

Janina Czapska

Podsumowanie, czyli w poszukiwaniu rozwiązań

Czteroletnie badania nad koordynacją działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa obejmowały analizę obowiązującego prawa, dokumentów w postaci powiatowych programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, jak również sprawozdań komisji bezpieczeństwa i porządku działających przy staroście, badania ankietowe, wywiady z osobami odgrywającymi kluczową rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa w powiecie, a także analizę rozwiązań przyjętych w wybranych krajach europejskich.

Podjęta w projekcie analiza normatywnych, systemowych, empirycznych oraz porównawczych aspektów koordynacji lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa służyła odpowiedzi na pytania odnoszące się do zasadności powołania komisji i uchwalania powiatowych programów, a w wymiarze szerszym – roli prawa oraz instytucji powoływanych na podstawie norm prawnych w celu kształtowania porządku społecznego. To zasadnicze pytanie należy uzupełnić o pytania szczegółowe dotyczące roli, jaką w zapewnieniu koordynacji lokalnych działań powinny spełniać administracja rządowa, samorząd lokalny i organizacje pozarządowe oraz znaczenia zadań, jakie w tym procesie mają organy zobowiązane przez ustawy do zapobiegania przestępczości, w szczególności policja.

W rezultacie przeprowadzonej diagnozy sformułowano postulaty polityczno-prawne służące wprowadzeniu zmian w prawie oraz w organizacji państwa. Propozycje rekomendacji na podstawie całości zebranych wyników przygotowali Janina Czapska oraz Marek Mączyński. Zgodnie z utrwalonymi w zespole badawczym zasadami przygotowanie rekomendacji poprzedziły dyskusje prowadzone między jego członkami.

Jeden z ważkich problemów, jaki można wskazać na podstawie badań, to – parafrazując sformułowanie D. Reismana – „przekłęty brak potrzeb w zakresie bezpieczeństwa”¹. Określenie to dotyczy sytuacji, w której nie dostrzega się zalet płynących z istnienia komisji czy jakiegokolwiek innego podmiotu o podobnych

¹ D. Reisman uważał, że współczesne mu społeczeństwo zewnątrzsterowne charakteryzuje kompletny brak potrzeb. Por. D. Reisman, *Samotny tłum*, Warszawa 1996.

funkcjach, jak też z podejmowania nowych działań służących bezpieczeństwu. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest przekonanie, że policja skutecznie zapewnia bezpieczeństwo, a jeśli istnieją jakieś zagrożenia, to powinna się nimi zająć właśnie ona, ewentualnie wspierana finansowo przez samorząd. Ów brak innych potrzeb wynikać może z braku wiedzy na temat faktycznie występujących zagrożeń. Jego źródło mogą również skrywać policyjne statystyki, rejestrujące stwierdzone przestępstwa, z którymi zapoznają się „komisje wysłuchujące”². Wielu osobom decydującym o sprawach powiatu brakuje wiedzy o różnorodnych sposobach zapobiegania przestępczości i możliwościach redukcji za ich pomocą przyczyn zagrożeń, a także o programach służących wzmacnianiu poczucia bezpieczeństwa obywateli i tym samym poprawiających jakość ich życia. Chodzi zatem o aktywne sposoby zapobiegania niebezpieczeństwom (ryzyku, zagrożeniom), podejmowane przez różne podmioty w społeczności lokalnej, stosowane jako alternatywa dla reakcji policji na dokonane już przestępstwo czy wykroczenie.

Na podstawie przeprowadzonych badań w rekomendacjach uwzględniono trzy podstawowe aspekty:

- 1) podjęcie publicznej dyskusji nad ustrojem powiatowej administracji zespolonej, a zwłaszcza nad kryteriami zespolenia oraz podziałem zadań i kompetencji pomiędzy organami administracji publicznej uczestniczącymi w zapewnianiu bezpieczeństwa na poziomie lokalnym;
- 2) określenie form zaangażowania społeczności lokalnych w takie działania;
- 3) rozważenie roli państwa w zapewnianiu lokalnego bezpieczeństwa.

W rekomendacjach kierowano się zasadami państwa prawa oraz potrzebą krzewienia, przez rozwój prewencji kryminalnej, kultury poszanowania prawa³. Propozycje stanowią wyraz potrzeby zachowania wiodącej roli państwa oraz udziału wszystkich sektorów społeczeństwa w zapewnianiu lokalnego bezpieczeństwa. Konieczność kolektywnego podejścia do prewencji staje się szczególnie wyrazista wobec diagnozy o ograniczonych możliwościach policji. Ponadto w rekomendacjach nacisk został położony na tworzenie strategicznych programów.

Opowiadamy się za głębokimi zmianami prawa w zakresie powiatowej administracji zespolonej. Mamy wszakże świadomość, że problem ten ma specyficzny, ustrojowy charakter i wymaga odrębnych studiów, w których wezmą udział eksperci z różnych dziedzin prawa⁴. W tak szerokim zakresie nie mógł on stanowić przedmiotu niniejszej publikacji, dlatego też w pierwszej części książki przedstawione zostały tylko wybrane kwestie.

Najważniejsze postulaty dotyczące usprawnienia procesu koordynacji lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa ze szczególnym uwzględnieniem

² Por. rozdział A. Okrasy i M. Szafrąńskiej w drugiej części książki.

³ Zgodnie z zasadami przyjętymi przez ONZ. United Nations Office of Drugs and Crime, *Handbook on the crime prevention guidelines. Making them work*, Criminal Justice Series, New York 2010, s. 21–23. Por. też wstęp do niniejszej książki.

⁴ Opinię Związku Powiatów Polskich na temat regulacji prawnych i możliwości finansowania zadań powiatów zawiera raport *Samorząd powiatowy w Polsce*, 2013.

zapobiegania przestępczości, kierowane do rządu, parlamentu i społeczności lokalnych, brzmią następująco:

- należy zrezygnować z obligatoryjnego powoływania komisji bezpieczeństwa i porządku i pozostawić starostom decyzję, czy powołać komisję, czy też wybrać inną formę koordynacji – postuluje się **powołanie lokalnego menadżera do spraw bezpieczeństwa**, który połączyłby misję integracji podmiotów wokół problemu zapobiegania lokalnym zagrożeniom (tzn. budowania partnerstwa różnych podmiotów i służb) ze sprawnym zarządzaniem;
- istnieje potrzeba **zwolnienia powiatów z obowiązku uchwalania programów bezpieczeństwa i porządku**, przy jednoczesnym merytorycznym wspieraniu przez państwo procesu ich przygotowywania i realizacji; mimo krytycznej opinii na temat jakości istniejących programów należy bowiem dążyć do ich uchwalania w powiecie – temu celowi mogą służyć takie działania organów władzy centralnej, jak certyfikacja programów, wspieranie finansowe najlepszych projektów oraz nagradzanie najbardziej efektywnych działań;
- należy **powołać na wzór Szwecji narodową radę prewencyjną** przy ministrze spraw wewnętrznych, która będzie wspierać merytorycznie lokalne działania, prowadzić badania w celu rozwoju wiedzy w zakresie zapewniania bezpieczeństwa, certyfikować programy powiatowe i prowadzić konkursy dla zrealizowanych, przynoszących wymierne efekty programów;
- konieczne jest **zreformowanie sposobu dofinansowania lokalnych projektów** za pomocą systemu grantów przyznawanych przez narodową radę prewencyjną, a także w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego oraz publiczno-publicznego;
- należy uchwalić nowy **narodowy program zapobiegania przestępczości** w miejsce krytycznie ocenianego podczas badań Rządowego Programu Ograniczania Przestępczości i Aspołecznych Zachowań „Razem Bezpieczniej”, który utraci moc obowiązującą w 2015 r.

