



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 30. 11. 2012
COM(2012) 717 final

SPRÁVA KOMISIE RADE

Hodnotiaca správa o sieti Európskej únie na predchádzanie trestnej činnosti

SPRÁVA KOMISIE RADE

Hodnotiaca správa o sieti Európskej únie na predchádzanie trestnej činnosti

1. ÚVOD

Uznáva sa, že predchádzanie trestnej činnosti je dôležitým nástrojom, ktorý prispieva k ochrane a bezpečnosti občanov. V **Lisabonskej zmluve** sa predchádzanie trestnej činnosti radí medzi hlavné stavebné kamene na vytvorenie a udržanie priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti¹. Význam predchádzania trestnej činnosti sa zdôrazňuje aj v **Štokholmskom programe**: „*Najlepším spôsobom ako znížiť úroveň trestnej činnosti*“, tvrdí sa v ňom, „*je prijať účinné opatrenia na predchádzanie tomu, aby k nej vôbec došlo, a to vrátane podpory sociálneho začlenenia, používaním mutlidisciplinárneho prístupu, ktorý zahŕňa aj prijímanie administratívnych opatrení a podporovanie spolupráce medzi správnymi orgánmi; občania Únie majú podobné skúsenosti a sú vo svojom každodennom živote podobným spôsobom ovplyvňovaní trestnou činnosťou a súvisiacou neistotou*“.

Aj keď systematická analýza nákladov a prínosov týkajúca sa programov predchádzania trestnej činnosti ani štúdie o nákladoch súvisiacich s trestnou činnosťou², ktoré možno použiť na rozvoj opatrení na predchádzanie trestnej činnosti, sa v Európe ešte bežne nevypracúvajú, zo štúdií dostupných v krajinách, ktoré majú dlhšiu tradíciu v tomto smere (USA, Spojené kráľovstvo, Nový Zéland a Austrália), vyplýva, že predchádzanie trestnej činnosti „funguje“ a že cena za trestnú činnosť (vrátane materiálnych škôd a psychickej ujmy spôsobenej obetiam) je jednoznačne mnohokrát vyššia, ako náklady spojené s jej predchádzaním. Aj špecializované orgány OSN³ dávajú skôr prednosť aktívnemu presadzovaniu a podporovaniu postupného prechodu na inovatívne metódy predchádzania trestnej činnosti než trestaniu.

Európska sieť na predchádzanie trestnej činnosti (EUCPN) bola zriadená rozhodnutím Rady 2001/427/SVV, ktoré bolo zrušené **rozhodnutím Rady 2009/902/SVV**. Hlavným cieľom rozhodnutia Rady z mája 2001, ktorým sa zriadila sieť EUCPN, bolo podporovať aktivity v oblasti predchádzania trestnej činnosti a poskytnúť prostriedky, vďaka ktorým by sa mohli vymieňať hodnotné osvedčené postupy v oblasti predchádzania trestnej činnosti. V novom rozhodnutí Rady z roku 2009 boli úlohy siete EUCPN špecifikované takto:

- uľahčovať spoluprácu, kontakty a výmenu informácií a skúseností medzi aktérmi v oblasti predchádzania trestnej činnosti,

¹ Článok 2 Lisabonskej zmluvy znie: „*Cieľom Únie je presadzovať mier, svoje hodnoty a blaho svojich národov. Únia ponúka svojim občanom priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti bez vnútorných hraníc, v ktorom je zaručený voľný pohyb osôb spolu s príslušnými opatreniami týkajúcimi sa kontroly na vonkajších hraniciach, azylu, prístahovalectva a predchádzania trestnej činnosti a boja s ňou.*“ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:SK:PDF>.

² Napríklad náklady súvisiace s násilím (Corso, Mercy, Simon, Finkelstein a Miller, 2007) alebo sexuálnym násilím (Miller, Taylor a Sheppard, 2007), trestnými činmi spáchanými pod vplyvom alkoholu (Miller, Levy, Cohen a Cox, 2006; Miller, Levy, Spicer a Taylor, 2006), strachom z trestnej činnosti (Dolan a Peasgood, 2007), trestnou činnosťou v určitých štátoch (Aos a kol., 2001) a starostlivosťou o duševné zdravie (Cohen a Miller, 1998).

³ INFORMAČNÁ SIEŤ OSN PRE KRIMINALISTIKU A SÚDNICTVO, Centrum pre medzinárodné predchádzanie trestnej činnosti, Úrad pre kontrolu drog a predchádzanie trestnej činnosti (<http://www.uncjin.org/index.html>).

- zhromažďovať, posudzovať a oznamovať vyhodnotenú informáciu založenú na dôkazoch vrátane osvedčených postupov pre existujúce činnosti spojené s predchádzaním trestnej činnosti,
- organizovať konferencie, najmä výročnú konferenciu o najlepších postupoch, a iné činnosti vrátane každoročného odovzdávania európskej ceny za prevenciu kriminality na dosiahnutie cieľov siete a široké zdieľanie ich výsledkov,
- poskytovať svoje odborné skúsenosti Rade a Komisii,
- každý rok podávať Rade správu o svojej činnosti prostredníctvom rady a príslušných pracovných orgánov. Rada sa vyzýva, aby správu schválila a zaslala Európskemu parlamentu,
- vypracúvať a vykonávať pracovný program založený na jasne definovanej stratégii, ktorý zohľadňuje identifikovanie relevantných kriminálnych hrozieb a odpoveď na ne.

