



Briuselis, 2012 11 30
COM(2012) 717 final

KOMISIJOS ATASKAITA TARYBAI

Europos Sąjungos nusikalstamumo prevencijos tinklo vertinimo ataskaita

KOMISIJOS ATASKAITA TARYBAI

Europos Sąjungos nusikalstamumo prevencijos tinklo vertinimo ataskaita

1. ĮVADAS

Nusikalstamumo prevencija pripažinta svarbia priemone, padedančia užtikrinti piliečių saugumą. **Lisabonos sutartyje** nusikalstamumo prevencija minima kaip vienas kertinių laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės sukūrimo bei išsaugojimo akmenų¹. Nusikalstamumo prevencijos svarba pabrėžta ir **Stokholmo programoje**. Joje teigiama, kad „geriausias nusikalstamumo lygio mažinimo būdas – imtis veiksmingų prevencinių priemonių, įskaitant socialinės aprėpties skatinimą, vadovaujantis daugiafunkciniu požiūriu, kuris, be kita ko, apima administracinių priemonių taikymą ir administracinių institucijų bendradarbiavimo skatinimą; [Sąjungos] piliečių patirtis yra panaši, ir nusikalstamumas bei susijęs nesaugumo jausmas daro panašų poveikį jų kasdieniniam gyvenimui.“

Nors Europoje dar neįprasta rengiant nusikalstamumo prevencijos priemones naudoti sistemingas nusikalstamumo prevencijos programų ekonominės naudos analizės arba nusikalstamumo išlaidų² tyrimus, senesnes šios srities tradicijas puoselėjančiose šalyse (JAV, JK, Naujojoje Zelandijoje ir Australijoje) atlikti tyrimai rodo, kad nusikalstamumo prevencija yra naudinga ir kad labai dažnai nusikalstamumo išlaidos (taip pat išlaidos, patirtos dėl aukoms padarytos materialinės ir psichologinės žalos) yra didesnės už jo prevencijos išlaidas. Be to, specializuotos JT įstaigos³ aktyviai skatina ir remia laipsnišką perėjimą nuo nusikaltėlių baudimo prie naujoviškų nusikalstamumo prevencijos metodų.

Europos nusikalstamumo prevencijos tinklas (ESNPT) įkurtas Tarybos sprendimu 2001/427/TVR, panaikintu **Tarybos sprendimu 2009/902/TVR**. Pagrindinis 2001 m. gegužės mėn. Tarybos sprendimo, įkuriančio ESNPT, tikslas buvo remti nusikalstamumo prevenciją ir numatyti dalijimosi geros nusikalstamumo prevencijos praktikos pavyzdžiais priemonę. 2009 m. naujajame Tarybos sprendime nurodytos tokios ESNPT užduotys:

- sudaryti palankesnes sąlygas nusikalstamumo prevencijos srities veikėjams bendradarbiauti, palaikyti ryšius ir keistis informacija bei patirtimi;

¹ Lisabonos sutarties 2 straipsnyje nustatyta: „Sąjungos tikslas – skatinti taiką, savo vertybes ir savo tautų gerovę. Sąjunga savo piliečiams siūlo vidaus sienų neturinčią laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę, kurioje laisvas asmenų judėjimas užtikrinamas kartu taikant atitinkamas išorės sienų kontrolės, prieglobsčio suteikimo, imigracijos ir nusikalstamumo **prevencijos** bei kovos su juo priemones“, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:LT:PDF>.

² Tai išlaidos, patirtos dėl smurto (Corso, Mercy, Simon, Finkelstein & Miller, 2007 m.) arba seksualinio smurto (Miller, Taylor & Sheppard, 2007 m.), dėl nusikaltimų, susijusių su alkoholio vartojimu (Miller, Levy, Cohen & Cox, 2006 m.; Miller, Levy, Spicer & Taylor, 2006 m.), nusikaltimų baimės (Dolan & Peasgood, 2007 m.), nusikaltimų tam tikrose valstybėse (Aos *et al.*, 2001 m.) ir dėl psichinės sveikatos priežiūros (Cohen & Miller, 1998 m.).

³ Jungtinių Tautų informacinis nusikalstamumo ir teisingumo tinklas, Tarptautinio nusikalstamumo prevencijos centras, Narkotikų kontrolės ir nusikalstamumo prevencijos biuras (<http://www.uncjin.org/index.html>).

- rinkti, vertinti ir pranešti įvertintą informaciją, įskaitant nusikalstamumo prevencijos geros praktikos pavyzdžius;
- organizuoti konferencijas, visų pirma metinę geriausios praktikos konferenciją, ir kitus renginius, įskaitant kasmetinius Europos nusikalstamumo prevencijos apdovanojimus, skirtus tinklo tikslams pasiekti, ir plačiai dalytis jų rezultatais;
- prireikus suteikti galimybę Tarybai ir Komisijai pasinaudoti jo patirtimi;
- kiekvienais metais per valdybą ir kompetentingus darbo organus teikti Tarybai savo veiklos ataskaitą. Tarybos bus prašoma patvirtinti ataskaitą ir ją perduoti Europos Parlamentui;
- parengti darbo programą, grindžiamą aiškiai apibrėžta strategija, kurioje atsižvelgiama į susijusių nusikalstamumo pavojų nustatymą ir atsaką į juos, bei šią darbo programą įgyvendinti.

