



Brüssel, 30.11.2012  
COM(2012) 717 final

## **KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE**

**Euroopa Liidu kriminaalpreventsiooni võrgustiku hindamise aruanne**

# KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE

## Euroopa Liidu kriminaalpreventsiooni võrgustiku hindamise aruanne

### 1. SISSEJUHATUS

Kriminaalpreventsioon on oluline vahend, mis aitab kaasa kodanike ohutuse ja turvalisuse tagamisele. **Lissaboni lepingus** nimetatakse kuritegevuse ennetamist ühe alustalana vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala moodustamisel ja säilitamisel<sup>1</sup>. Kriminaalpreventsiooni tähtsust rõhutatakse ka **Stockholmi programmis**: „Kuritegevuse taset on kõige paremini võimalik alandada tõhusate kuritegevuse ennetamise meetmete, sealhulgas sotsiaalse kaasatuse edendamise abil, kasutades valdkondadevahelist lähenemisviisi, mis hõlmab ka haldusmeetmete võtmist ja haldusasutuste vahelise koostöö edendamist. Liidu kodanikel on sarnased kogemused ning kuritegevus ja sellest tulenev turvatunde puudumine mõjutab nende igapäevaelu sarnaselt.”

Kriminaalpreventsiooni programmidega seotud korrapäraste kulude-tulude analüüsimine või kuritegevusest tulenevate kulude uurimine<sup>2</sup> kriminaalpreventsiooni meetmete väljatöötamise eesmärgil ei ole Euroopas veel üldiselt tavaks, ent nendes riikides tehtud uuringute põhjal, kus selliseid uuringuid tehakse juba pikema aja jooksul (Ameerika Ühendriigid, Ühendkuningriik, Uus-Meremaa ja Austraalia), võib järeldada, et kriminaalpreventsioonist on kasu ning et kuritegevusest tulenevad kulud (nii materiaalsed kulud kui ka ohvritele põhjustatud psühholoogilise kahju hüvitamise kulud) on sageli palju suuremad kui kuritegevuse ennetamise kulud. Ka ÜRO eriotstarbelised organid<sup>3</sup> toetavad ja edendavad järkjärgulist suundumist kuritegevuse ennetamise innovatiivsete meetodite poole, selle asemel et piirduda kuritegude eest karistamisega.

Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustik (EUCPN) loodi nõukogu otsusega 2001/427/JSK, mis tunnistati kehtetuks **nõukogu otsusega 2009/902/JSK**. Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustiku loomist käsitleva nõukogu 2001. aasta mai otsuse peamine eesmärk oli edendada kriminaalpreventsiooni ja võimaldada vahend kriminaalpreventsiooni heade tavade jagamiseks. Nõukogu uues, 2009. aastal vastu võetud otsuses on võrgustiku ülesanded sätestatud järgmiselt:

- hõlbustada koostööd, kontakte ning teabe ja kogemuste vahetamist kriminaalpreventsiooni ekspertide vahel;

<sup>1</sup> Lissaboni lepingu artiklis 2 on sätestatud: „Liidu eesmärk on edendada rahu, oma väärtusi ja oma rahvaste hüvangut. Liit moodustab oma kodanikele vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva sisepiirideta ala, kus isikute vaba liikumine on tagatud koos välispiirikontrolli, varjupaiga ja sisserändega ning **kuritegevuse ennetamise** ja selle vastu võitlemisega seotud asjakohaste meetmete võtmisega” (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:ET:PDF>).

<sup>2</sup> Näiteks järgmised uuringud: vägivallakuritegude kulud (Corso, Mercy, Simon, Finkelstein & Miller, 2007) või seksuaalvägivalla kuritegude kulud (Miller, Taylor & Sheppard, 2007), alkoholijoobes sooritatud kuritegude kulud (Miller, Levy, Cohen & Cox, 2006; Miller, Levy, Spicer & Taylor, 2006), kuriteokartusest võetavate meetmete kulud (Dolan & Peasgood, 2007), kuritegevuse kulud konkreetsetes riikides (Aos et al., 2001) ning vaimse tervishoiu kulud (Cohen & Miller, 1998).

<sup>3</sup> ÜRO KRIMINAAL- JA JUSTIITSTEABE VÕRGUSTIK, Rahvusvahelise Kriminaalpreventsiooni Keskus, uimastikontrolli ja kriminaalpreventsiooni büroo (<http://www.uncjin.org/index.html>).

- koguda, hinnata ja edastada hinnatud teavet, sealhulgas häid tavasid kriminaalpreventsiooni valdkonna käimasolevate tegevuste vallas;
- korraldada konverentse ja eelkõige iga-aastast konverentsi parimate tavade teemal ning muid tegevusi (sealhulgas iga-aastane Euroopa kriminaalpreventsiooni auhind), mille eesmärk on võrgustiku eesmärkide saavutamine ja selle tulemuste laialdane levitamine;
- anda ekspertteavet nõukogule ja komisjonile, kui seda palutakse;
- esitada nõukogule igal aastal juhatuse ja pädevate tööorganite kaudu aruanne oma tegevuse kohta; nõukogul palutakse aruanne kinnitada ning edastada see Euroopa Parlamendile;
- töötada välja tööprogramm, mis põhineb selgelt määratletud strateegial, milles võetakse arvesse kuritegevusest tulenevate asjassepuutuvate ohtude kindlaksmääramist ning neile reageerimist, ning rakendada seda tööprogrammi.

Nõukogu otsuses kirjeldatakse ka Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustiku struktuuri ja tegevusraamistikku. Lisaks **juhatusele**, millesse kuuluvad **rahvuslikud esindajad**, on võrgustikul veel **täitevkomitee**, **kontaktpunktid**<sup>4</sup> ja **sekretariaat**. Euroopa Komisjon täidab võrgustiku juhatuses vaatlaja<sup>5</sup> rolli ja osaleb täitevkomitee koosolekutel. Võrgustiku töökorras selgitatakse, millisel viisil on need eri elemendid üksteise ja kolmandate isikutega seotud.

Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustiku põhieesmärgi kinnitati veel kord võrgustiku **mitmeaastases strateegias**, mille juhatuse võttis vastu 2010. aasta detsembris ja mis kehtib kuni 2015. aasta lõpuni. Strateegias on võrgustiku ülesannet täpsustatud ja see on sõnastatud järgmiselt: „Võrgustik aitab kaasa eri valdkondi hõlmava ennetava lähenemisviisi arendamisele ja edendamisele kuritegevuse ja kuriteokartuse suhtes Euroopa tasandil. Selle taustal on võrgustikul oluline roll Euroopa, riiklike ja kohalike poliitikakujundajate ja erialaspetsialistide toetamisel.” Lisaks määratakse mitmeaastases strateegias kindlaks nägemused, ülesanded, sihtrühmad ja strateegilised eesmärgid, millele võrgustik peaks viie aasta jooksul keskenduma ja millega seoses tuleks tulemusi saavutada. Selles nähakse ette tegevussuunad, mis keskenduvad eelkõige neljale ülesandele: i) pakkuda abi ja toetust võrgustiku sihtrühmadele; ii) levitada kriminaalpreventsioonialaseid teadmisi; iii) toetada kriminaalpreventsiooni riiklikul ja kohalikul tasandil ning iv) arendada ELi kriminaalpreventsioonialast poliitikat ja strateegiat.

Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustiku sihtrühmadena käsitatakse järgmisi rühmi: i) kohaliku tasandi spetsialistid ja poliitikud; ii) riigi tasandi spetsialistid ja poliitikud ning iii) asjaomased ELi ja rahvusvahelised ametid, organisatsioonid, töörühmad jne.

<sup>4</sup> Vastavalt nõukogu otsuse artiklile 6 toetavad kontaktpunktid rahvuslikke esindajaid riigi kriminaalpreventsioonialase teabe ja ekspertteadmiste vahetamisel võrgustiku raames.

<sup>5</sup> Praegu on juhatuses 5 vaatlajat, kes esindavad Horvaatiat, ELi ameteid (Europol, Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskus (EMCDDA)) ning Euroopa Komisjoni ja nõukogu sekretariaati. Vaatljad võivad osaleda võrgustiku juhatuse tegevuses, ent neil puudub hääleõigus.

Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustik saab praegu toetust programmist „Kuritegevuse ennetamine ja selle vastu võitlemine” (ISEC)<sup>6</sup>. Toetussumma 845 000 eurot on ette nähtud ajavahemikuks 2011. aasta keskpaigast kuni 2014. aasta keskpaigani.

Vastavalt nõukogu 2009. aasta otsuse artiklile 9 esitab komisjon nõukogule 30. novembriks 2012 hindamisaruande võrgustiku tegevuse kohta, keskendudes eelkõige võrgustiku ja selle sekretariaadi töö tõhususele ning võttes nõuetekohaselt arvesse võrgustiku ja muude asjaomaste sidusrühmade koostoimet.

Stockholmi programmis kutsub Euroopa Ülemkogu komisjoni esitama ettepaneku asutada **kriminaalpreventsiooni vaatluskeskus**, „mille ülesandeks on koguda, analüüsida ja levitada teadmisi kuritegevuse, sealhulgas organiseeritud kuritegevuse (sealhulgas statistika) ja kriminaalpreventsiooni kohta, toetada ja edendada liikmesriikide ja liidu institutsioonide tegevust ennetusmeetmete võtmisel ning vahetada parimaid tavasid. Kriminaalpreventsiooni vaatluskeskus peaks põhinema Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustiku raames tehtud töö ja selle töö hindamisel. Kriminaalpreventsiooni vaatluskeskus peaks hõlmama või asendama Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustiku ning vaatluskeskuse sekretariaat peaks paiknema liidu olemasolevas agentuuris ja toimima eraldiseisva üksusena.” Stockholmi programmis on märgitud, et ettepanek tuleks esitada hiljemalt 2013. aastaks.

Seetõttu hinnatakse käesolevas dokumendis Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustiku viimase kahe ja poole aasta tööd ning antakse soovitusi edaspidiseks, käsitledes samuti kriminaalpreventsiooni vaatluskeskuse asutamise võimalikkust.

## 2. VÄLISHINDAMINE

Selleks et saada nõuandeid Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustiku edasiarendamiseks, korraldati 2012. aasta esimestel kuudel võrgustiku sõltumatu välishindamine<sup>7</sup>. Välishindamise käigus keskenduti võrgustiku eri aspektidele, sealhulgas viimase kahe ja poole aasta tulemustele, korraldusele ja juhtimisele, ning pakuti lõpuks välja mitu arengustsenaariumit.

Välishindamise üldine järeldus oli, et Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustik toimib võrdlemisi hästi ja on teinud häid edusamme nõukogu 2009. aasta otsuses ja aastateks 2010–2015 kavandatud mitmeaastases strateegias sätestatud eesmärkide saavutamisel. Pärast nõukogu 2009. aasta otsuse vastuvõtmist ja selle alusel võetud meetmeid on võrgustikul tunduvalt paremini sõnastatud strateegia ja konkreetsemalt kindlaks määratud sihtrühmad. Võrgustiku struktuuri on tugevdatud ja selle tegevus on muutunud professionaalsemaks, eriti pärast seda, kui loodi uus sekretariaat, kes on võrgustiku tegevust oluliselt toetanud.

