



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.11.2012 r.
COM(2012) 717 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY

Sprawozdanie z oceny Europejskiej Sieci Zapobiegania Przestępczości

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY

Sprawozdanie z oceny Europejskiej Sieci Zapobiegania Przestępczości

1. WPROWADZENIE

Zapobieganie przestępczości uznaje się za istotne narzędzie przyczyniające się do zapewnienia obywatelom ochrony i bezpieczeństwa. W **Traktacie z Lizbony** zapobieganie przestępczości wymienia się wśród kluczowych elementów podstawowych służących ustanowieniu i zachowaniu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości¹. Również w **programie sztokholmskim** podkreślono znaczenie zapobiegania przestępczości: „najlepszym sposobem zmniejszenia poziomu przestępczości” – zgodnie z przedstawioną w nim argumentacją – „jest przyjęcie skutecznych środków służących zapobieganiu jakimukolwiek jej występowaniu, w tym propagowanie włączenia społecznego, przez skorzystanie z podejścia multidyscyplinarnego, które obejmuje także przyjęcie środków administracyjnych i propagowanie współpracy między organami administracyjnymi; obywatele Unii mają podobne doświadczenia i w podobny sposób dotyka ich przestępczość i związany z nią brak bezpieczeństwa w codziennym życiu”.

W Europie systematyczne analizy kosztów i korzyści związane z programami zapobiegania przestępczości lub badania nad kosztami przestępczości², które można stosować w celu opracowania środków zapobiegania przestępczości, nie są jeszcze powszechną praktyką, jednak z badań dostępnych w państwach o dłuższej tradycji w tym względzie (Stany Zjednoczone, Zjednoczone Królestwo, Nowa Zelandia i Australia) wynika, że zapobieganie przestępczości przynosi rezultaty, a w każdym razie koszty przestępczości (w tym zarówno szkody materialne, jak i psychiczne wyrządzone ofiarom) są bardzo często wyższe niż koszty jej zapobiegania. Ponadto również wyspecjalizowane organy Narodów Zjednoczonych³ aktywnie promują i wspierają stopniowe przechodzenie na innowacyjne metody polegające raczej na zapobieganiu przestępczości niż na jej karaniu.

Europejską Sieć Zapobiegania Przestępczości (ESZP) ustanowiono decyzją Rady 2001/427/WSiSW, która została uchylona **decyzją Rady 2009/902/WSiSW**. Głównym celem decyzji Rady z maja 2001 r. ustanawiającej ESZP było promowanie działań z dziedziny zapobiegania przestępczości i zapewnienie środków umożliwiających dzielenie się cennymi dobrymi praktykami w zakresie zapobiegania przestępczości. W nowej decyzji Rady z 2009 r. wyszczególniono następujące zadania ESZP:

¹ Artykuł 2 Traktatu z Lizbony stanowi, co następuje: „Celem Unii jest wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów. Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również **zapobiegania** i zwalczania przestępczości”. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:PL:PDF>

² Przykłady obejmują koszty przemocy (Corso, Mercy, Simon, Finkelstein i Miller, 2007 r.) lub przemocy seksualnej (Miller, Taylor i Sheppard, 2007 r.), koszty przestępstw związanych ze spożyciem alkoholu (Miller, Levy, Cohen i Cox, 2006 r.; Miller, Levy, Spicer i Taylor, 2006 r.) koszty wynikające z lęku przed przestępczością (Dolan i Peasgood, 2007 r.), koszty przestępczości w określonych państwach (Aos i in., 2001 r.) oraz koszty opieki w zakresie zdrowia psychicznego (Cohen i Miller, 1998 r.).

³ Sieć Informacji Narodów Zjednoczonych o Zapobieganiu Przestępczości i Wymiarze Sprawiedliwości (UNCJIN), Centrum ds. Zapobiegania Przestępczości Międzynarodowej (UNCICP), Biuro ds. Środków Odurzających i Przestępczości (UNODCCP) (<http://www.uncjin.org/index.html>).

- ułatwianie współpracy, kontaktów oraz wymiany informacji i doświadczeń między podmiotami zajmującymi się zapobieganiem przestępczości;
- gromadzenie, ocena i przekazywanie informacji poddanych weryfikacji, w tym dobre praktyki w zakresie prowadzonych działań w dziedzinie zapobiegania przestępczości;
- organizowanie konferencji, w szczególności dorocznej konferencji dotyczącej dobrych praktyk, oraz innych działań – w tym w zakresie dorocznej europejskiej nagrody w dziedzinie zapobiegania przestępczości – służące realizacji celów Sieci oraz szerokiemu rozpowszechnianiu rezultatów jej działań;
- zapewnianie Radzie i Komisji wymaganej wiedzy fachowej;
- co roku – za pośrednictwem zarządu oraz właściwych organów roboczych – składanie Radzie sprawozdania ze swoich działań; Rada jest proszona o zatwierdzenie sprawozdania i przekazanie go Parlamentowi Europejskiemu;
- przygotowywanie programu pracy opartego na jasno określonej strategii, która uwzględnia identyfikację istotnych zagrożeń przestępczością i reakcję na nie, oraz realizację takiego programu pracy.

