

JANINA CZAPSKA

## EUROPEIZACJA PREWENCJI KRYMINALNEJ

W 1984 r. prof. Helena Kołakowska-Przełomiec, dostrzegając zagrożenia wiążące się z umiędzynarodowieniem przestępczości, zwracała uwagę na konieczność szukania wspólnych ponadnarodowych środków zaradczych. Uzależniała efektywność takich działań od gotowości poszczególnych państw do realizacji podejmowanych uchwał i zaleceń oraz korzystania z doświadczeń innych krajów. Zwracała też uwagę, że skuteczność takich środków może zależeć „nawet od tego, jak będzie się próbować eksperymentalnie prowadzić wspólne badania, wprowadzać na próbę jednakowe działania, opracowywać wspólne plany zapobiegania przestępczości”<sup>1</sup>. Celem niniejszego artykułu jest analiza rozwoju wspólnych działań prewencyjnych w jednoczącej się Europie, a zatem próba odniesienia się do tych przewidywań po 24 latach.

Jak wynika z badań Eurobarometru, blisko 90% obywateli Unii Europejskiej uważało w 2006 r., że kwestie bezpieczeństwa powinny być poruszane nie tylko na poziomie danego kraju, lecz także na poziomie całej Unii Europejskiej<sup>2</sup>. Zapewne wielu obywateli Unii zgodziłoby się też z poglądem wyrażonym przez Komisję, że „Zagrożenia dla bezpieczeństwa, przed którymi staje Europa, są wielopłaszczyznowe, wzajemnie powiązane, złożone i w coraz większym stopniu ponadnarodowe w swoich skutkach, a zagadnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego coraz trudniej jest od siebie oddzielić. Żadne z państw członkowskich nie jest w stanie samo zapewnić sobie bezpieczeństwa”<sup>3</sup>. Również w literaturze dostrzega się zacieranie tych granic, a wielu autorów podkreśla, że coraz wyraźniej „bezpieczeństwo” staje się „tematem bez granic, który wtargnął w prawie wszystkie pola polityki”<sup>4</sup>.

Odpowiednią pozycję w europejskiej polityce zapewnił bezpieczeństwu Traktat z Maastricht poprzez wyodrębnienie tzw. III filaru<sup>5</sup>, choć nie doceniono tam jeszcze

---

<sup>1</sup> H. Kołakowska-Przełomiec, *Zapobieganie przestępczości: studium kryminologiczne*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1984, s. 138–139.

<sup>2</sup> *Rola Unii Europejskiej w obszarach polityki sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa*, badania przeprowadzone w czerwcu i lipcu 2006 r., cyt. za komunikatem Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publiczno-prywatnego dialogu w zakresie badań i innowacji w dziedzinie bezpieczeństwa, COM/2007/0511 końcowy.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Por. np. R.Ch. van Ooyen, M.H.W. Möllers, *Editorial*, w: M.H.W. Möllers, R.Ch. van Ooyen (red.), *Europäisierung und Internationalisierung der Polizei*, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main 2006, s. 7.

<sup>5</sup> Na temat wcześniejszych form europejskiej współpracy policyjnej pisze A. Gruszczak, *Historia współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych: od TREVI do Tampere*,

znaczenia prewencji kryminalnej<sup>6</sup>. Do spraw szczególnego zainteresowania zaliczono wówczas (art. K1 pkt 9) „współpracę policyjną w celach zapobiegania i walki z terroryzmem, nielegalnym handlem narkotykami i innymi poważnymi formami międzynarodowej przestępczości, włącznie z pewnymi aspektami współpracy celnej (...)”. Trudno się dziwić przypisywaniu szczególnej rangi zapobieganiu tym właśnie zjawiskom, zważywszy, że są to najpoważniejsze zagrożenia zarówno dla poszczególnych krajów, jak i Unii jako całości. Swoiste „uwspólnotowienie” takich zjawisk jak przestępczość zorganizowana, przestępstwa transgraniczne, wreszcie zagrożenie terroryzmem sprawiły, że konieczna stała się koordynacja działań służb porządku publicznego nie tylko na płaszczyźnie operacyjnej, lecz także w zakresie organizacji i planowania, tak aby możliwa była synchronizacja ich działań<sup>7</sup>. Przejawem tych dążeń stało się zacieśnianie współpracy, formalizowanie jej w prawie, powoływanie kolejnych europejskich instytucji w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (wsisw), jak też poszukiwanie optymalnych rozwiązań konfliktu między skutecznością wspólnego działania a zachowaniem suwerenności państw członkowskich.

Od Traktatu z Maastricht musiało upłynąć kilka lat, zanim w traktatowych zadaniach i planach Unii została uwzględniona prewencja kryminalna w odniesieniu do innych zagrożeń niż te najpoważniejsze, choć odbywały się w tym czasie różne konferencje oraz podejmowano uchwały dotyczące prewencji ogólnej. W grudniu 1993 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie przestępczości pospolitej w obszarach miejskich i jej powiązań z przestępczością zorganizowaną<sup>8</sup>. Podczas kilku ważnych seminariów i konferencji poświęconych zapobieganiu przestępczości – w szczególności w Sztokholmie, Saragossie i Brukseli w 1996 r., w Noordwijk w 1997 r., w Londynie w 1998 r. czy też w Algarve w 2000 r. – wzywano do rozbudowy w ramach Unii Europejskiej sieci współpracy w dziedzinie przeciwdziałania przestępczości (według Komisji Europejskiej Unia zajmuje się prewencją od 1996 r.<sup>9</sup>). Podkreślano również potrzebę multidyscyplinarnego, wspólnego podejścia do zapobiegania przestępczości.

Kolejnym etapem w kształtowaniu polityki prewencyjnej Unii Europejskiej był Traktat Amsterdamski. Do katalogu najważniejszych celów UE określonych w zmodyfikowanym art. 2 TUE zaliczono wtedy „utrzymanie i rozwijanie Unii jako obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, na którym swobodny przepływ osób jest zapewniony w powiązaniu z właściwymi środkami dotyczącymi zewnętrznej kontroli granic, azylu, imigracji oraz zapobiegania i zwalczania przestępczości”, natomiast

---

w: F. Jasiński, K. Smoter (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005, s. 7 i n.

<sup>6</sup> Przedmiotem rozważań będzie prewencja kryminalna w odniesieniu do przestępczości pospolitej. W europejskich tekstach normatywnych stosowany w tym kontekście termin *general crime prevention* (*allgemeine Kriminalprävention*) tłumaczony jest na język polski jako „prewencja ogólna” i taka konwencja zostanie również przyjęta w tym tekście. Jako synonim stosowane będą terminy „prewencja kryminalna” oraz „zapobieganie przestępczości”.