Võrreldes eelmise hindamise<sup>8</sup> ajal valitsenud olukorraga, on paljud puudused kõrvaldatud, võrgustiku tegevus paremini suunatud ning töö kvantiteet ja kvaliteet paranenud. Näiteks koostab Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustiku sekretariaat alates 2012. aastast **temaatilisi dokumente**. Esimene dokument „Sport, teadus ja kunst kui abivahendid

<sup>6</sup> Euroopa Komisjoni toetusprogramm „Kuritegevuse ennetamine ja selle vastu võitlemine” ([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)).

<sup>7</sup> Hindajaks oli strateegia- ja hindamisteenuste keskus (Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES)). Hindamise tulemusi saab näha siseasjade peadirektoraadi veebisaidil: [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> Strateegia ja hindamisteenuste keskuse 2008.–2009. aasta hinnang (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)).

kuritegevuse ennetamiseks laste ja noorte seas” põhines eelmise eesistujakolmiku tehtud töö. 2012. aasta juunis avaldas võrgustiku sekretariaat esimest korda kogumiku „**European Crime Prevention Monitor**”, mida on plaanis välja anda iga kuue kuu tagant ja mis sisaldab statistikal ning eri allikatest pärinevatel uurimustel ja aruannetel põhinevat teavet kuritegevuse olukorra ja suundumuste kohta. Nende aruannete eesmärk on anda kiire ja kokkuvõtlik, ent valikuline ülevaade kuritegevuse ja kriminaalpreventsiooni olukorrast ja suundumustest. Kogumiku sihtrühmaks on kohaliku, riikliku ja Euroopa tasandi spetsialistid ja poliitikud.

Lisaks sellele on kriminaalpreventsiooni valdkonna osalejate koostöö, kontaktide ning teabe- ja kogemustevahetuse parandamisele kaasa aidanud sellised uued algatused nagu **sidusrühmade andmebaasi** koostamine, **uue kujundusega infolehtede** levitamine, **maailmakohviku (world café) vormis arutelude korraldamine** juhatuse koosolekutel ja **sidusrühmade tagasisidet käsitleva uuringu** tegemine (näiteks võttis Bulgaaria hiljuti vastu riikliku kriminaalpreventsiooni strateegia, mis põhineb suures osas Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustiku teabel). Võrgustiku juhatuse koosolekutel arutatakse menetluslike küsimuste asemel üha rohkem sisulisi küsimusi. Lisaks võib täheldada, et viimasel ajal osaleb üha rohkem liikmesriike **Euroopa kriminaalpreventsiooni auhinnavõistlusel**.

Muude oluliste saavutustena võib nimetada kokku **18 uurimisprojekti**, mida on võrgustiku tööprogrammidest toetatud alates 2009. aastast. Nende projektide raames on käsitletud selliseid teemasid nagu koduvägivalla ennetamine, restoratiivne õigus, kuritegevuse kuluhinnangute koostamine, organiseeritud kuritegevuse vastaseks võitluseks vajalike haldusmeetmete väljatöötamine, korduvkuritegevuse vähendamine noorte seas, lepituse kasutamine naabritevaheliste tülide korral, sotsiaalse kaasatuse edendamine, kogukondadevaheliste konfliktiküsimuste lahendamise heade tavade väljatöötamine jne. Kõikide projektide tulemusi saab vaadata võrgustiku veebisaidil. 2008. aastal **vaadati** kuritegevuse ennetamise valdkonnas **süsteemaatilisel läbi** märkimisväärne hulk eri algatusi ja meetmeid. Paraku jäi see tegevus mõneks ajaks soiku ja järgmine läbivaatamine toimus alles 2012. aasta mais, mil Taani kriminaalpreventsiooni võrgustik avaldas Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustiku veebisaidil riskirühma kuuluvate noorte juhendamise ja neile vaba aja tegevuse pakkumise tõhusust käsitleva süsteemaatilise läbivaatamise tulemused.

Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustiku veebisaidil on hoolimata selle tehnilistest piirangutest nüüd paremini väljaarendatud **sidusandmebaas**, millest saab otsida teavet heade tavade kohta, ning ajakohastatud **teave kriminaalpreventsiooni meetmete ja strateegiate kohta**.

Välishindamise käigus toodi paraku esile ka **hulk puudujääke**: 1) ei suudetud leida tõendeid selle kohta, et Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustiku meetmed on alati seotud ELi ja liikmesriikide kriminaalpreventsiooni prioriteetidega; 2) võrgustiku töö kvaliteet on üldiselt hea ja selle tulemused kasulikud, aga võrgustiku tegevust tuleks siiski veelgi rohkem kohandada sihtrühmade vajadustele; 3) võrgustiku edu kohaliku tasandi sihtrühmadeni jõudmisel on võrreldes riikliku või ELi tasandi sihtrühmadega paraku väiksem (ehkki eespool nimetatud kaks toodet – temaatilised dokumendid ja kogumik „European Crime Prevention Monitor” – on just eelkõige suunatud riikliku või kohaliku tasandi erialaspetsialistidele); 4) suurt hulka programmist ISEC toetust saavaid kriminaalpreventsiooni projekte rakendatakse ilma võrgustiku kaasabit ja sageli ka võrgustikku teavitamata; 5) roteeruvate eesistujate suutlikkus anda võrgustikule juhtiv roll on väga erinev; 6) kavatsust panna olulisemad dokumendid võrgustiku veebisaidile üles ELi eri keeltes, et suurendada lugejaskonda ja

võimaldada sidusrühmadele, eelkõige kohaliku tasandi sidusrühmadele abimaterjali, ei ole ellu viidud; 7) paljud kontaktpunktid ei aita võrgustiku toimimisele ega nähtavuse suurendamisele mingil määral kaasa ning mitmes liikmesriigis ei ole kontaktpunkte üldse nimetatud; 8) võrgustiku tegevust toetatakse võrdlemisi tagasihoidlike rahaliste vahenditega ning seetõttu on ka võrgustiku tegevus ja tulemused tagasihoidlikud; 9) rohkem jõupingutusi on tarvis teha võrgustiku nähtavuse suurendamiseks.