Formy lokalnej koordynacji

Badania funkcjonowania społecznego dwóch instytucji prawnych, jakimi są sprawozdania i programy, skłaniają do rozważań ogólniejszej natury, odnoszących się do możliwości wprowadzania innowacji przez prawo⁵. Mimo jednolitego ustawowego uregulowania tych instytucji praktyka ich implementacji jest bardzo niejednolita i z reguły niezadowalająca. Przyczyny tkwią w ogólności regulacji prawnych albo w ich niedoskonałym kształcie (realizacja zasady zespolenia), odmiennych w poszczególnych powiatach wzorach zarządzania lub

⁵ M. Borucka-Arctowa, *Spoleczne funkcje prawa formułowane w doktrynie, ustawodawstwie i orzecznictwie*, [w:] *eadem* (red.), *Spoleczne poglądy na funkcje prawa*, Wrocław 1982, s. 18–19.

braku wiedzy na temat zasad organizacji i harmonizowania działań w zakresie lokalnego bezpieczeństwa. Czy w związku z tym stanem należy postulować nowelizację przepisów poprzez uchylene art. 38a–c ustawy o samorządzie powiatowym? Dla niektórych powiatów zmiany tej ustawy wprowadzone w 2001 r. były spóźnione, ponieważ znacznie wcześniej wypracowano tam inne skuteczne rozwiązania. Należy jednak podkreślić, że w innych powiatach zastosowanie wskazanych wyżej przepisów przyniosło pozytywne efekty, co stanowić może argument przemawiający za zachowaniem tych instytucji.

Propozycje zmian w społecznościach lokalnych opierają się na dwóch filarach – zapewnieniu lokalnego partnerstwa oraz zagwarantowaniu sprawnego zarządzania. Jak obszernie uzasadniano we wstępie do książki, partnerstwo w jego różnych postaciach pomiędzy ministerstwami, służbami, samorządami lokalnymi, organizacjami pozarządowymi, podmiotami gospodarczymi i obywatelami stanowi integralną część efektywnej polityki bezpieczeństwa lokalnego. W wielu krajach powołuje się partnerstwa, choć trzeba zaznaczyć, że odwoływanie się do tego pojęcia w bardzo różnych kontekstach społecznych poszczególnych państw czyni z niego trudny do zdefiniowania fenomen społeczny. Pozostaje natomiast rozstrzygnąć, w jakiej postaci takie partnerstwo powinno być zorganizowane w Polsce, jeśli komisje bezpieczeństwa i porządku przy starości nie spełniły oczekiwań.

Można wyróżnić kraje, gdzie powołuje się partnerstwa bez podstawy ustawowej – w ramach uprawnień przyznanych poszczególnym podmiotom w odrębnych przepisach, formy tej współpracy zaś wytyczane są, jak ma to miejsce np. w Niemczech, na podstawie doświadczenia nabywanych w czasie wspólnych działań. Do tej grupy państw należy zaliczyć również Serbię, w której nie stworzono podstaw normatywnych dla lokalnych komitetów ds. bezpieczeństwa. Są one powoływane na podstawie statutów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego – ustawa o samorządzie terytorialnym stanowi bowiem ogólnie, że samorządy mogą powołać organy do rozwiązywania konkretnych problemów⁶.

W Szwecji na podstawie ogłoszonego w 1996 r. narodowego programu *Our common responsibility* zaczęto powoływać lokalne rady prewencyjne. W 2000 r. prawie w połowie gmin (*local authorities*) funkcjonowały już rady z lokalnym koordynatorem na czele. Z reguły byli to przedstawiciele policji, służb socjalnych lub szkół. W 2009 r. 88% gmin i dzielnic miast miało takie rady. Przeprowadzone w latach 2005 i 2009 badania pokazały, że nie tylko stopniowo rośnie liczba rad, ale również, że są one bardziej aktywne w różnych dziedzinach, częściej kierują nimi „polityczni lub oficjalni” liderzy, a 71% ich członków reprezentuje władze lokalne. Ponadto zauważono, że częściej niż kiedyś w radach działają specjaliści zajmujący się planowaniem miejskim⁷.

⁶ Por. szczegółowo J. Pogorzelski w trzeciej części książki.

⁷ E. Wennerström, *The Swedish Model of Crime Prevention, Its development in the last two decades and its future challenges*, <http://www.koordinacja.confer.uj.edu.pl/documents/20607704/6ade0c58-9fe8-4499-8b5b-b7ba2b7d8339> (dostęp: 5.05.2014).

W 2014 r. prawie 85% z 290 gmin w Szwecji podpisało, zainicjowane w 2008 r. w całym kraju, porozumienia z policją⁸. Badania Narodowej Rady Prewencyjnej pokazują, że przyczyniają się one do poprawy działań prewencyjnych – partnerzy częściej pracują w sposób wyznaczony przez zasady *problem-oriented policing*. Należy jednak zwrócić uwagę, że dotyczy to z reguły zadań, przy których współpracowali oni już wcześniej. Realizacja porozumień napotyka trudności zarówno w przypadkach, gdy cele albo metody działania poszczególnych podmiotów różnią się, jak również wtedy, gdy cele są zbieżne, lecz metody ich osiągnięcia odmienne lub gdy mimo podobieństwa długoterminowych celów różne są cele krótkoterminowe, np. policja chciałaby eliminować stwarzających problemy obywateli z określonego środowiska, a służby socjalne dążą do ich integracji z otoczeniem. Podobnie jak w innych krajach praktycy w Szwecji mają trudności z analizowaniem przyczyn problemów oraz dobieraniem metod odpowiednich do takiej analizy⁹.

W rekomendacjach postulujemy wykorzystanie szwedzkich wzorów. Można jednak mieć wątpliwości, czy organizacja lokalnej koordynacji prewencji kryminalnej w tym kraju powinna znaleźć zastosowanie w polskich warunkach. W Szwecji kształtowanie lokalnych rad było długim procesem, którego „spontaniczny początek” podobny był do polskich przemian w latach 90. ubiegłego wieku. Jednakże późniejsze powołanie w Polsce obligatoryjnych komisji bezpieczeństwa i porządku czyni odwrót w stronę niesformalizowanych rozwiązań wątpliwym.

