



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2012.11.30.
COM(2012) 717 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE A TANÁCSNAK

Értékelő jelentés az európai bűnmegelőzési hálózatról

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE A TANÁCSNAK

Értékelő jelentés az európai bűnmegelőzési hálózatról

1. BEVEZETÉS

A bűnmegelőzés elismerten fontos eszköz a polgárok biztonságának erősítésében. A **Lisszaboni Szerződés** a bűnmegelőzést a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség kialakításának és fenntartásának egyik fő alkotóelemeként említi¹. A **Stockholmi Program** ismételten kiemelte a bűnmegelőzés fontosságát: „*A bűnözés szintje leginkább a bűnmegelőzést célzó – többek között a társadalmi beilleszkedést előmozdító – hatékony intézkedésekkel csökkenthető, olyan multidiszciplináris megközelítést követve, amely az adminisztratív intézkedések meghozatalát, valamint a hatóságok közötti együttműködés előmozdítását is magában foglalja. Az uniós polgároknak hasonló tapasztalataik vannak, és hasonlóan érinti őket a bűnözés és a biztonság ahhoz kapcsolódó hiánya a mindennapi életben.*”

Bár Európában még nem bevett gyakorlat a bűnmegelőzési programokról olyan rendszeres költség-haszon elemzéseket készíteni vagy a bűnözésből eredő költségekről² olyan felméréseket végezni, melyek bűnmegelőzési intézkedések kialakításához felhasználhatóak lennének, a felmérések, amelyek azokban az országokban készültek, ahol ez nagyobb múltra tekint vissza (Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Új-Zéland és Ausztrália), azt jelzik, hogy a bűnmegelőzés „működik”, és a bűnözésből eredő költségek (beleértve az áldozatoknak okozott anyagi és pszichológiai kárt is) egyébként igen gyakran magasabbak, mint a megelőzés költségei. Emellett szakosodott ENSZ-intézmények³ proaktív módon ösztönzik és támogatják a büntetés irányából a bűnmegelőzés innovatív módszerei felé való fokozatos elmozdulást.

Az európai bűnmegelőzési hálózatot (a továbbiakban: EUCPN) a 2001/427/IB tanácsi határozat hozta létre, melyet a **2009/902/IB tanácsi határozat** helyezett hatályon kívül. Az EUCPN-t létrehozó 2001. májusi tanácsi határozat fő célja az volt, hogy előmozdítsa a bűnmegelőző tevékenységeket és eszközt biztosítson a bűnmegelőzésben összegyűlő értékes bevált gyakorlatok megosztásához. 2009-ben az új tanácsi határozat a következőképpen határozta meg az EUCPN feladatait:

¹ A Lisszaboni Szerződés 2. cikke így szól: „Az Unió célja a béke, az általa vallott értékek és népei jólétének előmozdítása. Az Unió egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térséget kínál polgárai számára, ahol a személyek szabad mozgásának biztosítása a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a **bűnmegelőzésre** és bűnüldözésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul.” <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:HU:PDF>

² A példák között szerepel az erőszak költsége (Corso, Mercy, Simon, Finkelstein & Miller, 2007) vagy a szexuális erőszak költsége (Miller, Taylor & Sheppard, 2007), az alkoholhoz kapcsolódó bűncselekmények költsége (Miller, Levy, Cohen & Cox, 2006; Miller, Levy, Spicer & Taylor, 2006), a bűnözéstől való félelem költsége (Dolan & Peasgood, 2007), a bűnözés költsége egyes államokban (Aos et al., 2001), valamint a lelki gondozás költsége (Cohen & Miller, 1998).

³ A EGYESÜLT NEMZETEK BŰNÖZÉSI ÉS IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSI INFORMÁCIÓS HÁLÓZATA, Nemzetközi Bűnmegelőzési Központ, Kábítószer-ellenőrző és Bűnmegelőzési Hivatal <http://www.uncjin.org/index.html>

- megkönnyíti a bűnmegelőzés terén tevékeny szereplők közötti együttműködést, kapcsolattartást, valamint információ- és tapasztalatcserét;
- kiértékelt információkat gyűjt, vizsgál és ad át, beleértve a jelenlegi bűnmegelőzési tevékenységekre vonatkozó bevált gyakorlatokat is;
- a hálózat céljainak elérését elősegítő és eredményeinek széles körű terjesztését szolgáló konferenciákat – különösen a bevált gyakorlattal foglalkozó évenkénti konferenciákat – és egyéb tevékenységeket – ideértve az éves Európai Bűnmegelőzési Díjat is – szervez;
- szakértelmét igény szerint a Tanács és a Bizottság rendelkezésére bocsátja;
- a tanácson és a hatáskörrel rendelkező munkacsoportokon keresztül minden évben jelentést tesz tevékenységeiről a Tanácsnak. A Tanács felkérést kap arra, hogy hagyja jóvá a jelentést és továbbítsa azt az Európai Parlamentnek;
- a bűnözésből eredő releváns fenyegetések meghatározására és az azokra adott válaszokra kiterjedő, egyértelműen meghatározott stratégián alapuló, munkaprogramot dolgoz ki, és végrehajtja azt.

A tanácsi határozat leírja az EUCPN felépítését és működési keretét. A **nemzeti képviselők**ből álló **tanács** mellett e felépítés egy **végrehajtó bizottságot, kapcsolattartó pontokat**⁴ és **titkárságot** is magába foglal. Az Európai Bizottság megfigyelőként⁵ vesz részt a tanácsban, és részt vesz a végrehajtó bizottság ülésein. Az EUCPN eljárási szabályzata kifejti, hogy a különböző alkotórészek hogyan járnak el egymással és harmadik felekkel.