### 3. EUROOPA KRIMINAALPREVENTSIOONI VÕRGUSTIKU ROLL

Möödunud aastakümnel toimus Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustiku areng suuremalt jaolt ilma ELi tugeva õigusraamistiku toetuseta. ELil oli kriminaalpreventsiooni valdkonnas tollal piiratud pädevus,<sup>9</sup> mis piirdus peamiselt organiseeritud kuritegevuse vastase võitlusega. Lissaboni lepinguga Euroopa Liidu lepingusse (ELi leping) ja Euroopa Liidu toimimise lepingusse (ELi toimimise leping) tehtud muudatustega anti ELile kriminaalpreventsiooni valdkonnas tugevam roll.

See kajastub Euroopa Liidu toimimise lepingu (**ELi toimimise leping**) konsolideeritud versiooni artiklis 84, milles on öeldud, et Euroopa Parlament ja nõukogu võivad seadusandliku tavamenetluse kohaselt „kehtestada meetmeid liikmesriikide tegevuse edendamiseks ja toetamiseks kuritegevuse ennetamise alal. Sellised meetmed ei või kohustada liikmesriike oma õigus- ja haldusnorme ühtlustama”.

Üldiselt võib öelda, et möödunud aastatel on ELi rolli kuritegevuse ennetamisel mitmel viisil tugevdatud, sealhulgas on tehtud mitmesuguseid algatusi liikmesriikide toetamiseks nende võitluses kuritegevuse vastu<sup>10</sup>. Kuritegevuse piiriülese mõõtmise laienemise ning organiseeritud kuritegevuse ja nn massikuritegevuse vahelise erinevuse ähmastumise<sup>11</sup> taustal on ELi tõhus ja kindel raamistik hädavajalik eduvõimaluste suurendamiseks kuritegude ennetamisel kõikidel tasanditel.

<sup>9</sup> Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 2 sõnastus on järgmine: „– säilitada ja arendada liitu vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva alana, kus isikute vaba liikumine on tagatud üheskoos nii välispiirikontrolli, varjupaiga ja sisserändega kui ka kuritegevuse ennetamise ja selle vastu võitlemisega seotud asjakohaste meetmete võtmisega”. Artikli 29 teises lõigus on öeldud, et see eesmärk saavutatakse „organiseeritud või muu kuritegevuse, eelkõige terrorismi, inimkaubanduse ja lastevastaste kuritegude, ebaseadusliku uimasti- ja relvakaubanduse, korruptsiooni ja pettuste vältimisega ning nende vastu võitlemisega ...” (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:ET:pdf>).

<sup>10</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2011. aasta direktiivi 2011/36/EL, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset, ning direktiivi 2011/93/EL, mis käsitleb laste seksuaalse kuritarvitamise ja ärakasutamise ning lasteporno vastast võitlust, on lisatud konkreetseid kuritegevuse ennetamise meetmeid (vastavalt artikkel 18 ja artikkel 23). Inimkaubanduse kaotamist käsitlevas ELi strateegias aastateks 2012–2016 (COM(2012)286 final) on ühe peamise prioriteedina nimetatud inimkaubanduse tõhusamat ärahoidmist (prioriteet B).

<sup>11</sup> Organiseeritud kuritegevuse ja massikuritegevuse vahelise erinevuse ähmastumise heaks näiteks on kuriteod, mille on pannud toime mobiilsed kuritegelikud rühmitused. Sellised kuriteod on näiteks poevargus, metallivargus, veosevargus, majadesse sissemurdmine ja taskuvargus.

Ehkki kuritegevus Euroopas on juba mõnda aega vähenenud,<sup>12</sup> leidub mõnes ELi liikmesriigis<sup>13</sup> märke sellest, et see suundumus on nüüd vastupidiseks muutumas. Põhjuseks võib olla majanduslangus<sup>14</sup>. Lisaks sellele tunnevad ELi kodanikud endiselt muret oma turvalisuse pärast<sup>15</sup> ja selle mure arvessevõtmine on oluline. Seega jääb kriminaalpreventsioon ning selle edendamiseks tehtav ELi tasandi koostöö prioriteediks Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustiku peamiste sidusrühmade jaoks ning üldisemalt ka ELi kodanike jaoks<sup>16</sup>. Seetõttu jääb võrgustiku edasise arendamise alus püsima.

#### 4. EUROOPA KRIMINAALPREVENTSIOONI VÕRGUSTIKU EDASIARENDAMINE

Käesolevas jaotises antakse soovitusi välishindamise käigus kindlakstehtud puudujääkide kõrvaldamiseks. Kahte neist tuleb eriti esile tuua: vajadus suurendada Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustiku nähtavust<sup>17</sup> ning sellega seotud vajadus viia võrgustiku tegevus paremini vastavusse ELi tasandil kokkulepitud prioriteetidega, tekitades muu hulgas sünergia teiste organite ja algatustega. See aitaks tegevust paremini suunata ning konkreetsete kuritegevuse valdkondade kohta oskusteavet koguda, samuti aitaks koostöö nii kohalikul kui ka ELi tasandil suurendada võrgustiku tegevuse lisaväärtust ja parandada seega võrgustiku nähtavust.

##### 4.1. Milliseid muudatusi tuleb Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustikus teha?

Kõigepealt tuleks võtta mitmesuguseid meetmeid Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustiku toimimise parandamiseks ning mõju ja lisaväärtuse suurendamiseks.