<sup>7</sup> J. Skoczek, *Rozwiązania instytucjonalne i proces decyzyjny w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, w: F. Jasiński, K. Smoter, *Obszar...*, op. cit., s. 50.

<sup>8</sup> *Resolution on small-scale crime in urban areas and its links with organized crime*, Dz.U., C 20, 24/01/1994, s. 188.

<sup>9</sup> COM (2000) 786.

zgodnie z art. 29 (tytuł VI – Postanowienia o współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych) cel Unii, jaki stanowi zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa osobistego, „jest osiągnięty poprzez zapobieganie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej lub innej (...)”<sup>10</sup>. Traktat Amsterdamski po raz pierwszy wprowadził zatem do traktatu o Unii Europejskiej prewencję kryminalną w sposób generalny, nie tylko w odniesieniu do przestępczości zorganizowanej, do której ograniczały się wcześniejsze działania.

Traktaty z Nicei i Aten nie wprowadziły zmian w zakresie regulacji prewencji ogólnej, która w dalszym ciągu przynależała do regulacji TUE i była ściśle związana ze współpracą policyjną w ramach Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy ujedynocił i zintegrował rozproszone dotąd w I i III filarze problemy wspólnej polityki azylowej, imigracyjnej, kontroli zewnętrznych granic, współpracy sądowej oraz prewencji i zwalczania przestępczości<sup>11</sup>. Zgodnie z art. III–257 ust. 3 „Unia dokłada starań, aby zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa za pomocą środków zapobiegających przestępczości, rasizmowi i ksenofobii oraz zwalczających te zjawiska (...)”. W projekcie traktatu podkreślono w art. III–272 znaczenie prewencji kryminalnej. Zgodnie z tym artykułem „Ustawy europejskie lub europejskie ustawy ramowe mogą ustanowić środki w celu promowania i popierania działania Państw Członkowskich w dziedzinie zapobiegania przestępczości, z wyłączeniem harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich”.

Traktat Lizboński<sup>12</sup> utrzymuje w art. 2 ust. 2 TUE (art. 3 w wersji skonsolidowanej<sup>13</sup>) zasadę, że Unia zapewnia obywatelom obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Jednakże zagadnienia prewencji kryminalnej (w ramach współpracy policyjnej) zostały przeniesione do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawniej TWE). Artykuł 61 ust. 3 (dawny art. 61 TWE i dawny art. 29 TUE) powtarza treść art. III–257 ust. 3 konstytucji europejskiej<sup>14</sup>. Artykuł 69c określa kompetencje dla Parlamentu i Rady, które „stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, mogą ustanowić środki w celu promowania i wspierania działania Państw Członkowskich w dziedzinie zapobiegania przestępczości, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich”<sup>15</sup>. Podobnie jak w projekcie konstytucji europejskiej, poza ogólnym sformułowaniem tego zadania (art. 61 ust. 3), wskazano konkretne formy jego realizacji, wyznaczając przy tym ich granice (art. 69c). Wydaje się jednakże, że przełomową rolę w rozwija-

<sup>10</sup> Traktat Amsterdamski zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnotę Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Amsterdam, 2 października 1997 r.

<sup>11</sup> Część III tytuł III („Polityki i działania wewnętrzne”) rozdział IV (Postanowienia dotyczące „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”) Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy podpisanego w Rzymie 29 października 2004 r., Dz.U. (2004), C 310. W związku z brakiem ratyfikacji przez wszystkie państwa traktat nie wszedł w życie.

<sup>12</sup> Dz.U. 2007, C 306.

<sup>13</sup> Dz.U. 2008, C 115.

<sup>14</sup> Część III „Polityki i działania wewnętrzne Unii”, tytuł V „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”, rozdz. 1 „Postanowienia ogólne”. Nie będą tu rozważane zasady podejmowania decyzji, por. np. M. Nawojek, *Co traktat lizboński mówi o bezpieczeństwie wewnętrznym państw, Rzeczpospolita* z 8 marca 2008 r., s. C8.

<sup>15</sup> W wersji skonsolidowanej art. 84 w rozdziale o współpracy w sprawach karnych.

niu unijnej ogólnej polityki prewencyjnej odegrał Traktat Amsterdamski i działania podjęte w jego konsekwencji.

Z chwilą wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego kwestia realizacji jego postanowień, przyjęcia odpowiednich środków prawnych oraz wypracowania podstaw dalszej współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych stała się szczególnie pilna<sup>16</sup>. Zainteresowanie bezpieczeństwem i potrzebę dalszego rozwoju w tym zakresie potwierdził szczyt Rady Europejskiej w październiku 1999 r. w Tampere, poświęcony wyłącznie problemom wsisw. W Tampere powstał pierwszy, całościowy, spójny i wieloletni program współpracy w tym zakresie. Unijna walka z przestępczością miała objąć włączenie działań prewencyjnych w całościową strategię zwalczania przestępczości. Rada Europejska uznała, że „należy już przejść od rozważań na temat różnych teoretycznych aspektów zapobiegania przestępczości do konkretnych działań”. Wzywała do rozwijania narodowych programów zapobiegania przestępczości oraz określenia wspólnych priorytetów w przeciwdziałaniu jej w wewnętrznej i zewnętrznej polityce Unii, które należy uwzględnić w przygotowaniu nowych przepisów. Stwierdziła, że należy zapewnić wymianę najlepszych praktyk, rozszerzać zakres powiązań instytucji rządowych odpowiedzialnych za zapobieganie przestępczości, jak również wzmacniać współpracę pomiędzy innymi krajowymi instytucjami wyspecjalizowanymi w tej dziedzinie, a jako priorytety przyjęła prewencję w zakresie przestępczości młodocianych, narkotykowej oraz przestępczości w obszarach miejskich. Uznała też potrzebę opracowania specjalnego programu finansowanego ze środków wspólnotowych w celu realizacji tych zamierzeń<sup>17</sup>.

W czasie portugalskiej prezydencji w maju 2000 r. w Praia da Falésia została zorganizowana ministerialna konferencja poświęcona wykorzystaniu możliwości, jakie oferował Traktat Amsterdamski, oraz działaniom, jakie wynikały z konkluzji szczytu w Tampere. Konferencja stała się okazją do przeglądu sytuacji w UE na podstawie pierwszych wewnątrz krajowych bilansów w zakresie narodowych doświadczeń oraz zidentyfikowania wytycznych w sprawie przyszłych działań prewencyjnych w Unii. Konferencja, określając związki między przestępczością zorganizowaną a przestępczością w ogóle, uznała, że europejska strategia prewencyjna powinna obejmować oba aspekty<sup>18</sup>.