V rozhodnutí Rady sa tiež opisuje štruktúra a operačný rámec siete EUCPN. Okrem **rady**, ktorá sa skladá z **národných zástupcov**, štruktúru tvorí **výkonný výbor**, **kontaktné miesta**⁴ a **sekretariát**. Európska komisia je pozorovateľom⁵ v rade a zúčastňuje sa na zasadnutiach výkonného výboru. V rokovacom poriadku siete EUCPN sa vysvetľuje, ako by tieto jednotlivé zložky mali spolupracovať navzájom a s tretími stranami.

Základné ciele siete EUCPN boli potvrdené vo **viacročnej stratégii** siete EUCPN, ktorú rada prijala v decembri 2010 na obdobie do konca roka 2015. Vychádza z poslania siete EUCPN vymedzeného nasledovne: „*Prispievať k rozvoju a podpore multidisciplinárneho a preventívneho prístupu k trestnej činnosti a vnímaniu nedostatočnej bezpečnosti na európskej úrovni. V tejto súvislosti hlavnou úlohou siete je podporovať tvorcov politiky a odborníkov na európskej, vnútroštátnej a miestnej úrovni*“. V dokumente o viacročnej stratégii sa ďalej nadväzuje vymedzením vízie, poslania, cieľových skupín a strategických cieľov, ktoré by sieť EUCPN mala dosiahnuť za päť rokov. Uvádzajú sa v ňom informácie o smerovaní politiky s osobitným zameraním na štyri typy činností: i) vystupovať ako referenčné miesto pre cieľové skupiny siete EUCPN, ii) šíriť poznatky o predchádzaní trestnej činnosti, iii) podporovať predchádzanie trestnej činnosti na vnútroštátnej a miestnej úrovni a iv) rozvíjať politiky EÚ a stratégie so zreteľom na predchádzanie trestnej činnosti.

Cieľové skupiny EUCPN sú: i) odborníci a tvorcovia politik na miestnej úrovni, ii) odborníci a tvorcovia politik na vnútroštátnej úrovni a iii) príslušné agentúry EÚ a medzinárodné agentúry, organizácie, pracovné skupiny atď. Konkrétnejšie priority sú potom vytýčené v ročných pracovných programoch.

⁴ Podľa článku 6 rozhodnutia Rady kontaktné miesta pomáhajú národným zástupcom pri výmene vnútroštátnych informácií týkajúcich sa predchádzania trestnej činnosti a odborných skúseností v rámci siete.

⁵ V súčasnej dobe existujú piati pozorovatelia zastupujúci Chorvátsko, agentúry EÚ (Europol, EMCDDA) a Európsku komisiu a sekretariát Rady. Pozorovatelia sa môžu podieľať na činnosti rady EUCPN, ale nemajú hlasovacie právo.

Sieť EUCPN využíva finančnú podporu z programu ISEC⁶ prostredníctvom grantu v hodnote 845 000 EUR na obdobie od polovice roka 2011 do polovice roka 2014.

Podľa článku 9 rozhodnutia Rady z roku 2009 Komisia predloží Rade do 30. novembra 2012 hodnotiacu správu o činnostiach siete s osobitným zameraním na efektivitu práce siete a jej sekretariátu s náležitou pozornosťou venovanou vzájomným vzťahom medzi sieťou a ďalšími príslušnými zainteresovanými stranami.

V Štokholmskom programe Európska rada vyzvala Komisiu, aby predložila návrh na zriadenie „**strediska pre predchádzanie trestnej činnosti**“ (OPC), „*ktorého úlohou bude zhromažďovať, analyzovať a rozširovať vedomosti o trestnej činnosti vrátane organizovanej trestnej činnosti (vrátane štatistik) a predchádzaní trestnej činnosti, podporovať členské štáty a inštitúcie EÚ pri prijímaní preventívnych opatrení a vymieňať si najlepšie postupy. OPC by malo vychádzať z práce uskutočnenej v rámci Európskej siete na predchádzanie trestnej činnosti (EUCPN) a jej hodnotenia. Malo by zahŕňať alebo nahradiť EUCPN, pričom sekretariát by sa mal nachádzať v rámci existujúcej agentúry EÚ a fungovať ako samostatná jednotka.*“ V Štokholmskom programe je stanovené, že návrh by sa mal predložiť najneskôr do roku 2013.

V tomto dokumente sa preto hodnotí práca siete EUCPN za posledných dva a pol roka a poskytujú sa odporúčania, pokiaľ ide o budúcnosť, vrátane posúdenia uskutočniteľnosti zriadenia takéhoto strediska pre predchádzanie trestnej činnosti.

2. EXTERNÉ HODNOTENIE

Na účely získania informácií pre ďalší rozvoj siete EUCPN sa v prvých mesiacoch roka 2012 vykonalo nezávislé externé hodnotenie siete EUCPN⁷. Externé hodnotenie bolo zamerané na viaceré aspekty siete EUCPN vrátane jej činnosti za uplynulých dva a pol roka, jej organizácie a riadenia a napokon sa stanovili viaceré možnosti rozvoja.

Celkovo z externého hodnotenia vyplynulo, že sieť EUCPN funguje pomerne dobre a dosiahla značný pokrok, pokiaľ ide o ciele stanovené v rozhodnutí Rady z roku 2009 a viacročnej stratégii na obdobie rokov 2010 – 2015. Prijatie rozhodnutia Rady v roku 2009 a následné činnosti prispeli k tomu, že sieť EUCPN má oveľa jasnejšie vymedzenú stratégiu a cieľové skupiny. Posilnila sa a zvýšila sa jej profesionalita, najmä po zriadení nového sekretariátu, ktorý poskytol veľmi potrebnú podporu pre činnosti siete.

