

Janina Czapska

Realistyczna triada, czyli jak można badać koordynację lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa

Wszystkie państwa doświadczają przestępczości i każde z nich deklaruje podejmowanie działań służących zapewnieniu obywatelom bezpieczeństwa oraz poprawie jakości życia. Czterdzieści lat temu, wyznaczając politykę bezpieczeństwa, wystarczyło tradycyjnie stwierdzić, że to państwo zapewnia bezpieczeństwo, a za bezpieczeństwo obywateli w jego imieniu odpowiedzialna jest policja. Obecnie proces ten wygląda zupełnie inaczej¹. Z jednej strony nie ogranicza się on do reagowania; w odpowiedzi na nowe zagrożenia drugiej połowy XX w. w coraz szerszym zakresie próbuje się im zapobiegać, wykorzystując możliwości współczesnej nauki i techniki. W sferze normatywnej ta zmiana przejawia się we wprowadzaniu do kodeksów karnych przestępstw abstrakcyjnego narażenia na niebezpieczeństwo, a w życiu społecznym na promowaniu zapobiegania przestępczości poprzez prewencję społeczną, sytuacyjną, kształtowanie przestrzeni itp.² W konsekwencji zapobieganie przestępczości z wąskiej dziedziny pracy policyjnej rozwinęło się w obrosłą imponującą literaturą dziedzinę nauki i praktyki, angażującą instytucje naukowe specjalizujące się w wielu różnych dziedzinach życia społecznego.

¹ I. Loader, *Plural Policing and Democratic Governance*, Social & Legal Studies 2000, vol. 9, nr 3, s. 323–345; C. Shearing, L. Johnston, *Governing Security: Explorations in Policing and Justice*, London 2003, w literaturze polskiej pisała o tym m.in. J. Czapska, *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z polityki prawa*, Kraków 2004.

² Na temat rodzajów prewencji kryminalnej por. J. Czapska, *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych – możliwości i granice*, [w:] J. Czapska, W. Krupiarz (red.), *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, Warszawa 1999, s. 57–70; United Nations Office of Drugs and Crime, *Handbook on the crime prevention guidelines. Making them work*, Criminal Justice Series, New York 2010, s. 12–16; A. Sutton, A. Cherney, R. White, *Crime prevention: principles, perspectives and practices*, Melbourne 2014.

Ponadto teraz jest już oczywiste, że administracja rządowa nie jest w stanie samo skutecznie przeciwdziałać zagrożeniom. W procesie zapewniania bezpieczeństwa, przede wszystkim w zakresie prewencji kryminalnej, pomijanie roli samorządu terytorialnego należałoby współcześnie uznać wręcz za próbę fałszowania rzeczywistości³. Także poszczególni obywatele, ich różnorodne organizacje oraz prywatne firmy ochrony angażowane są w te działania⁴. Zapobieganie przestępczości stało się przedmiotem kolektywnej odpowiedzialności⁵.

Począwszy od lat 80. minionego wieku, w literaturze światowej opublikowano wiele opracowań, z których wynika, że w walce z przestępczością aktywne jej zapobieganie jest skuteczniejsze i mniej kosztowne niż reaktywna polityka kryminalna⁶. Może ono przynosić też korzyści – usprawniać funkcjonowanie społeczeństwa, poprawiać perspektywy zatrudnienia albo wspomagać odbudowę społeczności lokalnych, dzięki czemu redukuje społeczne i ekonomiczne koszty funkcjonowania państwa. Aby działania służące zapobieganiu przestępczości przyniosły oczekiwane rezultaty, powinny spełniać kilka podstawowych warunków⁷. Po pierwsze, w ich realizacji państwo powinno zachować rolę kierowniczą (*leadership*). Działania te powinny być zintegrowane z istotnymi społecznymi programami oraz politykami (np. w zakresie zatrudnienia, edukacji, zdrowia, planowania przestrzennego, biedy, społecznej marginalizacji, wykluczenia), szczególnie dotyczącymi społeczności lokalnych, dzieci i zagrożonej młodzieży. Jednocześnie dobór środków powinien być zróżnicowany w zależności od potrzeb określonych grup społecznych (m.in. kobiet, mężczyzn, mniejszości). Ważny element zapobiegania przestępczości powinny stanowić kooperacja czy partnerstwo między ministerstwami, władzami i organizacjami komunalnymi, organizacjami pozarządowymi, biznesem oraz poszczególnymi obywatelami. Partnerstwo to może mieć charakter zarówno wertykalny – być budowane między

³ Por. przykładowo artykuł A. Okrasy w trzeciej części książki i cytowaną tam literaturę.

⁴ Aktualny przegląd olbrzymiej literatury na temat prewencji kryminalnej można znaleźć w raporcie Międzynarodowego Centrum Prewencji Kryminalnej (*International Centre for the Prevention of Crime*, dalej jako ICPC), *International Report. Crime Prevention and Community Safety: Trends and Perspectives*, Montreal 2010; A. Sutton, A. Cherney, R. White, *Crime...* Por. też przegląd dobrych praktyk w tym zakresie przedstawiony przez amerykański National Institute of Justice, <https://www.crimesolutions.gov/TopicDetails.aspx?ID=10>. Ewolucję wiedzy i doświadczeń w zakresie prewencji kryminalnej odzwierciedla podręcznik prewencji kryminalnej ONZ *Handbook...*, przygotowany na podstawie dwóch dokumentów ONZ: *The Guidelines for Cooperation and Technical Assistance in the Field of Urban Crime Prevention* z 1995 r. oraz *The Guidelines for the Prevention of Crime* z roku 2002.

⁵ Por. przykładowo tytuł narodowego szwedzkiego programu prewencyjnego *Our collective responsibility* (1996).

⁶ ICPC, *International Report on Crime Prevention and Community Safety: Trends and Perspectives*, Montreal 2008.

⁷ United Nations Office of Drugs and Crime, *Handbook...*, s. 22 i nast. Por. też S. Redo, *Six United Nations guiding principles to make crime prevention work*, [w:] M. Coester, E. Marks (red.), *International Perspectives of Crime Prevention: Contributions from the 1st Annual International Forum*, Mönchengladbach 2008.

podmiotami z różnych szczebli społecznej organizacji, jak i horyzontalny – budowane między aktorami znajdującymi się na tym samym poziomie społecznej organizacji, przede wszystkim lokalnymi organami i społeczeństwem obywatelskim, czasami bardziej szczegółowo określanym jako organizacje lub członkowie społeczeństwa obywatelskiego⁸.

Partnerstwo uwzględnia wiele sektorów – policję, służbę zdrowia, edukację, ochronę środowiska itp. Obok zapewniania harmonijnej realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa powinno ono, poprzez ułatwianie komunikacji między partnerami, stanowić również źródło wiedzy na temat przyczyn przestępczości i wzorów odpowiedzialności za jej zwalczanie.

