



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 30.11.2012
COM(2012) 717 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET

Utvärderingsrapport om Europeiska unionens nätverk för förebyggande av brottslighet

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET

Utvärderingsrapport om Europeiska unionens nätverk för förebyggande av brottslighet

1. INLEDNING

Förebyggande av brottslighet är ett viktigt verktyg för att öka medborgarnas säkerhet och trygghet. I **Lissabonfördraget** nämns förebyggande av brottslighet som en av de viktigaste hörnstenarna för att upprätta och bibehålla ett område med frihet, säkerhet och rättvisa¹. Även i **Stockholmsprogrammet** upprepades betydelsen av förebyggande av brottslighet: ”Bästa sättet att minska brottsligheten är att vidta effektiva åtgärder för att på så sätt förhindra att brotten begås, bland annat genom att främja social delaktighet med hjälp av en sektorsövergripande strategi som även omfattar vidtagande av administrativa åtgärder och främjande av samarbete mellan administrativa myndigheter. Unionsmedborgarna har likartade erfarenheter och påverkas i det dagliga livet på likartade sätt av brottslighet och den osäkerhet som följer i dess spår.”

I EU utförs ännu inga systematiska kostnads-nyttoanalyser i samband med brottsförebyggande program eller undersökningar om brottslighet som kan användas för att utveckla brottsförebyggande åtgärder. Studier i länder som har en lång tradition av detta (USA, Förenade kungariket, Nya Zeeland och Australien) visar att förebyggande av brottslighet fungerar och att kostnaderna för brottslighet² (inbegripet både materiella och psykiska skador som åsamkats brottsoffer) ofta är högre än kostnaden för att förhindra sådant våld. Även specialiserade FN-organ³ främjar och stödjer aktivt övergången till innovativa metoder för att förebygga brottslighet, snarare än att straffa den.

Det europeiska nätverket för förebyggande av brottslighet (EUCPN) inrättades genom rådets beslut 2001/427/RIF, upphävt genom **rådets beslut 2009/902/RIF**. Huvudsyftet med rådets beslut från maj 2001 om EUCPN var att främja brottsförebyggande åtgärder och att skapa en plattform för utbyte av värdefull praxis för att förebygga brottslighet. I ett nytt rådsbeslut från 2009 fastställs att det är EUCPN:s uppgift att

- underlätta samarbete och kontakter samt informations- och erfarenhetsutbyte mellan aktörerna på det brottsförebyggande området,

¹ Artikel 2 i Lissabonfördraget har följande lydelse: Unionen ska ha som mål att främja freden, sina värden och folkens välfärd. Unionen ska erbjuda sina medborgare ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser, där den fria rörligheten för personer garanteras samtidigt som lämpliga åtgärder vidtas avseende kontroller vid yttre gränser, asyl, invandring samt förebyggande och bekämpande av brottslighet. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:SV:PDF>

² Exempelen inkluderar kostnader för våldsbrott (Corso, Mercy, Simon, Finkelstein & Miller, 2007) sexualbrott (Miller, Taylor & Sheppard, 2007) och kostnader för alkoholrelaterade brott (Miller, Levy, Cohen & Cox, 2006; Miller, Levy, Spicer & Taylor, 2006) kostnader för otrygghetskänsla (Dolan & Peasgood, 2007) kostnader för brott i vissa länder (Aos m.fl., 2001) och kostnader för psykvård (Cohen & Miller, 1998).

³ Förenta nationernas nätverk för information om brott och straffrätt, FN:s kontor för narkotikakontroll och förebyggande av brott <http://www.uncjin.org/index.html>

- samla in, bedöma och vidarebefordra utvärderad information, inbegripet bästa praxis, om befintliga brottsförebyggande åtgärder,
- anordna konferenser, särskilt en årlig konferens om bästa praxis, och annan verksamhet, inbegripet det årliga priset för brottsförebyggande arbete, för att uppnå EUCPN:s målsättningar och sprida resultaten i vida kretsar,
- vid behov ställa sin sakkunskap till rådets och kommissionens förfogande,
- varje år rapportera till rådet om sin verksamhet, genom styrelsen och behöriga arbetsorgan. Rådet ska uppmanas att godkänna rapporten samt vidarebefordra den till Europaparlamentet, samt
- utveckla och genomföra ett arbetsprogram baserat på en klart definierad strategi som beaktar identifiering av och reaktion på relevanta hot om brottslighet.

I rådets beslut beskrivs även EUCPN:s struktur och operativa ram. Utöver en **styrelse** som består av **nationella företrädare** inkluderar strukturen **en verkställande kommitté**, **kontaktpunkter**⁴ och ett **sekretariat**. Europeiska kommissionen deltar som observatör⁵ i styrelsen och deltar i den verkställande kommitténs möten. EUCPN:s arbetsordning förklarar hur dessa olika beståndsdelar bör samverka med varandra och tredje part.

