



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 30.11.2012
COM(2012) 717 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

Evalueringsrapport om Det Europæiske Kriminalpræventive Net

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

Evalueringsrapport om Det Europæiske Kriminalpræventive Net

1. INDLEDNING

Forebyggelse af kriminalitet anerkendes som et vigtigt redskab i indsatsen for at øge borgernes sikkerhed og tryghed. I **Lissabontraktaten** nævnes forebyggelse af kriminalitet som en af forudsætningerne for at etablere og opretholde et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed¹. Også i **Stockholmprogrammet** gentages betydningen af forebyggelse af kriminalitet: *"Den bedste metode til mindskelse af kriminalitet er", hævdes det, "at træffe effektive foranstaltninger til forebyggelse af kriminalitet, herunder fremme af social inddragelse, ved at anvende en tværfaglig strategi, der også omfatter administrative foranstaltninger, og ved at fremme samarbejdet mellem de administrative myndigheder, Unionsborgere der har tilsvarende erfaringer og berøres på tilsvarende vis af kriminalitet og hermed forbundet usikkerhed i deres dagligdag"*.

Systematiske cost-benefitanalyser vedrørende programmer for forebyggelse af kriminalitet eller undersøgelser af omkostningerne ved kriminalitet², som kan bruges til at udvikle kriminalpræventive foranstaltninger, er endnu ikke almindelig praksis i Europa, men undersøgelser, som er tilgængelige i lande, der har en længere tradition for dette (USA, Det Forenede Kongerige, New Zealand og Australien), viser, at forebyggelse af kriminalitet "virker", og at de omkostninger, der er forbundet med kriminalitet (herunder både materiel og psykologisk skade, der påføres ofrene), meget ofte er højere end omkostningerne til forebyggelse af kriminalitet. Også specialiserede FN-organer³ fremmer og støtter proaktivt en gradvis overgang til nye metoder til forebyggelse af kriminalitet i stedet for straf.

Det Europæiske Kriminalpræventive Net (EUCPN) blev oprettet ved Rådets afgørelse 2001/427/RIA, ophævet ved **Rådets afgørelse 2009/902/RIA**. Hovedformålet med Rådets afgørelse fra maj 2001 om oprettelse af et europæisk kriminalpræventivt net var at fremme kriminalpræventive aktiviteter og etablere en platform for udveksling af værdifuld god praksis for forebyggelse af kriminalitet. I henhold til Rådets nye afgørelse fra 2009 er EUCPN's opgaver følgende:

¹ I artikel 2 i Lissabontraktaten hedder det: *"Unionens mål er at fremme freden, sine værdier og befolkningernes velfærd. Unionen giver borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser, hvor der er fri bevægelighed for personer, kombineret med passende foranstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser, asyl, indvandring og forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet"* (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:DA:PDF>).

² Eksempler omfatter omkostningerne i forbindelse med vold (Corso, Mercy, Simon, Finkelstein og Miller, 2007) eller seksuel vold (Miller, Taylor og Sheppard, 2007), omkostningerne i forbindelse med alkoholrelateret kriminalitet (Miller, Levy, Cohen og Cox, 2006; Miller, Levy, Spicer og Taylor, 2006), omkostningerne i forbindelse med frygt for kriminalitet (Dolan og Peasgood, 2007), omkostninger til kriminalitet i bestemte stater (Aos et al., 2001) og omkostningerne til psykisk behandling (Cohen og Miller, 1998).

³ UNITED NATIONS CRIME AND JUSTICE INFORMATION NETWORK, Centre for International Crime Prevention, Office for Drug Control and Crime Prevention (<http://www.uncjin.org/index.html>).

- at lette samarbejde, kontakter og udveksling af oplysninger og erfaringer mellem aktører inden for kriminalitetsforebyggelse
- at indsamle, vurdere og formidle evaluerede oplysninger, herunder god praksis med hensyn til eksisterende kriminalpræventive tiltag
- at tilrettelægge konferencer, navnlig en årlig konference om bedste praksis, og andre aktiviteter, herunder den årlige uddeling af den europæiske kriminalitetsforebyggelsespris, med henblik på at opfylde formålene med nettet og formidle resultaterne heraf til en bred kreds
- at stille sagkundskab til rådighed for Rådet og Kommissionen, i det omfang det er nødvendigt
- at aflægge rapport til Rådet om sine aktiviteter hvert år gennem bestyrelsen og de kompetente tjenester. Rådet opfordres til at godkende rapporten og sende den til Europa-Parlamentet
- at udvikle og gennemføre et arbejdsprogram, der bygger på en klart defineret strategi, som har til formål at identificere og reagere på relevante kriminalitetstrusler.

I Rådets afgørelse beskrives også EUCPN's struktur og rammerne for dets arbejde. Ud over en **bestyrelse**, der udgøres af **nationale repræsentanter**, består nettet af et **forretningsudvalg**, **kontaktpunkter**⁴ og et **sekretariat**. Europa-Kommissionen er observatør⁵ i bestyrelsen og deltager i forretningsudvalgets møder. EUCPN's forretningsorden forklarer, hvordan disse forskellige enheder skal samarbejde med hinanden og tredjeparter.