Polityka zapobiegania przestępczości powinna być względnie trwała, zrównoważona i właściwie zorganizowana. W związku z tym muszą zostać zagwarantowane odpowiednie zasoby zapewniające ową trwałość oraz wypracowane jasne zasady odpowiedzialności za zasoby, implementację i ewaluację polityki prewencyjnej, a także za osiągnięcie za jej pomocą zaplanowanych rezultatów. Tego rodzaju polityka musi opierać się na wynikach badań naukowych i respektować prawa człowieka oraz sprzyjać krzewieniu kultury poszanowania prawa. Jeśli to niezbędne dla zapewniania bezpieczeństwa, powinna ona łączyć rozwiązywanie problemów lokalnych ze zwalczaniem zorganizowanej przestępczości międzynarodowej⁹.

Znaczenie lokalnego partnerstwa dla bezpieczeństwa

Za pomocą lokalnego partnerstwa dokonuje się rewizja zasad odpowiedzialności za bezpieczeństwo pomiędzy rządem, policją i samorządem, a na poziomie lokalnym – między publicznymi oraz prywatnymi instytucjami i grupami. Stąd też stało się ono podstawowym punktem odniesienia w charakterystyce zachodzących przemian, a także zostało uznane w literaturze kryminologicznej i kryminalnopolitycznej za jedną z podstawowych cech prewencji kryminalnej. Jak już wspomniano, partnerstwo odnosi się do wszystkich podmiotów, które z racji swych kompetencji, zainteresowań lub możliwości (materiałnych, finansowych itp.) mogą, chcą lub powinny wspólnie działać na rzecz lokalnego bezpieczeństwa. W Europie istnieją różne scenariusze rozwoju takiego partnerstwa, które kładzie akcent na prewencję kryminalną¹⁰. Wybór jednego z rozwiązań, których

⁸ Na temat rodzajów koordynacji z perspektywy nauki zarządzania por. M. Mączyński w pierwszej części tomu.

⁹ United Nations Office of Drugs and Crime, *Handbook...*, s. 22.

¹⁰ Analizę aktualnego stanu polityki w zakresie zapewniania lokalnego bezpieczeństwa w Europie zawiera specjalny numer kwartalnika „Crime Prevention and Community Safety” z 2011 r. W opublikowanych tam tekstach dominowały dwa kluczowe tematy – znaczenie politycznych wpływów dla określania kierunków polityki i praktyki prewencji kryminalnej oraz przesunięcie akcentów w retoryce wielu europejskich krajów w zarządzaniu bezpieczeństwem w społecznościach lokalnych (*community safety*) z zarządzania scentralizowanego (*top-down*) do

stopień instytucjonalizacji może być bardzo różny, zależy od zasad polityki przyjętej w poszczególnych krajach. Jedną z możliwych dróg rozwoju trafnie pokazuje tytuł opublikowanego w 2002 r. artykułu na temat sytuacji w Wielkiej Brytanii: *From voluntary to statutory status*¹¹. Brytyjskie partnerstwo ewoluowało od spontanicznej pracy wolontariuszy w kierunku prawnie wyznaczonej formy. W innych krajach bywa ono zinstytucjonalizowane w podobnym stopniu – jako przykład może tu posłużyć Francja, która wykorzystuje w tym celu własne oryginalne zasady i formy. W wielu państwach nie ma jednakże wyraźnej normatywnej podstawy, opiera się na wzorach utrwalonych przez dłuższą praktykę oraz na wykorzystaniu norm organizacyjnych.

W ocenie Międzynarodowego Centrum Prewencji Kryminalnej z Montrealu (*International Centre for the Prevention of Crime*), zajmującego się od 1999 r. rozwojem prewencji kryminalnej na świecie, partnerstwa między lokalnymi organami państwa i członkami społeczeństwa obywatelskiego rozwinęły się w wielu krajach na municypalnym poziomie niemal we wszystkich miastach. Wymienić można niemieckie *Sicherheitsbeirat*, *Crime and Disorder Reduction Partnerships* w Anglii i Walii, *crime prevention partnerships* w Nowej Zelandii, rady bezpieczeństwa w miastach Portugalii (*municipal safety councils*), w Hiszpanii (*juntas locales de seguridad*) czy też w Chile (*Municipal Public Safety Councils*), lokalne rady prewencyjne w krajach skandynawskich (*local crime prevention councils* w Szwecji i Norwegii), niektórych miastach Australii (*Safer Cities Partnerships* w Victorii, Południowej Australii, Queensland), w Austrii (m.in. w Eisenstadt, Schwechat, Puchenau, Wels, Salzburgu) czy w Estonii¹². Jednak partnerstwo może też przyjmować inne formy, jak choćby zawieranie kontraktów na finansowanie projektów prewencyjnych czy też specyficzny podział ról w procesie zapewniania bezpieczeństwa przez społeczeństwo obywatelskie, a w szczególności przez organizacje działające lokalnie. W niektórych państwach, szczególnie tam, gdzie brak odpowiednich zasobów, wykształcenie specjalnych struktur jest zadaniem trudniejszym. W rezultacie partnerstwa często zawiązuje się wtedy dla specyficznych projektów, skierowanych na konkretne problemy¹³.

Dobre zarządzanie (*good governance*) odgrywa centralną rolę w stabilnym rozwoju i kształtowaniu bezpiecznych społeczeństw. Wiele organizacji międzynarodowych podkreśla wagę reformowania instytucji w celu zapewnienia sprawiedliwości oraz przestrzegania prawa. Często rozumieją one dobre zarządzanie

lokalnej kontroli (*bottom-up*), *Crime prevention and Community Safety* 2011, vol. 13, nr 4, <http://www.palgrave-journals.com/cpcs/journal/v13/n4/index.html> (dostęp: 30.04.2014).

¹¹ C. Phillips, *From voluntary to statutory status: reflecting on the experience of three partnerships established under the Crime and Disorder Act 1998*, [w:] G. Hughes, E. McLaughlin, J. Muncie (red.), *Crime prevention and community safety*, London i in. 2002, s. 163–181.

¹² ICPC, *International Report...*, Montreal 2010, s. 106. Autorzy raportu wymieniają Piłę jako polskie miasto, w którym funkcjonuje takie partnerstwo. Trudno wyjaśnić, dlaczego wymieniono jedno miasto i to właśnie Piłę. W raporcie znaleźć można też inne informacje na temat naszego kraju, które mogą wywołać zdziwienie u polskiego czytelnika.

¹³ *Ibidem*, s. 107–108.

szeroko jako wzmacnianie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, np. poprzez reformę struktur państwa, która ma w szczególności zredukować korupcję i zapewniać transparentność. Wzrost wydolności państwa stanowi tylko jeden z aspektów dobrego zarządzania. Równie istotne jest budowanie efektywnych struktur poza państwem, w szczególności gdy istniejące instytucje są słabe albo nie cieszą się legitymizacją w społeczeństwie¹⁴. Wielosektorowe partnerstwo jest kluczowym elementem nowego typu zarządzania bezpieczeństwem określanego w literaturze jako *nodal governance*. Twórcy tego terminu mają na myśli zarządzanie obejmujące sieć powiązań między społeczeństwem obywatelskim i państwem oraz wielość sposobów strukturalizowania zarządzania bezpieczeństwem¹⁵. Takie rozumienie „zarządzania bezpieczeństwem” pozwala na uwzględnienie roli, wiedzy oraz zasobów pozarządowych aktorów społeczeństwa obywatelskiego. Ma ono charakter uniwersalny w tym sensie, że odnosi się do różnych – w zależności od kraju oraz stopnia instytucjonalizacji – podmiotów, które wchodzą w określone relacje – od grup wolontariuszy, organizacji sąsiedzkich przez firmy ochrony po stowarzyszenia i fundacje. Kluczową cechą tych powiązań wewnątrz sieci zarządzania (*nodal*) jest ich zdolność do opisanego partnerstwa i partycypacyjnego podejścia do „produkcji” bezpieczeństwa¹⁶. Zwrócenie uwagi na prewencję kryminalną pozwala skupić się na działalności podmiotów zajmujących się zapobieganiem przestępczości obok tradycyjnych organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i organów ścigania, a zatem obok państwa jako pierwotnego „dostawcy” bezpieczeństwa.