Od posledného hodnotenia⁸ sa mnohé nedostatky vyriešili, činnosti siete EUCPN sú cielenejšie zamerané a zlepšila sa kvalita a kvantita výstupov. Od roku 2012 sekretariát EUCPN napríklad vydáva tzv. **tematické dokumenty**. Prvý dokument na tému „Šport, veda a umenie v prevencii kriminality detí a mládeže“ vychádzal z práce, ktorú dokončila bývalá trojica predsedníctiev. V júni 2012 sekretariát siete EUCPN vydal prvú polročnú monitorovaciu správu „**European crime prevention monitor**“, ktorá poskytuje informácie

⁶ Program finančnej podpory Európskej komisie na predchádzanie trestnej činnosti a boj proti nej. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/prevention-of-and-fight-against-crime/index_en.htm.

⁷ Toto hodnotenie vykonalo Centrum pre strategické a hodnotiace služby (CSES). Štúdia je k dispozícii na webovej stránke GR HOME: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/index_en.htm.

⁸ Hodnotenie siete EUCPN, ktoré v rokoch 2008 – 2009 vykonalo centrum 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).

o situácii v oblasti trestnej činnosti a trendoch kriminality na základe štatistík, prieskumov a správ z rôznych zdrojov. Cieľom týchto správ je poskytnúť rýchly a náležitý, ale aj selektívny prehľad o situácii a trendoch v oblasti trestnej činnosti a jej predchádzaní. Cieľovými skupinami sú odborníci a tvorcovia politik na miestnej, národnej a európskej úrovni.

Okrem toho všetky tieto nové iniciatívy, ako napr. zriadenie **databázy zainteresovaných strán**, distribúcia **prepracovaného bulletinu**, tzv. **metóda „svetových kaviarní“** (world café method) počas zasadnutí rady a spustenie **prieskumu na zistenie spätnej väzby** od zainteresovaných strán, prispeli k lepšej spolupráci, kontaktom, výmene informácií a skúseností medzi subjektmi v oblasti predchádzania trestnej činnosti (napr. Bulharsko nedávno prijalo národnú stratégiu prevencie kriminality, ktorá sa v značnej miere opiera o informácie siete EUCPN). Na zasadnutiach rady EUCPN sa čoraz častejšie riešili zásadnejšie záležitosti na rozdiel od procedurálnych otázok. V súčasnosti sa väčší počet členských štátov zúčastňuje na **súťaži o ECPA (Európska cena za prevenciu kriminality)**.

Ďalšie významné činnosti zahŕňajú dovedna **18 výskumných projektov**, na ktoré sa od roku 2009 poskytovala podpora v rámci pracovných programov siete EUCPN. Tieto projekty sa zaoberali predchádzaním domácemu násiliu, restoratívnou justíciou, vypracovaním odhadov hospodárskych nákladov vznikajúcich v dôsledku trestnej činnosti, vypracovaním administratívnych opatrení na boj proti organizovanému zločinu, znižovaním recidívy medzi mládežou, riešením susedských sporov prostredníctvom mediácie, presadzovaním sociálneho začleňovania, rozvojom osvedčených postupov na riešenie konfliktov v komunite a pod. Výsledky všetkých projektov sa uvádzajú webovej stránke siete EUCPN. V roku 2008 sa uskutočnil značný počet **systematických prieskumov** týkajúcich sa rôznych iniciatív a aktivít zameraných na predchádzanie trestnej činnosti. Odvtedy sa však žiadne systematické prieskumy neuvěřnili až do mája 2012, keď dánska sieť na predchádzanie trestnej činnosti uverejnila na webovej stránke siete EUCPN systematický prehľad o účinnosti mentorovania a voľnočasových aktivít v prípade ohrozenej mládeže.

Webová stránka siete EUCPN – napriek svojim technickým obmedzeniam – teraz má prepracovanejšiu **online databázu osvedčených postupov s možnosťou vyhľadávania** a obsahuje aktuálne **informácie o stratégiách predchádzania trestnej činnosti a opatreniach v tejto oblasti**.

V rámci externého hodnotenia sa však zistili aj **viaceré nedostatky**: (1) v rámci hodnotenia sa nepodarilo nájsť dôkazy o tom, že činnosti siete EUCPN sa vždy spájajú s prioritami predchádzania trestnej činnosti, ktoré stoja pred EÚ a členskými štátmi, (2) kvalita výstupov siete EUCPN je vo všeobecnosti dobrá a tieto produkty sú užitočné, ale je tu ešte priestor na lepšie prispôsobenie cieľovým skupinám, (3) sieť EUCPN je vo všeobecnosti menej úspešná v zameraní na cieľové skupiny na miestnej úrovni než na vnútroštátnej alebo na úrovni EÚ (aj keď tieto dva vyššie uvedené produkty – tematické dokumenty a monitorovacie správy o predchádzaní trestnej činnosti v Európe – sú konkrétne určené odborníkom na vnútroštátnej a miestnej úrovni), (4) značné množstvo projektov v oblasti predchádzania trestnej činnosti podporovaných programom ISEC sa realizuje bez toho, aby súviseli alebo dokonca slúžili na informovanie siete EUCPN, (5) značné rozdiely panujú v efektívite schopnosti rotujúcich predsedníctiev, pokiaľ ide o zabezpečenie vedenia siete EUCPN, (6) zámer preložiť kľúčové dokumenty na webovej stránke do rôznych jazykoch EÚ na pritiahnutie širšieho okruhu čitateľov a poskytnutie podporných dokumentov zainteresovaným stranám, najmä na miestnej úrovni, sa nezrealizoval, (7) ukazuje sa, že mnohé kontaktné miesta neposkytujú pridanú hodnotu, pokiaľ ide o fungovanie a zviditeľnenie siete EUCPN, a vo viacerých členských

štátoch neexistujú kontaktné miesta, (8) na podporu činností siete EUCPN sa poskytujú pomerne skromné finančné prostriedky a jej činnosti a výstupy sú úmerné finančným vstupom, (9) potrebné je vynaložiť väčšie úsilie na zviditeľnenie siete EUCPN.