EUCPN's grundlæggende mål blev igen bekræftet i den **flerårige strategi** for Det Europæiske Kriminalpræventive Net, som blev vedtaget af bestyrelsen i december 2010 for perioden indtil udgangen af 2015. Den udbygger nettets mission og definerer den på følgende måde: "*At bidrage til udviklingen og udbredelsen af en tværfaglig og forebyggende strategi over for kriminalitet og følelsen af utryghed på europæisk plan. På den baggrund spiller nettet en central rolle som støtte for politikere og fagfolk på europæisk, nationalt og lokalt plan*". Den flerårige strategi definerer endvidere visionen, missionen, målgrupperne og de strategiske mål, som nettet skal opnå i løbet af den femårige periode. Den fastlægger de politiske retningslinjer med særligt fokus på fire typer aktiviteter: i) at være referencepunkt for nettets målgrupper, ii) at formidle viden om forebyggelse af kriminalitet, iii) at støtte forebyggelse af kriminalitet på nationalt og lokalt plan og iv) at udvikle EU-politik og -strategier vedrørende forebyggelse af kriminalitet.

EUCPN's målgrupper identificeres som: i) fagfolk og politikere på lokalt plan, ii) fagfolk og politikere på nationalt plan og iii) relevante europæiske og internationale agenturer, organisationer, arbejdsgrupper osv. Mere specifikke prioriteter fastlægges derefter i årlige arbejdsprogrammer.

⁴ I henhold til artikel 6 i Rådets afgørelse bistår kontaktpunkterne de nationale repræsentanter med udveksling af nationale oplysninger og national ekspertise vedrørende kriminalitetsforebyggelse inden for nettet.

⁵ Der er i øjeblikket fem observatører, som repræsenterer henholdsvis Kroatien, EU-agenturer (Europol og EONN), Europa-Kommissionen og Generalsekretariatet for Rådet. Observatører kan deltage i bestyrelsens arbejde, men har ikke stemmeret.

EUCPN modtager i øjeblikket finansiell støtte under særprogrammet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet"⁶ i form af en bevilling til en værdi af 845 000 EUR for perioden fra midten af 2011 til midten af 2014.

I henhold til artikel 9 i Rådets afgørelse fra 2009 forelægger Kommissionen en evalueringsrapport for Rådet om nettets aktiviteter med særligt fokus på effektiviteten af nettets og dets sekretariats arbejde under hensyntagen til samspillet mellem nettet og andre relevante interessenter senest den 30. november 2012.

I Stockholmprogrammet opfordrede Det Europæiske Råd Kommissionen til at forelægge et forslag om oprettelse af et **observationscenter for kriminalprævention** (OPC), "*som skal have til opgave at indsamle, analysere og formidle viden om kriminalitet, herunder organiseret kriminalitet (herunder statistikker) og kriminalitetsforebyggelse, at støtte og fremme medlemsstaternes og EU-institutionernes forebyggende foranstaltninger og at udveksle bedste praksis. OPC bør bygge videre på det arbejde, der er gjort inden for rammerne af EUCPN, og evalueringen af det. Det bør omfatte eller erstatte EUCPN, have et sekretariat i et eksisterende EU-agentur og fungere som en særskilt enhed*". I henhold til Stockholmprogrammet skal forslaget forelægges senest i 2013.

Dette dokument evaluerer derfor EUCPN's arbejde i de sidste to og et halvt år og fremsætter anbefalinger med hensyn til fremtiden og omhandler i den forbindelse muligheden for at oprette et observationscenter for kriminalprævention.

2. EKSTERN EVALUERING

For at have et velunderbygget grundlag for at tage stilling til den fremtidige udvikling af EUCPN blev der gennemført en uafhængig, ekstern evaluering af EUCPN i de første måneder af 2012⁷. Den eksterne evaluering omhandlede flere aspekter af EUCPN, herunder dets resultater i de sidste to og et halvt år samt dets organisation og styring. Endelig omhandlede den en række udviklingsmuligheder.

Den eksterne evaluering konkluderede generelt, at EUCPN fungerer forholdsvis godt og har opnået fremskridt i forhold til de mål, der blev lastlagt i Rådets afgørelse fra 2009 og den flerårige strategi for 2010-2015. Efter vedtagelsen af Rådets afgørelse i 2009 og opfølgingsaktiviteterne har strategien og målgrupperne for EUCPN været betydeligt mere veldefinerede. Det er blevet styrket og gjort mere professionelt, navnlig efter oprettelsen af det nye sekretariat, som har ydet tiltrængt støtte til nettets aktiviteter.

