



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 30.11.2012
COM(2012) 717 final

POROČILO KOMISIJE SVETU

Poročilo o oceni Evropske mreže za preprečevanje kriminala

POROČILO KOMISIJE SVETU

Poročilo o oceni Evropske mreže za preprečevanje kriminala

1. UVOD

Preprečevanje kriminala je pomembno orodje za zagotavljanje varnosti državljanov. **Lizbonska pogodba** uvršča preprečevanje kriminala med ključne gradnike vzpostavitve in ohranjanja območja svobode, varnosti in pravice¹. Tudi **stockholmski program** poudarja pomembnost preprečevanja kriminala: „Najboljši način za zmanjšanje kriminala so učinkoviti ukrepi za njegovo preprečevanje, med njimi tudi ukrepi za spodbujanje socialnega vključevanja, v katerih je uporabljen multidisciplinaren pristop, ki vključuje tudi upravne ukrepe in spodbuja sodelovanje med upravnimi organi; državljani Unije imajo podobne izkušnje in so v vsakdanjem življenju na podoben način ogroženi in v negotovosti zaradi kriminala.“

Čeprav sistematizirane analize stroškov in koristi v povezavi s programi za preprečevanje kriminala ali študije stroškov kriminala², na podlagi katerih je mogoče razviti ukrepe za preprečevanje kriminala, še niso običajna praksa v Evropi, študije v državah z daljšo tradicijo na tem področju (ZDA, Združeno kraljestvo, Nova Zelandija in Avstralija) kažejo, da preprečevanje kriminala „deluje“ in da so v vsakem primeru stroški kriminala (vključno s premoženjsko in psihološko škodo, povzročeno žrtvam) zelo pogosto višji od stroškov njegovega preprečevanja. Tudi specializirani organi Združenih narodov³ proaktivno spodbujajo in podpirajo postopen prehod na inovativne načine preprečevanja kriminalitete in ne kaznovanja.

Evropska mreža za preprečevanje kriminala (v nadaljnjem besedilu: EUCPN) je bila ustanovljena s Sklepom Sveta 2001/427/PNZ, ki ga je razveljavil **Sklep Sveta 2009/902/PNZ**. Glavni cilj sklepa Sveta iz maja 2001, s katerim je bila ustanovljena EUCPN, je bil spodbujati dejavnosti preprečevanja kriminala in zagotoviti način izmenjave uporabne dobre prakse pri preprečevanju kriminala. Leta 2009 so bile z novim sklepom Sveta opredeljene naloge EUCPN:

- lajšanje sodelovanja, stikov ter izmenjave informacij in izkušenj med udeleženci na področju preprečevanja kriminala;

¹ Člen 2 Lizbonske pogodbe se glasi: Cilj Unije je krepitev miru, njenih vrednot in blaginje njenih narodov. Unija nudi svojim državljanom območje svobode, varnosti in pravice brez notranjih meja, na katerem je v povezavi z ustreznimi ukrepi glede kontrole na zunanjih mejah, azila, priseljevanja ter glede **preprečevanja** kriminala in boja proti njemu zagotovljeno prosto gibanje oseb. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:SL:PDF>.

² Primeri vključujejo stroške nasilja (Corso, Mercy, Simon, Finkelstein in Miller, 2007) ali spolnega nasilja (Miller, Taylor in Sheppard, 2007), stroške kriminala, povezanega z alkoholom (Miller, Levy, Cohen in Cox, 2006; Miller, Levy, Spicer in Taylor, 2006), stroške strahu pred kriminalom (Dolan in Peasgood, 2007), stroške kriminala v posameznih državah (Aos in drugi, 2001) in stroške varstva duševnega zdravja (Cohen in Miller, 1998).

³ INFORMACIJSKA MREŽA ZDRUŽENIH NARODOV ZA KRIMINAL IN PRAVICO, Center za mednarodno preprečevanje kriminala, Urad za nadzor drog in preprečevanje kriminala, <http://www.uncjin.org/index.html>.

- zbiranje, ocenjevanje in sporočanje ocenjenih informacij, vključno z dobro prakso o obstoječih dejavnostih preprečevanja kriminala;
- organiziranje konferenc, zlasti letne konference o najboljših praksah, in drugih dejavnosti, vključno z Evropsko nagrado za preprečevanje kriminala, ki so namenjene doseganju ciljev mreže in razširjanju pridobljenih rezultatov;
- po potrebi zagotavljanje strokovnega znanja Svetu in Komisiji;
- vsakoletno poročanje o svojih dejavnostih Svetu prek uprave in pristojnih delovnih teles. Svet se pozove, naj poročilo odobri in ga posreduje Evropskemu parlamentu;
- oblikovanje in izvajanje delovnega programa, ki temelji na jasno opredeljeni strategiji, ki upošteva tudi prepoznavanje groženj, povezanih s kriminalom, in odzivanje nanje.

V sklepu Sveta sta opisana tudi struktura in delovni okvir EUCPN. Struktura poleg **uprave**, ki jo sestavljajo **nacionalni predstavniki**, vključuje **izvršni odbor**, **kontaktne točke**⁴ in **sekretariat**. Evropska komisija je opazovalec⁵ v upravi in se udeležuje sej izvršnega odbora. V poslovniku EUCPN je določeno, kako bi morali ti različni elementi sodelovati med sabo in s tretjimi osebami.