3. ÚLOHA SIETE EUCPN

Rozvoj siete EUCPN v prevažnej časti minulého desaťročia prebiehal v neprítomnosti silného právneho rámca EÚ. EÚ mala obmedzené právomoci⁹ v oblasti predchádzania trestnej činnosti a pokiaľ mala určité právomoci, išlo hlavne o oblasť organizovaného zločinu. Zmenami Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ) a Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) na základe Lisabonskej zmluvy sa EÚ priznala silnejšia úloha v oblasti predchádzania trestnej činnosti.

V tejto súvislosti sa v článku 84 konsolidovaného znenia Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) stanovuje, že Európsky parlament a Rada môžu v súlade s riadnym legislatívnym postupom „ustanoviť opatrenia na povzbudenie a podporu činnosti členských štátov v oblasti predchádzania trestnej činnosti, pričom je vylúčená akákoľvek harmonizácia zákonov a iných právnych predpisov členských štátov“.

Celkovo možno konštatovať, že európsky rozmer predchádzania trestnej činnosti sa za posledné roky v mnohých smeroch posilnil vrátane viacerých iniciatív prijímaných na pomoc členským štátom v ich úsilí v boji proti trestnej činnosti.¹⁰ Keďže dochádza k nárastu cezhraničného charakteru trestnej činnosti a stieraniu¹¹ rozdielu medzi organizovanou a tzv. drobnou trestnou činnosťou, je nevyhnutné zaviesť účinný rámec EÚ, aby úsilie v oblasti predchádzania trestným činom na všetkých úrovniach malo väčšiu šancu na úspech.

⁹ V článku 2 Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva sa uvádza: „Zachovávať a rozvíjať úniu ako priestor slobody, bezpečnosti a práva, v ktorom je zaručený voľný pohyb osôb spolu s príslušnými opatreniami týkajúcimi sa ochrany vonkajších hraníc, azylu, prístahovateľstva a **prevencie** a boja proti zločinnosti“. Článok 29 druhý pododsek znie takto „... **prevenciou** a bojom proti organizovanému alebo inému zločinu, najmä proti terorizmu, obchodovaniu s ľuďmi a trestným činom spáchaných na deťoch, nezákonnému obchodovaniu s drogami a zbraňami, korupcii a podvodom...“ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:sk:pdf>.

¹⁰ Do smernice 2011/36/EÚ Európskeho parlamentu a Rady z 5. apríla 2011 o prevencii obchodovania s ľuďmi a boji proti nemu a o ochrane obetí obchodovania (článok 18), ako aj do smernice 2011/93/EÚ o boji proti sexuálnemu zneužívaniu a sexuálnemu vykorisťovaniu detí a proti detskej pornografii (článok 23) boli vložené konkrétne ustanovenia o predchádzaní trestnej činnosti. V stratégii EÚ na roky 2012 – 2016 zameranej na odstránenie obchodovania s ľuďmi – COM(2012)286 final – patrí prevencia obchodovania s ľuďmi ku kľúčovým prioritám (priorita B).

¹¹ Trestné činy páchané mobilnými „migrujúcimi“ zločineckými skupinami sú dobrým príkladom tohto stierania rozdielov medzi organizovanou a drobnou trestnou činnosťou. K týmto trestným činom patria: krádeže v obchodoch, krádeže kovov, krádeže nákladu, vlámania do domov a vreckové krádeže.

Aj keď miera kriminality v Európe je viac rokov klesajúca¹², v niektorých členských štátoch EÚ sa ukazuje¹³, že dochádza k zvratu tohto trendu, čo môže byť odrazom dôsledkov hospodárskej recesie¹⁴. Okrem toho obavy občanov EÚ o bezpečnosť sú naďalej dôležitou otázkou¹⁵. Na základe toho predchádzanie trestnej činnosti – a spolupráca na úrovni EÚ na podporu predchádzania trestnej činnosti – zostáva prioritou hlavných zainteresovaných strán siete EUCPN a občanov EÚ vo všeobecnosti¹⁶. Naďalej preto platia dôvody pre ďalší rozvoj siete EUCPN.

4. BUDÚCI ROZVOJ SIETE EUCPN

V nasledujúcom oddiele sa uvádzajú odporúčania na riešenie slabých stránok zistených v rámci externého hodnotenia. Dve z nich sú významnejšie: po prvé, potreba zamerať sa zviditeľnenie siete EUCPN¹⁷, s čím súvisí potreba lepšie prispôbiť činnosti siete EUCPN dohodnutým prioritám na úrovni EÚ aj prostredníctvom vytvárania synergií s inými orgánmi a iniciatívami. Prispelo by to k lepšiemu zameraniu a budovaniu know-how v špecifických oblastiach trestnej činnosti, umožnilo by to zvýšiť pridanú hodnotu v oblasti interakcií na lokálnej úrovni aj na úrovni EÚ a prispelo by to aj k riešeniu problému nedostatočného zviditeľnenia.

4.1. Aké hlavné zmeny si vyžaduje sieť EUCPN?

Po prvé, mohli by sa prijať viaceré opatrenia na zvýšenie výkonnosti, vplyvu a pridanej hodnoty EUCPN.

