



EVROPSKÁ  
KOMISE

V Bruselu dne 30.11.2012  
COM(2012) 717 final

## **ZPRÁVA KOMISE RADĚ**

**Hodnocení Evropské sítě pro předcházení trestné činnosti**

## ZPRÁVA KOMISE RADĚ

### Hodnocení Evropské sítě pro předcházení trestné činnosti

#### 1. Úvod

Předcházení trestné činnosti je uznáváno jako důležitý nástroj, který přispívá k bezpečnosti občanů. V **Lisabonské smlouvě** je zmíněno jako jeden z klíčových stavebních kamenů pro vytvoření a zachování prostoru svobody, bezpečnosti a práva<sup>1</sup>. Význam předcházení trestné činnosti byl zopakován také ve **Stockholmském programu**, ve kterém figuruje tento argument: „*Nejlepším způsobem, jak omezit počet trestných činů, je přijmout účinná opatření umožňující předcházet jejich spáchání, včetně podpory sociálního začleňování, s využitím multidisciplinárního přístupu, jenž zahrnuje i správní opatření a podporu spolupráce mezi správními orgány; občané Unie mají podobné zkušenosti a trestné činy a s nimi spojená nejistota se podobným způsobem dotýkají jejich každodenního života.*“

Ačkoli v Evropě zatím nejsou běžnou záležitostí soustavné analýzy srovnávající náklady a přínosy programů pro předcházení trestné činnosti ani studie o nákladech spojených s trestnou činností<sup>2</sup>, jež by mohly sloužit k vypracovávání preventivních opatření, studie v zemích, které mají v této oblasti delší tradici (USA, Spojené království, Nový Zéland a Austrálie), nasvědčují tomu, že předcházení trestné činnosti „funguje“ a že cena trestné činnosti (včetně věcných škod a psychické újmy obětí) velmi často převyšuje náklady na její prevenci. Také specializované subjekty OSN<sup>3</sup> aktivně propagují a podporují postupný přechod k inovačním metodám prevence spíše než trestání.

Evropská síť pro předcházení trestné činnosti (EUCPN) byla zřízena rozhodnutím Rady 2001/427/SVV, jež bylo zrušeno **rozhodnutím Rady 2009/902/SVV**. Hlavním cílem rozhodnutí Rady z května 2001 o vytvoření EUCPN bylo podpořit preventivní činnost a nabídnout prostředek, který by umožnil sdílet cenné informace o osvědčených postupech pro předcházení trestné činnosti. V roce 2009 pak nové rozhodnutí Rady definovalo pro síť tyto úkoly:

- usnadňovat spolupráci, styky a výměnu informací a zkušeností mezi aktéry v oblasti předcházení trestné činnosti,

<sup>1</sup> Článek 2 Lisabonské smlouvy: „Cílem Unie je podporovat mír, své hodnoty a blahobyt svých obyvatel. Unie poskytuje svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se ochrany vnějších hranic, azylu, přistěhovalectví a **předcházení a potírání zločinnosti.**“ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:CS:PDF>

<sup>2</sup> Jako příklad lze uvést náklady spojené s násilím (Corso, Mercy, Simon, Finkelstein & Miller, 2007) či sexuálním násilím (Miller, Taylor & Sheppard, 2007), s trestnou činností související s alkoholem (Miller, Levy, Cohen & Cox, 2006; Miller, Levy, Spicer & Taylor, 2006), se strachem z trestné činnosti (Dolan & Peasgood, 2007), s trestnou činností v konkrétních státech (Aos et al., 2001) či s péčí o duševní zdraví (Cohen & Miller, 1998).

<sup>3</sup> INFORMAČNÍ SÍŤ OSN PRO KRIMINALISTIKU A SOUDNICTVÍ, Centrum pro mezinárodní prevenci zločinnosti, Úřad pro kontrolu drog a prevenci zločinnosti (<http://www.uncjin.org/index.html>)

- shromažďovat, hodnotit a sdělovat vyhodnocené informace včetně osvědčených postupů o stávajících činnostech v oblasti předcházení trestné činnosti,
- pořádat konference, zejména výroční konferenci o osvědčených postupech, a další akce (včetně každoročního udělování Evropské ceny za předcházení trestné činnosti), zaměřené na dosahování cílů sítě a na šíření závěrů z nich vyplývajících,
- poskytovat na požádání Radě a Komisi odborné poradenství,
- každoročně podávat prostřednictvím správní rady a příslušných pracovních orgánů Radě zprávu o své činnosti, vyzývat Radu, aby zprávu vzala na vědomí, potvrdila ji a předložila Evropskému parlamentu,
- vypracovávat a provádět pracovní program založený na jasně definované strategii, která bere v úvahu odhalování významných hrozeb trestné činnosti a reaguje na ně.

Rozhodnutí Rady rovněž popisuje strukturu a fungování EUCPN. Kromě **správní rady** složené ze **zástupců členských států** tvoří strukturu **výkonný výbor**, **kontaktní místa**<sup>4</sup> a **sekretariát**. Evropská komise je pozorovatelem<sup>5</sup> ve správní radě a účastní se zasedání výkonného výboru. Interakce mezi těmito různými složkami navzájem, jakož i mezi nimi a třetími stranami je popsána v jednacím řádu.

