



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 12.3.2004
KOM(2004) 165 endelig

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

KRIMINALITETSFOREBYGGELSE I DEN EUROPÆISKE UNION

DA

DA

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	BAGGRUND OG DEFINITIONER	3
1.1.	Den juridiske og politiske baggrund	3
1.2.	Definitioner	4
1.2.1.	Begrebet hyppigt forekommende kriminalitetsformer	4
1.2.2.	Begrebet kriminalitetsforebyggelse	5
1.3.	Generelle kriminalitetstendenser	8
1.4.	Tendenser inden for udvalgte kriminalitetsformer	8
1.5.	Den offentlige mening om kriminalitet	9
1.6.	De forventede fremtidige tendenser inden for kriminalitet	10
2.	UDVIKLINGEN PÅ EU-PLAN	10
2.1.	Resultaterne i medlemsstaterne	11
2.2.	Resultater på EU-plan	12
2.2.1.	Det Europæiske Kriminalpræventive Net	12
2.2.2.	Hippokrates- og AGIS-programmerne	14
2.3.	Den europæiske kriminalpræventive pris	15
3.	KONKLUSIONER OG ANBEFALEDE TILTAG	15
3.1.	Vigtige betingelser i medlemsstaterne	15
3.2.	Vigtige betingelser på EU-plan	16

1. BAGGRUND OG DEFINITIONER

1.1. Den juridiske og politiske baggrund

Med **Amsterdam-traktaten**, som trådte i kraft i maj 1999, blev der indført et retsgrundlag for det kriminalpræventive arbejde på EU-plan. Ifølge artikel 29 "har Unionen som mål at give borgerne et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed". Det anføres, at dette mål bl.a. skal nås ved at forebygge "organiseret og anden kriminalitet".

Indtil Amsterdam-traktaten trådte i kraft i maj 1999, var opmærksomheden på kriminalpræventive politikker på EU-plan stort set begrænset til forebyggelse af organiseret kriminalitet. I handlingsplanen til bekæmpelse af organiseret kriminalitet fra 1997¹ peges der på en række prioriterede områder inden for forebyggelse af organiseret kriminalitet, og Wien-handlingsplanen fra december 1998² indeholdt også en række specifikke foranstaltninger på området.

Det Europæiske Råd i Tammerfors i oktober 1999 bekræftede i sine konklusioner³ betydningen af effektive kriminalpræventive politikker i EU. Konklusion nr. 41 og 42 har følgende ordlyd:

- *"Det Europæiske Råd opfordrer til, at kriminalpræventive aspekter integreres i foranstaltningerne til bekæmpelse af kriminalitet, samt til en yderligere udbygning af nationale kriminalpræventive programmer. Der bør udvikles og identificeres fælles prioriteter for kriminalitetsforebyggelse i EU's eksterne og interne politik, og der bør tages hensyn hertil, når der udarbejdes nye regler.*

- *Der bør i højere grad ske udveksling af oplysninger om 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 være ungdoms- og bykriminalitet samt narkotikarelateret kriminalitet."*

Den 29. november 2000 forelagde Kommissionen Rådet og Europa-Parlamentet en **meddelelse**, "Forebyggelse af kriminalitet i EU: Overvejelser om fælles retningslinjer og forslag om fællesskabsstøtte"⁴. Denne meddelelse var det første skridt fra Kommissionens side med henblik på at identificere prioriterede områder inden for kriminalitetsforebyggelse på EU-plan og bidrage til udviklingen af en effektiv EU-strategi. På baggrund af denne meddelelse er der sket en række vigtige udviklinger, såsom oprettelsen af Det Europæiske Forum for Forebyggelse af Organiseret Kriminalitet⁵, oprettelsen af Det Europæiske Kriminalpræventive Net⁶ og vedtagelsen af Rådets afgørelse om indførelse af Hippocrates-

¹ EFT C 251 af 15.8.1997.

² EFT C 19 af 23.1.1999, s. 1. Rådets og Kommissionens handlingsplan af 3. december 1998 for, hvorledes Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bedst kan gennemføres, kaldet Wien-handlingsplanen.

³ EFT C 124 af 3.5.2000.

⁴ KOM(2000) 786 endelig af 29.11.2000.

⁵ Oprettelsen af forummet blev bebudet i den meddelelse fra Kommissionen, som er nævnt i fodnote 1. Forummets første plenarmøde blev holdt den 17. og 18. maj 2001.

⁶ Rådets afgørelse af 28. maj 2001 (EFT L 153 af 8.6.2001).

programmet med henblik på samfinansiering af samarbejdsprojekter mellem medlemsstaterne⁷.

Derudover er der i EU's 6. rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling (FTU) medtaget et særligt forskningstema om kriminalitetsforebyggelse. Der skal bl.a. udarbejdes fælles instrumenter til måling af hyppigt forekommende kriminalitetsformers art og omfang og foretages en evaluering af strategier til reduktion af kriminaliteten og en analyse af trusler på langt sigt.

Ligesom i meddelelsen fra 2000 understreges det også i denne meddelelse, at det er medlemsstaterne, der har det primære ansvar for kriminalitetsforebyggelse, da ungdomskriminalitet, bykriminalitet og narkotikarelateret kriminalitet begås på lokalt plan. Men for at støtte det kriminalpræventive arbejde i medlemsstaterne på en effektiv måde, undgå dobbeltarbejde og udnytte ressourcerne mere effektivt er det nødvendigt, at der gennemføres visse samarbejdsaktiviteter på EU-plan.

Artikel III 173 i det **udkast til forfatningstraktat**, som Konventet om Europas Fremtid har udarbejdet, bekræfter endnu en gang, at det er nødvendigt, at der fortsat lægges tilstrækkelig vægt på kriminalitetsforebyggelse. Ifølge denne artikel kan der ved europæisk lov eller rammelov fastsættes foranstaltninger for at fremme og støtte medlemsstaternes indsats inden for kriminalitetsforebyggelse (med undtagelse af indbyrdes tilnærmelse af love og administrative bestemmelser).

1.2. Definitioner

1.2.1. Begrebet hyppigt forekommende kriminalitetsformer

Denne meddelelse beskæftiger sig kun med forebyggelse af ikke-organiseret kriminalitet. Kommissionen mener, at disse former for kriminalitet bedst kan defineres som hyppigt forekommende kriminalitetsformer, fordi denne type kriminalitet omfatter alle former for kriminalitet, som begås hyppigt, og hvor ofre let kan identificeres. Hyppigt forekommende kriminalitetsformer er det, der bekymrer EU-borgerne mest⁸. Der er typisk tale om ejendomsforbrydelser, som ofte involverer fysisk vold. Det drejer sig bl.a. om indbrud i private hjem, tyveri fra biler, ordinær vold og gaderøverier. Disse former for kriminalitet indgår i de tre brede prioritetsområder, som blev fastlagt af Det Europæiske Råd i Tammerfors, nemlig ungdomskriminalitet, bykriminalitet og narkotikarelateret kriminalitet. Det er kendetegnende for hyppigt forekommende kriminalitetsformer, at det er den slags forbrydelser, som almindelige borgere oftest bliver ofre for. Dette har betydning for forebyggelsespolitikkerne og især dem, der mere går ud på at gøre noget ved de almindelige problemer, der følger af disse former for kriminalitet, end på at mindske antallet af alvorlige forbrydelser, der oftere har forbindelse med organiseret kriminalitet⁹.

