Το Συμβούλιο καλείται να εγκρίνει την έκθεση και να τη διαβιβάσει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,
- καταρτίζει και εφαρμόζει πρόγραμμα εργασίας το οποίο βασίζεται σε σαφώς καθορισμένη στρατηγική που λαμβάνει υπόψη τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση σχετικών εγκληματικών απειλών.

Η απόφαση του Συμβουλίου περιγράφει επίσης τη διάρθρωση του EUCPN και το πλαίσιο λειτουργίας του. Εκτός από **διοικητικό συμβούλιο** που απαρτίζεται από **εθνικούς αντιπροσώπους**, η δομή του περιλαμβάνει **εκτελεστική επιτροπή**, **σημεία επαφής**⁴ και **Γραμματεία**. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συμμετέχει με την ιδιότητα του παρατηρητή⁵ στο διοικητικό συμβούλιο και συμμετέχει στις συνεδριάσεις της εκτελεστικής επιτροπής. Ο εσωτερικός κανονισμός του EUCPN εξηγεί τον τρόπο αλληλεπίδρασης αυτών των διαφόρων στοιχείων μεταξύ τους και με τρίτους.

Οι βασικοί στόχοι του EUCPN επαναβεβαιώθηκαν στην **πολυετή στρατηγική** για το EUCPN, η οποία εγκρίθηκε από το διοικητικό συμβούλιο τον Δεκέμβριο του 2010 για την περίοδο έως το τέλος του 2015. Επεξεργάζεται την αποστολή του EUCPN και ορίζει ότι αυτή συνίσταται στη «*συμβολή στην ανάπτυξη και προώθηση μιας διεπιστημονικής και προληπτικής προσέγγισης της εγκληματικότητας και των αισθημάτων ανασφάλειας σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Με γνώμονα τα ανωτέρω, βασική αποστολή του Δικτύου είναι να στηρίζει τους υπεύθυνους της χάραξης και εφαρμογής πολιτικής σε ευρωπαϊκό, εθνικό και τοπικό επίπεδο*». Η πολυετής στρατηγική στη συνέχεια καθορίζει το όραμα, την αποστολή, τις ομάδες στόχους και τους στρατηγικούς στόχους τους οποίους θα πρέπει να επιτύχει το EUCPN σε διάστημα πέντε ετών. Παρέχει πολιτικές κατευθύνσεις με ειδική έμφαση σε τέσσερα είδη δραστηριοτήτων: (i) να αποτελεί σημείο αναφοράς για τις ομάδες στόχους του EUCPN, (ii) να διαδίδει τη γνώση στον τομέα της πρόληψης του εγκλήματος, (iii) να στηρίζει την πρόληψη του εγκλήματος σε

⁴ Σύμφωνα με το άρθρο 6 της απόφασης του Συμβουλίου, τα σημεία επαφής παρέχουν στήριξη στους εθνικούς αντιπροσώπους όσον αφορά την ανταλλαγή εθνικών πληροφοριών και εμπειρογνομosύνης για την πρόληψη του εγκλήματος στο πλαίσιο του Δικτύου.

⁵ Σήμερα υπάρχουν 5 παρατηρητές που εκπροσωπούν την Κροατία, οργανισμούς της ΕΕ (Europol, EMCDDA) και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τη Γραμματεία του Συμβουλίου. Οι παρατηρητές μπορούν να συμμετέχουν στις εργασίες του διοικητικού συμβουλίου του EUCPN, αλλά δεν έχουν δικαίωμα ψήφου.

εθνικό και τοπικό επίπεδο και (iv) να διαμορφώνει πολιτική και στρατηγικές της ΕΕ σε σχέση με την πρόληψη του εγκλήματος.

Ως ομάδες-στόχοι του EUCPN ορίζονται: (i) υπεύθυνοι διαμόρφωσης και εφαρμογής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο· (ii) υπεύθυνοι διαμόρφωσης και εφαρμογής της πολιτικής σε εθνικό επίπεδο και (iii) αρμόδιοι οργανισμοί, οργανώσεις, ομάδες εργασίας της ΕΕ και διεθνείς κ.λπ. Σε ετήσια προγράμματα εργασίας καθορίζονται, στη συνέχεια, πιο εξειδικευμένες προτεραιότητες.

Επί του παρόντος, το EUCPN λαμβάνει χρηματοδοτική στήριξη από το πρόγραμμα ISEC⁶ με μορφή επιχορήγησης ύψους 845.000 ευρώ που καλύπτει την περίοδο από τα μέσα του 2011 έως τα μέσα του 2014.

Σύμφωνα με το άρθρο 9 της απόφασης του Συμβουλίου του 2009, η Επιτροπή θα υποβάλει στο Συμβούλιο, έως τις 30 Νοεμβρίου 2012, έκθεση αξιολόγησης των δραστηριοτήτων του Δικτύου, με ιδιαίτερη έμφαση στην αποτελεσματικότητα του έργου του Δικτύου και της Γραμματείας του, λαμβάνοντας δεόντως υπόψη την αλληλεπίδραση μεταξύ του Δικτύου και άλλων σχετικών φορέων.

Στο πρόγραμμα της Στοκχόλμης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση για τη δημιουργία ενός «**παρατηρητηρίου για την πρόληψη του εγκλήματος**» (OPC), «*με καθήκοντα τη συλλογή, ανάλυση και διάδοση γνώσεων σχετικά με το έγκλημα, καθώς και για το οργανωμένο έγκλημα (περιλαμβανομένων στατιστικών στοιχείων) και την πρόληψη του εγκλήματος, τη στήριξη και προώθηση της δραστηριότητας των κρατών μελών και των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, όταν λαμβάνουν προληπτικά μέτρα, καθώς και την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών. Το OPC θα πρέπει να αξιοποιήσει τις εργασίες που έχουν διεξαχθεί στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού δικτύου πρόληψης του εγκλήματος (EUCPN) και την αξιολόγησή τους. Θα πρέπει να ενσωματώσει ή να αντικαταστήσει το EUCPN, με γραμματεία που θα είναι εγκατεστημένη σε υφιστάμενο οργανισμό της Ένωσης και θα λειτουργεί ως χωριστή μονάδα*». Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης προβλέπει ότι η πρόταση πρέπει να υποβληθεί το αργότερο έως το 2013.

Κατά συνέπεια, το παρόν έγγραφο αξιολογεί το έργο του EUCPN κατά τα τελευταία δύομισι έτη και προβλέπει συστάσεις όσον αφορά το μέλλον, εξετάζοντας τη σκοπιμότητα της δημιουργίας ενός παρατηρητηρίου για την πρόληψη του εγκλήματος.

2. ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Για να τεκμηριωθεί η περαιτέρω ανάπτυξη του EUCPN, πραγματοποιήθηκε ανεξάρτητη, εξωτερική αξιολόγηση του EUCPN το πρώτο εξάμηνο του 2012⁷. Η εξωτερική αξιολόγηση εξέτασε διάφορες πτυχές του EUCPN, και τις επιδόσεις του κατά τα τελευταία δύομισι χρόνια, την οργάνωση και τη διακυβέρνησή του και, τέλος, πρότεινε ορισμένες αναπτυξιακές επιλογές.

⁶ Πρόγραμμα χρηματοδοτικής στήριξης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την πρόληψη και καταπολέμηση του εγκλήματος. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/prevention-of-and-fight-against-crime/index_en.htm

⁷ Αυτή η αξιολόγηση πραγματοποιήθηκε από το Κέντρο για τη Στρατηγική και τις Υπηρεσίες αξιολόγησης (CSES). Η μελέτη είναι διαθέσιμη στον ιστότοπο της ΓΔ HOME: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/index_en.htm

Συνολικά, η εξωτερική αξιολόγηση έκρινε ότι η λειτουργία του EUCPN είναι σχετικά ικανοποιητική και έχει σημειώσει σημαντική πρόοδο σε σχέση με τους στόχους που ορίζονται στην απόφαση του Συμβουλίου του 2009 και την πολυετή στρατηγική 2010-2015. Μετά την έκδοση της απόφασης του Συμβουλίου του 2009 και τις δραστηριότητες παρακολούθησης, το EUCPN έχει πολύ σαφέστερα καθορισμένη στρατηγική και ομάδες στόχους. Έχει ενισχυθεί και λειτουργεί με επαγγελματικά πρότυπα, ιδίως μετά τη σύσταση της νέας Γραμματείας η οποία παρέχει την πολύ απαραίτητη στήριξη για τις δραστηριότητες του Δικτύου.

Σε σύγκριση με την κατάσταση που επικρατούσε κατά την τελευταία αξιολόγηση⁸, έχουν αντιμετωπιστεί πολλές αδυναμίες, οι δραστηριότητες του EUCPN είναι πιο στοχευμένες και υπάρχουν περισσότερα και καλύτερα αποτελέσματα. Ενδεικτικά: από το 2012, η Γραμματεία του EUCPN παράγει **«θεματικά έγγραφα»**. Το πρώτο έγγραφο με τίτλο «Αθλητισμός, επιστήμη και τέχνη στην πρόληψη του εγκλήματος μεταξύ των παιδιών και των νέων» βασιζόταν στο έργο των τριών προηγούμενων Προεδριών. Τον Ιούνιο του 2012, η Γραμματεία του EUCPN δημοσίευσε τον πρώτο εξαμηνιαίο **«Ευρωπαϊκό Οδηγό Πρόληψης του Εγκλήματος»** που παρέχει πληροφορίες σχετικά με τις καταστάσεις όσον αφορά το έγκλημα και τις τάσεις της εγκληματικότητας βάσει στατιστικών, ερευνών και εκθέσεων από διάφορες πηγές. Σκοπός των εκθέσεων αυτών είναι η παροχή ταχείας και ουσιαστικής, αλλά εκλεκτής επισκόπησης της κατάστασης και των τάσεων της εγκληματικότητας και της πρόληψης του εγκλήματος. Αποδέκτες τους είναι οι αρμόδιοι για τη διαμόρφωση και την υλοποίηση στην πράξη της πολιτικής σε τοπικό, εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.

Ακόμη, νέες πρωτοβουλίες όπως η δημιουργία **βάσης δεδομένων με τους ενδιαφερομένους φορείς**, η διάδοση ενός **ενημερωτικού δελτίου σε νέα μορφή, τα «παγκόσμια καφενεύα»** στις συναντήσεις του διοικητικού συμβουλίου και η έναρξη έρευνας με τις παρατηρήσεις των ενδιαφερόμενων φορέων έχουν συμβάλει όλα στη βελτίωση της συνεργασίας, των επαφών και ανταλλαγών πληροφοριών και εμπειριών μεταξύ αυτών των φορέων σε θέματα πρόληψης του εγκλήματος (π.χ., η Βουλγαρία ενέκρινε πρόσφατα εθνική στρατηγική για την πρόληψη της εγκληματικότητας που βασίζεται σε μεγάλο βαθμό σε στοιχεία του EUCPN). Οι συνεδριάσεις του διοικητικού συμβουλίου του EUCPN ασχολούνται όλο και περισσότερο με θέματα ουσίας και όχι διαδικαστικά θέματα. Σήμερα, συμμετέχουν περισσότερα κράτη μέλη στον **διαγωνισμό ECRA (Ευρωπαϊκό Βραβείο Πρόληψης του Εγκλήματος)**.

Άλλες ουσιαστικές δραστηριότητες περιλαμβάνουν συνολικά **18 ερευνητικά έργα** τα οποία χρηματοδοτήθηκαν από το 2009 στο πλαίσιο των προγραμμάτων εργασίας του EUCPN. Τα έργα αυτά αφορούσαν την πρόληψη της οικογενειακής βίας, την αποκαταστατική δικαιοσύνη, τη διενέργεια εκτιμήσεων του οικονομικού κόστους της εγκληματικότητας, την επεξεργασία διοικητικών μέτρων για την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος, τη μείωση της παραβατικότητας των νέων, τη διαμεσολάβηση για την επίλυση διαφορών σε επίπεδο γειτονιάς, την προώθηση της κοινωνικής ένταξης, την ανάπτυξη ορθών πρακτικών διαχείρισης συγκρούσεων σε επίπεδο κοινοτήτων κλπ. Τα αποτελέσματα όλων των έργων είναι διαθέσιμα στον δικτυακό τόπο του EUCPN. Το 2008, πραγματοποιήθηκαν πολλές **συστηματικές επισκοπήσεις** διάφορων πρωτοβουλιών και δραστηριοτήτων για την πρόληψη του εγκλήματος. Ωστόσο, έκτοτε δεν δημοσιεύτηκε καμία συστηματική επισκόπηση έως τον Μάιο του 2012, όταν το δανικό Δίκτυο για την πρόληψη της εγκλήματος δημοσίευσε μια συστηματική επισκόπηση στον δικτυακό τόπο του EUCPN για την αποτελεσματικότητα της παροχής καθοδήγησης και των δραστηριοτήτων αναψυχής για νέους που διατρέχουν κίνδυνο.

⁸ Η αξιολόγηση του EUCPN διενεργήθηκε το 2008 – 2009 από την 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)

Ο ιστότοπος του EUCPN – παρά τους τεχνικούς περιορισμούς – διαθέτει πλέον μια πιο εξελιγμένη **επιγραμμική βάση δεδομένων με δυνατότητα αναζήτησης** για ορθές πρακτικές και με **επίκαιρες πληροφορίες σχετικά με στρατηγικές και μέτρα πρόληψης του εγκλήματος**.