Az EUCPN alapvető céljait megerősítette az EUCPN **többéves stratégiája**, melyet 2010 decemberében fogadott el a tanács a 2015 végéig tartó időszakra. Részletezi az EUCPN küldetését, úgy határozva azt meg, hogy „*európai szinten hozzájárul a bűnözés és bizonytalanságérzet multidiszciplináris és megelőzés-központú megközelítésének kialakításához és terjesztéséhez*”. Ezt szem előtt tartva a hálózatnak központi szerepe van a politikai döntéshozók és a gyakorlati szakemberek támogatásában európai, nemzeti és helyi szinten”. A többéves stratégia ezt követően meghatározza a jövőképet, a küldetést, a célcsoportokat és az ötéves időszak alatt az EUCPN által elérendő stratégiai célokat. Szakpolitikai eligazításokat nyújt, elsősorban négy tevékenységtípusra összpontosítva: i. hogy hivatkozási alapot biztosítson az EUCPN célcsoportjai számára; ii. hogy terjesszék a bűnmegelőzéssel kapcsolatos ismereteket; iii. hogy nemzeti és helyi szinten támogassák a bűnmegelőzést, valamint iv. hogy uniós szakpolitikát és stratégiákat alakítsanak ki a bűnmegelőzés tekintetében.

Az EUCPN célcsoportjait a következőképpen határozták meg: i. gyakorlati szakemberek és politikai döntéshozók helyi szinten; ii. gyakorlati szakemberek és politikai döntéshozók nemzeti szinten; valamint iii. az érintett uniós és nemzetközi ügynökségek, szervezetek, munkacsoportok stb. Az éves munkaprogramok ezt követően konkrétabb prioritásokat határoznak meg.

⁴ A tanácsi határozat 6. cikke szerint a kapcsolattartó pontok támogatják a nemzeti képviselőket a nemzeti bűnmegelőzési információknak és szaktudásnak a hálózaton belüli cseréjében.

⁵ Jelenleg öt megfigyelő van, melyek Horvátországot, uniós ügynökségeket (Europol, EMCDDA) az Európai Bizottságot és a Tanács Főtitkárságát képviselik. A megfigyelők részt vehetnek az EUCPN tanácsának ügyeiben, ám nem rendelkeznek szavazattal.

Az EUCPN-nek jelenleg az ISEC program⁶ pénzügyi támogatást nyújt a 2011 közepétől 2014 közepéig tartó időszak tekintetében juttatott 845,000 EUR összegű támogatás révén.

A 2009-es tanácsi határozat 9. cikke szerint a Bizottság 2012. november 30-ig értékelő jelentést nyújt be a Tanácsnak a hálózat tevékenységeiről, különös figyelmet szentelve a hálózat és a titkársága által végzett munka hatékonyságának, kellően figyelembe véve a hálózat és más érintett érdekelt felek közötti interakciót.

A Stockholmi Programban az Európai Tanács felkérte a Bizottságot, hogy nyújtson be javaslatot **bűnmegelőzési megfigyelőközpont** (OPC) létrehozásáról, „*amelynek feladata a bűncselekményekről, többek között a szervezett bűnözésről (a statisztikai adatokat is ideértve) és a bűnmegelőzésről szóló ismeretek összegyűjtése, elemzése és terjesztése, a tagállamok és az uniós intézmények támogatása a megelőző intézkedések terén, illetve a legjobb gyakorlatok cseréjének előmozdítása. A bűnmegelőzési megfigyelőközpontnak építenie kell az európai bűnmegelőzési hálózat (EUCPN) keretében elvégzett munkára, illetve annak értékelésére. Magában kell foglalnia az EUCPN-t, vagy annak helyébe kell lépnie, titkárságát pedig – önálló egységként működve – egy meglévő uniós ügynökségen belül kell biztosítani. A Stockholmi Program kikötötte, hogy erre irányulóan legkésőbb 2013-ig javaslatot kell benyújtani.*

E dokumentum tehát értékeli az EUCPN által az elmúlt két és fél év alatt végzett munkát, és ajánlásokat nyújt a jövőre vonatkozóan, és ezen belül a bűnmegelőzési megfigyelőközpont létrehozásának megvalósíthatóságát is mérlegeli.

2. A KÜLSŐ ÉRTÉKEKÉLÉS

Annak érdekében, hogy információk álljanak rendelkezésre az EUCPN további fejlesztéséhez, 2012 első hónapjaiban az EUCPN független, külső értékelésére került sor⁷. A külső értékelés számos tekintetben vizsgálta az EUCPN-t, többek között az elmúlt két és fél év során nyújtott teljesítményét, felépítését és irányítását, végül pedig több fejlesztési opciót adott meg.

Összességében véve a külső értékelés azt állapította meg, hogy az EUCPN viszonylag jól működik és a 2009-es tanácsi határozatban és a 2010–2015-ös időszakra szóló többéves stratégiában meghatározott célkitűzésekhez képest jó előrehaladást valósított meg. A 2009-es tanácsi határozat elfogadását és a nyomkövetési tevékenységeket követően az EUCPN sokkal világosabban meghatározott stratégiával és célcsoportokkal rendelkezik. Erősebbé és professzionálisabbá vált, különösen az új titkárság létrehozását követően, amely biztosította a hálózat tevékenységeihez igencsak szükséges támogatást.