Zgodnie z wnioskami Rady Europejskiej z Tampere oraz w nawiązaniu do konkluzji konferencji w Praia da Falésia Komisja w komunikacie z 29 listopada 2000 r.<sup>19</sup> sformułowała wiele ważnych propozycji w sprawach prewencji ogólnej. Z zachowaniem zasady subsydiarności strategia prewencyjna miała być realizowana na dwóch płaszczyznach: rozwój i intensyfikacja narodowych strategii prewencyjnych oraz uzupełnianie tych środków przez działania podjęte na poziomie Unii. Do podstawowych celów prewencji kryminalnej zaliczono: redukcję okoliczności sprzyjających

<sup>16</sup> A. Gruszczak, op. cit., s. 41.

<sup>17</sup> Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere 15–16 października 1999 r., Wnioski Prezydencji nr 41 i 42, [http://www.ukie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/4B14EBAFF4B0DC80C1256E75005617A8/\\$file/ME5326A.pdf](http://www.ukie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/4B14EBAFF4B0DC80C1256E75005617A8/$file/ME5326A.pdf).

<sup>18</sup> Cyt. za: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *The prevention of crime in the European Union – Reflection on common guidelines and proposals for Community financial support*, COM/2000/0786 final.

<sup>19</sup> Ibidem.

popelnianiu przestępstw, ograniczenie czynników, które ułatwiają wejście w świat przestępczy oraz recydywę, redukcję okazji do wiktyimizacji, wzmocnienie poczucia bezpieczeństwa, promowanie i szerzenie kultury praworządności oraz kultury zarządzania w celu zapobiegania konfliktom, zapobieganie korupcji poprzez promowanie dobrych standardów rządzenia, zapobieganie przenikaniu grup kryminalnych do struktur ekonomicznych i społecznych. Polityki powinny opierać się na podejściu wielodyscyplinarnym, łączącym instrumenty zapobiegania przestępczości, środki bezpieczeństwa i działania społeczno-edukacyjne, oraz umożliwiać rozwój partnerstwa w terenie, jak też analizę niezbędnych rozwiązań prawnych. Zwracano uwagę na konieczność lepszego poznania fenomenu przestępczości przez zwiększenie porównywalności godnych zaufania danych z poszczególnych państw. Dzięki tym zasadom i celom tworzono podstawy „europejskiego modelu” zapobiegania przestępczości, w którym działania Unii Europejskiej, bez zastępowania tych podejmowanych na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym, mogłyby uzupełnić „piramidę odpowiedzialności”. Te podstawowe priorytety z pewnymi modyfikacjami obowiązują do dziś. Przewidywano też utworzenie Europejskiej Sieci Zapobiegania Przestępczości (co nastąpiło w 2001 r.) i powołanie programu Hipokrates w celu współfinansowania projektów współpracy państw członkowskich (por. niżej).

Formę podsumowania działań Unii w zakresie prewencji kryminalnej w pierwszych latach XXI w. oraz przygotowania następnego etapu działań w tym zakresie stanowi komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego o prewencji kryminalnej w Unii z marca 2004 r.<sup>20</sup> Komunikat prezentował prawne podstawy prewencji w Unii, koncepcje przestępczości pospolitej, prewencji kryminalnej oraz tendencje w rozwoju przestępczości w ogóle, a także w odniesieniu do wybranych typów przestępstw. Zawierał ponadto analizę tendencji rozwojowych prewencji kryminalnej na dwóch poziomach: w krajach członkowskich oraz w UE, jak też wytyczne na przyszłość. Według Komisji, aby można było w Unii zapewnić skuteczniejszą prewencję kryminalną, muszą zostać spełnione odpowiednie warunki na obu poziomach. Na poziomie krajowym wskazano na spełnienie następujących warunków<sup>21</sup>: szczególną odpowiedzialność za zapobieganie przestępczości pospolitej ponoszą lokalne organy, które powinny być wspierane przez organy państwa. UE może wspierać działania prewencyjne, ale w żadnym przypadku nie może zastępować organów państw członkowskich; kluczową rolę odgrywają narodowe strategie prewencyjne, dlatego też wszystkie państwa formalnie powinny przyjąć takie strategie; należy stosować międzynarodowe normy określające warunki skutecznej prewencji, w szczególności zasady sformułowane przez ONZ (*United Nations Guidelines for the Prevention of Crime*)<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Kriminalprävention in der Europäischen Union*, KOM (2004) 165.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 15–16.

<sup>22</sup> Na temat znaczenia działań ONZ dla rozwoju prewencji kryminalnej na świecie pisze S. Redo, *Six United Nations guiding principles to make crime prevention work*, w: M. Coester, E. Marks (red.), *International Perspectives in Crime Prevention, Contribution from the 1st Annual International Forum*, Forum Verlag Godesberg, Mönchengladbach 2008, s. 5–21, z perspektywy lat osiemdziesiątych – H. Kolałowska-Przełomiec, *Zapobieganie...*, op. cit., s. 137 i n.

Komisja uznała, że na poziomie Unii należy podjąć następujące działania<sup>23</sup>: zapewnić wymianę doświadczeń między podmiotami politycznymi i ekspertami w zakresie prewencji, ustalić priorytety w zakresie stosowanych środków, prowadzić wymianę dobrych praktyk, zastosować wspólne metody projektowania, realizacji i oceny programów prewencyjnych, kształtować świadomość znaczenia prewencji kryminalnej, prowadzić wspólne badania służące ujawnianiu luk w badaniach, podejmować wspólne projekty prewencyjne, systematycznie monitorować i oceniać narodowe strategie prewencyjne, dążyć do poprawy porównywalności narodowych statystyk celem ustalenia różnic w poziomie przestępczości, co stanowi warunek formułowania skutecznych strategii zapobiegawczych. Aby osiągnąć konkretne, wymierne cele, Komisja proponowała skoncentrowanie wysiłków Unii (poprzez EUCPN – *European Crime Prevention Network* – por. dalej) i krajów członkowskich na pięciu priorytetach: wybór typów przestępstw, na jakich powinny skupiać się działania prewencyjne<sup>24</sup>; spis dobrych praktyk, które sprawdziły się w wybranych kategoriach przestępstw i mogą być implementowane przez państwa członkowskie; uzgodnienie wspólnej metody projektowania, realizacji i ewaluacji programów prewencyjnych; regularne monitorowanie narodowych strategii prewencyjnych; zwiększenie porównywalności narodowych statystyk przestępczości.