W decyzji Rady opisano również strukturę i ramy funkcjonowania ESZP. Oprócz **zarządu** składającego się z **przedstawicieli krajowych** struktura organizacji obejmuje również **komitet wykonawczy**, **punkty kontaktowe**⁴ i **sekretariat**. Komisja Europejska pełni rolę obserwatora⁵ w zarządzie oraz uczestniczy w posiedzeniach komitetu wykonawczego. W regulaminie wewnętrznym ESZP określono zasady współdziałania tych różnych podmiotów ze sobą oraz zasady ich współdziałania z osobami trzecimi.

Podstawowe cele ESZP potwierdzono w **wieloletniej strategii** dla ESZP, którą zarząd przyjął w grudniu 2010 r. na okres do końca 2015 r. W strategii tej szczegółowo omówiono misję ESZP, definiując ją jako „przyczynianie się do rozwoju i promowania podejścia multidyscyplinarnego i zapobiegawczego w odniesieniu do przestępczości i poczucia braku bezpieczeństwa na poziomie europejskim. Mając to na uwadze, Sieć pełni kluczową rolę we wspieraniu decydentów i osób odpowiedzialnych za wdrażanie polityki na poziomie europejskim, krajowym i lokalnym”. W wieloletniej strategii określono także wizję, misję, grupy docelowe i cele strategiczne, które ESZP powinna zrealizować w okresie pięciu lat. Ponadto przedstawiono kierunki polityki ze szczególnym uwzględnieniem czterech rodzajów działań: (i) stanowienie punktu odniesienia dla grup docelowych ESZP; (ii) rozpowszechnianie wiedzy na temat zapobiegania przestępczości; (iii) wspieranie zapobiegania przestępczości na poziomie krajowym i lokalnym oraz (iv) opracowywanie polityki i strategii UE w zakresie zapobiegania przestępczości.

Jako grupy docelowe ESZP wskazano: (i) osoby odpowiedzialne za wdrażanie polityki i decydenci na poziomie lokalnym; (ii) osoby odpowiedzialne za wdrażanie polityki

⁴ Zgodnie z art. 6 decyzji Rady punkty kontaktowe wspierają przedstawicieli krajowych przy wymianie informacji dotyczących zapobiegania przestępczości na poziomie krajowym i przy wymianie wiedzy fachowej na ten temat w ramach Sieci.

⁵ Obecnie jest 5 obserwatorów reprezentujących Chorwację, agencje UE (Europol, Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii) oraz Komisję Europejską i Sekretariat Rady. Obserwatorzy mogą uczestniczyć w działaniach prowadzonych przez zarząd ESZP, ale nie mają prawa głosu.

i decydenci na poziomie krajowym; oraz (iii) odpowiednie agencje unijne i międzynarodowe, organizacje, grupy robocze itd. Bardziej szczegółowe priorytety określa się następnie w rocznych programach prac.

ESZP korzysta obecnie ze wsparcia finansowego w ramach szczegółowego programu „Zapobieganie i walka z przestępczością”⁶ w formie dotacji w wysokości 845 000 EUR na okres od połowy 2011 r. do połowy 2014 r.

Zgodnie z art. 9 decyzji Rady z 2009 r. Komisja przedstawia Radzie do dnia 30 listopada 2012 r. sprawozdanie z oceny działalności Sieci koncentrujące się na skuteczności prac Sieci i jej sekretariatu z właściwym uwzględnieniem współdziałania pomiędzy Siecią i innymi odpowiednimi zainteresowanymi stronami.

W programie sztokholmskim Rada Europejska wezwała Komisję do przedłożenia wniosku w sprawie utworzenia **Centrum Monitorowania ds. Zapobiegania Przestępczości** (OPC), „którego zadania będą polegały na gromadzeniu, analizie i rozpowszechnianiu informacji (również statystyk) dotyczących przestępczości, w tym przestępczości zorganizowanej, i zapobiegania przestępczości, na wspieraniu i promowaniu państw członkowskich i instytucji Unii podejmujących działania zapobiegawcze, jak również na wymianie najlepszych praktyk. OPC powinno korzystać z prac prowadzonych w ramach ESZP i z ich oceny. Powinno ono objąć ESZP lub ją zastąpić, a jego sekretariat powinien zostać umieszczony w ramach jednej z istniejących agencji unijnych i działać jako oddzielna jednostka”. W programie sztokholmskim wskazano, że wniosek należy przedstawić nie później niż do 2013 r.

Z tego powodu w niniejszym dokumencie ocenia się działalność ESZP w ciągu ostatnich dwóch i pół roku oraz przedstawia zalecania na następne lata, w tym rozważanie możliwości ustanowienia Centrum Monitorowania ds. Zapobiegania Przestępczości.