Tarybos sprendime taip pat apibūdinta ESNPT struktūra ir veikimo sistema. Be **valdybos**, sudarytos iš **nacionalinių atstovų**, struktūrai priklauso **vykdomasis komitetas**, **kontaktiniai atstovai**⁴ ir **sekretoriatas**. Europos Komisija stebėtojos⁵ teisėmis dalyvauja valdybos veikloje ir vykdomojo komiteto posėdžiuose. ESNPT darbo tvarkos taisyklėse paaiškinta, kaip šie skirtingi organai turėtų bendradarbiauti vienas su kitu ir su trečiosiomis šalimis.

Pagrindiniai ESNPT tikslai patvirtinti 2010 m. gruodžio mėn. valdybos priimtoje ESNPT **daugiametėje strategijoje** (iki 2015 m. pabaigos). Joje nustatyta ESNPT misija – prisidėti prie daugiadalykio ir prevencinio požiūrio į nusikalstamumą bei nesaugumo jausmą Europoje plėtojimo ir propagavimo. Todėl pagrindinė tinklo užduotis – remti europinio, nacionalinio ir vietinio lygmenų politikos formuotojus ir vykdytojus. Daugiametėje strategijoje taip pat apibrėžta ESNPT vizija, misija, tikslinės grupės ir strateginiai tikslai, kuriuos jis turėtų pasiekti per penkerius metus. Pateiktos politinės gairės, kuriose ypatingas dėmesys skirtas keturių rūšių veiklai: i) atlikti centro, į kurį gali kreiptis ESNPT tikslinės grupės, funkciją; ii) skleisti nusikalstamumo prevencijos žinias; iii) remti nusikalstamumo prevenciją nacionaliniu bei vietiniu lygmenimis ir iv) plėtoti ES politiką ir strategijas, susijusias su nusikalstamumo prevencija.

Nustatytos tokios ESNPT tikslinės grupės: i) vietinio lygmens politikos formuotojai ir vykdytojai; ii) nacionalinio lygmens politikos formuotojai ir vykdytojai; iii) atitinkamos ES ir tarptautinės agentūros, organizacijos, darbo grupės ir kt. Metinėse darbo programose nustatyta daugiau konkrečių prioritetų.

Šiuo metu ESNPT gauna finansinę paramą pagal ISEC programą⁶: laikotarpiui nuo 2011 m. vidurio iki 2014 m. vidurio jam skirta 845 000 eurų dotacija.

⁴ Pagal Tarybos sprendimo 6 straipsnį kontaktiniai atstovai padeda nacionaliniams atstovams tinklė keistis nacionaline informacija ir patirtimi nusikalstamumo prevencijos srityje.

⁵ Šiuo metu yra 5 stebėtojai, atstovaujantys Kroatijai, ES agentūroms (Europolui, ENNSC), Europos Komisijai ir Tarybos sekretariatui. Stebėtojai gali dalyvauti ESNPT valdybos veikloje, tačiau neturi balsavimo teisės.

⁶ Europos Komisijos finansinės paramos nusikalstamumo prevencijai ir kovai su juo programa, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/prevention-of-and-fight-against-crime/index_en.htm.

Pagal 2009 m. Tarybos sprendimo 9 straipsnį, iki 2012 m. lapkričio 30 d. Komisija turi pateikti Tarybai tinklo veiklos vertinimo ataskaitą, kurioje daugiausia dėmesio būtų skirta tinklo ir jo sekretoriato darbo veiksmingumui, tinkamai atsižvelgiant į tinklo bei kitų suinteresuotųjų subjektų sąveiką.

Stokholmo programoje Europos Vadovų Taryba paragino Komisiją pateikti pasiūlymą įkurti **Nusikalstamumo prevencijos stebėsenos centrą**, „[kurio] užduotys bus rinkti, analizuoti ir platinti žinias (ir statistinius duomenis) apie nusikalstamumą, įskaitant organizuotą nusikalstamumą, bei nusikalstamumo prevenciją, padėti valstybėms narėms bei ES institucijoms, kai jos imasi prevencinių priemonių ir keičiasi geriausios praktikos pavyzdžiais, ir skatinti jas tai daryti. Nusikalstamumo prevencijos stebėsenos centro veikla turėtų būti vykdoma remiantis Europos nusikalstamumo prevencijos tinklo atliekamu darbu ir jo įvertinimu. Šio centro veikla turėtų apimti arba pakeisti EUCPN veiklą, jo sekretoriatas turėtų būti įsteigtas kurioje nors iš veikiančių Sąjungos agentūrų ir veikti kaip atskiras vienetas.“ Stokholmo programoje numatyta, kad pasiūlymas turėtų būti pateiktas ne vėliau kaip iki 2013 m.

Taigi, šiame dokumente vertinamas per pastaruosius dvejus su puse metų atliktas darbas ir pateikiama rekomendacijų dėl ateities, pavyzdžiui, svarstomos Nusikalstamumo prevencijos stebėsenos centro įsteigimo galimybės.

2. IŠORĖS VERTINIMAS

Siekiant gauti daugiau duomenų, kuriais būtų remiamasi toliau plėtojant ESNPT, per pirmuosius 2012 m. mėnesius atliktas ESNPT išorės vertinimas⁷. Išorės vertinime nagrinėti įvairūs ESNPT veiklos aspektai, pavyzdžiui, per pastaruosius dvejus su puse metų pasiekti rezultatai, organizavimas ir valdymas, ir išdėstytos kelios plėtros galimybės.