Program z Tampere obowiązywał do 2004 r. Komisja na zakończenie przedstawiła sprawozdanie z jego realizacji oraz pożądane działania na przyszłość<sup>25</sup>. Uznała, że ten „bardzo ambitny program” (s. 3) nie został w pełni zrealizowany i mimo niekwestionowanych sukcesów „poziom pierwotnych ambicji został ograniczony instytucjonalnie, a czasami również z braku dostatecznego konsensusu politycznego. Polityka drobnych kroków była jedyną alternatywą dla osiągnięcia postępu” (s. 5). Samo sprawozdanie z realizacji programu Tampere jest dość ogólne, ponieważ wcześniej co pół roku prezentowano sprawozdania cząstkowe<sup>26</sup>. W materiałach przygotowawczych do sprawozdania<sup>27</sup> pozytywnie oceniono wymianę informacji i dobrych praktyk w zakresie prewencji ogólnej. Postulowano, zgodnie ze stanowiskiem Komisji z marca<sup>28</sup>, żeby prewencja kryminalna stanowiła specyficzny obszar działania Unii, powtarzając podstawowe założenie, że współpraca na poziomie Unii nie może zastępować działań poszczególnych państw, które ponoszą zasadniczą odpowiedzialność za politykę w dziedzinie zapobiegania przestępczości.

Komisja określiła priorytety na przyszłość. W zakresie szczegółowych narzędzi działania w celu zapobiegania przestępczości zasadniczo powtórzyła swoje stano-

<sup>23</sup> *Mitteilung...*, op. cit., s. 16–17.

<sup>24</sup> Ustalone w programie z Tampere typy – przestępczość nieletnich, miejska i narkotykowa – uznano za zbyt szeroko ujęte i proponowano ich uszczegółowienie.

<sup>25</sup> Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, *Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości: bilans programu z Tampere i przyszłe kierunki działania*, COM(2004) 401 ost.

<sup>26</sup> Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, *Tabela wyników w celu dokonywania analizy postępu dokonanej w celu utworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości w Unii Europejskiej* był prezentowany co pół roku od czasu Rady Europejskiej w Tampere. Dokumenty referencyjne są następujące: KOM (2000) 167; KOM (2000) 782; KOM (2001) 278; KOM (2001) 628; KOM (2002) 261; KOM (2002) 738; KOM (2003) 291; KOM (2003) 812.

<sup>27</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Anhang zur Mitteilung der Kommission, *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Bilanz des Tampere-Programms und Perspektiven*, SEK (2004) 693, s. 26.

<sup>28</sup> *Mitteilung...*, op. cit.

wisko z wcześniejszego komunikatu, określając przy tym dwa ogólniejsze zadania: wzmacnianie działań w dziedzinie zapobiegania przestępczości winno polegać na podjęciu starań, „by produkty i usługi były mniej podatne na działania przestępcze”. Ponadto za niezbędną uznano ocenę „tekstów ustawodawczych za pomocą analizy ich «nieprzepuszczalności» wobec działalności przestępczej i terroryzmu (...) (*crime proofing*)”<sup>29</sup>.

Realizacja celów Unii dotyczących wzmacniania wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości kontynuowana jest w Programie Haskim przyjętym przez Radę Europejską w listopadzie 2004 r. na lata 2005–2009<sup>30</sup>. Choć w zakresie wzmacniania bezpieczeństwa (punkt 2) kluczową rolę przyznano wymianie informacji<sup>31</sup> i walce z terroryzmem, również zapobieganie przestępczości znalazło samodzielne miejsce w tym programie<sup>32</sup>. Rada przede wszystkim zwraca uwagę na konieczność dalszego wzmacniania Europejskiej Sieci na rzecz Zapobiegania Przestępczości, skupienia się na środkach i priorytetach najważniejszych dla krajów członkowskich, kontynuowania działań służących porównywalności danych na temat przestępczości i ofiar. Podkreśla także znaczenie partnerstwa prywatno-publicznego (propozycje Komisji w tym zakresie miały zostać ogłoszone w 2006 r.), szczególnie w zakresie ochrony organizacji publicznych i podmiotów prywatnych przed przestępczością zorganizowaną.

Rada Europejska wezwała Komisję do przedstawienia planu działań obejmującego cele i założenia programu. 10 maja 2005 r. Komisja zaproponowała dziesięć priorytetów w zakresie umacniania wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości<sup>33</sup>. Wśród nich nie znalazła się prewencja kryminalna, ale w ramach szczegółowych, konkretnych form wypełniania programu uwzględniono dwa elementy odwołujące się do prewencji: uchwalenie w 2007 r. w ramach programu ramowego „Bezpieczeństwo i ochrona swobód” szczegółowego programu dotyczącego zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz rozwój Sieci na rzecz Zapobiegania Przestępczości – EUCPN (w 2005 r.)<sup>34</sup>. W planie działania Rady i Komisji służącym realizacji Programu Haskiego<sup>35</sup> prewencji kryminalnej poświęcono więcej uwagi, powtarzając w istocie zadania sformułowane w samym programie<sup>36</sup>.

<sup>29</sup> Komunikat..., *Tabela wyników...*, op. cit.

<sup>30</sup> Dz.U. 2005 C 53. Por. też M. Lewandowski, *Ocena wykonania „Agendy z Tampere” jako punkt wyjścia dla opracowania programu haskiego*, w: F. Jasiński, K. Smoter, *Obszar...*, op. cit., s. 418–441.

<sup>31</sup> Radykalnie przeformułowano filozofię wymiany informacji; z wymiany informacji w ściśle określonych przypadkach do zasady dostępności – M. Lewandowski, op. cit., s. 441.

<sup>32</sup> Punkt 2.6 – obok współpracy policyjnej, wymiany informacji, walki z terroryzmem, zarządzania kryzysowego mającego znaczenie transgraniczne oraz współpracy operacyjnej, przestępczości zorganizowanej i korupcji.

<sup>33</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego: *Program Haski: dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat. Partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, COM (2005) 184 końcowy.

<sup>34</sup> W polskim tekście użyto niewłaściwego terminu „utworzenie” (po ang. *developing*, po niemiecku *Ausbau*). Sieć na rzecz Zapobiegania Przestępczości istnieje od 2001 r. EUCPN w polskich wersjach tekstów normatywnych Unii tłumaczone jest zresztą dwójako: albo jako Europejska Sieć na rzecz Zapobiegania Przestępczości, albo Europejska Sieć Prewencji Kryminalnej.

<sup>35</sup> Dz.U. UE (2005), C 198 z 12 VIII 2005.