2. OCENA ZEWNĘTRZNA

Aby naświetlić możliwości dalszego rozwoju ESZP, na początku 2012 r. przeprowadzono niezależną ocenę zewnętrzną ESZP⁷. W ocenie zewnętrznej uwzględniono szereg aspektów związanych z ESZP, w tym z wynikami jej działalności w ciągu ostatnich dwóch i pół roku, jej organizacją i zarządzaniem, a także zawarto kilka wariantów dalszego rozwoju.

Ogólnie rzecz biorąc, w ocenie zewnętrznej stwierdzono, że ESZP działa stosunkowo dobrze i poczyniła duże postępy w odniesieniu do celów wyznaczonych w decyzji Rady z 2009 r. i wieloletniej strategii na lata 2010–2015. W wyniku przyjęcia decyzji Rady z 2009 r. i działań następczych strategia i grupy docelowe ESZP są dużo jaśniej zdefiniowane. Zostały one umocnione i nadano im bardziej profesjonalny charakter, zwłaszcza w następstwie ustanowienia nowego sekretariatu, który zapewnił bardzo potrzebne wsparcie działań Sieci.

⁶ Program wsparcia finansowego Komisji Europejskiej na rzecz zapobiegania i zwalczania przestępczości http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/prevention-of-and-fight-against-crime/index_en.htm.

⁷ Ocenę tę przeprowadziło Centrum Strategii i Ewaluacji (CSSES). Badanie jest dostępne na stronach internetowych DG do Spraw Wewnętrznych http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/index_en.htm.

W porównaniu ze stanem rzeczy, jaki miał miejsce przy przeprowadzaniu ostatniej oceny⁸, rozwiązano problemy związane z szeregiem niedociągnięć, działania ESZP są bardziej ukierunkowane i poprawiono jakość i ilość informacji. Na przykład od 2012 r. sekretariat ESZP sporządza „**dokumenty tematyczne**”. Pierwszy dokument dotyczący roli sportu, nauki oraz sztuki w zapobieganiu przestępczości wśród dzieci i młodzieży („Sport, science and art in the prevention of crime among children and youth”) opierał się na pracy wykonanej przez poprzednie trzy prezydencje. W czerwcu 2012 r. sekretariat ESZP opublikował pierwszy półrocznik „**European Crime Prevention Monitor**” (Europejski Monitor Zapobiegania Przestępczości), w którym podaje się informacje na temat sytuacji przestępczych i tendencji przestępczych oparte na statystykach, badaniach i sprawozdaniach z różnych źródeł. Celem tych sprawozdań jest zapewnienie szybkiego i istotnego, ale selektywnego przeglądu sytuacji i tendencji w odniesieniu do przestępczości i zapobiegania przestępczości. W skład grup docelowych wchodzi osoby odpowiedzialne za wdrażanie polityki i decydenci na poziomie lokalnym, krajowym i europejskim.

Ponadto nowe inicjatywy, takie jak utworzenie **bazy danych zainteresowanych stron**, rozpowszechnianie **zmienionego biuletynu informacyjnego**, stosowanie rozwiązania „**world café**” podczas posiedzeń zarządu i wprowadzenie **badania dotyczącego informacji zwrotnych od zainteresowanych stron**, przyczyniły się do ściślejszej współpracy, lepszych kontaktów, lepszej wymiany informacji i doświadczeń między podmiotami zajmującymi się zapobieganiem przestępczości (na przykład przyjęta niedawno przez Bułgarię strategia krajowa dotycząca zapobiegania przestępczości opiera się w znacznym stopniu na informacjach ESZP). W trakcie posiedzeń zarządu ESZP w większym stopniu rozpatrywano zagadnienia merytoryczne, a nie aspekty proceduralne. W konkursie o **europejską nagrodę w dziedzinie zapobiegania przestępczości (ECPA)** bierze obecnie udział większa liczba państw członkowskich.

Inne istotne działania obejmują ogółem **18 projektów badawczych**, które od 2009 r. otrzymywały wsparcie w ramach programów pracy ESZP. Projekty te dotyczyły zapobiegania przemocy domowej, sprawiedliwości naprawczej, opracowywania oszacowań kosztów ekonomicznych przestępczości, opracowywania środków administracyjnych w celu zwalczania przestępczości zorganizowanej, ograniczania recydywy wśród młodzieży, prowadzenia mediacji sąsiedzkich, promowania włączenia społecznego, opracowywania dobrych praktyk zarządzania konfliktami w UE itp. Z wynikami wszystkich projektów można się zapoznać na stronach internetowych ESZP. W 2008 r. sporządzono szereg **przeglądów systematycznych** dotyczących różnych inicjatyw i działań w celu zapobiegania działalności przestępczej. Od tego czasu nie opublikowano jednak ani jednego przeglądu systematycznego aż do maja 2012 r., gdy duńska sieć zapobiegania przestępczości opublikowała na stronach internetowych ESZP przegląd systematyczny dotyczący skuteczności działań z zakresu mentoringu i zajęć w czasie wolnym dla młodzieży stanowiącej grupę ryzyka.