A legutóbbi értékelés elvégzésekor tapasztalt helyzethez képest⁸ sok hiányosságot megoldottak, az EUCPN tevékenységei célzottabbá váltak, valamint javult az eredmények minősége és mennyisége. Példa: 2012 óta az EUCPN titkársága „**tematikus**

⁶ Az Európai Bizottság bűnmegelőzésre és a bűnözés elleni küzdelemre vonatkozó pénzügyi támogatási programja http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/prevention-of-and-fight-against-crime/index_en.htm

⁷ Ezt az értékelést a Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES) végezte. A tanulmány elérhető a Belügyi Főigazgatóság honlapján: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/index_en.htm

⁸ Az EUCPN-ről 2008–2009-ben a CES által készített értékelés [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)

dokumentumokat” állít össze. Az első dokumentum, amely "A sport, a tudomány és a művészet a gyermekek és fiatalok körében folytatott bűnmegelőzésben" címet viselte, a korábbi elnökségi trió által végzett munkán alapult. 2012 júniusában az EUCPN titkársága kiadta a hathavonta megjelenő „**Európai bűnmegelőzési szemle**” első számát, mely kiadvány különböző forrásokból származó statisztikákra, felmérésekre és jelentésekre támaszkodva nyújt tájékoztatást a bűnügyi helyzetről és a bűnözési tendenciákról. E jelentések célja, hogy gyors és lényegi, ám meghatározott szempontok szerinti áttekintést nyújtson a bűnözéssel és bűnmegelőzéssel kapcsolatos helyzetről és tendenciákról. Célcsoportjai a helyi, nemzeti és európai gyakorlati szakemberek és politikai döntéshozók.

Továbbá olyan új kezdeményezések, mint az **érdekeltek felek adatbázisának** létrehozása, az **átalakított hírlevél** terjesztése, a tanácsai megbeszélések során rendezett **világkávézók**, valamint az **érdekeltek felek visszajelzéseire irányuló felmérés** elindítása mind hozzájárult a bűnmegelőzés területén dolgozó szereplők közötti jobb együttműködéshez, kapcsolatokhoz, információ- és tapasztalatcseréhez (például Bulgária nemrég elfogadott nemzeti bűnmegelőzési stratégiája erőteljesen támaszkodott az EUCPN-től származó információkra). Az EUCPN tanácsának találkozóin egyre inkább foglalkoztak eljárási kérdésekkel szemben lényegi témákkal. A tagállamok nagyobb számban vesznek részt az **Európai Bűnmegelőzési Díjért (ECPA) folyó versenyben**.

Egyéb lényeges tevékenységek között szerepel összesen **18 kutatási projekt**, amelyek 2009 óta támogatásban részesültek az EUCPN munkaprogramja alapján. E projektek a következőkkel foglalkoztak: a családon belüli erőszak megelőzése, a helyreállító igazságszolgáltatás, a bűnözés gazdasági költségére vonatkozó becslések kialakítása, a szervezett bűnözéssel szembeni küzdelmet szolgáló adminisztratív intézkedések kialakítása, a visszaesés csökkentése a fiatalok körében, szomszédsági közvetítés, a társadalmi befogadás előmozdítása, a közösségi konfliktuskezelés bevált gyakorlatának kialakítása stb. Valamennyi projekt eredménye elérhető az EUCPN honlapján. 2008-ban jelentős számú **rendszeres felülvizsgálat** készült a bűnözői tevékenységek megelőzését szolgáló különböző kezdeményezésekre és tevékenységekre vonatkozóan. Ám ezt követően 2012 májusáig nem adtak ki rendszeres felülvizsgálatot, amikor a dán bűnmegelőzési hálózat rendszeres felülvizsgálatot tett közzé az EUCPN honlapján a kockázatnak kitett fiataloknak szóló mentorálás és szabadidős tevékenységek hatékonyságáról.

Az EUCPN honlapja – technikai korlátai ellenére – ma már **korszerűbb kereshető online adatbázist** tartalmaz **a bevált gyakorlatról** és naprakész **információk** találhatóak rajta a **bűnmegelőzési stratégiákról és intézkedésekről**.

A külső értékelés azonban **több gyengeséget** is azonosított: 1) az értékelés nem talált bizonyítékot arra, hogy az EUCPN tevékenységei minden esetben az EU és a tagállamok előtt álló bűnmegelőzési prioritásokhoz kapcsolódnak; 2) az EUCPN eredményeinek minősége általában jó és e termékek hasznosak, ám lenne lehetőség ezeket még jobban a célcsoportokhoz igazítani; 3) az EUCPN általában helyi szinten kevésbé sikeres a célcsoportok elérésében, mint nemzeti vagy uniós szinten (bár a fent említett két termék – a tematikus dokumentumok és az Európai bűnmegelőzési szemle – kifejezetten a nemzeti és helyi szinten működő gyakorlati szakembereknek szól); 4) az ISEC program által támogatott bűnmegelőzési projektek jelentős részét úgy hajtják végre, hogy eközben nem veszik fel a kapcsolatot az EUCPN-nel, sőt nem is nyújtanak számára tájékoztatást; 5) jelentős eltérés van abban, hogy az egymást váltó elnökségek mennyire képesek eredményesek lenni abban, hogy irányt mutassanak az EUCPN számára; 6) nem vált valóra az a szándék, hogy a szélesebb olvasóközönség elérése, valamint a különösen a helyi szinten működő érdekelteknek szóló

kísérő dokumentáció biztosítása érdekében a honlapra a főbb dokumentumokat különböző uniós nyelveken is elérhetővé tegyék; 7) úgy tűnik, hogy a kapcsolattartó pontok körül sok nem biztosít semmiféle hozzáadott értéket az EUCPN működéséhez és ismertségéhez, továbbá számos tagállamban nincsenek kapcsolattartó pontok; 8) az EUCPN tevékenységei viszonylag szerény finanszírozásban részesülnek, és tevékenységei és eredményei arányosak a pénzügyi ráfordításokkal; 9) többet kell tenni az EUCPN ismertségének fokozása érdekében.