Základní cíle EUCPN byly znovu potvrzeny ve **víceleté strategii**, kterou pro tuto síť na období do konce roku 2015 přijala její správní rada v prosinci 2010. Ve strategii je upřesněno poslání EUCPN, jímž je „*přispívat k vyvíjení a propagaci multidisciplinárního a preventivního přístupu k trestné činnosti a nedostatečnému pocitu bezpečí, a to na evropské úrovni. Síť tak plní klíčovou úlohu v podpoře tvůrců politik a odborníků v praxi na evropské, vnitrostátní a místní úrovni.*“ Ve víceleté strategii jsou dále definovány vize, poslání, cílové skupiny a strategické cíle, jichž by měla síť během pěti let dosáhnout. Jsou v ní také vytyčeny politické směry, přičemž zvláštní důraz je kladen na tyto čtyři aspekty: a) EUCPN má být pro své cílové skupiny místem, kam se budou obracet; b) má šířit poznatky o předcházení trestné činnosti; c) má podporovat předcházení trestné činnosti na vnitrostátní a místní úrovni a d) má vypracovávat politiku a strategie EU pro předcházení trestné činnosti.

Cílovými skupinami EUCPN jsou: a) odborníci v praxi a tvůrci politik na místní úrovni; b) odborníci v praxi a tvůrci politik na vnitrostátní úrovni a c) příslušné unijní a mezinárodní agentury, organizace, pracovní skupiny atd. Konkrétnější priority se pak stanovují v každoročních pracovních programech.

Síť se v současné době těší finanční podpoře z programu ISEC<sup>6</sup>, která jí byla na období od poloviny roku 2011 do poloviny roku 2014 přidělena prostřednictvím grantu ve výši 845 000 EUR.

<sup>4</sup> Podle článku 6 rozhodnutí Rady poskytují kontaktní místa zástupcům členských států v rámci sítě podporu při výměně odborných znalostí a vnitrostátních informací o předcházení trestné činnosti.

<sup>5</sup> V současné době je pozorovatelů pět. Jsou jimi Chorvatsko, agentury EU (Europol, EMCDDA), Evropská komise a generální sekretariát Rady. Pozorovatelé se mohou zapojovat do záležitostí správní rady EUCPN, ale nemají hlasovací právo.

<sup>6</sup> Program Evropské komise pro finanční podporu prevence trestné činnosti a boje proti ní. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/prevention-of-and-fight-against-crime/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/prevention-of-and-fight-against-crime/index_en.htm)

Článek 9 rozhodnutí Rady z roku 2009 stanoví, že Komise předloží Radě do 30. listopadu 2012 hodnotící zprávu o činnosti sítě, přičemž se zaměří zejména na účinnost práce sítě a jejího sekretariátu a přihlédně k interakci mezi sítí a dalšími příslušnými zúčastněnými stranami.

Evropská rada vyzvala ve Stockholmském programu Komisi k předložení návrhu na zřízení **pozorovacího střediska pro předcházení trestné činnosti**, „jehož úkolem bude shromažďovat, analyzovat a šířit poznatky o trestné činnosti, a to i o organizované trestné činnosti (včetně statistik), a o jejím předcházení a podporovat orgány členských států a Unie při přijímání preventivních opatření a výměně osvědčených postupů. Středisko by mělo navázat na činnosti prováděné v rámci EUCPN a na její hodnocení. Mělo by zahrnout nebo nahradit EUCPN a jeho sekretariát by se nacházel v některé ze stávajících agentur Unie a pracoval jako samostatná jednotka.“ Návrh měl být podle Stockholmského programu předložen nejpozději do roku 2013.

Účelem tohoto dokumentu je tudíž zhodnotit práci EUCPN za uplynulého dva a půl roku a vydat doporučení do budoucna. Dokument má také posoudit proveditelnost zřízení pozorovacího střediska pro předcházení trestné činnosti.

## 2. EXTERNÍ HODNOCENÍ

Za účelem směřování dalšího rozvoje EUCPN byla síť v prvních měsících roku 2012 podrobena nezávislému externímu hodnocení<sup>7</sup>. To se zaměřilo na několik aspektů EUCPN, mimo jiné na výsledky sítě za uplynulého dva a půl roku, na její organizaci a řízení, a posléze navrhlo řadu možností pro její další vývoj.

Celkově dospělo externí hodnocení k závěru, že EUCPN funguje poměrně dobře a že síť vykazala uspokojivý pokrok, pokud jde o cíle vytyčené v rozhodnutí Rady z roku 2009 a ve víceleté strategii pro období 2010–2015. V návaznosti na přijetí rozhodnutí Rady z roku 2009 a následných opatření má EUCPN mnohem jasněji vymezenou strategii i cílové skupiny. Síť byla posílena a zvýšila se její profesionalita, zejména poté, co byl zřízen nový sekretariát, který pro její činnost zajišťuje velmi potřebnou podporu.