Ωστόσο, η εξωτερική αξιολόγηση εντόπισε **ορισμένες αδυναμίες**: (1) δεν ήταν δυνατό να τεκμηριωθεί ότι οι δραστηριότητες συνδέονται πάντοτε με τις προτεραιότητες της πρόληψης του εγκλήματος της ΕΕ και των κρατών μελών· (2) τα αποτελέσματα του EUCPN είναι γενικά καλής ποιότητας και τα εν λόγω μέσα είναι χρήσιμα, αλλά υπάρχει περιθώριο καλύτερης προσαρμογής τους στις ομάδες στόχους· (3) το EUCPN είναι εν γένει λιγότερο αποτελεσματικό όσον αφορά την προσέγγιση των ομάδων στόχων σε τοπικό επίπεδο, παρά σε εθνικό επίπεδο ή σε επίπεδο ΕΕ (μολονότι τα δύο προαναφερθέντα μέσα - τα θεματικά έγγραφα και ο Ευρωπαϊκός Οδηγός Πρόληψης του Εγκλήματος - προορίζονται ειδικά για ασκούντες συναφή επαγγέλματα σε εθνικό και τοπικό επίπεδο)· (4) πολλά σχέδια πρόληψης του εγκλήματος που χρηματοδοτούνται από το πρόγραμμα ISEC εφαρμόζονται χωρίς τη συμμετοχή ή έστω και την ενημέρωση του EUCPN· (5) υπάρχει σημαντική διαφορά ως προς τον βαθμό αποτελεσματικότητας της κάθε εναλλασσόμενης Προεδρίας να ασκεί την καθοδήγηση του EUCPN· (6) δεν εφαρμοζόταν στην πράξη η πρόθεση της εισαγωγής στον δικτυακό τόπο βασικών εγγράφων σε διάφορες γλώσσες της ΕΕ, ώστε να διαβάζονται από ένα ευρύτερο κοινό και να παρέχουν τεκμηρίωση στους ενδιαφερομένους, ιδίως σε τοπικό επίπεδο· (7) πολλά σημεία επαφής δεν φαίνεται να έχουν κάποια ιδιαίτερη συνεισφορά στη λειτουργία και την προβολή του EUCPN, ενώ σε αρκετά κράτη μέλη δεν υπάρχουν καν σημεία επαφής· (8) η χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων του EUCPN είναι σχετικά χαμηλή και οι δραστηριότητες και τα αποτελέσματά του είναι ανάλογα με τις χρηματοδοτικές εισροές· (9) απαιτείται μεγαλύτερη προσπάθεια για την αναβάθμιση της εικόνας του EUCPN.

3. Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ EUCPN

Για ένα μεγάλο διάστημα της τελευταίας δεκαετίας, το EUCPN αναπτύχθηκε χωρίς να υπάρχει στέρεο νομοθετικό πλαίσιο της ΕΕ. Η αρμοδιότητα⁹ της ΕΕ σε θέματα πρόληψης του εγκλήματος ήταν περιορισμένη και, όταν είχε αρμοδιότητες, αυτές αφορούσαν κυρίως τον τομέα του οργανωμένου εγκλήματος. Με τις αλλαγές που επέφερε η Συνθήκη της Λισαβόνας στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Συνθήκη ΕΕ) και τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), η ΕΕ απέκτησε ισχυρότερο ρόλο στην πρόληψη του εγκλήματος.

Συνεπώς, το άρθρο 84 της ενοποιημένης έκδοσης της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) ορίζει ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, *«μπορούν να θεσπίσουν μέτρα ενθάρρυνσης και στήριξης της δράσης των κρατών μελών στον τομέα της πρόληψης του εγκλήματος, αποκλειομένης της οποιασδήποτε εναρμόνισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών»*.

⁹

Το άρθρο 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ορίζει: «να διατηρήσει και να αναπτύξει την Ένωση ως χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων σε συνδυασμό με κατάλληλα μέτρα όσον αφορά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο, τη μετανάστευση και την πρόληψη και καταστολή της εγκληματικότητας». Το άρθρο 29, δεύτερο εδάφιο αναφέρει "... με την πρόληψη και την καταπολέμηση της εγκληματικότητας, οργανωμένης ή μη, ιδίως της τρομοκρατίας, της εμπορίας ανθρώπων και των εγκλημάτων κατά παιδιών, της παράνομης διακίνησης ναρκωτικών και όπλων, της δωροδοκίας και της απάτης...". <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/ce321/ce32120061229en00010331.pdf>

Γενικά, μπορεί να λεχθεί ότι η ενωσιακή διάσταση της πρόληψης του εγκλήματος έχει ενισχυθεί με πολλούς τρόπους τα τελευταία χρόνια, μεταξύ άλλων με ορισμένες πρωτοβουλίες για τη στήριξη των προσπαθειών των κρατών μελών για την καταπολέμηση των εγκληματικών δραστηριοτήτων¹⁰. Με τον συνεχώς αυξανόμενο διασυνοριακό χαρακτήρα του εγκλήματος, και την άμβλυνση¹¹ της διάκρισης ανάμεσα στο οργανωμένο και το αποκαλούμενο «κοινό» έγκλημα, είναι αναγκαίο να υπάρχει ένα αποτελεσματικό πλαίσιο της ΕΕ, ώστε έχουν περισσότερες πιθανότητες επιτυχίας οι προσπάθειες για την πρόληψη του εγκλήματος σε όλα τα επίπεδα.

Μολονότι τα ποσοστά της εγκληματικότητας στην Ευρώπη παρουσιάζουν μείωση εδώ και πολλά έτη¹², υπάρχουν ενδείξεις σε ορισμένα κράτη μέλη¹³ της ΕΕ ότι έχει πλέον αναστραφεί η τάση αυτή, ενδεχομένως ως επακόλουθο της οικονομικής ύφεσης.¹⁴ Εξάλλου, το ζήτημα της ασφάλειας εξακολουθεί να αποτελεί πηγή μεγάλης ανησυχίας για τους πολίτες της ΕΕ¹⁵. Κατά συνέπεια, η πρόληψη του εγκλήματος - και η συνεργασία σε επίπεδο ΕΕ με σκοπό την προώθησή της - παραμένει προτεραιότητα για τους σημαντικότερους φορείς του EUCPN και τους πολίτες της ΕΕ γενικά¹⁶. Εξακολουθούν, συνεπώς, να είναι βάσιμοι οι λόγοι για την περαιτέρω ανάπτυξη του EUCPN.

¹⁰ Έχουν εισαχθεί ειδικές διατάξεις για την πρόληψη του εγκλήματος στην οδηγία 2011/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Απριλίου 2011, για την πρόληψη και καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και την προστασία των θυμάτων της (άρθρο 18) καθώς και στην οδηγία 2011/92/ΕΕ για την καταπολέμηση της σεξουαλικής κακοποίησης και της σεξουαλικής εκμετάλλευσης παιδιών και της παιδικής πορνογραφίας (άρθρο 23). Μία από τις βασικές προτεραιότητες (προτεραιότητα Β) της Στρατηγικής της ΕΕ για την εξάλειψη της εμπορίας ανθρώπων (2012 – 2016) – COM(2012)286 τελικό - είναι η πρόληψη της εμπορίας ανθρώπων.

