

UDENRIGSMINISTERIET

EUROPAUDVALGET

Alm. del - bilag 852 (offentligt)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Errangeres
Girokonto 300-1806

Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EU-sekr.

2. marts 2001



Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Justitsministeriets grundnotat om forslag til Rådets afgørelse om indførelse af et tilskyndelses-, udvekslings-, uddannelses- og samarbejdsprogram vedrørende forebyggelse af kriminalitet (Hippokrates).

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Lone Engberg', is written across the page.



Justitsministeriet

Civil- og Politiafdelingen

3M0191

Dato: 7. februar 2001
Kontor: Det Internationale Kontor
Sagsnr.: 2001-1660/5-0025
Dok.: RFS20637

GRUNDNOTAT

om

forslag til Rådets afgørelse om indførelse af et tilskyndelses-, udvekslings-, uddannelses- og samarbejdsprogram vedrørende forebyggelse af kriminalitet (Hippokrates).

1. Baggrund.

I konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tampere den 15. – 16. oktober 1999 anføres det, at medlemslandene skal styrke den fælles indsats med henblik på kriminalitetsforebyggelse, og at der gennemføres et finansieringsprogram for kriminalitetsforebyggelse.

Kommissionen har på den baggrund ved meddelelse af 6. december 2000 fremsat et forslag til rådsafgørelse om indførelse af et tilskyndelses-, udvekslings-, uddannelses- og samarbejdsprogram vedrørende forebyggelse af kriminalitet (Hippokrates).

Retsgrundlaget for forslaget er TEU artikel 34, stk. 2, litra c.

2. Forslagets indhold.

Forslaget er stort set identisk med de forslag, som Kommissionen har fremsat med henblik på anden fase af Grotius-programmets generelle og strafferetlige del, Oisin-programmet og Stop-programmet.

Hippokrates-programmet indføres for perioden 1. januar 2001 - 31. december 2002, hvorefter det kan forlænges.

Målsætningerne for programmet er at styrke samarbejdet mellem alle offentlige og private organer, der beskæftiger sig med kriminalitetsforebyggelse, og programmet vil få en samlet finansieringsramme på 2 mio. Euro.

Der vil især kunne ydes støtte til afholdelse af ekspertmøder og seminarer, uddannelse, gennemførelse af undersøgelser og forskning, udveksling og praktikophold, samt udveksling af de resultater, der opnås i forbindelse med programmet.

Det tilskud, der ydes over Fællesskabets budget, må ikke overstige 70% af de samlede projektkomkostninger. Specifikke aktioner af særlig interesse i henhold til programmets prioriteter eller for samarbejdet med ansøgerlandene samt supplerende foranstaltninger, f.eks. seminarer, ekspertmøder eller andre initiativer med henblik på videreformidling af oplysninger indsamlet i forbindelse med programmet, kan dog finansieres 100% inden for et loft på 10% af det årlige rammebeløb, der er afsat til hver af disse kategorier d.v.s. i alt 20 % af den samlede finansieringsramme.

For at kunne modtage samfinansiering skal projekterne omfatte mindst tre medlemslande eller to medlemslande og et ansøgerland.

Kommissionen vil være ansvarlig for gennemførelsen af programmet og skal på denne baggrund fastsætte nærmere regler herfor, herunder kriterier for hvilke projekter der kan ydes finansiell støtte til. I forbindelse med gennemførelsen af programmet skal Kommissionen endvidere hvert år udarbejde et årsprogram, der omfatter de specifikke målsætninger og prioriteter samt fordelingen af de disponible bevillinger mellem aktivitetsområderne i forbindelse med gennemførelsen af programmet. Desuden skal Kommissionen hvert år foretage en evaluering af de projekter, der blev gennemført under det foregående årsprogram, ligesom Kommissionen løbende skal aflægge rapporter til Europa-Parlamentet om gennemførelsen af Hippokrates-programmet.

Der vil blive nedsat et rådgivende udvalg for finansieringsprogrammet bestående af repræsentanter for medlemslandene og Kommissionen, der skal bistå Kommissionen. Kommissionens forslag til årsprogram og Kommissionens indstillinger i anledning af konkrete ansøgninger om støtte til projekter skal forelægges for udvalget til udtalelse. Kommissionen kan vedtage årsprogrammet, medmindre et kvalificeret flertal i udvalget er imod. For så vidt angår de konkrete ansøgninger om støtte til projekter skal Kommissionen tage størst mulig hensyn til udvalgets udtalelser.

Herudover indebærer forslaget, at bl.a. ansøgerlandene vil kunne deltage i projekter under finansieringsprogrammerne.

Forslaget indeholder herudover bestemmelser om ikrafttrædelse og offentliggørelse i EF-tidende.

3. Subsidiaritetsprincippet.

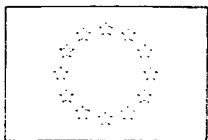
Forslaget ses ikke at være i strid med subsidiaritetsprincippet.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser.

Forslaget vil ikke have lovgivningsmæssige konsekvenser, ligesom forslaget ikke ses at have statsfinansielle konsekvenser. Det bemærkes i den forbindelse, at udgifterne til finansieringsprogrammet afholdes over Fællesskabets budget.

5. Høring.

Forslagene er sendt i høring hos Advokatrådet, Amnesty International, Dansk Told- og Skatteforbund, Datatilsynet, Det Danske Center for Menneskerettigheder, Den danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Erhvervsministeriet, Finansministeriet, Indenrigsministeriet, Statsministeriet, Sundhedsministeriet, Udenrigsministeriet, Undervisningsministeriet, Skatteministeriet, By- og Boligministeriet, Socialministeriet, Det Kriminalpræventive Råd, Landsforeningen af beskikkede advokater, Politiforbundet i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Foreningen af Politimestre i Danmark, Rigsadvokaten, Rigspolitichefen, Politidirektøren i København, Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, Københavns Universitet, Århus Universitet og Forvaltningshøjskolen.



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 29.11.2000

KOM(2000) 786 endelig

2000/0304 (CNS)

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

**Forebyggelse af kriminalitet i EU
Overvejelser om fælles retningslinjer og forslag om fællesskabsstøtte**

Forslag til

RÅDETS BESLUTNING

**om indførelse af et tilskyndelses-, udvekslings-, uddannelses- og samarbejdsprogram
inden for forebyggelse af kriminalitet (Hippokrates)**

(forelagt af Kommissionen)

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA- PARLAMENTET

Forebyggelse af kriminalitet i EU Overvejelser om fælles retningslinjer og forslag om fællesskabsstøtte

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Baggrund og definitioner	4
2.1.	Den juridiske og politiske baggrund	4
2.2.	Definitioner	6
2.2.1.	Begrebet kriminalitet	6
2.2.2.	Begrebet forebyggelse	7
3.	Elementer i en europæisk strategi	8
3.1.	Overensstemmelse med nærhedsprincippet	8
3.2.	Målsætninger	8
3.3.	Principper	9
4.	Instrumenter	11
4.1.	Udvikling af kriminalitetsforebyggelse i EU's politikker	11
4.2.	Afprøvning af lovgivningsmæssige forslag: "crime proofing"	14
4.3.	Forbedring af kendskabet til kriminelle fænomener	14
4.4.	Oprettelse af et netværk mellem aktører for forebyggelse	16
4.5.	Oprettelse af et finansieringsinstrument	18
5.	Konklusion	20

1. INDLEDNING

Alle EU's medlemsstater har i de to seneste årtier været vidne til en betydelig differentiering af kriminaliteten, hvis omfang fortsat er foruroligende stort, hvad enten den er rettet mod borgerne og deres ejendele, mod erhvervslivet eller MOD den offentlige sektor. Dette fænomen koster virksomhederne dyrt (menneskelige omkostninger for ofrene samt sociale, politiske og økonomiske omkostninger). Globaliseringen og liberaliseringen af markederne for varer, tjenesteydelser og kapital har været de hidtil største vækstfaktorer i Europa, men de har samtidig banet vej for en udbredelse af den organiserede grænseoverskridende kriminalitet.

Ofte opstår der uafhængigt af kriminaliteten en følelse af utryghed i borgernes individuelle eller kollektive bevidsthed. Denne følelse svarer altså ikke nødvendigvis til virkeligheden, men er alligevel af afgørende betydning for EU-borgernes vurdering af deres livskvalitet.

På denne baggrund er det blevet klart for myndighederne, at der er grænser for virkningerne af retssystemets traditionelle undertrykkende foranstaltninger, og de har i forskelligt omfang og på forskellig vis udviklet kriminalpræventive initiativer.

Forebyggelse af kriminalitet har stået på EU's dagsorden over specifikke tiltag siden 1996. På en konference i Stockholm undersøgte man således forebyggelse af kriminalitet i forbindelse med den økonomiske integration i Europa, men også forebyggelse af kriminalitet i forbindelse med social udstødelse. Der blev derefter holdt en række seminarer (i Bruxelles i 1996, i Nordwijk i 1997, i London i 1998), som markerer trin i udviklingen af en fælles EU-holdning til forebyggelse. En af de væsentlige henstillinger, man nåede frem til, var, at man skulle sørge for udveksling af knowhow og erfaringer mellem landene. Udveksling af god praksis har siden da været et tilbagevendende tema og udgangspunktet for samarbejdet om forebyggelse af kriminalitet.

Hvad angår bekæmpelse af organiseret kriminalitet, som er det område, hvor EU har været mest aktiv, peger man i den handlingsplan, Det Europæiske Råd vedtog i Amsterdam i 1997, blandt andet på forebyggende foranstaltninger som supplement til bekæmpelsen. EU's strategi for begyndelsen af det nye årtusinde¹, som blev vedtaget den 29. marts 2000 som opfølgning af handlingsplanen fra 1997, styrker denne dimension yderligere.

Amsterdam-traktaten gør det muligt at iværksætte et mere globalt og frivilligt initiativ på EU-plan. Formålet med denne meddelelse er at bidrage til den drøftelse af EU's politik på forebyggelsesområdet, der blev indledt den 4. og 5. maj 2000 på den ministerkonference i Praia da Falésia, det portugisiske formandsskab havde taget initiativ til. Kommissionen oplyste på denne konference, at den ville forelægge en meddelelse om forebyggelse af kriminalitet, der indeholdt forslag om fællesskabsfinansiering. Med dette dokument, som vil blive sendt til høring i alle de berørte institutioner og organer, opfylder den sit tilsagn.

¹ EFT C 124 af 3.5.2000, s. 1-33.

2. BAGGRUND OG DEFINITIONER

2.1. Den juridiske og politiske baggrund

Amsterdam-traktaten og Det Europæiske Råds møde i Tammerfors

Amsterdam-traktaten udgør en milepæl, idet forebyggelse af kriminalitet (ikke blot organiseret kriminalitet) i dens artikel 29 nævnes blandt de EU-initiativer, der skal medvirke til at skabe et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Forebyggelsen af kriminalitet, som hidtil hovedsagelig har været rettet mod organiseret kriminalitet, bør fremover gøres mere generel.