- (1) Sieť EUCPN by mala systematickejšie **zosúladiť svoje priority s dohodnutými prioritami EÚ** vrátane tých, ktoré sú definované v stratégii vnútornej bezpečnosti, cykle politik EÚ a ďalších iniciatívach súvisiacich s bezpečnosťou schválených členskými štátmi EÚ (napr. existujú zrejme väzby medzi sieťou EUCPN

¹² Vo väčšine krajín EÚ úroveň kriminality postupne klesá asi od rokov 2002 – 2003, aj keď v niektorých členských štátoch sa prejavila vzostupná tendencia (Dánsko, Fínsko, Luxembursko, Portugalsko, Rumunsko a Švédsko). Ku krajinám s najviditeľnejším poklesom celkovej kriminality patrí Cyprus, Grécko, Malta, Poľsko a Spojené kráľovstvo. Dokonca aj najnovšie údaje za Spojené kráľovstvo naznačujú (trestné činy, ktoré zaznamenala polícia v Anglicku a Walese) v období od konca marca 2011 do marca 2012 ďalší pokles o 4,2 %. Celkový počet trestných činov zaznamenaných v prípade deviatich z desiatich hlavných kategórií trestných činov klesol oproti predchádzajúcemu roku, škoda spôsobená kriminalitou vykazuje pokles takmer o 10 % (zdroj: tabuľky polície UK). Ale v pozadí týchto všeobecných tendencií sú značné rozdiely vo vývoji špecifických typov trestnej činnosti. V období rokov 2006 až 2007 polícia vo viacerých členských štátoch zaznamenala viac trestných činov, najmä pokiaľ ide o vlámania do obydlií a obchodovanie s drogami. Na druhej strane, pokiaľ ide o typ zaznamenaných trestných činov, najvýraznejší pokles nastal v krádežiach motorových vozidiel a nasledovali násilné trestné činy a lúpeže. (Zdroj: 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 Pozri mediálne správy o Grécku (<http://www.balkananalysis.com/greece/2011/05/15/organized-crime-in-greece-statistics-trends-and-police-countermeasures-in-2011-2/>).

¹⁴ Pozri tiež OCTA (2011) s. 6: „Nedávna globálna ekonomická kríza a súvisiace finančné obmedzenia prispeli k tomu, že spoločnosti sú tolerantnejšie k nelegálnym komoditám, najmä k falšovanému tovaru“.

¹⁵ Deväť z desiatich Európanov považuje organizovanú trestnú činnosť za významnú hrozbu pre bezpečnosť EÚ, pozri EUROBAROMETER 371 z roku 2011 na s. 28.

¹⁶ Podľa prieskumu hlavných zainteresovaných strán uskutočnenom pre toto hodnotenie takmer dve tretiny (65,2 %) respondentov uviedlo, že spolupráca na úrovni EÚ medzi členskými štátmi na podporu predchádzania trestnej činnosti je buď „veľmi“ alebo „dost“ dôležitá. Potvrďuje to zistenia správy z osobitného prieskumu Eurobarometra 380 z júna 2012 „Awareness of Home Affairs“ (Informovanosť o vnútorných záležitostiach), s. 51 – 60, v ktorej bolo uvedené, že deväť z desiatich Európanov (91 %) súhlasilo s tým, aby inštitúcie EÚ a jednotlivé vlády členských štátov užšie spolupracovali v boji proti terorizmu a trestnej činnosti.

¹⁷ Celkovo nízka miera odpovedí na prieskum, ako aj vysoká miera odpovedí „neviem“ sú len dva príklady preukazujúce, že sieť EUCPN a jej činnosť stále nie sú všeobecne známe.

a neformálnou sieťou kontaktných miest, pokiaľ ide o administratívny prístup¹⁸ k prevencii organizovaného zločinu a boju proti nemu¹⁹, ktoré by bolo vhodné ďalej preskúmať).

- (2) V súvislosti s vyššie uvedeným by sieť EUCPN mala posilniť svoju úlohu v poskytovaní **vstupov k tvorbe politik EÚ a členských štátov** v oblasti predchádzania trestnej činnosti. V súčasnej dobe sú vstupy siete EUCPN na úrovni EÚ ešte stále skromné.
- (3) Strategickejšie zameraný prístup k určovaniu činností siete EUCPN a posilneniu jej úlohy v poskytovaní vstupov do tvorby politik na úrovni EÚ a na úrovni členských štátov by mal byť v dlhodobom horizonte podporený rozvojom **monitorovacej funkcie v podobe monitorovacieho strediska**²⁰. Vybudovanie lepšej vedomostnej základne v oblasti predchádzania trestnej činnosti na úrovni EÚ by sa malo primárne uskutočniť pomocou dostupných údajov (napr. z EUROPOLu a EUROSTATu) bez toho, aby došlo k prekryvaniu s existujúcimi iniciatívami.
- (4) Na podporu takýchto monitorovacích činností by sieť EUCPN mala pokračovať v **spolupráci**²¹ s Eurostatom a inými organizáciami s cieľom zaviesť lepšie štatistické informácie na úrovni EÚ a zároveň zabrániť prekryvaniu s prebiehajúcimi alebo plánovanými činnosťami.
- (5) Sieť EUCPN by mala ďalej **rozvíjať svoje výstupy** s cieľom zvýšiť schopnosť reagovať na potreby hlavných zainteresovaných strán so zreteľom na dostupné potrebné prostriedky. Dôležitú úlohu v tejto súvislosti má sekretariát siete EUCPN. Obdobne by bolo potrebné povzbudiť členské štáty k tomu, aby aktívnejšie prispievali k práci siete EUCPN (napr. pravidelnejším poskytovaním údajov alebo poukazovaním na osvedčené postupy) a tým zabezpečili lepšiu kvalitu výstupov.
- (6) Hlavnou prioritou siete EUCPN by malo byť vydávanie **materiálov týkajúcich sa osvedčených postupov pre odborníkov v oblasti predchádzania trestnej činnosti na regionálnej a miestnej úrovni** aj na základe dopytu. Schopnosti siete EUCPN v tejto oblasti závisia od intenzívnejšieho vytvárania sietí na úrovni EÚ za účasti odborníkov a od schopnosti previesť výsledky tejto a ďalších činností (napr. ECPA) do užitočných materiálov.