<sup>36</sup> W ramach ogólnego zapobiegania przestępczości przewiduje się „intensywniejsze i bardziej profesjonalne zapobieganie przestępczości, także z wykorzystaniem Europejskiej Sieci na rzecz Zapobiegania Przestępczości (2005)” oraz „utworzenie europejskich instrumentów pozwalających na zbieranie, analizę i porównywanie informacji o przestępczości i jej ofiarach, a także dotyczących ich tendencji ob-

W lipcu 2008 r. Komisja opublikowała sprawozdanie z realizacji Programu Haskiego za rok 2007<sup>37</sup>. Według Komisji „Obraz sytuacji wyłaniający się z ogólnej oceny jest raczej niezadowolający”<sup>38</sup>. Jedynym obszarem należącym do trzeciego filaru, w którym osiągnięto znaczny postęp, jest zwalczanie terroryzmu<sup>39</sup>, natomiast polityka w zakresie zapobiegania przestępczości zorganizowanej należy do najbardziej zapóźnionych. Na tym tle dość korzystnie Komisja oceniła postępy w zakresie ogólnej prewencji, w tej bowiem dziedzinie „odnotowano stały rozwój”. Wyznaczały go spotkania grup ekspertów, którzy dyskutowali nad utworzeniem europejskich instrumentów służących prowadzeniu porównawczych analiz statystycznych. Podjęto też działania w odniesieniu do konkretnych zagrożeń, w szczególności mające na celu zapobieganie przemocy w sporcie (chuligaństwu)<sup>40</sup>. W roku 2006 (w odróżnieniu od programu z Tampere, sprawozdania z realizacji Programu Haskiego publikowane są co rok): „(...) Komisja pracowała nad wzmocnieniem i profesjonalizacją zapobiegania przestępczości oraz zwiększaniem roli europejskiej sieci prewencji kryminalnej. (...) powołano grupę ekspertów zajmującą się potrzebami politycznymi w zakresie danych dotyczących przestępczości i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych”<sup>41</sup>. W sprawozdaniu za 2005 rok postępy w realizacji programu w odniesieniu do prewencji kryminalnej zostały podsumowane bardzo ogólnie: „Po okresie wewnętrznych dyskusji na temat organizacji europejskiej sieci na rzecz zapobiegania przestępczości w 2005 r., w 2006 r. przedstawiono inicjatywę służącą wzmocnieniu sieci i jej usprawnieniu”<sup>42</sup>. Można zatem sformułować ostrożny wniosek, że postępy w realizacji Programu Haskiego w odniesieniu do prewencji kryminalnej nie są imponujące, w szczególności jeśli porównać je z działaniami w zakresie walki z terroryzmem, ale z biegiem czasu zyskują na konkretności, zwiększa się też stopniowo zakres podejmowanych działań. Nacisk położony jest przede wszystkim na poszukiwanie narzędzi do porównywania danych dotyczących przestępczości i wiktymizacji oraz profesjonalizacji EUCPN.

Realizacja celów w zakresie prewencji ogólnej, podobnie jak w każdej innej dziedzinie, wymaga uruchomienia odpowiednich programów finansowania zadań. Celem zintensyfikowania powolnych początkowo działań w zakresie współpracy w ramach III filaru Rada Europejska w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych wzywała do zainicjowania programów rozwoju i wzmocnienia praktycznej współpracy w celu podniesienia skuteczności wspólnych przedsięwzięć. Pierwsze programy przyjęte przez Radę Europejską pod koniec 1996 r. i zakrojone na cztery lata nie dotyczy-

---

serwowanych w krajach członkowskich, przy użyciu statystyk krajowych i innych źródeł informacji jako uzgodnionych wskaźników” (punkt 3.6). Ponadto przewidziano specjalny program finansowania zadań w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości.

<sup>37</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego *Sprawozdanie z realizacji Programu Haskiego za rok 2007*, COM (2008) 373 ost.

<sup>38</sup> Tylko 38% działań zostało przeprowadzonych pomyślnie (wobec 53% w roku 2006), a 41% trzeba było opóźnić (27% w 2006 roku).

<sup>39</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, *Sprawozdanie...*, op. cit., s. 91.

<sup>40</sup> Ibidem, punkt 51, s. 10–11.

<sup>41</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, *Sprawozdanie z realizacji Programu Haskiego za rok 2006*, KOM (2007) 373.

<sup>42</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, *Sprawozdanie z realizacji Programu Haskiego w roku 2005*, COM (2006) 333.



ły problemów prewencji<sup>43</sup>. Po ich zakończeniu Rada podjęła decyzję o kontynuacji podjętych form współpracy<sup>44</sup>, a także zainicjowaniu nowych. Wśród nich znalazł się znaczący dla prewencji kryminalnej program Hipokrates w sprawie współpracy, wspólnych szkoleń i wymiany doświadczeń w zapobieganiu przestępczości<sup>45</sup>. Zastąpił go ramowy program AGIS, który w latach 2003–2006 służył policji, sądownictwu i specjalistom z państw członkowskich UE i krajów kandydujących we współpracy w sprawach karnych oraz w walce z przestępczością. Jego celem była m.in. pomoc w utworzeniu w całej Europie sieci współpracy, jak również wymiana informacji i najlepszych praktyk<sup>46</sup>.

Decyzją Rady Unii Europejskiej z 12 lutego 2007 r. na lata 2007–2013 ustanowiono program w sprawie bezpieczeństwa i ochrony swobód. Jeden ze szczegółowych jego elementów dotyczy „zapobiegania i zwalczania przestępczości”<sup>47</sup>. Program obejmuje cztery grupy zagadnień (art. 3 ust. 1): zapobieganie przestępczości i kryminologia; ściganie przestępstw; ochrona i wsparcie dla świadków; ochrona ofiar. Celem programu jest m.in.: „stymulowanie, promowanie i rozwój horyzontalnych metod i narzędzi niezbędnych do strategicznych działań związanych z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości oraz gwarantowaniem bezpieczeństwa i porządku publicznego, takich jak działania prowadzone przez sieć prewencji kryminalnej Unii Europejskiej, partnerstwa publiczno-prywatne, najlepsze praktyki w zapobieganiu przestępczości, porównywalne statystyki, kryminologia stosowana i bardziej rozwinięte podejście wobec młodocianych przestępców; promowanie i rozwój najlepszych praktyk w dziedzinie ochrony i wsparcia dla świadków; promowanie i rozwój najlepszych praktyk w dziedzinie ochrony ofiar przestępstw” (art. 3 ust. 2). Realizacja tego programu przyczyni się – w największym jak dotąd stopniu – do wzmocnienia prewencji kryminalnej na poziomie UE, ujednolicenia stosowanych metod i wzmocnienia narodowych strategii przez upowszechnianie dobrych praktyk.