Osnovni cilji EUCPN so bili ponovno potrjeni v **večletni strategiji** za EUCPN, ki jo je sprejela uprava decembra 2010 za obdobje do konca leta 2015 in ki podrobneje razlaga nalogo mreže, da „prispeva k razvoju in spodbujanju multidisciplinarnega in preprečevalnega pristopa h kriminalu ter občutkom ogroženosti na evropski ravni. V skladu s tem je ključna vloga mreže zagotavljanje podpore oblikovalcem politike in strokovnim delavcem na evropski, nacionalni in lokalni ravni“. Večletna strategija opredeljuje tudi vizijo, nalogo, ciljne skupine in strateške cilje, ki bi jih morala EUCPN doseči v petletnem obdobju. Navaja politične smernice s posebnim poudarkom na štirih vrstah dejavnosti: (i) biti referenčna točka za ciljne skupine EUCPN; (ii) razširjati znanje o preprečevanju kriminala; (iii) podpirati preprečevanje kriminala na nacionalni in lokalni ravni ter (iv) razvijati politiko in strategije EU v zvezi s preprečevanjem kriminala.

Ciljne skupine EUCPN so: (i) strokovni delavci in oblikovalci politike na lokalni ravni; (ii) strokovni delavci in oblikovalci politike na nacionalni ravni ter (iii) ustrezne agencije EU in mednarodne agencije, organizacije, delovne skupine itd. Prednostne naloge so podrobneje določene v letnih delovnih programih.

EUCPN trenutno uživa finančno podporo prek programa ISEC⁶ v obliki nepovratnih sredstev v višini 845 000 EUR za obdobje od sredine leta 2011 do sredine leta 2014.

V skladu s členom 9 sklepa Sveta iz leta 2009 Komisija do 30. novembra 2012 Svetu predstavi poročilo o oceni dejavnosti mreže s posebnim poudarkom na učinkovitosti dela

⁴ V skladu s členom 6 sklepa Sveta kontaktne točke podpirajo nacionalne predstavnike pri izmenjavi nacionalnih informacij in strokovnega znanja v zvezi s preprečevanjem kriminala znotraj mreže.

⁵ Trenutno je pet opazovalcev, ki predstavljajo Hrvaško, agencije EU (Europol, EMCDDA), Evropsko komisijo in sekretariat Sveta. Opazovalci lahko sodelujejo v poslovanju uprave EUCPN, nimajo pa glasovalne pravice.

⁶ Program finančne podpore Evropske komisije za preprečevanje kriminala in boj proti njemu. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/prevention-of-and-fight-against-crime/index_en.htm.

mreže in njenega sekretariata, pri čemer upošteva interakcijo med mrežo in drugimi zadevnimi zainteresiranimi stranmi.

Evropski svet je v stockholmskem programu pozval Komisijo, naj predloži predlog o ustanovitvi „**observatorija za preprečevanje kriminala**“ (OPC), „ki bo zbiral, analiziral in razširjal strokovno znanje o kriminalu, vključno z organiziranim kriminalom (vključno s statističnimi podatki) in njegovim preprečevanjem, ter s tem podpiral in spodbujal države članice in institucije EU pri sprejemanju zaščitnih ukrepov in izmenjavi najboljših praks. Delo observatorija za preprečevanje kriminala bi moralo temeljiti na dosedanjem delu Evropske mreže za preprečevanje kriminala (EUCPN) in na oceni njenega delovanja. Observatorij bi moral vključevati ali nadomestiti EUCPN, njegov sekretariat pa bi lahko deloval v okviru obstoječe agencije EU ali kot samostojna enota.“ Stockholmski program določa, da bi moral biti predlog predložen najpozneje do leta 2013.

Ta dokument torej ocenjuje delo EUCPN v zadnjih dveh letih in pol ter podaja priporočila za prihodnost, vključno s proučitvijo izvedljivosti ustanovitve observatorija za preprečevanje kriminala.

2. ZUNANJA OCENA

Za oblikovanje nadaljnjega razvoja EUCPN je bila v prvih mesecih leta 2012 opravljena neodvisna zunanja ocena EUCPN⁷. Zunanja ocena je obravnavala več vidikov EUCPN, vključno z njenim delovanjem v zadnjih dveh letih in pol ter njeno organizacijo in upravljanjem, podala pa je tudi številne možnosti za razvoj.

Na splošno glede na izsledke zunanje ocene EUCPN deluje sorazmerno dobro in dobro napreduje v zvezi s cilji, določenimi v sklepu Sveta iz leta 2009 in večletni strategiji za obdobje 2010–2015. Po sprejetju sklepa Sveta iz leta 2009 in nadaljnjih dejavnostih ima EUCPN veliko jasneje določeno strategijo in ciljne skupine. Bila je okrepljena in profesionalizirana, zlasti po ustanovitvi novega sekretariata, ki je zagotovil zelo potrebno podporo za dejavnosti mreže.