Na stronie internetowej ESZP, pomimo jej ograniczeń technicznych, dostępna jest obecnie bardziej rozwinięta **internetowa baza danych** dobrych praktyk z **opcją wyszukiwania**, można też na niej znaleźć aktualne **informacje na temat strategii i środków zapobiegania przestępczości**.

W ocenie zewnętrznej wskazano jednak również **szereg niedoskonałości**: 1) w ramach oceny nie znaleziono dowodów na to, że działania ESZP są zawsze powiązane z priorytetami UE

⁸ Ocena ESZP przeprowadzona przez CSES w latach 2008–2009 [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/docs/evaluation_of_eucpn_final_report_\(cses_11_03_09\).pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/docs/evaluation_of_eucpn_final_report_(cses_11_03_09).pdf)

i państw członkowskich w zakresie zapobiegania przestępczości; 2) jakość wyników pracy ESZP jest ogólnie dobra, i wyniki te są użyteczne, nadal można je jednak jeszcze bardziej dostosować do grup docelowych; 3) ESZP odnosi ogólnie mniejsze sukcesy w docieraniu do grup docelowych na poziomie lokalnym niż na poziomie krajowym lub na poziomie UE (mimo że dwa z wyżej wspomnianych produktów – dokumenty tematyczne i European Crime Prevention Monitor – są specjalnie przeznaczone dla osób odpowiedzialnych za wdrażanie polityki na poziomie krajowym i lokalnym); 4) znaczną liczbę projektów dotyczących zapobiegania przestępczości wspieranych w ramach szczegółowego programu „Zapobieganie i walka z przestępczością” wdraża się bez angażowania lub nawet informowania ESZP; 5) istnieje znacząca różnica w skuteczności zdolności rotacyjnej prezydencji w celu zapewnienia przywództwa ESZP; 6) nie zrealizowano zamiaru umieszczenia kluczowych dokumentów w różnych językach UE na stronach internetowych, aby przyciągnąć szersze grono czytelników i dostarczyć zainteresowanym stronom, szczególnie na poziomie lokalnym, dokumentację uzupełniającą; 7) wydaje się, że wiele z tych punktów kontaktowych nie tworzy wartości dodanej w odniesieniu do funkcjonowania i widoczności ESZP, a w wielu państwach członkowskich nie istnieją żadne punkty kontaktowe; 8) na działania ESZP przeznaczane są stosunkowo skromne środki finansowe, a jej działania i wyniki są proporcjonalne do wkładów finansowych; 9) podniesienie statusu ESZP wymaga jeszcze większych wysiłków.

3. ROLA ESZP

Przez większą część minionej dekady ESZP rozwijało się przy braku silnych ram legislacyjnych UE. UE miała ograniczone kompetencje⁹ w dziedzinie zapobiegania przestępczości, a zakres jej uprawnień ograniczał się głównie do obszaru przestępczości zorganizowanej. W wyniku zmian wprowadzonych przez Traktat z Lizbony do Traktatu o Unii Europejskiej (Traktat UE) i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) UE powierzono ważniejszą rolę w zakresie zapobiegania przestępczości.

Znalazło to odzwierciedlenie w art. 84 wersji skonsolidowanej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który stanowi, że Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, „mogą ustanowić środki w celu promowania i wspierania działania państw członkowskich w dziedzinie zapobiegania przestępczości, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich”.

Zasadniczo można stwierdzić, że w ostatnich latach na wiele sposobów podkreślono unijny wymiar zapobiegania przestępczości, w tym poprzez szereg inicjatyw podjętych w celu wspierania państw członkowskich w ich wysiłkach zmierzających do zwalczania działalności przestępczej¹⁰. Ze względu na coraz bardziej transgraniczny charakter przestępczości

⁹ Artykuł 2 Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską stanowi, że: „Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości”. Artykuł 29 akapit drugi odnosi się do „[...] zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej lub innej, zwłaszcza terroryzmu, handlu ludźmi i przestępstw przeciwko dzieciom, nielegalnego handlu narkotykami oraz nielegalnego handlu bronią, korupcji i nadużyć finansowych, [...]” <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/oj/2006/ce321/ce32120061229pl00010331.pdf>

¹⁰ Przepisy poświęcone w szczególności zapobieganiu przestępczości wprowadzono w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar (art. 18), jak również w dyrektywie 2011/93/UE w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej

i zatarcie¹¹ różnicy między przestępczością zorganizowaną a tak zwaną drobną przestępczością pospolitą, aby zapewnić większe szanse na odniesienie sukcesu, konieczne jest posiadanie skutecznych ram UE dla działań w zakresie zapobiegania przestępczości na wszystkich poziomach.

Mimo że przez wiele lat wskaźniki przestępczości wykazywały w Europie tendencję spadkową¹², w niektórych państwach członkowskich¹³ można zaobserwować odwrócenie tej tendencji, co być może stanowi odzwierciedlenie skutków recesji gospodarczej¹⁴. Ponadto dla obywateli UE istotne pozostają kwestie bezpieczeństwa¹⁵. W konsekwencji zapobieganie przestępczości i współpraca na poziomie UE w celu jego wspierania pozostaje priorytetem głównych zainteresowanych stron ESZP i ogółu obywateli UE¹⁶. Dlatego też nadal uzasadnione są racje przemawiające za dalszym rozwojem ESZP.