- (1) Võrgustik peaks **viima oma prioriteetid järjekindlamalt vastavusse ELi tasandil kokkulepitud prioriteetidega**, sealhulgas selliste prioriteetidega, mis sisalduvad sisejulgeoleku strateegias, ELi poliitikatsükli ja muudes ELi liikmesriikide poolt heakskiidetud samalaadsetes algatustes (näiteks võib täheldada selgeid seoseid võrgustiku ning organiseeritud kuritegevuse ennetamiseks ja selle vastu võitlemiseks

<sup>12</sup> Enamikus ELi riikides on kuritegevus alates 2002. või 2003. aastast pidevalt vähenenud, ent mõnes liikmesriigis (Luksemburg, Portugal, Rootsi, Rumeenia, Soome ja Taani) on see samal ajal suurenenud. Kuritegude koguarv vähenes kõige märkimisväärselt Kreekas, Küprosel, Maltal, Poolas ja Ühendkuningriigis. Ühendkuningriigi puhul osutavad ka veel värskeimad andmed (Inglismaa ja Walesi politsei registreeritud kuriteod) kuritegevuse vähenemisele 4,2 % võrra ajavahemikul 2011. aasta märtsist 2012. aasta märtsini. Registreeritud kuritegude koguarv vähenes võrreldes eelmise aastaga üheksas kategoorias kümnest ning kuritegelik kahju vähenes peaaegu 10 % (allikas: Ühendkuningriigi politsei esitatud tabelid). Selline üldine suundumus hõlmab paraku suuri erinevusi konkreetset laadi kuritegude toimepanemises. Alates 2006.–2007. aastast on politsei paljudes liikmesriikides registreerinud rohkem kuritegusid, eelkõige majadesse sissemurdmisi ja uimastikaubandusega seotud kuritegusid. Teiselt poolt vähenes eriti tugevalt mootorsõidukite varguste, vägivallakuritegude ja röövimiste arv. (Allikas: 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> Vt Kreeka olukorda käsitlev meediaaruanne (<http://www.balkananalysis.com/greece/2011/05/15/organized-crime-in-greece-statistics-trends-and-police-countermeasures-in-2011-2/>).

<sup>14</sup> Vt ka OCTA (2011), lk 6: „Hiljutine üleilmne majanduskriis ja sellega seotud rahalised piirangud on muutnud kogukonnad ebaseaduslike kaupade, eelkõige võltsitud kaupade suhtes sallivamaks.”

<sup>15</sup> Kümnest eurooplasest üheksa peab organiseeritud kuritegevust oluliseks julgeolekuohuks ELis. Vt 2011. aasta Eurobaromeetri uuring nr 371, lk 28.

<sup>16</sup> Käesoleva hindamise eel peamiste sidusrühmade seas korraldatud küsitluse raames märkis peaaegu kaks kolmandikku (65,2 %) vastanutest, et liikmesriikide koostöö ELi tasandil on kriminaalpreventsiooni edendamise seisukohast kas „väga” või „üsna” oluline. See kinnitab eriotstarbelise Eurobaromeetri uuringu („Teadlikkus siseküsimustest”, uuring nr 380, juuni 2012, lk 51–60) tulemusi, mille kohaselt nõustus kümnest eurooplasest üheksa (91 %) väitega, et ELi institutsioonid ja liikmesriigid peaksid tegema terrorismi ja kuritegevuse vastase võitluse nimel tihedamat koostööd.

<sup>17</sup> Küsimustikule vastamise üldine madal määr ja vastuse „ei tea” valimise sagedus on ainult kaks näidet sellest, et Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustik ja selle tegevus ei ole veel laialdaselt tuntud.

väljatöötatud halduslase lähenemisviisi<sup>18</sup> raames loodud kontaktpunktide mitteametliku võrgustiku vahel<sup>19</sup>; nende seoste edasine uurimine võib tuua kasu).

- (2) Seoses eelneva punktiga peaks võrgustik suurendama oma **panust ELi ja liikmesriikide tasandi poliitika kujundamisse** kriminaalpreventsiooni valdkonnas. Praegu on võrgustiku panus ELi tasandil võrdlemisi tagasihoidlik.
- (3) Strateegilisemat lähenemisviisi võrgustiku tegevuse kavandamisele ja tema panuse suurendamisele ELi ja liikmesriikide tasandi poliitika kujundamisse tuleks pikemas perspektiivis toetada **vaatlevat laadi järelevalvefunktsiooniga**<sup>20</sup>. ELi tasandi kriminaalpreventsiooni käsitlevaid teadmisi tuleks parandada eelkõige olemasolevate andmete (nt EUROPOLi ja EUROSTATi andmete) abil. Vältida tuleks kattuvust muude algatustega.
- (4) Sellise järelevalvetegevuse toetamiseks peaks võrgustik jätkama **koostööd Eurostati ja muude institutsioonidega**, et levitada ELi tasandil paremat statistilist teavet ning vältida mis tahes kattuvust käimasolevate või kavandatud meetmetega.
- (5) Võrgustik peaks oma **tegevust veelgi süvendama**, et suurendada suutlikkust vastata peamiste sidusrühmade vajadustele, eeldusel et võrgustikul on selleks vajalikud ressursid. Võrgustiku sekretariaadil on sellega seoses oluline roll. Samamoodi tuleks õhutada liikmesriike võrgustiku töös aktiivselt osalema (nt edastama korrapärasemalt andmeid või teavitama võrgustikku headest tavadest), et aidata kaasa kvaliteetsemate tulemuste saavutamisele.
- (6) Võrgustiku üks prioriteete peaks olema **koguda kriminaalpreventsiooni valdkonna häid tavaid piirkondliku ja kohaliku tasandi erialaspetsialistide jaoks** ja teha seda ka nõudmise alusel. Selleks et võrgustik oleks võimeline seda tegema, tuleb süvendada ELi tasandi võrkude loomist, sealhulgas spetsialistide seas, ning tagada suutlikkus teisendada kõnealuse ja muude algatuste (nt Euroopa kriminaalpreventsiooni auhind (ECPA)) tulemused kasulikuks materjaliks.
- (7) Käesoleva läbivaatamise aluseks oleval ajavahemikul on võrgustik kujundanud **tihedamad suhted paljude teiste üksustega**. Nende hulgast tuleb prioriteetsete