¹⁸ Tzv. „administratívny prístup“ k boju proti organizovanému zločinu sa dá najlepšie opísať ako kombinácia nástrojov na administratívnej úrovni na zabránenie, aby sa organizovaná trestná činnosť infiltrovala do verejného sektora, ekonomiky alebo hlavných oblastí verejnej správy. Závery Rady o boji proti trestným činom páchaným mobilnými (migrujúcimi) zločineckými skupinami boli prijaté v novembri 2010 a obsahovali ustanovenia na zriadenie neformálnej siete kontaktných miest na účely administratívneho prístupu. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/118169.pdf. Sieť bola založená v roku 2011, ale nemá k dispozícii podporu sekretariátu.

¹⁹ Rozhodnutie Rady EÚ o sieti EUCPN (čl. 2 ods. 2) umožňuje sieti EUCPN zamerať sa na „všetky opatrenia zamerané na zníženie trestnej činnosti alebo prispievajúce iným spôsobom k jej zníženiu a k zníženiu pocitu neistoty občanov...“. Rovnako vo viacročnej stratégii siete EUCPN sa uvádza, že sieť EUCPN by mala prispieť „k podpore multidisciplinárneho a preventívneho prístupu k trestnej činnosti“. Z dôvodu efektívnosti a udržateľnosti by sa mali vytvoriť väčšie synergie medzi EUCPN a sieťou, prípadne aj z organizačného hľadiska.

²⁰ To by mohlo zahŕňať úsilie o lepšie pochopenie trendov na úrovni EÚ a jednotlivých členských štátov v súvislosti s trestnou činnosťou, vytvorenie prehľadu o vnútroštátnych inštitucionálnych rámcoch, stratégiách a politikách v oblasti predchádzania trestnej činnosti (niektoré z týchto informácií sú už dostupné) a v možnom rozsahu aj posúdenie vplyvu opatrení v oblasti predchádzania trestnej činnosti na rôzne typy trestnej činnosti.

²¹ EUCPN aj EUROSTAT sú členmi expertnej skupiny, ktorá pomáha Komisii s vykonávaním štatistického akčného plánu na obdobie rokov 2011 – 2015 v oblasti trestnej činnosti, KOM(2011)713 v konečnom znení.

- (7) Počas sledovaného obdobia sieť EUCPN rozvíjala **užšie vzťahy s viacerými ďalšími subjektmi**. V tejto súvislosti by sa mali uprednostniť EUROSTAT, CEPOL (pretože spolupráca s nimi môže posilniť schopnosť siete EUCPN osloviť odborníkov na miestnej úrovni) a EUROPOL (vzhľadom na úlohu EUROPOLu pomáhať pri určovaní budúcich výziev a priorit v boji proti organizovanému zločinu).
- (8) Je potrebné zlepšiť obsah, formu a užívateľskú prístupnosť **webovej stránky EUCPN**, pokiaľ možno vytvorením novej webovej stránky, pretože súčasná stránka podľa všetkého dosiahla svoje hranice, pokiaľ ide o technické možnosti jej ďalšieho prispôsobenia potrebám užívateľov.

Po druhé, aj keď zmeny zavedené rozhodnutím Rady z roku 2009 posilnili organizáciu a riadenie siete EUCPN, viaceré opatrenia by mohli prispieť k zavedeniu ďalších zlepšení:

- (1) Značné rozdiely pretrvávajú v **účinnosti a schopnosti rotujúcich predsedníctiev siete EUCPN**, pokiaľ ide o zabezpečenie vedenia siete EUCPN. Aj naďalej je hlavne z dôvodu preberania „zodpovednosti“ jednotlivými členskými štátmi EÚ dôležité ponechať rotujúce predsedníctvo, členské štáty by sa však mali zaviazat' k tomu, že pridelia na predsedníctvo siete EUCPN dostatočné zdroje. Sekretariát by sa mal úzko podieľať na poskytovaní podpory pre plánovanie a realizáciu priorit.
- (2) Podrobnejšie by sa tiež mala vymedziť **úloha národných zástupcov (členovia rady EUCPN)**, najmä vo vzťahu k podpore siete EUCPN v ich krajinách. Národní zástupcovia členských štátov, ktoré pristúpili k EÚ v poslednom desaťročí, sa zatiaľ nachádzajú vo fáze osvojovania si poznatkov, pokiaľ ide o integráciu oblasti predchádzania trestnej činnosti do celkovej bezpečnostnej politiky štátov. Sieť EUCPN je pre nich predovšetkým užitočným zdrojom informácií a inšpirácie. Väčšina ostatných členských štátov má dlhoročné skúsenosti v oblasti predchádzania trestnej činnosti a niektoré z nich si ich aktívne vymieňajú. Úspech siete EUCPN však kriticky závisí od aktívneho príspevku všetkých národných zástupcov k činnostiam siete, a to nielen na zasadnutiach rady EUCPN, ale aj mimo nich.
- (3) Úloha **pozorovateľov** v rade EUCPN by sa mala vysvetliť z hľadiska toho, a) komu by malo byť priznané toto postavenie a b) ich účasť na zasadnutiach rady by mala určovať, či toto postavenie bude alebo nebude ďalej pokračovať.
- (4) Keďže je len málo dôkazov o tom, že **kontaktné miesta** siete EUCPN prinášajú pridanú hodnotu, pokiaľ ide o podporu siete EUCPN a jej činností, ich úloha by sa mala preskúmať²² a prinajmenšom by sa mala lepšie stanoviť, napríklad zabezpečením, aby všetky členské štáty určili kontaktné miesta, ktoré by sa následne mali premeniť na aktívnu sieť odborníkov v oblasti predchádzania trestnej činnosti úzko spojenú s prácou EUCPN. Alebo by sa malo od konceptu kontaktných miest siete EUCPN celkom upustiť a mali by sa nahradiť napríklad sieťou akademických pracovníkov, ktorí by v jednotlivých prípadoch mohli poskytnúť vedecké vstupy k činnostiam siete EUCPN.
- (5) Celkovo výskum potvrdzuje, že **sekretariát** siete EUCPN pracuje dobre, pokiaľ ide o podporu siete, napriek jeho obmedzenej kapacite (3 pracovníci na plný úväzok). V skutočnosti je zriadenie sekretariátu pravdepodobne najdôležitejšou štrukturálnou