Sytuacja w Polsce jest bardziej zbliżona do Wielkiej Brytanii, gdzie na podstawie *Crime and Disorder Act* z 1998 r. powoływane są obligatoryjne partnerstwa dla bezpieczeństwa¹⁰. Wydaje się, że jeżeli polskie powiatowe komisje bezpieczeństwa i porządku mają dalej funkcjonować, to powinny utracić swój obligatoryjny charakter. Podczas analizy prawa oraz prezentacji dotychczasowych doświadczeń zostało wykazane, że chociaż w niektórych powiatach komisje sprawdziły się jako wsparcie starosty i narzędzie koordynacji lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa, to starosta może także swoje zadania realizować skutecznie bez ich powoływania. W tej sytuacji obligatoryjne likwidowanie komisji w całej Polsce przyniosłoby niepożądane konsekwencje w postaci konieczności zastąpienia sprawdzonego rozwiązania innym, o niepewnych skutkach. W przypadku gdy komisja zostałaby powołana przez starostę, to długość jej kadencji powinna być zbieżna z kadencją rady powiatu. Poza korzyściami politycznymi (jednolity skład przez cały czas działania komisji) za takim rozstrzygnięciem przemawia okoliczność, że to rada powiatu uchwała opracowywany przez komisję powiatowy program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego.

⁸ *Ibidem*, ponadto rozdział Ch. Gustaffson w trzeciej części książki.

⁹ Takie problemy są wszakże typowe dla wielu krajów. Por. publikacje przywoływane na stronie internetowej Center for Problem-Oriented Policing, <http://www.popcenter.org/library/> (dostęp: 5.05.2014).

¹⁰ Por. artykuł D. Wilka w trzeciej części książki.

Obok stwierdzonej podczas badań fasadowości w działaniu niektórych komisji przejawem nieposzanowania prawa jest również sposób wykonywania ustawowego obowiązku publikacji sprawozdań z działalności komisji. Co prawda do przeszłości należy niepublikowanie sprawozdań w ogóle, ale formę udostępnianych obecnie sprawozdań należy nadal oceniać krytycznie. Są one często ogólnikowe, powielane w kolejnych latach, nie stanowią rzetelnego źródła wiedzy na temat działalności komisji (jeśli komisja w ogóle działa). Podobnie jak w odniesieniu do części programów nie można uznać takiego postępowania za niezgodne z prawem, ale oznacza ono, że sposób realizacji ustawowego zadania często cechują brak staranności i niedostateczne wypełnianie celów, jakim sprawozdania powinny służyć.

Jeśli starosta zdecydowałby o powołaniu komisji, to **lokalnym władzom należy pozostawić wybór sposobu informowania społeczeństwa o jej działalności** (np. za pomocą strony internetowej miasta/powiatu). Rzetelne sprawozdanie z pracy komisji stanowi ważny element komunikowania się władz powiatu z obywatelami, źródło wiedzy o podejmowanych działaniach, a tym samym środek umożliwiający kontrolę społeczną oraz impuls do angażowania się obywateli w przedsięwzięcia podejmowane w ramach „wspólnej odpowiedzialności” za lokalne bezpieczeństwo. Władze powiatu powinny wszakże dostrzegać taką szansę, a nie traktować obowiązków z art. 38a–c jako zła koniecznego i ograniczać się do robienia tego, co absolutnie konieczne.

Na podstawie przeprowadzonych badań, w tym analizy odpowiednich struktur w innych europejskich krajach, należy poprzeć ideę powoływania lokalnego podmiotu koordynującego działania w zakresie bezpieczeństwa. W Polsce, na skutek regulacji prawnej, utrwaliło się powoływanie ich na szczeblu powiatu, choć – w sytuacji gdyby taka podstawa prawna nie istniała – można byłoby rozważać funkcjonowanie podmiotu koordynującego w gminach. Za powołaniem ich w powiatach przemawia harmonizowanie samorządowych działań prewencyjnych z działaniami powiatowych czy miejskich komend policji oraz zasada niedoskonałego, ale przewidzianego prawnie zespolenia. Argument przeciw takiemu rozwiązaniu stanowi finansowa słabość tego szczebla samorządowej organizacji. Należy jednak zauważyć, że w ramach aktualnie obowiązujących przepisów także gminy mogą organizować we własnym zakresie działania na rzecz zapobiegania przestępczości.

W przypadku rezygnacji z powoływania komisji funkcje koordynacyjne powinien realizować inny podmiot. Jak wynika z badań, taką rolę najczęściej przyjmują policja, straż miejska, organizacje pozarządowe. Może zajmować się tym także wydział odpowiedzialny za zarządzanie kryzysowe. Nie ma przeszkód, aby podmiot ten koordynował również inne działania w zakresie bezpieczeństwa, przede wszystkim w obszarze prewencji kryminalnej. Takie rozwiązanie jest pożądane przede wszystkim w przypadku, gdy wydziały zajmujące się zarządzaniem kryzysowym odpowiadają za realizację powiatowych programów bezpieczeństwa i porządku.

Niezależnie od przyjętego w danym powiecie rozwiązania należy postulować powołanie **lokalnego menedżera bezpieczeństwa** odpowiedzialnego przed starostą. Aby nie tworzyć dodatkowego stanowiska, co wiązałoby się z kosztami, rolę tę można powierzyć jednemu z dyrektorów wydziałów starostwa (urzędu miasta na prawach powiatu) albo wicestarosie. Menedżer powinien przede wszystkim posiadać umiejętność określania oraz wykorzystywania funkcjonalnych oraz instytucjonalnych powiązań między poszczególnymi służbami i organizacjami, jak również budowania relacji między nimi a społeczeństwem obywatelskim. Takie zdolności będą podstawą skutecznej koordynacji działań wobec trafnie zdiagnozowanej wielości celów i potrzeb lokalnych w złożonym z reguły środowisku politycznym. Zadaniem lokalnego menedżera byłoby budowanie strategii działania oraz jej efektywna implementacja. Powinien on ponadto podejmować działania informacyjne, propagandowe, mobilizujące, zwłaszcza w zakresie pozyskiwania społecznej aprobaty lub pomocy w zapewnianiu lokalnego bezpieczeństwa ze strony organizacji pozarządowych i sektora prywatnego. Realizacja tak zdefiniowanych zadań wymaga zdolności w zakresie dobrego zarządzania. Umiejętności techniczne powinny obejmować przede wszystkim znajomość przepisów prawa oraz procedur związanych z zapewnianiem bezpieczeństwa i porządku na poziomie lokalnym.