Det Europæiske Råd understregede i konklusion nr. 41 og 42 fra sit møde i Tammerfors vigtigheden af denne målsætning:

- "41. *Det Europæiske Råd opfordrer til, at kriminalpræventive aspekter integreres i foranstaltningerne til bekæmpelse af kriminalitet, og til en yderligere udbygning af nationale kriminalpræventive programmer. Der bør udvikles og fastlægges fælles prioriteter for kriminalitetsforebyggelse i EU's eksterne og interne politik, og der bør tages hensyn hertil, når der udarbejdes ny lovgivning.*
42. *Der bør i højere grad ske udveksling af bedste praksis, netværket af kompetente nationale kriminalpræventive myndigheder bør udbygges, og samarbejdet mellem nationale kriminalpræventive organisationer styrkes, og det bør undersøges, om der er basis for et fællesskabsfinansieret program med henblik herpå. De første prioriteter for dette samarbejde kan eventuelt være ungdoms- og bykriminalitet samt narkotikarelateret kriminalitet."*

Europa-Parlamentet har ligeledes ved flere lejligheder anmodet Rådet og medlemsstaterne om at træffe foranstaltninger til at forebygge kriminalitet, især narkokriminalitet i byerne.

Konferencen i Praia da Falésia

Det portugisiske formandskab afholdt den 4. og 5. maj 2000 en konference på ministerplan for at starte en drøftelse af, hvordan man kan udnytte de muligheder, Amsterdam-traktaten åbner, og føre konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors ud i livet. På konferencen blev der lejlighed til:

- at danne sig et overblik over den nuværende situation vedrørende EU-institutionernes og de internationale organisationers initiativer, projekter og holdninger
- at undersøge situationen i EU på grundlag af en første oversigt over de nationale erfaringer
- at udstikke retningslinjer for kommende aktioner på forebyggelsesområdet på EU-plan.

På grund af forbindelserne mellem organiseret og anden kriminalitet konkluderede man på konferencen, at en EU-strategi for forebyggelse af kriminalitet bør omfatte begge aspekter, selv om det kan blive nødvendigt at iværksætte specifikke foranstaltninger for organiseret kriminalitet.

Rådets resolution om forebyggelse af organiseret kriminalitet

Efter de første henstillinger om forebyggelse af organiseret kriminalitet i handlingsplanen fra 1997 ønskede Rådet, at EU skulle gå videre. I en resolution, der blev vedtaget i december 1998, opfordrede Rådet Kommissionen og Europol til inden udgangen af 2000 sammen at udarbejde en rapport med forslag til initiativer på EU-plan til forebyggelse af organiseret kriminalitet. Denne rapport skal indeholde nogle konkrete forslag til supplering af de elementer, der allerede indgår i strategien for begyndelsen af det nye årtusinde.

Et første seminar med deltagelse af repræsentanter for de offentlige myndigheder, den akademiske verden, erhvervslivet og civilsamfundet i øvrigt blev afholdt i Haag i november 1999. Det portugisiske formandskab organiserede sammen med Kommissionen og Europol en anden konference i maj 2000 i Costa da Caparica for at fortsætte den dialog, man havde påbegyndt i Haag og udpege elementerne i en EU-strategi. Det finske formandskab afholdt i juli 1999 en konference om de retshåndhævende myndigheders rolle i forbindelse med forebyggelse på det mere specifikke område narkokriminalitet.

Det arbejdsdokument fra Kommissionen og Europol, der vil blive fremlagt senere, er baseret på konklusionerne fra disse forskellige seminarer samt undersøgelserne af eksisterende praksis i medlemsstaterne og resultaterne af specifikke undersøgelser finansieret under Falcone-programmet. Man foreslår en forebyggelsesstrategi baseret på analyse og forebyggelse af muligheder for at begå noget kriminelt, og gennemførelsen vil dermed tage udgangspunkt i indførelse af de strukturer til at undersøge og analysere oplysninger om organiseret kriminalitet, der er nødvendige for at give EU's institutioner og medlemsstaterne bedre muligheder for at forebygge organiseret kriminalitet.

Forebyggelse som led i EU's og det internationale samfunds arbejde

EU har gentagne gange behandlet spørgsmålet om forebyggelse af kriminalitet, især i forbindelse med bestemte typer forbrydelser, som f.eks. menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn. Det er dog også blevet behandlet horisontalt, som f.eks. i:

- Kommissionens meddelelse af 14. juli 1999 om ofre for kriminalitet i EU
- Kommissionens meddelelse om gensidig anerkendelse af endelige afgørelser inden for to områder, der er nyttige for forebyggelsen, nemlig gensidig anerkendelse af visse forfaldsbestemmelser og af strafferetlige afgørelser
- EU's handlingsplan for bekæmpelse af narkotikamisbrug (2000-2004), hvori forebyggelse af narkomani og narkosmugling spiller en vigtig rolle
- Kommissionens meddelelse om bedrageri mod Fællesskabets budget, der blev vedtaget den 28. juni 2000, og som omhandler en global strategi på dette område. Derfor behandles dette spørgsmål ikke i denne meddelelse. Gennemførelsen af denne globale strategi vil blandt andet kræve en ændring af fællesskabsteksterne for bedre at kunne bekæmpe svindel samt en udvikling af en samarbejdskultur, der egner sig til at forhindre korruption.

Kommissionen finder, at det desuden er vigtigt at udnytte det arbejde, der er gjort, og de erfaringer, man har indhentet, i forskellige internationale fora, og sikre overensstemmelsen mellem EU's initiativer og især Europarådets og FN's. Denne multilaterale dimension er af særlig betydning for bekæmpelsen af den grænseoverskridende organiserede kriminalitet, og i den forbindelse vil FN's konvention og de tilhørende protokoller, som Kommissionen har deltaget fuldt ud i forhandlingerne om, danne en passende ramme om en styrkelse af det internationale samarbejde.

Dette arbejde og disse overvejelser har fået Kommissionen til at anlægge en global indfaldsvinkel i denne meddelelse, der præsenterer en strategi for forebyggelse af alle former for kriminalitet.

2.2. Definitioner

2.2.1. Begrebet kriminalitet

Kriminalitet omfatter ulovlige handlinger foretaget af enkeltpersoner eller spontane sammenslutninger af personer. Begrebet dækker imidlertid over forskellige kategorier:

- egentlig kriminalitet, dvs. handlinger, der i national ret er defineret som forbrydelser (f.eks. drab, voldtægt og visse former for ulovlig handel)
- kriminalitet, der involverer en mindre alvorlig, men hyppigere forekommende strafbar handling (f.eks. tyveri, hæleri, overfald, bedrageri eller underslæb)
- vold, der har tendens til at sprede sig til alle mulige miljøer (skoler, stadioner, offentlig vej, private hjem ...)
- asocial adfærd, der ikke nødvendigvis udgør en strafbar handling, men som i forskellige former tilsammen kan skabe et klima præget af spændinger og utryghed.

I kraft af sin specifikke karakter defineres organiseret kriminalitet i artikel 1² i den fælles aktion fra december 1998³ om at gøre det strafbart at deltage i en kriminel organisation i Den Europæiske Unions medlemsstater:

- "... ved en kriminel organisation [forstås] en struktureret sammenslutning af en vis varighed, bestående af mere end to personer, som handler i forening med henblik på at begå strafbare handlinger, som kan medføre frihedsstraf eller sikkerhedsforanstaltning af en varighed på mindst fire år eller en strengere straf
- uanset om de nævnte strafbare handlinger er et mål i sig selv eller et middel til at opnå økonomisk vinding, og i givet fald til at øve uberettiget indflydelse på offentlige myndigheders virke
- de strafbare handlinger, der er henvist til, omfatter de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 2 i Europol-konventionen samt i bilaget hertil (alvorlige internationale forbrydelser som narkosmugling, menneskehandel, smugling af indvandrere, af

² Denne definition ligger meget tæt på den, der blev udarbejdet i forbindelse med FN's kommende konvention om grænseoverskridende organiseret kriminalitet:

"(a) "organiseret kriminel gruppe": en struktureret gruppe bestående af tre eller flere personer, som har bestået i et vist tidsrum, og som handler i forening med det formål at begå en eller flere af de i denne konvention omhandlede alvorlige forbrydelser eller kriminelle handlinger med henblik på direkte eller indirekte at opnå en økonomisk eller anden materiel fordel

(b) "alvorlig forbrydelse": en kriminel handling, der har en strafferamme på mindst fire års frihedsberøvelse, eller som kan straffes med strengere straf

(c) "struktureret gruppe": en gruppe, der ikke er vilkårligt dannet med henblik på umiddelbart at begå en kriminel handling, hvis medlemmers roller ikke nødvendigvis er formelt defineret, hvis sammensætning ikke nødvendigvis er fast, og hvis struktur ikke nødvendigvis er nærmere fastlagt".

Rådets fælles aktion af 21.12.1998, EFT L 351 af 29.12.1998, s. 1.

radioaktive stoffer, af biler m.m.), og som kan medføre frihedsstraf af en varighed på mindst fire år eller en strengere straf."

2.2.2. Begrebet forebyggelse

Definition

Der findes en lang række definitioner på forebyggelse af kriminalitet. I denne meddelelse foreslår Kommissionen følgende definition:

Forebyggelse af kriminalitet omfatter alle aktiviteter, der bidrager til at fjerne eller mindske kriminalitet som socialt fænomen både kvantitativt og kvalitativt, enten gennem permanente og strukturerede samarbejdsforanstaltninger, eller gennem ad hoc-initiativer. Disse aktiviteter udøves af alle de aktører, der kan forventes at medvirke til forebyggelse, dvs. lokale folkevalgte, retshåndhævende myndigheder og domstole, sociale myndigheder, uddannelsessystemet, repræsentanter for diverse sammenslutninger, industrien, bankerne og den private sektor, forskere og videnskabsmænd samt den brede befolkning gennem medierne.

Specialiserede undersøgelser viser, at der findes forskellige indfaldsvinkler til forebyggelse. Man kan enten fokusere på ofre, på ophavsmændene til de kriminelle handlinger, på personer eller sociale grupper, der er særligt udsat, eller på risikosituationer.

Man kan således skelne mellem tre kategorier af foranstaltninger, afhængigt af om de har som mål:

- at begrænse mulighederne ved at gøre det vanskeligere og mere risikabelt at være kriminel og at mindske de kriminelles fordele ved kriminalitet
- at mindske de sociale og økonomiske faktorer, der giver grobund for kriminalitet
- at oplyse og beskytte ofre og forebygge, at mennesker bliver ofre for kriminalitet.

Sammenfaldende nationale erfaringer

Medlemsstaterne accepterer stort set forebyggelse som et supplerende element i retsforfølgningspolitikken, og der meldes allerede om opmuntrende resultater. På baggrund af de nuværende aktiviteter bemærker Kommissionen, at der er nogle konstanter, der indgår i strategierne, som generelt:

- søger at styrke tværfaglige indfaldsvinkler
- omfatter forebyggende foranstaltninger, sikkerhedspolitikker og såkaldte "ledsagepolitikker" (politik for politi og domstole, socialpolitik, undervisningspolitik, forskningspolitik ...)
- tilskynder til partnerskaber mellem aktørerne i forebyggelsen, fordi forebyggelsen kun er effektiv, hvis den inddrager alle samfundslag.

Disse principper, som alle medlemsstaterne kan tilslutte sig, gør det muligt allerede nu at tale om en "europæisk model" for forebyggelse af kriminalitet.