Išorės vertinime padaryta išvada, kad apskritai ESNPT veikia palyginti gerai ir padarė nemenką pažangą siekdamas 2009 m. Tarybos sprendime ir 2010–2015 m. daugiametėje strategijoje nustatytų tikslų. 2009 m. priėmus Tarybos sprendimą ir ėmusis tolesnės veiklos, ESNPT strategija ir tikslinės grupės tapo daug aiškesnės. Tinklas sutvirtėjo ir tapo profesionalesnis, ypač įsteigus naująjį sekretoriatą, kuris teikia taip reikalingą paramą tinklo veiklai.

Palyginti su padėtimi, buvusia atliekant pastarąjį tyrimą⁸, ištaisyta nemažai trūkumų, ESNPT veikla tapo tikslingesnė, pagerėjo rezultatų kokybė ir kiekybė. Pavyzdžiui, nuo 2012 m. ESNPT sekretoriatas rengia **teminius dokumentus**. Pirmasis dokumentas „Sportas, mokslas ir menas užtikrinant vaikų bei jaunimo nusikalstamumo prevenciją“ buvo pagrįstas pirmininkavusių valstybių narių trejeto atliktu darbu. 2012 m. birželio mėn. ESNPT sekretoriatas paskelbė pirmąjį semestrinį leidinį „**European Crime prevention monitor**“, kuriame, remiantis įvairių šaltinių statistika, tyrimais ir ataskaitomis, pateikiama informacija apie nusikalstamumo padėtį ir nusikalstamumo tendencijas. Šių ataskaitų tikslas – pateikti trumpą, esminę, tačiau kartu ir atrankinę nusikalstamumo padėties ir jo prevencijos tendencijų

⁷ Vertinimą atliko Strategijos ir vertinimo paslaugų centras (SVPC). Tyrimas paskelbtas HOME GD interneto svetainėje http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/index_en.htm.

⁸ 2008–2009 m. SVPC atliktas ESNPT vertinimas, [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).

apžvalgą. Tikslinės grupės – vietiniai, nacionaliniai ir europiniai politikos kūrėjai bei vykdytojai.

Be to, **suinteresuotųjų subjektų duomenų bazės kūrimas, naujos formos informacinis biuletenis, pokalbiai pasauliniais klausimais prie kavos puodelio** per valdybos posėdžius ir **suinteresuotųjų subjektų atsiliepimų tyrimo** skelbimas – visos šios naujos iniciatyvos padeda nusikalstamumo prevencijos srities veikėjams geriau bendradarbiauti, palaikyti ryšius, keistis informacija ir patirtimi (pavyzdžiui, neseniai Bulgarija priėmė nacionalinę nusikalstamumo prevencijos strategiją, daugiausia pagrįstą ESNPT informacija). Per ESNPT valdybos posėdžius vis dažniau svarstomi ne procedūriniai, o esminiai klausimai. Dėl **Europos nusikalstamumo prevencijos apdovanojimų** varžosi vis daugiau valstybių narių.

Kita esminė veikla – **18 mokslinių tyrimų projektų**, kurie nuo 2009 m. remti pagal ESNPT darbo programas. Šių projektų sritys: smurto namuose prevencija, atkuriamasis teisingumas, ekonominių nusikalstamumo išlaidų sąmatų rengimas, administracinių kovos su organizuotu nusikalstamumu priemonių rengimas, jaunimo recidyvo mažinimas, tarpininkavimas sprendžiant kaimyninių šalių ginčus, socialinės įtraukties skatinimas, Bendrijos konfliktų valdymo geros praktikos plėtojimas ir kt. Su visų projektų rezultatais galima susipažinti ESNPT interneto svetainėje. 2008 m. atlikta daug **sisteminių** nusikalstamumo prevencijos iniciatyvų ir veiklos **peržiūrų**. Tačiau pirmąkart sisteminė peržiūra paskelbta tik 2012 m. gegužės mėn.: Danijos nusikalstamumo prevencijos tinklas ESNPT interneto svetainėje paskelbė sisteminę rizikos grupėms priklausančio jaunimo auklėjimo ir laisvalaikio užsiėmimų veiksmingumo peržiūrą.

Nepaisant techninių ESNPT interneto svetainės apribojimų, parengta tobulesnė **internetinė geros praktikos duomenų paieškos bazė**, pateikiama naujausia **informacija apie nusikalstamumo prevencijos strategijas ir priemones**.

Tačiau atliekant išorės vertinimą nustatyti ir **tam tikri trūkumai**: 1) atliekant vertinimą nenustatyta, kad ESNPT veikla visada susijusi su ES ir valstybių narių nusikalstamumo prevencijos prioritetais; 2) paprastai ESNPT rezultatai yra geri ir naudingi, tačiau būtų galima dar labiau juos pritaikyti prie tikslinių grupių poreikių; 3) paprastai ESNPT labiau pavyksta pasiekti nacionalinio ar ES lygmens, o ne vietinės tikslinės grupės (nors minėti teminiai dokumentai ir leidinys „European Crime Prevention Monitor“ yra skirti būtent nacionalinio ir vietinio lygmens politikos vykdytojams); 4) daug nusikalstamumo prevencijos projektų, remiamų pagal ISEC programą, vykdoma nedalyvaujant ESNPT ar netgi be jo žinios; 5) veiksmingumas smarkiai priklauso nuo rotacijos tvarka pirmininkaujančių valstybių narių gebėjimo vadovauti ESNPT; 6) neįgyvendintas tikslas svarbiausius dokumentus interneto svetainėje pateikti įvairiomis ES kalbomis, kad padidėtų skaitytojų ratas, ir pateikti suinteresuotiesiems subjektams, ypač vietos lygmens, papildomų dokumentų; 7) panašu, kad daugelio kontaktinių atstovų veikla neduoda papildomos naudos ESNPT, nepadeda informuoti apie tinklą, be to, daugybė valstybių narių neturi kontaktinių atstovų; 8) ESNPT veikla gana kukliai finansuojama, jo veikla ir rezultatai proporcingi finansiniam indėliui; 9) reikia dėti daugiau pastangų, kad apie ESNPT būtų žinoma daugiau.