Wyrazem zainteresowania prewencją kryminalną w polityce bezpieczeństwa Unii jest nie tylko uwzględnienie jej w traktatach i programach oraz zapewnienie finansowania przyjętych zadań, lecz także instytucjonalizacja wspólnych działań, przejawiająca się w powołaniu na mocy decyzji Rady Unii Europejskiej z 28 maja 2001 r. Europejskiej Sieci Prewencji Kryminalnej (EUCPN)<sup>48</sup>. Sieć ma wypełniać przede wszystkim następujące zadania: wspierać współpracę, kontakty oraz wymianę informacji i doświadczeń w zakresie prewencji; gromadzić i analizować informacje o działaniach dotyczących zapobiegania przestępczości, prowadzić ocenę i analizę sprawdzonych praktyk oraz istniejących danych dotyczących przestępczości i jej rozwoju w państwach UE; wspierać pracę Rady i państw członkowskich za pomocą

<sup>43</sup> Grotius (współpraca sądowa), Stop I (przeciwko handlowi ludźmi i seksualnemu wykorzystywaniu dzieci), Oisín I (w sprawie wspólnych szkoleń i wymiany doświadczeń między organami przestrzegania prawa). W 1998 r. Rada zainicjowała kolejne dwa programy: Falcone (wymiana doświadczeń w zakresie walki z przestępczością zorganizowaną) oraz Odysseus (wsparcie współpracy w zakresie problematyki imigracyjnej, azylowej oraz przekraczania granic zewnętrznych).

<sup>44</sup> Stop II, Oisín II, Grotius II – civil i Grotius II – criminal.

<sup>45</sup> Przewidziany został na lata 2001–2002, Dz.U., L 186, 7/7/2001, s. 11.

<sup>46</sup> Program przyjęty przez Radę na wniosek Komisji 22 lipca 2002 r., Dz.U., L 203, 01/08/2002, s. 5.

<sup>47</sup> Dz.U., L 058, 24/02/2007, s. 7–12.

<sup>48</sup> Dz.U., L 153, 8/06/2001, s. 118–120.

proszonych badań dotyczących przestępczości i prewencji kryminalnej; pomagać w ustalaniu obszarów badań społecznych, tematyki szkoleń i systemu oceny przedsięwzięć podejmowanych w zakresie zapobiegania przestępczości (por. szczegółowo art. 3 ust. 2 decyzji). Istotę działania sieci stanowi wymiana informacji. EUCPN prowadzi stronę internetową [www.eucpn.org](http://www.eucpn.org) służącą bezpośredniej wymianie informacji na temat przedsięwzięć prewencyjnych realizowanych w poszczególnych krajach UE. Upowszechnianiu tej wiedzy służy także wydawanie biuletynu „Newsletter” oraz organizacja konferencji i seminariów, jak też podejmowanie innych działań wspierających studia nad tymi zagadnieniami.

Sieć składa się z punktów kontaktowych powoływanych przez każde państwo członkowskie (art. 2), ponadto zgodnie z decyzją z 2001 r. posiada sekretariat. Z biegiem czasu trudności w skutecznym jej funkcjonowaniu wywołały powszechną krytykę. Komitet Regionów w swej opinii z 2005 r. stwierdził z niepokojem, że „EUCPN jest tylko nieformalnym miejscem wymiany poglądów i doświadczeń, które nie posiada kryteriów ani celów pracy, przede wszystkim ze względu na swoje słabości strukturalne”<sup>49</sup>. W komunikacie Komisja, powołując się na ocenę przeprowadzoną trzy lata po przyjęciu decyzji o utworzeniu EUCPN (art. 6), również zwraca uwagę na trudności w funkcjonowaniu EUCPN i uznaje za niezbędne kadrowe i finansowe wzmocnienie sieci<sup>50</sup>. Podkreślono, że wzmocnienie sieci powinno nastąpić przez dostarczenie jej narzędzi szerszych niż dyskusje i wskazówki. Sieć powinna dysponować także profesjonalnym personelem wspierającym jej działania<sup>51</sup>. Kryzys w funkcjonowaniu EUCPN dostrzegali również Niemcy w czasie swojej prezydencji (1 stycznia – 30 czerwca 2007 r.), dodając do listy słabości niedostateczne kontakty EUCPN z nauką<sup>52</sup>. W rezultacie przeprowadzono liczne zmiany służące wzmocnieniu i instytucjonalizacji sieci. Obecnie w skład jej zarządu wchodzi: grupa kierująca (*steering group*), przedstawiciele krajów UE i Komisji Europejskiej oraz obserwatorzy. Przy grupie kierującej działa sekretariat EUCPN. Sieci przewodniczy przedstawiciel państwa, które przewodniczy w Unii. Zostały utworzone dwa stałe komitety: ds. programu – odpowiedzialny za przygotowanie projektu programu, oraz badań i walidacji (zajmuje się badaniami trendów przestępczości w poszczególnych krajach, sprawdza funkcjonalność nowych rozwiązań w zakresie redukcji przestępstw oraz stanowi forum doradcze dla działań sieci). W razie potrzeby powoływane są też tematyczne grupy robocze<sup>53</sup>. Działania sieci finansowane są przez Komisję Europejską, państwa członkowskie UE przy realizacji własnych projektów, z funduszy programu AGIS do

<sup>49</sup> Opinia w sprawie komunikatu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady *Zapobieganie przestępczości w Unii Europejskiej* z 12 marca 2004 r., Dz.U. 2005, C 43/04, s. 1.8.

<sup>50</sup> „Istotne trudności wynikają z tego, że sieć nie dysponuje żadną strukturą instytucjonalną, środki finansowe są niewystarczające i nie zostały przewidziane jasne przepisy finansowe” – *Mitteilung...*, op. cit., s. 13.

<sup>51</sup> W piśmie Franco Frattiniego, wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, skierowanym 22 lutego 2006 r. do Liese Prokop, ministra spraw wewnętrznych Austrii (kiedy Austria sprawowała prezydencję w Unii).

<sup>52</sup> D.O. Bönke, T. Plate, *Crime prevention activities from the perspective of the German presidency of the European Union*, w: M. Coester, E. Marks (red.), op. cit., s. 47.

<sup>53</sup> Por. EUCPN, *Strengthening and Professionalising the European Crime Prevention Network, a Progress Report to the Council*, październik 2005.

2006 r., a w latach 2007–2013 – w ramach programu ramowego „Bezpieczeństwo i ochrona swobód” (por. wyżej).

Polska uczestniczy w pracach EUCPN od września 2004 r.<sup>54</sup> Minister spraw wewnętrznych i administracji wskazał Komendę Główną Policji jako koordynatora przepływu informacji do EUCPN od stosownych organów i podmiotów w kraju. Polska bierze udział w posiedzeniach EUCPN, seminariach, konferencjach, zgłasza projekty do Europejskiej Nagrody Prewencyjnej, uczestniczy w grupach roboczych oraz dostarcza niezbędne materiały<sup>55</sup>. W celu zaktywizowania współpracy z przedstawicielem Polski w EUCPN we wrześniu 2006 r. powołano wojewódzkie punkty kontaktowe<sup>56</sup>. Intensyfikację współpracy policji w ramach sieci przewiduje też rządowy program „Razem bezpieczniej” z 2006 r. w części poświęconej podmiotom zaangażowanym w ten program<sup>57</sup>.