Koordynacja niektórych szczegółowych działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego może odbywać się w ramach partnerstwa publiczno-publicznego (np. w oparciu o porozumienia z gminami) oraz publiczno-prywatnego, przykładowo z prywatnymi firmami ochrony osób i mienia. W zakresie partnerstwa publiczno-publicznego pożądanym wydaje się też – w przypadku powoływania powiatowej komisji – udział w jej pracach przedstawicieli gmin z terenu powiatu. Takie rozwiązanie jest już stosowane w niektórych powiatach. Partnerstwo publiczno-prywatne w zakresie zapewniania bezpieczeństwa bywa czasami uznawane za ryzykowne ze względu na niebezpieczeństwo prywatyzowania publicznych zadań, które powinny być zarezerwowane dla państwa. Trudno współcześnie podzielać te obawy – należy jedynie postulować wyraźne odgraniczanie zakresu zadań, które muszą pozostać państwowe¹¹. Partnerstwa z prywatnymi podmiotami mogą stanowić częściowe choćby rozwiązanie trudności wynikających z niedostatecznych środków finansowych przeznaczanych na bezpieczeństwo lokalne.

Menedżer bezpieczeństwa, niezależnie od przyjętej w danym powiecie formy organizacyjnej, powinien być odpowiedzialny za realizację powiatowego zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, jeżeli rada powiatu taki **program uchwali, co również powinno być fakultatywne**. Mimo krytycznej oceny analizowanych programów, ich niedostatecznej „koordynacyjnej mocy”, należy opowiedzieć się za ich uchwalaniem, ale tylko w przypadku, gdy nie będą stanowiły zestawienia ustawowych zadań

¹¹ Por. J. Czapska, *Bezpieczeństwo obywateli*, Kraków 2004.

poszczególnych służb i organów, a także zostaną dostosowane do lokalnych potrzeb oraz warunków. Powiatowy program powinien być na tyle szczegółowy, aby wyznaczać konkretne zadania, przewidywać kontrolę, ewaluację oraz sposoby finansowania wykonywanych zadań. Można zastanawiać się, na jaki okres należy uchylać taki program. Z powodów przeanalizowanych w drugiej części książki wydaje się, że maksymalny okres obowiązywania programu powinien, podobnie jak kadencja komisji bezpieczeństwa i porządku, być zbieżny z długością kadencji rady powiatu.

Wobec wspomnianego wcześniej braku wiedzy, a niekiedy także zrozumienia dla potrzeby podejmowania zadań wykraczających poza reagowanie na niebezpieczeństwa przez tradycyjnie działającą policję, przy przygotowaniu i realizacji powiatowego programu konieczne jest zapewnienie merytorycznego wsparcia. Tego rodzaju pomocą powinno służyć państwo, które może uzależnić ewentualne wsparcie finansowe dla autorów programu od uzyskania certyfikatu. Wydaje się, że certyfikacja programów może stać się skutecznym narzędziem służącym poprawie ich jakości.

Rola państwa

Położenie nacisku na wzmocnienie lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa nie zwalnia państwa z podejmowania odpowiednich przedsięwzięć, które nie mogą się ograniczać do utrzymania państwowej policji – choć trudno współcześnie przecenić rolę tej formacji w kształtowaniu modelu zapewniania bezpieczeństwa lokalnego. Państwo nie może rezygnować ze swej inspirującej i wspierającej funkcji, nie powinno też ograniczać się do polityki reaktywnej.

W przygotowanych przez Organizację Narodów Zjednoczonych zasadach pożądanego działania w zakresie zapobiegania przestępczości uznano, że „wszystkie szczeble rządu powinny odgrywać istotną rolę w rozwijaniu efektywnych i humanistycznych strategii prewencji kryminalnej oraz kreowaniu i utrwaleniu instytucjonalnych ram dla ich implementacji i kontroli”¹². Zgodnie z rekomendacjami ONZ efektywnemu zapobieganiu przestępczości sprzyja wypełnienie kilku warunków¹³:

- powołanie centralnego organu dysponującego ekspertami oraz zasobami,
- uchwalenie planu prewencyjnego z jasnymi priorytetami i celami,
- ustanowienie powiązań między odpowiednimi rządowymi organami i koordynacja ich działań,
- wspieranie partnerstwa z organizacjami pozarządowymi, podmiotami komercyjnymi oraz społecznościami lokalnymi,

¹² United Nations Office of Drugs and Crime, *Handbook...*, s. 22.

¹³ *Ibidem*, s. 29–30.

- poszukiwanie form aktywnego udziału społeczeństwa w prewencji kryminalnej poprzez informowanie go o znaczeniu zapobiegania przestępczości i środkach służących jej zapewnieniu,
- zagwarantowanie przez państwo publicznej edukacji oraz współpracy z mediami.

W Europie funkcjonują różne modele udziału państwa w zapewnianiu lokalnego bezpieczeństwa. W niektórych krajach zdecydowano się uchwalić ustawy, które mają wspierać narodowy plan i zasady obowiązkowej współpracy różnych sektorów społeczeństwa z organami centralnymi. W innych państwach na poziomie regionów (albo odpowiadających im jednostek samorządu terytorialnego) powoływane są struktury odpowiedzialne za koordynację prewencyjnych programów oraz promocję prewencji, tworzone z reguły przy współpracy narodowych albo lokalnych organów.

Jedno z największych wyzwań, jakie staje przed państwem w ramach kreowania polityki zapobiegania przestępczości, polega na zachęceniu organów centralnych do wzięcia udziału w wielosektorowym partnerstwie. Czasem bardzo trudno wyjaśnić ministrom zdrowia, rozwoju urbanistycznego czy pracy, że mogą oni wnieść istotny wkład w zapobieganie przestępczości oraz zapewnianie bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Wielu z nich postrzega przestępczość jako obszar odpowiedzialności policji i skłania się do przekazania jej pełnej władzy w tym zakresie. Przeszkodą w rozwijaniu partnerstwa jest również niechęć do dzielenia się informacjami z innymi ministerstwami albo organizacjami pozarządowymi, a także opór przed wykorzystaniem ministerialnych zasobów do udziału w projektach prewencyjnych¹⁴.

Centralne organy zajmujące się prewencją kryminalną powoływane są zarówno w państwach scentralizowanych, np. we Francji, jak i federalnych, takich jak Kanada, Chile czy Południowa Afryka¹⁵. Można wyróżnić następujące podstawowe rozwiązania¹⁶:

- 1) brak jakiegokolwiek specjalnego organu poza istniejącymi strukturami rządowymi, które koordynacją działań z zakresu bezpieczeństwa zajmują się w ramach swych ustawowych (organizacyjnych) zadań, np. odpowiednie biuro w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Austrii;
- 2) nadanie, jak ma to miejsce we Francji, wyznaczonemu kręgowi (rządowych) podmiotów zadań specjalnych w zakresie kształtowania lokalnego bezpieczeństwa. Zbliżony charakter, choć znacznie mniejsze obowiązki niż w przypadku instytucji francuskich, posiada zespół koordynacyjny programu „Razem

¹⁴ *Ibidem*, s. 34–35.