3. ESNPT VAIDMUO

Didžiąją pastarojo dešimtmečio dalį ESNPT kurtas be stipraus ES teisėkūros pagrindo. ES kompetencija nusikalstamumo prevencijos srityje buvo ribota⁹, o tie įgaliojimai, kuriuos ji turėjo, daugiausia buvo susiję su organizuotu nusikalstamumu. Lisabonos sutartimi atlikus Europos Sąjungos sutarties (ES sutartis) ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) pakeitimus, **ES suteiktas didesnis vaidmuo nusikalstamumo prevencijos srityje**.

Tai rodo **Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) suvestinės redakcijos** 84 straipsnis, kuriame nustatyta, kad Europos Parlamentas ir Taryba, sprendami pagal įprastą teisėkūros procedūrą, „gali nustatyti priemonės valstybių narių veiksams nusikaltimų prevencijos srityje skatinti ir remti, išskyrus valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų derinimą“.

Apskritai galima pasakyti, kad per pastaruosius metus ES vaidmuo nusikalstamumo prevencijos srityje sustiprintas įvairiais būdais, pavyzdžiui, imantis įvairių iniciatyvų padėti valstybėms narėms kovoti su nusikalstama veikla¹⁰. Nusikaltimams vis dažniau peržengiant valstybių sienas ir nykstant¹¹ skirtumui tarp organizuoto ir turtinio nusikalstamumo, būtina sukurti veiksmingą ES sistemą, kad nusikalstamumo prevencijos pastangos visais lygmenimis būtų vaisingesnės.

Nors nusikalstamumo lygis Europoje mažėja jau daugelį metų¹², yra požymių, kad dabar kai kuriose ES valstybėse narėse¹³ tendencija – priešinga, galbūt, dėl ekonomikos nuosmukio¹⁴.

⁹ Europos Sąjungos sutarties ir Europos bendrijos steigimo sutarties 2 straipsnyje nustatytas tikslas „puoselėti ir plėtoti Sąjungą kaip laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę, kurioje laisvas asmenų judėjimas užtikrinamas kartu taikant atitinkamas išorės sienų kontrolės, prieglobsčio suteikimo, imigracijos ir nusikalstamumo prevencijos bei kovos su juo priemonės“. 29 straipsnio antroje pastraipoje nurodyta, kad „[to tikslo siekiamą] užkardant organizuotą ir kitokį nusikalstamumą, ypač terorizmą, prekybą žmonėmis ir nusikaltimus prieš vaikus, neteisėtą prekybą narkotikais bei ginklais, korupciją bei sukčiavimą ir kovoiant su jais [...], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/oj/2006/ce321/ce32120061229lt00010331.pdf>“.

¹⁰ Nusikalstamumo prevencijos nuostatos įtrauktos į 2011 m. balandžio 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2011/36/ES dėl prekybos žmonėmis prevencijos, kovos su ja ir aukų apsaugos (18 str.) ir į Direktyvą 2011/93/ES dėl kovos su seksualine prievarta prieš vaikus, jų seksualiniu išnaudojimu ir vaikų pornografija (23 str.). 2012–2016 m. Prekybos žmonėmis panaikinimo ES strategijoje (COM(2012) 286 *final*) prekybos žmonėmis prevencija laikoma vienu pagrindinių prioritetų (B prioritetas).

¹¹ Nykstantį skirtumą tarp organizuoto ir turtinio nusikalstamumo gerai iliustruoja judrių keliaujančių nusikalstamų grupuočių padaryti nusikaltimai: vagystės iš parduotuvių, metalo vagystės, krovinių vagystės, įsilaužimai į namus ir kišenvagystės.

¹² Nuo maždaug 2002–2003 m. daugelyje ES šalių nusikalstamumo lygis nuolat mažėja, nors kai kuriose šalyse nusikalstamumo lygis didėja (Danijoje, Suomijoje, Liuksemburge, Portugalijoje, Rumunijoje ir Švedijoje). Bendras nusikalstamumas akivaizdžiausiai sumažėjo Kipre, Graikijoje, Maltoje, Lenkijoje ir JK. Net naujausiais JK duomenimis (Anglijos ir Velso policijos užfiksuoti nusikaltimai), nuo 2011 m. kovo mėn. pabaigos iki 2012 m. kovo mėn. nusikalstamumas sumažėjo dar 4,2 proc. Palyginti su pernai, sumažėjo bendras devynių iš dešimties pagrindinių kategorijų nusikaltimų skaičius, o turto sugadinimo ar sunaikinimo atvejų sumažėjo beveik 10 proc. (šaltinis – JK policijos statistikos lentelės). Tačiau už šių bendrų tendencijų slypi dideli tam tikrų rūšių nusikalstamumo raidos skirtumai. Nuo 2006–2007 m. kai kurių šalių policija užfiksuoja daugiau nusikaltimų, visų pirma įsilaužimų į namus ir prekybos narkotikais atvejų. Iš užfiksuotų nusikaltimų rūšių daugiausia sumažėjo variklinių transporto priemonių vagysčių, taip pat smurtinių nusikaltimų ir apiplėšimų (šaltinis – Eurostatas, „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 Žr. žiniasklaidos pranešimus apie Graikiją (<http://www.balkananalysis.com/greece/2011/05/15/organized-crime-in-greece-statistics-trends-and-police-countermeasures-in-2011-2/>).