V primerjavi s stanjem, ko je bila opravljena zadnja ocena⁸, je bilo obravnavanih veliko pomanjkljivosti, dejavnosti EUCPN so bolj usmerjene in izboljšali sta se kakovost ter količina rezultatov. Sekretariat EUCPN tako na primer od leta 2012 pripravlja „**tematske dokumente**“. Prvi dokument o „Športu, znanosti in umetnosti pri preprečevanju kriminala med otroki in mladino“ je temeljil na delu nekdanje trojke predsedstev. Sekretariat EUCPN je junija 2012 objavil prvo šestmesečno poročilo o **spremljanju preprečevanja kriminala v Evropi (European Crime Prevention Monitor)**, ki na podlagi statističnih podatkov, raziskav in poročil iz različnih virov predstavlja informacije o stanju in trendih na področju kriminala. Cilj teh poročil je zagotoviti kratek in stvaren, toda izbran pregled stanja in trendov na področju kriminala in preprečevanja kriminala. Ciljne skupine so lokalni, nacionalni in evropski strokovni delavci ter oblikovalci politike.

⁷ To oceno je opravil Center za strateške in ocenjevalne storitve (Centre for Strategy & Evaluation Services – CSES). Študija je na voljo na spletnem mestu GD za notranje zadeve: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/index_en.htm.

⁸ Ocena EUCPN, ki jo je v obdobju 2008–2009 opravil 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).

Poleg tega so k boljšemu sodelovanju, stikom ter izmenjavi informacij in izkušenj med udeleženci na področju preprečevanja kriminala prispevale tudi nove pobude, na primer vzpostavitev **podatkovne zbirke zainteresiranih strani**, razširjanje **prenovljenega glasila**, **svetovne kavarne** na sestankih uprave in začetek **raziskave povratnih informacij zainteresiranih strani** (nacionalna strategija za preprečevanje kriminala, ki jo je nedavno sprejela Bolgarija, je na primer močno temeljila na informacijah EUCPN). Na sestankih uprave EUCPN so namesto procesnih vprašanj vse pogostejše obravnavali vsebinska vprašanja. V **natečaju ECPA (Evropska nagrada za preprečevanje kriminala)** zdaj sodeluje več držav članic.

Druge vsebinske dejavnosti vključujejo skupaj **18 raziskovalnih projektov**, ki so od leta 2009 prejemale podporo v okviru delovnih programov EUCPN. Ti projekti so se ukvarjali s preprečevanjem nasilja v družini, restorativno pravičnostjo, pripravo ocen gospodarskih stroškov kriminala, razvojem upravnih ukrepov za boj proti organiziranemu kriminalu, zmanjševanjem povratništva med mladimi, posredovanjem v medsosedskih sporih, spodbujanjem socialnega vključevanja, razvojem dobrih praks pri upravljanju sporov v skupnosti itd. Rezultati vseh projektov so na voljo na spletnem mestu EUCPN. Leta 2008 je bilo objavljenih veliko **sistematičnih pregledov** različnih pobud in dejavnosti za preprečevanje kriminalnih dejavnosti. V naslednjih letih ni bil objavljen noben sistematični pregled, maja 2012 pa je danska mreža za preprečevanje kriminala na spletnem mestu EUCPN objavila sistematični pregled učinkovitosti mentorstva in prostočasnih dejavnosti za ogroženo mladino.

Na spletnem mestu EUCPN so, kljub tehničnim omejitvam, zdaj na voljo najnovejše **informacije o strategijah in ukrepih za preprečevanje kriminala** ter izpopolnjena **spletna podatkovna zbirka** dobrih praks, po kateri je mogoče iskati.

Zunanja ocena je izpostavila tudi **številne pomanjkljivosti**: (1) izvajalci ocene niso našli dokazov, da so dejavnosti EUCPN vedno povezane s prednostnimi nalogami na področju preprečevanja kriminala, s katerimi se soočajo EU in države članice; (2) kakovost rezultatov EUCPN je na splošno dobra in ti izdelki so uporabni, vendar jih je mogoče še bolj prilagoditi ciljnim skupinam; (3) EUCPN je na splošno manj uspešna pri doseganju ciljnih skupin na lokalni ravni kot na nacionalni ravni ali ravni EU (čeprav sta dva zgoraj omenjena izdelka – tematski dokumenti in poročila o spremljanju preprečevanja kriminala v Evropi – posebej namenjena strokovnim delavcem na nacionalni in lokalni ravni); (4) znatno število projektov za preprečevanje kriminala, ki jih podpira program ISEC, je izvedenih brez povezovanja z EUCPN ali celo brez obveščanja EUCPN; (5) obstaja velika razlika v učinkovitosti šestmesečnih predsedstev pri zagotavljanju vodstva za EUCPN; (6) ključni dokumenti v različnih jezikih EU na spletnem mestu za pritegnitev širšega kroga bralcev in zagotovitev podporne dokumentacije zainteresiranim stranem, zlasti na lokalni ravni, niso bili objavljeni; (7) zdi se, da številne kontaktne točke ne zagotavljajo dodane vrednosti delovanju in prepoznavnosti EUCPN, v nekaterih državah članicah pa sploh ni kontaktnih točk; (8) dejavnosti EUCPN so podprte z razmeroma skromnimi finančnimi sredstvi, dejavnosti in rezultati pa so sorazmerni s finančnim vložkom; (9) treba je storiti več za izboljšanje profila EUCPN.