4. PRZYSZŁY ROZWÓJ ESZP

W poniższej sekcji zawarto zalecenia dotyczące uporania się z niedoskonałościami, które zostały stwierdzone w toku oceny zewnętrznej. Dwa z nich wydają się wyróżniać: przede wszystkim konieczność zajęcia się kwestią widoczności ESZP¹⁷ i powiązana z nią konieczność lepszego powiązania działań ESZP z uzgodnionymi priorytetami na poziomie UE, w tym poprzez stworzenie synergii z innymi inicjatywami i podmiotami. Przyczyni się to do lepszego ukierunkowania działań i gromadzenia wiedzy fachowej na temat konkretnych

(art. 23). W strategii UE na rzecz wyeliminowania handlu ludźmi na lata 2012-2016 – COM(2012)286 final – jednym z kluczowych priorytetów (priorytet B) jest prewencja w zakresie handlu ludźmi.

¹¹ Dobry przykład zatarcia tej granicy między przestępczością zorganizowaną a drobną przestępczością pospolitą stanowią przestępstwa popełnione przez mobilne grupy przestępcze określane jako przestępczość wędrowna. Przestępstwa te obejmują: kradzież sklepową, kradzież metalu, kradzież ładunku, włamania i kradzież kieszonkową.

¹² W większości państw UE poziom przestępczości systematycznie spadał w okresie od około 2002 r. do 2003 r., chociaż w niektórych państwach członkowskich (Danii, Finlandii, Luksemburgu, Portugalii, Rumunii i Szwecji) miała miejsce tendencja wzrostowa. Najbardziej zauważalny ogólny spadek przestępczości nastąpił w takich państwach, jak: Cypr, Grecja, Malta, Polska i Zjednoczone Królestwo. Ponadto w przypadku Zjednoczonego Królestwa nawet ostatnie dane (przestępstwa zarejestrowane przez [policję](#) w Anglii i Walii) wskazują na dalszy spadek o 4,2 % w roku od końca marca 2011 r. do marca 2012 r. Całkowita liczba przestępstw odnotowanych w dziesięciu na dziesięć głównych kategorii przestępstw spadła w stosunku do roku poprzedniego, zaś w przypadku szkód wynikających z przestępczości odnotowano spadek o prawie 10 % (źródło: tabele Policji Zjednoczonego Królestwa). Za tymi ogólnymi tendencjami kryją się jednak istotne różnice w rozwoju poszczególnych rodzajów przestępstw. Od lat 2006-2007 policja odnotowała więcej przestępstw w szeregu państw członkowskich, w szczególności w zakresie [włamań](#) i [handlu narkotykami](#). Z drugiej strony rodzaje przestępstw, w przypadku których zauważono najistotniejszy spadek, to kradzież pojazdów silnikowych, a także przestępstwa z użyciem przemocy i rozboje (źródło: Eurostat – Statistics in Focus, Crime and criminal justice (Przestępczość i wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-006/EN/KS-SF-12-006-EN.PDF).

¹³ Zob. relacje mediów na temat Grecji (<http://www.balkananalysis.com/greece/2011/05/15/organized-crime-in-greece-statistics-trends-and-police-countermeasures-in-2011-2/>).

¹⁴ Zob. też ocenę zagrożenia przestępczością zorganizowaną (OCTA) (2011 r.) s. 6: „Ostatni światowy kryzys gospodarczy i związane z nim ograniczenia finansowe sprawiły, że społeczności stały się bardziej tolerancyjne wobec nielegalnych towarów, w szczególności towarów podróbionych”.

¹⁵ Dziewięciu na dziesięciu Europejczyków uważa przestępczość zorganizowaną za poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa UE, zob. EUROBAROMETR nr 371 z 2011 r. s. 28.

¹⁶ Zgodnie z badaniem przeprowadzonym wśród głównych zainteresowanych stron do celów niniejszej oceny niemal dwie trzecie (65,2 %) respondentów wskazało, że współpraca na poziomie unijnym między państwami członkowskimi służąca wspieraniu działań z zakresu zapobiegania przestępczości jest „bardzo” lub „dość” istotna. Potwierdzają to ustalenia badania specjalnego Eurobarometru nr 380 „Awareness of Home Affairs” (Świadomość w zakresie spraw wewnętrznych) z czerwca 2012 r., s. 51–60, zgodnie z którymi dziewięciu na dziesięciu Europejczyków (91 %) zgodziło się, że instytucje unijne i rządy poszczególnych państw członkowskich powinny nawiązać ściślejszą współpracę do celów zwalczania terroryzmu i przestępczości.