Jednym z najważniejszych działań EUCPN jest promocja dobrych praktyk w zakresie prewencji kryminalnej poprzez prezentowanie ich na stronie sieci, organizowanie corocznych konferencji oraz przyznawanie Europejskiej Nagrody Prewencyjnej (*European Crime Prevention Award – ECPA*) za najlepszy projekt prewencyjny, zrealizowany w ubiegłych latach w krajach członkowskich UE, który służy ograniczaniu przestępczości lub strachu przed nią. Pomysł nagrody jest starszy niż EUCPN, ponieważ ustanowiły ją w 1997 r. Holandia, Belgia oraz Wielka Brytania. Aby zwiększyć popularność tej nagrody i jej prestiż, Unia współfinansowała nagrodę w ramach programu Hipokrates. Jako nagroda EUCPN została po raz pierwszy przyznana w Londynie w 2005 r., a jej motywem przewodnim było przeciwdziałanie przestępstwom z udziałem przemocy w miejscach publicznych<sup>58</sup>. Nagrodę otrzymał wówczas holenderski program „Tackling safety and quality of live at Hong Catharijne and the Station District in Utrecht”<sup>59</sup> (Polska brała już udział w tej konferencji, ale nie zgłosiła jeszcze żadnego projektu do konkursu).

W 2006 r. konferencja na temat nagrody odbyła się w Finlandii, a tematem wiodącym było ograniczenie przestępstw i wykroczeń popełnianych pod wpływem alkoholu i narkotyków. Polskę reprezentował w konkursie program „Żółta i czerwona kartka” z Komendy Miejskiej Policji w Elblągu<sup>60</sup>. Główną nagrodę zdobył wówczas projekt zgłoszony przez Danię – „The Ringsted Experiment”, który dotyczył zmiany postrzegania niekorzystnych zachowań u dzieci<sup>61</sup>.

W grudniu 2007 r. konferencja w Lizbonie poświęcona została promocji przedsięwzięć prewencyjnych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Polska

<sup>54</sup> Komenda Główna Policji, Biuro Prewencji i Ruchu Drogowego, *Raport o stanie prewencji kryminalnej i zadaniach realizowanych w tym zakresie przez jednostki organizacyjne Policji w 2006 roku*, Warszawa 2007.

<sup>55</sup> Komenda Główna Policji, BPiRD, *Raport...*; Komenda Główna Policji, Biuro Prewencji i Ruchu Drogowego, *Raport o działaniach Policji w zakresie zapobiegania przestępczości oraz zjawiskom patologii społecznej w 2007 roku*, Warszawa 2008.

<sup>56</sup> Komenda Główna Policji, BPiRD, *Raport...* za 2006 r., s. 80.

<sup>57</sup> <http://razembezpieczniej.mswia.gov.pl/portal/rb/>.

<sup>58</sup> *EUCPN Best Practice Conference on Violent Street Crime, a Conference Report written by the Office by Public Management (OPM) with the Home Office of the UK*.

<sup>59</sup> Krótki opis programu przedstawiono w ww. sprawozdaniu, s. 28, por. też [www.eucpn.org/docs/eucpn06r.pdf](http://www.eucpn.org/docs/eucpn06r.pdf).

<sup>60</sup> Komenda Główna Policji, BPiRD, *Raport...* za 2006 r.

<sup>61</sup> [www.eucpn.org/docs/ECPA\\_2006b.pdf](http://www.eucpn.org/docs/ECPA_2006b.pdf).

zgłosiła do konkursu projekt „Studenckie Punkty Informacyjne dla ofiar przemocy w rodzinie oraz członków rodzin nieletnich zagrożonych zjawiskami patologii społecznej (SPI)” z Komendy Wojewódzkiej Policji w Białymstoku<sup>62</sup>. Nagrodę ECPA 2007 zdobył projekt Szwecji „The Integrated Domestic Violence Programme in Malmö”, który ukierunkowany był na zachowanie poczucia bezpieczeństwa osób zgłaszających przypadki przemocy w rodzinie i zakładał udzielanie natychmiastowej pomocy ofierze przemocy w zakresie medycznym, prawnym, także – w razie potrzeby – uzyskanie cywilnej porady prawnej w celu rozwiązania agresywnego związku<sup>63</sup>.

W listopadzie 2008 r. konferencja odbędzie się w Paryżu i będzie poświęcona prewencji w miejscach publicznych (planowanie rozwoju miejsc publicznych, systemy monitoringu, koordynacja działań w zakresie zarządzania przestrzenią publiczną)<sup>64</sup>. W Polsce wiele komend policji opublikowało informacje o warunkach udziału w konkursie, zachęcając przy tym do zgłaszania w komendach wojewódzkich projektów organizacji i instytucji pozapolicyjnych<sup>65</sup>.

EUCPN publikuje sprawozdania ze swej działalności, przygotowuje również plany, wskazując kluczowe zadania, które powinny zostać zrealizowane w najbliższej przyszłości. Preferowany jest wybór małych, łatwych do kierowania projektów, które mogą przynieść wyraźne rezultaty w wymiernym czasie. Program nie jest przewidziany na określony czas i w razie potrzeby mogą być opracowane nowe projekty<sup>66</sup>. Do aktualnych priorytetów w działaniu sieci należą: ocena obowiązujących przepisów i projektów prawa z perspektywy ich potencjalnego kryminogennego efektu (*crime proofing of legislation*), ograniczanie podatności dóbr na możliwe przestępstwa, rozwój wspólnej metodologii służącej ocenie dobrych praktyk, lista takich praktyk, monitorowanie polityk w zakresie zapobiegania przestępczości w krajach członkowskich, koncentrowanie działań na specyficznych, dobrze zdefiniowanych typach przestępstw, profesjonalizacja i wzmocnienie EUCPN. Priorytety te nawiązują zatem wyraźnie do Programu Haskiego.

Europejska polityka w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego rozwija się w nieustannym napięciu pomiędzy zapewnieniem skutecznej ochrony Unii i poszczególnych państw a zachowaniem zasady subsydiarności. W związku z tym, że zaciera się granice między bezpieczeństwem zewnętrznym i wewnętrznym, a zapewnianie bezpieczeństwa dotyka niesłychanie wrażliwego obszaru, jakim są relacje państwo–obywatel, szukanie skutecznych metod zapewniania bezpieczeństwa i wspólna polityka w tym względzie napotyka poważny problem legitymizacyjny: sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne jak mało które dziedziny polityki zależą od gotowości obywateli do przekazania instancjom państwowym zadań, które głęboko ingerują w życie każdego z nich. Przekazanie kompetencji w tym zakresie dla organów Unii wywołuje zatem liczne wątpliwości<sup>67</sup>.