Partnerstwo tworzy najbardziej rozwiniętą formę kultury *governance*, przez którą rozumie się lokalne wzory relacji oraz ról występujących we współczesnym międzysektorowym zarządzaniu sferami publicznymi¹⁷. Diagnoza, „jaki wzór kultury lokalnego *governance* jest w danej społeczności realizowany, czy dochodzi do zawiązania się partnerstwa, jakie czynniki odgrywają kluczowe, tj. sprzyjające lub hamujące role”¹⁸, powinna stanowić ważny przedmiot badań.

Skuteczne zapewnianie bezpieczeństwa, w szczególności poprzez zapobieganie przestępczości, wymaga podejścia kompleksowego oraz działania na podstawie wiedzy naukowej. Taka „prewencyjna kultura” jest budowana na świecie w sposób ciągły poprzez debaty i rezolucje ONZ, konferencje, publikacje, jak również wykorzystywanie dobrych praktyk¹⁹. W polityce poszczególnych państw przejawiają się nie tylko istotne różnice, ale też podobieństwa, wynikające z tego, że

¹⁴ *Ibidem*, s. 103.

¹⁵ *Ibidem*, s. 105; C. Shearing, L. Johnston, *Governing...*

¹⁶ Szerzej m.in. H. Bouteller, R. van Steden, *Governing nodal governance. The “anchoring” of local networks*, [w:] A. Crawford (red.), *International and Comparative Criminal Justice and Urban Governance, Convergence and Divergence in Global National and Local Settings*, Cambridge University Press, New York 2011, s. 461–482.

¹⁷ K. Hernik, T. Kaźmierczak, *Wstęp*, [w:] T. Kaźmierczak, K. Hernik (red.), *Spolecznosc lokalna w dzialaniu. Kapital spoleczny. Potencjal spoleczny. Lokalne governance*, Warszawa 2008.

¹⁸ *Ibidem*, s. 7–8.

¹⁹ ICPC, *International Report...*, Montreal 2010, s. 7.

uczają się one od siebie nawzajem. Czasami transferowi podlega wyłącznie język, a nie reguły polityki²⁰, choć należy podkreślić, że powszechnie używane terminy także mogą być rozmaicie rozumiane²¹.

Literatura na temat lokalnych partnerstw dla bezpieczeństwa jest zdominowana w Europie przez publikacje brytyjskie, co wytłumaczyć można aktywnością tego kraju we wprowadzaniu nowych rozwiązań oraz tym, że na temat postępów w zakresie zapobiegania przestępczości, jak również zarządzania bezpieczeństwem czytać i pisać można przede wszystkim w języku angielskim. Niewątpliwie sprzyjała temu polityka Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (*Home Office*), które program zapobiegania przestępczości *Crime Reduction Program* (CRP) uznało za największe przedsięwzięcie w tym zakresie, które kiedykolwiek dokonało się w jakimkolwiek kraju²². Widoczny przykład korzystania z wzorów brytyjskich stanowią szkockie doświadczenia z komunalną prewencją kryminalną. Choć w Szkocji nie obowiązywały żadne przepisy prawa regulujące te zagadnienia, to w praktyce wyraźnie dostrzec można wykorzystywanie wzorów z południowej granicy, czyli wpływ ustawy *Crime and Disorder Act* z 1998 r.²³

Polskim pomysłem na lokalne partnerstwo dla bezpieczeństwa miały stać się powoływane obligatoryjnie przy staroście komisje bezpieczeństwa i porządku (art. 38 a–c ustawy o samorządzie powiatowym)²⁴. W momencie wejścia w życie odpowiednich przepisów Polska miała za sobą etap budowy spontanicznych porozumień oraz partnerstw²⁵. Jak można przeczytać w raporcie z jedy-nych przeprowadzonych wcześniej badań, przygotowanym w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie, powołanie komisji miało wyjść „naprzeciw pragmatycznej konieczności zarządzania bezpieczeństwem w społeczeństwie obywatelskim przez interdyscyplinarne gremia lokalnych reprezentantów. Ustawowy obowiązek współpracy w ramach komisji starosty, radnych, przedstawicieli Policji, prokuratury tworzy warunki do zwiększenia skuteczności działań na rzecz

²⁰ S. Moore, A. Millie, *Community safety politics and policy in Europe*, Crime prevention and Community Safety 2011, vol. 13, nr 4, s. 229.

²¹ Ilustrację złożoności fenomenu prewencji kryminalnej i lokalnego bezpieczeństwa stanowią mogą wyniki badań przeprowadzonych metodą delficką w Wielkiej Brytanii wśród ekspertów z zakresu bezpieczeństwa w społecznościach lokalnych (naukowców, decydentów, praktyków). Okazało się, że nawet w gronie fachowców oraz w kraju, który w zakresie prowadzenia takiej polityki ma długą i bogatą tradycję, to centralne pojęcie jest niejednolicie rozumiane.

²² Cyt. za: B. Homel, P. Homel, *Implementing Crime Prevention: Good Governance and a Science of Implementation*, [w:] D.P. Farrington, B.C. Welsh, *The Oxford Handbook of Crime Prevention*, publ. on line we wrześniu 2012 r.

²³ J. Bannister, R. Croudace, J. Pickering, C. Lightowler, *Building safer communities: Knowledge mobilisation and community safety in Scotland*, Crime Prevention and Community Safety 2011, nr 13, s. 232–245.

²⁴ Ustawa o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.). Komisje bezpieczeństwa i porządku są powoływane w powiatach i miastach na prawach powiatu, określanych w książce również odpowiednio powiatami ziemskimi oraz grodzkimi.

²⁵ Por. J. Czapska, *Bezpieczeństwo w okresie gruntownych zmian prawa. Stare i nowe formy instytucjonalizacji*, [w:] K. Palecki (red.), *Dynamika wartości w prawie*, Kraków 1997, s. 85 i nast.

bezpieczeństwa oraz uwzględniania potrzeb i założeń sygnalizowanych przez lokalne społeczności”²⁶.