3. AZ EUCPN SZEREPE

Az elmúlt évtized jelentős részében az EUCPN fejlődése erős uniós jogalkotási keret nélkül valósult meg. Az EU-nak korlátozott jogköre⁹ volt a bűnmegelőzés terén, és amennyiben jogkörrel rendelkezett, az főként a szervezett bűnözés területére vonatkozott. A Lisszaboni Szerződés által az Európai Unióról szóló szerződésben (EUSZ) és az Európai Unió működéséről szóló szerződésben (EUMSZ) eszközölt változtatásoknak köszönhetően az EU erőteljesebb szerepet kapott a bűnmegelőzésben.

Ezt tükrözi, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változatának (EUMSZ) 84. cikke megállapítja, hogy az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében „*intézkedéseket állapíthat meg a bűnmegelőzés terén a tagállami intézkedések előmozdítására és támogatására, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját*”.

Összességében megállapítható, hogy az elmúlt évek során sok tekintetben megerősítették a bűnmegelőzés uniós dimenzióját, többek között számos olyan kezdeményezés révén, amelyek arra szolgáltak, hogy segítséget nyújtsanak a tagállamoknak a bűncselekmények elleni küzdelem érdekében tett erőfeszítéseikhez¹⁰. A bűnözés egyre inkább nemzetközivé válásával, valamint a szervezett bűnözés és az úgynevezett tömegbűnözés közötti határ elmosódásával¹¹ hatékony uniós keretre van szükség ahhoz, hogy a bűnmegelőzési erőfeszítéseknek valamennyi szinten nagyobb esélyük legyen a sikerre.

Bár Európában több éve csökken a bűncselekmények száma¹², egyes uniós tagállamokban¹³ vannak arra mutató jelek, hogy e tendencia megfordult, esetleg a gazdasági recesszió hatásait

⁹ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés 2. cikke így szól: „Az Unió fenntartása és fejlesztése a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térségként, ahol a személyek szabad mozgásának biztosítása a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a **bűnmegelőzésre** és bűnüldözésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul.” A 29. cikk második albekezdése a következőket említi: „a szervezett vagy egyéb bűnözés, így különösen a terrorizmus, az emberkereskedelem és a gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekmények, a tiltott kábítószer-kereskedelem és a tiltott fegyverkereskedelem, a korrupció és a csalás megelőzésével és az ezek elleni küzdelemmel”. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/oj/2006/ce321/ce32120061229hu00010331.pdf>

¹⁰ Kifejezetten a bűnmegelőzéssel foglalkozó rendelkezésekkel egészült ki az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről és az áldozatok védelméről szóló, 2011. április 5-i 2011/36/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (18. cikk), valamint a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről szóló 2011/93/EU irányelv (23. cikk). Az emberkereskedelem felszámolására irányuló európai uniós stratégia (2012–2016) – COM/2012/286 final – fő prioritásai közé tartozik az emberkereskedelem megelőzése (B. prioritás).

¹¹ A mobilis „vándorló” bűnözői csoportok által elkövetett bűncselekmények jó például szolgálnak a szervezett bűnözés és a tömegbűnözés közötti határ elmosódására. Ilyen bűncselekmények többek között a bolti lopás, fémlopás, rakománylopás, betörés és zsebtolvajlás.

¹² Az uniós országok többségében a bűnözés szintje a kb. 2002-2003-tól kezdődő időszak folyamán következetesen csökkent, bár egyes tagállamokban (Dánia, Finnország, Luxemburg, Portugália,

tükrözve¹⁴. Továbbá az uniós polgárok körében továbbra is jelentősek a biztonsággal kapcsolatos aggályok¹⁵. A bűnmegelőzés – és az ezt előmozdító uniós szintű együttműködés – tehát továbbra is prioritás az EUCPN főbb érdekelt felei és általában véve az uniós polgárok számára¹⁶. Az EUCPN továbbfejlesztésének indoka tehát továbbra is aktuális.

4. AZ EUCPN JÖVŐBELI FEJLESZTÉSE

A következő rész ajánlásokat tartalmaz a külső értékelés során azonosított gyengeségek kezelésére. Ezek közül kettő tűnik szembe: először is az, hogy fokozni kell az EUCPN ismertségét¹⁷, majd – ehhez kapcsolódóan – jobban össze kell hangolni az EUCPN tevékenységeit az uniós szinten elfogadott prioritásokkal, többek között az egyéb kezdeményezésekkel és szervekkel való szinergiák létrehozásával. Ez hozzájárulna ahhoz, hogy összpontosítottabbak legyenek a tevékenységek és meghatározott bűnügyi területeken összegyűjthető legyen a szakértelem, ami a helyi és uniós szinten folytatott interakciókban több hozzáadott értéket tenne lehetővé, és ezáltal az ismertség hiánya is kezelhető lenne.

4.1. Milyen főbb változtatásokat kell megvalósítania az EUCPN-nek?

Elsőként számos intézkedés tehető az EUCPN *teljesítményének, hatásának és hozzáadott értékének* erősítése érdekében.