3. ELEMENTER I EN EUROPÆISK STRATEGI

3.1. Overensstemmelse med nærhedsprincippet

Medlemsstaterne har et afgørende ansvar for forebyggelse af kriminalitet. De er ansvarlige for de forskellige nationale politikker for kriminalitetsbekæmpelse, så som strafferet, socialpolitik, uddannelsespolitik, byplanlægning, skattepolitik m.m. Hvad angår generel kriminalitet, går tendensen i øvrigt i retning af udvikling af forebyggende foranstaltninger så tæt som muligt på de berørte, en lang række nye lokale og kontraktbaserede foranstaltninger, "community policing", retsmyndigheder og politi i nærområder, samt partnerskaber mellem partnere med helt forskellig baggrund.

Alligevel kan et EU-initiativ tilføre disse politikker en reel merværdi.

På den ene side er problematikken med den grænseoverskridende organiserede kriminalitet anerkendt som et spørgsmål af fælles interesse for medlemsstaterne, som vedrører både fællesskabsinstrumenterne og det retlige og politimæssige samarbejde. På den anden side pegede Det Europæiske Råds møde i Tammerfors allerede på fælles træk ved den generelle kriminalitet. Der er ofte tale om bykriminalitet med forbindelse til narko, og der er i foruroligende grad tale om ungdomskriminalitet. En detaljeret analyse i samtlige EU-medlemsstater ville utvivlsomt pege på andre konstanter.

I øvrigt synes forebyggelsesmetoderne at nærme sig hinanden, selv om der ikke er tilstrækkeligt kendskab hertil ud over det lokale, regionale eller nationale område. Udveksling af erfaringer og god praksis, der har givet gode resultater inden for andre områder af retlige og indre anliggender, ville gøre det muligt at forbedre afhjælpningen af sådanne problemer.

EU's strategi bør derfor omfatte to niveauer:

For det første skal den rettes mod den nationale forebyggelsespolitik. For at opfylde ovenstående målsætninger skal medlemsstaterne afgive tilsagn om at intensivere deres bestræbelser for at forebygge såvel organiseret som anden kriminalitet. Med henblik herpå bør de vedtage eller styrke nationale forebyggelsesstrategier. Det arbejde med at udarbejde en oversigt over medlemsstaternes politik og med udveksling af oplysninger og erfaringer mellem medlemsstaterne, som blev påbegyndt på konferencen i Praia da Falésia, bør fortsættes. Dermed skulle man kunne fastslå, hvad der kan gennemføres på EU-plan.

For det andet vil disse politikker blive suppleret af en EU-aktion, der ikke skal træde i stedet for nationale, regionale eller lokale initiativer, men bidrage til at løfte ansvarsbyrden og gøre det lettere at gennemføre nationale foranstaltninger ved at udpege spørgsmål af fælles interesse.

3.2. Målsætninger

Kommissionen mener for det første, at for at opnå størst mulig effektivitet, bør bekæmpelse af kriminalitet foregå globalt og baseres på en kombination af repressive og præventive instrumenter, idet hurtige, tilpassede og forholdsmæssige sanktioner samt et effektivt tilsyn med håndhævelsen af straffen i sig selv virker afskrækkende og dermed forebyggende. I denne forbindelse er det vigtigt, at medlemsstaterne straffer overtrædelser af fællesskabslovgivningen, når det er påkrævet.

Det skal dernæst understreges, at forebyggelse pr. definition drejer sig om handlinger, som endnu ikke er begået, og kræver agtpågivenhed, hvilket kan føre til indførelse af

sikkerhedsbestemmelser, der virker for hæmmende for borgerne. Man bør især sikre sig, at EU's forebyggelsesforanstaltninger overholder de grundlæggende retsprincipper og de borgerlige frihedsrettigheder.

Eftersom man med forebyggelsesstrategien søger at beskytte såvel borgeren som samfundet, bør EU sætte sig følgende målsætninger:

- at begrænse antallet af muligheder for at begå kriminalitet, at øge den kriminelles risiko for at blive opdaget og straffet, at mindske mulighederne for at drage fordel af en kriminel handling
- at svække de faktorer, der tilskynder folk til at begå kriminalitet og til at begå kriminalitet igen
- at undgå, at folk bliver ofre for kriminalitet, dvs. alle de faktorer, der gør en person i en sårbar position mere udsat for at blive offer for kriminalitet
- at mindske utryghedsfølelsen
- at styrke og udbrede en lovlighedskultur og en kultur, som forebygger konflikter
- at styrke god offentlig forvaltning ("good governance") og især forebygge korruption
- at forhindre, at de kriminelle miljøer trænger ind i samfundets økonomiske strukturer.

Da der er tale om en ny EU-politik, mener Kommissionen, at der bør foretages en prioritering under hensyntagen til retningslinjerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors og konferencen i Praia da Falésia. Hvad angår generel kriminalitet, bør man i første række være opmærksom på by-, ungdoms- og narkokriminalitet. For den organiserede kriminalitets vedkommende bør de prioriterede foranstaltninger rettes mod kriminalitet, der udnytter avanceret teknologi, narkohandel, menneskehandel, især udnyttelse af kvinder, seksuel udnyttelse af børn, økonomisk kriminalitet og falskmøntneri med euroen.

3.3. Principper

For at opfylde disse målsætninger må EU's strategi i lyset af de allerede indledte overvejelser tage udgangspunkt i tre forhold:

- (1) **Kendskab:** En forbedring af forståelsen af kriminelle fænomener med hovedvægten på identifikation af nye kriminelle tendenser, analyse af virkningerne af de forebyggende foranstaltninger, evaluering af og delagtiggørelse i nationale erfaringer og national praksis.
- (2) **Partnerskaber:** En udvikling af samarbejde og netværk mellem aktørerne i det forebyggende arbejde på alle planer, europæisk, nationalt og lokalt. Der bør samtidig lægges stor vægt på oplysning om begrebet forebyggelse, udveksling af oplysninger, iværksættelse af foranstaltninger og opfølgning heraf, herunder videreformidling af resultaterne.
- (3) **Tværfaglighed:** Instrumenterne bør i højere grad supplere hinanden, for at man kan starte projekter, og for at man kan udvikle forebyggelsesteknikker og -metoder, herunder ikke mindst begrænse mulighederne for at begå kriminalitet.

Hvad angår organiseret kriminalitet, vil en supplerende analyse foretaget af Kommissionen og Europol af hensyn til visse specifikke forhold samt nogle direkte anmodninger fremsat af Rådet i dets resolution fra december 1998 blive præsenteret senere.

4. INSTRUMENTER

For at gennemføre denne strategi foreslår Kommissionen følgende foranstaltninger og horisontale instrumenter:

4.1. Udvikling af kriminalitetsforebyggelse i EU's politikker

En lang række EU-politikker er ikke rettet specielt mod forebyggelse af kriminalitet, men bidrager alligevel hertil ved at styrke den økonomiske og sociale samhørighed, vækst og beskæftigelse eller et gennemsigtigt økonomisk miljø.

I sin resolution fra december 1998 om forebyggelse af organiseret kriminalitet og i konklusionerne fra konferencen på højt niveau i maj 2000 om forebyggelse af kriminalitet anmodede Rådet Kommissionen om at evaluere de eksisterende fællesskabspolitikker og -instrumenters bidrag til forebyggelse af kriminalitet. Efter denne evaluering ønsker Kommissionen at udvikle en mere struktureret fremgangsmåde, der tillader mere systematisk brug af fællesskabspolitikkerne og -instrumenterne.

Der er især tale om følgende politikker.

- Regulering af økonomiske og finansielle aktiviteter

Den politik til kontrol med og regulering af økonomiske aktiviteter, som er indført på fællesskabsplan, især i forbindelse med det indre marked, bidrager til at forebygge svindel, korruption og kriminalitet. I denne forbindelse er instrumenter, som skal gøre offentlige kontrakter mere gennemsigtige, forhindre brug af finansielle kredsløb til hvidvaskning af penge, eller som vedrører åbenhed i forbindelse med kommercielle transaktioner, ansættelse af ledere med moral, kontrol med transport af farligt gods, transport eller kommunikationsmidler og databehandling af særlig betydning.

Kommissionen har allerede fremsat forslag om forebyggelse af svindel med betalingsinstrumenter⁴, af hvidvaskning af penge⁵, af svindel med offentlige kontrakter⁶, om varemærkeforfalskning og piratkopiering⁷. Der vil blive udarbejdet nye forslag eller foretaget tilbundsående undersøgelser af andre prioriterede sektorer.

Således gav Rådet (Økofin/RIA) den 17. oktober Kommissionen bemyndigelse til at undersøge muligheden for at styrke de eksisterende nationale bestemmelser om kontrol med grænseoverskridende pengebevægelser og gøre dem mere ensartede. Kommissionen blev i øvrigt opfordret til at pege på foranstaltninger, der kunne løse de vanskeligheder, man i vid

⁴ Kommissionen regner med at vedtage en handlingsplan på dette område inden årets udgang.

⁵ Forslaget om ændring af direktiv af 10. juni 1991 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge er under behandling.

⁶ Ud over det forslag om ændring af fællesskabsordningen for offentlige kontrakter, som Rådet i øjeblikket behandler, har Kommissionen nedsat en arbejdsgruppe, der skal undersøge behovet for supplerende foranstaltninger, f.eks. udarbejdelse af sortlister og udveksling af oplysninger om tilbudsgivere.

⁷ Der vil blive iværksat en handlingsplan efter grønbogen om bekæmpelse af varemærkeforfalskning og piratkopiering på det indre marked, der blev vedtaget den 15. oktober 1998.

udstrækning har på internationalt plan med tomme selskaber og andre retligt uklare selskabsformer i kampen mod hvidvaskning af penge⁸.

- Socialpolitik

Det Europæiske Råd i Lissabon den 23. og 24. marts 2000 opstillede bekæmpelse af social udstødelse som et strategisk mål for EU. Da forebyggelse af kriminalitet indgår i den europæiske sociale model, der blev godkendt i Lissabon, forekommer det naturligt at skabe bedre forbindelse mellem programmet mod social udstødelse og strategien for forebyggelse af kriminalitet. Kommissionens vedtagelse af en ny social dagsorden, hvor hovedvægten lægges på højere livskvalitet, også kvalitativt, kan fra denne synsvinkel åbne muligheder, især for forebyggelse af narkomani.

Bekæmpelse af racisme og fremmedhad, et andet vigtigt aspekt af bekæmpelsen af diskrimination, indgår ligeledes i målsætningen om forebyggelse. Bekæmpelsen skal ske gennem social, økonomisk og kulturel integration af indvandrere, gennem uddannelse, især uddannelse til et multikulturelt samfund, og ved at modarbejde alle former for diskrimination (på boligområdet, på arbejdsmarkedet, ved adgang til uddannelser ...). Det program, Kommissionen har udarbejdet, omfatter først og fremmest en handlingsplan, der skal fremme udveksling af oplysninger, erfaring og god praksis⁹.