3. VLOGA EUCPN

V večini zadnjega desetletja je razvoj EUCPN potekal brez trdnega zakonodajnega okvira EU. EU je imela omejeno pristojnost⁹ na področju preprečevanja kriminala, pooblastila, ki jih je imela, pa so bila v glavnem na področju organiziranega kriminala. S spremembami Pogodbe o Evropski uniji (PEU) in Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), ki jih je uvedla Lizbonska pogodba, je EU dobila pomembnejšo vlogo pri preprečevanju kriminala.

To potrjuje člen 84 prečiščene različice Pogodbe o delovanju Evropske unije (**PDEU**), ki določa, da lahko Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku „določita ukrepe za spodbujanje in podpiranje dejanj držav članic na področju preprečevanja kriminala, ne da bi to vključevalo usklajevanje določb zakonov in drugih predpisov držav članic“.

Na splošno lahko rečemo, da je bilo preprečevanje kriminala v EU v zadnjih letih okrepljeno na številne načine, vključno s številnimi pobudami za pomoč državam članicam pri njihovih prizadevanjih pri boju proti kriminalnim dejavnostim¹⁰. Zaradi narave kriminala, ki postaja vse bolj čezmejna, in zabrisane¹¹ razlike med organiziranim in t. i. „množičnim“ kriminalom je za to, da bi imela prizadevanja za preprečevanje kriminala na vseh ravneh več možnosti za uspeh, nujno, da ima EU vzpostavljen učinkovit okvir.

Čeprav je stopnja kriminala v Evropi veliko let padala¹², je v nekaterih državah članicah EU mogoče opaziti¹³, da se je ta trend zdaj obrnil, kar je morda posledica učinkov gospodarske recesije¹⁴. Poleg tega ostajajo varnostna vprašanja med državljani EU še naprej pomembna¹⁵, zato ostajata preprečevanje kriminala in sodelovanje na ravni EU pri spodbujanju njegovega

⁹ Člen 2 Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti se glasi: „ohranjati in razvijati Unijo kot območje svobode, varnosti in pravice, na katerem se prosto gibanje oseb zagotavlja v povezavi z ustreznimi ukrepi glede kontrole na zunanjih mejah, azila, priseljevanja ter glede preprečevanja kriminala in boja proti njemu“. Člen 29, drugi pododstavek, se glasi: „... preprečevanjem kriminala in bojem proti njemu, organiziranemu ali neorganiziranemu, zlasti terorizmu, trgovini z ljudmi in kaznivim dejanjem zoper otroke, nedovoljenemu prometu s prepovedanimi drogami in orožjem ter korupciji in goljufijam ...“. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/oj/2006/ce321/ce32120061229sl00010331.pdf>.

¹⁰ V Direktivo 2011/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev (člen 18) in Direktivo 2011/93/EU o boju proti spolni zlorabi in spolnemu izkoriščanju otrok ter otroški pornografiji (člen 23) so bile vstavljene posebne določbe o preprečevanju kriminala. V strategiji EU za odpravo trgovine z ljudmi za obdobje 2012–2016 – COM(2012) 286 final – je preprečevanje trgovine z ljudmi določeno kot ena od njenih ključnih prednostnih nalog (prednostna naloga B).

¹¹ Dober primer te zabrisanosti med organiziranim in množičnim kriminalom so kazniva dejanja, ki jih storijo mobilne „potujoče“ kriminalne združbe. Ta kazniva dejanja vključujejo kraje v trgovinah, kraje kovin, kraje tovara, vlome v stanovanja in žeparstvo.

¹² V večini držav EU je stopnja kriminala v obdobju od leta 2002–03 stalno padala, čeprav je v nekaterih državah članicah (Danska, Finska, Luksemburg, Portugalska, Romunija in Švedska) bilo mogoče opaziti trend naraščanja. Države, v katerih je skupna stopnja kriminala najopazneje padla, so bile Ciper, Grčija, Malta, Poljska in Združeno kraljestvo. Tudi najnovejši podatki kažejo, da je stopnja v Združenem kraljestvu (kazniva dejanja, ki jih je evidentirala policija v Angliji in Walesu) med koncem marca 2011 in marcem 2012 padla še za 4,2 odstotka. Skupno število evidentiranih kaznivih dejanj je v devetih od desetih glavnih kategorij padlo v primerjavi s prejšnjim letom, število kaznivih dejanj povzročitve škode pa se je zmanjšalo za skoraj 10 odstotkov (vir: tabele policije Združenega kraljestva). Za temi splošnimi trendi pa se skrivajo znatne razlike v razvoju posameznih vrst kriminala. Od leta 2006–2007 je policija evidentirala več kaznivih dejanj v številnih državah članicah, zlasti na področju vlomov v stanovanja in trgovine s prepovedanimi drogami. Po drugi strani pa je število evidentiranih kaznivih dejanj najbolj padlo na področju kraje motornih vozil, ki mu sledijo nasilna kazniva dejanja in ropi. (Vir: EUROSTAT – Statistika na kratko o kriminaliteti in kazenskem pravosodju) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-006/EN/KS-SF-12-006-EN.PDF.