Be to, ES piliečiams didelį susirūpinimą tebekelia saugumo problemos¹⁵. Todėl nusikalstamumo prevencija ir bendradarbiavimas ES lygmeniu siekiant ją remti tebėra vienas iš pagrindinių ESNPT suinteresuotųjų subjektų ir apskritai ES piliečių prioritetų¹⁶. Taigi, tolesnio ESNPT plėtojimo pagrindas tebėra svarus.

4. TOLESNĖ ESNPT PLĖTOTĖ

Šiame skirsnyje pateikiama rekomendacijų, kaip ištaisyti per išorės vertinimą nustatytus trūkumus. Ypatingo dėmesio vertos dvi iš jų: pirmą rekomendaciją – spręsti informavimo apie ESNPT klausimą¹⁷ ir, antra rekomendacija, susijusi su pirmąja, – geriau suderinti ESNPT veiklą su ES lygmeniu sutartais prioritetais, pavyzdžiui, užtikrinant sąveiką su kitomis iniciatyvomis ir įstaigomis. Tai padėtų geriau nukreipti veiklą ir įgyti patirties konkrečiose nusikalstamumo srityse, dėl to bendradarbiavimas vietiniu ir ES lygmeniu būtų naudingesnis ir tokiu būdu taip pat būtų sprendžiamas nepakankamo informavimo klausimas.

4.1. Kokie reikalingi pagrindiniai ESNPT pokyčiai?

Pirma, būtų galima imtis tam tikrų priemonių ESNPT *rezultatams pagerinti ir jo poveikiui bei papildomai naudai padidinti*.

- (1) ESNPT turėtų sistemingiau derinti savo prioritetus su sutartais ES prioritetais, įskaitant prioritetus, nustatytus Vidaus saugumo strategijoje, ES politinio ciklo ir kitose saugumo iniciatyvose, patvirtintose ES valstybių narių (pavyzdžiui, organizuoto nusikalstamumo prevencijai ir kovai su juo¹⁸ būtų galima labiau išnaudoti akivaizdžius ryšius tarp ESNPT ir administracinio metodo¹⁹ neoficialaus kontaktinių atstovų tinklo).

¹⁴ Žr. taip pat OCTA (2011 m.), p. 6: „Dėl pastarosios pasaulinės ekonomikos krizės ir susijusių finansinių suvaržymų bendruomenės labiau toleruoja neteisėtas, ypač padirbtas, biržos prekes.“

¹⁵ Devynių iš dešimties europiečių nuomone, organizuotas nusikalstamumas kelia didelę grėsmę ES saugumui (žr. 2011 m. Eurobarometro tyrimą Nr. 371, p. 28).

¹⁶ Remiantis šiuo vertinime dalyvavusių pagrindinių suinteresuotųjų subjektų apklausa, beveik du trečdaliai (65,2 proc.) respondentų nurodė, kad valstybių narių bendradarbiavimas ES lygmeniu siekiant remti nusikalstamumo prevenciją yra „labai“ arba „gana“ svarbus. Tai patvirtina 2012 m. birželio mėn. specialiojo Eurobarometro tyrimo Nr. 380 „Informuotumo apie vidaus reikalus“ ataskaitos išvados (p. 51–60): devyni iš dešimties (91 proc.) europiečių sutiko, kad ES institucijos ir atskirų valstybių narių vyriausybės turėtų glaudžiau bendradarbiauti kovodamos su terorizmu ir nusikalstamumu.

¹⁷ Tai, kad apie ESNPT ir jo veiklą iki šiol nėra gerai žinoma, rodo vien bendras mažas atsakymų į tyrimo klausimus lygis ir didelis atsakymų „nežinau“ skaičius.

¹⁸ Administracinį kovos su organizuotu nusikalstamumu metodą geriausiai galima apibūdinti kaip administracinio lygmens priemones, kuriomis siekiama neleisti organizuotoms nusikalstamoms grupuotėms įsiskverbti į viešąjį sektorių, ekonomiką arba pagrindines viešosios administracijos sritis. 2010 m. lapkričio mėn. buvo priimtos Tarybos išvados dėl kovos su judrių (keliaujančių) nusikalstamų grupuočių nusikaltimais, kuriose numatyta sukurti administracinio metodo neoficialų kontaktinių atstovų tinklą (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/118169.pdf). Tinklas sukurtas 2011 m., tačiau neturi sekretoriato.

¹⁹ Tarybos sprendime dėl ESNPT (2 straipsnio 2 dalis) ESNPT suteikiama galimybė apsvastyti „visas priemones, kurios yra skirtos sumažinti ar kitaip padėti mažinti nusikalstamumą ir piliečių nesaugumo jausmą [...]“. ESNPT daugiametėje strategijoje taip pat nustatyta, kad ESNPT turėtų prisidėti prie „daugiadalykio ir prevencinio požiūrio į nusikalstamumą propagavimo“. Veiksmingumo ir tvarumo dėlei ESNPT sąveika su tinklu turėtų būti didesnė, galbūt taip pat organizaciniu požiūriu.