¹⁷ Ogólnie mała liczba odpowiedzi na badanie oraz duża liczba odpowiedzi „nie wiem” to tylko dwa przykłady świadczące o tym, że ESZP i jej działania nie są jeszcze powszechnie znane.

dziedzin przestępczości, umożliwiając osiągnięcie większych korzyści ze współdziałania na poziomie lokalnym oraz na poziomie UE, a tym samym odnosząc się także do kwestii braku widoczności ESZP.

4.1. Jakich głównych zmian wymaga ESZP?

Po pierwsze, można podjąć szereg środków w celu poprawy wyników, wpływu i wartości dodanej ESZP.

- 1) ESZP powinna bardziej systematycznie **dostosowywać swoje priorytety do uzgodnionych priorytetów UE**, w tym do priorytetów określonych w strategii bezpieczeństwa wewnętrznego, cyklu polityki UE i innych inicjatywach powiązanych z bezpieczeństwem popieranych przez państwa członkowskie UE (przykładowo istnieją oczywiste powiązania między ESZP a nieformalną siecią punktów kontaktowych w ramach podejścia administracyjnego¹⁸ do zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej¹⁹, których dalsze zbadanie może okazać się korzystne).
- 2) W związku z powyższym ESZP powinna wzmocnić swoją rolę we wnoszeniu **wkładu w kształtowanie polityki UE i państw członkowskich** w dziedzinie zapobiegania przestępczości. Obecnie wkład ESZP na poziomie UE pozostaje niewielki.
- 3) Należy wspierać bardziej strategiczne podejście do określania działań ESZP i wzmocniania jej roli we wnoszeniu wkładu w kształtowanie polityki na poziomie UE i państw członkowskich poprzez opracowanie w dłuższej perspektywie **funkcji monitorującej o charakterze obserwacyjnym**²⁰. Ustanowienie lepszej bazy wiedzy na temat zapobiegania przestępczości należy przeprowadzić przede wszystkim z wykorzystaniem dostępnych danych (np. z Europolu lub Eurostatu), jednocześnie unikając powielania elementów innych inicjatyw.
- 4) W celu wsparcia takich działań monitorujących ESZP powinna kontynuować **współpracę z Eurostatem i innymi podmiotami** w celu wprowadzenia lepszych

¹⁸ Tzw. „podejście administracyjne” do zwalczania przestępczości zorganizowanej można najlepiej opisać jako połączenie narzędzi na poziomie administracyjnym służących uniemożliwieniu przestępczości zorganizowanej przeniknięcia do sektora publicznego, gospodarki lub kluczowych części administracji publicznej. Konkluzje Rady w sprawie walki z przestępstwami popełnianymi przez mobilne (przemieszczające się) grupy przestępcze zostały przyjęte w listopadzie 2010 r. i zawierały przepisy dotyczące utworzenia nieformalnej sieci punktów kontaktowych w sprawie podejścia administracyjnego. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/118169.pdf. Sieć utworzono w 2011 r., ale nie ma ona wsparcia sekretariatu.

¹⁹ Decyzja Komisji w sprawie ESZP (art. 2. ust. 2) umożliwia ESZP sprawdzenie „wszystkich środków, które mają na celu ilościowe i jakościowe zmniejszenie – lub przyczynianie się do zmniejszenia – przestępczości i poczucia braku bezpieczeństwa obywateli [...]”. Podobnie w wieloletniej strategii ESZP stwierdzono, że ESZP powinna przyczyniać się do „promowania podejścia multidyscyplinarnego i zapobiegawczego w odniesieniu do przestępczości”. Ze względu na efektywność i zrównoważony charakter konieczna jest większa synergia między ESZP i siecią, ewentualnie również z organizacyjnego punktu widzenia.

²⁰ Może to obejmować rozwijanie lepszego zrozumienia trendów na poziomie UE i wśród państw członkowskich w odniesieniu do przestępczości, ustanowienie przeglądu struktur instytucjonalnych w zakresie zapobiegania przestępczości, strategii i polityki państw członkowskich (część tych informacji jest już dostępna) oraz zakresu, w jakim można dokonać jego oceny, przeprowadzenie oceny wpływu środków zapobiegania przestępczości na różne rodzaje działalności przestępczej.

informacji statystycznych na poziomie UE oraz w celu uniknięcia jakiegokolwiek powielania elementów trwających lub planowanych działań²¹.