⁷ EFT L 186 af 7.7.2001.

⁸ INRA (maj 2003). Public safety, exposure to drug-related problems and crime: Public opinion survey. http://europa.eu.int/comm/justice_home/eucpn/projects.html

⁹ Van Dijk, Jan J.M. (1994). Understanding crime rates: On the interactions between the rational choices of victims and offenders. *British Journal of Criminology*, vol. 34, no. 2, pp. 105-121.

Man må heller ikke undervurdere størrelsen af de økonomiske omkostninger, som denne form for kriminalitet påfører samfundet¹⁰; man bør dog holde sig for øje, at skønnene over omkostningerne varierer fra den ene medlemsstat til den anden¹¹. En række undersøgelser har vist, at sådanne lovovertrædelser ofte er de unges første skridt hen imod alvorligere former for kriminalitet, herunder organiseret kriminalitet. Hvis man investerer i forebyggelse af hyppigt forekommende kriminalitetsformer, vil det derfor også være med til at begrænse den grovere kriminalitet¹².

1.2.2. Begrebet kriminalitetsforebyggelse

Kommissionen foreslår, at man i denne meddelelse anvender den definition af kriminalitetsforebyggelse, som er fastsat i Rådets afgørelse fra maj 2001 om oprettelse af Det Europæiske Kriminalpræventive Net (EUCPN). Denne definition har følgende ordlyd: "Kriminalitetsforebyggelse omfatter enhver foranstaltning, der har til formål at nedbringe eller på anden vis bidrage til at nedbringe kriminaliteten og frygten for kriminalitet, både kvantitativt og kvalitativt, enten gennem direkte at forebygge kriminelle aktiviteter eller gennem politikker og tiltag, der skal mindske mulighederne for kriminalitet og årsagerne til kriminalitet. Dette indebærer en indsats fra regering, kompetente myndigheder, strafferetlige myndigheder, lokale myndigheder og særorganisationer, som de har oprettet i Europa, den private og den frivillige sektor, forskere samt offentligheden, støttet af medierne"¹³.

De forebyggende foranstaltninger skal således ikke blot være rettet mod kriminalitet i snæver forstand, men også omfatte "antisocial adfærd", som så at sige udgør et "forstadium" til kriminalitet. Eksempler herpå forekommer i kvarterer med meget støj og kvarterer, som er præget af teenagere, der står og hænger, fulde mennesker eller ballademagere, skrammel og affald, der ligger og flyder samt nedslidte omgivelser og boliger. Sådanne forhold kan vanskeliggøre genopretningen af dårligt stille områder og skabe et miljø, som danner grobund for kriminalitet. Antisocial adfærd underminerer den følelse af sikkerhed og ansvarlighed, som er nødvendig for at få folk til at engagere sig i deres lokalsamfund. Ud fra et forebyggelsessynspunkt er det derfor også et område, som det er vigtigt at koncentrere sig om.

¹⁰ 1) Van Kesteren, John et al. (2001). *Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries: Key Findings from the 2000 International Crime Victims Survey*. The Hague: Ministry of Justice, RDC. 2) Barclay, Gordon & Tavares, Cynthia (juli 2003). *International Comparisons of Criminal Justice Statistics 2001*. London: Home Office Research Development and Statistics Directorate. 3) EUCPN (oktober 2003). *Crime Trends in the EU*. Bruxelles: Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Retlige og Indre Anliggender, EUCPN-sekretariatet.

¹¹ De mest sofistikerede nationale skøn over omkostningerne, der er til rådighed, vedrører England og Wales, hvor indenrigsministeriet (Home Office) har offentliggjort en rapport, der bygger på grundige undersøgelser og analyser, og som viser, at de årlige omkostninger ved kriminalitet i 2000 beløb sig til 60 mia. UKL svarende til 1 700 EUR pr. indbygger. Disse omkostninger omfattede omkostningerne til foregribende foranstaltninger, såsom privat sikkerhed (ca. 9 %), følger, såsom indvirkningen på ofre af tab, lidelse og forringelse af lokalemiljøet (ca. 71 %), samt reaktioner, såsom driftsudgifter til politiet, domstolene og kriminalforsorgen (ca. 20 %). Brand, Sam & Price, Richard (2000). *The Economic and Social Costs of Crime*. London: Home Office Research and Development Statistics Directorate.

¹² Kleemans, E. & Van De Bunt, H.G. (1999). Social embeddedness of organized crime. *Transnational Organized Crime*, vol. 5, no. 1, pp. 19-36.

Sampson, R.J. (1997). Neighborhoods and violent crime: A multilevel study of collective efficacy. *Science*, vol. 277, 15. august, pp. 2-25.

¹³ Se artikel 1, stk. 3, i Rådets afgørelse af 28. maj 2001 om oprettelse af et europæisk kriminalpræventivt net, EFT L 153 af 8.6.2001, s. 1.

Forebyggelsesindsatsen bør også beskæftige sig med frygten for kriminalitet, da forskningen¹⁴ viser, at frygten ofte er lige så skadelig som selve kriminaliteten. Frygten for kriminalitet kan medføre, at folk trækker sig væk fra det sociale liv og mister tilliden til politiet og retssamfundet.

Der er bred enighed blandt de relevante myndigheder i medlemsstaterne om, at kriminalitetsforebyggelse er et nødvendigt supplement til straffeforanstaltninger. Erfaringen viser, at for stort fokus på straffeforanstaltninger medfører stadigt stigende omkostninger for det strafferetlige system, flere indsatte i fængslerne og en højere recidivprocent. Forebyggende foranstaltninger kan, hvis de udformes og gennemføres korrekt, i varierende omfang være medvirkende til, at kriminaliteten reduceres betydeligt. Følgende eksempler viser, at kriminalitetsforebyggelse kan fungere i praksis¹⁵:

- Risikoen for indbrud i private hjem kan nedbringes betydeligt ved, at der træffes en række forholdsvis enkle forebyggende foranstaltninger, såsom dem, der er beskrevet i Police Population Monitoring Programme, en stor nederlandsk offerundersøgelse. Denne forskning¹⁶ viser, at når der træffes fem af den slags forebyggende foranstaltninger, nedsættes risikoen for indbrud markant (lys, der er tændt, når man forlader huset, ekstra låse på døre og vinduer, ekstra udendørsbelysning, tyverialarm og/eller hund).
- En række omhyggeligt researchede og evaluerede initiativer for unge mellem 10 og 16 år viser klart, at effektive programmer for udvikling og tidlig forebyggelse medfører betydelige fordele på længere sigt. 16 år senere kunne man konstatere, at der havde været langt færre anholdelser blandt deltagerne end blandt medlemmerne af kontrolgruppen¹⁷.