- Byplanlægning

Kommissionen understreger ligesom Parlamentet og Regionsudvalget vigtigheden af en politik til forebyggelse af kriminalitet. I henhold til artikel 4, stk. 1 og 7, i forordning nr. 1260/1999 om vedtagelse af generelle bestemmelser for strukturfondene kan Kommissionen på forslag fra medlemsstaten opføre vanskeligt stillede byområder, især områder med høj kriminalitet, på listen over mål nr. 2-områder. Endvidere kan foranstaltninger rettet mod vanskeligt stillede byområder integreres i mere generelle programmer, der er iværksat i enten mål nr. 1- eller mål nr. 2-områder gennem multisektoral regionalpolitik¹⁰. Endelig afspejler Urban-initiativet, der modtager finansiering fra EFRU, og som efter sin lancering i 1994 blev fornyet i 1999, denne vilje til at støtte lokale initiativer og foranstaltninger, især i kriseramte bydele i storbyer¹¹. Urban kan desuden fungere som overgang fra nye fremgangsmåder med begrænset udbredelse til et integreret initiativ med deltagelse i de vigtigste strukturfondsprogrammer.

I fremtiden bør hovedvægten lægges på kriminalitet som følge af dårlig byplanlægning. Især bør situationen med hensyn til utryghed og/eller kriminalitet være blandt indikatorerne i de undersøgelser, storbyerne i EU med jævne mellemrum foretager.

- Regionalpolitikken

⁸ Rådet anmodede Kommissionen om at få forelagt en rapport om mulighederne for at indføre minimumskriterier for gennemsigtighed for forskellige selskabstyper (især trusts og fonde) for bedre at kunne afgøre, hvem der har økonomiske rettigheder.

⁹ Målsætningen med dette program, der løber i perioden 2001-2006, ligger direkte op ad den målsætning om forebyggelse, der er behandlet her, og drøftelserne fortsætter i Rådet og Parlamentet.

¹⁰ Jf. "Bæredygtig byudvikling i Den Europæiske Union: Rammer for handling", (KOM(98) 605 af 28.10.1998) og Kommissionens meddelelse "Strukturfondene og deres samordning med Samhørighedsfonden - Retningslinjer for programmer for perioden 2000-2006", del III.1.

¹¹ De pågældende byområder, byer eller bydele, skal opfylde mindst tre kriterier, blandt andet høj arbejdsløshed, en høj grad af fattigdom og udstødelse, et højt antal indvandrere, medlemmer af etniske mindretal eller flygtninge, et lavt uddannelsesniveau, høj kriminalitet og særligt dårlige miljøforhold.

Fællesskabet yder støtte til initiativer til fremme af den økonomiske og sociale samhørighed, som indirekte bidrager til at forebygge kriminalitet. Mere direkte kan der allerede gives adgang til EFRU gennem nationale programmer til støtte for initiativer til bekæmpelse og forebyggelse af kriminalitet. Det vigtigste eksempel er det program om sikkerhed for udvikling af Mezzogiorno, som Italien fremlagde i forbindelse med forberedelserne af mål nr. 1 for 1994-1999 og igen i 2000-2006. Der er endnu tale om et enkelt tilfælde, der afspejler de strukturelle problemer, der påvirker de sociale forhold og bestemmer de økonomiske aktiviteter i denne region.

I øvrigt giver Interreg-initiativet, som også finansieres af EFRU, mulighed for mere målrettede indgreb mod EU's interne og eksterne grænser og i grænseegne, især når der er tale om byudvikling, bekæmpelse af social udstødelse eller retligt og administrativt samarbejde.

Selv om man i samhørighedspolitikken ikke i øjeblikket taler om forebyggelse af kriminalitet som målsætning, er det heller ikke udelukket, at man kan overveje projekter på dette område, der på et senere tidspunkt kunne blive en fuldgældig del af regionalpolitikken.

- Forskningspolitikken

Der findes allerede specifikke forskningsprogrammer, som omhandler netsikkerhed og bekæmpelse af IT-kriminalitet. I forbindelse med det europæiske forskningsrum (2000-2006) vil Kommissionen undersøge mulighederne for at udnytte især ny teknologi til forebyggelse af generel kriminalitet.

Hvad angår økonomisk og social forskning, giver det femte rammeprogram for forskning¹² mulighed for at undersøge årsagerne til sociale problemer, den statistiske baggrund og sammenligne god praksis. Der er således nedsat en arbejdsgruppe for at undersøge problemerne med vold i skoler og byer, narko eller den generelle følelse af utryghed og de svar, de europæiske lande har afgivet. Nye initiativer kunne f.eks. være at undersøge, hvordan man gør forebyggelsespolitikken effektiv.

- Informationssamfundet

Kommissionens kommende meddelelse om, hvordan man kan gøre informationssamfundet sikrere ved at bekæmpe IT-kriminalitet, vil indeholde et forslag til et overordnet initiativ til at øge netsikkerheden, herunder på Internettet.

Kommissionen ser gerne, at man opfører en hurtig gennemførelse af foranstaltningerne og henstillingerne i dens meddelelse blandt EU's prioriteter. Den vil derfor tage kontakt med de berørte miljøer, erhvervslivet, forbrugerne og politiet og dermed samtidig danne sig et billede af behovet for nye retlige instrumenter.

- Ekstern politik

Fællesskabets samarbejds- og bistandsprogrammer omfatter allerede i vid udstrækning kriminalitetsbekæmpelse. Kommissionen foreslår, at EF/EU fortsætter sin indsats på de forskellige internationale fora, især i FN og Europarådet. Den minder endvidere om, at Fællesskabet har til hensigt at tilslutte sig FN's konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet og dens to protokoller om bekæmpelse af

¹²

Rådets og Europa-Parlamentets afgørelse 1999/182/EF, EFT L 26 af 1.2.1999, s. 27.

menneskehandel og smugling af indvandrere. Der bør tages hensyn til den ekspertise, OSCE har samlet, især med hensyn til sikkerhed og styrkelse af retsstaten.

Kommissionen mener, at det ville være nyttig at styrke samarbejdet med visse tredjelande gennem allerede eksisterende netværk og internationale fora, som f.eks. det anerkendte Centre International pour la Prévention de la Criminalité¹³ (det internationale center for forebyggelse af kriminalitet). Endelig bliver der behov for en gradvis associering af ansøgerlandene til EU's arbejde inden for forebyggelse af kriminalitet. Phare-programmerne, som forbereder ansøgerlandene på at tiltræde EU, benyttes allerede til at finansiere præventive foranstaltninger¹⁴. Kommissionen vil fuldt ud udnytte mulighederne for, at lade disse lande deltage i de forskellige eksisterende og kommende instrumenter og programmer, især dem der omtales i denne meddelelse (finansieringsprogrammet, forum for forebyggelse ...).

- Miljøpolitik

De forskellige initiativer eller ad hoc-foranstaltninger, der iværksættes på grund af forpligtelser i henhold til Fællesskabets eller den internationale miljølovgivning, bidrager allerede til bekæmpelsen af miljøkriminaliteten (der omfatter ulovlig handel med truede vilde dyre- og plantearter og produkter fremstillet heraf, udslip og illegal transport af radioaktivt affald og radioaktive stoffer, ulovlig forurening og bortskaffelse og oplagring af affald, herunder transport af farlige affaldsstoffer ind og ud af EU, og ulovlig handel med stoffer, der nedbryder ozonlaget). Imidlertid vil gennemførelsen af disse initiativer og foranstaltninger blive lettet af bedre samarbejde og udveksling af oplysninger og erfaringer mellem de forskellige aktører. Endvidere går miljøkriminaliteten på tværs af landegrænserne. Der er tale om et globalt fænomen, som man bedre kan bekæmpe gennem samarbejde med ansøgerlandene og tredjelande.

Som ovennævnte eksempler viser, åbner de nuværende fællesskabspolitikker og -instrumenter allerede en lang række muligheder for at handle. For bedre at udnytte dem i det forebyggende arbejde vil Kommissionen søge at skabe bedre sammenhæng mellem de kriminalpræventive elementer, der allerede indgår i disse politikker og instrumenter.

4.2. Afprøvning af lovgivningsmæssige forslag: "crime proofing"

Dette emne blev behandlet både i konklusionerne fra topmødet i Tammerfors og fra konferencen i Praia da Falésia. Selv om begrebet endnu ikke er defineret¹⁵, især ikke i forhold til "fraud proofing"¹⁶, kan det defineres som vurdering af, hvor "vandtætte" eksisterende eller påtænkte lovgivningsmæssige tekster er over for kriminelle handlinger.

¹³ CIPC, er oprettet for at bistå byer og lande med at bekæmpe kriminalitet og utryghed og består af byer, nationale præventive organisationer og institutter og støttes af flere medlemsstater, blandt andet Frankrig, Portugal, Det Forenede Kongerige og Nederlandene.

¹⁴ Som eksempel kan nævnes Phare-programmet til bekæmpelse af narkotika i flere lande, Phare-programmet for grænseoverskridende samarbejde eller programmet om modernisering af toldvæsenene.

¹⁵ De første resultater af en undersøgelse finansieret under Falcone-programmet vil foreligge inden udgangen af 2000.

¹⁶ Da der er tale om at forebygge svindel med fællesskabsbudgettet, meddelte Kommissionen i en meddelelse af 28. juni 2000, at Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) vil oprette et instrument til mere systematisk evaluering af kvaliteten af lovgivningen, der vil "afgive udtalelse i såvel de forberedende som de efterfølgende faser i beslutningstagningen i forbindelse med lovgivningsmæssige initiativer, som direkte eller indirekte har konsekvenser for beskyttelsen af

Denne vurdering kan foretages ved udarbejdelse af enhver form for ny lovgivning eller beslutning enten på EU-plan eller i medlemsstaterne. På dette tidspunkt skal man pege på, hvilke muligheder for at begå noget kriminelt, der står åbne.

Kommissionen varetager vurderingen af, hvilke muligheder for at begå kriminalitet de lovgivningsmæssige forslag vil give. Forberedelsen af indførelsen af euroen er et eksempel på planlægning, der tog højde for, hvilke risici der ville opstå med den fælles mønt. Højdepunkterne i vurderingen er ikke blot høringen af de andre tjenestegrene, men også den fase, hvor lovgivningen forberedes, der eventuelt kan gå helt tilbage til redigeringen af et høringsdokument (meddelelse, grøn bog eller hvid bog).

Medlemsstaterne bør foretage en lignende undersøgelse af deres anvendelse af nationale regler for udarbejdelse af lovtekster og andre bestemmelser.

Imidlertid er risikoen for kriminel udnyttelse ikke begrænset til nye tekster. Den eksisterende lovgivning bør ligeledes vurderes. Det gælder både fællesskabslovgivningen og de internationale instrumenter, Kommissionen har tiltrådt. Hvis det ikke er realistisk at foreslå en fuldstændig screening af denne lovgivning, kan man i det mindste forestille sig en risikoanalyse for de store lovområder for at finde frem til dem, der er mest udsat for kriminel udnyttelse, og udarbejde henstillinger for at lukke hullerne. Kommissionen kunne desuden inddrage denne vurdering i udarbejdelsen af rapporter om gennemførelse af fællesskabslovgivningen, for i givet fald at kunne fremsætte forslag om at gøre lovgivningen sikrere eller supplerende forslag, især hvad angår politiet og domstolene.

Uanset om denne vurdering foretages forudgående eller efterfølgende, bliver der behov for en styrkelse af bestemmelserne om intern høring og om Kommissionens analyse. En seriøs undersøgelse bør inddrage specialister og fagfolk, især fra politiet og domstolene. På dette område bør man indføre udveksling af oplysninger mellem eksperter og oprette videncentre.