- 5) ESZP powinna dalej **rozwijać swoje wyniki** w celu zwiększenia możliwości reagowania na potrzeby głównych zainteresowanych stron pod warunkiem dostępności niezbędnych zasobów. Sekretariat ESZP ma do odegrania istotną rolę w tym zakresie. Ponadto należy zachęcić państwa członkowskie do bardziej aktywnego wkładu w pracę ESZP (np. poprzez bardziej regularne dostarczanie informacji lub wskazywanie najlepszych praktyk), tym samym zapewniając lepszej jakości wyniki.
- 6) Kluczowym priorytetem ESZP powinno być wydawanie materiałów na temat dobrych praktyk dla osób odpowiedzialnych za wdrażanie polityki w zakresie zapobiegania przestępczości na poziomie regionalnym i lokalnym, w tym w sposób oparty na popycie. Zdolność ESZP do podjęcia takich działań zależy od zintensyfikowania tworzenia sieci kontaktów na poziomie UE z uwzględnieniem osób odpowiedzialnych za wdrażanie polityki i od możliwości przekształcenia wyników tego i innych działań (np. ECPA) w użyteczne materiały.
- 7) W okresie objętym przeglądem ESZP nawiązała **bliższe relacje z szeregiem innych podmiotów**. Priorytetowo należy w tym zakresie potraktować takie podmioty jak Eurostat, CEPOL (ze względu na możliwość zwiększenia zdolności ESZP do dotarcia do osób odpowiedzialnych za wdrażanie polityki na poziomie lokalnym) i Europol (ze względu na rolę, jaką Europol może odegrać przy ustalaniu przyszłych wyzwań i priorytetów w dziedzinie zwalczania przestępczości zorganizowanej).
- 8) Należy poprawić zawartość, opracowanie graficzne i przystępność dla użytkownika **strony internetowej ESZP**, najlepiej poprzez utworzenie nowej strony internetowej, ponieważ wydaje się, że obecna strona osiągnęła granice możliwości technicznych, jeżeli chodzi o dalsze dostosowanie ich do potrzeb użytkowników.

Po drugie, chociaż zmiany wprowadzone decyzją Rady z 2009 r. przyczyniły się do poprawy organizacji ESZP i zarządzania nią, można wprowadzić dalsze ulepszenia za pomocą szeregu środków.

- 1) Nadal istnieje znaczna różnica w **skuteczności i zdolności rotacyjnych prezydencji ESZP** w odniesieniu do zapewnienia przywództwa ESZP. Chociaż istnienie rotacyjnych prezydencji jest nadal istotne, głównie z powodu tworzenia „poczucia odpowiedzialności” wśród państw członkowskich UE, państwa członkowskie powinny zobowiązać się do przydzielenia wystarczających zasobów na rzecz prezydencji ESZP. Sekretariat powinien być silnie zaangażowany w zapewnianie wsparcia w zakresie planowania i wdrażania priorytetów.
- 2) Należy także bardziej szczegółowo **określić rolę przedstawicieli krajowych (członków zarządu ESZP)**, zwłaszcza w odniesieniu do promowania ESZP w ich państwach. Przedstawiciele krajowi państw członkowskich, które przystąpiły do UE w ostatniej dekadzie, nadal mają wiele do nauczenia się w kwestii włączenia zapobiegania przestępczości do ich ogólnej polityki bezpieczeństwa. ESZP jest dla nich przede wszystkim użytecznym źródłem informacji i inspiracji. Większość

²¹ ESZP i Eurostat biorą udział w grupie ekspertów wspierających Komisję we wdrożeniu planu działań w zakresie statystyk dotyczących przestępczości na lata 2011–2015 COM(2011) 713 final.

pozostałych państw członkowskich ma wieloletnie doświadczenie w zakresie zapobiegania przestępczości i niektóre z nich aktywnie się nim dzielą. Sukces ESZP w bardzo dużym stopniu zależy jednak od aktywnego wkładu wszystkich przedstawicieli krajowych w działania sieci podczas posiedzeń zarządu ESZP i poza nimi.

- 3) W odniesieniu do roli **obserwatorów** zarządu ESZP należy a) wyjaśnić, kto powinien posiadać ten status i b) określić, że ich obecność na posiedzeniach zarządu powinna decydować o tym, czy należy wciąż przyznawać im ten status.
- 4) Ponieważ istnieje niewiele dowodów potwierdzających wartość dodaną **punktów kontaktowych** ESZP w promowaniu ESZP i jej działań, należy dokonać przeglądu²² ich roli i przynajmniej lepiej ją zdefiniować, np. zapewniając ustanowienie przez wszystkie państwa członkowskie punktów kontaktowych, które następnie powinny zostać przekształcone w aktywną sieć osób odpowiedzialnych za wdrażanie polityki w zakresie zapobiegania przestępczości, ściśle powiązaną z działaniami ESZP. W ramach rozwiązania alternatywnego można całkowicie porzucić koncepcję punktów kontaktowych ESZP i zastąpić je np. siecią pracowników akademickich, którzy w poszczególnych przypadkach mogą zapewniać wkład w działania ESZP z perspektywy naukowej.
- 5) W badaniach ogólnie potwierdzono, że **sekretariat** ESZP osiąga dobre wyniki we wspieraniu Sieci pomimo ograniczonych zdolności (3 pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy). W rzeczywistości ustanowienie sekretariatu jest prawdopodobnie najważniejszą zmianą strukturalną, która przyczyniła się do poprawy ogólnego funkcjonowania Sieci. Sprawniejszy sekretariat będzie ważnym atutem w dalszym rozwoju ESZP.