¹⁴ Irving, B. (2002). *Fear of crime: Theory, measurement and application*. London: Police Foundation.

¹⁵ I de seneste år har en række undersøgelser vist, at kriminalpræventive foranstaltninger udgør en effektiv måde at nedbringe kriminaliteten på:

- Sherman, L.W. et al. (1997). *Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice. Tilgængelig på:

<http://www.preventingcrime.org/report/index.htm>

- Goldblatt, Peter & Lewis, Chris (Eds.) (1998). *Reducing offending: An assessment of research evidence on ways of dealing with offending behaviour*. London: Home Office. Tilgængelig på:

<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/hors187.pdf>

- Clarke, Ronald V. (Ed.) (1999). *Situational crime prevention: Successful case studies*. Albany: Harrow and Heston.

- Sansfacon, Daniel & Welsh, Brandon (1999). *Crime prevention digest II: Comparative analysis of successful community safety*. <http://www.crime-prevention-intl.org/english/publications/index.html#CrimePDigestII>

- Waller, Irvin & Sansfacon, Daniel (2000). *Investing wisely in crime prevention: International experience*. <http://www.crime-prevention-intl.org/Telechargement/USbjainvstcrimprev182412.pdf>

- Welsh, Brandon C. et al. (Ed.) (2001). *Costs and benefits of preventing crime*. Oxford: Westview Press.

- Sherman, Lawrence W. et al. (Ed.) (2002). *Evidence based crime prevention*. Routledge.

EUCPN (2003). *Exchange of good practice in crime prevention between practitioners in the Member States*. http://europa.eu.int/comm/justice_home/eucpn/docs/aalborgReport200212.pdf.

¹⁶ Willemse, Hans M. (1998). Overlooking crime prevention: Ten years of crime prevention in the Netherlands. *Security Journal*, vol. 7, No. 3, pp. 177-184.

¹⁷ Center for the Study and Prevention of Violence / CSPV (2003). Model programs and promising programs. <http://www.colorado.edu/cspv/blueprints/default.htm>

- Selv om det kan lyde enkelt, er bedre gadebelysning en kriminalpræventiv foranstaltning, som har vist sig at være effektiv. En systematisk gennemgang af 13 forskellige undersøgelser viser, at bedre gadebelysning nedbringer kriminaliteten med omkring 20 %¹⁸. Gennemgangen viste, at der i områder med forbedret belysning om natten også er mindre kriminalitet om dagen. Opsætningen af ny belysning kan have givet potentielle lovovertrædere et signal om, at lokalsamfundet investerede mere i området, og om større stolthed, samhørighed og uformel kontrol døgnet rundt.
- Et vigtigt eksempel, som også skal nævnes, fordi det udgør en milepæl inden for forebyggelsespolitikken, er det amerikanske førskoleprogram Perry Preschool Program. Dette initiativ, som blev indledt i USA i 1970'erne, tilbyder små børn (3-4 år gamle) fra lavindkomstfamilier førskoleundervisning kombineret med ugentlige hjemmebesøg af det personale, der deltager i programmet. Langtidsopfølgningen har vist, at der er langt færre af deltagerne i programmet, som er blevet anholdt som unge eller voksne, og mange flere, som har afsluttet en uddannelse på sekundærniveau, taget en videregående uddannelse og har et job, og at deres indkomst er højere end kontrolgruppens. Ud over at have bevist sin effektivitet har programmet vist sig at være omkostningseffektivt. De samlede fordele anslås til at være tre gange så høje som omkostningerne til programmet.

EU's Ungdomsprogram¹⁹, som blev indført i slutningen af 1980'erne, fokuserer på de unges trivsel og på at inddrage dem i samfundet og sikre dem politisk respekt. Programmet har gennem sine aktiviteter haft en betydelig forebyggende virkning.

Endelig skal det nævnes, at uddannelse i fængslerne og i den afgørende fase efter løsladelsen kan være afgørende for, om lovovertræderne kan klare den svære tilbagevendende til livet uden for fængslet, og for en reduktion af recidivprocenten. Grundtvig, voksenuddannelsesaktionen under EU's uddannelsesprogram Socrates, støtter projekter og læringspartnerskaber, som har en bemærkelsesværdig indvirkning både i og uden for de deltagende institutioner²⁰.

Hyppigt forekommende kriminalitetsformer begås oftest lokalt, i storbyer så vel som mindre byer. Det betyder, at det kun er muligt at gennemføre en effektiv politik på disse niveauer, hvor de kan tilpasses til de særlige lokale eller regionale forhold. Det er derfor medlemsstaternes ansvar at sørge for, at der føres en effektiv kriminalpræventiv politik på alle niveauer på deres område. Som følge af det lokale fokus er det nødvendigt at udvikle forebyggende foranstaltninger så tæt på græsrodsniveauet som muligt og at involvere mange forskellige former for aktører. Det er derfor et typisk træk ved forebyggende foranstaltninger, at det er nødvendigt at involvere en lang række aktører, både fra den offentlige sektor (f.eks. politiet, de lokale myndigheder og socialarbejderne, hver gang med fokus på de unge) og den private sektor (erhvervssammenslutninger, forsikringsselskaber og borgerorganisationer).

¹⁸ Farrington, D.P. & Welsh, B.C. (2002). Improved street lighting and crime prevention. *Justice Quarterly*, vol. 19, No. 2, pp. 313-342.

¹⁹ http://europa.eu.int/comm/youth/index_en.html

²⁰ Der er etableret et bredere europæisk netværk, og der ydes støtte til European Prison Education Association med henblik på at konsolidere og udbygge dets aktiviteter. Der må i denne forbindelse lægges særlig vægt på uddannelse af fængselslærere (og af fængselspersonalet, som spiller en afgørende rolle med hensyn til at skabe et positivt miljø for læring).

1.3. Generelle kriminalitetstendenser

Det er nødvendigt med oplysninger om kriminalitetstendenser og den offentlige mening om kriminalitet for at opnå en bedre forståelse af, hvad det betyder for samfundet, hvis der ikke iværksættes forebyggende tiltag, og hvordan den kriminalpræventive indsats kan mindske de materielle og ikke-materielle omkostninger for ofrene for kriminalitet og lovovertrædernes tilbagefald til ny kriminalitet.

Arten og omfanget af kriminaliteten på EU-plan kan måles ved hjælp af to hovedkilder: (1) de officielle kriminalstatistikker, som er udarbejdet af politiet, og (2) den internationale offerundersøgelse, International Crime Victims Survey (ICVS). Med hensyn til den første kilde er det ikke muligt at sammenligne absolutte og relative tal for de enkelte medlemsstater på grund af de mange forskelle mellem medlemsstaternes lovgivning og de forskellige måder, hvorpå de officielle kriminalstatistikker udarbejdes. Disse oplysninger kan imidlertid være nyttige, hvis man vil se på tendenser over en given periode.