Inspiracje do badań empirycznych nad koordynacją działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa

Ważkie społecznie zagadnienie koordynacji lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa nie było dotąd w Polsce przedmiotem szerszego zainteresowania. Wobec niedostatecznego stanu wiedzy na ten temat oraz dynamicznie rozwijającej się sytuacji i badań w Europie nagląca stała się potrzeba przeprowadzenia pogłębionych badań w Polsce. Nie ulega wątpliwości, że właściwa koordynacja działań organów odpowiedzialnych za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku w społecznościach lokalnych oraz organizacji, których statutowym obowiązkiem jest wspieranie działań w zakresie prewencji kryminalnej, przyczynia się do zwiększenia efektywności w zapewnieniu lokalnego bezpieczeństwa. Jednocześnie należy zauważyć, że z prowadzonych w innych krajach badań wynika, że wielosektorowe (*multi-service*) partnerstwo może niekiedy wykazywać także ograniczoną skuteczność²⁷. Dlatego też jednym z istotnych celów naukowych poszukiwań stało się określenie przyczyn trudności sprawnej koordynacji lokalnych działań oraz sposobów ich eliminowania albo łagodzenia.

Wszystkie te okoliczności stały się bodźcem do przeprowadzenia ogólnopolskich badań, które dzięki finansowaniu przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju²⁸ prowadził w latach 2010–2014 zespół badawczy z Wydziału Prawa i Administracji UJ. Jak doszło do wystąpienia o finansowanie projektu badawczego? Obok wiedzy o procesach toczących się w Europie i w Polsce bezpośrednim impulsem stał się list przysłany w 2009 r. przez jednego z praktyków, który został później ekspertem zespołu. Napisał on w mailu: „Ciągle po głowie chodzi mi myśl, aby zebrać grupę świątłych ludzi i jeszcze coś pożytecznego zrobić w obszarze bezpieczeństwa, zwłaszcza lokalnego”. Prawdopodobnie autor nie zmierzał do tego, aby w Polsce wprowadzić zasady polityki opartej na naukowych dowodach (*evidence-based policy*)²⁹ czy też wdrażać idee nowego realizmu prawniczego (*new*

²⁶ MSWiA, *Funkcjonowanie komisji bezpieczeństwa i porządku*, Szczytno 2008, s. 11 i 12.

²⁷ Por. przykładowo przegląd badań nad partnerstwami służącymi zapobieganiu przestępczości, w których zachowano trzeci lub czwarty stopień w tzw. skali Maryland (wyłącznie amerykańskie): G. Berry, P. Briggs, R. Erol, L. van Steden, *The effectiveness of partnership working in a crime and disorder context, the report*, Home Office, March 2011.

²⁸ Projekt badawczy nr O N110369439 został zaakceptowany do finansowania jeszcze przez Komitet Badań Naukowych. W momencie przeniesienia zatwierdzonych już projektów do nowych struktur projekt, ze względu na swój przedmiot, trafił do Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, a nie – jak większość projektów na UJ – do Narodowego Centrum Nauki.

²⁹ Por. A. Morgan, H. Boxall, K. Lindeman, J. Anderson, *Effective crime prevention interventions for implementation by local government*, AIC Reports, http://www.aic.gov.au/media_library/publications/rpp/120/rpp120.pdf (dostęp: 30.04.2014).

*legal realism*³⁰), ale jego uwaga trafiła na podatny grunt. Na Wydziale Prawa i Administracji wokół Katedry Socjologii Prawa UJ zjednoczyły się osoby, dla których bezpieczeństwo lokalne było ważne, zainteresowane wykorzystaniem dorobku i weryfikacją teoretycznych koncepcji rozwijanych w literaturze światowej, ciekawe rzeczywistego przebiegu procesu zapewniania lokalnego bezpieczeństwa oraz przekonane o potrzebie rozwoju dyskursu nauki z praktyką. Podobnie jak przedstawiciele nowego realizmu prawniczego członków zespołu badawczego cechował optymizm, że konsekwentne wykorzystanie w naukowych poszukiwaniach triady: teoria prawnicza (*legal theory*, która tu utożsamiana będzie z dogmatyczną analizą obowiązującego prawa) – empiryczne badania – polityka prawa, doprowadzi do ważkich naukowo i praktycznie rezultatów. Dzielili oni zatem z realistami przekonanie, że ustalenia z pogranicza prawa i nauk społecznych mogą przyczynić się do kształtowania polityki społecznej.

Przebieg badań

Podczas prowadzonych w Polsce badań, ze względu na przyjęte rozwiązania ustawowe, szczególny nacisk położony został na ocenę prawnej regulacji oraz funkcjonowania powiatowych komisji bezpieczeństwa i porządku, jak też na powiatowe programy zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, przygotowywane przez te komisje i uchwalane obligatoryjnie przez radę powiatu (art. 12 pkt 9b oraz 38a ustawy o samorządzie powiatowym). Komisja – jako gremium fachowców działające pod przewodnictwem starosty – powinna pełnić w powiecie funkcję inspirującą w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Tymczasem w świetle przepisów jest ona jedynie organem doradczym. W zaistniałej sytuacji nieodzowne wydawało się dokonanie praktycznej oceny stopnia koordynacji oraz zakresu kooperacji podmiotów zobowiązanych do zapewnienia bezpieczeństwa na poziomie powiatowym i efektywności ich działań. Dzięki temu można bowiem rozstrzygnąć, jak w praktyce funkcjonuje powiatowa koordynacja działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku, jakie napotyka przeszkody na płaszczyźnie prawnej (w tym ustrojowej), a jakie w aspekcie organizacyjnym, finansowym czy innym. Niezbędnym przedmiotem badań wydawały się też rzeczywista skuteczność podejmowanych inicjatyw oraz wzory lokalnej kultury *governance*.

Podstawowe pytanie badawcze odnosiło się zatem do celowości powołania powiatowych komisji bezpieczeństwa i porządku, a w wymiarze szerszym – roli

³⁰ H.S. Erlanger, B. Garth, J.E. Larson et al., *Is it Time for a New Legal Realism?*, Wisconsin Law Review 2005, nr 2, University of Wisconsin Legal Studies Research Paper no. 1015, <http://ssrn.com/abstract=896762>, s. 345 (dostęp: 30.04.2014). Tam też zamieszczono przykładowe opisy badań, w których wykorzystywano triadę. Omówienie podstawowych założeń nowego realizmu prawniczego zawiera tekst J. Czapskiej, *Empiryczna rewolucja w prawie*, [w:] J. Czapska, M. Dudek, M. Stępień (red.), *Wielkowiarymość prawa*, Toruń 2014, s. 355–359.

prawa oraz instytucji powoływanych na podstawie norm prawnych w kreowaniu skutecznej koordynacji lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa, a w szczególności w zapobieganiu przestępczości. To pytanie ogólne zostało uzupełnione o szczegółowe pytania dotyczące znaczenia, jakie powinny mieć organy zajmujące się ustawowo prewencją kryminalną, przede wszystkim policja i straż gminne, roli, która w zapewnieniu koordynacji ma przypadać państwu, samorządowi lokalnemu oraz organizacjom pozarządowym. Kolejnym ważnym celem badań było opisanie przypadków efektywnego kształtowania takiego partnerstwa jako źródła dobrych praktyk dla innych powiatów oraz określenie, w jaki sposób nauka może wspierać lokalną prewencję kryminalną.

Tym założeniom została podporządkowana interdyscyplinarna analiza współcześnie stosowanych metod koordynacji lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa w Polsce i wybranych krajach europejskich. Doświadczenia innych państw tworzą podstawę poszukiwania odpowiedzi na pytania, jak z perspektywy europejskich doświadczeń należy ocenić rozwiązania krajowe oraz jakie są możliwości implementacji w Polsce dobrych zagranicznych praktyk. Analiza porównawcza, głównie koncepcji lokalnego partnerstwa, obejmuje rozwiązania stosowane w niektórych państwach Unii Europejskiej oraz nienależących do niej, wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej.