¹¹ Ενδεικτικό παράδειγμα αυτής της άμβλυνσης του διαχωρισμού του οργανωμένου εγκλήματος από το κοινό έγκλημα είναι τα εγκλήματα που διαπράττονται από διακινούμενες εγκληματικές ομάδες. Τα εγκλήματα αυτά περιλαμβάνουν: κλοπές από καταστήματα, κλοπές μετάλλων, κλοπές φορτίων εμπορευμάτων, ληστείες σε σπίτια και κλοπές τσαντών και πορτοφολιών.

¹² Στις περισσότερες χώρες της ΕΕ, παρατηρείται σταθερή μείωση των επιπέδων της εγκληματικότητας κατά την περίοδο που ξεκινάει περίπου το 2002-03, μολονότι σε ορισμένα κράτη μέλη (Δανία, Φινλανδία, Λουξεμβούργο, Πορτογαλία, Ρουμανία και Σουηδία) η τάση είναι αυξητική. Οι χώρες με την πλέον αξιοσημείωτη μείωση του επιπέδου της συνολικής εγκληματικότητας ήταν η Κύπρος, η Ελλάδα, η Μάλτα, η Πολωνία και το ΗΒ. Ακόμα και από πρόσφατα στοιχεία συνάγεται περαιτέρω μείωση κατά 4,2% για το ΗΒ (εγκλήματα που καταχωρήθηκαν από την αστυνομία στην Αγγλία και την Ουαλία) ανάμεσα στα έτη που έληξαν τον Μάρτιο του 2011 και τον Μάρτιο του 2012. Οι συνολικοί αριθμοί εγκλημάτων που έχουν καταγραφεί για εννέα από τις δέκα κύριες κατηγορίες αξιόποινων πράξεων μειώθηκαν σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος, ενώ η ζημία από εγκληματικές πράξεις παρουσιάζει μείωση σχεδόν κατά 10% (πηγή: πίνακες αστυνομίας του ΗΒ). Ωστόσο, πίσω από αυτές τις γενικές τάσεις υπάρχουν σημαντικές διαφορές στην ανάπτυξη ειδικών μορφών εγκληματικότητας. Από το 2006-2007, η αστυνομία έχει καταγράψει περισσότερα εγκλήματα σε ορισμένα κράτη μέλη, ιδίως για τις [ληστείες σε σπίτια](#) και τη [διακίνηση ναρκωτικών](#). Από την άλλη πλευρά, ο τύπος καταγεγραμμένων εγκλημάτων που παρουσίασε την μεγαλύτερη μείωση ήταν οι κλοπές αυτοκινήτων και στη συνέχεια τα εγκλήματα βίας και οι ληστείες. (Πηγή: EUROSTAT - Statistics in Focus crime and criminal justice http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-006/EN/KS-SF-12-006-EN.PDF)

¹³ Βλ. αναφορές μέσω μαζικής ενημέρωσης για την Ελλάδα (<http://www.balkananalysis.com/greece/2011/05/15/organized-crime-in-greece-statistics-trends-and-police-countermeasures-in-2011-2/>).

¹⁴ Βλ. επίσης OCTA (2011) σ. 6 : «Η πρόσφατη παγκόσμια οικονομική κρίση και οι συνακόλουθοι δημοσιονομικοί περιορισμοί έχουν καταστήσει διάφορες κοινότητες περισσότερο ανεκτικές σε παράνομα εμπορεύματα και ιδίως παραποιημένα εμπορεύματα».

¹⁵ Εννέα στους δέκα Ευρωπαίους θεωρούν το οργανωμένο έγκλημα σοβαρή απειλή για την ασφάλεια της ΕΕ· βλ. EΥΡΩΒΑΡΟΜΕΤΡΟ 371 του 2011, σ. 28.

¹⁶ Σύμφωνα με την έρευνα που πραγματοποιήθηκε για τους σκοπούς αυτής της αξιολόγησης σε βασικούς ενδιαφερόμενους φορείς, περίπου τα δύο τρίτα (65,2%) αυτών που απάντησαν ανέφεραν ότι η συνεργασία στο επίπεδο της ΕΕ μεταξύ κρατών μελών για την πρόληψη του εγκλήματος είναι είτε «πολύ» ή «αρκετά» σημαντική. Αυτό επιβεβαιώνει τα συμπεράσματα έκθεσης του ειδικού Ευρωβαρόμετρου 380 «Ευαισθητοποίηση για τις εσωτερικές υποθέσεις», Ιούνιος 2012, σελίδες 51-60, σύμφωνα με τα οποία εννέα στους δέκα Ευρωπαίους (91%) συμφωνούν ότι τα όργανα της ΕΕ και οι κυβερνήσεις των κρατών μελών πρέπει να συνεργαστούν στενότερα για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του εγκλήματος.

4. ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΟΥ EUCPN

Η ενότητα που ακολουθεί παρέχει συστάσεις για την αντιμετώπιση των αδυναμιών που εντοπίστηκαν κατά τη διάρκεια της εξωτερικής αξιολόγησης. Δύο από αυτές κρίνονται σημαντικότερες: πρώτον, η ανάγκη να αντιμετωπιστεί το ζήτημα της προβολής του EUCPN¹⁷ και, συναφώς, η ανάγκη μεγαλύτερης εναρμόνισης των δραστηριοτήτων του EUCPN με τις προτεραιότητες που έχουν συμφωνηθεί σε επίπεδο ΕΕ, μεταξύ άλλων μέσω της δημιουργίας συνεργειών με άλλες πρωτοβουλίες και φορείς. Αυτό εκτιμάται ότι θα συμβάλει στην καλύτερη στόχευση και τη συσσώρευση τεχνογνωσίας σε ειδικούς τομείς εγκληματικότητας, με αποτέλεσμα η δράση τόσο σε τοπικό όσο και ευρωπαϊκό επίπεδο να είναι περισσότερο αποδοτική και, με αυτόν τον τρόπο, θα αντιμετωπιστεί και το ζήτημα της έλλειψης προβολής.