Når man ser på det samlede antal forbrydelser, som politiet har registreret, viser der sig følgende billede på EU-plan. Udviklingen i kriminalitetsniveauet fra 1950 til 1970 viser en støt, om end ikke foruroligende stigning. Men siden 1970 er kriminalitetsniveauet steget kraftigt, med et højdepunkt i midten af 1980'erne. Siden 1990 har den samlede registrerede kriminalitet været forholdsvis stabil i de 15 medlemsstater. Den gennemsnitlige årlige stigning mellem 1991 og 2001 er på ca. 1 %²¹.

Den anden kilde, som kan bruges til at give et billede af arten og omfanget af kriminaliteten på EU-plan, er ICVS²². Denne undersøgelse er det mest omfattende program med fuldstændig standardiserede stikprøveundersøgelser, som ser på borgernes oplevelse af kriminalitet i forskellige lande. Et skøn over de absolutte kriminalitetsniveauer kan findes i ICVS-undersøgelserne af ofrenes oplevelse af kriminalitet. Generelt tyder ICVS på, at kriminaliteten steg mellem 1988 og 1991, faldt i 1995 og faldt yderligere i 1999. En sammenligning med politiets oplysninger om kriminalitet viser, at de tendenser, der fremgår af oplysningerne fra offerundersøgelserne, svarer til de tendenser, der fremgår af politiets oplysninger.

1.4. Tendenser inden for udvalgte kriminalitetsformer

Ud over det samlede antal forbrydelser er det to specifikke former for kriminalitet, som registreres af politiet, der skal behandles kort: indbrud i private hjem (der defineres som det at tiltvinge sig adgang til en bolig med henblik på at stjæle) og voldsforbrydelser (der defineres som personvold, røveri og sædelighedsforbrydelser). Disse forbrydelser er udvalgt, fordi det ud fra ofrenes synspunkt er de forbrydelser, som er alvorligst og har de største omkostninger; de giver anledning til stor bekymring blandt byboere og forekommer hyppigt i alle medlemsstaterne.

²¹ 1) Van Kesteren, John et al. (2001). *Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries: Key Findings from the 2000 International Crime Victims Survey*. The Hague: Ministry of Justice, RDC. 2) Barclay, Gordon & Tavares, Cynthia (juli 2003). *International Comparisons of Criminal Justice Statistics 2001*. London: Home Office Research Development and Statistics Directorate. 3) EUCPN (oktober 2003). *Crime Trends in the EU*. Bruxelles: Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Retlige og Indre Anliggender, EUCPN-sekretariatet.

²² Se http://www.unicri.it/international_crime_victim_survey.htm

Der er sket et bemærkelsesværdigt kraftigt fald i antallet af indbrud i private hjem i mange EU-medlemsstater. En af hovedårsagerne til dette drastiske fald er formodentlig virkningen af den øgede præventive indsats i befolkningen. Ifølge de seneste resultater af International Crime Victims Survey er anvendelsen af kriminalpræventive tiltag i befolkningen stigende i de fleste lande. Andelen af hjem med specielle dørlåse er generelt steget siden 1992. Andelen af hjem, der er udstyret med en alarm, steg fra 8 % i 1992 til 14 % i 2000, men problemet eksisterer stadig. Indbrud i hjemmet indebærer en krænkelse af ens personlige område. I disse tilfælde er de negative virkninger af forbrydelsen større end blot den materielle skade.

I 2000 registrerede politiet i de 15 medlemsstater i alt 1 511 000 indbrud i private hjem. Det betyder, at der i gennemsnit blev begået 4 140 indbrud hver dag, 172 hver time og næsten 3 hvert minut.

Statistikkerne viser desværre, at voldskriminaliteten på EU-plan er stigende. Det gælder specielt for vold blandt unge. En sammenligning af tendenserne inden for de voldsforbrydelser, som politiet registrerede i årene 1995-2000, viser, at der er sket en stigning i volden i 12 af medlemsstaterne. Stigningen er størst i Spanien, Frankrig og Nederlandene (+ 50 - + 41 %).

I 2000 registrerede politiet i de 15 medlemsstater i alt 1 770 000 voldsforbrydelser. Det betyder, at der i gennemsnit blev begået 4 850 voldsforbrydelser hver dag, 202 hver time og over 3 hvert minut.

1.5. Den offentlige mening om kriminalitet

Ud over de statistikker, der bygger på politiets kilder og offerundersøgelser, er meningsmålinger også et vigtigt redskab, når man skal måle frygten for kriminalitet, opfattelsen af risikoen for at blive offer for kriminalitet og holdningerne til kriminalitet og kriminalitetsforebyggelse²³.

De viser, at følelsen af usikkerhed er vokset langsomt, men støt i hele EU mellem 1996 og 2002. I efteråret 2002 var kvinder og ældre de befolkningsgrupper, hvor den største andel følte sig utrygge. Den andel af svarpersonerne, der havde været i kontakt med narkotikarelaterede problemer i lokalsamfundet, voksede også i hele EU i samme periode. Der var flest blandt de yngre svarpersoner, der nævnte en sådan kontakt. I alle medlemsstaterne mente over halvdelen af svarpersonerne, at en øget indsats fra politiets side ville være med til at mindske kriminaliteten. I hele EU mente et stort flertal af svarpersonerne, at man mere effektivt kan afholde de unge fra at begå kriminalitet gennem målrettede kriminalpræventive programmer end gennem strengere domme. Flertallet af svarpersonerne mente også, at fattigdom, arbejdsløshed og manglende disciplin var faktorer, der kunne tilskynde de unge til at begå kriminalitet.

²³ INRA (2003). Public safety, exposure to drug-related problems and crime: Public opinion survey. Den fuldstændige rapport, et resumé og tabeller er tilgængelige på:
http://europa.eu.int/comm/justice_home/eucpn/projects.html

1.6. De forventede fremtidige tendenser inden for kriminalitet

Kriminaliteten ændrer sig hele tiden. Lovovertræderne tilpasser sig til modforanstaltningerne. De tilvender sig, mishandler eller misbruger nye produkter, tjenester og systemer og overholder ikke reglerne i nyskabte miljøer²⁴. Det betyder, at myndighederne hele tiden må være på udkig efter nye trusler og udviklinger på det kriminelle marked. På den måde kan den kriminalpræventive indsats få stor virkning. Det har tidligere vist sig, at nogle udviklinger var helt uventede. På grundlag af en række nyere fremadrettede initiativer²⁵, som beskæftiger sig med nye trusler om kriminalitet, er det muligt at vurdere en række vigtige udviklinger, der skyldes sociale, teknologiske eller økonomiske ændringer.