V porovnání se situací, kdy bylo provedeno poslední hodnocení<sup>8</sup>, byla odstraněna řada nedostatků, činnost EUCPN je cílenější a zlepšila se také kvalita a kvantita jejích výstupů. Například od roku 2012 vypracovává sekretariát EUCPN tzv. **tematické dokumenty**. První dokument s názvem „Sport, věda a umění v prevenci trestné činnosti mezi dětmi a mládeží“ vycházel z práce odvedené předchozími třemi předsednictvími. V červnu 2012 zveřejnil sekretariát EUCPN první **zprávu monitorující předcházení trestné činnosti v Evropě**. Dokument se zakládá na statistických údajích, průzkumech a zprávách z různých zdrojů a přináší informace o stavu kriminality a o jejích tendencích. Účelem těchto zpráv vypracovávaných každých šest měsíců je nabídnout rychlý, věcný, ale zároveň specificky zaměřený přehled o situaci a trendech v oblasti kriminality a její prevence. Cílovými skupinami jsou odborníci v praxi a tvůrci politik na místní, vnitrostátní a evropské úrovni.

<sup>7</sup> Hodnocení bylo vypracováno Střediskem pro strategické a hodnotící služby. Studie je k dispozici na internetových stránkách GR HOME: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/index_en.htm)

<sup>8</sup> Hodnocení EUCPN z let 2008–2009 provedené Střediskem pro strategické a hodnotící služby: [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)

Došlo také ke zlepšení spolupráce, kontaktů a výměn informací a zkušeností mezi aktéry na poli předcházení trestné činnosti, a to díky novým iniciativám, jakými byly například zřízení **databáze zúčastněných stran**, distribuce **nově koncipovaného bulletinu**, pořádání **neformálních diskusí** během zasedání správní rady či provedení **průzkumu mínění zúčastněných stran**. Kupříkladu vnitrostátní strategie pro předcházení trestné činnosti, jež byla nedávno přijata v Bulharsku, se do značné míry opírá o informace z EUCPN. Správní rada EUCPN se na svých zasedáních stále častěji zabývá spíše věcnými než procesními záležitostmi. Více členských států se nyní také účastní **soutěže o Evropskou cenu za předcházení trestné činnosti**.

Dalšími důležitými aktivitami bylo celkem **osmnáct výzkumných projektů**, jimž se od roku 2009 dostávalo podpory v rámci pracovních programů EUCPN. Zmíněné projekty se zabývaly prevencí domácího násilí, restorativní justicí, odhadováním hospodářských nákladů vznikajících v důsledku trestné činnosti, vyvíjením správních opatření pro boj proti organizovanému zločinu, snižováním recidivity u mládeže, mediací v komunitách, podporou sociálního začleňování, vypracováváním osvědčených postupů pro zvládání konfliktů uvnitř komunit apod. S výsledky všech projektů je možno se seznámit na internetových stránkách EUCPN. V roce 2008 se uskutečnila dlouhá řada **systematických přezkumů**, jež se soustředily na různé iniciativy a aktivity předcházející trestné činnosti. Další systematické přezkumy však byly představeny až v květnu roku 2012, kdy dánská síť pro předcházení trestné činnosti zveřejnila na internetových stránkách EUCPN systematický přezkum zaměřený na efektivnost poradenských a dobrovolných aktivit u rizikové mládeže.

Internetové stránky EUCPN navzdory svým technickým omezením nyní disponují propracovanější **online databází pro vyhledávání osvědčených postupů** a aktualizovanými **informacemi o strategiích a opatřeních pro předcházení trestné činnosti**.

Externí hodnocení však zjistilo i **řadu nedostatků**: 1) nebylo možné nalézt doklad toho, že činnosti EUCPN jsou vždy spojeny s prioritami, které mají v oblasti předcházení trestné činnosti řešit EU a členské státy; 2) výstupy EUCPN jsou sice obecně dobré kvality a její produkty jsou užitečné, ale lze je ještě více uzpůsobit cílovým skupinám; 3) EUCPN se obecně daří oslovovat spíše cílové skupiny na vnitrostátní a unijní úrovni, zatímco u cílových skupin na úrovni místní je méně úspěšná (ačkoli výše uvedené dva produkty – tematické dokumenty a zprávy monitorující předcházení trestné činnosti v Evropě – jsou zvlášť určeny odborníkům v praxi na vnitrostátní a místní úrovni); 4) podstatná část preventivních projektů podporovaná z programu ISEC je realizována bez spolupráce s EUCPN a síť o nich není ani informována; 5) mezi střídajícími se předsednictvími je výrazný rozdíl co do efektivnosti, s jakou zajišťují vedení EUCPN; 6) nebyl splněn záměr umístit na internetové stránky nejdůležitější dokumenty v různých jazycích EU tak, aby lákaly pozornost širšího čtenářstva a aby zúčastněné strany (zejména na místní úrovni) měly k dispozici podkladový materiál; 7) mnohá z kontaktních míst patrně nejsou pro fungování a viditelnost EUCPN nijak zvlášť přínosná a v řadě členských států kontaktní místa chybí; 8) činností EUCPN se dostává relativně skromné finanční podpory a její aktivity a výstupy jsou úměrné finančním vstupům; 9) je třeba dále zapracovat na zlepšení profilu EUCPN.