Interdyscyplinarny charakter badań polegał na komplementarnym przyjęciu perspektywy prawnej, socjologicznoprawnej i kryminologicznej. Przebiegały one w pięciu etapach, a poprzedzone zostały prowadzonymi na użytek opracowania wniosku grantowego poszukiwaniami literatury oraz analizą prawa i praktyki jego stosowania w Polsce. W pierwszym etapie przygotowano dokonano szczegółowej analizy obowiązującego stanu prawnego, literatury prawniczej, a także innych źródeł pozwalających ustalić stan regulacji prawnych oraz poglądy dogmatyków i organów stosujących prawo. Konieczne stało się też zdefiniowanie na użytek przyszłych badań empirycznych podstawowych pojęć – przede wszystkim „koordynacji”, której rozumienie w literaturze z zakresu prawa administracyjnego oraz nauk o zarządzaniu dalekie jest od jednolitości³¹.

W związku z tym, że zarówno komisje, jak i programy są w świetle prawa obligatoryjne i powinny funkcjonować w każdym powiecie w Polsce, w kolejnych etapach badań sprawdzano sposób implementacji tych instytucji w polskiej rzeczywistości. Podstawowe źródło informacji niezbędnych do prowadzonej analizy stanowiły dokumenty, a w szczególności sprawozdania wszystkich komisji bezpieczeństwa i porządku działających przy starostach lub prezydentach miast, a także powiatowe programy zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego.

W początkowej fazie badań analizowano zatem dane z całej Polski. Prześle-dzono sprawozdania wszystkich komisji z lat 2007–2009. Przyjęcie takiej cezur-y czasowej miało gwarantować obserwację następujących w czasie zmian w zakresie

³¹ Por. artykuł M. Mączyńskiego w pierwszej części książki.

formy i treści tych sprawozdań. Badania obejmowały dokumenty dostępne bezpośrednio po uzyskaniu decyzji o finansowaniu projektu w 2010 r. Ograniczenie do trzech lat zostało podyktowane dążeniem do zachowania podczas realizacji projektu niezbędnej dynamiki, na którą składają się przede wszystkim poświęcony czas oraz wysiłek wkładany w poszczególne etapy badań³².

Analizę sprawozdań za pomocą rozbudowanego kwestionariusza ankiety *on line* prowadzono od sierpnia 2011 do stycznia 2012 r. Elektroniczny kwestionariusz umożliwiał szybsze wypełnianie ankiety. Skrócił również czas badań, ponieważ dzięki jego wykorzystaniu nie trzeba było przynosić wyników z tradycyjnego kwestionariusza do służącego statystycznej analizie danych programu SPSS, co zredukowało niebezpieczeństwo pomyłek związanych z taką operacją. Szybciej można było również obliczyć wyniki, w szczególności w przypadku odpowiedzi na pytania zamknięte.

Mimo niezbędnego rozeznania dokonanego w trakcie przygotowania projektu badawczego okazało się, że w praktyce dwie okoliczności znacznie utrudniły osiągnięcie celów badań założonych w tym etapie. Wbrew oczekiwaniom nie wszystkie sprawozdania można było odnaleźć w oficjalnych publikatorach. Przebadano 972 dokumenty (zakładano, że powinno ich być 1137), których treść w niedostatecznym stopniu pozwalała zrekonstruować działalność komisji bezpieczeństwa i porządku. Trudności nie wynikały wyłącznie z problemów typowych dla badań dokumentów jako źródła wiedzy o społecznym działaniu prawa³³, ale również niejednokrotnie stanowiły rezultat niesłuchania lakonicznej lub powielanej co roku treści sprawozdań³⁴.

Równoległe do badania sprawozdań analizowano treść powiatowych programów. W tym celu również wykorzystano kwestionariusz *on line*. Treść programów analizowały te same osoby, które badały sprawozdania z pracy komisji. Byli to prawnicy – członkowie zespołu badawczego, co pozwoliło uniknąć ewentualnych błędów wynikających z niedostatecznej znajomości prawa czy wątpliwości związanych z rozumieniem poszczególnych pytań. Dzięki wspólnemu przygotowywaniu kwestionariuszy, wielogodzinnym dyskusjom oraz konsultacjom *ad hoc* z członkami zespołu odpowiedzialnymi za poszczególne etapy badań starano się do minimum ograniczyć rozbieżności w analizowaniu danych.

Badania programów były naznaczone podobnymi trudnościami, co badania sprawozdań – do części z nich trudno było dotrzeć, w niektórych powiatach mimo ustawowego obowiązku programów w ogóle nie uchwalono. Ostatecznie udało się poddać analizie 250 dokumentów³⁵. Uzgadnianie struktury

³² Pierwotnie realizacja projektu miała trwać 32 miesiące, jednakże ze względu na trudności organizacyjne związane z wypełnieniem niektórych zadań prace zostały przedłużone do 44 miesięcy.

³³ Por. szerzej tekst W. Dadaka w drugiej części książki.

³⁴ Na temat tego etapu badań piszą szczegółowo A. Okrasa i M. Szafrąńska w drugiej części książki. Kwestionariusz ankiety został zamieszczony w Aneksie.

³⁵ Por. szczegółowo artykuł K. Jurzak-Mączki w drugiej części książki.

kwestionariusza do badania programów oraz treści poszczególnych pytań było złożonym i skomplikowanym procesem, ponieważ programy bardzo się między sobą różniły. Takie zróżnicowanie można uznać za zrozumiałe wobec niesłychanie ogólnego sposobu uregulowania programów w ustawie. Jednocześnie może dziwić, że po dziesięciu latach obowiązywania przepisów różnice między powiatami pozostawały tak głębokie.

Do uzyskania możliwie pełnego obrazu badanego zagadnienia oraz zweryfikowania informacji otrzymanych podczas analizy dokumentów w trzecim etapie przeprowadzono badania z wykorzystaniem ankiety pocztowej, skierowanej do wszystkich starostów oraz prezydentów miast na prawach powiatu w Polsce. Badania przeprowadzono w okresie od marca do sierpnia 2012 r. Wypełnione ankiety można było przysyłać drogą elektroniczną lub tradycyjną pocztą. Na 379 wysłanych ankiet otrzymano 176 odpowiedzi (46%)³⁶, co stanowi dobry rezultat w porównaniu z wynikami z reguły uzyskiwanymi przy zastosowaniu tej techniki. Jednakże nie był to wynik satysfakcjonujący, jeśli wziąć pod uwagę okoliczność, że zwracaliśmy się do organów państwa, licząc na zainteresowanie udziałem w poszukiwaniu metod rozwiązania ważnego problemu społecznego. Cel badań ankietowych stanowiło przede wszystkim zdiagnozowanie faktycznego przebiegu i metod lokalnej koordynacji, poziomu bezpieczeństwa w powiecie, sposobów funkcjonowania komisji, jak też poznanie opinii na te tematy oraz oceny obowiązującego prawa i postulatów jego zmiany. Ankieta służyła ocenie stopnia zaangażowania poszczególnych komisji w koordynowanie oraz integrację lokalnych działań z zakresu prewencji kryminalnej, ewentualnie analizie innego scenariusza takiej koordynacji. Wyniki ankiety pocztowej, podobnie jak badania dokumentów, zostały poddane analizie ilościowej³⁷.