Generelt vil samfundet blive mere uensartet, mere netværksbaseret, bedre uddannet, mere velstående og bedre informeret, men der er også risiko for, at der bliver flere sårbare mennesker. Den øgede bevægelighed for mennesker, tjenesteydelser, varer og ny teknologi medfører enorme muligheder for velstand og vækst, men kan også skabe nye muligheder for at begå kriminalitet. Nogle grupper vil fortsat være udelukket fra tendenserne til øget velstand og læring: familier med én forælder, narkomaner og alkoholikere, mennesker, der lever anonymt alene i egen bolig, eller som bor i marginaliserede områder, samt indvandrere og anden- og tredjegerationsindvandrere. Ny teknologi kan skabe flere muligheder for at begå kriminalitet ved at give lettere adgang til systemer, lokaler, varer og information, fjerne de geografiske hindringer for kriminalitet, øge størrelsen af det mulige udbytte og skabe øget anonymitet, når forbrydelsen begås eller udbyttet bruges.

På grund af disse udviklinger må myndighederne forebygge og reagere på mere specialiserede forbrydelser, såsom elektronisk tyveri, hvis omfang og hastighed kan blive forøget af den nye teknologi. I de kommende år må regeringerne udvikle forebyggelsespolitikker, som sikrer, at man tilpasser sig til ændringerne i samfundet og de nye kriminalitetsmønstre. De nationale kriminalpræventive politikker skal kunne håndtere de udfordringer, som disse udviklinger fører med sig, på en innovativ måde.

2. UDVIKLINGEN PÅ EU-PLAN

Da hyppigt forekommende kriminalitetsformer begås på lokalt niveau, kan der kun gennemføres en effektiv politik på dette niveau, med støtte fra det nationale niveau. Det er imidlertid nødvendigt at gennemføre visse samarbejdsaktiviteter på EU-plan, så man kan støtte aktiviteterne på nationalt plan på en effektiv måde, undgå dobbeltarbejde og udnytte ressourcerne mere effektivt.

²⁴ Ekblom, Paul (2002). Future Imperfect: Preparing for the Crimes to Come. Criminal Justice Matters, Winter 2002, pp. 38-40.

²⁵ I 2002 udarbejdede det britiske Foresight Programme rapporten Turning the Corner (tilgængelig på www.foresight.gov.uk). Det nederlandske justitsministerium (2001), Justitie Over Morgen: een Strategische Verkenning, Haag.

2.1. Resultaterne i medlemsstaterne

De forskellige medlemsstater har med vekslende held gennemført foranstaltninger til forebyggelse af hyppigt forekommende kriminalitetsformer²⁶.

På trods af den positive udvikling i de fleste af medlemsstaterne er der stadig en række hindringer for en effektiv forebyggelse af hyppigt forekommende kriminalitetsformer. De kan kort beskrives som følger:

Gennemførelsesvanskeligheder

Det bliver stadig mere klart, at der findes effektive kriminalpræventive foranstaltninger, som kan anvendes på mange former for kriminel adfærd. Udfordringen er, hvordan man kan omsætte denne viden til praksis. Den eksisterende gode eller bedste praksis anvendes tit ikke i den officielle kriminalpræventive politik og praksis. Der er en kløft mellem resultaterne af forskningen og den kriminalpræventive politik og praksis, som skyldes følgende:

Der er mange forskellige partnere og organisationer, som er aktive inden for kriminalitetsforebyggelse, og som ofte ikke koordinerer deres arbejde i det fornødne omfang. Et andet problem vedrører utilstrækkelige indbyrdes forbindelser mellem de oplysninger, som de mange myndigheder og organisationer, der beskæftiger sig med kriminalitetsforebyggelse (politiet, ungdomsarbejdere, handelskamre, de sociale myndigheder i kommunerne m.v.), råder over. Den begrænsede brug af den store mængde oplysninger er medvirkende til, at de foranstaltninger, der træffes, ikke stemmer overens med det konkrete problem.

Der er stadig ikke ret megen viden om kvantitative og kvalitative analysemetoder og om alle de forebyggende foranstaltninger, som kan gennemføres, og deres relevans, begrænsninger og positive resultater.

Der er mange eksempler på, at kriminalitetsforebyggelse stadig kun får begrænset opmærksomhed sammenlignet med de andre led i det strafferetlige system. De begrænsede midler og menneskelige ressourcer betyder, at den nødvendige langsigtede planlægning ofte erstattes af en kortsigtet strategi, og at der ikke lægges tilstrækkelig vægt på en korrekt gennemførelse af forebyggelsesprojekter.

Hvordan fjernes kløften?

Der findes en række foranstaltninger, som kan fjerne de ovennævnte hindringer. Beskrivelserne af bedste og god praksis bør være mere brugervenlige, specielt for dem, der arbejder med problemerne i praksis. I forbindelse med ansættelse, udvælgelse og forfremmelse af de ledere og det personale, der står for gennemførelsen af den kriminalpræventive politik, bør der lægges større vægt på kendskabet til faglitteratur og analysemetoder og anvendelsen heraf i den kriminalpræventive praksis. De myndigheder, der yder tilskud, bør gøre de personer, der gennemfører forebyggelsesprogrammerne, opmærksomme på den eksisterende bedste og gode praksis og mulighederne for at bruge den. Det bør være en standardbetingelse for godkendelse

²⁶ I de seneste år har de fleste af medlemsstaterne udviklet kriminalpræventive politikker. De afgørende faktorer bag vellykkede politikker er som regel politisk engagement på højeste niveau, tilvejebringelse af de nødvendige ressourcer til forebyggelse, vejledning til de lokale og regionale myndigheder og tæt samarbejde mellem de offentlige myndigheder og samfundet, herunder den private sektor. Det er vigtigt at bemærke, at disse faktorer er medtaget i FN's retningslinjer for kriminalitetsforebyggelse fra 2002 (se også fodnote 33).

af eller støtte til kriminalpræventive programmer, at der foretages en passende evaluering af processen og virkningerne. Informationsudveksling mellem de forskellige partnere bør belønnes. I nogle medlemsstater pålægges de lokale myndigheder, politiet, politimyndighederne, sundhedsmyndighederne, kriminalforsorgen m.v. at medvirke ved udarbejdelsen og gennemførelsen af en strategi for bekæmpelse af kriminalitet og uroligheder i deres område (herunder informationsudveksling)²⁷. Disse organisationer må overveje at ændre deres arbejdspraksis, deres interne prioriteter og deres forhold til andre organisationer og samfundet i bred forstand.

Korrekt gennemførte ordninger, som ikke giver de planlagte resultater, men bidrager med viden om grundene til, at det ikke lykkedes, bør belønnes som succeser. Regeringerne bør oprette specielle faglige enheder, som tager ansvaret for at lede kriminalitetsforebyggelsen og for anvendelsen og gennemførelsen af kriminalpræventive tiltag, der bygger på dokumentation. Det tager tid at gennemføre kriminalpræventive foranstaltninger; der går flere år, før de er fuldt udviklede og kan evalueres. Fordi mange af vore dages kriminalitetsproblemer kræver løsninger, som overskrider de traditionelle grænser for strafferetten, må regeringerne støtte løsninger, som omfatter hele systemet, ved at give dem samme politiske status som andre led i det strafferetlige system.