¹⁵ *Ibidem*, s. 30. Przegląd rozwiązań przyjętych w różnych krajach w połowie poprzedniego dziesięciolecia omawia J. Czapska, *Bezpieczeństwo...*, rozdział VI.4.

¹⁶ Przy zastrzeżeniu, że nie jest to podział logiczny i w jednym państwie mogą występować elementy kilku (nie jednego) rozwiązań, w szczególności w odniesieniu do dwóch pierwszych przypadków.

- bezpieczniej” składający się z wyznaczonych ministrów, działających pod kierunkiem ministra spraw wewnętrznych;
- 3) koordynacja działań przez specjalnie powołany w ramach administracji rządowej do tego celu podmiot, taki jak odpowiedni departament w ministerstwach sprawiedliwości czy spraw wewnętrznych; tego rodzaju rozwiązanie przyjęte zostało m.in. w krajach skandynawskich;
 - 4) koordynowanie lokalnych działań na szczeblu całego kraju przez inny podmiot, przeważnie organizację pozarządową (przykład stanowią tu RFN i Litwa);

W Austrii konstytucja najwyższą władzę w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego powierza federalnemu ministrowi spraw wewnętrznych, a wewnątrz kierowanego przez niego resortu jednemu z biur (Büro 1.6) Federalnego Urzędu Policji Kryminalnej (*Bundeskriminalamt*); koordynuje ono programy prewencyjne oraz reprezentuje w tym zakresie Austrię na forum krajowym i międzynarodowym¹⁷.

Na Węgrzech w 2003 r. przyjęto Narodową Strategię dla Społecznej Prewencji Kryminalnej, a w celu wprowadzenia jej w życie powołano Narodową Komisję Zapobiegania Przestępczości. Instytucja ta zrzesza przedstawicieli kluczowych ministerstw zajmujących się takimi kwestiami, jak: zdrowie, polityka mieszkaniowa, edukacja, policja, więziennictwo, samorządy lokalne, instytucje akademickie, Kościoły i organizacje pozarządowe. Nadzór nad komisją sprawuje wydział prewencji kryminalnej Ministerstwa Sprawiedliwości. W narodowej strategii wyznaczono pięć celów priorytetowych – zapobieganie przestępczości nieletnich, przestępczości miejskiej, przemocy domowej, oraz przeciwdziałanie wiktymizacji i powrotom na drogę przestępstwa¹⁸.

Interesującą ewolucję form koordynacji działań w konsekwencji monitorowania wprowadzanych zmian można zaobserwować we Francji. Powołano tam Międzyministerialny Komitet ds. Przeciwdziałania Przestępczości. Składa się on z wybranych ministrów, a na jego czele stoi premier albo minister spraw wewnętrznych. Celem komitetu jest wytyczanie rządowi głównych kierunków działań w zakresie przeciwdziałania przestępczości, koordynowanie poszczególnych przedsięwzięć oraz kontrola wykorzystania środków budżetowych w tym zakresie. Corocznie przedstawia on parlamentowi raport o efektach prowadzonej polityki zapobiegania przestępczości¹⁹.

Koordynacją prewencji kryminalnej w Republice Litewskiej zajmuje się niezależna organizacja pożytku publicznego – Litewskie Centrum Prewencji Przestępczości, która została założona przez Prezydenta Republiki Litewskiej, parlament, rząd, Sąd Najwyższy, samorząd miasta Wilna i Stowarzyszenie Samorządów Litwy. Do podstawowych zadań centrum należy przygotowanie, uzasadnionej wynikami badań naukowych, polityki zwalczania przestępczości, w tym w zakresie

¹⁷ Szerzej G. Wenda w trzeciej części książki.

¹⁸ United Nations Office of Drugs and Crime, *Handbook...*, s. 35

¹⁹ Por. szczegółowo A. Okrasa w trzeciej części książki.

prewencji kryminalnej, inicjowanie i koordynowanie programów zapobiegania przestępczości, spójnych z reformami prowadzonymi w kraju, wdrożenie systemu zapobiegania przestępczości na Litwie, „informacyjna, analityczna, naukowa, metodyczna lub inna pomoc” dla podmiotów zajmujących się prewencją oraz rozwijanie regionalnej i międzynarodowej współpracy w tym zakresie²⁰.

Z rozwiązań przyjętych w innych krajach, realizujących ideę państwa kooperatywnego, szczególną uwagę należy zwrócić na instytucje funkcjonujące w państwach skandynawskich, gdzie powołano specjalne organy ekspercko-doradcze – w Danii w 1971 r., w Szwecji w 1974, w Finlandii w 1999 (a nieformalnie dziesięć lat wcześniej) oraz w 1980 r. w Norwegii. Proponujemy wykorzystać szeroko udokumentowane, poddawane regularnej ocenie oraz modyfikowane w razie potrzeby doświadczenia szwedzkie i **powołać w Polsce Narodową Radę Prewencyjną**.

Szwedzka Narodowa Rada Prewencyjna (*Brottsförebyggande rådet – Brå*) jest podporządkowana ministrowi sprawiedliwości. Została ona utworzona w celu wzmocnienia naukowych podstaw narodowej polityki kryminalnej. Z biegiem czasu rada stała się rządowym ekspertem w zakresie polityki kryminalnej. Od 1994 r. jest odpowiedzialna za sporządzanie oficjalnych krajowych statystyk dotyczących przestępczości i wymiaru sprawiedliwości w zakresie spraw karnych oraz za badanie poczucia bezpieczeństwa obywateli. Rada udostępnia w internecie dane na temat zgłaszanych przestępstw, osób podejrzanych według wieku, płci i rodzaju czynu zabronionego, jak również skazanych według typu przestępstw, sankcji, płci oraz wieku²¹.

Brå opiniuje projekty reform, prowadzi badania służące rozwojowi wiedzy na temat zagrożeń i pomaga w realizacji lokalnych działań prewencyjnych. Obok, wspierających dyrektora tej instytucji, rady naukowej i komitetu nadzoru w jej skład wchodzi sześć wydziałów do spraw: badań i rozwoju, ewaluacji i badań nad policją, badań nad przestępczością ekonomiczną i zorganizowaną, statystyki przestępczości, badań statystycznych oraz rozwoju prewencji kryminalnej²². Wydział Przestępczości Ekonomicznej i Zorganizowanej stanowi prawdopodobnie najbardziej aktywny w Szwecji ośrodek badań nad tymi zagadnieniami²³. Przedmiot zainteresowania Wydziału Badań i Rozwoju jest bardziej zróżnicowany, obejmuje trendy w przestępczości, orzecznictwo i kontakty społeczne z wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych. Narodowa Rada Prewencyjna jest także odpowiedzialna za coroczne sztokholmskie sympozjum kryminologiczne

²⁰ Szczegółowo cele i działalność Litewskiego Centrum Prewencji Przestępczości przedstawiają H. Małewski oraz A. Novikovas w trzeciej części książki.