- 1) Az EUCPN-nek rendszerezettebben kell **összehangolnia prioritásait az uniós szinten elfogadott prioritásokkal**, többek között a belső biztonsági stratégiában, az

Románia és Svédország) növekedési tendencia volt tapasztalható. Az összes elkövetett bűncselekmény tekintetében tapasztalható csökkenés Cipruson, Görögországban, Máltán, Lengyelországban és az Egyesült Királyságban volt a legszembetűnőbb. Az Egyesült Királyság esetében még a friss adatok is (a rendőrség által nyilvántartott bűncselekmények Angliában és Wales-ben) további 4,2 %-os visszaesést jeleznek a 2011 márciusával záruló évek és 2012 márciusa között. Az előző évhez képest a bűncselekmények tíz fő kategóriájából kilenc esetben csökkent az összes nyilvántartott bűncselekmény száma, és a bűncselekménnyel okozott kár közel 10 %-kal esett (forrás: az Egyesült Királyság rendőrségének kimutatásai). Ám ezek mögött az általános tendenciák mögött jelentős különbségek húzódnak meg az egyes bűncselekmények alakulását nézve. 2006–2007 óta a rendőrség számos tagállamban több bűncselekményt vett nyilvántartásba, különösen a háztartási betörés és a kábítószer-kereskedelem esetében. Másfelől a nyilvántartásba vett bűncselekmények legnagyobb csökkenést mutató típusa a gépjárműlopás volt, és ezt követte az erőszakos bűncselekmény és a rablás. (Forrás: 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 Lásd a Görögországról szóló médiajelentéseket (<http://www.balkananalysis.com/greece/2011/05/15/organized-crime-in-greece-statistics-trends-and-police-countermeasures-in-2011-2/>).

¹⁴ Lásd a szervezett bűnözés általi fenyegetettség értékelését (OCTA) (2011) 6. o.: „A jelenlegi globális gazdasági válság és az ehhez kapcsolódó pénzügyi korlátok miatt a közösségek toleránsabbá váltak a tiltott árucikkkel, különösen a hamisított árukkal szemben.”

¹⁵ Tíz európai közül kilenc véli úgy, hogy a szervezett bűnözés komoly fenyegetést jelent az EU biztonságára nézve, lásd a 2011. évi 371. sz. Eurobarométer felmérést (28. oldal).

¹⁶ Az ezen értékeléshez a főbb érdekelt felek körében végzett felmérés szerint a válaszadók közel kétharmada (65,2 %) azt jelezte, hogy a bűnmegelőzés előmozdítását célzó, tagállamok közötti uniós együttműködés vagy „nagyon” vagy „meglehetősen” fontos. Ez megerősíti az ‘Awareness of Home Affairs’ című, 2012. júniusi 380. sz. Eurobarométer Különjelentés (51-60. oldal) eredményeit, amely megállapította, hogy tíz európaiból kilenc (91 %) egyetértett azzal, hogy az uniós intézményeknek és az egyes tagállami kormányoknak szorosabban kellene együttműködniük a terrorizmus és a bűnözés elleni küzdelem érdekében.

¹⁷ A felmérésre adott válaszok alacsony aránya, valamint a „nem tudom” válaszok magas száma csupán két példa arra, hogy az EUCPN és tevékenységei még nem elég széles körben ismertek.

uniós szakpolitikai ciklusban és az uniós tagállamok által jóváhagyott, biztonsággal kapcsolatos egyéb kezdeményezésekben meghatározottakkal (például egyértelműen kapcsolódik egymáshoz az EUCPN és a szervezett bűnözés megelőzését és az ellene való küzdelmet¹⁸ célzó közigazgatási megközelítésben¹⁹ illetékes kapcsolattartó pontokból álló informális hálózat, és ezt hasznos lenne jobban feltárni).

- 2) A fentiekhez kapcsolódóan az EUCPN-nek erősítenie kell szerepét **az uniós és tagállami szakpolitika-formáláshoz való információnyújtásban** a bűnmegelőzés területén. Jelenleg az EUCPN által nyújtott információk uniós szinten szerények.
- 3) Az EUCPN tevékenységei meghatározásának stratégiaibb megközelítését, valamint az uniós és tagállami szintű szakpolitika-formáláshoz való információnyújtásban betöltött szerepének erősítését **megfigyelési jellegű nyomkövetési funkció**²⁰ hosszabb távon történő kialakításának kell kiegészítenie. A bűnmegelőzés jobb uniós szintű tudásbázisát elsősorban a rendelkezésre álló (pl. az Europoltól és az Eurostattól származó) adatok felhasználásával kell kialakítani, elkerülve a meglévő kezdeményezésekkel való átfedéseket.
- 4) E nyomkövetési tevékenységek támogatása érdekében az EUCPN-nek folytatnia kell az **együttműködést**²¹ **az Eurostattal és másokkal**, egyrészt hogy jobb statisztikai információkat alakítson ki uniós szinten, másrészt hogy elkerülje a folyamatban lévő vagy tervezett tevékenységekkel való átfedéseket.
- 5) Az EUCPN-nek tovább kell **javítania eredményeit**, hogy jobban meg tudjon felelni a főbb érdekelt felek igényeinek, a szükséges források rendelkezésre állásától függően. Az EUCPN titkárságának fontos szerep jut e tekintetben. Hasonlóképpen, a tagállamokat ösztönözni kell arra, hogy járuljanak hozzá tevékenyebb módon az EUCPN munkájához (például azáltal, hogy gyakrabban szolgáltatnak adatokat és gyakrabban tájékoztatnak a bevált módszerekről), biztosítva ezáltal az eredmények jobb minőségét.

¹⁸ Az európai bűnmegelőzési hálózatról szóló tanácsi határozat (2. cikk, 2. bekezdés) kiterjeszti az EUCPN hatáskörét „mindazokra az intézkedésekre, amelyek célja a bűnözésnek és az állampolgárok biztonságérzete hiányának (...) csökkentése vagy az ahhoz egyéb módon való hozzájárulás”. Hasonlóképpen, az EUCPN többéves stratégiája megállapítja, hogy az EUCPN-nek hozzá kell járulnia „a bűnözés multidiszciplináris és preventív megközelítésének előmozdításához”. A hatékonyság és a fenntarthatóság céljából nagyobb fokú szinergiát kell létrehozni az EUCPN és a hálózat között, esetleg szervezeti szempontból is.