EUCPN:s grundläggande mål bekräftades i den **fleråriga strategi** för EUCPN som antogs av styrelsen i december 2010 för perioden fram till slutet av 2015. Enligt strategin ska EUCPN bidra till utveckling och främjande av en tvärvetenskaplig och förebyggande strategi när det gäller brott och känslor av osäkerhet på EU-nivå. EUCPN har en viktig stödfunktion för beslutsfattare och andra yrkesverksamma på området både på EU-nivå och på nationell nivå. I den fleråriga strategin beskrivs visionen, uppdragen och målgrupperna samt vilka strategiska mål EUCPN bör nå under en period på fem år. Den ger även politiska riktlinjer med särskild fokus på fyra verksamheter, dvs. att EUCPN ska i) vara en referenspunkt för EUCPN:s målgrupper, ii) sprida kunskap om förebyggande av brottslighet, iii) stödja brottsförebyggande verksamhet på nationell och lokal nivå, och iv) utveckla EU:s politik och strategier avseende brottsförebyggande verksamhet.

EUCPN:s målgrupper är: i) yrkesverksamma och politiska beslutsfattare på lokal nivå, (ii) yrkesverksamma och politiska beslutsfattare på nationell nivå, och iii) relevanta EU-organ och internationella organ, organisationer, arbetsgrupper osv. I de årliga arbetsprogrammen fastställs sedan mer specifika prioriteringar.

EUCPN får för närvarande ekonomiskt stöd från Isec-programmet⁶ genom ett bidrag på 845 000 euro från mitten av 2011 till mitten av 2014.

Kommissionen ska enligt artikel 9 i rådets beslut från 2009 senast den 30 november 2012 lägga fram en utvärderingsrapport för rådet om EUCPN:s verksamhet med särskild inriktning

⁴ Enligt artikel 6 i rådets beslut, ska kontaktpunkterna stödja de nationella företrädarna när det gäller att utbyta information om nationella brottsförebyggande åtgärder och expertis inom nätverket.

⁵ Idag finns 5 observatörer som företräder Kroatien, EU:s organ (Europol, ECNN), Europeiska kommissionen och rådets sekretariat. Observatörer får delta i verksamheten för EUCPN:s styrelse men har ingen rösträtt.

⁶ Kommissionens finansiella program för förebyggande och bekämpande av brott. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/prevention-of-and-fight-against-crime/index_en.htm

på effektiviteten i arbetet inom EUCPN och dess sekretariat, med beaktande av samspelet mellan EUCPN och andra relevanta aktörer.

I Stockholmsprogrammet uppmanade Europeiska rådet kommissionen att lägga fram ett förslag till upprättandet av ett **observatorium för förebyggande av brott (OPC)**, ”med uppgift att insamla, analysera och sprida kunskap om brottslighet, inbegripet organiserad brottslighet (inklusive statistik) och förebyggande av brott, för att stödja och verka för medlemsstater och EU-institutioner i deras förebyggande åtgärder, och för att utbyta bästa praxis. ”OPC bör bygga vidare på det arbete som utförs inom ramen för EU:s nätverk för förebyggande av brottslighet (EUCPN) och utvärderingen av det. Det bör inkludera eller ersätta EUCPN, ha ett sekretariat inom ett befintligt unionsorgan och fungera som en separat enhet.” I Stockholmsprogrammet fastställs att ett förslag ska lämnas in senast 2013.

Detta dokument är således en utvärdering av EUCPN:s arbete under de senaste två och ett halvt åren och ger rekommendationer för framtiden, bland annat möjligheten att inrätta ett observatorium för förebyggande av brott.

2. EXTERN UTVÄRDERING

Som underlag till den fortsatta utvecklingen gjordes en oberoende, extern utvärdering av EUCPN under andra halvåret 2012⁷. Den externa utvärderingen tar upp flera aspekter av EUCPN, inbegripet dess utveckling under de senaste två och ett halvt åren, dess organisation och styrning och slutligen föreslås ett antal utvecklingsmöjligheter.

Den externa utvärderingen visar att EUCPN fungerar relativt väl, och har gjort goda framsteg i förhållande till de mål som anges i rådets beslut från 2009 och den fleråriga strategin 2010–2015. Efter antagande av rådets beslut från 2009 och uppföljande verksamhet har EUCPN haft en mycket mer klart definierad strategi och målgrupper. Det har stärkts och blivit mer professionellt, särskilt efter inrättandet av det nya sekretariatet, vilket har gett välbehövligt stöd till EUCPN:s verksamhet.