### 3. ÚLOHA EUCPN

Po většinu uplynulého desetiletí se EUCPN rozvíjela bez pevného legislativního rámce EU. Evropská unie měla v oblasti předcházení trestné činnosti omezené pravomoci<sup>9</sup>, a pokud nějaké měla, jednalo se především o oblast organizovaného zločinu. Změnami, které do Smlouvy o EU a do Smlouvy o fungování EU přinesla Lisabonská smlouva, získala Unie v předcházení trestné činnosti větší úlohu.

Článek 84 konsolidovaného znění **Smlouvy o fungování EU** stanoví, že Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem „*přijmout pobídková a podpůrná opatření pro činnost členských států v oblasti předcházení trestné činnosti, s vyloučením harmonizace právních předpisů členských států*“.

Celkově lze říci, že unijní rozměr v předcházení trestné činnosti byl v posledních letech mnoha způsoby posílen, a to mimo jiné řadou iniciativ, které mají členským státům pomáhat v jejich boji proti zločinu<sup>10</sup>. V situaci, kdy je trestná činnost stále častěji přeshraniční povahy a kdy se stírá rozdíl mezi organizovanou a tzv. masovou trestnou činností<sup>11</sup>, je nutno zavést účinný unijní rámec, který by zvýšil úspěšnost preventivních snah na všech úrovních.

Přestože kriminalita se v Evropě mnoho let snižovala<sup>12</sup>, v některých členských státech EU<sup>13</sup> existují známky toho, že se nyní tento trend zvrátil (možná v důsledku hospodářské recese<sup>14</sup>).

<sup>9</sup> V článku 2 Smlouvy o EU a Smlouvy o založení Evropského společenství je pro Unii stanoven tento cíl: „zachovávat a rozvíjet Unii jako prostor svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se kontroly na vnějších hranicích, práva azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti“. V druhém pododstavci článku 29 se pak mluví o předcházení organizované i neorganizované trestné činnosti a boji proti ní, zejména proti terorismu, obchodu s lidmi, trestným činům proti dětem, nedovolenému obchodu s drogami a nedovolenému obchodu se zbraněmi, korupci a podvodům. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:CS:pdf>

<sup>10</sup> Zvláštní ustanovení o předcházení trestné činnosti byla zapracována do směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/36/EU ze dne 5. dubna 2011 o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí (článek 18) a do směrnice 2011/93/EU o boji proti pohlavnímu zneužívání a pohlavnímu vykořisťování dětí a proti dětské pornografii (článek 23). Strategie EU pro vymýcení obchodu s lidmi 2012–2016 [COM(2012) 286 final] si klade za jeden ze svých hlavních cílů předcházení obchodu s lidmi (priorita B).

<sup>11</sup> Dobrým příkladem tohoto splývání organizované a masové trestné činnosti jsou trestné činy páchané mobilními „kočovnými“ zločineckými skupinami, např. drobné krádeže v obchodech, krádeže kovů, krádeže nákladů, vloupání do domů a bytů, kapsářství atd.

<sup>12</sup> Přibližně od let 2002/03 kriminalita ve většině zemí EU trvale klesala, i když v některých členských státech byla tendence opačná (v Dánsku, Finsku, Lucembursku, Portugalsku, Rumunsku a Švédsku). K nejnápadnějšmu poklesu celkové kriminality došlo na Kypru, na Maltě, v Polsku, Řecku a ve Spojeném království. V případě Spojeného království nasvědčují i nejnovější údaje (záznamy anglické a waleské policie) tomu, že od konce března 2011 do března 2012 došlo k dalšímu poklesu o 4,2 %. Oproti předchozímu roku se snížil celkový počet trestných činů v devíti z deseti hlavních kategorií, přičemž u poškození cizí věci byl zaregistrován pokles o téměř 10 % (zdroj: tabulky britské policie). Za těmito obecnými trendy se však skrývají značné rozdíly ve vývoji konkrétních typů trestných činů. Od let 2006/2007 zaznamenala policie v několika členských státech více případů vloupání a více případů obchodu s drogami. Na druhé straně trestným činem, u něhož byl zaregistrován nejvýraznější pokles, byla krádež motorových vozidel následovaná násilnými trestnými činy a loupeží. (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](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-006/EN/KS-SF-12-006-EN.PDF)).

<sup>13</sup> Viz mediální zprávy o Řecku (<http://www.balkananalysis.com/greece/2011/05/15/organized-crime-in-greece-statistics-trends-and-police-countermeasures-in-2011-2/>).

<sup>14</sup> Viz také posouzení hrozeb organizované trestné činnosti (OCTA, 2011), s. 6: „Vlivem současné globální hospodářské krize a souvisejících finančních omezení začali být lidé tolerantnější vůči nezákonnému zboží, především padělaným výrobkům.“

Ani občané EU nepřestali ve významné míře pociťovat obavy o bezpečnost<sup>15</sup>. Předcházení trestné činnosti – a spolupráce na úrovni EU v zájmu její podpory – je tudíž pro hlavní zúčastněné strany EUCPN a obecně pro občany EU i nadále prioritou<sup>16</sup>. Pro další rozvíjení EUCPN tak stále existují důvody.