Hvis de europæiske kriminalpræventive politikker skal føre til større retfærdighed og sikkerhed, er det absolut nødvendigt, at man gennemfører og anvender en vellykket kriminalitetsforebyggelse, som bygger på dokumentation.

2.2. Resultater på EU-plan

Efter offentliggørelsen af meddelelsen fra november 2000 har EU vedtaget en række vigtige instrumenter, som skal bidrage til en mere effektiv kriminalitetsforebyggelse i hele EU, herunder Det Europæiske Kriminalpræventive Net og Hippokrates- og AGIS-finansieringsprogrammerne.

2.2.1. Det Europæiske Kriminalpræventive Net

Den 28. maj 2001 vedtog Rådet en afgørelse om oprettelse af Det Europæiske Kriminalpræventive Net (EUCPN)²⁸. Nettets formål er at bidrage til at udvikle de forskellige aspekter af kriminalitetsforebyggelse på EU-niveau og at støtte kriminalpræventive aktiviteter på lokalt og nationalt niveau. Selv om nettet omfatter alle former for kriminalitet, skal det især beskæftige sig med ungdoms- og bykriminalitet samt narkotikarelateret kriminalitet. Med henblik herpå skal nettet lette samarbejde, kontakter og udveksling af oplysninger og erfaringer mellem medlemsstaterne, de nationale instanser, Kommissionen og andre netværk, der er specialiseret i kriminalpræventive spørgsmål. En anden vigtig opgave for nettet er at indsamle og analysere oplysninger om eksisterende kriminalpræventive tiltag.

De hidtidige resultater

Nettet har opnået gode resultater, siden det blev oprettet i 2001. For første gang nogensinde er medlemsstaternes repræsentanter og eksperter begyndt at mødes regelmæssigt for at udveksle erfaringer og fastlægge en fælles strategi og prioriteter for tiltag og forskning på grundlag af årsprogrammer. Man er begyndt på at registrere de forebyggelsespolitikker, som har vist sig at være effektive (god praksis). Den første konference til udveksling af god praksis

²⁷ <http://www.homeoffice.gov.uk/docs/cdaindex.html>

²⁸ EFT L 153 af 8.6.2001, s. 1.

vedrørende ungdomskriminalitet/etniske minoriteter, indbrud i private hjem og røverier i forbindelse med narkotikamisbrug blev afholdt i Danmark den 7.-8. oktober med samfinansiering fra Hippokrates-programmet. Den anden konference, som blev holdt i Rom den 11.-12. november 2003, udgjorde endnu et vigtigt skridt hen imod opbygningen af et korpus med god forebyggelsespraksis i hele EU.

Der er gjort fremskridt hen imod at udvikle en fælles metode for udarbejdelse, gennemførelse og overvågning af forebyggelsesprojekter. Oprettelsen af ekspertgrupper har gjort det muligt at gøre fremskridt, f.eks. med hensyn til at behandle problemet med tyveri af mobiltelefoner som en grov form for gadekriminalitet²⁹ og forbedre samarbejdet mellem den offentlige og den private sektor. Ekspertmøderne har også ført til et klarere billede af hullerne i forskningen og af, hvordan de kan udfyldes. I den forbindelse er sekretæren for nettet nu i gang med at forberede gennemførelsen af fem undersøgelser om emner såsom ungdomsvold, et biltyveriregister, frygten for kriminalitet, mobning i skolerne og omkostningerne og fordelene ved kriminalitetsforebyggelse.

Der er gjort et stort arbejde for at indsamle, beskrive og forbedre kvaliteten og sammenligneligheden af medlemsstaternes strafferetlige statistikker. EUCPN's undergruppe for kriminalitet og ofre har udarbejdet en oversigt over de foreliggende oplysninger om nationale og tværnationale kriminalstatistikker for at gøre det let for beslutningstagerne at finde dokumentation. Gruppen fokuserede på (gade)røveri, indbrud i private hjem og biltyveri. I maj 2003 offentliggjorde den en rapport, hvori den kom med anbefalinger til, hvordan man kan forbedre og anvende de tværnationale statistikker som led i forebyggelsespolitikken.

EUCPN's netsted er blevet et effektivt redskab til at give oplysninger, både til fagfolk og til den brede offentlighed, om medlemsstaternes forebyggelsespolitikker og EUCPN's arbejde. Nettet har etableret samarbejdsforbindelser med Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug i Lissabon og med Europol.

Der er også gjort gode fremskridt med hensyn til udviklingen af en fælles metode for udarbejdelse, gennemførelse og evaluering af konkrete kriminalpræventive projekter. Det er nødvendigt med en sådan metode for at forbedre kvaliteten af de forebyggende projekter, uanset hvor i EU de gennemføres, og for at muliggøre en standardiseret sammenligning mellem de forskellige lande. Drøftelserne i EUCPN fokuserede på den såkaldte "5Is"-strategi. De fem I'er henviser til de fem skridt, der skal tages for at beskrive og evaluere de enkelte kriminalpræventive projekter og foranstaltninger³⁰. EUCPN regner med at opnå enighed blandt medlemsstaterne om 5Is-strategien inden for de kommende måneder. Det er vigtigt at nå frem til en formel aftale, så det sikres, at den gennemføres i praksis.

²⁹ Ekspertmødet om tyveri af mobiltelefoner førte til et møde mellem Kommissionen, producenterne, udbydere og de interesserede medlemsstater i juni 2003 med henblik på at præcisere, hvad der bør gøres på EU-plan. Drøftelserne fortsætter på grundlag af et spørgeskema; det var planen, at man inden 2003 skulle kunne pege på, hvilke tiltag der er mest effektive på hvert enkelt niveau, og hvem der skal træffe de konkrete initiativer.

³⁰ Ekblom, Paul (2003). The 5Is Framework. De fem I'er står for: 1) Intelligence (efterretning): indsamle og analysere oplysninger. 2) Intervention: blokere, afbryde eller svække årsagerne til kriminalitet. 3) Implementation (gennemførelse): omsætte principperne for intervention til praktiske metoder. 4) Involvement (engagement): mobilisering af andre organisationer, virksomheder og enkeltpersoner, som kan deltage i gennemførelsen af interventionen eller deltage i partnerskaber. 5) Impact (indvirkning): evaluering og resultater.
http://europa.eu.int/com/justice_home/eucpn/practices.html

De problemer, som EUCPN står overfor

Ifølge Rådets afgørelse om oprettelse af nettet skal der foretages en evaluering af dets aktiviteter senest tre år efter vedtagelse af afgørelsen³¹, dvs. inden udgangen af 2004. For at bistå Rådet med udarbejdelsen af denne evaluering i 2004 mener Kommissionen, at det er nødvendigt, at EUCPN's institutionelle struktur underkastes en grundig vurdering. På trods af de resultater, som er opnået hidtil, er det nødvendigt, at den måde, nettet fungerer på, forbedres betydeligt. Problemerne skyldes især, at nettet ikke har en institutionel struktur, at budgettet er utilstrækkeligt, og at der ikke findes nogen klare finansielle regler. Desuden er sekretariatet med 1,5 medarbejdere for lille til at udføre sine opgaver ordentligt, specielt i betragtning af, at nettet fra og med 1. maj 2004 vil komme til at omfatte 25 fulde medlemmer. Kommissionen er derfor overbevist om, at EUCPN for at blive rigtigt effektivt skal nyde godt af finansiering fra fællesskabsbudgettet og have finansielle regler, som klart fastsætter, hvordan budgettet skal anvendes, og et sekretariat med tilstrækkeligt mange medarbejdere. Mulighederne er enten at gøre nettet til en juridisk person eller at inkorporere det i Kommissionens tjenestegrene.