4.3. Forbedring af kendskabet til kriminelle fænomener

Sammenlignelige data

I den handlingsplan for bekæmpelse af organiseret kriminalitet, som Det Europæiske Råd vedtog i Amsterdam i juni 1997, erkender man, at der er behov for data indsamlet og analyseret på europæisk plan. Medlemsstaterne og Kommissionen blev opfordret til at indføre eller identificere "en ordning for indsamling og analyse af data, der er således indrettet, at den kan give et billede af den organiserede kriminalitet i medlemsstaterne og hjælpe de retshåndhavende myndigheder i bekæmpelsen heraf" (henstilling nr. 2). I handlingsplanen fastlægges desuden betingelserne for at opfylde denne målsætning, og medlemsstaterne opfordres til at benytte fælles normer for indsamling og analyse af data. Europol og medlemsstaterne imødekom dette i forbindelse med udarbejdelsen af årsrapporten om den organiserede kriminalitet i EU.

Hvad angår generel kriminalitet, er mangelen på pålidelige og sammenlignelige data om kriminelle fænomener i de europæiske lande en hindring for at sammenligne politikker for bekæmpelse og forebyggelse af kriminalitet på nationalt plan. Selv om en sådan sammenligning ville have sine begrænsninger, ville den være et vigtigt middel til at efterprøve politikkerne og evaluere god praksis, som det er blevet understreget på forskellige seminarer.

Fællesskabernes finansielle interesser, med henblik på at sikre dem mod svig og korruption" (KOM(2000) 358, s. 7.).

På grund af parallelitet eller ligheder mellem visse situationer i medlemsstaterne bør der på trods af de stadig markante retlige forskelle og det stigende sammenfald mellem de nationale politikker gøres en indsats for at gøre dataene mere sammenhængende såvel kvantitativt som kvalitativt. Europarådet og FN er begyndt at beskæftige sig hermed, især hvad angår data om generel kriminalitet.

Da der er tale om mange forskellige typer brugere med forskellige behov, som i øvrigt skulle ændre sig i takt med gennemførelsen af Amsterdams-traktaten, skal foranstaltningerne være tværfaglige og samtidig inddrage forskellige aktører, som f.eks. Kommissionen (især Eurostat), Europol og Det Europæiske Overvågningsscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug, for at man kan undgå dobbeltarbejde og sikre, at indsatsen og resultaterne i højere grad supplerer hinanden.

En række initiativer er på vej. På narkeoområdet anmodedes Rådet og Kommissionen i EU's handlingsplan (2000-2004) om på grundlag af det arbejde, der er udført af Europol og Det Europæiske Overvågningsscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug, at udføre et arbejde i fælles definition af narkeorelateret kriminalitet, for at gøre det muligt at foretage objektive sammenligninger af det antal kriminelle handlinger, der har forbindelse med narke. Hvad angår racisme og fremmedhad, har Det Europæiske Overvågningsscenter for Racisme og Fremmedhad ligeledes til opgave at indsamle statistiske oplysninger.

Indikatorer

Objektive og relevante indikatorer er af afgørende betydning for en strategi, som skal tage udgangspunkt i et bedre kendskab til kriminelle fænomener. Af hensyn til indgåelse af partnerskaber skal disse indikatorer være relevante for såvel de offentlige myndigheder som de grupper og enheder, der er særbare over for kriminalitet.

De hidtidige undersøgelser og seminarer har vist, hvilket bidrag en foregelse af dataene af forskellig oprindelse kunne yde, både for forståelse af disse fænomener og for en ajourføring af billedet af nye kriminelle tendenser. På dette område ville det indebære en sikker merværdi at supplere de traditionelle informationskilder med data fra især private miljøer.

Udarbejdelse af en forebyggelsesstrategi læt på borgerne kræver desuden en analyse af utryghedsfølelsen og dens udvikling. Blandt de undersøgelser, der skal foretages på dette område, udgør meningsmålinger en nyttig informationskilde. I 1996 blev der udført et Eurobarometer om europæiske borgers tryghedsfølelse. Kommissionen vil foretage sådanne meningsmålinger med jævne mellemrum.

Evaluering af praksis

For at kunne udveksle erfaringer og god praksis må man først evaluere dem efter fælles kriterier for at fastslå, om og i givet fald på hvilke betingelser de kan overføres eller generaliseres.

Hvad angår organiseret kriminalitet, er man i gang med at undersøge de vigtigste kriterier og procedurer for at muliggøre udveksling. Målet med denne undersøgelse er at foreslå en teknik til evaluering af national praksis, der belyser, under hvilke betingelser erfaringerne er indhentet, og hvilke elementer man kunne overtage.

Konklusionerne af denne undersøgelse kunne være nyttige for analysen af god praksis med hensyn til forebyggelse af generel kriminalitet. Der bør desuden tages hensyn til det arbejde, der er udført under det tyske formandskab, med at udarbejde en EU-manual for god praksis.

4.4. Oprettelse af netværk mellem aktører inden for forebyggelse

Oprettelse af et europæisk forum for forebyggelse af organiseret kriminalitet

Den fremgangsmåde, der foreslås i denne meddelelse, er i det store og hele baseret på at mobilisere aktørerne inden for forebyggelse og etablere netværk mellem dem, uanset om det drejer sig om "almindelig" eller grænseoverskridende kriminalitet.

Der er mange spørgsmål at belyse. De oplysninger, der skal udveksles, er ikke af samme karakter, og de samme eksperter kan ikke uden videre behandle så forskellige spørgsmål som socialrådgivning og cyberkriminalitet. Hvor det inden for småkriminalitet især er arbejdsmarkedets parter, der skal sættes i forbindelse med de offentlige myndigheder, er forebyggelsen på områder som økonomisk og finansiell kriminalitet, og ikke mindst organiseret kriminalitet, afhængig af kontakt med økonomi og erhvervsliv.

Kommissionen tilslutter sig det franske formandskabs og Sveriges forslag om at oprette et europæisk præventivt netværk rettet mod by-, ungdoms- og narkokriminalitet. Oprettelsen af dette netværk, som indgik i de prioriteter, der blev fastsat på Det Europæiske Råds møde i Tammerfors, vil være et skridt i retning af gennemførelsen af strategien og bør ske i overensstemmelse med de øvrige forslag, der er fremsat i forbindelse med denne strategi.

Med hensyn til organiseret kriminalitet bemærker Kommissionen, at man først lige er begyndt at gøre de økonomiske og finansielle kredse og visse erhverv, som er særligt udsat for risikoen for korruption eller for at blive indblandet i hvidvaskning af penge eller svindel, bevidste om faren og omkostningerne ved kriminalitet. Initiativer som rundbordssamtalen for europæiske erhvervsfolk om sikkerhedsspørgsmål og forebyggelse af kriminalitet eller det europæiske charter for sårbare erhverv, der blev undertegnet den 27. juli 1999, bør støttes på EU-plan, og man bør finde en mulighed for at forlænge dem.

Da der synes at være behov for et initiativ, foreslår Kommissionen, at man opretter et europæisk forum for forebyggelse af organiseret kriminalitet. Da der er tale om meget forskellige områder, som f.eks. smugling af lovlige og ulovlige varer, cyberkriminalitet, korruption, finansiell kriminalitet, miljøkriminalitet eller visse vigtige erhvervs nøglerolle, kræver forebyggelse af organiseret og økonomisk kriminalitet, at dette forum kan samle forskellige grupper afhængigt af de spørgsmål, der behandles, og eventuelt oprette specialiserede arbejdsgrupper.

Det er især vigtigt, at repræsentanter for europæiske institutioner og organer, der arbejder med forebyggelse, nationale koordineringsorganer, de mest berørte offentlige myndigheder og ikke mindst domstolene og politiet, de lokale/regionale myndigheder og repræsentanter for de økonomiske og finansielle kredse deltager i dette forum. Desuden bør de mest berørte sammenslutninger og erhvervsfolk, som f.eks. de liberale erhverv, medierne og sikkerhedstjenester indkaldes afhængigt af de behandlede emner.

Det Europæiske Forum for Forebyggelse af Organiseret Kriminalitet søger at inddrage alle sine partnere i debatten om forebyggelse og at tilskynde til initiativer og pilotprojekter af europæisk dimension, som kan føre til projekter, der opfylder betingelserne i finansieringsprogrammet. Blandt disse projekter kan nævnes indførelse af de redskaber og instrumenter, der er beskrevet i den fælles analyse, Kommissionen og Europol har foretaget.

Forumets rolle

Det Europæiske Forum for Forebyggelse af Organiseret Kriminalitet er et kommissionsinitiativ, som i første række tager sigte på at strukturere det forebyggende arbejde på EU-plan. Der er tale om en ramme for etablering af et netværk af eksperter og for iværksættelse af initiativer. Ligesom forummet søger at fremme og koordinere dialogen om forebyggelse på EU-plan, bør der oprettes koordinerende strukturer på nationalt plan, når de ikke allerede findes, både i den offentlige administration og i civilsamfundet. Omfanget og effektiviteten af dialogen på EU-plan afhænger i høj grad af, hvor godt disse strukturer kan supplere hinanden.

Det Europæiske Forum for Forebyggelse af Organiseret Kriminalitet bør desuden tage kontakt med andre diskussionsfora eller arbejdsgrupper inden for de forskellige sektorer på EU-plan¹⁷ og internationalt og bidrage til deres arbejde.

Forummet bør:

- kunne hjælpe EU-institutionerne og medlemsstaterne med at besvare spørgsmål om forebyggelse af denne form for kriminalitet
- bidrage til at udpege nye kriminelle tendenser
- gøre det lettere at udveksle oplysninger om forebyggelsesinitiativer
- bidrage til oprettelse og drift af ekspertisecentre (videncecentre, netværk, databaser) med specifikke emneområder
- bidrage til at udpege forsknings-, uddannelses- og evalueringsområder.

Kommissionen vil gerne indrette forummet på en sådan måde, at driften kun kræver en let struktur, som Kommissionens tjenestegrene kan være ansvarlig for.

Videreformidling af oplysninger

Kommissionen vil sammen med sine partnere undersøge behovet for at oprette et websted om forebyggelse, som kan give lettere adgang til oplysninger om EU's og medlemsstaternes politik og praksis og muliggøre udveksling af oplysninger i samarbejde med netværkene for forebyggelse i hele EU.

4.5. Oprettelse af et finansieringsinstrument

På Det Europæiske Råds møde i Tammerfors opfordrede stats- og regeringscheferne til, at man overvejede finansiel støtte fra EU til gennemførelse af strategien om forebyggelse af kriminalitet. Kommissionen er kommet til den konklusion, at et finansieringsinstrument vil tilføre medlemsstaternes foranstaltninger merværdi, som den meddelte på konferencen i Praia da Falésia.

Formålet med dette instrument vil være at gennemføre den strategi, der er beskrevet i denne meddelelse. Som det fremgår af konklusion nr. 41 og 42 fra topmødet i Tammerfors, bør man inddrage alle former for kriminalitet og støtte de foranstaltninger, der omtales i denne meddelelse, efter nærmere fastsatte kriterier. Ved fastsættelsen af prioriteterne bør man

¹⁷ Inden for miljøbeskyttelse kunne det f.eks. være arbejdet i Impel-netværket, og inden for bekæmpelse af svig og beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser kunne det være arbejdet i Cocolaf.

ligeledes tage hensyn til de foranstaltninger, der foreslås i Kommissionens og Europols fælles arbejdsdokument om forebyggelse af organiseret kriminalitet.