- (2) ESNPT turėtų aktyviau **prisidėti prie ES ir valstybių narių** nusikalstamumo prevencijos **politikos kūrimo** (ši nuostata susijusia su pirmąja). Šiuo metu ESNPT indėlis ES lygmeniu tebėra mažas.
- (3) Strategiškesnis požiūris į ESNPT veiklos sričių nustatymą ir didesnę jo indėlį į ES bei valstybių narių politikos kūrimą turėtų būti remiamas vėliau nustatant **observatorinio stebėjimo funkciją**²⁰. Žinių apie nusikalstamumo prevenciją ES lygmeniu bazė pirmiausia turėtų būti gerinama naudojant turimus duomenis (pvz., Europolo ir Eurostato), kartu išvengiant jau taikomų iniciatyvų dubliavimo.
- (4) Tokiai stebėjimo veiklai paremti ESNPT turėtų ir toliau **bendradarbiauti**²¹ **su Eurostatu bei kitomis įstaigomis**, kad ES lygmeniu būtų pateikiama geresnė statistinė informacija ir kartu išvengiama jau vykdomos ar numatytos veiklos dubliavimo.
- (5) ESNPT turėtų **plėtoti savo veiklą**, kad galėtų geriau tenkinti pagrindinių suinteresuotųjų subjektų poreikius, jei tam yra pakankamai lėšų. Šiuo atžvilgiu svarbus vaidmuo tenka ESNPT sekretoriui. Valstybės narės taip pat turėtų aktyviau prisidėti prie ESNPT darbo (pvz., reguliariau pateikdamos duomenų arba pasidalydamos geriausios praktikos pavyzdžiais), taip užtikrindamos geresnės kokybės paslaugas.
- (6) Vienas pagrindinių ESNPT prioritetų turėtų būti parengti **gerosios praktikos medžiagą regioninio ir vietinio lygmens nusikalstamumo prevencijos politikos vykdytojams**. Medžiaga taip pat turėtų būti rengiama jų prašymu. Ar ESNPT gali medžiagą parengti, priklauso nuo stipresnio politikos vykdytojų bendradarbiavimo ES lygmeniu ir tinklo gebėjimo paversti rezultatus, pasiektus bendradarbiavimo ir kitos veiklos (pvz., Europos nusikalstamumo prevencijos apdovanojimų) srityse, naudinga medžiaga.
- (7) Apžvelgiamu laikotarpiu ESNPT užmezgė **glaudesnius santykius su keliomis kitomis institucijomis**. Šiuo atžvilgiu pirmenybė turėtų būti teikiama Eurostatui, CEPOL (dėl galimybės padidinti ESNPT gebėjimą pasiekti vietinio lygmens politikos vykdytojus) ir Europolui (dėl Europolo vaidmens padedant nustatyti būsimus kovos su organizuotu nusikalstamumu uždavinius ir prioritetus).
- (8) **ESNPT interneto svetainės** turinys, dizainas ir patogumas turėtų būti pagerinti, pageidautina, sukuriant naują interneto svetainę, nes panašu, kad techninės galimybės dabartinę svetainę labiau pritaikyti prie naudotojų poreikių jau išsemtos.

Antra, nors po 2009 m. Tarybos sprendimu atliktų pakeitimų ESNPT organizavimas ir valdymas sustiprėjo, būtų galima šias sritis patobulinti imantis kai kurių priemonių.

- (1) Smarkiai tebesiskiria **rotacijos tvarka pirmininkaujančių valstybių narių gebėjimas** vadovauti ESNPT ir vadovavimo **veiksmingumas**. Pirmininkavimas tinklui rotacijos tvarka tebėra svarbus iš esmės dėl to, kad ES valstybės narės jaustų

²⁰ Antai būtų galima pagerinti nusikalstamumo tendencijų ES ir valstybėse narėse suvokimą, parengti valstybių narių nusikalstamumo prevencijos institucinės struktūros, strategijų ir politikos apžvalgą, taip pat, jei įmanoma, atlikti nusikalstamumo prevencijos priemonių poveikio įvairių rūšių nusikalstamai veiklai vertinimą.

²¹ Tiek ESNPT, tiek Eurostatas dalyvauja ekspertų grupės, kuri padeda Komisijai įgyvendinti 2011–2015 m. Nusikalstamumo statistikos veiksmų planą (COM(2011) 713 galutinis), veikloje.

už jį atsakomybę, todėl pirmininkavimui jos turėtų skirti pakankamai išteklių. Sekretoriatas turėtų aktyviai padėti planuoti ir įgyvendinti prioritetus.

- (2) Be to, turėtų būti išsamiau apibrėžtas **nacionalinių atstovų (ESNPT valdybos narių) vaidmuo**, ypač susijęs su ESNPT rėmimu jų šalyse. Per pastarąjį dešimtmetį prie ES prisijungusių valstybių narių nacionaliniai atstovai tebežengia ilgu mokymosi įtraukti nusikalstamumo prevenciją į bendrą saugumo politiką keliu. Jiems ESNPT pirmiausia – naudingas informacijos ir įkvėpimo šaltinis. Dauguma kitų valstybių narių turi didelę patirtį nusikalstamumo prevencijos srityje ir kai kurios iš jų aktyviai ją dalijasi. Vis dėlto ESNPT sėkmė itin priklauso nuo aktyvaus visų nacionalinių atstovų indėlio į tinklo veiklą per ESNPT valdybos posėdžius ir po jų.
- (3) Turėtų būti aiškiau apibrėžtas ESNPT valdybos **stebėtojų** vaidmuo: reikėtų nustatyti a) kam turėtų būti suteiktas šis statusas ir b) tolesnį statuso suteikimą sąlygoti jų dalyvavimu valdybos posėdžiuose.
- (4) Kadangi mažai požymių, kad ESNPT **kontaktiniai atstovai** duoda papildomos naudos remdami tinklą ir jo veiklą, jų vaidmuo turėtų būti persvarstytas²² ir bent geriau apibrėžtas, pavyzdžiui, užtikrinant, kad visos valstybės narės paskirtų kontaktinius atstovus, kurie vėliau turėtų įsijungti į aktyvų nusikalstamumo prevencijos politikos vykdytojų tinklą, glaudžiai susijusį su ESNPT darbu. Arba būtų galima išvis atsisakyti ESNPT kontaktinių atstovų idėjos ir juos pakeisti, pvz., mokslininkų, kurie konkrečiais atvejais galėtų įnešti mokslinį indėlį į ESNPT veiklą, tinklais.
- (5) Tyrimai rodo, kad apskritai ESNPT **sekretoriatas** tinkamai remia tinklą, nors jo gebėjimai riboti (3 visą dieną dirbantys darbuotojai). Sekretoriato įsteigimas – veikiausiai pats svarbiausias struktūrinis pokytis, padėjęs pagerinti visą tinklo veiklą. Stipresnis sekretoriatas padėtų toliau plėtoti ESNPT.