W maju 2012 r. zorganizowano w Krakowie ogólnopolską konferencję zatytułowaną *Bezpieczny powiat. Wyzwania dla społeczności lokalnych*. Do uczestnictwa w niej zaproszono starostów oraz innych przedstawicieli samorządu powiatowego, a także instytucji i organizacji dbających o lokalne bezpieczeństwo oraz przedstawicieli środowiska akademickiego. Celem konferencji było przedstawienie wyników pierwszych dwóch etapów badań, dyskusja nad propozycjami ich interpretacji oraz przygotowanie badań terenowych. Duże znaczenie miało również poznanie oczekiwań adresatów dotyczących praktycznych efektów badań oraz ich opinii na temat zasadniczych dla projektu kwestii, takich jak ocena wiarygodności dokumentów jako źródła informacji. Podczas sesji plenarnej wystąpili eksperci z zakresu prewencji kryminalnej, administracyjnej instytucji zespoleń i kryminologicznej analizy zagrożeń. W programie przewidziano także warsztaty, w trakcie których w interaktywnej formie rozważano problemy istotne z punktu

³⁶ Szczegółowo piszą o tym A. Okrasa i M. Szafrąńska w drugiej części książki.

³⁷ Por. L. Epstein, A.D. Martin, *Quantitative Approaches to Empirical Legal Research*, [w:] P. Cane, H.M. Kritzer (red.), *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*, Oxford 2010, s. 901 i nast.

widzenia poszukiwania odpowiedzi na pytanie, jak powinna być ukształtowana koordynacja lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa³⁸.

Trwające rok (od października 2012 do października 2013 r.) badania terenowe prowadzone w 52 powiatach na terenie całego kraju stanowiły najbardziej czasowo- i pracochłonną część projektu³⁹. Dwadzieścia powiatów zostało wybranych w sposób celowy spośród wyróżniających się szczególnie efektywną koordynacją lokalnych działań, sprawowaną przez komisje bezpieczeństwa i porządku lub inne podmioty. Wyboru tego dokonano niezależnie od podziału geograficznego kraju. Uwzględniał on kilka uzupełniających się kryteriów: wyniki analizy sprawozdań komisji bezpieczeństwa i porządku oraz powiatowych programów, odpowiedzi uzyskane w ankiecie pocztowej oraz wyniki konsultacji z koordynatorami programu „Razem Bezpieczniej” pracującymi w poszczególnych urzędach wojewódzkich. Pozostałe 32 powiaty wylosowano zgodnie z zasadą, że w każdym województwie typowany jest jeden powiat ziemski i jeden grodzki⁴⁰.

Badania terenowe prowadzili z reguły członkowie zespołu badawczego. Przed wizytą w określonym powiecie każdy z nich zobowiązany był do zdobycia możliwie szerokiej wiedzy na temat sytuacji lokalnej poprzez zapoznanie się z dostępnymi danymi – sprawozdaniami komisji, powiatowym programem oraz innymi dokumentami (programy, strategie, plany współpracy *etc.*) dotyczącymi bezpieczeństwa, stronami internetowymi powiatu, straży miejskiej, policji, Biuletynem Informacji Publicznej, lokalnych mediów, parafii czy organizacji pozarządowych działających na rzecz bezpieczeństwa.

Badania terenowe polegały na prowadzeniu wywiadów pogłębionych z osobami, które odgrywają kluczową rolę w koordynacji lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa. Dobór respondentów odbywał się zasadniczo według kryterium instytucjonalnego. Zawsze byli to przedstawiciele starosty lub prezydenta miasta, rady powiatu czy miasta na prawach powiatu oraz policji. W zależności od lokalnej sytuacji respondentami byli też przedstawiciele organizacji pozarządowych, straży miejskich oraz inni eksperci, np. powiatowy inspektor sanitarny czy pracownik MOPS. Z reguły stosowano wywiady indywidualne, choć w niektórych, szczególnych przypadkach prowadzono wywiady grupowe. Łącznie w całej Polsce przeprowadzono 148 wywiadów, w których wzięło udział 178 respondentów.

Wyniki wywiadów, obszernie cytaty z nich oraz efekty dodatkowych studiów prowadzonych przed wizytą w określonym powiecie poszczególne badacze przedstawiali w raporcie z badań. Umożliwiło to poznanie lokalnych scenariuszy postępowania, które stanowiły źródło wiedzy podczas analizy dominującego w danym powiecie modelu zapewniania bezpieczeństwa. Badania służyły ustaleniu,

³⁸ Sprawozdanie z konferencji zamieszczone zostało na stronie <http://www.koordinacja.confer.uj.edu.pl/wydarzenia-minione/konferencja-2012> (dostęp: 30.04.2014).

³⁹ Szczegółowe informacje na temat tego etapu badań zamieszczone zostały w artykule A. Okrasy i M. Szafrąńskiej w drugiej części książki.

⁴⁰ W każdej kategorii wylosowano powiaty rezerwowe na wypadek, gdyby w wytypowanym powiecie przeprowadzenie badań było niemożliwe. Zdarzył się jeden taki przypadek.

czy można wyznaczyć jakieś wzory relacji między lokalnymi partnerami, jakie są mechanizmy tworzenia i funkcjonowania inicjatyw w zakresie zapewniania bezpieczeństwa, w jaki sposób i w jakim stopniu są one zakorzenione w danej społeczności, jaki jest lokalny kontekst badanych działań. Przygotowane na podstawie badań terenowych opracowania na temat poszczególnych powiatów nie stanowią wyłącznie prostych raportów badawczych, ponieważ zawarte w nich charakterystyki przypadków służą przede wszystkim ukazaniu mechanizmów oraz kontekstów, które mogą mieć kluczowe znaczenie dla lokalnej mobilizacji do działania na rzecz bezpieczeństwa. Wyniki badań terenowych poddano analizie jakościowej⁴¹.

Do opracowania wyników badań prowadzonych w ramach projektu wykorzystane zostały metody analizy ilościowej i jakościowej. Wielu uczonych ciągle utożsamia badania empiryczne dotyczące społecznego działania prawa z badaniami, w których wykorzystuje się wyłącznie metody statystyczne oraz inne metody ilościowe⁴², co może się wiązać z niedostateczną wiedzą na temat metod jakościowych albo przywiązaniem do tzw. twardych faktów. Na uniwersyteckich wydziałach nauk społecznych w ostatnich dwudziestu latach wyraźnie wzrosła liczba kursów poświęconych metodom jakościowym⁴³. Proces ich stosowania powoli postępuje również w badaniach nad prawem. Kompleksowość i interdyscyplinarność przeprowadzonych badań nad koordynacją działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa ze szczególnym uwzględnieniem zapobiegania przestępczości mogą być porównane z najważniejszymi badaniami nad bezpieczeństwem lokalnym w Europie⁴⁴.