¹⁹ A szervezett bűnözés elleni küzdelmet célzó úgynevezett közigazgatási megközelítés a legjobban olyan eszközkészletként írható le, amely közigazgatási szinten igyekszik megakadályozni, hogy a szervezett bűnözés behálózza a közsférát, a gazdaságot vagy a közigazgatás fontos részeit. 2010 novemberében kerültek elfogadásra a vándorló bűnözői csoportok által elkövetett bűncselekmények elleni küzdelemről szóló tanácsi következtetések, amelyek rendelkezéseket tartalmaztak az közigazgatási megközelítésben illetékes kapcsolattartó pontok informális hálózatának létrehozásáról. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/118169.pdf. A hálózat 2011-ben létrejött, ám titkársági támogatással nem rendelkezik.

²⁰ Ez magába foglalhatja a bűnözéssel kapcsolatos uniós szintű és tagállami tendenciák jobb megértésének kifejlesztését, a tagállamok bűnmegelőzéssel kapcsolatos intézményi felépítése, stratégiai és szakpolitikai áttekintésének kialakítását (ezeknek az információknak egy része már rendelkezésre áll), és amennyiben ez lehetséges, annak értékelését, hogy milyen hatással vannak a bűnmegelőzési intézkedések a bűncselekmények különböző típusaira.

²¹ Az EUCPN és az Eurostat egyaránt részt vesz abban a szakértői csoportban, amely a Bizottságot segíti a bűnügyi statisztikai cselekvési terv 2011–2015 (COM(2011)713 végleges) végrehajtásában.

- 6) Az EUCPN egyik fő prioritásának kell tekinteni, hogy **a bevált módszerekről szóló szakanyagokat állítson elő a bűnmegelőzés regionális és helyi szinten dolgozó gyakorlati szakemberei számára**, az igényekhez is alkalmazkodva. Az EUCPN akkor képes erre, ha intenzívebbé teszi a gyakorlati szakemberek részvételével folyó uniós szintű hálózatépítést, és képes ennek és más tevékenységeknek (pl.: Európai Bűnmegelőzési Díj) az eredményeiből hasznos szakanyagokat kialakítani.
- 7) A felülvizsgálat tárgyát képező időszak alatt az EUCPN **szorosabb kapcsolatokat** alakított ki **számos más szervvel**. E tekintetben prioritást kell biztosítani az Eurostat, az Európai Rendőrakadémia (mivel így lehetséges erősíteni az EUCPN azon képességét, hogy elérje a helyi szinten tevékenykedő gyakorlati szakembereket) és az Europol számára (tekintettel az Europolnak a szervezett bűnözés elleni küzdelem jövőbeli kihívásainak és prioritásainak meghatározásában való közreműködésére).
- 8) **Az EUCPN-honlap** tartalmát, kialakítását és felhasználóbarát jellegét javítani kell, lehetőleg új honlap létrehozásával, mivel a jelenlegi honlap a felhasználók igényeihez való további hozzáigazítás tekintetében a jelek szerint kimerítette a technikai lehetőségeket.

Másodszor, bár a 2009-es tanácsi határozat által bevezetett változások megerősítették az EUCPN felépítését és irányítását, további fejlesztések vezethetők be számos intézkedés révén:

- 1) Jelentős eltérés van abban, hogy az egymást **váltó EUCPN-elnökségek mennyire eredményesek és milyen kapacitással rendelkeznek** arra, hogy irányt mutassanak az EUCPN számára. Míg az egymást váltó elnökségek intézményének jelentősége továbbra is főként az uniós tagállamok körében kialakítandó felelősségvállalásban rejlik, a tagállamoknak kötelezettséget kell vállalniuk arra, hogy elegendő forrást juttatnak az EUCPN elnökségének. A titkárságnak szorosan együtt kell működnie abban, hogy támogatást nyújt a prioritások tervezéséhez és megvalósításához.
- 2) Részletesebben meg kell határozni azt is, hogy a nemzeti képviselők (az EUCPN tanácsának tagjai) milyen szerepet töltenek be, különösen az EUCPN országokban való népszerűsítése terén. Az elmúlt évtizedben csatlakozó tagállamok nemzeti képviselői még komoly tanulási időszakon mennek keresztül annak tekintetében, hogy milyen módon integrálhatják a bűnmegelőzést átfogó biztonsági szakpolitikájukba. Az EUCPN számukra mindenekelőtt hasznos információforrás, amelyből ösztönzést meríthetnek. A többi tagállam nagy része hosszú távra visszanyúló tapasztalatokkal rendelkezik a bűnmegelőzés terén, és közülük egyesek aktívan meg is osztják ezeket. Mindazonáltal az EUCPN sikere kritikus mértékben függ attól, hogy valamennyi nemzeti képviselő aktívan közreműködjön a hálózat tevékenységeiben, az EUCPN tanácsának ülései alatt és azon kívül is.
- 3) Az EUCPN tanácsa **megfigyelőinek** szerepét tisztázni kell abból a szempontból, hogy a) kinek juttassanak ilyen státuszt, és b) a tanács ülésein való részvételük függvényében kell arról dönteni, hogy a jövőben is részesüljenek-e ebben a státuszban.
- 4) Mivel nem sok bizonyíték volt arra, hogy hozzáadott értéket nyújtanak az EUCPN és annak tevékenységeinek előmozdításában, az EUCPN **kapcsolattartó pontjainak**

szerepét felül kell vizsgálni²², és legalábbis jobban meghatározni, például annak biztosításával, hogy valamennyi tagállam olyan kapcsolattartó pontokat nevez ki, akik ezt követően a bűnmegelőzési gyakorlati szakemberek aktív hálózatát alakítják ki, szorosan kapcsolódva az EUCPN munkájához. A másik lehetőség, hogy az EUCPN kapcsolattartó pontjainak elképzelését teljes egészében elvetjük és a helyébe pl. egyetemi szakemberekből álló hálózatot hozunk létre, akik eseti alapon nyújtanak tudományos információkat az EUCPN tevékenységeihez.