Et andet problem er, at nettets fulde potentiale ikke kan realiseres, så længe det ikke er alle medlemsstaterne, der har forpligtet sig til formelt at vedtage og gennemføre generelle nationale kriminalpræventive politikker. Så længe det ikke er alle medlemsstaterne, der har sådanne politikker, er der risiko for, at nettets aktiviteter, uanset hvor nyttige de er i sig selv, gennemføres i delvis isolation uden en tilstrækkelig opfølgning i den nationale kriminalpræventive praksis i medlemsstaterne.

2.2.2. Hippokrates- og AGIS-programmerne

Efter offentliggørelsen af meddelelsen om forebyggelse af kriminalitet i november 2000 har EU vedtaget to instrumenter for samfinansiering af samarbejdsprojekter mellem medlemsstaterne inden for kriminalitetsforebyggelse, nemlig Hippokrates i 2001 og AGIS i 2002.

Hippokrates-programmet³² sigtede mod at fremme samarbejdet mellem alle medlemsstaternes offentlige og private organer, der beskæftiger sig med forebyggelse af kriminalitet. Det blev indført for en periode på to år, 2001 og 2002. Prioriteterne for den generelle kriminalitetsforebyggelse var baseret på de tre hovedområder, som fremhæves i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors og i EUCPN's arbejdsprogram, nemlig ungdoms- og bykriminalitet og narkotikarelateret kriminalitet. I 2001 blev der ydet støtte til 23 projekter ud af 60 projektforslag. I 2002 blev der indsendt 44 projekter til programmet³³, hvoraf 14 modtog støtte. Blandt de udvalgte projektforslag kan nævnes samarbejde mellem den offentlige og den private sektor om kriminalitetsforebyggelse, fodboldhooliganisme og kriminalpræventiv planlægning.

På forslag af Kommissionen vedtog Rådet den 22. juli 2002 et rammeprogram, som skulle samfinansiere samarbejdsprojekter vedrørende politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager³⁴, AGIS-programmet, som bl.a. har afløst Hippokrates-programmet.

³¹ Artikel 6 i Rådets afgørelse af 28. maj 2001 om oprettelse af et europæisk kriminalpræventivt net, EFT L 153 af 8.6.2001, s. 1.

³² EFT L 186 af 7.7.2001, s. 11.

³³ Rapport om Hippokrates-programmet for 2002, SEK(2003) 1176 af 23. oktober 2003.

³⁴ EFT L 203 af 1.8.2002, s. 5.

I 2003 blev der ydet støtte til 30 ud af 54 kriminalpræventive projekter. Blandt de udvalgte projekter kan nævnes udformningen af sikre bymiljøer, udveksling af bedste praksis vedrørende ungdoms- og bykriminalitet og omkostningerne ved kriminalitet og fordelingen heraf.

2.3. Den europæiske kriminalpræventive pris

Den europæiske kriminalpræventive pris (ECPA) er et initiativ fra Nederlandene, Belgien og Det Forenede Kongerige fra 1997. Idéen bag den var at give aktørerne inden for det kriminalpræventive arbejde et incitament ved hvert år at uddele den europæiske pris til de to bedste kriminalpræventive projekter. Projekterne skulle udvælges på grundlag af bindende kriterier, såsom gentagelighed, respekt for lokale forhold og effektivitet med hensyn til rent faktisk at reducere kriminaliteten. Siden da har seks andre medlemsstater tilsluttet sig den kriminalpræventive pris (Danmark, Frankrig, Sverige, Portugal, Grækenland og Finland).

Formålene med prisen er at medvirke til at mindske kriminaliteten og frygten for kriminalitet, at udveksle god praksis på internationalt plan og at fremme kriminalpræventive aktiviteter yderligere. Prisen er en enestående mulighed for at øge opmærksomheden på kriminalitetsforebyggelse over en bred front, bl.a. blandt feltarbejdere og officielle repræsentanter fra både medlemsstaterne og kandidatlandene.

For at gøre prisen bedre kendt og forhåbentlig accepteret i alle medlemsstaterne har EU samfinansieret initiativet gennem Hippokrates-programmet. Takket være denne støtte var prisen i 2002 ikke begrænset til en præsentation af bedste og mest lovende praksis, men omfattede også en tilbundsgående drøftelse af gennemførelsen og evalueringen af de deltagende projekter. Kommissionen mener, at prisen fremover bør blive en integreret del af EUCPN og omfatte alle medlemsstaterne for at sikre større kohærens og stabilitet.

3. KONKLUSIONER OG ANBEFALEDE TILTAG

Forebyggelse af hyppigt forekommende kriminalitetsformer er et forholdsvis nyt, men potentielt effektivt politisk instrument til at reducere kriminaliteten. Det bør derfor udgøre et selvstændigt politikområde i EU. For at sikre en mere effektiv kriminalitetsforebyggelse i hele EU mener Kommissionen, at det er vigtigt, at følgende betingelser er opfyldt, både i medlemsstaterne og på EU-plan.

3.1. Vigtige betingelser i medlemsstaterne

De lokale myndigheder først

Hyppigt forekommende kriminalitetsformer begås typisk på lokalt niveau. Det er derfor først og fremmest myndighederne på det niveau, der er ansvarlige for at gøre noget ved problemet, ideelt med støtte fra det nationale niveau. Samarbejdet på EU-plan kan spille en afgørende rolle med hensyn til at lette og støtte arbejdet, uden at det af den grund træder i stedet for medlemsstaternes nationale politikker.

De nationale kriminalpræventive politikker er afgørende

De fleste af medlemsstaterne har udviklet politikker til forebyggelse af hyppigt forekommende kriminalitetsformer, men et væsentligt mindretal har endnu ikke indført en sådan politik. Kommissionen foreslår derfor, at alle medlemsstaterne formelt forpligter sig til at indføre effektive politikker for forebyggelse af hyppigt forekommende kriminalitetsformer.