Należy podkreślić, że równocześnie z badaniami ankietowymi i terenowymi prowadzone były europejskie badania porównawcze mające na celu poszukiwanie odmiennych od krajowych rozwiązań. Stanowiły one próbę poznania szerokiego spektrum stosowanych w różnych krajach sposobów zapewniania bezpieczeństwa oraz odpowiedzi na pytanie, jakie rozwiązania można implementować w Polsce. Do analizy dobrano państwa, kierując się dwoma czynnikami: ich osiągnięciami w zakresie lokalnego zapobiegania przestępczości oraz różnorodnością metod koordynacji tych działań.

Zespół badawczy przygotował zestaw pytań, na jakie należało odpowiedzieć, charakteryzując wybrane kraje europejskie⁴⁵. Na ich podstawie stworzone zostały

⁴¹ E. Webley, *Qualitative Approaches to Empirical Legal Research*, [w:] *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research...*, s. 926 i nast.

⁴² Aktualny stan badań w tym zakresie można prześledzić, analizując teksty zamieszczone w podręczniku pod red. P. Cane'a oraz H.M. Kritzera, *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*.

⁴³ P. Cane, H.M. Kritzer, *Introduction*, [w:] *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research...*, s. 10.

⁴⁴ Por. niemieckie badania nad polityką bezpieczeństwa w miastach, *Kooperative Sicherheitspolitik in der Stadt* oraz cytowana w raporcie z nich literatura. Institut für Politikwissenschaft, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, *Kooperative Sicherheitspolitik in der Stadt*, <http://www.uni-muenster.de/IfPol/forschen/regieren/kosipol.html> (dostęp: 30.04.2014).

⁴⁵ Kwestionariusz w języku polskim i angielskim zamieszczony został w Aneksie.

raporty zawierające z reguły krótkie informacje o danym państwie oraz jego podziale administracyjnym, uwzględniającym w szczególności struktury organów samorządu terytorialnego, które stanowią tło do rozważań o bezpieczeństwie i policji. Trudno byłoby bowiem rozważać podział zadań z zakresu zapobiegania zagrożeniom między administracją rządową a samorządem terytorialnym i ewentualną ewolucję w tym zakresie w oderwaniu od podstaw ustrojowych danego kraju i zasad jego polityki kryminalnej. Teksty o poszczególnych państwach, mimo wspólnego scenariusza, różnią się znacznie, ponieważ inny jest społeczny, historyczny, prawny i polityczny kontekst poszczególnych instytucji. Przykładowo, odmiennie niż w innych artykułach w tekście o Serbii przypisano szczególne znaczenie prawnym podstawom kontroli pracy policjantów, ponieważ mechanizmy kontroli stanowią tam bezsprzecznie rezultat procesów demokratyzacyjnych, jakie zainicjowano dopiero w 1999 r. po upadku autorytarnych rządów S. Miloševića. Szczególna uwaga poświęcona została krajom skandynawskim, ponieważ odznaczają się one długimi tradycjami i inspirującymi rozwiązaniami w zakresie lokalnej koordynacji, oraz krajom Europy Wschodniej, gdyż stosowanych w nich rozwiązań dotyczy stosunkowo niewielka literatura (wyjątek stanowi tu Słowenia). Opracowania na temat poszczególnych krajów przygotowali członkowie zespołu badawczego, zaproszeni autorzy polscy oraz wyjątkowo – naukowcy z innych krajów (Litwy, Szwecji, Belgii, Austrii i Niemiec)⁴⁶.

Innym przejawem zainteresowania rozwiązaniami zagranicznymi stały się przygotowania do międzynarodowej konferencji *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa* (*Coordination of Local Action for Security*), którą w ramach podsumowania projektu zorganizowano w Krakowie w listopadzie 2013 r. Obok prezentacji wyników badań oraz poddania pod dyskusję rekomendacji politycznoprawnych poświęcono ją dobrym praktykom zagranicznym⁴⁷. Poszukiwanie referentów odbywało się trójtorowo, mianowicie poprzez: analizę literatury przedmiotu, analizę przyjętych w poszczególnych krajach rozwiązań (m.in. za pośrednictwem EUCPN) oraz kontakty partnerskie Urzędu Miasta Krakowa, który współpracował przy organizacji konferencji. Europejska Sieć Zapobiegania Przestępczości (*European Crime Prevention Network*⁴⁸), która w zakres swoich podstawowych celów ma wpisane ułatwianie współpracy oraz wymiany informacji między podmiotami zajmującymi się prewencją kryminalną, objęła wydarzenie swoim patronatem i włączyła się do organizacji międzynarodowej części konferencji, rozsyłając do wszystkich krajów w niej zjednoczonych informacje o tym wydarzeniu.

⁴⁶ Wszystkie teksty poza litewskim zostały opracowane w oparciu o referaty zaprezentowane przez gości zagranicznych podczas konferencji międzynarodowej.

⁴⁷ Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa, konferencja 2013, <http://www.koordinacja.confer.uj.edu.pl/konferencja-2013> (dostęp: 30.04.2014).

⁴⁸ European Crime Prevention Network, <http://www.eucpn.org/> polska strona: <https://www.msw.gov.pl/pl/wspolpraca-miedzynarod/eucpn-europejska-siec/8301,Europejska-Siec-Zapobiegania-Przestepczosci-EUCPN.html> (dostęp: 30.04.2014).

W rezultacie podjętych poszukiwań na konferencji wystąpili – dając uczestnikom możliwość uzyskania wglądu w różnorodne rozwiązania z zakresu lokalnej koordynacji działań służących zapewnieniu bezpieczeństwa – przedstawiciele nauki (Tom Bauwens z Wydziału Prawa i Kryminologii Wolnego Uniwersytetu w Brukseli, *Vrije Universiteit Brussel*), organizacji pozarządowych (Wolfgang Kahl z Fundacji „Niemieckie Forum Prewencji Kryminalnej”, *Deutsches Forum für Kriminalprävention* w RFN oraz Sebastian Sperber z Europejskiego Forum dla Bezpieczeństwa w Miastach, *European Forum for Urban Security*), organów samorządowych (Jan Budaj, zastępca burmistrza Bratysławy, odpowiedzialny za sprawę bezpieczeństwa) oraz organów państwowych (Charlotta Gustafsson z Narodowej Rady Prewencyjnej w Szwecji, *Brottsförebyggande Rådet*, oraz Gregor Wenda z Departamentu Prawnego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Austrii).

Międzynarodowe znaczenie problemów analizowanych podczas konferencji i wagę przeprowadzonych prac badawczych docenili naukowcy, stanowiący niekwestionowane autorytety w zakresie badań nad bezpieczeństwem, którzy zgodzili się wejść do Rady Programowej konferencji. Obok polskich profesorów – Krzysztofa Krajewskiego oraz Tadeusza Cieleckiego – w skład rady weszli prof. Adam Crawford⁴⁹, prof. Thomas Feltes⁵⁰ i prof. Gorazd Meško⁵¹.