4.1. Ποιες βασικές αλλαγές απαιτούνται στο EUCPN;

Πρώτον, θα μπορούσαν να ληφθούν ορισμένα μέτρα για να αυξηθούν η επίδοση, η επίπτωση και προστιθέμενη αξία του EUCPN

- (1) Το EUCPN πρέπει να **εναρμονίζει** συστηματικότερα **τις προτεραιότητές του με τις εγκεκριμένες προτεραιότητες της ΕΕ**, περιλαμβανόμενων των προτεραιοτήτων που έχουν καθοριστεί στη στρατηγική εσωτερικής ασφάλειας, στον κύκλο πολιτικής της ΕΕ και σε άλλες πρωτοβουλίες που αφορούν την ασφάλεια, και έχουν υιοθετηθεί από τα κράτη μέλη της ΕΕ (παραδείγματος χάρη, υπάρχουν προφανείς σύνδεσμοι ανάμεσα στο EUCPN και το άτυπο δίκτυο σημείων επαφής για τη διοικητική προσέγγιση¹⁸ για την πρόληψη και καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος¹⁹ που θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν περαιτέρω).
- (2) Σε σχέση με τα ανωτέρω, πρέπει να ενισχυθεί ο ρόλος του EUCPN **να συνεισφέρει στην χάραξη πολιτικής της ΕΕ και των κρατών μελών** στον τομέα της πρόληψης του εγκλήματος. Μέχρι στιγμής, η συνεισφορά του EUCPN στο επίπεδο της ΕΕ εξακολουθεί να είναι μέτρια.
- (3) Πρέπει να στηριχθεί μια περισσότερο στρατηγική προσέγγιση για τον καθορισμό δραστηριοτήτων του EUCPN και την ενίσχυση του ρόλου του να συνεισφέρει στη διαμόρφωση πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ και κρατών μελών με την μακροπρόθεσμη ανάπτυξη μιας **λειτουργίας παρακολούθησης τύπου παρατηρητηρίου**²⁰. Η

¹⁷ Το συνολικά χαμηλό ποσοστό απαντήσεων στην έρευνα καθώς και το μεγάλο ποσοστό απαντήσεων «δεν γνωρίζω» είναι μόνο δύο παραδείγματα που αποδεικνύουν ότι το EUCPN και οι δραστηριότητές του εξακολουθούν να μην είναι ευρύτερα γνωστά.

¹⁸ Η αποκαλούμενη «Διοικητική προσέγγιση» για την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος μπορεί να περιγραφεί καλύτερα ως συνδυασμός μέσων σε διοικητικό επίπεδο για την πρόληψη της διείσδυσης του οργανωμένου εγκλήματος στον δημόσιο τομέα, την οικονομία ή σε καίρια σημεία της δημόσιας διοίκησης. Τα συμπεράσματα του Συμβουλίου για την καταπολέμηση εγκλημάτων που διαπράττονται από διακινούμενες εγκληματικές ομάδες εγκρίθηκαν τον Νοέμβριο του 2010 και περιέχουν διατάξεις για τη δημιουργία ενός άτυπου δικτύου σημείων επαφής για τη διοικητική προσέγγιση. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/118169.pdf. Το δίκτυο συστάθηκε το 2011, αλλά δεν διαθέτει γραμματειακή υποστήριξη.

¹⁹ Η απόφαση του Συμβουλίου για το EUCPN (άρθρο 2.2) επιτρέπει στο EUCPN να εξετάζει «όλα τα μέτρα που αποσκοπούν στη μείωση ή συμβάλλουν με άλλο τρόπο στη μείωση της εγκληματικότητας και του αισθήματος ανασφάλειας των πολιτών...». Επίσης, η πολυετής στρατηγική του EUCPN αναφέρει ότι αυτό πρέπει να συμβάλλει «στην προώθηση μιας διεπιστημονικής και προληπτικής προσέγγισης της εγκληματικότητας». Για λόγους επάρκειας και διατηρησιμότητας, πρέπει να υπάρχουν μεγαλύτερες συνέργειες ανάμεσα στο EUCPN και το δίκτυο, ενδεχομένως και από οργανωτική άποψη.

²⁰ Αυτό θα μπορούσε να περιλαμβάνει την προώθηση μιας καλύτερης κατανόησης των τάσεων στο επίπεδο της ΕΕ και στα κράτη μέλη όσον αφορά την εγκληματικότητα, τη θέσπιση εποπτείας των θεσμικών φορέων, στρατηγικών και πολιτικών καταπολέμησης του εγκλήματος των κρατών μελών (ορισμένα από αυτά τα στοιχεία είναι ήδη

δημιουργία μιας καλύτερης βάσης γνώσεων για την πρόληψη του εγκλήματος στο επίπεδο της ΕΕ πρέπει καταρχήν να βασίζεται στη χρήση των διαθέσιμων στοιχείων (π.χ. από την Ευροπόλ και τη Eurostat), αποφεύγοντας παράλληλα ενδεχόμενες επικαλύψεις με υφιστάμενες πρωτοβουλίες.

- (4) Για τη στήριξη παρόμοιων δραστηριοτήτων παρακολούθησης, το EUCPN πρέπει να συνεχίσει να **συνεργάζεται**²¹ με την Eurostat και άλλους φορείς για την εισαγωγή καλύτερων στατιστικών δεδομένων σε επίπεδο ΕΕ, αλλά και για την αποφυγή ενδεχόμενης επικάλυψης με τρέχουσες ή προγραμματισμένες δραστηριότητες.
- (5) Το EUCPN πρέπει να **παράγει περισσότερα αποτελέσματα**, ώστε να βελτιωθεί η ικανότητά του να ανταποκρίνεται στις ανάγκες των βασικών ενδιαφερόμενων φορέων, με την επιφύλαξη της διαθεσιμότητας των αναγκαίων πόρων. Σημαντικός ως προς αυτό είναι ο ρόλος της Γραμματείας του EUCPN. Παρομοίως, θα πρέπει να ενθαρρυνθούν τα κράτη μέλη να συνεισφέρουν πιο ενεργά στο έργο του EUCPN (όπως με το να το τροφοδοτούν τακτικότερα με δεδομένα ή να επισημαίνουν βέλτιστες πρακτικές), εξασφαλίζοντας αποτελέσματα καλύτερης ποιότητας.
- (6) Βασική προτεραιότητα του EUCPN πρέπει να είναι η παραγωγή **υλικού ορθών πρακτικών για τους φορείς που ασχολούνται στην πράξη με την πρόληψη του εγκλήματος σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο**, και με γνώμονα τη ζήτηση. Η ικανότητα του EUCPN να το πράξει εξαρτάται επίσης από την εντατικοποίηση της δημιουργίας δικτύων σε επίπεδο ΕΕ με τη συμμετοχή των αρμόδιων φορέων και τη δυνατότητά του να μετατρέπει τα αποτελέσματα αυτών και άλλων δραστηριοτήτων (π.χ. ECPA) σε χρήσιμο υλικό.
- (7) Κατά την εξεταζόμενη περίοδο, το EUCPN έχει αναπτύξει **στενότερες σχέσεις με αρκετές άλλες οντότητες**. Προτεραιότητα από αυτή την άποψη θα πρέπει να δοθεί στη Eurostat, τη CEPOL (λόγω της δυνατότητας να ενισχυθεί η ικανότητα του EUCPN να έχει πρόσβαση στους φορείς που δραστηριοποιούνται σε τοπικό επίπεδο), και τη Ευροπόλ (λόγω του ρόλου της Ευροπόλ να συμβάλλει στον εντοπισμό μελλοντικών προκλήσεων και προτεραιοτήτων στην καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος).
- (8) Το περιεχόμενο, ο σχεδιασμός και η φιλικότητα προς τον χρήστη του **ιστότοπου του EUCPN** θα πρέπει να βελτιωθούν, κατά προτίμηση μέσω της δημιουργίας ενός νέου ιστότοπου, διότι φαίνεται ότι δεν υπάρχουν πλέον τεχνικές δυνατότητες καλύτερης προσαρμογής του υφιστάμενου ιστότοπου στις ανάγκες των χρηστών.