¹³ Glej poročila medijev o Grčiji (<http://www.balkananalysis.com/greece/2011/05/15/organized-crime-in-greece-statistics-trends-and-police-countermeasures-in-2011-2/>).

¹⁴ Glej tudi oceno OCTA (2011), str. 6: „Zaradi nedavne globalne gospodarske krize in povezanih finančnih omejitev so skupnosti strpnejše do nedovoljenih izdelkov, zlasti do ponarejenega blaga.“

¹⁵ Devet od desetih Evropejcev meni, da organizirani kriminal zelo ogroža varnost EU, glej raziskavo Eurobarometra 371 iz leta 2011, str. 28.

preprečevanja prednostni nalogi za ključne zainteresirane strani EUCPN in državljane EU na splošno¹⁶. Razlogi za nadaljnji razvoj EUCPN tako ostajajo upravičeni.

4. PRIHODNI RAZVOJ EUCPN

Naslednji oddelek vsebuje priporočila za obravnavanje pomanjkljivosti, ki jih je izpostavila zunanja ocena. Videti je, da dve posebej izstopata: potreba po povečanju prepoznavnosti EUCPN¹⁷ in s tem povezana potreba po boljši uskladitvi dejavnosti EUCPN z dogovorjenimi prednostnimi nalogami na ravni EU, vključno z ustvarjanjem sinergij z drugimi pobudami in organi. To bi prispevalo k boljšemu usmerjanju in nabiranju znanja na posameznih področjih kriminala, zagotovilo več dodane vrednosti pri interakciji na lokalni ravni in ravni EU ter tako tudi povečalo prepoznavnost.

4.1. Katere so glavne spremembe, potrebne za EUCPN?

Najprej bi lahko sprejeli številne ukrepe za povečanje uspešnosti, učinka in dodane vrednosti EUCPN.

- (1) EUCPN bi morala bolj sistematično **uskladiti svoje prednostne naloge z dogovorjenimi prednostnimi nalogami EU**, vključno s tistimi, ki jih določajo strategija notranje varnosti, politični cikel EU in druge pobude, povezane z varnostjo, ki so jih podprle države članice EU (obstajajo na primer očitne povezave med EUCPN in neformalno mrežo kontaktnih točk za upravni pristop¹⁸ za preprečevanje organiziranega kriminala in boj proti njemu¹⁹, ki bi jih lahko bilo koristno nadalje raziskati).
- (2) V povezavi z navedenim bi morala EUCPN okrepiti svojo vlogo pri **prispevanju k oblikovanju politik v EU in državah članicah** na področju preprečevanja kriminala. Trenutno so prispevki EUCPN na ravni EU skromni.
- (3) Bolj strateški pristop k določanju dejavnosti EUCPN in krepitevi njene vloge pri prispevanju k oblikovanju politik na ravni EU in držav članic bi moral biti podprt z dolgoročnim razvojem **opazovalno-spremljevalne funkcije**²⁰. Vzpostavitev boljše

¹⁶ Po podatkih raziskave ključnih zainteresiranih strani, opravljene za to oceno, sta skoraj dve tretjini anketirancev (65,2 %) navedli, da je sodelovanje med državami članicami na ravni EU za spodbujanje preprečevanja kriminala „zelo“ ali „precej“ pomembno. To potrjuje ugotovitve poročila „Ozaveščenost o notranjih zadevah“ posebne raziskave Eurobarometra 380 iz junija 2012 na straneh 51–60, da se devet od desetih Evropejcev (91 %) strinja, da bi morale institucije EU in vlade posameznih držav članic tesneje sodelovati pri boju proti terorizmu in kriminalu.

¹⁷ Na splošno slab odziv na raziskavo in veliko odgovorov „ne vem“ sta samo dva primera, ki dokazujeta, da EUCPN in njene dejavnosti še vedno niso splošno znane.

¹⁸ T. i. „upravni pristop“ pri boju proti organiziranemu kriminalu je mogoče najbolje opisati kot kombinacijo orodij na upravni ravni za preprečevanje vstopa organiziranega kriminala v javni sektor, gospodarstvo ali ključne dele javne uprave. Sklepi Sveta o boju proti kaznivim dejanjem, ki jih storijo mobilne (potujoče) kriminalne združbe, so bili sprejeti novembra 2010 in so vsebovali določbe za ustanovitev neformalne mreže kontaktnih točk za upravni pristop. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/118169.pdf. Mreža je bila ustanovljena leta 2011, a nima podpore sekretariata.

¹⁹ Sklep Sveta o EUCPN (člen 2(2)) omogoča EUCPN, da prouči „vse ukrepe, ki so namenjeni zmanjšanju oziroma prispevajo k zmanjšanju kriminala in občutka negotovosti državljanov“. Enako tudi večletna strategija za EUCPN navaja, da bi morala EUCPN prispevati „k spodbujanju multidisciplinarnega in preprečevalnega pristopa h kriminalu“. Zaradi učinkovitosti in trajnosti bi morale biti med EUCPN in mrežo večje sinergije, po možnosti tudi z organizacijskega vidika.