#### 4. DALŠÍ ROZVOJ EUCPN

V následujícím oddíle se uvádějí doporučení, jak nedostatky zjištěné při externím hodnocení napravit. Jako nejdůležitější se přitom jeví následující dvě potřeby: potřeba zviditelnit EUCPN<sup>17</sup> a s ní související potřeba lépe sladit činnost EUCPN s dohodnutými prioritami na úrovni EU (a to mimo jiné vytvořením synergií s dalšími iniciativy a orgány). To by přispělo k lepšímu zaměření a k rozšíření *know-how*, pokud jde o konkrétní oblasti trestné činnosti, čímž by se zvýšila přínosnost interakce s místní i unijní úrovní a řešila by se i otázka nedostatečné viditelnosti.

##### 4.1. Hlavní změny, které jsou zapotřebí u EUCPN

V prvé řadě lze přijmout řadu opatření, jež by zvýšila výkonnost, vliv a přínosnost EUCPN.

- 1) Síť by měla systematictěji **sladit své priority s dohodnutými prioritami EU**, včetně těch, které jsou vytyčeny ve strategii vnitřní bezpečnosti, v politickém cyklu EU a v dalších iniciativách, které souvisejí s bezpečností a byly schváleny členskými státy EU (existují například zjevné vazby mezi EUCPN a neformální sítí kontaktních míst, pokud jde o správní přístup<sup>18</sup> k prevenci organizovaného zločinu<sup>19</sup> a boji proti němu, a těmito vazbami by bylo užitečné se dále zabývat).
- 2) S výše uvedeným souvisí i záhodnost posílit úlohu EUCPN, pokud jde o **poskytování vstupů do tvorby unijní a vnitrostátní politiky** v oblasti předcházení trestné činnosti. Vstupů EUCPN na úrovni EU je v současné době stále relativně málo.

<sup>15</sup> Devět z deseti Evropanů vnímá organizovaný zločin jako významnou hrozbu z hlediska bezpečnosti EU, viz EUROBAROMETR 371/2011, s. 28.

<sup>16</sup> V průzkumu, který byl u hlavních zúčastněných stran proveden v souvislosti s tímto hodnocením, uvedly téměř dvě třetiny (65,2 %) respondentů, že spolupráce mezi členskými státy na úrovni EU za účelem předcházení trestné činnosti je „velmi důležitá“ či „poměrně důležitá“. Tyto výsledky potvrzují zjištění zvláštního průzkumu Eurobarometru 380 „Awareness of Home Affairs“ z června 2012, s. 51–60. Podle tohoto průzkumu souhlasilo devět z deseti (91 %) Evropanů s tím, že orgány EU a vlády jednotlivých členských států by měly blíže spolupracovat v boji proti terorismu a trestné činnosti.

<sup>17</sup> Celkově nízká účast na průzkumu a vysoký podíl odpovědí „nevím“ jsou jen dvěma příklady toho, že o EUCPN a její činnosti stále neexistuje širší povědomí.

<sup>18</sup> Tzv. správní přístup k boji proti organizovanému zločinu lze nejlépe popsat jako kombinaci nástrojů na správní úrovni k předcházení tomu, aby organizovaná trestná činnost pronikala do veřejného sektoru, ekonomiky či do klíčových částí veřejné správy. V listopadu 2010 přijala Rada závěry o boji proti trestným činům páchaným mobilními (kočujícími) zločineckými skupinami, jejichž součástí byla ustanovení o zřízení neformální sítě kontaktních míst pro účely správního přístupu. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/118169.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/118169.pdf). Síť byla zřízena v roce 2011, nemá však sekretariát.

<sup>19</sup> Podle rozhodnutí Rady o EUCPN (čl. 2 odst. 2) se může síť zabývat *veškerými opatřeními, která mají snižovat trestnou činnost a pocit nejistoty občanů nebo k tomuto snižování jinak přispět*. Ve víceleté strategii pro EUCPN se pak uvádí, že EUCPN by měla přispívat k podpoře „*multidisciplinárního a preventivního přístupu k trestné činnosti*“. V zájmu účinnosti a udržitelnosti by měly mezi EUCPN a touto neformální sítí existovat větší synergie, a to možná i z organizačního hlediska.