Sammenlignet med situationen, da den sidste evaluering blev gennemført⁸, er der taget fat om mange mangler, EUCPN's aktiviteter er blevet mere målrettede, og både kvaliteten og kvantiteten af de udarbejdede produkter er blevet forbedret. Eksempel: Siden 2012 har EUCPN's sekretariat udarbejdet "**tematiske dokumenter**". Det første dokument om sport,

⁶ Europa-Kommissionens særprogram "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/prevention-of-and-fight-against-crime/index_en.htm).

⁷ Denne evaluering blev gennemført af Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES). Undersøgelsen findes på webstedet for GD HOME: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/index_en.htm.

⁸ Evaluering af EUCPN gennemført i 2008-2009 af 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)).

videnskab og kunst i forebyggelsen af kriminalitet blandt børn og unge var baseret på det arbejde, som den tidligere formandstrio havde udført. I juni 2012 offentliggjorde EUCPN's sekretariat den første halvårslige "**European Crime Prevention Monitor**", som fremlægger oplysninger om situationen og tendenserne for kriminalitet baseret på statistikker, undersøgelser og rapporter fra forskellige kilder. Formålet med disse rapporter er at give en hurtig og væsentlig, men udvalgt oversigt over situationen og udviklingen inden for kriminalitet og forebyggelse af kriminalitet. Målgrupperne er lokale, nationale og europæiske fagfolk og politikere.

Nye initiativer som f.eks. oprettelse af en **database over interessenter**, udsendelse af et **omdesignet nyhedsbrev**, **World Café**er under bestyrelsens møder og iværksættelse af en **undersøgelse af tilbagemeldinger fra interessenter** har desuden alle bidraget til forbedret samarbejde, kontakt samt udveksling af oplysninger og erfaring mellem aktører inden for forebyggelse af kriminalitet (Bulgarien har f.eks. for nylig vedtaget en strategi for forebyggelse af kriminalitet, der i høj grad tager udgangspunkt i oplysninger fra EUCPN). EUCPN's bestyrelsesmøder har i stigende grad behandlet indholdsmæssige spørgsmål i stedet for procedurespørgsmål. Flere medlemsstater deltager nu i **konkurrencen om den europæiske kriminalitetsforebyggelsespris**.

Andre væsentlige aktiviteter omfatter i alt **18 forskningsprojekter**, der siden 2009 har modtaget støtte under EUCPN-arbejdsprogrammerne. Disse projekter omhandlede forebyggelse af vold i hjemmet, genoprettende retfærdighed, udvikling af beregning af de økonomiske omkostninger ved kriminalitet, udvikling af administrative foranstaltninger til bekæmpelse af organiseret kriminalitet, mindske af gentagen kriminalitet blandt unge, nabohjælp, fremme af social inklusion, udvikling af god praksis for konfliktstyring i lokalsamfund osv. Resultaterne af alle projekterne kan findes på EUCPN's websted. Der blev gennemført et betydeligt antal **systematiske gennemgange** i 2008 vedrørende forskellige initiativer og aktiviteter til forebyggelse af kriminalitet. Derefter blev der først offentliggjort systematiske gennemgange i maj 2012, da det danske kriminalpræventive net offentliggjorde en systematisk gennemgang på EUCPN's websted af betydningen af mentorordninger og fritidsaktiviteter for udsatte unge.

EUCPN's websted har – trods dets tekniske begrænsninger – nu en mere avanceret **søgbar onlinedatabase** over god praksis og ajourførte **oplysninger om strategier for og foranstaltninger til forebyggelse af kriminalitet**.

Den eksterne evaluering påpegede dog også en **række svagheder**: 1) evalueringen kunne ikke finde dokumentation for, at EUCPN-aktiviteter altid hænger sammen med de prioriteter for forebyggelse af kriminalitet, som EU og medlemsstaterne står overfor; 2) kvaliteten af EUCPN's produkter er generelt god, og disse produkter er nyttige, men der er plads til yderligere tilpasning til målgrupperne; 3) EUCPN er generelt mindre god til at nå ud til målgrupper på lokalt plan end på nationalt eller europæisk plan (selv om de to ovennævnte produkter – de tematiske dokumenter og "European Crime Prevention Monitor" – specifikt er henvendt til fagfolk på nationalt og lokalt plan); 4) et betydeligt antal projekter vedrørende forebyggelse af kriminalitet, som støttes af særprogrammet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet", gennemføres uden samarbejde med eller endda underretning af EUCPN; 5) der er en betydelig forskel i de skiftende formandskabers kapacitet til at lede EUCPN; 6) målet om at stille centrale dokumenter til rådighed på forskellige EU-sprog på webstedet med henblik på at tiltrække en bredere læserskare og levere dokumentation til interessenter på især lokalt plan blev ikke opfyldt; 7) mange af kontaktpunkterne tilfører tilsyneladende ingen merværdi til EUCPN's arbejde og synlighed, og i nogle medlemsstater var der ingen

kontaktpunkter; 8) EUCPN's aktiviteter støttes af forholdsvist beskedne midler, og dets aktiviteter og resultater står i forhold til de finansielle midler; 9) der skal gøres mere for at fremhæve EUCPN's profil.