Δεύτερον, ενώ οι αλλαγές τις οποίες εισήγαγε η απόφαση του Συμβουλίου του 2009 έχουν ενισχύσει την οργάνωση και διακυβέρνηση του EUCPN, θα μπορούσαν να επέλθουν περαιτέρω βελτιώσεις με τη λήψη ορισμένων μέτρων:

- (1) Εξακολουθεί να υπάρχει σημαντική διαφορά όσον αφορά **την αποτελεσματικότητα και την ικανότητα των εκ περιτροπής προεδριών του EUCPN** να εξασφαλίζουν την καθοδήγηση του EUCPN. Μολονότι εξακολουθεί να είναι σημαντικό για τα κράτη μέλη της ΕΕ να ασκούν εκ περιτροπής την προεδρία, κυρίως επειδή

διαθέσιμα) και, στο βαθμό που είναι δυνατό να εκτιμηθεί, εκτίμηση της επίπτωσης που έχουν τα μέτρα πρόληψης του εγκλήματος σε διάφορους τύπους εγκληματικής δραστηριότητας.

21

Τόσο το EUCPN όσο και η EUROSTAT συμμετέχουν στην ομάδα εμπειρογνομόνων που συνεπικουρεί την Επιτροπή στην εφαρμογή του στατιστικού σχεδίου δράσης για τη μέτρηση της εγκληματικότητας 2011- 2015 COM(2011) 713 τελικό.

συμβάλλει στο να προαχθεί η ανάληψη ευθυνών σχετικά με το Δίκτυο, τα εν λόγω κράτη θα πρέπει να δεσμευθούν να διαθέτουν επαρκείς πόρους στην προεδρία του EUCPN. Η Γραμματεία πρέπει να συμμετέχει στενά στην παροχή στήριξης για το σχεδιασμό και την υλοποίηση των προτεραιοτήτων.

- (2) Ο ρόλος των εθνικών αντιπροσώπων (μέλη του ΔΣ του EUCPN), ιδίως όσον αφορά την προβολή του EUCPN στις χώρες τους, πρέπει επίσης να καθοριστεί αναλυτικότερα. Οι εθνικοί αντιπρόσωποι κρατών μελών τα οποία προσχώρησαν στην ΕΕ την τελευταία δεκαετία εξακολουθούν να έχουν σημαντικές γνωστικές ελλείψεις όσον αφορά την ένταξη της πρόληψης του εγκλήματος στη συνολική πολιτική τους για την ασφάλεια. Το EUCPN αποτελεί γι' αυτούς πρωτίστως χρήσιμη πηγή πληροφοριών και έμπνευσης. Τα περισσότερα άλλα κράτη μέλη έχουν μακρόχρονη εμπειρία στην πρόληψη του εγκλήματος και ορισμένα από αυτά ανταλλάσσουν ενεργά εμπειρίες. Παρόλα αυτά, η επιτυχία του EUCPN εξαρτάται σε κρίσιμο βαθμό από την ενεργή συνεισφορά όλων των εθνικών αντιπροσώπων στις δραστηριότητες του δικτύου, κατά τη διάρκεια των συνεδριάσεων του διοικητικού συμβουλίου του EUCPN και πέρα από αυτές.
- (3) Ο ρόλος των **παρατηρητών** στο διοικητικό συμβούλιο του EUCPN πρέπει να διευκρινιστεί όσον αφορά α) ποιος πρέπει να έχει αυτό το καθεστώς και β) η παρουσία τους σε συνεδρίαση του διοικητικού συμβουλίου πρέπει να προσδιορίζει αν θα πρέπει ή όχι να συνεχίσουν να έχουν αυτή την ιδιότητα.
- (4) Δεδομένου ότι υπάρχουν ελάχιστα στοιχεία όσον αφορά την ειδική συμβολή τους στην προβολή του EUCPN και των δραστηριοτήτων του, πρέπει να επανεξεταστεί ο ρόλος των **σημείων επαφής** του EUCPN²², τουλάχιστον να προσδιοριστούν καλύτερα, παραδείγματος χάρη με το να εξασφαλιστεί ότι όλα τα κράτη μέλη ορίζουν σημεία επαφής τα οποία στη συνέχεια θα πρέπει να μετατραπούν σε ενεργό δίκτυο φορέων πρόληψης του εγκλήματος, σε στενή σύνδεση με το έργο του EUCPN. Διαφορετικά, θα μπορούσε να εγκαταλειφθεί εξ ολοκλήρου η έννοια των σημείων επαφής του EUCPN και να αντικατασταθούν αυτά π.χ. από δίκτυα πανεπιστημιακών τα οποία θα μπορούν να παρέχουν επιστημονικές εισηγήσεις ανά υπόθεση σχετικά με τις δραστηριότητες του EUCPN.
- (5) Συνολικά, η έρευνα επιβεβαιώνει ότι η Γραμματεία του EUCPN λειτουργεί ικανοποιητικά όσον αφορά τη στήριξη του δικτύου, παρά το περιορισμένο δυναμικό της (3 υπάλληλοι πλήρους απασχόλησης). Στην πραγματικότητα, η δημιουργία της Γραμματείας είναι κατά πάσα πιθανότητα η σημαντικότερη διαρθρωτική αλλαγή που έχει συμβάλει στη βελτίωση της συνολικής επίδοσης του δικτύου. Μια ισχυρότερη Γραμματεία θα ήταν σημαντικό στοιχείο για την περαιτέρω ανάπτυξη του EUCPN.

4.2. EUCPN έναντι «Παρατηρητηρίου πρόληψης του εγκλήματος», όπως ορίζει το πρόγραμμα της Στοκχόλμης

Αν και δεν υπάρχει σαφής ορισμός παρατηρητηρίου σε επίπεδο ΕΕ, είναι γενικά αποδεκτό ότι τα συνήθη βασικά καθήκοντα και οι δραστηριότητες των ευρωπαϊκών παρατηρητηρίων (ή οργανώσεων με χαρακτηριστικά παρατηρητηρίου) είναι τουλάχιστον τα ακόλουθα:

1. Συλλογή, παρακολούθηση, ανάλυση, ερμηνεία και διάδοση δεδομένων σε τακτική βάση σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη όσον αφορά έναν ειδικό τομέα

²²

Βλ. υποσημείωση 4 για τον ρόλο τους σύμφωνα με την απόφαση του Συμβουλίου.