- 3) Strategičtější přístup k určování činností EUCPN a k posilování její úlohy, pokud jde o poskytování vstupů do tvorby politiky na úrovni EU a členských států, by se měl v delším časovém horizontu podpořit rozvojem **monitorovací funkce v podobě pozorovacího střediska**<sup>20</sup>. K vybudování lepší základny znalostí o předcházení trestné činnosti na úrovni EU by v první řadě mělo dojít za využití dostupných údajů (např. od Europolu a Eurostatu), přičemž by se mělo zabránit jakémukoli překrývání s existujícími iniciativami.
- 4) V zájmu podpory takovýchto monitorovacích činností by měla EUCPN dále **spolupracovat s Eurostatem**<sup>21</sup> **a dalšími subjekty**, aby byly na úrovni EU dostupné nejen lepší statistické informace, ale také aby se předešlo jakémukoli překrývání s probíhajícími nebo plánovanými činnostmi.
- 5) Síť by měla v závislosti na dostupnosti potřebných zdrojů dále **rozvíjet své výstupy**, aby se zvýšila její schopnost uspokojovat potřeby hlavních zúčastněných stran. Důležitou úlohu v tomto směru hraje její sekretariát. Také členské státy by se měly vybízet k tomu, aby aktivněji přispívaly k práci EUCPN (např. pravidelnějším poskytováním údajů nebo informací o osvědčených postupech), a zajišťovaly tak kvalitnější výstupy.
- 6) Klíčovou prioritou EUCPN by mělo být vytvoření **materiálů o osvědčených postupech pro odborníky v praxi na regionální a místní úrovni**, přičemž tvorba těchto materiálů by se měla mimo jiné řídit poptávkou. Možnosti sítě splnit tuto prioritu závisí na zintenzivnění kontaktů na úrovni EU (se zapojením odborníků z praxe) a na schopnosti zpracovat výsledky kontaktů a dalších akcí (např. Evropské ceny za předcházení trestné činnosti) do užitečných materiálů.
- 7) V období, jež je předmětem přezkumu, navázala EUCPN **užší vztahy s řadou dalších subjektů**. Přednost by v tomto směru měla dávat Eurostatu, Cepolu (spolupráce s nimi může zlepšit schopnost EUCPN oslovit odborníky v praxi na místní úrovni) a Europolu (s ohledem na jeho pomoc při vytipovávání budoucích problémů a priorit v boji proti organizovanému zločinu).
- 8) Měl by se zlepšit obsah, design a uživatelská přístupnost **internetových stránek EUCPN**. Vytvořit by se měly pokud možno stránky nové, jelikož ty současné se zdají být na pokraji technických možností, pokud jde o jejich další uzpůsobení potřebám uživatelů.

Zadruhé by se mohlo navázat na změny, které byly provedeny rozhodnutím Rady z roku 2009 a které posílily organizaci a správu EUCPN. Dalších zlepšení by se dalo docílit několika opatřeními:

- (1) Mezi **střídajícími se předsednictvími EUCPN** je stále výrazný rozdíl, pokud jde o **schopnost** zajišťovat vedení sítě a o **efektivnost** tohoto vedení. Střídání předsednictví je sice stále důležité, především pro to, aby se členské státy

---

<sup>20</sup> Mohlo by jít mimo jiné o přispění k lepšímu chápání unijních a vnitrostátních trendů, co se týče trestné činnosti, o vytvoření přehledu o vnitrostátních strategiích, politikách a institucionálních rámcích pro předcházení trestné činnosti (některé z těchto informací jsou již dostupné) a v možné míře také o hodnocení dopadu, jaký mají preventivní opatření na různé typy trestné činnosti.

<sup>21</sup> EUCPN a Eurostat jsou účastníky expertní skupiny, která Komisi pomáhá s prováděním akčního plánu pro statistiku na období 2011–2015 v oblasti trestné činnosti, KOM(2011) 713 v konečném znění.



s projektem cítily ztotožněny, členské státy EU by se však měly zavázat k tomu, že budou na předsednictví EUCPN vyčleňovat dostatečné zdroje. Sekretariát by se měl blíže angažovat v zajišťování podpory pro plánování a plnění priorit.

- 9) Měla by být podrobněji definována **úloha zástupců členských států (členů správní rady EUCPN)**, zejména co se týče propagace EUCPN v jejich zemích. Zástupci těchto členských států, jež k EU přistoupily v posledních deseti letech, se dosud nacházejí ve fázi rychlého osvojování poznatků o zapracovávání prevence kriminality do celkové bezpečnostní politiky států. Síť je pro ně v první řadě užitečným zdrojem informací a inspirace. Většina ostatních členských států má s předcházením trestné činnosti dlouholeté zkušenosti a některé z nich se o ně aktivně podělují. Úspěch EUCPN však zásadně závisí na aktivní účasti všech – k činnosti sítě by měli přispívat všichni vnitrostátní zástupci, a to nejen na zasedáních správní rady, ale i mimo ně.
- 10) Také úloha **pozorovatelů** ve správní radě EUCPN by měla být objasněna: a) mělo by se přesněji definovat, kdo by měl tohoto statusu požívat, a b) na základě jejich účasti na zasedáních správní rady by se mělo rozhodnout, zda by se tento status měl či neměl dále udělovat.
- 11) Měla by se přezkoumat i úloha **kontaktních míst EUCPN**<sup>22</sup>, jelikož jejich přínosnost pro propagaci EUCPN a jejich činností se příliš neprokázala. Jejich úloha by měla být přinejmenším lépe definována – mělo by se kupříkladu zajistit, aby kontaktní místa určily všechny členské státy, aby z těchto kontaktních míst posléze vznikla aktivní síť odborníků, kteří se v praxi věnují předcházení trestné činnosti, a aby tato síť byla úzce spojena s prací EUCPN. Alternativně lze také koncept kontaktních míst EUCPN zcela opustit a nahradit jej například sítěmi akademiků, kteří by mohli na individuálním základu poskytovat do činnosti EUCPN vědecké vstupy.
- 12) Pokud jde o **sekretariát EUCPN**, výzkum celkově potvrzuje, že sekretariát navzdory své omezené kapacitě (3 zaměstnanci na plný úvazek) odvádí při podpoře sítě dobrou práci. Ostatně zřízení sekretariátu bylo pravděpodobně nejdůležitější strukturální změnou, jež přispěla ke zlepšení celkové výkonnosti sítě. Silnější sekretariát by tak byl důležitým aktivem z hlediska dalšího rozvoje EUCPN.