²¹ *Crime trends in Sweden*, <http://www.bra.se/bra/bra-in-english/home/crime-and-statistics.html> (dostęp: 5.05.2014).

²² Szczegółowe informacje zamieszczone zostały na stronie internetowej: <http://www.bra.se/bra/bra-in-english/home/about-bra.html> (dostęp: 5.05.2014).

²³ F. Estrada, T. Pettersson, D. Shannon, *Crime and Criminology in Sweden*, *European Journal of Criminology* 2012, nr 9, s. 670.

(*the Stockholm Criminology Symposium*), połączone z wręczaniem prestiżowej nagrody kryminologicznej (*Stockholm Prize in Criminology*). Podmiot ten ma silne tradycje kryminologiczne²⁴.

Za znamienne należy uznać zmiany w funkcjonowaniu szwedzkiej rady, które miały miejsce w nieodległej przeszłości. Polegały one na przemianowaniu Wydziału ds. Lokalnej Prewencji Kryminalnej na Wydział Rozwoju Prewencji Kryminalnej oraz na zmianie zasad finansowania lokalnej prewencji. Na początku wspierano przede wszystkim budowanie lokalnych struktur, tj. lokalnych rad prewencyjnych, zachęcanie miejscowych ekspertów do tworzenia map zagrożeń oraz do kierowania się nimi. Później poszukiwano skutecznych metod działania, a zatem odpowiedzi na sformułowane kiedyś w odniesieniu do USA przez L. Shermana pytania, co działa, co nie działa, a co jest obiecujące²⁵. Zdaniem Ch. Gustaffson tego typu ewaluacje lokalnych działań mogą być wykorzystywane przez innych lokalnych aktorów jako wzór postępowania²⁶.

Współcześnie Narodowa Rada Prewencyjna w Szwecji kładzie w swej działalności nacisk na właściwe kształtowanie procesu prewencji kryminalnej, wzrost kooperacji między władzami (*authority*), zwiększanie wiedzy na temat mechanizmów kształtowania przestępczości i metod zapobiegania jej przy jednoczesnej dogłębnej diagnozie lokalnych problemów oraz uwarunkowań. Zdaniem dyrektora tej instytucji, w drugiej połowie poprzedniego dziesięciolecia najpierw rząd, a później też lokalne rady coraz częściej oczekiwały od *Brå* informacji o metodach działań opierających się na udokumentowanej wiedzy naukowej (*evidence-based methods*)²⁷.

Adaptowanie do polskich warunków szwedzkiego wzoru centralnej instytucji wspierającej lokalne działania wiedzą fachową, doradztwem oraz grantami jest lepszym rozwiązaniem niż te, które były stosowane w Polsce do tej pory czy też niż powołanie pozarządowej organizacji zbliżonej do podmiotów działających w Niemczech albo na Litwie. W Niemczech po wielu latach działania *Forum für Kriminalprävention* (DFK) rozważa się zastąpienie go przez odpowiedni organ w ramach federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, co miałoby na celu lepszą realizację zadań wykonywanych obecnie przez DFK²⁸. W Polsce rada powinna zostać podporządkowana resortowi spraw wewnętrznych lub wręcz usytuowana w jego strukturach. Jej zadaniem byłoby wspieranie działań lokalnych, prowadzenie badań w celu rozwoju wiedzy w zakresie zapewniania bezpieczeństwa, analiza statystyk i ocena planowanych reform, tudzież zorganizowanie oraz prowadzenia wspomnianej wcześniej certyfikacji programów powiatowych.

²⁴ *Ibidem*, s. 669.

²⁵ L. Sherman et al., *Preventing crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*, Report to the US congress, Washington 1997.

²⁶ Ch. Gustaffson, w trzeciej części książki. Podobną politykę prowadzi amerykański National Institute of Justice, por. przykładowo: S. Schweig, *Healthy Communities May Make Safe Communities: Public Health Approaches to Violence Prevention*, NIJ Journal 2014, nr 273.

²⁷ E. Wennerström, *The Swedish...*

²⁸ Por. *Dialog über Deutschlands Zukunft*, Ergebnisbericht der Expertinnen und Experten des Zukunftsdialogs der Bundeskanzlerin, 2011–2012.

Funkcja wspierająca owej rady polegałaby przede wszystkim na zapewnieniu specjalistycznej pomocy w zakresie diagnozy stanu bezpieczeństwa, budowania programów, ewaluacji ich realizacji. Choć jej trzon powinni stanowić etatowi specjaliści, to mogłaby ona również korzystać z pomocy ekspertów zewnętrznych, zatrudnianych (kontraktowanych) do określonych zadań. Podmiot ten służyłby także pomocą w poszukiwaniu wiarygodnych instytucji, które wykonywałyby lokalne zlecenia; mógłby on przykładowo prowadzić rejestr specjalistycznych firm, dokonujących na rzecz lokalnych samorządów diagnozy zagrożeń i ewaluacji prowadzonych programów. W tym momencie rekomendacje kierowane są też do przedstawicieli nauki, aby – wzorem nielicznych powiatów w Polsce – ściślej współpracowali oni z organizacjami pozarządowymi czy organami samorządu terytorialnego, prowadząc ewaluację podejmowanych przez nie programów albo w inny sposób wspierając swą wiedzą działania lokalne.

Państwo poprzez radę powinno zapewnić odpowiednio zasoby do realizacji zadań w zakresie zapewniania lokalnego bezpieczeństwa, w tym też określić narzędzia służące zdobywaniu odpowiednich funduszy. Bezpośrednie finansowanie stanowi jedną z możliwych metod. Interesującym i inspirującym rozwiązaniem jest istniejący we Francji system umów o bezpieczeństwie. W kraju tym funkcjonują lokalne umowy o bezpieczeństwie – tzw. CLS nowej generacji, charakteryzujące się stosunkowo dużą szczegółowością (w umowie sprecyzować należy m.in. etapy działań i ich terminy, zaangażowane podmioty, koszty oraz zakładane rezultaty), o określonym czasie obowiązywania (z reguły do trzech lat) oraz oparte na rzetelnej diagnozie lokalnych problemów. Państwo polskie, o czym była mowa w części poświęconej formom lokalnego partnerstwa, powinno zapewnić przejrzysty system finansowania zadań w zakresie bezpieczeństwa w ramach partnerstwa publiczno-publicznego lub publiczno-prywatnego. Wsparcie finansowe powinno dodatkowo polegać na przyznawaniu corocznych nagród dla najlepszych lokalnych inicjatyw w dziedzinie bezpieczeństwa. Brak odpowiednich zasobów może wywoływać bowiem opór lokalnych władz i ich potencjalnych partnerów przy podejmowaniu zadań z zakresu zapobiegania przestępczości.