4.2. ESNPT, palyginti su Stokholmo programoje numatytu Nusikalstamumo prevencijos stebėsenos centru

Nors ES nėra tiksliai apibrėžta „stebėsenos centro“ sąvoka, visuotinai pripažinta, kad bendros pagrindinės Europos stebėsenos centrų (ar panašių organizacijų) užduotys ir veiklos sritys yra bent tokios:

1. reguliariai **rinkti, stebėti, analizuoti, aiškinti ir platinti** tam tikros politikos srities **duomenis** visiems skirtingų šalių suinteresuotiesiems subjektams, kad ES ir jos šalys galėtų susidaryti bendrą vaizdą apie padėtį, priemones ar veiklą atitinkamose jų kompetencijos srityse;
2. nustatyti **naujas tendencijas ir geriausios praktikos pavyzdžius** valstybėse narėse, neretai remiantis **bendrais pagrindiniais rodikliais**, kad būtų galima atlikti tam tikro masto skirtingų valstybių narių palyginimą;
3. rengti **techninius dokumentus, ataskaitas, tyrimus ir kitus raštus**, kurių tikslas – platinti informaciją tikslinėms grupėms, pavyzdžiui, sprendimų priėmėjams, mokslininkams, politikos vykdytojams ir plačiajai visuomenei;

²² Žr. 4 išnašą, kurioje aptariamas jų vaidmuo, nustatytas Tarybos sprendimu.

4. skatinti **suinteresuotuosius subjektus jungtis į tinklą ir keistis nuomonėmis**, sukuriant darbo grupes, forumus ir (arba) rengiant posėdžius.

Šiuo metu ESNPT būdingi tik užuomazginiai stebėsenos centro požymiai.

Be jau pateiktų konkrečių išvadų ir rekomendacijų, išorės vertinime nagrinėtos įvairios bendresnės ESNPT plėtotės galimybės: *status quo*, ESNPT stiprinimas, Europos nusikalstamumo prevencijos stebėsenos centro įsteigimas ir ESNPT paleidimas.

1 galimybė. Status quo

Jei padėtis liktų tokia, kokia dabar, veikiausiai ESNPT galėtų ir toliau pakankamai gerai veikti. Tačiau tai taip pat reikštų, kad nustatyti trūkumai nebūtų ištaisyti ir kad nebūtų išnaudota visa papildoma ESNPT nauda, kurią jis duotų, jei pateisintų visus 2009 m. sprendime išreikštus lūkesčius. Dėl to pagrindiniai suinteresuotieji subjektai galėtų prarasti susidomėjimą tinklu, o tai savo ruožtu nuvestų iki 4 galimybės – ESNPT paleidimo. Dėl šių ir kitų priežasčių, kurios minimos kalbant apie 4 galimybę, 1 galimybė nerekomenduojama.

2 galimybė. ESNPT +

Siekiant įtvirtinti iki šiol padarytą pažangą ir sudaryti sąlygas toliau palaipsniui plėtoti tinklą laikantis 4.1 dalyje išvardytų rekomendacijų, reikėtų sustiprinti ESNPT gebėjimus įgyvendinti pagrindinių suinteresuotųjų subjektų prioritetus, sustiprinant sekretoriatą ir imantis įvairių priemonių informavimui apie tinklą didinti. Tai būtų įmanoma pasiekti skiriant dvigubai daugiau išteklių, kurių dabar yra itin mažai – tinklo biudžetas vis tiek būtų gana menkas, palyginti su panašių tinklų biudžetais. Papildomas išlaidas galėtų sudaryti i) sekretoriato išplėtimas (maždaug 360 000 eurų = 180 000 eurų už 2 papildomus darbuotojus x 2 metus), ii) interneto svetainės sukūrimas ir priežiūra (150 000 eurų 2 metus) ir iii) kontaktinių atstovų vaidmens stiprinimas ir jungimasis į tinklą arba mokslininkų tinklų kūrimas (pvz., 2 posėdžiai per metus x 2 = 100 000 eurų). Iš viso ESNPT išlaidos sudarytų apie 600 000 eurų per metus, arba 1,2 mln. eurų per dvejus metus. Jas reikia lyginti su dabartiniu finansavimo lygmeniu (apie 300 000²³ eurų per metus).