#### 4.2. EUCPN versus „pozorovací středisko pro předcházení trestné činnosti“ podle Stockholmského programu

Ačkoli pro „pozorovací středisko“ na úrovni EU neexistuje žádná jednoznačně vyhraněná definice, obecně se má za to, že evropským pozorovacím střediskům (nebo organizacím pozorovacího typu) jsou společné přinejmenším následující klíčové činnosti a úkoly:

1. pravidelné **shromažďování, monitorování, rozbor, interpretace a šíření údajů** o konkrétních politických oblastech v jednotlivých zemích, a to ve vztahu ke všem dotčeným stranám, aby měly EU a její členské státy celkový přehled o situaci a o opatřeních či činnostech koncipovaných v příslušných sférách jejich odpovědnosti;
2. zjišťování **nových trendů a osvědčených postupů** v členských státech, a to často na základě **společného souboru hlavních ukazatelů**, které do určité míry umožňují jednotlivé členské státy srovnávat;

<sup>22</sup>

Jejich úloha podle rozhodnutí Rady viz poznámka pod čarou č. 4.

3. vypracovávání souborů **odborných dokumentů, zpráv, studií a dalších výstupů**, které jsou konkrétně koncipovány k šíření informací mezi cílovými skupinami, např. osobami s rozhodovací pravomocí, akademickou obcí, odborníky v praxi a obecnou veřejností;
4. podpora **sítí spolupráce a výměn mezi zúčastněnými stranami**, a sice zřizováním pracovních skupin a pořádáním fór a/nebo schůzek.

V současné době má EUCPN jen zárodečné rysy „pozorovacího střediska“.

Kromě výše uvedených závěrů a doporučení je výsledkem externího hodnocení také posouzení několika obecnějších variant rozvoje EUCPN. Těmito variantami jsou zachování stávající situace, posílení EUCPN, zřízení Evropského pozorovacího střediska pro předcházení trestné činnosti a zrušení EUCPN.

#### **Varianta č. 1: zachování stávající situace**

Zachování stávající situace by znamenalo, že EUCPN by pravděpodobně mohla dále fungovat poměrně uspokojivě. Znamenalo by to však také, že by nebyly odstraněny zjištěné nedostatky a že by se plně nevyužíval přínos sítě tak, aby mohla být zcela naplněna očekávání podle rozhodnutí z roku 2009. Hlavní zúčastněné strany by tak mohly o síť ztratit zájem, a v konečném důsledku by mohla hrozit varianta č. 4, tedy zrušení EUCPN. Z tohoto i jiných důvodů uvedených pod variantou č. 4 se varianta č. 1 nedoporučuje.

#### **Varianta č. 2: EUCPN +**

Aby se konsolidoval dosavadní pokrok a síť bylo možné dále postupně rozvíjet v souladu s doporučeními uvedenými v oddíle IV.1, bylo by třeba posílit schopnost EUCPN vycházet vstříc prioritám hlavních zúčastněných stran. Zapotřebí by byl silnější sekretariát a řada opatření ke zviditelnění sítě. Těchto zlepšení by bylo možné dosáhnout zdvojnásobením stávajících velmi skromných zdrojů, jež by i tak představovaly ve srovnání s podobnými sítěmi poměrně malý rozpočet. Dodatečné náklady by mohly být spojeny a) s rozšířením sekretariátu (přibližně 180 000 EUR na 2 další zaměstnance  $\times$  2 roky = 360 000 EUR); b) se zdokonalením a údržbou internetových stránek (150 000 EUR na období dvou let) a c) s posílením úlohy/komunikace kontaktních míst, nebo se zřízením sítí akademiků (např. 2 schůzky ročně  $\times$  2 = 100 000 EUR). Celkové náklady na EUCPN by vycházely přibližně na 600 000 EUR ročně, resp. na 1,2 milionu EUR za dva roky. Stávající výše financování dosahuje – pro srovnání – přibližně 300 000 EUR<sup>23</sup> ročně.