²⁰ To bi lahko vključevalo oblikovanje boljšega razumevanja trendov glede kriminala na ravni EU in v državah članicah, vzpostavitev pregleda institucionalnih sistemov, strategij in politik za preprečevanje kriminala v državah članicah (nekateri te informacije so že na voljo) in oceno učinka ukrepov za preprečevanje kriminala na različne vrste kriminalnih dejavnosti v obsegu mogočega ocenjevanja.

zbirke znanja o preprečevanju kriminala na ravni EU bi morala biti izvedena predvsem z uporabo razpoložljivih podatkov (ki jih zagotavljata na primer Europol in Eurostat), ne da bi prišlo do prekrivanja z obstoječimi pobudami.

- (4) EUCPN bi za podporo takšnih spremljevalnih dejavnosti morala še naprej **sodelovati²¹ z Eurostatom in drugimi** za predložitev boljših statističnih podatkov na ravni EU in tudi preprečitev prekrivanja s potekajočimi ali načrtovanimi dejavnostmi.
- (5) EUCPN bi morala še naprej **razvijati svoje rezultate** za povečanje zmogljivosti za odziv na potrebe ključnih zainteresiranih strani, pod pogojem, da so na voljo potrebna sredstva. Sekretariat EUCPN ima pomembno vlogo v tem pogledu. Prav tako bi bilo treba spodbujati države članice, da aktivneje prispevajo k delu EUCPN (na primer tako, da bolj redno posredujejo podatke ali poročajo o najboljših praksah) in tako zagotovijo kakovostnejše rezultate.
- (6) Ključna prednostna naloga EUCPN bi morala biti priprava **gradiva o dobrih praksah za strokovne delavce na področju preprečevanja kriminala na regionalni in lokalni ravni**, kar bi moralo potekati glede na povpraševanje. Zmožnost takšnega delovanja EUCPN je odvisna od krepitve mrežnega povezovanja na ravni EU, ki vključuje strokovne delavce, in zmožnosti pretvorbe rezultatov te in drugih dejavnosti (na primer ECPA) v uporabno gradivo.
- (7) V obravnavanem obdobju je EUCPN razvila **tesnejše odnose s številnimi drugimi subjekti**. Prednost v tem pogledu bi morala biti dana Eurostatu, Cepolu (zaradi možnosti krepitve zmožnosti EUCPN, da doseže strokovne delavce na lokalni ravni) in Europolu (zaradi Europolove pomoči pri prepoznavanju prihodnjih izzivov in prednostnih nalog pri boju proti organiziranemu kriminalu).
- (8) Treba bi bilo izboljšati vsebino, zasnovo in prijaznost do uporabnika **spletnega mesta EUCPN**, po možnosti s postavitvijo novega spletnega mesta, saj je videti, da je trenutno spletno mesto doseglo svoje tehnične omejitve v zvezi z nadaljnjim prilagajanjem potrebam uporabnikov.

Čeprav so spremembe, ki jih je uvedel sklep Sveta iz leta 2009, okrepile organizacijo in upravljanje EUCPN, bi lahko s številnimi ukrepi uvedli dodatne izboljšave:

- (1) Obstaja velika razlika v **učinkovitosti in zmogljivosti šestmesečnih predsedstev EUCPN** pri zagotavljanju vodstva za EUCPN. Medtem ko so šestmesečna predsedstva pomembna predvsem zaradi ustvarjanja „lastništva“ med državami članicami EU, bi se morale države članice zavezati, da bodo zagotovile dovolj sredstev za predsedstvo EUCPN. Sekretariat bi moral biti tesno vključen v zagotavljanje podpore za načrtovanje in izvajanje prednostnih nalog.
- (2) **Vloga nacionalnih predstavnikov (članov uprave EUCPN)**, zlasti glede spodbujanja EUCPN v njihovih državah, bi morala biti podrobneje opredeljena. Nacionalni predstavniki držav članic, ki so pristopile k EU v zadnjem desetletju, so glede vključitve preprečevanja kriminala v svojo splošno varnostno politiko še vedno na strmi krivulji učenja. EUCPN je za njih predvsem uporaben vir informacij in

²¹ EUCPN in Eurostat sodelujeta v strokovni skupini, ki pomaga Komisiji pri izvajanju akcijskega načrta za statistične podatke o kriminalu v obdobju 2011–2015 (COM(2011) 713 final).

navdiha. Večina drugih držav članic ima dolgoletne izkušnje na področju preprečevanja kriminala in nekatere jih aktivno delijo z drugimi. Kljub temu pa je uspeh EUCPN močno odvisen od aktivnega sodelovanja vseh nacionalnih predstavnikov pri dejavnostih mreže, tako na sestankih uprave EUCPN kot zunaj njih.