Jämfört med situationen då den senaste utvärderingen genomfördes⁸ har många brister åtgärdats, EUCPN:s verksamhet är mer målinriktad och kvaliteten och kvantiteten när det gäller resultatet har förbättrats. Det kan till exempel nämnas att EUCPN:s sekretariat sedan 2012 utarbete ”**tematiska dokument**”. Det första dokumentet *Sport, science and art in the prevention of crime among children and youth* grundades på arbete som slutförts av den tidigare ordförandeskapstrion. I juni 2012 kom EUCPN:s sekretariat med den första halvårsutgåvan av *European Crime Prevention Monitor* med information om den aktuella situationen och tendenser när det gäller brottslighet. Informationen bygger på statistik, undersökningar och rapporter från olika källor. Syftet med dessa rapporter är att tillhandahålla en snabb och omfattande, men selektiv översikt över situationen och tendenser när det gäller brott och brottsförebyggande arbete. Målgruppen är lokala, nationella och europeiska rättstillämpare och beslutsfattare.

⁷ Denna utvärdering gjordes av Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES). Undersökningen är tillgänglig på webbplatsen för generaldirektoratet för inrikes frågor: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/index_en.htm

⁸ Utvärdering av det europeiska nätverket för förebyggande av brottslighet genomfördes 2008–2009 av 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)

Dessutom har nya initiativ såsom inrättandet av en **databas över berörda parter**, spridning av ett **omarbetat nyhetsbrev, "världskaféer"** under styrelsesammanträden och lanseringen av enkäten med **synpunkter från berörda parter** alla bidragit till bättre samarbete och kontakter samt informations- och erfarenhetsutbyte mellan aktörerna på det brottsförebyggande området (t.ex. Bulgariens nyligen antagna nationella brottsförebyggande strategi som i hög grad bygger på information från EUCPN). EUCPN:s styrelsemöten har allt oftare behandlat frågor med viktigt innehåll i motsats till procedurfrågor. Ett större antal medlemsstater deltar nu i tävlingen *European Crime Prevention Award, ECPA*.

Andra viktiga verksamheter omfattar totalt **18 forskningsprojekt** som sedan 2009 får stöd genom EUCPN:s arbetsprogram. Dessa projekt handlar om förebyggande av våld i hemmet, reparativ rättvisa, uppskattningar av de ekonomiska kostnaderna för brottslighet, utveckling av administrativa åtgärder för att bekämpa organiserad brottslighet, minskning av återfall bland ungdomar, grannskapsmedling, främjande av social integration, utveckling av bra metoder för gemenskapens konflikthantering etc. Resultaten från samtliga projekt finns på EUCPN:s webbplats. Ett betydande antal **systematiska översyner** har gjorts under 2008 om olika initiativ och verksamheter för att förebygga brottsliga handlingar. Sedan dess offentliggjordes dock ingen systematisk översyn före maj 2012 när det danska nätverket för förebyggande av brottslighet offentliggjorde en systematisk översyn på EUCPN:s webbplats om effektiviteten av mentorskap och fritidsaktiviteter för ungdomar i riskzonen.

EUCPN:s webbplats har nu – trots de tekniska begränsningarna – en mer utvecklad **onlinedatabas med sökfunktion** över god praxis och aktuell **information om brottsförebyggande strategier och åtgärder**.

Den externa utvärderingen har även identifierat **ett antal svagheter**: 1) Utvärderingen kunde inte belägga att EUCPN:s verksamhet alltid är kopplad till de brottsförebyggande prioriteringar som EU och medlemsstaterna står inför. 2) Kvaliteten av EUCPN:s resultat är överlag god och dessa produkter är användbara, men det finns utrymme för att anpassa dem ännu mer till målgrupperna. 3) EUCPN är i allmänhet mindre framgångsrikt i att nå målgrupper på lokal nivå än på nationell, eller EU-nivå (även om de två ovannämnda produkterna – tematiska dokument och *European Crime Prevention Monitor* – är särskilt avsedda för yrkesverksamma personer på nationell och lokal nivå). 4) Ett stort antal brottsförebyggande projekt som stöds genom Isec-programmet genomförs utan medverkan av eller information till EUCPN. 5) Det är en stor skillnad i effektiviteten när det gäller de roterande ordförandeskapens kapacitet att tillhandahålla ledarskap för EUCPN. 6) Man har inte lyckats översätta viktiga dokument till olika EU-språk på webbplatsen för att locka till sig en större publik som det var tänkt, eller tillhandahålla dokumentation till berörda parter, särskilt på lokal nivå. 7) Många av kontaktpunkterna verkar inte ge något mervärde när det gäller EUCPN:s funktion och synlighet och i ett antal medlemsstater finns det inga kontaktpunkter. 8) EUCPN:s verksamhet stöds av relativt blygsamma medel och dess insatser och resultat står i proportion till de finansiella medel som görs tillgängliga. 9) Mer behöver göras för att höja EUCPN:s profil.