Narodowy program prewencyjny

W Europie zidentyfikować można różne relacje między narodowym planem (programem, strategią) zapobiegania przestępczości a powoływaniem narodowego organu odpowiedzialnego za implementację i koordynację lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa. W niektórych krajach narodowy program przewiduje powołanie podmiotu odpowiedzialnego za jego realizację (np. na Węgrzech) albo odpowiedni organ taki plan przygotowuje (m.in. w Szwecji). W innych krajach powoływany jest centralny organ bez uchwalania narodowego planu (przykład stanowi Dania). Wreszcie możliwe jest rozwiązanie przyjęte w Polsce, gdzie uchwalono program „Razem Bezpieczniej”, ale nie powołano specjalnego organu, który byłby odpowiedzialny za zapobieganie przestępczości²⁹.

²⁹ Por. szerzej J. Czapska, *Bezpieczeństwo...*, s. 282 i nast.

Na podstawie analizy rozwiązań z różnych krajów **należy opowiedzieć się za uchwaleniem w Polsce narodowego programu zapobiegania przestępczości**. Program powinien opierać się na zasadach przyznania zasadniczej roli kolektywnemu podejściu do prewencji oraz odpowiedzialności państwa za bezpieczeństwo³⁰. Informacje o warunkach, jakie należy spełnić przy jego przygotowaniu, jak również przykłady takich programów z różnych państw zostały zamieszczone w podręczniku ONZ z 2010 r.³¹ W zależności od specyfiki lokalnych zagrożeń środki mogą być kierowane do szczególnie narażonych rejonów czy też przeznaczane na zwalczanie określonych niebezpieczeństw, takich jak przemoc ludzi młodych, narkotyki czy zagrożenia w ruchu drogowym. Ze względu na różnorodność stosowanych rozwiązań poniżej przedstawione zostaną wybrane przykłady, które ilustrują najważniejsze aspekty postulowanego programu.

Japonia przyjęła w 2003 r. pięcioletni plan „kształtowania społeczeństwa odpornego na przestępczość” (*Action Plan to Create a Crime-Resistant Society – APCCS 2003*)³². Zawierał on pięć głównych celów i 148 wspierających je działań (*actions*). Program objął środki socjalne, komunalne (tj. stosowane w społecznościach lokalnych) oraz sytuacyjne służące wsparciu rodziny i społeczności lokalnych, a także redukujące przestępczość nieletnich, mobilizujące obywateli do angażowania się w prewencję, jak też inicjatywy skierowane przeciw handlowi narkotykami, cyberprzestępczości i przestępczości zorganizowanej. Za realizację programu odpowiedzialna była Narodowa Agencja Policyjna działająca we współpracy z odpowiednimi ministrami. Do implementowania tego planu powołano ponadto dwie wewnątrzministerialne grupy. W ostatnim roku obowiązywania programu, na podstawie oceny skutków jego stosowania i diagnozy przyszłych zagrożeń, została uchwalona zrewidowana forma programu (APCCS 2008). Zgodnie z maksymą F. von Liszta przyjęto, że najlepszą polityką kryminalną jest polityka społeczna, co oznacza, że większy nacisk położono na środki prewencji społecznej odnoszące się do przyczyn zagrożeń. Równocześnie zwrócono jednak uwagę na nowe metody przeciwdziałania cyberprzestępczości oraz zagrożeniu terroryzmem³³.

Szkocja realizuje od 2007 r. dziesięcioletni program strategiczny ograniczania przemocy (*Strategic Violence Reduction Plan*)³⁴. Plan jest realizowany pod nadzorem Ministerstwa Sprawiedliwości i Policji. Został on rozesłany do lokalnych władz, służby zdrowia, menedżerów lokalnych partnerstw dla bezpieczeństwa (*community safety partnership managers*), największych organizacji pozarządowych i innych grup. Miał na celu inicjowanie dyskusji, dostarczanie informacji pomocnych w lokalnym planowaniu oraz wzmacnianie zaangażowania różnych

³⁰ United Nations Office of Drugs and Crime, *Handbook...*, rozdział I.

³¹ *Ibidem*, s. 32 i nast.

³² *Ibidem*, s. 33.

³³ Szczegóły zostały opisane w dokumencie *Trends in the economy and crime in Japan in the second millennium* dostępnym na stronie internetowej: www.npa.go.jp/english/seisaku2/crime_reduction.pdf (dostęp: 5.05.2014).

³⁴ United Nations Office of Drugs and Crime, *Handbook...*, s. 34.

podmiotów we wspólną strategię zapobiegania przemoc. Program przewidywał modyfikowanie go w oparciu o monitorowanie jego realizacji³⁵.

Zadaniem Krajowej Rady Zapobiegania Przestępczości w Finlandii jest wprowadzenie w życie programów i strategii przeciwdziałania przestępczości. Pierwszym takim programem był przyjęty w 1999 r. przez rząd fiński Narodowy Program do Spraw Zapobiegania Przestępczości (*Working Together for a Safe Society*), który miał na celu ujednoczenie polityki w tym zakresie oraz promocję bezpieczeństwa. Jego główne założenie stanowiło zainicjowanie w gminach współpracy pomiędzy szkołą, policją, pracownikami socjalnymi i osobami pracującymi z młodzieżą w celu zapobiegania przestępczości oraz antyspołecznym zachowaniom dzieci i młodzieży. Założenia i przyjęte metody odwoływały się w dużej mierze do wiedzy kryminologicznej oraz najnowszych badań naukowych. Rada realizuje także Narodowy Program Powstrzymania Przemocy (*National Program for Reducing Violence*) przyjęty w 2006 r. oraz inne projekty i strategie na rzecz przeciwdziałania przestępczości³⁶.

Jak wspomniano we wstępie, inspirację do zmiany sytuacji w Polsce można czerpać z doświadczeń szwedzkich. W tym kraju uchwalono w 1996 r. program „Nasza wspólna odpowiedzialność” (*Our common responsibility*). Fakt, że obowiązuje on już osiemnaście lat, skłania do refleksji, jaki powinien być poziom ogólności krajowego programu prewencyjnego, jak często należy go uchwalać oraz jakie powinien on zawierać elementy.

Ze względu na obowiązywanie w Polsce Rządowego Programu Ograniczania Przestępczości i Aspołecznych Zachowań „Razem Bezpieczniej” tylko do 2015 r. nagłącą potrzebą staje się uchwalenie nowego narodowego programu, odpowiadającego światowym standardom oraz uwzględniającego doświadczenia innych krajów. Program „Razem Bezpieczniej”, mimo wieloletniego obowiązywania co do zasady nie został w badaniach dobrze oceniony, a w niektórych powiatach jego istnienia nawet nie dostrzeżono.

Jaka policja?