EU-interventionen får form af et ad hoc-finansieringsinstrument. Foranstaltningerne bliver åbne for ansøgerlandene på samme vilkår som dem, der gælder for medlemsstaterne.

Uanset hvilken form man vælger, skal finansieringsinstrumentet bestå af to dele, en for grænseoverskridende organiseret kriminalitet og en for generel kriminalitet.

Følgende foranstaltninger kunne således modtage støtte fra finansieringsinstrumentet og drage fordel af arbejdet i det europæiske kriminalpræventive netværk og Det Europæiske Forum for Forebyggelse af Organiseret og Økonomisk Kriminalitet:

- **Møder og seminarer**
- **Undersøgelser og forskning**: det vil dreje sig om at nå frem til et bedre kendskab til fænomenet (jf. "problem-oriented policing" eller "knowledge-based crime prevention").
- **Pilotprojekter**: finansieringsinstrumentet kan bidrage til finansiering af nyskabende projekter af europæisk dimension (f.eks. videncentre og databaser)
- **Udveksling af god praksis.**

Som for de øvrige foranstaltninger under afsnit IV vil finansieringsinstrumentet blive forvaltet af Kommissionen med bistand fra et forvaltningsudvalg bestående af medlemsstaternes repræsentanter. Udvalget vil hvert år fastsætte prioriteterne for finansieringsinstrumentet og udtale sig om Kommissionens forslag til anvendelse af bevillingerne. Projekterne vil kunne finansieres med op til 70%, hvilket vil åbne mulighed for at støtte projekter udarbejdet af ikke-statslige partnere.

Finansieringsinstrumentet vil blive betragtet som et pilotprojekt iværksat ved en afgørelse efter EU-traktatens artikel 34 i første omgang for en toårig periode (2001-2002). Da der er tale om finansiering, er det klogt at starte forsigtigt. Et årsbudget på 1 mio. EUR forekommer rimeligt, indtil der foreligger samlede forslag fra Kommissionen om alle de programmer, den forvalter.

Endelig vil man kunne fastlægge de første prioriteter i løbet af 2001. Den konference, der vil blive afholdt under det svenske formandskab i februar 2001, kunne bruges til at fastsætte de første konkrete prioriteter, og dermed kunne man udnytte finansieringsinstrumentet, så snart afgørelsen herom er truffet.

5. KONKLUSION

Kommissionen opfordrer Europa-Parlamentet, Rådet, Regionsudvalget og Det Økonomiske og Sociale Udvalg til at behandle denne meddelelse og fremsætte deres bemærkninger om den strategi for bekæmpelse af kriminalitet, Kommissionen foreslår.

På grund af den foreslåede fremgangsmåde, som tager udgangspunkt i, at alle parter, der medvirker til forebyggelse, skal tage del i fastlæggelsen af nye foranstaltninger, opfordrer Kommissionen samtidig sammenslutninger, især erhvervssammenslutninger, og organisationer, der repræsenterer industrien og servicesektoren, samt alle andre organisationer eller sammenslutninger, der repræsenterer civilsamfundet, og som kan være berørt, til at stifte bekendtskab med denne meddelelse og fremsætte deres bemærkninger over for Kommissionen.

BEGRUNDELSE

1. INDLEDNING

I Amsterdam-traktaten, der trådte i kraft den 1. maj 1999, opstillede man en målsætning for EU om at give borgerne et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Denne målsætning blev fremhævet på Det Europæiske Råds møde i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 inden for en lang række områder, blandt andet i forbindelse med forebyggelse af organiseret og anden kriminalitet. Konklusion nr. 41 og 42 fra Det Europæiske Råds møde lyder således:

- "41. Det Europæiske Råd opfordrer til, at kriminalpræventive aspekter integreres i foranstaltningerne til bekæmpelse af kriminalitet, og til en yderligere udbygning af nationale kriminalpræventive programmer. Der bør udvikles og fastlægges fælles prioriteter for kriminalitetsforebyggelse i EU's eksterne og interne politik, og der bør tages hensyn hertil, når der udarbejdes ny lovgivning.*
- 42. Der bør i højere grad ske udveksling af bedste praksis, netværket af kompetente nationale kriminalpræventive myndigheder bør udbygges, og samarbejdet mellem nationale kriminalpræventive organisationer styrkes, og det bør undersøges, om der er basis for et fællesskabsfinansieret program med henblik herpå. De første prioriteter for dette samarbejde kan eventuelt være ungdoms- og bykriminalitet samt narkotikarelateret kriminalitet."*

På grundlag heraf har Kommissionen forelagt Europa-Parlamentet, Rådet, Regionsudvalget og Det Økonomiske og Sociale Udvalg en meddelelse om forebyggelse af kriminalitet i EU. I denne meddelelse bekræftes det, at EU har brug for et nyt program, der kan tilskynde til samarbejde mellem alle offentlige eller private organer, der beskæftiger sig med organiseret og anden kriminalitet, som opfølgning på konklusion nr. 42 fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors.

For at programmet skal ligne de øvrige programmer, Kommissionen forvalter, og for at gøre dette nye initiativ mere synligt foreslår man at kalde programmet Hippokrates efter den legendariske grundlægger af lægevidenskaben, hvis motto var "det er bedre at forebygge end at helbrede".

Indførelsen af dette program er i overensstemmelse med Kommissionens mere langsigtede planer, idet den i øjeblikket overvejer en omlægning af samtlige programmer under EU-traktatens afsnit VI for at afpasse dem bedre efter EU's politiske arbejdsprogram for retlige og indre anliggender og for bedre at efterleve nye retningslinjer om at forenkle den finansielle forvaltning ved at benytte større instrumenter.

2. FORSLAGET TIL AFGØRELSE

Forslaget til Rådets afgørelse om indførelse af Hippokrates-programmet er baseret på Kommissionens erfaringer med forvaltning af lignende programmer inden for retlige og indre anliggender, som Oisin, Falcone, Stop og Grotius. Redigeringen af forslaget til afgørelse er inspireret af de fremsatte forslag til nyt retsgrundlag for de tre programmer, der udløber ved årets udgang. Den harmoniserede redigering af retsgrundlaget gør teksterne mere læselige og åbner mulighed for en samlet omlægning af disse finansieringsinstrumenter. Derfor er afslutningsdatoen i forslaget til afgørelse om Hippokrates-programmet den samme som for de øvrige programmer, Kommissionen forvalter, nemlig den 31. december 2002.

Den påtænkte struktur svarer til strukturen af de øvrige programmer, Kommissionen forvalter inden for retlige og indre anliggender, som er forelagt Rådet med henblik på en fornyelse. Forslaget til afgørelse koncentrerer sig således om de bestemmelser, der er påkrævede for at iværksætte programmet, mens alt vedrørende programmets årlige prioriteter og planlagte aktioner henvises til de årlige arbejdsprogrammer, som udarbejdes af udvalget.

I overensstemmelse med den interinstitutionelle aftale af 6. maj 1999 (punkt 34) er det finansielle referencegrundlag ikke nævnt i forslaget til afgørelse. Kommissionen vil dog foreslå, at det fastsættes til 2 mio. EUR. Dette beløb virker rimeligt, da der er tale om iværksættelse af en ny foranstaltning på grundlag af en ny EU-politik. Beløbet til finansiering af programmet bør begrænses i første omgang for at give mulighed for at vurdere interessen, inden man eventuelt foreslår en fornyelse og en forhøjelse af beløbet.

Som for de øvrige programmer foreslår Kommissionen, at man begrænser samfinansieringssatsen til 70% for de projekter, der indgives af medlemsstaterne, for at få de projektansvarlige til at foretage en korrekt vurdering af omkostningerne og for at undgå enhver risiko for ikke at udtømme bevillingerne. Den foreslår dog, at programmet parallelt skal kunne finansiere specifikke aktioner og supplerende foranstaltninger, der er nyttige for at opfylde målsætningerne, og at finansieringssatsen herfor kan gå helt op til 100%.

Programmets målsætninger præsenteres med vilje i generelle vendinger i forslaget til afgørelse. Det skyldes dels, at reaktionerne på Kommissionens meddelelse endnu ikke er kendt, dels at finansieringen i vid udstrækning afhænger af de prioriteter, der fastsættes i de årlige arbejdsprogrammer, der igen er forbundet med de generelle politiske prioriteter på resultattavlen.

Programmet vil blive forvaltet på samme måde som de øvrige programmer inden for retlige og indre anliggender. Ligesom i forbindelse med de øvrige interventionsprogrammer vil et udvalg hjælpe Kommissionen med forvaltningen. De gældende procedurer svarer til dem, der er beskrevet i Rådets afgørelse af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelse af de gennemførelsesbeføjelser, der er tillagt Kommissionen. I praksis synes anvendelsen af rådgivnings- eller forvaltningsprocedurer at passe udmærket til forvaltning af programmer under tredje søjle, selv om de umiddelbart kun gælder for instrumenter under første. Forvaltningsproceduren benyttes således ved vedtagelsen af det årlige arbejdsprogram og eventuelle specifikke aktioner, mens rådgivningsproceduren bruges ved godkendelse af projekter indgivet af de projektansvarlige og til supplerende foranstaltninger.

3. ANALYSE AF DE ENKELTE ARTIKLER

Artikel 1

I artikel 1 indføres Hippokrates-programmet for en toårig periode fra og med den 1. januar 2001.

Artikel 2

I artikel 2 fastsættes programmets generelle målsætninger som led i opfyldelsen af den overordnede målsætning for Den Europæiske Union i henhold til EU-traktatens artikel 29. Programmet tager således sigte på at styrke samarbejdet mellem alle offentlige eller private organer i medlemsstaterne, der beskæftiger sig med forebyggelse af organiseret og anden kriminalitet. Der er desuden mulighed for at lade ansøgerlandene deltage i de aktioner, programmet yder støtte til.

Artikel 3

I artikel 3 beskrives de organer, der kan modtage finansiering under programmet, og hvilke betingelser projekterne skal opfylde med hensyn til europæisk dimension, især hvad angår det antal medlemsstater, der mindst skal deltage i tilrettelæggelsen. Det hedder endvidere, at programmet kan finansiere specifikke aktioner eller supplerende foranstaltninger, der gør det muligt at opfylde disse målsætninger.

Artikel 4

I artikel 4 defineres, hvilke typer foranstaltninger der kan samfinansieres under programmet.

Artikel 5

I artikel 5 redegøres der for de generelle regler for den finansielle forvaltning af programmet samt for finansiering af projekter.

Artikel 6

Artikel 6 omhandler gennemførelsen af programmet, der skal foregå i samarbejde med medlemsstaterne. I stk. 3 nævnes de forskellige gennemførelsesforanstaltninger, som Kommissionen skal forberede, mens reglerne for udvalgets vurdering af projekterne fremgår af stk. 4. Det anføres desuden, hvilke procedurer der gælder for hver af de store kategorier af gennemførelsesforanstaltninger. I stk. 5 nævnes de generelle kriterier for vurdering og udvælgelse af projekter, for at give potentielle projektansvarlige inspiration til at forberede deres foranstaltninger. Disse kriterier danner grundlag for Kommissionens forslag om godkendelse eller afvisning af projekter.