3. EUCPN:S ROLL

Under större delen av det senaste årtiondet har EUCPN:s utveckling har ägt rum utan en stark rättslig EU-ram. EU har haft begränsad behörighet⁹ inom brottsförebyggande verksamhet och

⁹ Artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen och i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen har följande lydelse: "Unionen ska erbjuda sina medborgare ett område med frihet,

i den mån unionen haft befogenheter rör det sig huvudsakligen om organiserad brottslighet. Med de ändringar som genom Lissabonfördraget gjordes av fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) fick EU en starkare roll inom brottsförebyggande verksamhet.

Därför får, enligt artikel 84 i den konsoliderade versionen av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (**EUF-fördraget**), Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet "föreskriva åtgärder för att uppmuntra och stödja medlemsstaternas åtgärder när det gäller att förebygga brottslighet; dessa får dock inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar och andra författningar."

Sammantaget kan det sägas att EU-dimensionen av förebyggande av brottslighet har stärkts på många sätt under senare år, bland annat genom ett antal initiativ för att bistå medlemsstaterna i deras ansträngningar för att bekämpa brottslig verksamhet¹⁰. Med det alltmer gränsöverskridande draget i brottslighet och otydligheten¹¹ i åtskillnaden mellan organiserad brottslighet och så kallade mängdbrott är det nödvändigt ha en fungerande EU-ram för brottsförebyggande verksamhet på alla nivåer för att man ska lyckas.

Även om brottsligheten i Europa har minskat under många år¹² finns det i några medlemsstater¹³ tecken på att denna trend nu har vänt, vilket kanske återspeglar effekterna av den ekonomiska nedgången¹⁴. Dessutom har säkerhetsfrågor även fortsättningsvis stor

säkerhet och rättvisa utan inre gränser, där den fria rörligheten för personer garanteras samtidigt som lämpliga åtgärder vidtas avseende kontroller vid yttre gränser, asyl, invandring samt **förebyggande** och bekämpande av brottslighet." artikel 29, andra stycket, talas om "att **förebygga** och bekämpa brottslighet, vare sig denna är organiserad eller ej, särskilt terrorism, människohandel och brott mot barn, olaglig narkotikahandel och olaglig vapenhandel, korruption och bedrägeri". <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sv/oj/2006/ce321/ce32120061229sv00010331.pdf>

¹⁰ Särskilda brottsförebyggande bestämmelser har införts i rådets och Europaparlamentets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer (artikel 18) och i direktiv 2011/93/EU om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi (artikel 23). EU:s strategi för att utrota människohandel 2012–2016, COM(2012) 286 final, har förebyggande av människohandel som en av sina viktigaste prioriteringar (prioritering B).

¹¹ Brott som begås av mobila (kringresande) kriminella grupper är ett bra exempel på denna otydlighet mellan organiserad brottslighet och mängdbrott. Dessa brott omfattar följande: butiksstöld, metallstöld, godsstöld, inbrott och ficktjuveri.

¹² I de flesta medlemsstater har antalet brott minskat konstant under perioden 2002–2003, även om tendensen var uppåtående i vissa medlemsstater (Danmark, Finland, Luxemburg, Portugal, Rumänien och Sverige). De länder där minskningen av den totala brottsligheten har varit mest märkbar är Cypern, Grekland, Malta, Polen och Storbritannien. Även de senaste siffrorna för Storbritannien (brott rapporterade av polisen i England och Wales) visade en ytterligare nedgång med 4,2 % mellan mars 2011 och mars 2012. Det sammanlagda antalet brott inom nio av de tio huvudkategorierna av överträdelser har minskat jämfört med föregående år. Skadegörelse har minskat med nästan 10 % (källa: tabeller från polismyndigheten i Storbritannien) Men bakom denna allmänna tendens finns det stora skillnader i utvecklingen av särskilda typer av brottslighet. Sedan 2006–2007 har polisen registrerat fler brott i ett antal medlemsstater, i synnerhet för inbrott och narkotikahandel. Å andra sidan minskade brottsligheten mest i kategorin stöld av motorfordon, följt av våldsbrott och rån. (Källa: EUROSTAT - *Statistics in Focus crime and criminal justice*) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-006/EN/KS-SF-12-006-EN.PDF

¹³ Se medierapporterna om Grekland <http://www.balkananalysis.com/greece/2011/05/15/organized-crime-in-greece-statistics-trends-and-police-countermeasures-in-2011-2/>.

¹⁴ Se även Octa (2011) s. 6. Den senaste tidens globala ekonomiska kris och de därmed förbundna finansiella begränsningarna har gjort samhällen mer toleranta mot olagliga handelsvaror, särskilt varumärkesförfalskade varor.

betydelse för EU-medborgare¹⁵. Följaktligen är brottsförebyggande verksamhet och samarbete på EU-nivå fortfarande en prioritering för EUCPN:s viktigaste intressenter och EU-medborgare i allmänhet¹⁶. Därför finns det fortfarande skäl till att ytterligare utveckla EUCPN.