πολιτικής στις διάφορες χώρες, ώστε να παρέχει στην ΕΕ και τις χώρες της μια συνολική εικόνα της κατάστασης, των μέτρων ή δραστηριοτήτων που σχεδιάζονται στα αντίστοιχα πεδία αρμοδιοτήτων τους.

2. Εντοπισμός **αναδυόμενων τάσεων και βέλτιστων πρακτικών** στα κράτη μέλη, που συνήθως, με βάση ένα **κοινό σύνολο βασικών δεικτών**, παρέχουν σε κάποιο βαθμό δυνατότητα σύγκρισης μεταξύ των κρατών μελών.
3. Παραγωγή σειράς **τεχνικών εγγράφων, εκθέσεων, μελετών και άλλων στοιχείων** που αποσκοπούν ειδικά στη διάδοση των πληροφοριών στις ομάδες στόχους, όπως οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων, οι ακαδημαϊκές κοινότητες, οι ακτιβιστές και το ευρύ κοινό.
4. Προώθηση της **δικτύωσης και των ανταλλαγών μεταξύ ενδιαφερόμενων φορέων**, μέσω της σύστασης ομάδων εργασίας, φόρουμ ή/και συσκέψεων.

Το EUCPN διαθέτει σήμερα μόνο υποτυπώδη στοιχεία ενός «παρατηρητηρίου».

Εκτός από τα ανωτέρω ειδικά συμπεράσματα και τις συστάσεις, η εξωτερική αξιολόγηση εξέτασε διάφορες γενικότερες εναλλακτικές επιλογές όσον αφορά την ανάπτυξη του EUCPN. Σε αυτές περιλαμβάνονται η διατήρηση της υφιστάμενης κατάστασης, η αναβάθμιση του EUCPN, η δημιουργία ενός ευρωπαϊκού παρατηρητηρίου πρόληψης του εγκλήματος και η κατάργηση του EUCPN.

Επιλογή 1: Διατήρηση της υφιστάμενης κατάστασης

Η διατήρηση της υφιστάμενης κατάστασης θα σήμαινε ότι το EUCPN θα μπορούσε να πιθανώς να συνεχίσει να λειτουργεί με πολύ ικανοποιητικό τρόπο. Θα συνεπαγόταν, ωστόσο, επίσης ότι οι εντοπισθείσες ανεπάρκειες δεν θα αντιμετωπίζονταν και δεν αξιοποιούνταν πλήρως η προστιθέμενη αξία του EUCPN, κατά τρόπο που θα του επέτρεπε να ανταποκριθεί πλήρως στις προσδοκίες που δημιούργησε η απόφαση του 2009. Αυτό θα μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα να πάντως να ενδιαφέρονται για το δίκτυο οι βασικοί ενδιαφερόμενοι, με τον κίνδυνο να οδηγηθούμε τελικά στην επιλογή 4, την κατάργηση του EUCPN. Γι' αυτούς και τους άλλους λόγους που παρατίθενται στην επιλογή 4, δεν συνιστάται η επιλογή 1.

Επιλογή 2: EUCPN +

Για να παγιωθεί η μέχρι τώρα πρόοδος και για την περαιτέρω ανάπτυξη σύμφωνα με τις συστάσεις που απαριθμούνται στο τμήμα IV.1, θα μπορούσε να ενισχυθεί η ικανότητα του EUCPN να ανταποκρίνεται στις βασικές προτεραιότητες των ενδιαφερόμενων φορέων μέσω μιας ενισχυμένης Γραμματείας και μιας δέσμης μέτρων που θα αυξήσουν την ορατότητα του δικτύου. Οι βελτιώσεις αυτές θα μπορούσαν να επιτευχθούν με τον διπλασιασμό των πόρων του, που σήμερα είναι πολύ πενιχροί, το οποίο θα εξακολουθούσε να αντιπροσωπεύει ένα σχετικά μικρό προϋπολογισμό σε σύγκριση με παρόμοια δίκτυα. Το πρόσθετο κόστος θα περιλαμβάνει (i) τη διεύρυνση της Γραμματείας (κατ' εκτίμηση 180.000 ευρώ για δύο επιπλέον υπαλλήλους επί δύο έτη = 360.000 ευρώ), (ii) την ανάπτυξη και συντήρηση ιστότοπου (= 150.000 ευρώ για διάστημα δύο ετών), και (iii) αυξημένο ρόλο/δικτύωση σημείων επαφής ή, εναλλακτικά, δημιουργία δικτύων πανεπιστημιακών (π.χ. 2 συνεδριάσεις ετησίως x 2 = 100.000 ευρώ). Το συνολικό κόστος για το EUCPN θα ανερχόταν περίπου σε

600.000 ευρώ ετησίως, ή σε 1,2 εκατ. ευρώ για δύο έτη, σε σύγκριση με το τρέχον επίπεδο χρηματοδότησης (περίπου 300.000 ευρώ²³ ετησίως).

Επιλογή 3: Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο πρόληψης του εγκλήματος

Η δημιουργία ενός πλήρως ανεπτυγμένου παρατηρητηρίου θα αναβάθμιζε την ικανότητα του EUCPN να παρακολουθεί και να αναλύει τις τάσεις στην πρόληψη του εγκλήματος. Εντούτοις, ενώ αυτός ο τύπος δεδομένων είναι συναφής για τους βασικούς φορείς σε εθνικό επίπεδο, αυτοί που ενδιαφέρονται πρωτίστως να αποκτήσουν περισσότερες γνώσεις από τις ορθές πρακτικές και τους άλλους τύπους αποτελεσμάτων που παράγει σήμερα το EUCPN είναι οι φορείς σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Η αξιολόγηση της προστιθέμενης αξίας ενός παρατηρητηρίου πρέπει επίσης να λαμβάνει υπόψη το κόστος που θα συνεπαγόταν αυτό, το οποίο θα είναι σημαντικά υψηλότερο από αυτό της επιλογής 2. Με αφετηρία το κατ' εκτίμηση κόστος για την επιλογή 2 (1,2 εκατ. ευρώ) η αναγκαία πρόσθετη χρηματοδότηση θα μπορούσε να περιλαμβάνει (i) 2 επιπλέον άτομα στη Γραμματεία για να συμβάλουν στον συντονισμό της συλλογής και ανάλυσης δεδομένων του παρατηρητηρίου (180.000 ευρώ x 2 έτη = 360.000 ευρώ) και (ii) επιχορηγήσεις στα σημεία επαφής για τη συλλογή δεδομένων (κατά μέσο όρο 25.000 ευρώ ετησίως, ανά κράτος μέλος X 2 έτη = 1,4 εκατ. ευρώ). Το συνολικό κόστος θα ανερχόταν περίπου σε 3 εκατ. ευρώ για περίοδο δύο ετών. Οι κίνδυνοι είναι επίσης μεγαλύτεροι λόγω ενός συνδυασμού σχετικά υψηλού κόστους και μετατόπισης του κύριου βάρους το οποίο δεν είναι κατ' ανάγκη εξίσου ευνοϊκό για όλους τους ενδιαφερομένους φορείς.