#### **Varianta č. 3: Evropské pozorovací středisko pro předcházení trestné činnosti**

Zřízení plnohodnotného pozorovacího střediska by zvýšilo schopnost EUCPN monitorovat a analyzovat tendence v předcházení trestné činnosti. Údaje tohoto typu jsou sice důležité pro hlavní zúčastněné strany na vnitrostátní úrovni, avšak regionální a místní úroveň jeví zájem především o osvědčené postupy a další typy výstupů, které poskytuje současná EUCPN. Při posuzování přínosnosti pozorovacího střediska je navíc třeba zohlednit náklady, s nimiž by bylo spojeno a jež by podstatně převyšovaly náklady varianty č. 2. Kromě nákladů odhadovaných pro variantu č. 2 (1,2 milionu EUR) by mohlo být potřeba dodatečné financování a) na další 2 zaměstnance sekretariátu, kteří by pomáhali s koordinací sběru a

---

<sup>23</sup> Grant na akci ve výši 845 000 EUR na tři roky vyžaduje 5% spolufinancování ze strany členských států EU.

rozboru pozorovaných údajů ( $180\,000\text{ EUR} \times 2\text{ roky} = 360\,000\text{ EUR}$ ) a b) na granty pro kontaktní místa za účelem sběru údajů (průměrně  $25\,000\text{ EUR}$  ročně na jeden členský stát  $\times 2\text{ roky} = 1,4\text{ milionu EUR}$ ). Celkové náklady by tak představovaly přibližně 3 miliony EUR na období dvou let. Vyšší jsou i rizika, jelikož by se jednalo o kombinaci relativně vyšších nákladů a o změnu orientace, která nemusí být pro všechny zúčastněné strany stejně přínosná.

#### **Varianta č. 4: zrušení EUCPN**

Možnost zrušení EUCPN má jen velmi malou podporu. Všeobecně se má za to, že síť je pro členské státy stále přínosnější, především pak od přijetí rozhodnutí Rady z roku 2009. Pokud by byla zrušena, snížila by se schopnost EU a členských států podporovat předcházení trestné činnosti a také by bylo těžší angažovat členské státy a další hlavní zúčastněné strany do připravování a realizace inovačních a rozumných způsobů prevence, které by byly doplňkem klasických opatření pro prosazování práva. Nejvíce by na tom trály ty členské státy, jejichž politiky pro předcházení trestné činnosti jsou ještě v rané fázi. Vzhledem k tomu, že pro spolupráci na úrovni EU v oblasti předcházení trestné činnosti stále existují jednoznačné důvody, tato varianta by neodpovídala potřebám hlavních zúčastněných stran. Zohlední-li se navíc poměrně nízké náklady na provoz EUCPN, úspory by byly nevýrazné.

### **5. ZÁVĚREČNÉ POZNÁMKY**

Evropská síť pro předcházení trestné činnosti prokázala, že je stále užitečným nástrojem – pomáhá tvůrcům politik na unijní i vnitrostátní úrovni a má značný potenciál být přínosná i na úrovni místní. Její práce se stále zlepšuje a Komise je přesvědčena, že EUCPN se bude dále přizpůsobovat tak, aby byla schopna dostát novým požadavkům.

Z důvodů uvedených v oddíle 4.2 a také s ohledem na pozitivní vývoj v uplynulých dvou letech (za předpokladu, že budou zvažena doporučení v oddíle 4.1) se Komise domnívá, že **zřízení pozorovacího střediska pro předcházení trestné činnosti**, které by vycházelo z EUCPN, nebo by existovalo paralelně vedle ní, prozatím **není naléhavou potřebou ani není politicky či finančně žádoucí v krátkodobém výhledu**.

**Upřednostňovanou variantou je tedy posílení EUCPN („EUCPN +“), k němuž by mělo dojít navýšením zdrojů jejího sekretariátu.** To by EUCPN umožnilo soustředit se na konsolidaci dosavadního pokroku a na další zlepšování jejího chodu v souladu s doporučeními uvedenými v oddíle IV a v externím hodnocení. Mělo by se zvláště zapracovat na zviditelnění jejích činností a na jejich aktivním sdělování zúčastněným stranám. Síť má zárodečné rysy „pozorovacího střediska“ a časem by se mohla vyvinout tak, aby byly tyto rysy posíleny. S přípravnými pracemi v tomto směru se již započalo v rámci stávající dohody o grantu financovaném prostřednictvím programu ISEC.

Náklady na postupný rozvoj EUCPN se odhadují na přibližně 1,2 milionu EUR na období dvou let, které by začalo v okamžiku vypršení stávajícího grantu na akci (v polovině roku 2014). Členské státy se mohou rozhodnout financovat EUCPN samy, nebo mohou požádat o spolufinancování v rámci programu financování ISEC (prostřednictvím grantu na akci).

Nezávisle na jakékoli potenciální budoucí žádosti o finanční podporu z programu ISEC by měl být budoucí rozvoj EUCPN spojen s pevnějšími závazky ze strany všech členských států EU, pokud jde o jejich aktivní přispívání k práci EUCPN.

Komise se domnívá, že by se měla zřídit pracovní skupina členů správní rady EUCPN, která by za podpory sekretariátu zvážila a provedla doporučení uvedená v oddíle IV této zprávy a v externím hodnocení.

Komise doporučuje, aby byla v roce 2016 práce EUCPN opět vyhodnocena, a to ve vztahu k výsledkům za příští tři roky (2013–2015). Při tomto příštím hodnocení by se mohla opět zvážít užitečnost zřízení pozorovacího střediska pro předcházení trestné činnosti. Komise se těší na diskusi o dalším rozvoji EUCPN na základě této zprávy, zejména pak na diskusi s dalšími orgány EU a s členskými státy.