4. EUCPN:S FRAMTIDA UTVECKLING

Följande avsnitt innehåller rekommendationer för att ta itu med de svagheter som konstaterades under den externa utvärderingen. Två av dem förefaller särskilt viktiga: för det första behovet av att synliggöra EUCPN¹⁷ mer och – i samband härmed – för det andra att bättre samordna EUCPN:s verksamhet med överenskomna prioriteringar på EU-nivå, bland annat genom att skapa synergieffekter med andra initiativ och organ. Detta skulle bidra till att man i högre grad fokuserar på och bygger upp sakkunskap inom särskilda brottsområden, vilket möjliggör större mervärde i samverkan på både lokal och europeisk nivå och därigenom även leder till större synlighet.

4.1. På vilket sätt behöver EUCPN ändras?

För det första kan ett antal åtgärder vidtas för att öka EUCPN:s resultat, inverkan och mervärde.

- (1) EUCPN bör mer systematiskt **anpassa sina prioriteringar till överenskomna EU-prioriteringar**, inklusive prioriteringar som anges i strategin för inre säkerhet, EU:s policycykel och andra säkerhetsrelaterade initiativ som stöds av EU:s medlemsstater (det finns t.ex. tydliga kopplingar mellan EUCPN och de informella nätverken av kontaktpunkter när det gäller den administrativa aspekten¹⁸ på att förebygga och bekämpa den organiserade brottsligheten¹⁹ vilka det kan vara ändamålsenligt att utforska ytterligare).

¹⁵ Nio av tio européer anser att den organiserade brottsligheten är ett stort hot mot EU:s säkerhet, se Eurobarometer 371 från 2011 s. 28.

¹⁶ Enligt enkäten till de viktigaste intressenterna som denna utvärdering bygger på ansåg nästan två tredjedelar (65,2 %) av de svarande att det förebyggande samarbetet mellan medlemsstaterna på EU-nivå är antingen *mycket* eller *ganska* viktigt. Detta bekräftar resultatet av en särskild Eurobarometer (380) *Awareness of Home Affairs report* från juni 2012, sid. 51-60, där det anges att nio av tio européer (91 %) var överens om att EU:s institutioner och de enskilda medlemsstaternas regeringar bör samarbeta närmare för att tillsammans bekämpa terrorism och brottslighet.

¹⁷ Den allmänt låga svarsfrekvensen och den höga andelen som svarade *vet ej* är bara två exempel på det faktum att EUCPN och dess verksamhet fortfarande inte är allmänt kända.

¹⁸ Den så kallade administrativa aspekten på att bekämpa organiserad brottslighet kan bäst beskrivas som en kombination av verktyg på administrativ nivå för att förhindra att den organiserade brottsligheten infiltrerar den offentliga sektorn eller viktiga delar av den offentliga förvaltningen. Rådets slutsatser om kampen mot brott begångna av rörliga (kringresande) kriminella grupper antogs i november 2010 och omfattade bestämmelser för inrättandet av ett informellt nätverk av kontaktpunkter med avseende på den administrativa aspekten. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/118169.pdf. Nätverket inrättades 2011 men har inga sekretariatstjänster.

¹⁹ Rådets beslut om EUCPN (artikel 2.2) gör det möjligt för EUCPN att undersöka ”alla åtgärder som är avsedda att minska eller på annat sätt bidra till en minskning av brottsligheten och medborgarnas känsla av osäkerhet”. Likaså fastställs i EUCPN:s fleråriga strategi att den ska bidra till att främja en tvärvetenskaplig och förebyggande strategi avseende brott. Av effektivitets- och hållbarhetsskäl bör det finnas bättre samverkan mellan de EUCPN och nätverket, eventuellt också från organisatorisk synpunkt.