- 5) Összességében a kutatás megerősíti, hogy az EUCPN **titkársága** jó teljesítményt nyújt a hálózat támogatásában, korlátozott kapacitása ellenére (három teljes munkaidőben dolgozó alkalmazott). Valójában a titkárság kialakítása valószínűleg a legfontosabb olyan szerkezeti változás, amely hozzájárult a hálózat általános teljesítményjavulásához. Az EUCPN további fejlesztésében fontos eszköz lenne az erősebb titkárság.

4.2. Az EUCPN és a Stockholmi Program rendelkezése szerinti bűnmegelőzési megfigyelőközpont szembeállítása

Bár nincs egyértelmű definíció arról, hogy mit jelent az uniós szintű „megfigyelőközpont”, általánosan elfogadott, hogy az európai megfigyelőközpontok (vagy a megfigyelő szereppel rendelkező szervezetek) legfontosabb közös feladatai és tevékenységei legalább a következőket magukba foglalják:

1. Adatok rendszeres **gyűjtése, nyomon követése, elemzése, értelmezése és terjesztése** valamennyi érintett fél körében egy konkrét szakpolitikai területre vonatkozóan a különböző országokban, hogy az EU és országai számára átfogó képet nyújtsanak a helyzetről és felelősségi körükön belül kialakított intézkedésekről és tevékenységekről;
2. A **kialakuló tendenciák és bevált gyakorlatok** meghatározása a tagállamokban, gyakran a **főbb mutatók közös készlete** alapján, amely bizonyos fokig összehasonlítást tesz lehetővé a különböző tagállamok között.
3. **Technikai dokumentumok, jelentések, tanulmányok vagy más eredmények** kialakítása, amelyek célja az információknak a célcsoportok – pl. döntéshozók, egyetemi közösségek, gyakorlati szakemberek és a lakosság – körében való terjesztése;
4. Az **érdeelt felek közötti hálózatépítés és kapcsolatok** előmozdítása munkacsoportok, fórumok és/vagy találkozók kialakításával.

Az EUCPN jelenleg csak csíráiban rendelkezik a megfigyelőközpont jellemzőivel.

A fent ismertetett konkrét következtetések és ajánlások mellett a külső értékelés az EUCPN fejlesztése tekintetében több általánosabb opciót is megvizsgált. Ezek között volt a jelenlegi helyzet fenntartása, az EUCPN továbbfejlesztése, az európai bűnmegelőzési megfigyelőközpont létrehozása, és az EUCPN feloszlata.

1. opció: Status quo

²² A tanácsi határozat szerinti szerepükről ld. a 4. lábjegyzetet.

A jelenlegi helyzet fenntartása azt jelentené, hogy az EUCPN valószínűleg meglehetősen kielégítő módon tudna működni a továbbiakban is. Ugyanakkor azt is jelentené, hogy a meghatározott hiányosságokat nem kezelnék, és az EUCPN hozzáadott értékét nem lehetne teljes mértékben kiaknázni oly módon, hogy hiánytalanul megfeleljen a 2009-es határozat mögött meghúzódó elvárásoknak. Ez ahhoz vezethet, hogy a főbb érdekelt felek számára érdektelenné válik a hálózat, ami azzal a kockázattal fenyeget, hogy végül a 4. opcióhoz, azaz az EUCPN feloszlataához vezet. Ezért, valamint a 4. opciónál említett egyéb okok miatt az 1. opció nem ajánlott.

2. opció: EUCPN +

Az eddigi előrehaladás megszilárdítása és a IV.1. részben felsorolt ajánlásokkal összhangban álló további fokozatos fejlesztés lehetővé tétele érdekében megerősítenék az EUCPN kapacitását, hogy megfeleljen a főbb érdekelt felek prioritásainak, megerősített titkárság és a hálózat ismertségét növelő számos intézkedés révén. Ezekre az előrelépésekre a jelenlegi igen szerény források megkésztetésével lenne mód, amely a hasonló hálózatokhoz képest még mindig viszonylag alacsony költségvetést jelentene. A további költségek a következőket foglalhatnák magukba: i. a titkárság bővítése (plusz két fő alkalmazotthoz előreláthatóan 180 000 EUR x 2 év = 360 000 EUR), ii. a honlap fejlesztése és fenntartása (= 150 000 EUR két éves időszakra számítva), valamint iii. a kapcsolattartó pontok továbbfejlesztett szerepe/hálózata vagy ehelyett egyetemi szakemberekből álló hálózat kialakítása (pl. évenként két találkozó x 2 = 100 000 EUR). Az EUCPN teljes költsége mintegy évi 600 000 EUR lenne, vagy két évre számítva 1,2 millió EUR, ami összevetendő a finanszírozás jelenlegi szintjével (évenként mintegy 300 000 EUR²³).