<sup>18</sup> Nn haldusalast lähenemisviisi organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemiseks võib kõige paremini kirjeldada kui selliste haldustasandil võetavate meetmete komplekti, mis aitavad ennetada organiseeritud kuritegevuse imbustumist avalikku sektorisse, majandusse või avaliku halduse olulistesse struktuuridesse. 2010. aasta novembris võeti vastu nõukogu järeldused mobiilsete kuritegelike rühmituste poolt toime pandud kuritegude vastase võitluse kohta ning dokument sisaldas ka sätteid kontaktpunktide mitteametliku võrgustiku sisseseadmise kohta halduslase lähenemisviisi raames ([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)). Võrgustik seati sisse 2011. aastal, aga sellel puudub praegu veel sekretariaat.

<sup>19</sup> Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustiku loomist käsitleva nõukogu otsuse artikli 2 lõike 2 kohaselt hõlmab võrgustik „kõiki meetmeid, mis on suunatud kuritegevuse ning kodanike ebakindlustunde vähendamisele või muul moel selle kaasaaitamisele ...”. Samamoodi märgitakse võrgustiku mitmeaastases strateegias, et võrgustik peaks aitama kaasa „eri valdkondi hõlmava ennetava lähenemisviisi ... edendamisele kuritegevuse ... suhtes ...”. Tõhususe ja jätkusuutlikkuse tagamiseks tuleks Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustiku ja halduslase lähenemisviisi raames loodud kontaktpunktide mitteametliku võrgustiku koostöötet süvendada, võimaluse korral ka organisatsioonilise poole pealt.

<sup>20</sup> See võiks hõlmata ELi ja liikmesriikide tasandi kuritegevusalaste suundumuste parema mõistmise arendamist, liikmesriikide kriminaalpreventsiooni valdkonna asutuste ülesehitust, strateegiaid ja poliitikat käsitleva ülevaate koostamist (osa sellest teabest on juba praegu kättesaadav) ning kriminaalpreventsiooni meetmete mõju kuritegevuse eri liikidele käsitleva hindamise tegemist, niivõrd kui sellist mõju on võimalik hinnata.

<sup>21</sup> Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustik ja EUROSTAT osalevad mõlemad ekspertide rühmas, kes aitab komisjonil rakendada kuritegevuse valdkonna statistikat käsitlevat tegevuskava aastateks 2011–2015 (KOM(2011)713 (lõplik)).



üksustena esile tuua EUROSTATi, CEPOLit (politseikolledž annab võrgustikule võimaluse suurendada oma suutlikkust jõuda kohaliku tasandi erialaspetsialistideni) ja EUROPOLi (politseiametil on oluline roll organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse edasiste väljakutsete ja prioriteetide kindlaksmääramisel).

- (8) Parandada tuleks **võrgustiku veebisaidi** sisu, kujundust ja kasutajasõbralikkust. Soovitavalt tuleks sisse seada uus veebisait, sest praegune sait on jõudnud oma tehniliste piirideni ja seda ei ole enam võimalik kasutajate nõudmistele paremini kohandada.

Ehkki nõukogu 2009. aasta otsusega tugevdati võrgustiku korraldust ja juhtimist, aitaksid mitmesugused muud meetmed võrgustiku toimimist veelgi paremaks muuta.

- (1) **Roteeruva eesistumise tõttu on võrgustiku tõhusus ja suutlikkus** võtta endale juhtiv roll väga erinev. Ühelt poolt on eesistumise roteerumine oluline peamiselt vastutuse ja omanditunnetuse edendamiseks ELi liikmesriikide seas, ent teiselt poolt peaksid liikmesriigid kohustuma eraldama võrgustiku juhatusele piisavalt vahendeid. Tegevuse kavandamisele ja prioriteetide rakendamisele peaks suurel määral kaasa aitama sekretariaat.
- (2) Üksikasjalikumalt tuleks selgitada **rahvuslike esindajate (võrgustiku juhatuse liikmete)** rolli, eelkõige võrgustiku tutvustamisel oma riigis. Möödunud kümnendikul ELiga ühinenud liikmesriikide rahvuslikud esindajad peavad seoses kriminaalpreventsiooni integreerimisega oma riigi üldisesse julgeolekupoliitikasse veel palju õppima. Võrgustik on nende jaoks esmajoones kasulik teabe- ja inspiratsiooniallikas. Enamikul teistel liikmesriikidel on pikaajaline kriminaalpreventsiooni kogemus ja mõned neist jagavad seda aktiivselt. Võrgustiku edu sõltub sellegipoolest väga suurel määral kõigi rahvuslike esindajate aktiivsest osalusest võrgustiku tegevuses, mis hõlmab nii juhatuse koosolekuid kui ka muud tööd.
- (3) Võrgustiku juhatusse kuuluvate **vaatlejate** rolli tuleks selgitada ning a) määrata kindlaks, kellele võib vaatleja staatuse anda ja b) otsustada, et vaatleja edasise staatuse määrab tema osalemine juhatuse koosolekutel.
- (4) Kuna **kontaktpunktide** lisaväärtuse kohta võrgustiku ja selle tegevuse edendamisel leidub vaid vähe tõendeid, tuleks nende ülesanne<sup>22</sup> läbi vaadata ja vähemalt paremini piiritleda, näiteks tagades, et kõik liikmesriigid nimetavad oma kontaktpunkti ning et nendest kujundatakse kriminaalpreventsiooni valdkonna spetsialistide aktiivne võrgustik, mille tegevus on võrgustiku tööga tihedalt seotud. Teise võimalusena võiks võrgustiku kontaktpunktide idee üldse välja jätta ja asendada kontaktpunktid näiteks akadeemikute võrgustikega, mis võiksid üksikjuhtumite baasil toetada võrgustiku tegevust teaduslikust aspektist.
- (5) Hindamise käigus kinnitati, et **sekretariaat** toetab hoolimata piiratud suutlikkusest (kolm täiskohaga töötajat) võrgustiku tegevust üldiselt hästi. Sekretariaadi sisseseadmine kujutab endast tõenäoliselt kõige tähtsamat struktuurilist muudatust, mis on võrgustiku toimimise üldisele parandamisele kõige rohkem kaasa aidanud. Tugevam sekretariaat oleks oluline vahend võrgustiku edasiseks arendamiseks.