- (2) Med hänsyn till vad som nämnts ovan bör EUCPN stärka sin roll för att **bidra till EU:s och medlemsstaternas politik** på området för förebyggande av brottslighet. Hittills har bidragen från EUCPN på EU-nivå varit blygsamma.
- (3) **En övervakningsfunktion i form av ett observatorium** är något som på lång sikt kommer att gynna en mer strategisk metod för att fastställa EUCPN:s verksamhet och stärka dess roll i utformandet av politiken på EU-nivå och på medlemsstatsnivå²⁰. Inrättandet av en bättre kunskapsbas om förebyggande av brottslighet på EU-nivå bör främst göras med användning av tillgängliga uppgifter (t.ex. från Europol och Eurostat) samtidigt som man undviker överlappningar med befintliga initiativ.
- (4) För att stödja sådan övervakningsverksamhet bör EUCPN fortsätta **samarbetet²¹ med Eurostat och andra** för att få fram bättre statistisk information på EU-nivå, men också för att undvika överlappning med pågående eller planerad verksamhet.
- (5) EUCPN bör **vidareutveckla sitt resultat** för att höja sin kapacitet att anpassa sig till de viktigaste berörda parternas behov, under förutsättning att nödvändiga resurser tillgängliggörs. EUCPN:s sekretariat har en viktig roll att spela i detta avseende. På samma sätt bör medlemsstaterna uppmuntras att bidra mer aktivt till arbetet i EUCPN (t.ex. genom att mer regelbundet förse det med uppgifter eller uppvisa bästa praxis) och därigenom höja resultat kvaliteten.
- (6) En viktig prioritering för EUCPN bör vara att ta fram material om **god praxis för förebyggande av brottslighet åt aktörer på regional och lokal nivå**, även på ett efterfrågestyrt sätt. Om EUCPN har kapacitet att göra detta beror på om man kan intensifiera det nätverkande på EU-nivå som inbegriper yrkesverksamma, och om man kan omvandla resultaten av denna och annan verksamhet (t.ex. ECPA) till användbart material.
- (7) Under översynen har EUCPN utvecklat **närmare kontakter med flera andra enheter**. Företrädare bör i detta hänseende ges till Eurostat, Cepol (på grund av möjligheten att stärka EUCPN:s förmåga att nå yrkesverksamma på lokal nivå) och Europol (på grund av Eurols roll när det gäller att identifiera framtida utmaningar och prioriteringar i kampen mot organiserad brottslighet).
- (8) **EUCPN:s webbplats** bör förbättras när det gäller innehåll, utformning och användarvänlighet, helst genom inrättandet av en ny webbplats eftersom det nuvarande systemet verkar ha nått sin gräns när det gäller de tekniska möjligheterna att ytterligare anpassa det till användarnas behov.

För det andra, även om de ändringar som infördes i samband med 2009 års rådsbeslut har stärkt EUCPN:s organisation och förvaltning, kan ytterligare förbättringar genomföras genom en rad åtgärder:

²⁰ Detta skulle kunna innebära att man bygger upp en bättre förståelse för tendenserna på EU-nivå och i medlemsstaterna när det gäller brottslighet och får en överblick över institutioner, brottsförebyggande strategier och politik i medlemsstaterna (vissa av dessa uppgifter redan finns tillgängliga), och i den utsträckning det kan bedömas, en bedömning av vilka effekter brottsförebyggande åtgärder har på olika typer av brottslig verksamhet.

²¹ EUCPN och Eurostat deltar både i den expertgrupp som bistår kommissionen med genomförandet av EU:s statistiska handlingsplan 2011–2015 KOM(2011) 713 slutlig.

- (1) Det finns fortfarande stora skillnader i **effektiviteten och ledningskapaciteten när det gäller det roterande ordförandeskapet i EUCPN**. Att ha ett roterande ordförandeskap är viktigt främst för ansvarskänslan bland EU:s medlemsstater, och de bör förbinda sig att anslå tillräckliga resurser för EUCPN:s ordförandeskap. Sekretariatet bör ges en viktig roll när det gäller att tillhandahålla stöd för att planera och genomföra prioriteringar.
- (2) **Rollen för de nationella företrädarna (EUCPN:s styrelseledamöter)**, i synnerhet när det gäller att främja nätverket i deras länder, bör också definieras närmare. Nationella företrädare för de medlemsstater som anslöt sig till EU under det senaste årtiondet befinner sig fortfarande på en brant inlärningskurva när det gäller integrering av den brottsförebyggande verksamheten i dessa staters övergripande säkerhetspolitik. EUCPN är för dem först och främst en värdefull källa till information och inspiration. De flesta andra medlemsstater har långvarig erfarenhet av brottsförebyggande verksamhet och vissa av dem delar aktivt med sig av denna. Trots detta är EUCPN:s framgång mycket beroende av aktiva bidrag från alla nationella företrädare i nätverkets verksamhet, under och efter EUCPN:s styrelsemöten.
- (3) Rollen för **observatörerna** i EUCPN:s styrelse bör klargöras när det gäller följande: a) vem som bör åtnjuta denna status och b) genom deras närvaro vid styrelsemöte, huruvida de ska fortsätta att få denna status.
- (4) Eftersom det har funnits föga belägg för deras mervärde i att främja nätverket och dess verksamhet, bör rollen för EUCPN:s **kontaktpunkter** ses över²² och åtminstone definieras bättre, t.ex. genom att säkerställa att alla medlemsstater utser kontaktpunkter som därefter borde bilda ett aktivt nätverk av brottsförebyggande yrkesutövare, med nära koppling till EUCPN:s arbete. Alternativt kan konceptet med kontaktpunkter till EUCPN överges helt och ersättas med t.ex. nätverk av forskare som från fall till fall kan bidra till den verksamhet som bedrivs av EUCPN.
- (5) Överlag bekräftar forskningsresultaten att EUCPN:s **sekretariat** är en välfungerande stödfunktion till nätverket, trots sin begränsade kapacitet (3 heltidstjänster). Inrättandet av sekretariatet är sannolikt den viktigaste strukturella förändring som har bidragit till att förbättra nätverkets funktion överlag. Ett starkare sekretariat skulle vara en viktig tillgång när det gäller att vidareutveckla EUCPN.