²²

V poznámke pod čiarou č. 4 sa uvádza ich úloha podľa rozhodnutia Rady

zmenou, ktorá prispela k zlepšeniu celkovej výkonnosti siete. Silnejší sekretariát by bol významným prínosom pre ďalší rozvoj siete EUCPN.

4.2. EUCPN verzus „stredisko pre predchádzanie trestnej činnosti“ podľa Štokholmského programu

Aj keď neexistuje presné vymedzenie „monitorovacieho strediska“ na úrovni EÚ, všeobecne sa uznáva, že spoločné hlavné úlohy a činnosti európskych monitorovacích stredísk (alebo organizácií s prvkami monitorovacích stredísk) sú minimálne tieto:

1. Pravidelné **zhromažďovanie, monitorovanie, analýza, interpretácia a šírenie údajov** všetkým príslušným stranám v súvislosti s konkrétnou oblasťou politiky v jednotlivých krajinách s cieľom poskytnúť EÚ a jej členským štátom celkový prehľad situácie, opatrení alebo činností navrhnutých v ich príslušných oblastiach zodpovednosti,
2. Identifikácia **nových trendov a osvedčených postupov** v jednotlivých členských štátoch založená často na **spoločnom súbore kľúčových ukazovateľov**, ktoré umožňujú do určitej miery porovnávanie medzi jednotlivými členskými štátmi,
3. Vydávanie súboru **odborných dokumentov, správ, štúdií a iných výstupov** určených najmä na šírenie informácií cieľovým skupinám, ako napr. subjektom s rozhodovacou právomocou, akademickým obciam, odborníkom a širokej verejnosti,
4. Podpora **vytvárania sietí a výmeny medzi zainteresovanými stranami** zriadením pracovných skupín, fór a/alebo stretnutí.

Sieť EUCPN má v súčasnej dobe len zárodkové črty „monitorovacieho strediska“.

Okrem uvedených konkrétnych záverov a odporúčaní sa v externom hodnotení skúmali viaceré všeobecnejšie možnosti týkajúce sa rozvoja siete EUCPN. Patrilo k nim zachovanie súčasného stavu, posilnenie siete EUCPN, zriadenie európskeho strediska pre predchádzanie trestnej činnosti a rozpustenie siete EUCPN.

Možnosť 1: Zachovanie súčasného stavu

Zachovanie nezmenenej situácie by znamenalo, že sieť EUCPN by pravdepodobne naďalej fungovala pomerne uspokojivým spôsobom. Znamenalo by to však tiež, že zistené nedostatky by sa neriešili a pridaná hodnota siete EUCPN by sa nevyužívala v plnom rozsahu tak, aby mohla úplne splniť očakávania, s ktorými bolo spojené rozhodnutie z roku 2009. Mohlo by to viesť k tomu, že hlavné zainteresované strany stratia záujem o sieť, čo by v konečnom dôsledku viedlo k možnosti 4: rozpusteniu siete EUCPN. Z týchto a ďalších dôvodov uvedených v možnosti 4 sa možnosť 1 neodporúča.

Možnosť 2: EUCPN +

V záujme upevnenia dosiahnutého pokroku a na umožnenie ďalšieho postupného vývoja v súlade s odporúčaniami uvedenými v oddiele IV.1 by sa mala posilniť schopnosť siete EUCPN riešiť priority hlavných zainteresovaných strán, a to prostredníctvom posilneného sekretariátu a radu opatrení, ktoré prispievajú k lepšiemu zviditeľneniu siete. Tieto zlepšenia by bolo možné dosiahnuť zdvojnásobením súčasných veľmi skromných prostriedkov, ktoré by aj

tak predstavovali pomerne malý rozpočet v porovnaní s obdobnými sieťami. Dodatočné náklady by mohli zahŕňať i) rozšírenie sekretariátu (približne 180 000 EUR na 2 ďalších zamestnancov x 2 roky = 360 000 EUR), ii) prípravu a údržbu webovej stránky (= 150 000 EUR na 2 roky), a iii) posilnenie úlohy/spolupráce kontaktných miest alebo alternatívneho vytvárania sietí akademických pracovníkov (napr. 2 zasadnutia ročne x 2 = 100 000 EUR). Celkové náklady na sieť EUCPN by boli približne 600 000 EUR na rok alebo 1,2 mil. EUR na dva roky. Pre porovnanie, súčasná úroveň financovania predstavuje približne 300 000 EUR²³ na rok.