- (3) Vlogo **opazovalcev** v upravi EUCPN bi bilo treba razjasniti glede tega, (a) kdo naj bi bil upravičen do tega statusa, (b) nadaljnja upravičenost do tega statusa pa bi morala biti pogojena z njihovo navzočnostjo na sestanku uprave.
- (4) Na voljo je malo dokazov o dodani vrednosti **kontaktnih točk** EUCPN pri spodbujanju EUCPN in njenih dejavnosti, zato bi bilo treba njihovo vlogo pregledati²² in vsaj bolje opredeliti, na primer tako, da se zagotovi, da vse države članice ustanovijo kontaktne točke, ki bi se morale pozneje pretvoriti v aktivno mrežo strokovnih delavcev za preprečevanje kriminala, tesno povezano z delom EUCPN. Druga možnost je, da se koncept kontaktnih točk EUCPN popolnoma opusti in nadomesti na primer z mrežami akademikov, ki bi lahko za vsak primer posebej zagotovili znanstvene prispevke k dejavnostim EUCPN.
- (5) Na splošno raziskava potrjuje, da **sekretariat** EUCPN uspešno podpira mrežo kljub njegovi omejeni zmogljivosti (trije uslužbenci s polnim delovnim časom). V bistvu je ustanovitev sekretariata verjetno najpomembnejša strukturna sprememba, ki je prispevala k splošnemu izboljšanju delovanja mreže. Močnejši sekretariat bi bil pomembno sredstvo za nadaljnji razvoj EUCPN.

4.2. EUCPN v primerjavi z „observatorijem za preprečevanje kriminala“, kot ga določa stockholmski program

Čeprav ne obstaja jasna opredelitev „observatorija“ na ravni EU, je splošno sprejeto, da so skupne ključne naloge in dejavnosti evropskih observatorijev (ali organizacij z opazovalnimi funkcijami) vsaj naslednje:

1. redno **zbiranje, spremljanje, analiziranje, razlaganje in razširjanje podatkov** o posebnem področju politike v različnih državah vsem zadevnim stranem, da se EU in njenim državam zagotovi celovit pregled stanja, ukrepov ali dejavnosti na njihovih področjih pristojnosti;
2. prepoznavanje **nastajajočih trendov in najboljših praks** v državah članicah, pogosto na podlagi **skupnega niza ključnih kazalnikov**, kar do določene mere omogoča primerjavo med različnimi državami članicami;
3. priprava niza **tehničnih dokumentov, poročil, študij in drugih izdelkov**, posebej zasnovanih za razširjanje informacij med ciljne skupine, kot so nosilci odločitev, akademske skupnosti, strokovni delavci in splošna javnost;
4. spodbujanje **mrežnega povezovanja in izmenjave med zainteresiranimi stranmi** z ustanavljanjem delovnih skupin, forumov in/ali organiziranjem sestankov.

EUCPN ima trenutno samo zametke „observatorija“.

²² Glej opombo 4 za njihovo vlogo v skladu s sklepom Sveta.

Poleg zgoraj navedenih posebnih ugotovitev in priporočil so bile v zunanji oceni raziskane še različne splošnejše možnosti razvoja EUCPN. Te so vključevale ohranitev obstoječega stanja, okrepitev EUCPN, ustanovitev Evropskega observatorija za preprečevanje kriminala in razpustitev EUCPN.

Možnost 1: ohranitev obstoječega stanja

Ohranitev obstoječega stanja bi pomenila, da bi lahko EUCPN verjetno nadaljevala z zadovoljivim delovanjem. Pomenila pa bi tudi to, da ugotovljene pomanjkljivosti ne bi bile obravnavane, da dodana vrednost EUCPN ne bi bila polno izkoriščena in da pričakovanja iz sklepa iz leta 2009 tako ne bi bila povsem izpolnjena. To bi lahko povzročilo, da ključne zainteresirane strani izgubijo zanimanje za mrežo, končna posledica tega pa bi lahko bila možnost 4: razpustitev EUCPN. Zaradi teh in drugih razlogov, omenjenih pri možnosti 4, možnost 1 ni priporočljiva.

Možnost 2: EUCPN +

Za utrditev doseženega napredka in omogočanje nadaljnjega postopnega razvoja v skladu s priporočili iz oddelka IV.1 bi se okrepila zmogljivost EUCPN, da bi lahko z okrepljenim sekretariatom in naborom ukrepov, ki bi povečali prepoznavnost mreže, izvajala prednostne naloge ključnih zainteresiranih strani. Te izboljšave bi bilo mogoče uresničiti s podvojitvijo sredstev, ki so trenutno zelo skromna, kar bi še vedno predstavljalo razmeroma majhen proračun v primerjavi s podobnimi mrežami. Dodatni stroški bi lahko vključevali (i) širitev sekretariata (ocenjenih 180 000 EUR za dva dodatna uslužbenca za dve leti = 360 000 EUR), (ii) razvoj in vzdrževanje spletnega mesta (150 000 EUR za dveletno obdobje) in (iii) okrepljeno vlogo/mrežno povezovanje kontaktnih točk ali ustanovitev mrež akademikov (na primer dva sestanka na leto $\times 2 = 100\,000$ EUR). V primerjavi s trenutnimi sredstvi (približno 300 000 EUR²³ na leto) bi skupni stroški za EUCPN znašali približno 600 000 EUR na leto ali 1,2 milijona EUR za dve leti.