We wstępie do książki podkreślano, że współcześnie policja nie może samodzielnie zapewniać bezpieczeństwa. W zakończeniu należy postawić pytanie: Jakimi cechami charakteryzuje się obecnie ta formacja jako partner lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa? Z perspektywy nowych państw Unii Europejskiej podział ról między policją a samorządem lokalnym szczególnie akcentują H. Malewski i A. Novikovas, analizując sytuację na Litwie. Uważają oni, że „przekazanie wszystkich zadań dotyczących ochrony porządku publicznego policji pozbawiłoby samorządy bardzo ważnej i newralgicznej dla lokalnej społeczności funkcji.

³⁵ Strona internetowa *Violence Reduction Unit*, www.actiononviolence.com (dostęp: 5.05.2014).

³⁶ Por. rozdział J. Stojer-Polańskiej w trzeciej części książki.

Tym samym w znacznym stopniu zostałyby ograniczone znaczenie samorządności jako ważnego instrumentu współczesnej demokracji³⁷.

W prezentacji rozwiązań przyjętych w różnych krajach zwraca się przede wszystkim uwagę na znaczenie idei *community policing*³⁸ (CP, model policji zorientowanej na współpracę ze społecznościami lokalnymi). Ciekawy eksperyment wobec kryzysu posiadanych zasobów podjęto w 2013 r. w Austrii. Aby aktywować kooperację na lokalnym poziomie, minister spraw wewnętrznych zainicjował program służący wzmocnieniu CP na wsiach i w miastach, gdzie nie ma posterunków policji. Specjalni funkcjonariusze policji, nazwani „lokalnymi menedżerami bezpieczeństwa” (*lokale Sicherheitsmanager*) regularnie odwiedzają te miejscowości, aby poszerzać możliwość bezpośrednich kontaktów obywateli z policjantami oraz wzmacniać pozytywny wizerunek policji.

Ze względu na konieczność efektywnego zapewniania bezpieczeństwa rola policji we współpracy ze społecznościami lokalnymi nie może być jednocześnie postrzegana wyłącznie przez pryzmat zasad strategii *community policing* czy też *problem-oriented policing* (POP, oparcie skutecznego działania na rozwiązywaniu problemów). Jej znaczenie poszerza się na skutek ujmowania prewencji kryminalnej zgodnie z modelem *intelligence-led policing* (ILP, w uproszczeniu – zwalczanie przestępczości przez policję polega na zdobywaniu maksymalnej ilości informacji, co ma na celu walkę z najgroźniejszymi grupami przestępczymi)³⁹, a zatem przeciwdziałania terroryzmowi i zorganizowanej przestępczości⁴⁰. Przykładowo w 2011 r. w brytyjskiej strategii wobec zorganizowanej przestępczości ogłoszonej przez Home Office podkreślano, że zachodzi potrzeba, aby działający w społecznościach lokalnych specjaliści od bezpieczeństwa przekazywali obywatelom informacje niezbędne do uwrażliwienia ich na zorganizowaną przestępczość, aby mogli oni podejmować odpowiednie kroki w celu uniknięcia wiktymizacji oraz wspomagali państwo w reagowaniu na poważną przestępczość zorganizowaną⁴¹.

W latach 90. minionego wieku szwedzka policja przeszła reformę zgodną z *community policing* oraz zaczęła bardziej koncentrować się na rozwiązywaniu problemów (*problem-oriented policing*). Po 2005 r. zaczęła ona także działać zgodnie

³⁷ H. Małowski, A. Novikovas w trzeciej części książki.

³⁸ Por. charakterystykę Finlandii autorstwa J. Stojer-Polańskiej, tekst G. Wendy poświęcony Austrii, L. Laskowskiego na temat Słowenii czy J. Pogorzelskiego o Serbii znajdujące się w trzeciej części niniejszej książki. W tym ostatnim kraju sytuacja jest niesłychanie interesująca dla badań nad rozwojem CP, ponieważ realizowana tam od 2002 r. strategia najlepiej rozwija się w wieloetnicznej Wojwodinie, a zatem w tej części Serbii, gdzie od wieków element tożsamości stanowią różnice narodowościowe.

³⁹ N. Tilley, *Modern approaches to policing: community, problem-oriented and intelligence led*, [w:] T. Newburn (red.), *Handbook of Policing*, Cullompton 2009, s. 387–388.

⁴⁰ Por. przykładowo rozdział Ch. Gustafsson w tej książce oraz niektóre analizowane programy narodowe.

⁴¹ Home Office, *Local to global: reducing the risk from organised crime* (Organised Crime Strategy), 2011. Wyniki badań fokusowych na ten temat opublikowano w 2012 r.: K. Bullock, D. Leeney, *Public concern about serious organised crime*, Crime Prevention and Community Safety 2012, vol. 14, s. 278–292.

ze strategią *intelligence-led-policing*. Geneza wdrażania w Szwecji tych rozwiązań wiązała się nie tylko z pojawieniem się nowych zagrożeń, ale również z krytykowaniem dotychczasowego, zbyt szerokiego pojmowania zapobiegania przestępczości. W konsekwencji, chociaż prewencja ciągle stanowi ważną część strategii POP, to policja działa zgodnie z modelem ILP i w tym kontekście rozważane jest nowe, węższe ujęcie prewencji kryminalnej. Wspólna dla poszczególnych krajów jest ponadto troska z powodu nieuchronnej internacjonalizacji przestępczości i podejmowanie działań zarówno w zakresie zapobiegania przestępczości, jak i reorganizacji policji, z reguły polegające na centralizacji⁴² lub zwiększaniu liczebności sił policyjnych.

Jeżeli rekomendacje przygotowane przez zespół badawczy zostaną zaakceptowane, to proces koordynacji działań służących lokalnemu bezpieczeństwu przejdzie w Polsce ewolucję niespotykaną w innych krajach – od spontanicznych działań (lata 90. XX w.) przez obowiązkowe formy regulowane w ustawie (w latach 2001–2014) po rozwój wielu form fakultatywnie dopuszczonych przez prawo, wspieranych merytorycznie i finansowo przez władze centralne realizujące ideę państwa kooperatywnego. Trudno taką drogę rozwoju *a priori* oceniać negatywnie. Eksperyment polegający na wprowadzeniu art. 38a–c do ustawy o samorządzie powiatowym powinien zostać poprzedzony rzetelnymi przygotowaniem oraz akcją informacyjną. Tak się nie stało. Wyniki analizy dogmatycznej i badań empirycznych dowodzą, że należy pozwolić powiatom na wybór optymalnej w określonych warunkach metody koordynacji lokalnego bezpieczeństwa. Proces ten powinien dokonywać się przy merytorycznym i finansowym wspieraniu przez państwo konkretnych rozwiązań instytucjonalnych oraz programów wybranych w każdym powiecie na podstawie profesjonalnej diagnozy zagrożeń, faktycznie funkcjonującej tam (lub dającej się wykształcić) sieci partnerów, a także znajomości polskich i zagranicznych dobrych praktyk.

⁴² Najbardziej wyrazisty przykład stanowi Holandia. Por. rozdział J. Mączki w części trzeciej książki.