4.2. EUCPN – eller ett observatorium för förebyggande av brottslighet i enlighet med Stockholmsprogrammet?

Även om det inte finns någon entydig definition på ett observatorium på EU-nivå är det allmänt vedertaget att den gemensamma centrala arbetsuppgiften för europeiska observationscentra (eller organisationer med observationsuppdrag) minst består i att

1. regelbundet **samla in, övervaka, analysera, tolka och sprida uppgifter** till alla berörda parter om ett specifikt politikområde i de olika länderna i syfte att ge EU och dess medlemsstater en helhetssyn på situationen, åtgärder eller verksamheter som omfattas av deras respektive ansvarsområden,

²²

Se fotnot 4 i fråga om deras roll enligt definitionen i rådets beslut.

2. identifiera **nya trender och bästa praxis** i medlemsstaterna oftast på grundval av en **gemensam uppsättning nyckelindikatorer** som i viss mån gör det möjligt att jämföra de olika medlemsstaterna,
3. ta fram tekniska **dokument, rapporter, studier och andra resultat** som är särskilt utformade för att sprida information till särskilda målgrupper, exempelvis beslutsfattare, forskare, rättstillämpare och allmänheten, och
4. främja **nätverkande och utbyte mellan aktörer** genom att inrätta arbetsgrupper, forum och/eller möten.

EUCPN har för närvarande endast vissa grundläggande likheter med ett observatorium.

Utöver de särskilda slutsatser och rekommendationer som anges ovan, har flera allmänna alternativ för EUCPN:s utveckling undersökts i den externa utvärderingen. I dessa ingår att bibehålla status quo, förbättra EUCPN, inrättandet av ett europeiskt observatorium för förebyggande av brottslighet, och upplösandet av EUCPN.

Alternativ 1: Ingen ändring

Att behålla den nuvarande situationen skulle innebära att EUCPN troligtvis fortsätter att fungera på ett relativt tillfredsställande sätt. Det skulle emellertid också innebära att de konstaterade bristerna inte åtgärdas och att mervärdet för EUCPN inte utnyttjas fullt ut så att det helt kan uppfylla de förväntningar som ligger till grund för 2009 års beslut. Detta kan leda till att viktiga aktörer förlorar intresset för EUCPN, vilket riskerar att i slutändan leda till alternativ 4: Upplösandet av EUCPN. Av dessa och andra orsaker som nämns under alternativ 4, rekommenderas inte alternativ 1.

Alternativ 2: EUCPN +

För att bygga vidare på de framsteg som gjorts hittills och att lämna ytterligare utrymme för utveckling i linje med de rekommendationer som listas i avsnitt IV.1 skulle kapaciteten för EUCPN stärkas för att kunna hantera viktiga prioriteringar från intressenternas sida genom ett förstärkt sekretariat och en rad åtgärder för att öka nätverkets synlighet. Dessa förbättringar skulle kunna uppnås genom en fördubbling av de för närvarande mycket små resurserna, vilket fortfarande skulle innebära en liten budget jämfört med liknande nätverk. Ytterligare kostnader kan omfatta i) en utvidgning av sekretariatet (uppskattningsvis 180 000 euro för två extra tjänster x 2 år = 360 000 euro), ii) utveckling och underhåll av webbplatsen (= 150 000 euro för en tvåårsperiod) och iii) en ökad roll för/nätverkande mellan kontaktpunkter eller alternativa nätverk av forskare (t.ex. 2 möten per år x 2 = 100 000 euro). De totala kostnaderna för EUCPN skulle bli ungefär 600 000 euro per år, eller 1,2 miljoner för två år, jämfört med den nuvarande finansieringsnivån som är ca 300 000²³ euro per år).