3. EUCPN'S ROLLE

I en stor del af det seneste årti er EUCPN's udvikling sket uden en stærk europæisk lovgivningsramme. EU havde begrænset kompetence⁹ på området for forebyggelse af kriminalitet, og i det omfang det havde beføjelser, vedrørte de primært organiseret kriminalitet. Med Lissabontraktatens ændringer af traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) fik EU en stærkere rolle på området for forebyggelse af kriminalitet.

Som et resultat heraf anføres det i artikel 84 i den konsoliderede udgave af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), at Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure kan *"fastsætte foranstaltninger for at fremme og støtte medlemsstaternes indsats inden for kriminalitetsforebyggelse, uden at der er tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser"*.

Generelt kan det siges, at EU-dimensionen af forebyggelse af kriminalitet på mange måder er blevet styrket i de senere år, herunder via gennemførelsen af en række initiativer med henblik på at støtte medlemsstaterne i deres indsats for at bekæmpe kriminalitet¹⁰. Med den stadig mere grænseoverskridende karakter af kriminalitet og den stadig mere utydelige¹¹ skelnen mellem organiseret kriminalitet og "hyppigt forekommende kriminalitetsformer" er det nødvendigt, at der indføres en effektiv EU-ramme, som kan forbedre resultaterne af den kriminalpræventive indsats på alle niveauer.

Selv om kriminaliteten har været faldende i mange år¹², er der i nogle EU-medlemsstater¹³ tegn på, at denne udvikling er vendt, hvilket muligvis afspejler virkningerne af den

⁹ Det hedder i artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union og i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab: "at bevare og udbygge Unionen som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor der er fri bevægelighed for personer, kombineret med passende foranstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser, asyl, indvandring og forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet". Artikel 29, afsnit 2, henviser til "... at forebygge og bekæmpe organiseret og anden kriminalitet, især terrorisme, menneskehandel og overgreb mod børn, ulovlig narkotikahandel og ulovlig våbenhandel, korruption og svig,..." (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/da/oj/2006/ce321/ce32120061229da00010331.pdf>).

¹⁰ Særlige bestemmelser om forebyggelse af kriminalitet er indført ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/36/EU af 5. april 2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor (artikel 18) og direktiv 2011/92/EU om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi (artikel 23). I EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2012-2016 (KOM(2012)286 endelig) udpeges forebyggelse af menneskehandel som et af de prioriterede områder (prioritet B).

¹¹ Kriminalitet begået af mobile "omrejsende" kriminelle grupper er et godt eksempel på denne stadig mere utydelige skelnen mellem organiseret kriminalitet og "hyppigt forekommende kriminalitetsformer". Disse kriminalitetsformer omfatter butikstyveri, tyveri af metal, biltyveri, indbrud i private hjem og lommetyveri.

¹² I de fleste lande har kriminaliteten været jævnt faldende i perioden siden 2002-2003, selv om tendensen var stigende i nogle medlemsstater (Danmark, Finland, Luxembourg, Portugal, Rumænien og Sverige). De lande, hvor faldet i kriminalitet som helhed var mest bemærkelsesværdigt, var Cypern, Grækenland, Malta, Polen og Det Forenede Kongerige. Selv nylige tal for Det Forenede Kongerige (kriminalitet registreret af [politiet](#) i England og Wales) angiver et yderligere fald på 4,2 % i de år, der slutter marts 2011 og marts 2012. Det samlede antal forbrydelser, der er registreret for ni ud af 10 hovedkategorier af

økonomiske recession¹⁴. EU's borgere tillægger desuden sikkerhed stor betydning¹⁵. Som følge deraf er forebyggelse af kriminalitet – og samarbejde på EU-plan for at fremme denne indsats – stadig en prioritet for EUCPN's centrale interesser og EU's borgere generelt¹⁶. Rationalet for en videreudvikling af EUCPN er derfor stadig gyldigt.

4. DEN FREMTIDIGE UDVIKLING AF EUCPN

I det følgende afsnit gives der anbefalinger med henblik på at afhjælpe de svagheder, der blev identificeret under den eksterne evaluering. To af disse skiller sig ud: for det første behovet for at forbedre EUCPN's synlighed¹⁷ og – i sammenhæng hermed – behovet for at sikre bedre overensstemmelse mellem EUCPN's aktiviteter og de aftalte prioriteter på EU-plan, herunder ved at skabe synergi med andre initiativer og organer. Dette vil bidrage til øget fokus og opbygning af knowhow om forskellige former for kriminalitet, således at der kan skabes merværdi i samspillet med både det lokale plan og det europæiske plan, og således at problemet med manglende synlighed også kan løses.

4.1. Hvordan skal EUCPN især ændres?

Der skal for det første gennemføres en række foranstaltninger, som kan medvirke til at styrke EUCPN's resultater, indvirkning og merværdi.