3. opció: Európai bűnmegelőzési megfigyelőközpont

Egy teljes értékű megfigyelőközpont létrehozásának köszönhetően javulna az EUCPN azon képessége, hogy nyomon kövesse és elemezze a bűnmegelőzési tendenciákat. Ugyanakkor azzal szemben, hogy az ilyen típusú adatok a nemzeti szintű főbb érdekelt felek számára relevánsak, regionális és helyi szinten mindenképp a bevált módszerekről való tájékozódás és az EUCPN által jelenleg szolgáltatott egyéb típusú eredmények iránt érdeklődtek. A megfigyelőközpont hozzáadott értékének értékelése során az ehhez kapcsolódó költségeket is figyelembe kell venni, amelyek jelentősen magasabbak, mint a 2. opció szerint. A 2. opció becsült költségéből kiindulva (1,2 millió EUR) az igényelt további finanszírozás a következőket foglalhatná magába: i. további két fő titkársági alkalmazott a megfigyelőközponti adatgyűjtés és elemzés összehangolásában való közreműködéshez (180 000 EUR x 2 év = 360 000 EUR), valamint ii. támogatás a kapcsolattartó pontok számára az adatgyűjtéshez (évenként és tagállamonként átlagosan 25 000 EUR x 2 év = 1,4 millió EUR). Az összköltség kétéves időszakra mintegy 3 millió EUR lenne. A kockázatok szintén magasabbak, mivel viszonylag magas költségekhez egy olyan hangsúlyeltolódás párosul, ami nem feltétlenül egyformán előnyös valamennyi érdekelt fél számára.

4. opció: Az EUCPN feloszlata

Az EUCPN feloszlata igen alacsony támogatást élvez. Széles körben úgy látják, hogy az EUCPN egyre több előnyt nyújt a tagállamok számára, különösen a 2009-es tanácsi határozat elfogadása óta. Feloszlataival csökkenne az EU és a tagállamok azon képessége, hogy előmozdítsák a bűnmegelőzést, és nehezebbé válna bevonni a tagállamokat és más főbb

²³ A három éves időszakra vonatkozó 845 000 EUR összegű projektfinanszírozáshoz az uniós tagállamok 5 %-os társfinanszírozása szükséges.

érdekelt feleket abba, hogy közreműködjenek a klasszikus bűnüldözési fellépéseket kiegészítő innovatív és intelligens bűnmegelőzési módszerek kialakításában és végrehajtásában. A legnagyobb veszteséget azoknak a tagállamoknak jelentené, amelyek bűnmegelőzési szakpolitikái még kezdeti fázisban járnak. Mivel a bűnmegelőzésben való uniós szintű együttműködés továbbra is igen indokolt, ez a lépés a főbb érdekelt felek szükségletei szempontjából nem lenne releváns. Ráadásul – figyelembe véve az EUCPN működtetésének viszonylag alacsony költségét – a megtakarítások szerények lennének.

5. ZÁRÓ MEGJEGYZÉSEK

Az EUCPN az uniós és nemzeti szintű politikai döntéshozók támogatásában egyre hasznosabb eszköznek bizonyult, és jelentős lehetőséget rejt magában a helyi szintű hozzáadott érték létrehozására is. Javuló teljesítményére alapozva a Bizottság biztos abban, hogy az EUCPN a jövőben is alkalmazkodni fog új kihívásokhoz.

A 4.2. részben ismertetett okokból, valamint az elmúlt két év kedvező fejleményeire való tekintettel (a 4.1. rész ajánlásainak figyelembe vétele esetén) a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a **bűnmegelőzési megfigyelőközpont** – akár az EUCPN-re alapozott, akár amellet történő – **létrehozása egyelőre nem feleltethető meg sürgető igénynek, és rövid távon politikai vagy pénzügyi szempontból nem kívánatos.**

Az előnyben részesített opció tehát az EUCPN továbbfejlesztése („EUCPN +”), különösen jobb erőforrásokkal ellátott titkárság révén, mivel ez lehetővé tenné az EUCPN számára, hogy az eddig elért előrehaladás megszilárdítására, valamint működésének a IV. részben és a külső értékelésben megfogalmazott ajánlások szerint történő további javítására összpontosítson. Különös erőfeszítésre van szükség azért, hogy fokozzák tevékenységeinek ismertségét és proaktív módon tájékoztassák ezekről az érdekelt feleket. Az EUCPN csíráiban tartalmazza egy megfigyelőközpont jellemzőit, és idővel előrehaladhat e jellemzők megerősítése irányába. E tekintetben már megkezdődtek az előzetes munkálatok az ISEC-en keresztül finanszírozott jelenlegi támogatási megállapodás alapján.

Az EUCPN fokozatos fejlesztésének becsült költségei két éves időszakra mintegy 1,2 millió EUR-t tesznek ki, a jelenlegi projekt támogatás lejártától (2014 közepe) kezdődően. A tagállamok dönthetnek úgy, hogy maguk finanszírozzák az EUCPN-t vagy úgy, hogy az ISEC pénzügyi program alapján társfinanszírozásért pályáznak (projekt támogatáson keresztül).

Függetlenül az ISEC program révén történő pénzügyi támogatásért való pályázás esetleges jövőbeli lehetőségétől, az EUCPN jövőbeli fejlesztéséhez annak kell társulnia, hogy valamennyi uniós tagállam erőteljesebb kötelezettséget vállal az EUCPN munkájának aktív támogatása mellett.

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy az ezen jelentés IV. részében és a külső értékelésben megfogalmazott ajánlások mérlegelése és megvalósítása érdekében munkacsoportot kell létrehozni az EUCPN tanácsának tagjaiból, a titkárság támogatása mellett.

A Bizottság ajánlja, hogy az EUCPN által a következő három év során (2013–2015) végzett munkát 2016-ban ismét értékeljék. Ekkor újból mérlegelni lehetne, mennyiben lenne hasznos bűnmegelőzési megfigyelőközpont létrehozása. A Bizottság készen áll arra, hogy az EUCPN fejlesztéséről e jelentés alapján további vitát folytasson, különösen a többi uniós intézménnyel és a tagállamokkal.