Det er vigtigt at følge internationalt anerkendte standarder

For at de kriminalpræventive politikker kan være effektive, skal en række vigtige krav være opfyldt. Mange af dem er medtaget på listen over **FN's retningslinjer for forebyggelse af kriminalitet**³⁵. Der skal bl.a. være et politisk engagement på højeste niveau, tilstrækkelige ressourcer, herunder finansiering af strukturer og aktiviteter, vejledning fra det nationale niveau til det lokale niveau samt et effektivt partnerskab mellem den offentlige og den private sektor. Kriminalpræventive strategier skal også i givet fald tage hensyn til mænds og kvinders forskellige behov og tage de særlige behov hos sårbare medlemmer af samfundet i betragtning. Det er også vigtigt at foretage en differentiering med hensyn til både lovovertrædere og ofre. Kommissionen mener, at det for at sikre en effektiv kriminalitetsforebyggelse i hele EU er nødvendigt at inkorporere FN's principper for kriminalitetsforebyggelse i medlemsstaternes nationale forebyggelsespolitikker.

3.2. Vigtige betingelser på EU-plan

For at sikre, at aktiviteterne på nationalt plan støttes effektivt, for at undgå dobbeltarbejde, og for at ressourcerne kan udnyttes mere effektivt, skal der også gennemføres samarbejdsaktiviteter vedrørende forebyggelse af hyppigt forekommende kriminalitetsformer på EU-plan.

Efter Kommissionens mening er de vigtigste opgaver og aktiviteter, som skal gennemføres på EU-plan, følgende: Der skal finde en erfaringsudveksling sted mellem beslutningstagere og forebyggelsesekspertter; prioriteterne for indsatsen skal fastlægges; der skal skabes enighed om, hvilke kriminalpræventive politikker/foranstaltninger der har vist sig at virke (god praksis); der skal skabes enighed om ensartede metoder for udarbejdelse, gennemførelse og evaluering af forebyggelsespolitikkerne; kendskabet til betydningen af generel kriminalitetsforebyggelse skal øges i hele EU; der skal skabes enighed om fælles forskning, som skal gennemføres for at udfylde hullerne i forskningen; der skal gennemføres fælles forebyggelsesprojekter; de nationale forebyggelsespolitikker skal overvåges og evalueres; og de nationale statistikker skal gøres mere sammenlignelige, så man kan finde frem til forskelle i kriminalitetsniveauet (for derved at kunne pege på årsagerne til, at de forskellige politikker har virket eller ikke har virket).

Det er nødvendigt, at disse opgaver og aktiviteter støttes af medlemsstaterne, men man må huske på, at de aktiviteter, som medlemsstaterne gennemfører i fællesskab inden for rammerne af EUCPN, aldrig kan træde i stedet for konkrete nationale kriminalpræventive aktiviteter.

For at gøre det muligt for EUCPN at fungere mere effektivt og for at løse de problemer, som omtales i afsnit 2.2.1, vil Kommissionen fremlægge et formelt forslag vedrørende nettets fremtidige institutionelle struktur efter evalueringen i 2004.

Kommissionen foreslår, at medlemsstaterne og Kommissionen i de kommende år inden for rammerne af EUCPN især fokuserer på følgende fem hovedområder for en prioriteret indsats for hurtigere at gøre konkrete fremskridt:

³⁵ Se FN's Kommission for Kriminalitetsforebyggelse og Strafferet, Beretning fra den 11. samling (16.-25. april 2002) – Det Økonomiske og Sociale Råd, Official Records, 2002; Supplement No. 10.

Prioriterede kriminalitetsformer

For det første er det nødvendigt at identificere og nå til formel enighed om de præcise former for hyppigt forekommende kriminalitetsformer, som medlemsstaterne bør koncentrere sig om. I Det Europæiske Råds konklusioner fra Tammerfors og Rådets afgørelse om oprettelse af EUCPN er ungdomskriminalitet, bykriminalitet og narkotikarelateret kriminalitet udvalgt som prioriterede områder. Disse kategorier er imidlertid for brede. Kommissionen vil derfor foreslå, at de på en udtømmende måde underopdeles i alle de forskellige former for kriminalitet, som falder ind under disse tre kategorier (f.eks. gaderøveri, tyveri fra biler og indbrud). På grundlag af denne liste bør man udvælge de prioriterede kriminalitetsformer, som der skal lægges særlig vægt på.

Liste over god praksis

For det andet skal der parallelt hermed udarbejdes og skabes enighed om en liste over alle de eksisterende former for god praksis med hensyn til bekæmpelse af hver af de udvalgte kriminalitetsformer. Medlemsstaterne skal derefter blive enige om, hvilke af disse former for god praksis der er mest effektive, og derefter forpligte sig til at begynde at gennemføre disse former for god praksis for den relevante kriminalitetsform.

En fælles metode – 5Is-strategien

Et tredje prioriteret område er at nå til enighed om en fælles metode for udarbejdelse, gennemførelse og evaluering af konkrete kriminalpræventive projekter. Dette er nødvendigt for at forbedre forebyggelsesprojekternes kvalitet og muliggøre en standardiseret sammenligning mellem landene. Kommissionen foreslår, at man bygger videre på de fremskridt, der er gjort i EU på dette område i de seneste år med hensyn til den såkaldte 5Is-strategi, og at man når til formel enighed inden for de kommende måneder.

Overvågning og evaluering

En anden vigtig aktivitet, som skal gennemføres på EU-plan, er regelmæssig overvågning og evaluering af medlemsstaternes generelle kriminalpræventive politikker. Erfaringerne med den fælles evalueringsordning, som blev indført med den fælles aktion af 5. december 1997³⁶ med hensyn til organiseret kriminalitet, har vist, at den kan spille en nyttig rolle med hensyn til at overvåge de fremskridt, der gøres, sammenligne erfaringer, drage politiske konklusioner og informere EU-borgerne. Der bør derfor også foreslås en sådan løsning inden for forebyggelse af hyppigt forekommende kriminalitetsformer.

Statistikker

Endelig hævnes det europæiske samarbejde af forskelle i definitionerne, registreringsprocedurerne og strukturen i kriminal- og strafferetsstatistikkerne. Medlemsstaterne er nødt til at råde over pålidelige statistikker om forekomsten af de prioriterede kriminalitetsformer. Hvis man skal kunne påpege forskelle i kriminalitetsniveauet og -formerne på nationalt og regionalt plan og på byplan og finde frem til effektive foranstaltninger, der kan anvendes til målrettede tiltag og politikker på EU-plan, må de statistiske oplysninger om kriminalitet gøres mere sammenlignelige.

³⁶ EFT L 344 af 15.12.1997, s. 7-9. Med den fælles aktion indførte medlemsstaterne en ordning for regelmæssig evaluering af, hvordan EU-retsakter og -instrumenter udmøntes i de enkelte medlemsstater i forbindelse med bekæmpelsen af organiseret kriminalitet.

Afsluttende bemærkninger

Inden udgangen af 2004 vil Kommissionen på grundlag af en drøftelse af denne meddelelse med Europa-Parlamentet og Rådet og under hensyntagen til konklusionerne fra den evaluering af EUCPN, som Rådet skal foretage medio 2004, fremlægge forslag til, hvordan ovennævnte anbefalinger kan gennemføres, så man kan opnå hurtigere og mere konkrete fremskridt inden for forebyggelse af hyppigt forekommende kriminalitetsformer i EU.