- (1) EUCPN bør mere systematisk **tilpasse sine prioriteter til de aftalte EU-prioriteter**, herunder prioriteterne i den strategi for EU's indre sikkerhed, EU's politikcyklus og andre sikkerhedsrelaterede initiativer, som medlemsstaterne har tilsluttet sig (der er f.eks. en tydelig forbindelse mellem EUCPN og det uformelle net af kontaktpunkter med kompetence på området administrative foranstaltninger¹⁸, der skal forebygge og bekæmpe organiseret kriminalitet¹⁹, som bør undersøges nærmere).

overtrædelser, faldt sammenlignet med det foregående år, idet hærværk faldt med næsten 10 % (kilde: tabeller fra Det Forenede Kongeriges politi). Bag disse generelle tendenser findes der dog betydelige forskelle i udviklingen for de forskellige typer kriminalitet. Siden 2006-2007 har politiet registreret mere kriminalitet i en række medlemsstater, navnlig [indbrud i private hjem](#) og [narkohandel](#). Den type registreret kriminalitet, der faldt mest, var tyveri af motorkøretøjer efterfulgt af vold og røveri. (Kilde: 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 Se medierapporter om Grækenland (<http://www.balkananalysis.com/greece/2011/05/15/organized-crime-in-greece-statistics-trends-and-police-countermeasures-in-2011-2/>).

¹⁴ Se også OCTA (2011), s. 6: "The recent global economic crisis and the connected financial restraints have made communities more tolerant to illicit commodities, especially counterfeit goods" (Den nylige globale økonomiske krise og de deraf følgende finansielle begrænsninger har gjort grupper mere tolerante over for ulovlige varer, herunder især forfalskede varer).

¹⁵ Ni ud af ti europæere betragter organiseret kriminalitet som en betydelig trussel mod EU's sikkerhed (se Eurobarometer 371 fra 2011, s. 28).

¹⁶ I henhold til den undersøgelse af centrale interesser, der blev gennemført i forbindelse med denne evaluering, anførte næsten to tredjedele (65,2 %) af respondenterne, at samarbejde på EU-plan mellem medlemsstaterne med henblik på at fremme forebyggelse af kriminalitet er enten "meget" eller "ret" vigtigt. Dette bekræfter resultaterne af den særlige Eurobarometer-undersøgelse 380 "Awareness of Home Affairs"-rapporten fra juni 2012, s. 51-60, hvori det anføres, at ni ud af ti europæere (91 %) mener, at EU-institutionerne og de enkelte medlemsstater bør samarbejde tættere med henblik på at bekæmpe terrorisme og kriminalitet.

¹⁷ Den samlede lave svarprocent i undersøgelsen og det store antal "ved ikke"-svar er kun to eksempler på, at kendskabet til EUCPN og dets aktiviteter er begrænset.

¹⁸ Den såkaldte "administrative tilgang" til bekæmpelse af organiseret kriminalitet kan bedst beskrives som en kombination af værktøjer på administrativt plan, der har til formål at forebygge, at organiseret

- (2) I sammenhæng med ovennævnte bør EUCPN styrke sin rolle ved at **bidrage til EU's og medlemsstaternes udformning af politikker** på området for forebyggelse af kriminalitet. I øjeblikket er EUCPN's bidrag på EU-plan stadig beskedne.
- (3) En mere strategisk tilgang til fastlæggelsen af EUCPN's aktiviteter og en styrkelse af dets indsats for at bidrage til EU's og medlemsstaternes udformning af politikker bør støttes gennem udvikling af en overvågningsfunktion, der har karakter af et **observationscenter**²⁰. En bedre videnbase om forebyggelse af kriminalitet på EU-plan bør primært etableres ud fra tilgængelige data (f.eks. fra Europol og Eurostat), og overlapninger med eksisterende initiativer bør undgås.
- (4) For at støtte sådanne overvågningsaktiviteter bør EUCPN fortsætte sit **samarbejde**²¹ **med Eurostat og andre** med henblik på at forbedre de statistiske oplysninger på EU-plan, men også for at undgå overlapninger med igangværende eller planlagte aktiviteter.
- (5) EUCPN bør **forbedre sine resultater** for at øge kapaciteten til at reagere over for centrale aktørers behov, hvis de nødvendige ressourcer er tilgængelige. EUCPN's sekretariat spiller en vigtig rolle i denne henseende. Medlemsstaterne bør ligeledes opfordres til at yde et mere aktivt bidrag til EUCPN's arbejde (f.eks. ved mere regelmæssigt at indgive data til det eller ved at fremvise bedste praksis), så der kan opnås bedre resultater.
- (6) En central prioritet for EUCPN bør være at udarbejde **materiale om god praksis til fagfolk inden for forebyggelse af kriminalitet på regionalt og lokalt plan**, herunder når det efterspørges. EUCPN's kapacitet til at løse denne opgave kræver, at netværkssamarbejdet med fagfolk intensiveres på EU-plan, så resultaterne af denne aktivitet og andre aktiviteter (f.eks. **konkurrencen om den europæiske kriminalitetsforebyggelsespris**) kan udmøntes i brugbart materiale.
- (7) I løbet af den undersøgte periode har EUCPN udviklet **tættere forbindelser med en række andre enheder**. I den henseende bør Eurostat, Cepol (på grund af muligheden for at styrke EUCPN's kapacitet til at nå ud til fagfolk på lokalt plan), og Europol (på grund af Europolis rolle i bestræbelserne på at identificere fremtidige