<sup>62</sup> Komenda Główna Policji, BPIRD, *Raport... za 2007 r.*

<sup>63</sup> [www.eucpn.org/docs/Sweden\\_ECPA%202007.pdf](http://www.eucpn.org/docs/Sweden_ECPA%202007.pdf).

<sup>64</sup> [www.eucpn.org/eucp-award/2008-entries.asp](http://www.eucpn.org/eucp-award/2008-entries.asp).

<sup>65</sup> Por. np. [www.slaska.policja.gov.pl](http://www.slaska.policja.gov.pl).

<sup>66</sup> Szczegółowe informacje można znaleźć na stronie EUCPN, <http://www.eucpn.org/work-prog/index.asp>.

<sup>67</sup> G.-J. Glaßner, A. Lorenz, *Innere Sicherheit in einem Europa ohne Grenzen*, w: R.Ch. van Ooyen, M.H.W. Möllers (red.), *Europäisierung...*, op. cit., s. 37.

Z drugiej strony współpraca europejska w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości wiąże się nieuchronnie z delegowaniem przez państwa członkowskie pewnych uprawnień, które zawsze były domeną zarezerwowaną dla realizowania ich wewnętrznych funkcji. Państwa niechętnie przyjmują prawnie wiążące instrumenty, choć konwencje wielokrotnie wykazały się ograniczoną skutecznością<sup>68</sup>. Szczególnie ataki terrorystyczne ujawniały słabości i niedostatki unijnych uregulowań współpracy w trzecim filarze, jak też problemy z implementacją przyjętych rozwiązań<sup>69</sup>. Analiza aktywności legislacyjnej w budowie wspólnej polityki w zakresie wsisw pokazuje, że nasila się ona każdorazowo po wystąpieniu największych zagrożeń i ataków terrorystycznych, by z biegiem czasu ustępować dążeniom poszczególnych państw do wzmacniania własnych, suwerennych rozwiązań i instytucji w zakresie bezpieczeństwa<sup>70</sup>.

Instrumenty przewidziane dla kształtowania polityki bezpieczeństwa w zakresie prewencji kryminalnej, uznanej za „nieodzowną część prac mających na celu stworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”<sup>71</sup>, służą przede wszystkim inspirowaniu pożądaných działań oraz wymianie informacji i doświadczeń. Jak wynika z przeprowadzonej analizy, pojawiają się ujednociające czynniki, takie jak poszukiwanie wspólnej metodologii badań i ewaluacji programów prewencyjnych, przyjmowanie porównywalnych wskaźników przestępczości i wiktyimizacji, instytucjonalizacja Sieci Prewencji Kryminalnej. We wszystkich dotychczasowych dokumentach dotyczących prewencji ogólnej podkreślana jest wszakże zasada subsydiarności. Jak stwierdziła Komisja Europejska w komunikacie do Rady i Parlamentu z 2004 r., przestępczość pospolita występuje na poziomie lokalnym i na tym też poziomie powinny być stosowane skuteczne metody jej przeciwdziałania przy wsparciu państwa. Podkreśliła przy tym, że „w UE muszą być stosowane określone formy współpracy, żeby można było skutecznie wspierać działania krajów członkowskich, unikać dublowania prac i najbardziej efektywnie wykorzystywać zasoby”<sup>72</sup>. Jednocześnie w ostatnich latach prewencja ogólna stała się przedmiotem swoistej mody w polityce kryminalnej wielu państw, co w europejskiej literaturze diagnozowane jest jako „prewencyjny zwrot” (*preventive turn*)<sup>73</sup>, który może w przyszłości wyrzucić istotny wpływ na poszerzenie europejskich działań w zakresie prewencji kryminalnej. Wydaje się, że tymczasem znaczenie owych działań nie jest oceniane zbyt wysoko. W raporcie podsumowującym cztery lata członkostwa Polski w Unii Europejskiej w części poświęconej obszarowi wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości prewencja kryminalna została przywołana tylko raz, kiedy rozważano korzyści,

<sup>68</sup> J. Skoczek, op. cit., s. 55.

<sup>69</sup> G.-J. Glaeßner, A. Lorenz, op. cit., s. 35–36.

<sup>70</sup> A. Podolski, *Program haski (bezpieczeństwo wewnętrzne i sprawiedliwość w latach 2005–2009) – polska perspektywa*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Raporty i Analizy, nr 14/04.

<sup>71</sup> Program Haski, punkt 2.6.

<sup>72</sup> *Mitteilung...*, op. cit., s. 10.

<sup>73</sup> Por. K. Sessar, *Von der Repression zur Prävention: Paradigmenwechsel oder Falle?*, w: J. Féhérváry, W. Stangl (red.), *Polizei zwischen Europa und den Regionen*, Universitätsverlag, Wien 2001, s. 133–154; A. Edwards, G. Hughes, *Editorial, Theoretical Criminology* 2005, t. 9 (3), s. 259–263; J. Czapska, W. Stangl, *Wenn Wissen reist: Kriminalprävention als Teil europäisierter Kriminalpolitik*, w: K. Sessar, W. Stangl, R. van Swaaningen (red.), *Großstadtängste – Anxious Cities, Untersuchungen zu Unsicherheitsgefühlen und Sicherheitspolitiken in europäischen Kommunen*, LIT Verlag, Wien 2007, s. 45–68.

jakie może nam przynieść program finansowy dotyczący zapobiegania i zwalczania przestępczości<sup>74</sup>. Ogólna ocena stopnia europeizacji prewencji kryminalnej z polskiej perspektywy nie byłaby jednak pełna, gdyby nie podkreślić w zakończeniu istotnej roli, jaką w latach dziewięćdziesiątych w kształtowaniu polityki prewencyjnej w naszym kraju i innych państwach postsocjalistycznych odegrała współpraca z innymi krajami europejskimi, przede wszystkim Wielką Brytanią i Holandią<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Z tego funduszu polskie Ministerstwo Sprawiedliwości otrzymało w 2007 r. dofinansowanie na rozwój sieci pomocy dla ofiar przestępstw, a w lutym 2008 r. – Instytut Wymiaru Sprawiedliwości w ramach partnerstwa ramowego grant dla projektu dotyczącego tłumaczenia i testowania instrumentu do pomiaru poziomu wiktymizacji (*Victimisation Survey Module*), A. Dudzic, A. Graś, *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, w: Departament Analiz i Strategii UKIE, *4 lata członkostwa Polski w UE. Bilans kosztów i korzyści społeczno-gospodarczych*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008, s. 98.

<sup>75</sup> Por. J. Czapska, W. Stangl, op. cit., na temat sytuacji w Polsce także T. Cielecki, *Prewencja kryminalna, studium z profilaktyki kryminologicznej*, Uniwersytet Opolski, Opole 2004, passim.