<sup>22</sup>

Kontaktpunktide ülesannet vastavalt nõukogu määrusele on kirjeldatud joonealuses märkuses nr 4.

#### **4.2. Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustik *versus* kriminaalpreventsiooni vaatluskeskus, nagu seda on kirjeldatud Stockholmi programmis**

Ehkki ELi tasandi vaatluskeskuse selge määratlus puudub, ollakse üldiselt nõus, et Euroopa vaatluskeskuste (või vaatlemisega tegelevate organisatsioonide) ühised põhiülesanded ja tegevussuunad on järgmised:

1. konkreetse poliitikavaldkonna **andmete korrapärane kogumine, jälgimine, analüüsimine, tõlgendamine ja levitamine** eri riikide osalejate seas, eesmärgiga anda ELile ja riikidele ülevaade nende vastutusalas valitsevast olukorrast, võetavatest meetmetest või kavandatavast tegevusest;
2. **suundumuste ja parimate tavade** kindlakstegemine kõigis liikmesriikides, tuginedes sageli **ühistele põhinäitajatele**, mis võimaldavad liikmesriike teataval määral võrrelda;
3. **tehniliste dokumentide, aruannete, uurimuste ja muude dokumentide** koostamine konkreetse eesmärgiga levitada teavet sidusrühmade, näiteks poliitikakujundajate, akadeemiliste kogukondade, erialaspetsialistide ja üldsuse seas;
4. **sidemete loomise ja kogemuste vahendamise** edendamine sidusrühmade seas tööühmade moodustamise, foorumide kujundamise ja/või kokkusaamiste korraldamise kaudu.

Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustikul on praegu olemas vaid vaatluskeskuse tunnusjoonte alged.

Lisaks eespool esitatud spetsiifiliste soovitude ja järelduste väljatöötamisele uuriti välishindamise käigus ka mitmesuguseid üldisemaid võimalusi võrgustiku arendamiseks. Need võimalused hõlmasid praeguse olukorra säilitamist, võrgustiku tugevdamist, Euroopa kriminaalpreventsiooni vaatluskeskuse asutamist ja võrgustiku tegevuse lõpetamist.

##### **1. võimalus: praeguse olukorra säilitamine**

Praeguse olukorra säilitamine tähendaks, et võrgustik jätkaks tõenäoliselt oma tegevust üsna rahuldaval viisil. Paraku tähendaks see ka, et kindlakstehtud puudujääke ei kõrvaldataks, võrgustiku lisaväärtust ei kasutataks täielikult ära ja võrgustik ei vastaks seega täielikult 2009. aasta otsuses kirjeldatud ootustele. Seetõttu võivad peamised sidusrühmad kaotada oma huvi võrgustiku vastu, mis tooks paratamatult kaasa 4. võimaluse realiseerumise: võrgustiku tegevus tuleks lõpetada. Sellel ja muudel põhjustel, millele viidatakse 4. võimaluse all, ei ole 1. võimaluse valik soovitatav.

##### **2. võimalus: võrgustiku tugevdamine**

Seni tehtud edusammude süvendamiseks ja positiivse arengu jätkamiseks kooskõlas jaotises 4.1 esitatud soovitustega tuleks võrgustiku suutlikkust suurendada, et ta oleks võimeline tegelema sidusrühmade prioriteetsete küsimustega. Selleks tuleks tugevdada võrgustiku sekretariaati ja võtta hulk meetmeid võrgustiku nähtavuse suurendamiseks. Need parandused oleksid võimalikud siis, kui võrgustiku väga tagasihoidlikke vahendeid suurendataks kaks korda, ning ka sellisel juhul oleks võrgustiku eelarve võrreldes muude samalaadsete võrgustikega endiselt võrdlemisi väike. Lisakulud võivad hõlmata i) sekretariaadi laiendamist (hinnanguliselt 180 000 eurot kahe lisatöötaja eest x 2 aastat = 360 000 eurot), ii) veebisaidi

arendamine ja haldamine (= 150 000 eurot 2 aasta kohta) ning iii) kontaktpunktide tõhusam toimimine / kontaktpunktide võrgustiku loomine või siis akadeemikute võrgustiku loomine (nt 2 kohtumist aastas x 2 = 100 000 eurot). Kogukulud aastas oleksid ligikaudu 600 000 eurot ning kahe aasta kohta 1,2 miljonit eurot. Võrdluseks: praegu eraldatakse võrgustikule aastas ligikaudu 300 000<sup>23</sup> eurot.