Artikel 7

I henhold til artikel 7 bistår Kommissionen i forvaltningen af programmet af et udvalg bestående af en repræsentant for hver medlemsstat. Det understreges, at repræsentanter for ansøgerlandene desuden kan inviteres til informationsmøder efter udvalgmøderne.

Artikel 8

I artikel 8 henvises der til den rådgivningsprocedure, der fastlægges i afgørelse 1999/468/EF.

Artikel 9

I artikel 9 henvises der til den forvaltningsprocedure, der fastlægges i afgørelse 1999/468/EF.

Artikel 10

I artikel 10 får Kommissionen pålæg om hvert år at evaluere foranstaltningerne for at gennemføre programmet og forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en årsrapport om gennemførelsen heraf.

Artikel 11

I henhold til artikel 11 træder programmet i kraft på den dato, hvor afgørelsen offentliggøres i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

Forslag til

RÅDETS BESLUTNING

om indførelse af et tilskyndelses-, udvekslings-, uddannelses- og samarbejdsprogram inden for forebyggelse af kriminalitet (Hippokrates)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union, særlig artikel 34, stk. 2, litra c),

under henvisning til Kommissionens initiativ af ... 2000,

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) I artikel 29 i traktaten om Den Europæiske Union hedder det, at Unionen har som mål at give borgerne et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed gennem udformning af fælles handling mellem medlemsstaterne, især for at bekæmpe organiseret og anden kriminalitet.
- (2) I konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors opfordrer man til at styrke samarbejdet om kriminalitetsbekæmpelse og til at undersøge mulighederne for at indføre et program finansieret af Fællesskabet for at støtte dette samarbejde.
- (3) Erfaringerne fra forvaltningen af andre interventionsprogrammer finansieret af Fællesskabet, som Oisin eller Falcone, bekræfter interessen i at opføre et lignende instrument inden for forebyggelse af kriminalitet på De Europæiske Fællesskabers budget.
- (4) Ved at betragte alle kriminelle fænomener under ét, uanset om de vedrører organiseret eller anden kriminalitet, kan man sikre, at EU's intervention bliver så effektiv som muligt.
- (5) Komplexiteten af de kriminelle fænomener i medlemsstaterne og de mange forskellige præventive foranstaltninger, medlemsstaterne allerede har iværksat, gør det nødvendigt at anlægge tværfaglige indfaldsvinkler baseret på kendskab til kriminaliteten.
- (6) Dette program er ligesom de øvrige programmer inden for retlige og indre anliggender åbent for ansøgerlandene, idet de har mulighed for at deltage i projekter, der modtager støtte under programmet.

- (7) I henhold til artikel 2 i Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbestemmelser, der tillægges Kommissionen¹⁸, skal de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre denne afgørelse, der er nævnt i dens artikel 3, stk. 1 og stk. 3, andet led, vedtages efter den rådgivningsprocedure, der er beskrevet i artikel 3 i afgørelse 1999/468/EF.
- (8) Da de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre denne afgørelse, der er nævnt i dens artikel 3, stk. 3, første led, og i artikel 6, stk. 3, første led, er forvaltningsforanstaltninger som defineret i artikel 2 i Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbestemmelser, der tillægges Kommissionen¹⁹, skal disse foranstaltninger vedtages efter den forvaltningsprocedure, der er beskrevet i afgørelsens artikel 4 -

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Indførelse af programmet

1. Ved denne afgørelse indføres samarbejdsprogrammet Hippokrates, der omhandler forebyggelse af kriminalitet.
2. Programmet indføres for perioden fra og med den 1. januar 2001 til og med den 31. december 2002, hvorefter det kan forlænges.

Artikel 2

Programmets målsætninger

1. Programmet bidrager til at opfylde den generelle målsætning om at give borgerne et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Det tager således sigte på at styrke samarbejdet mellem alle offentlige eller private organer i medlemsstaterne, der beskæftiger sig med forebyggelse af organiseret eller anden kriminalitet.
2. Ansøgerlandene kan deltage i projekterne for at stifte bekendtskab med EU's resultater på dette område og forberede sig på deres tiltrædelse. Andre tredjelande kan ligeledes deltage, når det tjener formålet med projekterne.

Artikel 3

Adgang til programmet

1. Programmet samfinansierer projekter indgivet af offentlige eller private organer i EU's medlemsstater, der beskæftiger sig med forebyggelse af kriminalitet.

¹⁸ EFT L 184 af 17.7.1999, s. 23.

¹⁹ EFT L 184 af 17.7.1999, s. 23.

2. For at kunne modtage samfinansiering skal projekterne omfatte mindst tre medlemsstater eller to medlemsstater og et ansøgerland og tage sigte på at opfylde de målsætninger, der er nævnt i artikel 2.
3. Programmet kan endvidere finansiere:
 - specifikke aktioner af særlig interesse i henhold til programmets prioriteter eller for samarbejdet med ansøgerlandene
 - supplerende foranstaltninger, f.eks. seminarer, ekspertmøder eller andre initiativer til videreformidling af oplysninger indsamlet i forbindelse med programmet.

Artikel 4

Programmets aktioner

Programmet omfatter følgende former for aktioner:

- Uddannelse
- Udveksling og praktikophold
- Undersøgelser og forskning
- Møder og seminarer
- Videreformidling af de resultater, der opnås i forbindelse med programmet.

Artikel 5

Finansiering af programmet

1. De årlige bevillinger godkendes af budgetmyndigheden inden for rammerne af de finansielle overslag.
2. Samfinansiering af et projekt under programmet udelukker enhver finansiering under et andet program finansieret af De Europæiske Fællesskabers budget.
3. Finansieringsafgørelserne indebærer, at der indgås finansieringsaftaler mellem Kommissionen og de projektansvarlige. Både afgørelserne og aftalerne er underlagt Kommissionens finanskontrol og revision ved Revisionsretten.
4. Det tilskud, der ydes over fællesskabsbudgettet, må ikke overstige 70% af de samlede projektomkostninger.
5. De specifikke aktioner og supplerende foranstaltninger, der er nævnt i artikel 3, stk. 3, kan dog finansieres 100% inden for det loft på 10% af det årlige rammebeløb, der er afsat til hver af disse to kategorier.

Artikel 6

Gennemførelse af programmet

1. Kommissionen er ansvarlig for forvaltningen og gennemførelsen af programmet i samarbejde med medlemsstaterne.
2. Programmet forvaltes af Kommissionen i overensstemmelse med finansforordningen af 21. december 1977 vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget.
3. I forbindelse med gennemførelsen af programmet:
 - udarbejder Kommissionen et årligt arbejdsprogram, der omfatter de specifikke målsætninger og tematiske prioriteter samt eventuelt en liste over specifikke aktioner og supplerende foranstaltninger
 - vurderer og udvælger Kommissionen projekter indgivet af de projektansvarlige, der er nævnt i artikel 3.
1. Kommissionen forelægger det udvalg, der er nævnt i artikel 7, udkast til de foranstaltninger, der skal iværksættes for at gennemføre programmet. Behandlingen af de projektansvarliges udkast og supplerende foranstaltninger foregår efter den rådgivningsprocedure, der er nævnt i artikel 8. Behandlingen af det årlige arbejdsprogram og de specifikke aktioner foregår efter den forvaltningsprocedure, der er nævnt i artikel 9.
2. Kommissionen vurderer og udvælger projekter indgivet med henblik på finansiering under programmet efter følgende kriterier:
 - overensstemmelse med programmets målsætninger
 - den europæiske dimension og ansøgerlandenes muligheder for at deltage
 - foreneligheden med det arbejde, der er påbegyndt eller planlagt i forbindelse med EU's politiske prioriteter inden for forebyggelse af kriminalitet
 - komplementariteten med andre tidligere, aktuelle eller kommende samarbejdsprojekter
 - den projektansvarliges evne til at gennemføre projektet
 - projektets egentlige kvalitet med hensyn til udformning, tilrettelæggelse, præsentation og forventede resultater
 - størrelsen af den støtte, der anmodes om fra programmet, og dens overensstemmelse med de forventede resultater
 - virkningen af de forventede resultater for programmets målsætninger.

Artikel 7

Udvalg

1. Kommissionen bistås af et udvalg, kaldet "Hippokrates-udvalget", der består af en repræsentant for hver af EU's medlemsstater, og som har Kommissionens repræsentant som formand.

2. Det udvalg, der er nævnt i artikel 8 og 9, vedtager sine vedtægter efter forslag fra formanden.
3. Kommissionen kan invitere repræsentanter for ansøgerlandene til informationsmøder efter udvalgmøderne.

Artikel 8

Rådgivningsprocedure

Når der henvises til denne artikel, gælder rådgivningsproceduren i artikel 5 i afgørelse 1999/468/EF under overholdelse af bestemmelserne i artikel 7, stk. 3, i denne afgørelse.

Artikel 9

Forvaltningsprocedure

1. Når der henvises til denne artikel, gælder forvaltningsproceduren i artikel 4 i afgørelse 1999/468/EF under overholdelse af bestemmelserne i artikel 7, stk. 3, i denne afgørelse.
2. Det tidsrum, der omtales i artikel 4, stk. 3, i afgørelse 1999/468/EF, fastsættes til tre måneder.

Artikel 10

Evalueringsprocedure

1. Kommissionen evaluerer hvert år den indsats, der er gjort for at gennemføre programmet i det forgangne år.
2. Hvert år aflægger Kommissionen rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om programmets gennemførelse. Den første rapport aflægges senest den 31. juli 2002.

Artikel 11

Ikrafttrædelse

Denne afgørelse træder i kraft på dagen for offentliggørelsen i De Europæiske Fællesskabers Tidende.

Denne beslutning er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

*På Rådets vegne
Formand*

FINANSIERINGSOVERSIGT

1. FORANSTALTNINGENS BETEGNELSE

Forslag til Rådets afgørelse om indførelse af et tilskyndelses-, udvekslings-, uddannelses- og samarbejdsprogram inden for forebyggelse af kriminalitet (Hippokrates)

2. BUDGETPOST

B5-820

3. RETSGRUNDLAG

EU-traktatens artikel 34

4. BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGEN

4.1 Foranstaltningens generelle formål

Foranstaltningen tager sigte på at fremme den europæiske strategi for forebyggelse af kriminalitet, der er en af EU's prioriteter i henhold til EU-traktatens artikel 29. Den er et af midlerne til at opfylde målsætningerne om at skabe et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i EU gennem tættere og mere effektivt samarbejde om forebyggelse af kriminalitet. Den tager udgangspunkt i konklusion nr. 41 og 42 fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999, hvori man opfordrer til tættere samarbejde på dette område, især ved at undersøge mulighederne for et program finansieret af Fællesskabet.

Kommissionen har sideløbende offentliggjort en generel meddelelse om dette emne, hvori den konkluderer, at der er behov for et finansieringsinstrument til at understøtte den europæiske strategi, den foreslår.

Dette instrument, kaldet Hippokrates-programmet, tager sigte på at styrke samarbejdet mellem alle offentlige eller private organer i medlemsstaterne, der beskæftiger sig med forebyggelse af organiseret eller anden kriminalitet. Programmet er således åbent for alle de berørte parter på et tværfagligt grundlag.

Programmet samfinansierer uddannelsesforanstaltninger, udvekslings- og praktikprogrammer, møder, konferencer og seminarer, undersøgelser og forskning samt videreformidling af resultaterne af de finansierede aktioner på europæisk plan.