3 galimybė. Europos nusikalstamumo prevencijos stebėsenos centras

Įsteigus visateisį stebėsenos centrą, ESNPT galėtų geriau stebėti ir analizuoti nusikalstamumo prevencijos tendencijas. Tačiau tokie duomenys aktualūs pagrindiniams nacionalinio lygmens suinteresuotiesiems subjektams, o regioninio ir vietinio lygmenų suinteresuotuosius subjektus daugiausia domina mokymasis iš geriausios praktikos pavyzdžių ir kitų šiuo metu ESNPT vykdomos veiklos rezultatų. Vertinant papildomą stebėsenos centro naudą taip pat reikia atsižvelgti į jo išlaidas, kurių būtų gerokai daugiau nei pasirinkus 2 galimybę. Atskaitos tašku imant apytikres 2 galimybės įgyvendinimo išlaidas (1,2 mln. eurų), papildomą reikiamą finansavimą galėtų sudaryti i) papildomi 2 sekretoriato darbuotojai, kurie padėtų koordinuoti stebėsenos centro duomenų rinkimą ir analizavimą (180 000 eurų x 2 metus = 360 000 eurų) ir ii) kontaktiniams atstovams skirtos dotacijos duomenims rinkti (vidutiniškai 25 000 eurų per metus vienai valstybei narei x 2 metus = 1,4 mln. eurų). Iš viso išlaidos siektų apie 3 mln. eurų per dvejus metus. Rizika taip pat didesnė dėl gana didelių išlaidų ir kartu dėl krypties pakeitimo, kuris nebūtina vienetui naudingas visiems suinteresuotiesiems subjektams.

4 galimybė. ESNPT paleidimas

²³ ES valstybės narės bendrai finansuoja 5 proc. 845 000 eurų trejų metų veiklos dotacijos.

ESNPT paleidimui pritariama itin mažai. ESNPT daugelio vertinamas kaip valstybėms narėms vis naudingesnis tinklas, ypač po 2009 m. Tarybos sprendimo priėmimo. Tinklą paleidus, sumažėtų ES ir valstybių narių gebėjimas remti nusikalstamumo prevenciją ir būtų sunkiau valstybės nars ir kitus suinteresuotuosius subjektus sudominti parama naujoviškų ir pažangių nusikalstamumo prevencijos metodų (papildančių įprastas teisėsaugos priemonės) paieškai ir taikymui. Daugiausia prarastų valstybės narės, kurių nusikalstamumo prevencijos politika dar tik užuomazgoje. Kadangi ES lygmens bendradarbiavimo nusikalstamumo prevencijos srityje pagrindas tebėra svarus, tokia veiksmų kryptis neatitiktų pagrindinių suinteresuotųjų subjektų poreikių. Be to, dėl gana mažų ESNPT veiklos išlaidų sutaupyta būtų nedaug.

5. BAIGIAMOSIOS PASTABOS

ESNPT įrodė, kad tampa vis naudingesne paramos ES bei nacionalinio lygmens politikos kūrėjams priemone ir turi didelį potencialą duoti papildomos naudos vietinių lygmeniu. Kadangi rezultatai gerėja, Komisija neabejoja, kad ESNPT ir vėliau prisitaikys prie naujų uždavinių.

Dėl 4.2 dalyje išvardytų priežasčių ir teigiamos pastarųjų dvejų metų raidos (jei bus atsižvelgiama į 4.1 dalies rekomendacijas) Komisija mano, kad **įsteigti Nusikalstamumo prevencijos stebėsenos centrą** remiantis ESNPT pavyzdžiu arba jį papildant kol kas **nėra nei skubu, nei politiškai ar finansiškai pageidautina artimiausiu metu**.

Todėl pirmenybė teikiama ESNPT stiprinimui (ESNPT +), visų pirma skiriant daugiau išteklių sekretoriui, nes taip ESNPT galėtų daugiausia pastangų dėti, kad įtvirtintų iki šiol padarytą pažangą ir toliau gerintų veiklą, laikydamasis 4 dalyje ir išorės vertinime pateiktų rekomendacijų. Ypač daug pastangų reikia dėti, kad būtų daugiau žinoma apie jo veiklą ir kad jo veiklos rezultatai būtų iniciatyviai perduodami suinteresuotiesiems subjektams. ESNPT būdingi užuomazginiai stebėsenos centro požymiai, tačiau ilginiui jo gebėjimai galėtų sustiprėti. Preliminarus šios srities darbas jau pradėtas pagal dabartinį ISEC lėšomis finansuojamą dotacijos susitarimą.

Palaipsnės ESNPT plėtotės išlaidos siektų maždaug 1,2 mln. eurų per dvejus metus nuo dabartinės veiklos dotacijos galiojimo pabaigos (2014 m. vidurys). Valstybės narės gali nuspręsti ESNPT finansuoti pačios arba skirti bendrą finansavimą pagal ISEC finansavimo programą (kaip veiklos dotaciją).

Nesvarbu, ar ateityje bus pateiktas finansinės paramos pagal ISEC programą prašymas, būsima ESNPT plėtotė turėtų būti derinama su tvirtesniu visų ES valstybių narių įsipareigojimu aktyviai remti ESNPT darbą.

Komisija mano, kad reikėtų sudaryti sekretoriato remiamą ESNPT valdybos narių darbo grupę, kuri apsvarstytų šios ataskaitos 4 dalyje ir išorės vertinime pateiktas rekomendacijas ir imtųsi reikiamų priemonių.

Komisija rekomenduoja 2016 m. įvertinti per kitus trejus metus (2013–2015 m.) ESNPT atliktą darbą. Tais metais galėtų būtų vėl įvertinta Nusikalstamumo prevencijos stebėsenos centro įsteigimo nauda. Komisija nekantriai laukia šia ataskaita pagrįstų debatų dėl tolesnės ESNPT plėtotės, visų pirma su kitomis ES institucijomis ir valstybėmis narėmis.