### 3. võimalus: Euroopa kriminaalpreventsiooni vaatluskeskus

Iseseisva vaatluskeskuse asutamine aitaks suurendada Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustiku suutlikkust jälgida ja analüüsida kriminaalpreventsiooni suundumusi. Sellised andmed pakuvad huvi riikliku tasandi peamistele sidusrühmadele, ent piirkondliku ja kohaliku tasandi sidusrühmad huvituvad siiski rohkem võimalusest õppida tundma valdkonna head tava ja kasutada muid praeguse võrgustiku töötulemusi. Vaatluskeskuse lisaväärtuse hindamisel tuleb arvesse võtta ka selle asutamise kulusid, mis oleksid tunduvalt suuremad kui 2. võimaluse all esitatud kulud. Lähtudes 2. võimaluse hinnangulisest kulust (1,2 miljonit eurot), võivad vajalikud lisakulud hõlmata i) kulutusi, mida tehakse, et värvata sekretariaati kaks lisatöötajat, kes aitaksid koordineerida andmete kogumist ja analüüsimist vaatluskeskuses (180 000 eurot x 2 aastat = 360 000 eurot) ning ii) toetusi, mida antakse kontaktpunktidele andmete kogumiseks (keskmiselt 25 000 eurot aastas liikmesriigi kohta x 2 aastat = 1,4 miljonit eurot). Kogukulud kahe aasta kohta oleksid umbes 3 miljonit eurot. 3. võimalus hõlmaks ka suuremaid riske, sest selle võrdlemisi suured kulud oleksid kombineeritud tegevusfookuse nihkumisega kõigile sidusrühmadele huvipakkumatelt küsimustelt vaid konkreetsetele sidusrühmadele huvipakkuvatele küsimustele.

### 4. võimalus: võrgustiku tegevuse lõpetamine

Võrgustiku tegevuse lõpetamise idee avaldatakse väga vähe toetust. Võrgustikku käsitatakse kui struktuuri, mis toob liikmesriikidele üha enam kasu, eriti pärast nõukogu 2009. aasta otsuse vastuvõtmist. Selle tegevuse lõpetamine vähendaks ELi ja liikmesriikide suutlikkust edendada kriminaalpreventsiooni ja muudaks keerulisemaks liikmesriikide ja teiste sidusrühmade kaasamise kuritegevuse ennetamise tavapäraseid õiguskaitsemeetmeid täiendavate innovatiivsete ja arukate meetmete ettevalmistamisse ja rakendamisse. Kõige rohkem kaotaksid seejuures need liikmesriigid, kelle kriminaalpreventsiooni poliitika on alles varajases arenguetapis. Kuna kriminaalpreventsiooni valdkonna ELi tasandi koostöö püsib tugevatel alustel, ei vastaks käesolev võimalus peamiste sidusrühmade vajadustele. Lisaks sellele oleks tegevuse lõpetamisest tulenev sääst tagasihoidlik, sest võrgustiku tegevuskulud on üsna väikesed.

## 5. LÕPPMÄRKUSED

Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustik on osutunud üha kasulikumaks vahendiks ELi ja riikliku tasandi poliitikakujundajate toetamisel ning sellel on märkimisväärne potentsiaal luua lisaväärtust ka kohalikul tasandil. Komisjon on võrgustiku üha parematele tulemustele tuginedes veendunud, et võrgustikku on võimalik kohandada ka uutele väljakutsetele.

Jaotises 4.2 selgitatud põhjustel ning võrgustiku viimase kahe aasta positiivse arengu tõttu (eeldusel, et jaotises 4.1 esitatud soovitusi võetakse arvesse) leiab komisjon, et võrgustiku tegevusel põhineva või selle tegevust täiendava **kriminaalpreventsiooni vaatluskeskuse**

<sup>23</sup> Meetmete toetuseks eraldatakse kolme aasta kohta 845 000 eurot ning liikmesriikidelt nõutakse kaasrahastamist 5 % ulatuses.

**asutamine ei ole praegu tungivalt vajalik ega poliitilisest või rahanduslikust seisukohast soovitatav.**

**Eelistatud võimalus on Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustiku tugevdamine sekretariaadi parema rahastamise kaudu,** sest see võimaldaks võrgustikul keskenduda seni tehtud edusammude süvendamisele ja oma toimimise edasisele tõhustamisele, võttes arvesse 4. jaotises ja välishindamise raames esitatud soovitusi. Eriti suuri jõupingutusi tuleb teha võrgustiku tegevuse nähtavamaks muutmiseks ja selle tutvustamiseks sidusrühmadele. Võrgustikul on olemas vaatluskeskuse tunnusoonte alged ning ta on võimeline neid aja jooksul välja arendama. Eeltööd on selles osas juba alustatud programmist „Kuritegevuse ennetamine ja selle vastu võitlemine” (ISEC) rahastatava kehtiva toetuslepingu raames.

Võrgustiku edasiarendamise kulu on hinnanguliselt ligikaudu 1,2 miljonit eurot kahe aasta kohta ning seda ajavahemikku hakatakse arvestama alates kehtiva toetuslepingu lõppemisest (2014. keskel). Liikmesriigid võivad valida, kas nad rahastavad võrgustikku ise või taotlevad kaasrahastamist rahastamisprogrammi ISEC raames (meetmetoetuse vormis).

Sõltumata mis tahes tulevases võimalikust rahalise toetuse taotlemisest programmi ISEC raames, peaks võrgustiku edasine areng rajanema kõikide ELi liikmesriikide tugeval soovil toetada aktiivselt võrgustiku tööd.

Komisjon leiab, et vaja oleks moodustada võrgustiku juhatuse liikmetest koosnev töörühm, keda toetaks sekretariaat ning kes tegeleks käesoleva aruande 4. jaotises ja välishindamise raames esitatud soovitude elluviimisega.

Komisjon soovib hinnata võrgustiku järgmise kolme aasta (2013–2015) tööd 2016. aastal. Siis tuleks uuesti kaaluda ka kriminaalpreventsiooni vaatluskeskuse asutamise vajadust. Komisjon loodab käesolevale aruandele tugineva ja võrgustiku arengut käsitleva arutelu jätkumist teiste ELi institutsioonide ja liikmesriikidega.