Należy podkreślić, że obok naukowej analizy zjawiska badania służą również celom politycznoprawnym. Opierając się na krytycznej analizie rozwiązań prawnych i praktyki ich stosowania w Polsce, a także analizie dobrych praktyk krajowych oraz europejskich, sformułowane zostały postulaty dotyczące optymalnego modelu koordynacji lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa ze

⁴⁹ Adam Crawford – kierownik grupy badawczej zajmującej się bezpieczeństwem i wymiarem sprawiedliwości (*Security and Justice Research Group*), prodziekan ds. badań i innowacji na Wydziale Edukacji, Nauk Społecznych i Prawa Uniwersytetu w Leeds (Wielka Brytania), autor wielu prac w zakresie zapobiegania przestępczości, policji oraz lokalnego bezpieczeństwa. Przykładowo można wymienić książkę redagowaną przez E. Crawforda, *International and comparative Criminal Justice and Urban Governance: Convergence and Divergence in Global, National and Local Settings*, Cambridge 2011, czy artykuły: *Regulating civility, governing security and policing (dis)order under conditions of uncertainty*, [w:] J. Blad, M. Hildebrandt, K. Rozemond et al. (red.), *Governing Security under the Rule of Law*, Hague 2010, s. 9–35; A. Crawford, K. Evans, *Crime Prevention and Community Safety*, [w:] M. Maguire, R. Morgan, R. Reiner (red.), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford 2012, s. 769–805.

⁵⁰ Thomas Feltes – kierownik Katedry Kryminologii, Polityki Kryminalnej i Nauki o Policji na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Bochum (RFN), autor publikacji i koordynator badań w zakresie prewencji kryminalnej, nauki o policji oraz strachu przed przestępczością.

⁵¹ Gorazd Meško – dziekan Wydziału Wymiaru Sprawiedliwości i Bezpieczeństwa Uniwersytetu w Mariborze (Słowenia), autor prac na temat policji (ze szczególnym uwzględnieniem południowo-wschodniej Europy), bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości, przykładowo: *Handbook on Policing in Central and Eastern Europe*, pod red. G. Meška, C. Fieldsa, B. Lobnikara, A. Sotlara, New York 2013; G. Meško, B. Tominc, A. Sotlar, *Urban Security Management in the Capitals of the Former Yugoslav republics*, *European Journal of Criminology* 2013; *Criminal Justice and Security in Central and Eastern Europe*, pod red. G. Meška, A. Sotlara, J. Greene’a, Ljubljana 2013.

szczególным uwzględnieniem propozycji dotyczących rozwiązań na szczeblu powiatu oraz roli państwa w tym procesie (szerzej w podsumowaniu).

Zawartość książki i jej autorzy

Struktura książki zachowuje logikę projektu i odzwierciedla podstawowe rezultaty badań. Wszystkie trzy części odnoszą się do koordynacji lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa, ale każda z innej perspektywy. W analizie tych samych problemów z różnych perspektyw, autorzy zajmują odmienne stanowiska, co jest nieuniknione w pracy naukowej oraz szczególnie cenne w badaniu złożonych fenomenów społecznych. W pierwszej części, której redaktorem jest Marek Mączyński, rozważane są problemy koordynacji w ujęciu normatywnym i systemowym. Druga część, redagowana przez Annę Okrasę, stanowi przede wszystkim omówienie wybranych wyników badań oraz zawiera refleksje dotyczące empirycznego aspektu koordynacji. W trzeciej części, redagowanej przez Katarzynę Struzińską, przedstawiono zagraniczne doświadczenia w zakresie koordynacji lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa.

Treść książki odzwierciedla interdyscyplinarny skład zespołu, a także trudności, takie jak choćby problemy związane z rozumieniem niektórych pojęć, jak np. „instytucjonalizacja”, która może być różnie pojmowana w naukach prawnych i w socjologii. W książce swoje odbicie znajdują też idee stanowiące przejawy integracji dorobku różnych dyscyplin, co najwyraźniej uwidacznia się w wykorzystaniu koncepcji nowego zarządzania w trzech różnych podejściach do zagadnienia koordynacji działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa: dogmatycznego, organizacyjnego (część pierwsza) i socjologicznego (część druga książki).

Książkę napisali członkowie zespołu badawczego oraz zaproszeni goście. W skład zespołu weszli pracownicy, doktoranci oraz studenci Uniwersytetu Jagiellońskiego, eksperci wywodzący się z administracji, policji i straży miejskich⁵², jak również specjaliści zajmujący się elektronicznymi narzędziami badawczymi oraz wykorzystaniem statystyki w badaniach społecznych. Przez cztery lata trwania projektu w jego realizacji uczestniczyło ok. dwudziestu osób. Praca nad problemem określonym w tytule książki była pracą zespołową w różnych znaczeniach tego słowa. Każdy etap koordynowali inni członkowie zespołu i to oni czuwali nad przebiegiem oraz podsumowaniem poszczególnych części, co żadną miarą nie umniejsza odpowiedzialności kierownika projektu. Za analizę dogmatyczną odpowiadał Marek Mączyński, badaniami nad sprawozdaniami komisji bezpieczeństwa i porządku kierowała Michalina Szafrąńska, która wspólnie z Ewą Radomską koordynowała też badania terenowe. Wojciech Dadak i Katarzyna

⁵² Listę osób, które należały w różnych etapach badań do zespołu badawczego, znaleźć można na stronie internetowej projektu <http://www.koordinacja.confer.uj.edu.pl/badania/zespoldawczy>.

Jurzak-Mączka odpowiadali za badania powiatowych programów, a Anna Okrasa – za badania ankietowe. Katarzyna Struzińska oraz Jakub Mączka kierowali europejskimi badaniami porównawczymi.

Trudno policzyć godziny, a nawet dni spędzone przez członków zespołu na dyskusjach, spotkaniach z ekspertami oraz na uzgadnianiu jednolitego postępowania i rozumienia analizowanych treści, w szczególności w trakcie badań empirycznych, gdy bogactwo materiału, z którym się zetknęli, zmuszało do przemyśleń i ustalenia wspólnej strategii. W związku z tym, że członkowie zespołu wywodzili się z różnych dyscyplin (nauka prawa administracyjnego, socjologia prawa, kryminologia), nieuniknione były – obok konieczności uzgadniania wspólnych znaczeń – także różnice stanowisk, co szczególnie wyraźnie ujawniło się podczas przygotowywania rekomendacji. Czy udało się zachować równowagę między poszczególnymi elementami składowymi projektu oraz urzeczywistnić w nim triadę: analiza dogmatyczna – badania empiryczne – polityka prawa, oceną czytelniczy.

Książkę kierujemy do środowiska akademickiego oraz praktyków zajmujących się złożonymi procesami planowania i realizacji lokalnych strategii bezpieczeństwa. W szczególności chcielibyśmy ją dedykować osobom, które pomagały organizować badania w powiatach oraz same z niezwykle zaangażowaniem w nich uczestniczyły. Dziękujemy także tym, którzy w trakcie obu naszych konferencji dyskutowali zażarcie lub zgodzili się przedstawić doświadczenia własnego miasta czy powiatu. Podczas tych kontaktów wiele się nauczyliśmy i wypada tylko wyrazić nadzieję, że najmłodszy członkowie zespołu badawczego, dla których projekt był pierwszą szkołą prowadzenia badań nad działaniem prawa, będą do tego specyficznego związku teorii z praktyką konsekwentnie powracać w swej dalszej pracy naukowej.