Možnosť 3: Európske stredisko pre predchádzanie trestnej činnosti

Zriadenie plnohodnotného monitorovacieho strediska by zvýšilo schopnosť siete EUCPN monitorovať a analyzovať trendy v oblasti predchádzania trestným činom. Aj keď tento typ údajov je relevantný pre hlavné zainteresované strany na vnútroštátnej úrovni, na regionálnej úrovni a miestnej úrovni sa zainteresované strany zaujímali predovšetkým o osvedčené postupy a iné typy výstupov, ktoré v súčasnosti poskytuje sieť EUCPN. Pri posudzovaní pridanej hodnoty monitorovacieho strediska je potrebné zohľadniť aj príslušné náklady na jeho činnosť, ktoré budú výrazne vyššie ako v prípade možnosti 2. Vychádzajúc z odhadovaných nákladov na možnosť 2 (1,2 mil. EUR) by mohlo byť potrebné dodatočné financovanie na i) ďalších 2 zamestnancov sekretariátu, ktorí by pomáhali koordinovať zhromažďovanie a analýzu údajov monitorovacieho strediska (180 000 EUR x 2 roky = 360 000 EUR) a ii) granty pre kontaktné miesta na účely zhromažďovania údajov (priemerne 25 000 EUR ročne na členský štát x 2 roky = 1,4 mil. EUR). Celkové náklady by boli okolo 3 mil. EUR na dva roky. Vyššie sú aj riziká v dôsledku kombinácie pomerne vysokých nákladov a posunu zamerania, ktoré nemusí byť rovnako prospešné pre všetky zainteresované strany.

Možnosť 4: Rozpustenie siete EUCPN

Rozpustenie siete EUCPN sa podporuje len v malej miere. Rozšírený je názor, že táto sieť je pre členské štáty stále prínosnejšia, najmä od prijatia rozhodnutia Rady z roku 2009. Jej rozpustenie by znížilo schopnosť EÚ a členských štátov presadzovať predchádzanie trestnej činnosti a sťažilo by zaangažovanie členských štátov a ďalších zainteresovaných strán do prípravy a realizácie inovatívnych a inteligentných spôsobov na zabránenie trestnej činnosti dopĺňujúcich klasické opatrenia v oblasti presadzovania práva. Členské štáty, ktorých politiky v oblasti predchádzania trestnej činnosti sú ešte v počiatočnej fáze, by stratili najviac. Vzhľadom na to, že stále existujú závažné dôvody pre spoluprácu na úrovni EÚ v oblasti predchádzania trestnej činnosti, by tento postup nezodpovedal potrebám hlavných zainteresovaných strán. Okrem toho, vzhľadom na pomerne nízke náklady na prevádzku siete EUCPN by sa dosiahli len mierne úspory.

5. ZÁVEREČNÉ POZNÁMKY

Sieť EUCPN preukázala, že je čím ďalej užitočnejším nástrojom na podporu tvorcov politiky na úrovni EÚ a na vnútroštátnej úrovni a má veľký potenciál vytvárať pridanú hodnotu aj na miestnej úrovni. Vzhľadom na zlepšujúcu sa bilanciu úspešnosti siete je Komisia presvedčená, že sieť EUCPN sa bude aj naďalej prispôsobovať tak, aby dokázala reagovať na nové výzvy.

²³ Grant na akciu vo výške 845 000 EUR na obdobie troch rokov vyžaduje 5 % spolufinancovanie zo strany členských štátov EÚ.

Z dôvodov uvedených v oddiele 4.2, ako aj na základe pozitívneho vývoja za posledné dva roky (za predpokladu, že sa zohľadnia odporúčania uvedené v oddiele 4.1.), sa Komisia domnieva, že zriadenie **monitorovacieho strediska pre predchádzanie trestnej činnosti** založeného na sieti EUCPN alebo doplňujúceho túto sieť v súčasnej dobe **nezodpovedá naliehavej potrebe, ani nie je v krátkodobom horizonte žiaduce z politického alebo finančného hľadiska.**

Uprednostňuje sa preto možnosť posilniť EUCPN („EUCPN +“), najmä prostredníctvom lepšie financovaného sekretariátu, pretože by to sieti EUCPN umožnilo sústrediť sa na upevnenie doteraz dosiahnutého pokroku a na ďalšie zlepšenie jej fungovania na základe odporúčaní uvedených v oddiele IV a v externom hodnotení. Osobitné úsilie je potrebné na zlepšenie zviditeľnenia jej činností a na aktívne oboznamovanie zainteresovaných strán o týchto činnostiach. Sieť EUCPN má zárodkové črty „monitorovacieho strediska“ a časom by sa tieto črty mohli vývinom siete posilniť. Prípravné práce v tomto smere sa už začali v rámci súčasnej dohody o grante financovanej prostredníctvom programu ISEC.

Náklady na postupný vývoj siete EUCPN sa odhadujú na približne 1,2 mil. EUR na obdobie dvoch rokov, ktoré začne po ukončení súčasného grantu na akcie (v polovici roka 2014). Členské štáty sa môžu rozhodnúť, že budú financovať sieť EUCPN samy alebo sa môžu rozhodnúť požiadať o spolufinancovanie v rámci finančného programu ISEC (prostredníctvom grantu na akcie).

Bez ohľadu na prípadné budúce žiadosti o finančnú podporu prostredníctvom programu ISEC by sa budúci rozvoj siete EUCPN mal zladit' s rozhodnejšími záväzkami všetkých členských štátov EÚ, že budú aktívne podporovať prácu siete EUCPN.

Komisia je názoru, že by sa mala zriadiť pracovná skupina z členov rady EUCPN s podporou sekretariátu, aby posúdila a riešila odporúčania uvedené v oddiele IV tejto správy a v externom hodnotení.

Komisia odporúča v roku 2016 znovu vyhodnotiť prácu EUCPN za obdobie najbližších troch rokov (2013 – 2015). Vtedy by sa mohla opätovne zväžiť aj užitočnosť zriadenia strediska pre predchádzanie trestnej činnosti. Komisia očakáva ďalšie diskusie o rozvoji siete EUCPN na základe tejto správy, najmä s ostatnými inštitúciami a členskými štátmi EÚ.