Možnost 3: Evropski observatorij za preprečevanje kriminala

Ustanovitev izpopolnjenega observatorija bi povečala zmožnost EUCPN za spremljanje in analiziranje trendov na področju preprečevanja kriminala. Medtem ko je ta vrsta podatkov pomembna za ključne zainteresirane strani na nacionalni ravni, je subjekte na regionalni in lokalni ravni zanimalo predvsem učenje na podlagi dobrih praks in drugih rezultatov trenutnega delovanja EUCPN. Pri ocenjevanju dodane vrednosti observatorija je treba upoštevati tudi nastale stroške, ki bi bili znatno višji kot pri možnosti 2. Ocenjenim stroškom možnosti 2 (1,2 milijona EUR) je treba prišteti dodatna sredstva, ki bi lahko vključevala (i) dodatna dva uslužbenca sekretariata za pomoč pri usklajevanju zbiranja in analizi podatkov observatorija (180 000 EUR za dve leti = 360 000 EUR) in (ii) nepovratna sredstva za kontaktne točke za zbiranje podatkov (povprečno 25 000 EUR na leto na državo članico za dve leti = 1,4 milijona EUR). Skupni stroški za dveletno obdobje bi znašali okrog 3 milijone EUR. Tveganja so večja tudi zaradi kombinacije razmeroma visokih stroškov in preusmeritve, ki ni nujno enako koristna za vse zainteresirane strani.

Možnost 4: razpustitev EUCPN

²³ Nepovratna sredstva v višini 845 000 EUR za triletno obdobje, potrebno je petodstotno sofinanciranje držav članic EU.

Razpustitev EUCPN je malo verjetna. Na splošno velja, da EUCPN zagotavlja vedno več koristi za države članice, zlasti po sprejetju sklepa Sveta leta 2009. V primeru njene razpustitve se zmanjšajo zmožnosti EU in držav članic za spodbujanje preprečevanja kriminala ter oteži sodelovanje držav članic in drugih ključnih zainteresiranih strani pri pripravi in izvajanju inovativnih in pametnih rešitev za preprečevanje kriminala na način, ki bi dopolnjeval klasične ukrepe kazenskega pregona. Najbolj bi bile prikrajšane države članice, ki imajo politike preprečevanja kriminala še vedno v začetni fazi. Glede na to, da obstaja veliko razlogov za sodelovanje pri preprečevanju kriminala na ravni EU, ta rešitev ne bi bila skladna s potrebami ključnih zainteresiranih strani. Poleg tega bi bili prihranki skromni, če upoštevamo razmeroma nizke stroške delovanja EUCPN.

5. SKLEPNE UGOTOVITVE

Izkazalo se je, da je EUCPN vse bolj uporaben instrument za zagotavljanje podpore oblikovalcem politike na ravni EU in nacionalnih ravneh, ki ima velik potencial za ustvarjanje dodane vrednosti tudi na lokalni ravni. Komisija na podlagi vedno boljših rezultatov verjame, da se bo EUCPN še naprej prilagajala za soočanje z novimi izzivi.

Na podlagi razlogov iz oddelka 4.2 in pozitivnega razvoja v zadnjih dveh letih (pod pogojem, da se upoštevajo priporočila iz oddelka 4.1.) Komisija meni, da **ustanovitev observatorija za preprečevanje kriminala** na podlagi EUCPN ali v obliki njenega dodatka trenutno **ni nujno potrebna niti kratkoročno politično ali finančno zaželena**.

Okrepitev EUCPN („EUCPN +“), zlasti z zagotovitvijo več sredstev za sekretariat, je zato najprimernejša možnost, saj bi omogočila, da se EUCPN osredotoči na utrjevanje doseženega napredka in na nadaljnje izboljševanje delovanja v skladu s priporočili iz oddelka IV in zunanje ocene. Posebej si je treba prizadevati za povečanje prepoznavnosti njenih dejavnosti in za proaktivno obveščanje zainteresiranih strani o teh dejavnostih. EUCPN ima zametke „observatorija“, ki se lahko sčasoma okrepijo. V okviru trenutnega sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev prek programa ISEC so se že začela pripravljala dela glede tega.

Stroški postopnega razvoja EUCPN so ocenjeni na približno 1,2 milijona EUR za dveletno obdobje, ki se bo začelo po poteku trenutnih nepovratnih sredstev (sredina leta 2014). Države članice se lahko odločijo za samostojno financiranje EUCPN, lahko pa zaprosijo za sofinanciranje v okviru finančnega programa ISEC (v obliki nepovratnih sredstev).

Ne glede na morebitno prihodnjo vlogo za finančno podporo prek programa ISEC bi bilo treba prihodnji razvoj EUCPN povezati z močnejšo zavezanostjo vseh držav članic EU, da bodo aktivno podpirale delo EUCPN.

Komisija meni, da bi bilo treba za proučitev in obravnavanje priporočil iz oddelka IV tega poročila in iz zunanje ocene ustanoviti delovno skupino članov uprave EUCPN s podporo sekretariata.

Komisija priporoča, da se delo EUCPN v naslednjih treh letih (2013–2015) znova oceni leta 2016, ko bi lahko tudi znova proučili koristnost ustanovitve observatorija za preprečevanje kriminala. Komisija pričakuje, da se bodo na podlagi tega poročila nadaljevale razprave o razvoju EUCPN, zlasti z drugimi institucijami EU in državami članicami.