Επιλογή 4: Κατάργηση του EUCPN

Η ιδέα κατάργησης του EUCPN έχει ελάχιστη υποστήριξη. Το EUCPN θεωρείται κατά κοινή παραδοχή ότι αποφέρει ολοένα και περισσότερα οφέλη για τα κράτη μέλη, ιδίως μετά την έκδοση της απόφασης του Συμβουλίου του 2009. Η κατάργησή του θα μείωνε την ικανότητα της ΕΕ και των κρατών μελών να προωθούν την πρόληψη του εγκλήματος και θα δημιουργούσε περισσότερα προσκόμματα στα κράτη μέλη και σε άλλους βασικούς ενδιαφερόμενους φορείς να συμβάλουν στην προετοιμασία και εφαρμογή καινοτόμων και έξυπνων μέσων για την πρόληψη του εγκλήματος, συμπληρωματικά με τις παραδοσιακές δράσεις επιβολής του νόμου. Αυτό θα απέβαινε περισσότερο εις βάρος κρατών μελών με πολιτικές πρόληψης του εγκλήματος ακόμη σε πρώιμο στάδιο. Δεδομένου ότι οι λόγοι που επιβάλλουν τη συνεργασία στο επίπεδο της ΕΕ για την πρόληψη του εγκλήματος εξακολουθούν να είναι ισχυροί, αυτή η επιλογή δεν θα ανταποκρινόταν στις ανάγκες των βασικών ενδιαφερόμενων φορών. Επιπλέον, δεδομένου του σχετικά χαμηλού κόστους λειτουργίας του EUCPN, οι εξοικονομήσεις θα ήταν μέτριες.

5. ΤΕΛΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Το EUCPN έχει αποδειχθεί χρήσιμο μέσο για τη στήριξη των υπεύθυνων για τη διαμόρφωση πολιτικής στο επίπεδο της ΕΕ και σε εθνικό επίπεδο και επίσης με σημαντικό δυναμικό για να έχει αποτελέσματα σε τοπικό επίπεδο. Βασιζόμενη στη βελτίωση της απόδοσής του, η Επιτροπή έχει την πεποίθηση ότι το EUCPN θα εξακολουθήσει να προσαρμόζεται για την αντιμετώπιση νέων προκλήσεων.

²³ Η επιχορήγηση δράσης ύψους 845.000 ευρώ που καλύπτει περίοδο τριών ετών, απαιτεί συγχρηματοδότηση 5% από τα κράτη μέλη της ΕΕ.

Για τους λόγους που παρατίθενται στο τμήμα 4.2, και με βάση τις θετικές εξελίξεις τα δύο τελευταία έτη (με την επιφύλαξη ότι λαμβάνονται υπόψη οι συστάσεις στο τμήμα 4.1), η Επιτροπή κρίνει ότι **η δημιουργία ενός παρατηρητηρίου για την πρόληψη του εγκλήματος**, που έχει ως βάση ή θα ενεργεί συμπληρωματικά προς το EUCPN, **προς το παρόν ούτε ανταποκρίνεται σε κάποια πιεστική ανάγκη ούτε είναι πολιτικά ή οικονομικά επιθυμητή βραχυπρόθεσμα.**

Κατά συνέπεια, η αναβάθμιση του EUCPN (σε «EUCPN+»), κυρίως με μια καλύτερα στελεχωμένη Γραμματεία, αποτελεί την προτιμώμενη επιλογή, διότι θα επέτρεπε στο EUCPN να επικεντρωθεί στο να παγιώσει την πρόοδο που έχει σημειώσει μέχρι τώρα και να βελτιώσει τη λειτουργία του σύμφωνα με τις συστάσεις στο τμήμα IV και της εξωτερικής αξιολόγησης. Απαιτείται ειδική προσπάθεια για να αυξηθεί η προβολή των δραστηριοτήτων του και για την πιο ενεργή κοινοποίησή τους στους ενδιαφερόμενους φορείς. Το EUCPN έχει υποτυπώδη στοιχεία ενός «παρατηρητηρίου» και θα μπορούσε με την πάροδο του χρόνου να εξελιχθεί προς την ενίσχυση αυτών των χαρακτηριστικών. Έχουν ήδη αρχίσει προκαταρκτικές εργασίες προς αυτή την κατεύθυνση στο πλαίσιο της υφιστάμενης συμφωνίας επιχορήγησης που χρηματοδοτείται μέσω του προγράμματος ISEC.

Το κόστος μιας σταδιακής ανάπτυξης του EUCPN εκτιμάται περίπου σε 1,2 εκατ. ευρώ για διάστημα δύο ετών, το οποίο θα αρχίσει όταν λήξει η υφιστάμενη συμφωνία χρηματοδότησης (του 2014). Τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν να χρηματοδοτήσουν τα ίδια το EUCPN ή, εναλλακτικά, να υποβάλουν αίτηση συγχρηματοδότησης από το πρόγραμμα ISEC (με επιχορήγηση δράσης).

Ανεξάρτητα από ενδεχόμενη μελλοντική αίτηση για χρηματοδοτική στήριξη μέσω του προγράμματος ISEC, η ανάπτυξη του EUCPN θα μπορούσε να συνδυαστεί με ισχυρότερη δέσμευση όλων των κρατών μελών της ΕΕ να στηρίζουν ενεργά το έργο του EUCPN.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι πρέπει να συγκροτηθεί ομάδα εργασίας των μελών του διοικητικού συμβουλίου του EUCPN με την υποστήριξη της Γραμματείας, για να εξετάσει και να ανταποκριθεί στις συστάσεις της παρούσας έκθεσης στο τμήμα IV και της εξωτερικής αξιολόγησης.

Η Επιτροπή συνιστά να αξιολογηθεί εκ νέου το 2016 το έργο του EUCPN κατά τα επόμενα τρία έτη (2013-2015). Εκείνη τη χρονική στιγμή, θα μπορούσε να επανεξεταστεί η σκοπιμότητα της δημιουργίας ενός παρατηρητηρίου για την πρόληψη της εγκληματικότητας. Η Επιτροπή επιθυμεί να συζητήσει την εξέλιξη του EUCPN διεξοδικότερα βάσει της παρούσας έκθεσης, ιδίως με τα άλλα όργανα της ΕΕ και με τα κράτη μέλη.