kriminalitet infiltrerer den offentlige sektor, økonomien eller dele af den offentlige forvaltning. Rådets konklusioner om bekæmpelsen af kriminalitet begået af mobile (omrejsende) kriminelle grupper blev vedtaget i november 2010 og indeholdt bestemmelser om oprettelse af et uformelt net af kontaktpunkter med kompetence på området administrative foranstaltninger (http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-10-322_da.htm). Nettet blev oprettet i 2011, men har intet sekretariat.

¹⁹ I henhold til Rådets afgørelse om EUCPN (artikel 2, stk. 2) kan EUCPN undersøge "*enhver foranstaltning, der har til formål at nedbringe eller på anden vis bidrage til at nedbringe kriminaliteten og frygten for kriminalitet...*". I den flerårige strategi for EUCPN anføres det ligeledes, at EUCPN bør bidrage til at fremme en tværfaglig og præventiv tilgang til kriminalitet. Af hensyn til effektiviteten og bæredygtigheden bør der skabes øget synergi mellem EUCPN og nettet, muligvis også fra et organisatorisk synspunkt.

²⁰ Dette kan omfatte udvikling af en bedre forståelse af tendenserne på EU-plan og på tværs af medlemsstaterne med hensyn til kriminalitet, fastlæggelse af en oversigt over medlemsstaternes institutioner, strategier og politikker på området for forebyggelse af kriminalitet (nogle af disse oplysninger er allerede tilgængelige). For så vidt en vurdering er mulig, bør de mulige indvirkninger af foranstaltninger til forebyggelse af kriminalitet på forskellige former for kriminalitet vurderes.

²¹ EUCPN og Eurostat deltager begge i den ekspertgruppe, som assisterer Kommissionen i forbindelse med gennemførelsen af handlingsplanen for 2011-2015 vedrørende måling af kriminalitet (KOM(2011)713 endelig).

udfordringer og prioriteter i forbindelse med bekæmpelse af organiseret kriminalitet) prioriteres.

- (8) Indholdet, udformningen og brugervenligheden af **EUCPN's websted** bør forbedres, helst via udvikling af et nyt websted, da det nuværende tilsyneladende har nået sin grænse med hensyn til tekniske muligheder, således at det kan opfylde brugernes behov.

De ændringer, som blev indført ved Rådets afgørelse fra 2009, har styrket EUCPN's organisation og styring, men der kan dernæst indføres yderligere forbedringer via en række foranstaltninger:

- (1) Der er stadig betydelig forskel mellem **de skiftende EUCPN-formandskabers effektivitet og kapacitet**, når det gælder lederskab af EUCPN. Det er stadig vigtigt, at formandskabet skifter mellem medlemsstaterne for at skabe en følelse af "ejerskab" blandt EU's medlemsstater, men medlemsstaterne bør forpligte sig til at tildele tilstrækkelige ressourcer til EUCPN-formandskabet. Sekretariatet bør involveres tæt i arbejdet for at støtte planlægningen og gennemførelsen af prioriteter.
- (2) De **nationale repræsentanters rolle (medlemmer af EUCPN's bestyrelse)**, især i forbindelse med fremme af EUCPN i deres lande, bør også fastlægges mere detaljeret. Nationale repræsentanter for medlemsstater, der har tiltrådt EU inden for det seneste årti, befinder sig stadig i en stejl læringskurve med hensyn til integration af forebyggelse af kriminalitet i deres overordnede sikkerhedspolitik. EUCPN er for dem først og fremmest en nyttig kilde til information og inspiration. De fleste andre medlemsstater har mange års erfaring med forebyggelse af kriminalitet, og nogle af dem deler den aktivt. EUCPN's succes afhænger dog i høj grad af alle de nationale repræsentanters aktive bidrag til nettets aktiviteter på og efter møderne i EUCPN's bestyrelse.
- (3) Den rolle, som **observatørerne** i EUCPN's bestyrelse spiller, bør afklares med hensyn til, hvem der kan opnå denne status, og deres deltagelse i bestyrelsesmøderne bør afgøre, om denne status fortsat skal tildeles.
- (4) Da det bidrag, som EUCPN-**kontaktpunkterne** yder til indsatsen for at fremme EUCPN og dets aktiviteter, ikke har kunnet dokumenteres, bør deres rolle tages op til fornyet overvejelse²² og i det mindste defineres bedre, f.eks. ved at sikre, at alle medlemsstater udpeger kontaktpunkter, der efterfølgende omdannes til et aktivt net af fagfolk inden for forebyggelse af kriminalitet, som knyttes tæt sammen med EUCPN's arbejde. Alternativt bør begrebet EUCPN-kontaktpunkter helt opgives og erstattes af f.eks. net af akademikere, der i hvert enkelt tilfælde yder et videnskabeligt bidrag til EUCPN's aktiviteter.
- (5) Denne forskning bekræfter generelt, at EUCPN's **sekretariat** støtter nettet effektivt trods dets begrænsede kapacitet (tre fuldtidsmedarbejdere). Oprettelsen af sekretariatet er sandsynligvis den vigtigste strukturændring, der har medvirket til at forbedre nettes samlede resultater. Et stærkere sekretariat vil være et vigtigt aktiv for EUCPN's fremtidige udvikling.