Alternativ 3: Europeiska observatoriet för förebyggande av brottslighet

Upprättandet av ett väl utbyggt observatorium skulle öka EUCPN:s förmåga att övervaka och analysera trender för förebyggande av brottslighet. Även om denna typ av data är relevant för de viktigaste intressenterna på nationell nivå, var intressenterna på regional nivå och lokal nivå framför allt inriktade på att lära av andras erfarenheter och andra typer av resultat som

²³ Åtgärdsbidraget på 845 000 euro under en treårsperiod förutsätter 5 % i samfinansiering från EU:s medlemsstater.

för närvarande produceras av EUCPN. I bedömningen av mervärdet av ett observatorium tas även hänsyn till de kostnader det skulle medföra, vilka kommer att vara betydligt högre än för alternativ 2. På grundval av de beräknade kostnaderna för alternativ 2 (1,2 miljoner euro) kan den ytterligare finansiering som krävs omfatta i) ytterligare två sekretariatstjänster som ska hjälpa till att samordna insamlingen av uppgifter och analyserna för observationsorganet (180 000 euro x 2 år = 360 000 euro) och ii) stöd till kontaktpunkter för insamling av uppgifter (i genomsnitt 25 000 euro per år, per medlemsstat x 2 år = 1,4 miljoner euro). De sammanlagda kostnaderna skulle uppgå till cirka 3 miljoner euro för en period på två år. Riskerna är också högre på grund av en kombination av relativt höga kostnader och en förskjutning av tyngdpunkten vilket inte nödvändigtvis är till nytta för alla berörda.

Alternativ 4: Upplösande av EUCPN

Det finns mycket lite stöd för att upplösa EUCPN. EUCPN anses allmänt öka fördelarna för medlemsstaterna, särskilt efter antagandet av 2009 års rådsbeslut. Att upplösa det skulle minska EU:s och medlemsstaterna förmåga att främja förebyggande av brottslighet och det skulle bli svårare att engagera medlemsstaterna och andra viktiga aktörer när det gäller att utarbeta och genomföra innovativa och smarta lösningar för att förebygga brott på ett sätt som kompletterar traditionella brottsförebyggande åtgärder. Medlemsstater vars brottsförebyggande strategier fortfarande befinner sig i ett tidigt skede skulle förlora mest på detta. Eftersom den logiska grunden för samarbetet om förebyggande av brottslighet på EU-nivå fortfarande är stark kan denna åtgärd inte vara relevant för de viktigaste berörda parternas behov. Mot bakgrund av den relativt låga kostnaden för att driva EUCPN skulle besparingarna bli obetydliga.

5. SLUTSATSER

EUCPN har visat sig vara ett värdefullt instrument för att stödja beslutsfattare på EU- och nationell nivå samt ha en betydande potential att skapa ett mervärde på lokal nivå. Eftersom nätverkets resultat hela tiden förbättrats är kommissionen övertygad om att EUCPN kommer att fortsätta att anpassa sin verksamhet för att möta nya utmaningar.

Av de skäl som anges i avsnitt 4.2, liksom den positiva utvecklingen under de senaste två åren (förutsatt att hänsyn tas till rekommendationerna i avsnitt 4.1) anser kommissionen att **inrättandet av ett brottsförebyggande observatorium**, baserat på eller som komplement till EUCPN, för närvarande **varken svarar på ett trängande behov eller är politiskt eller ekonomiskt önskvärt på kort sikt**.

En **förbättring av EUCPN (EUCPN +)**, bland annat genom **bättre resurser sekretariat, är därför att föredra**, eftersom det skulle göra det möjligt för nätverket att koncentrera sig på att befästa de framsteg som gjorts hittills och ytterligare förbättra dess funktion i linje med rekommendationerna i avsnitt IV och i den externa utvärderingen. Det behövs särskilda insatser för att öka synligheten i EUCPN:s verksamhet och att nå ut med den till de berörda parterna. EUCPN har vissa grundläggande likheter med ett observatorium och kan utvecklas över tid så att dessa inslag stärks. Det förberedande arbetet har redan inletts enligt det nuvarande bidragsavtal som finansieras genom Isec.

Kostnaderna för en stegvis utveckling av EUCPN beräknas till ungefär 1,2 miljoner euro för en tvåårsperiod, som inleds när det nuvarande åtgärdsbidraget löper ut (mitten av 2014). Medlemsstaterna får besluta att finansiera, eller EUCPN får själva besluta att ansöka om samfinansiering genom Isecs finansiella program (via ett åtgärdsbidrag).

Oberoende av eventuella framtida ansökningar om ekonomiskt stöd genom Isec-programmet bör en framtida utveckling av EUCPN åtföljas av ett starkare engagemang från alla EU:s medlemsstater för att aktivt stödja det arbete som utförs av EUCPN.

Kommissionen anser att en arbetsgrupp bestående av EUCPN:s styrelseledamöter som stöds av sekretariatet bör inrättas för att granska och gå igenom rekommendationerna i avsnitt IV i denna rapport och i den externa utvärderingen.

Kommissionen rekommenderar att arbetet inom EUCPN under de närmaste tre åren (2013–2015) utvärderas på nytt under 2016. Då skulle nyttan av ett observatorium för brottsförebyggande verksamhet kunna omprövas. Kommissionen ser fram emot att diskutera utvecklingen av EUCPN ytterligare på grundval av denna rapport, särskilt med övriga EU-institutioner och medlemsstaterna.