4.2 Foranstaltningens varighed og nærmere bestemmelser om dens forlængelse/fornyelse

Programmet løber i to år (2001-2002). Det sker for at give Kommissionen lejlighed til at undersøge, om det er muligt at slå de eksisterende programmer (Grotius, Oisin, Falcone og Stop) sammen til et enkelt rammeprogram under EU-traktatens afsnit VI, som Hippokrates-programmet derefter kan integreres i.

5. KLASSIFIKATION AF UDGIFTERNE/INDTÆGTERNE

5.1 IOU

5.2 OB

5.3 UDGIFTER: 2 MIO. EUR

6. UDGIFTERNES ART

- støtte til samfinansiering sammen med andre offentlige eller private kilder op til 70% af de samlede projektomkostninger for foranstaltninger, der indgives forslag om af projektansvarlige fra medlemsstaterne
- støtte på 100% til specifikke aktioner om prioriterede aspekter af europæisk interesse, og til supplerende foranstaltninger inden for loftet på 10% af det årlige budget for hver af disse to kategorier.

7. FINANSIELLE VIRKNINGER

7.1 Beregningsmetode for de samlede omkostninger ved foranstaltningen (forholdet mellem gennemsnitsomkostningerne pr. enhed og de samlede omkostninger)

Det finansielle referencegrundlag til gennemførelsen af dette program er på 2 mio. EUR for perioden 2001-2002.

Det svarer til et overslag over de bevillinger, der er nødvendige for at iværksætte en ny foranstaltning, der i de to første år nødvendigvis får karakter af et pilotprojekt. Dette overslag er baseret på den andel af projekterne, der i de senere år har modtaget støtte under de eksisterende programmer om forebyggelse af kriminalitet (især Oisin og Falcone). Denne andel på mellem 20 og 25% skal fordeles på et årligt beløb for de to programmer på 5 mio. EUR, hvilket svarer til et overslag på 1 mio. EUR om året til finansiering af Hippokrates-programmet.

7.2 Omkostningernes fordeling på foranstaltningens elementer

Fordelingen på foranstaltningens elementer afhænger af, hvilke projekter medlemsstaterne indgiver. Programmet vil blive forvaltet gennem årlige arbejdsprogrammer, hvori man vil lægge vægt på behovet for at finde en balance mellem seminarer og konferencer på den ene side og udvekslinger og undersøgelser eller forskning på den anden i overensstemmelse med konklusionerne af den evaluering af de øvrige programmer, som GD for Retlige og Indre Anliggende forvalter, der blev foretaget i 1999-2000. Det vil endvidere være ønskværdigt at lægge vægt på undersøgelser og forskningsaktiviteter på et område, hvor det er af afgørende betydning for gennemførelsen af den europæiske strategi, at man får kendskab til kriminelle fænomener. Derfor kunne man forestille sig følgende vejledende fordeling for 2001-2002:

Forpligtelsesbevillinger i mio. EUR (løbende priser)

Fordeling	Regn- skabsår 2001	Regn- skabsår 2002	n+2	n+3	n+4	n+5 og følgende regn- skabsår	I alt
Seminarer, konferencer, informationsmøder	0,50	0,50					1,00
Udvekslings- og praktikprogrammer							
Undersøgelser og forskning	0,40	0,40					0,80
Dokumentation/ information	0,10	0,10					0,20
I alt	1,00	1,00					2,00

7.3 Udgifter til undersøgelser, eksperter m.m. inkluderet i budgettets del B

Ikke relevant

7.4 Forfaldsplan for forpligtelses-/betalingsbevillinger

Forpligtelsesbevillinger i mio. EUR

	Regn- skabsår 2001	Regn- skabsår 2002	n+2	n+3	n+4	n+5 og følgende regn- skabsår.	I alt
Forpligtelses- bevillinger	1,00	1,00					2,00
Betalingsbevillinger	2,00						
Regnskabsår n n+1 n+2 n+3 n+4 n+5 og følgende regnskabsår	0,70	1,10	0,20				
I alt	0,70	1,10	0,20				2,00

8. FORHOLDSREGLER MOD SVIG

De generelle bestemmelser om bekæmpelse af svig gælder. Desuden er der planlagt stikprøvekontroller på stedet.

9. OPLYSNINGER OM OMKOSTNINGSEFFEKTIVITET

9.1 Specifikke og kvantificerbare mål, målgruppe

- **Specifikke målsætninger:** Ud over den overordnede målsætning om at styrke samarbejdet om forebyggelse af kriminalitet vil man i de årlige arbejdsprogrammer for Hippokrates fastsætte prioriteter, der vil blive knyttet så tæt som muligt til resultattavlen for udviklingen i skabelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i EU (Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet). Uden at foregribe det første arbejdsprogram, som skal fastlægges af programmets forvaltningsudvalg, kan man pege på følgende overordnede emner:
 - At forbedre kendskabet til kriminelle fænomener i medlemsstaterne såvel inden for organiseret som generel kriminalitet.
 - At fremme fælles praksis i medlemsstaterne på forebyggelsesområdet.
 - At skabe arbejdsmæssige relationer og gensidig tillid mellem de myndigheder, der beskæftiger sig med forebyggelse, på et tværfagligt grundlag.
 - At skabe debat om, hvordan man kan forbedre samarbejdet, og om eksperimentale arbejdsmetoder.
 - At sammenligne gensidige tendenser inden for kriminalitet og effektiviteten af forebyggelsen.
 - At videreformidle information om resultaterne af projekterne til hele Europa.
- **Målgruppe:** Alle offentlige eller private organer i medlemsstaterne, der beskæftiger sig med forebyggelse af kriminalitet, med en mulighed for at associere partnere i ansøgerlandene eller myndigheder eller eksperter fra andre tredjelande, hvis deltagelse er nødvendig for aktionens gennemførelse. I forbindelse med seminarer eller konferencer er den endelige støttemodtager normalt en offentlig myndighed i en medlemsstat eller i undtagelsestilfælde en offentlig myndighed fra et ansøgerland sammen med projektansvarlige fra to medlemsstater. I forbindelse med undersøgelser eller forskning kan den endelige støttemodtager være et offentligt eller privat organ eller en uafhængig ekspert. I så fald er det de procedurer, der gælder for offentlige kontrakter, der afgør, hvem der kan modtage finansiering.

9.2 Begrundelse for foranstaltningen

- **Behovet for EF-støtte, især i henhold til nærhedsprincippet:** For at opfylde de målsætninger, der blev fastsat i Amsterdam-traktaten og på Det Europæiske Råds møde i Tammerfors inden for forebyggelse af kriminalitet, for at styrke udviklingen af faglige relationer på tværfagligt grundlag mellem organer i

medlemsstaterne, for at tilskynde til oprettelse af et netværk af projektansvarlige, sikre den grænseoverskridende dimension og videreformidle resultaterne på europæisk plan.

– Valg af interventionsform

** fordele i forhold til andre mulige foranstaltninger (komparative fordele):* videreformidling af resultaterne på europæisk plan, dækning af de projektansvarliges behov på europæisk plan, bedre koordinering mellem målgrupperne.

** beskrivelse af eventuelle lignende foranstaltninger på EF-plan eller nationalt plan:* på EF-plan findes der ikke andre specifikke aktioner, og på nationalt plan er aktionerne begrænsede og gør det ikke muligt at opnå netværksvirkning eller at udbrede kendskabet til god praksis til andre dele af Europa.

** forventede afledte virkninger og multiplikatoreffekt:* synergi og merværdi på europæisk plan

- **Vigtigste usikkerhedsmomenter, som vil kunne få indflydelse på de konkrete resultater af foranstaltningen** Erfaringerne med de forudgående aktioner viser, at der ikke findes sådanne usikkerhedsmomenter. Der har tværtimod i flere år været en stigende efterspørgsel i EU's medlemsstater, hvilket har vist sig på seminarer afholdt med EU-støtte (f.eks. den ministerkonference, der blev afholdt under det portugisiske formandskab i maj 2000 om forebyggelsesspørgsmål) og en stigende interesse i hele Europa for denne type aktion med henblik på at skabe et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i Europa.

9.3 Overvågning og evaluering af foranstaltningen

– Resultatindikatorer

** output-indikatorer (omfanget af de iværksatte aktiviteter):* analyse og videreformidling af projektresultaterne, oprettelse af transnationale partnerskaber.

** virkningsindikatorer for hver enkelt målsætning:* forbedring af kendskabet til kriminelle fænomener (antal undersøgelser og forskningsinitiativer og deres kvalitet såvel absolut som i forhold til programmets målsætninger), vækst i antallet af konkrete samarbejdsforanstaltninger (antal uddannelsesforanstaltninger, udvekslinger, konferencer eller seminarer), effektiv videreformidling af de aktioner, der er finansieret under programmet.

- *Hvordan og hvor hyppigt foregår evalueringen?* internt hvert år globalt; eksternt globalt.
- *Vurdering af resultaterne (i tilfælde af fortsættelse eller fornyelse af en eksisterende foranstaltning)* Intern og eksternt uafhængig evaluering positiv, resultater i overensstemmelse med målsætningerne, behov for at fortsætte påbegyndte aktioner, stigende efterspørgsel efter projektansvarlige.

10. UDGIFTER TIL ADMINISTRATION (DET ALMINDELIGE BUDGETS SEKTION III, DEL A)

Behovet for menneskelige og administrative ressourcer skal dækkes af tildelingen til det ansvarlige GD

10.1 Indvirkningen på antallet af stillinger

Stillingstype		Antal ansatte, der skal tilknyttes forvaltningen af foranstaltningen		heraf		Varighed
		Faste stillinger	Midlertidige stillinger	Ved anvendelse af eksisterende ressourcer i det pågældende generaldirektorat eller den pågældende tjeneste	Ved anvendelse af ekstra ressourcer	
Tjenestemænd eller midlertidigt ansatte	A	0,5		0,5		2 år
	B	0,5		0,5		2 år
	C	0,5		0,5		2 år
Andre ressourcer						
I alt		1,5		1,5		2 år

Det anføres, hvornår de ekstra ressourcer skal stilles til rådighed.

10.2 De supplerende menneskelige ressourcers samlede finansielle indvirkning

(EUR)

	Beløb	Beregning
Tjenestemænd		
Midlertidigt ansatte		
Andre ressourcer (anfør budgetpost)		
I alt		

Beløbene svarer til de samlede udgifter til de supplerende stillinger i foranstaltningens samlede løbetid, hvis foranstaltningen er af bestemt varighed, og til udgifterne i 12 måneder, hvis den er af ubestemt varighed.

10.3 Forøgelse af andre driftsudgifter som følge af foranstaltningen, navnlig udgifter til møder i ekspertudvalg og -grupper

(EUR)

Konto(nummer og tekst)	Beløb	Beregning
A0 7031	48 000	15 eksperter X 2 udvalgsmøder X 800 X 2 år
I alt	48 000	

Beløbene svarer til de samlede udgifter til foranstaltningen, hvis den er af bestemt varighed, og til udgifterne i 12 måneder, hvis den er af ubestemt varighed.

KOM(2000) 786 endelig udg.

DOKUMENTER

DA

06 05 04 14

Katalognummer : KT-CO-00-764-DA-C

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer
L-2985 Luxembourg