²²

Se fodnote 4 for oplysninger om deres rolle i henhold til Rådets afgørelse.

4.2. EUCPN i forhold til et observationscenter for kriminalprævention som nævnt i Stockholmprogrammet

Der foreligger ingen klar definition af et "observationscenter" på EU-plan, men der er generel enighed om, at de vigtigste opgaver og aktiviteter for europæiske observationscentre (eller organisationer med karakter af observationscentre) mindst er følgende:

1. Regelmæssig **indsamling, overvågning, analyse, fortolkning og formidling af data** til alle berørte parter inden for et bestemt politikområde i de forskellige lande med henblik på at give EU og medlemsstaterne et samlet billede af situationen, foranstaltninger eller aktiviteter inden for deres ansvarsområde
2. Identifikation af **nye tendenser og bedste praksis** på tværs af medlemsstaterne ofte baseret på et **fælles sæt nøgleindikatorer**, som i et vist omfang muliggør sammenligning mellem de forskellige medlemsstater
3. Udarbejdelse af et sæt **tekniske dokumenter, rapporter, undersøgelser og andre produkter**, der specifikt har til formål at formidle oplysninger til målgrupperne som f.eks. beslutningstagere, akademiske grupper, fagfolk og offentligheden
4. Fremme af **netværkssamarbejde og drøftelser mellem interessenter** gennem oprettelse af arbejdsgrupper, fora og/eller møder.

EUCPN har i øjeblikket kun et "observationscenters" elementære træk.

Ud over de specifikke konklusioner og anbefalinger, der er fastlagt ovenfor, blev forskellige mere generelle modeller for EUCPN's udvikling undersøgt i den eksterne evaluering. Disse omfattede fastholdelse af status quo, forbedring af EUCPN, oprettelse af et europæisk observationscenter for kriminalprævention og opgivelse af EUCPN.

Model 1: Status quo

Hvis den nuværende situation bevares uændret, kan EUCPN sandsynligvis fortsat fungere på en ganske tilfredsstillende måde. Det vil dog også betyde, at der ikke vil blive taget fat om de identificerede mangler, og merværdien ved EUCPN vil ikke fuldt ud blive udnyttet, så det kan opfylde de forventninger, der ligger bag afgørelsen fra 2009. Dette kan få centrale interessenter til at tabe interessen for nettet, hvilket kan føre til model 4: opgivelse af EUCPN. Derfor og af de grunde, der er anført under model 4, anbefales model 1 ikke.

Model 2: EUCPN+

For at udnytte de fremskridt, der er opnået indtil videre, og for at muliggøre en videre trinvis udvikling i overensstemmelse med anbefalingerne i afsnit 4.1, vil EUCPN få øget sin kapacitet til at tage fat om de centrale interessenters prioriteter via et styrket sekretariat og en række foranstaltninger vedrørende nettets synlighed. Disse forbedringer kan opnås ved at fordoble dets i forvejen meget beskedne ressourcer, som derefter stadig kun vil repræsentere et forholdsvis lille budget sammenlignet med lignende net. Yderligere omkostninger omfatter f.eks. i) udvidelse af sekretariatet (anslået 180 000 EUR til to ekstra medarbejdere x 2 år = 360 000 EUR), ii) udvikling og vedligeholdelse af websted (= 150 000 EUR for en toårig periode) og iii) styrket rolle for/netværkssamarbejde mellem kontaktpunkter eller alternativt etablering af net af akademikere (f.eks. to møder om året pr. år x 2 = 100 000 EUR). De samlede omkostninger til EUCPN vil være ca. 600 000 EUR pr. år eller 1,2 mio. EUR for to

år, hvilket skal sammenlignes med det nuværende finansieringsniveau (ca. 300 000 EUR²³ pr. år).

Model 3: Europæisk observationscenter for kriminalprævention

Oprettelse af et egentligt observationscenter vil forbedre EUCPN's evne til at overvåge og analysere tendenser på området for forebyggelse af kriminalitet. Denne type data er relevant for centrale interessenter på nationalt plan, men interessenter på regionalt plan og lokalt plan ønskede primært at udveksle god praksis og andre typer produkter, som i øjeblikket udarbejdes af EUCPN. Ved overvejelsen af merværdien ved et observationscenter skal der også tages højde for de ekstra omkostninger, som vil være betydeligt højere end ved model 2. Med udgangspunkt i de anslåede omkostninger til model 2 (1,2 mio. EUR) vil den yderligere nødvendige finansiering omfatte i) endnu to sekretariatsmedarbejdere, som skal hjælpe med at koordinere observationscentrets dataindsamling og -analyse (180 000 EUR x 2 år = 360 000 EUR) og ii) støtte til kontaktpunkter til dataindsamling (i gennemsnit 25 000 EUR pr. år pr. medlemsstat x 2 år = 1,4 mio. EUR). De samlede omkostninger vil beløbe sig til 3 mio. EUR for en periode på to år. Risiciene er også højere på grund af en kombination af forholdsvis høje omkostninger og en ændring af fokus, som ikke nødvendigvis vil være lige fordelagtig for alle interessenter.

Model 4: Opgivelse af EUCPN

Der er meget begrænset støtte til at opgive EUCPN. Der er bred enighed om, at EUCPN skaber flere og flere fordele for medlemsstaterne, navnlig siden vedtagelsen af Rådets afgørelse i 2009. Hvis det opgives, vil det mindske EU's og medlemsstaternes kapacitet til at fremme forebyggelse af kriminalitet, og det vil blive vanskeligere at engagere medlemsstaterne og andre centrale interessenter i indsatsen for at udarbejde og gennemføre innovative og smarte metoder til at forebygge kriminalitet på en måde, der supplerer klassisk lov håndhævelse. Medlemsstater, hvis politikker for forebyggelse af kriminalitet stadig er i en tidlig fase, vil være de største tabere. Da der stadig er en stærk begrundelse for at samarbejde om forebyggelse af kriminalitet på EU-plan, vil denne model ikke medvirke til at opfylde de centrale interessenters behov. I betragtning af EUCPN's forholdsvis lave driftsomkostninger vil besparelserne desuden være begrænsede.

5. AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER

EUCPN har i stigende grad vist sig at være et nyttigt instrument, som kan støtte politikere på europæisk og nationalt plan, og som kan skabe betydelig merværdi på lokalt plan. På baggrund af EUCPN's hidtidige resultater har Kommissionen tillid til, at nettet fortsat vil tilpasse sig nye udfordringer.

Af de grunde, der er fastlagt i afsnit 4.2, og på baggrund af den positive udvikling i de sidste to år (under hensyntagen til anbefalingerne i afsnit 4.1.) finder Kommissionen, at **oprettelse af et observationscenter for kriminalprævention** baseret på eller i tillæg til EUCPN i øjeblikket **hverken opfylder et presserende behov eller er politisk eller finansielt ønskværdigt på kort sigt.**

²³ Aktivitetsstøtte på 845 000 EUR, som dækker en periode på tre år, kræver 5 % samfinansiering fra EU's medlemsstater.

Forbedring af EUCPN ("EUCPN+"), navnlig gennem et sekretariat med flere ressourcer, er derfor den foretrukne model, da den vil give EUCPN mulighed for at koncentrere sig om at konsolidere de fremskridt, der er opnået indtil videre, og yderligere forbedre sin drift i overensstemmelse med anbefalingerne i afsnit 4 og den eksterne evaluering. Der kræves en særlig indsats for at øge synligheden af nettets aktiviteter og formidle dem proaktivt til dets interessenter. EUCPN har et observationscenters elementære træk og kan med tiden udvikle sig, således at disse træk forstærkes. Det indledende arbejde er allerede påbegyndt i denne henseende under den nuværende støtteaftale, der finansieres via særprogrammet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet".

Omkostningerne til trinvis udvikling af EUCPN anslås til ca. 1,2 mio. EUR for en periode på to år, som starter, når den nuværende aktivitetsstøtte udløber (midten af 2014). Medlemsstaterne kan beslutte at finansiere EUCPN selv eller alternativt beslutte at ansøge om samfinansiering under særprogrammet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" (via aktivitetsstøtte).

Uafhængigt af eventuelle fremtidige ansøgninger om finansiel støtte under særprogrammet bør EUCPN's fremtidige udvikling ske i overensstemmelse med et fastere tilsagn fra alle EU's medlemsstater om aktiv støtte til EUCPN's arbejde.

Der bør efter Kommissionens opfattelse oprettes en arbejdsgruppe bestående af medlemmerne af EUCPN's bestyrelse, som støttes af sekretariatet, og som skal overveje og imødekomme anbefalingerne i denne rapport's afsnit 4 og i den eksterne evaluering.

Kommissionen anbefaler, at EUCPN's arbejde i de næste tre år (2013-2015) evalueres igen i 2016. Til den tid bør fordelene ved at oprette et observationscenter for kriminalprævention overvejes igen. Kommissionen ser frem til at drøfte EUCPN's udvikling på grundlag af denne rapport, navnlig med de andre EU-institutioner og medlemsstaterne.