4.2. ESZP a „Centrum Monitorowania ds. Zapobiegania Przestępczości” przewidziane w programie sztokholmskim

Chociaż nie istnieje jednoznaczna definicja „centrum monitorowania” na poziomie UE, ogólnie uznaje się, że wspólne kluczowe zadania i działania europejskich centrów monitorowania (lub organizacji posiadających cechy centrum monitorowania) obejmują przynajmniej następujące aktywności:

1. regularne **gromadzenie, monitorowanie, analiza, interpretacja i rozpowszechnianie danych** do wszystkich zainteresowanych stron w zakresie określonej dziedziny polityki w różnych państwach w celu zapewnienia UE i państwom wchodzącym w jej skład ogólnego przeglądu sytuacji, środków lub działań opracowanych we właściwych im sferach odpowiedzialności;
2. identyfikacja **nowych trendów i najlepszych praktyk** w państwach członkowskich często w oparciu o **wspólny zestaw kluczowych wskaźników** umożliwiający w pewnym stopniu dokonanie porównania między różnymi państwami członkowskimi;
3. wydawanie zestawów **dokumentów technicznych, sprawozdań, badań i innych dokumentów** opracowanych konkretnie w celu rozpowszechniania informacji wśród grup docelowych, takich jak decydenci, społeczności akademickie, osoby

²² Zob. przypis 4 w odniesieniu do ich roli zgodnie z decyzją Rady.

odpowiedzialne za wdrażanie polityki w zakresie zapobiegania przestępczości i ogół społeczeństwa;

4. wspieranie **tworzenia sieci kontaktów i wymiany między zainteresowanymi stronami** poprzez organizowanie grup roboczych, forów lub posiedzeń.

ESZP obecnie ma jedynie zaczątki cech charakterystycznych dla „centrum monitorowania”.

Oprócz szczególnych wniosków i zaleceń określonych powyżej w toku zewnętrznej oceny zbadano też różne bardziej ogólne warianty w odniesieniu do rozwoju ESZP. Obejmowały one utrzymanie stanu obecnego, ulepszenie ESZP, ustanowienie Europejskiego Centrum Monitorowania ds. Zapobiegania Przestępczości i likwidację ESZP.

Wariant 1: Utrzymanie stanu obecnego

Utrzymanie sytuacji w obecnej formie oznaczałoby, że ESZP prawdopodobnie będzie dalej funkcjonować w dość zadowalający sposób. Oznacza to jednak również, że nie nastąpi rozwiązanie problemów związanych ze stwierdzonymi niedociągnięciami, a wartość dodana ESZP nie zostanie w pełni wykorzystana w sposób spełniający pod każdym względem oczekiwania będące podstawą decyzji z 2009 r. Może to prowadzić do utraty zainteresowania Siecią przez główne strony zainteresowane, co grozi doprowadzeniem w ostateczności do wariantu 4: likwidacji ESZP. Z tych i innych powodów wymienionych w wariant 4, wariant 1 nie jest zalecany.

Wariant 2: ESZP +

Aby skonsolidować poczynione dotychczas postępy i umożliwić dalszy stopniowy rozwój zgodny z zaleceniami wymienionymi w sekcji IV.1, podwyższone zostaną zdolności ESZP w celu zajęcia się głównymi priorytetami zainteresowanych stron dzięki sprawniejszemu sekretariatowi i szeregowi środków, które zwiększą widoczność Sieci. Ulepszenia te można byłoby osiągnąć poprzez podwojenie bardzo skromnych obecnie zasobów, co nadal stanowiłoby względnie niewielki budżet w porównaniu do budżetów podobnych sieci. Dodatkowe koszty mogą obejmować (i) powiększenie sekretariatu (przewidywane 180 000 EUR dla 2 dodatkowych pracowników x 2 lata = 360 000 EUR), (ii) opracowanie strony internetowej i jej utrzymanie (= 150 000 EUR za okres 2 lat) oraz (iii) wzmocnienie roli/utworzenie sieci punktów kontaktowych lub w ramach rozwiązania alternatywnego ustanowienie sieci pracowników akademickich (np. 2 posiedzenia rocznie x 2 = 100 000 EUR). Ogólne koszty w odniesieniu do ESZP wyniosłyby około 600 000 EUR rocznie lub 1,2 mln EUR za 2 lata. Należy to porównać z obecnym poziomem finansowania (ok. 300 000²³ EUR rocznie).

Wariant 3: Europejskie Centrum Monitorowania ds. Zapobiegania Przestępczości

Ustanowienie pełnoprawnego centrum monitorowania poprawiłoby zdolność ESZP w zakresie monitorowania i analizowania trendów w dziedzinie zapobiegania przestępczości. Chociaż ten rodzaj danych jest istotny dla głównych zainteresowanych stron na poziomie krajowym, zainteresowane strony na poziomie regionalnym i poziomie lokalnym były przede wszystkim zainteresowane czerpaniem przykładu z dobrych praktyk i innymi rodzajami informacji będącymi obecnie wynikiem pracy ESZP. W ocenie wartości dodanej centrum

²³ Dotacja na działania wynosząca 845 000 EUR obejmująca okres trzech lat wymaga współfinansowania przez państwa członkowskie UE na poziomie 5 %.

monitorowania należy także uwzględnić wiążące się z nim koszty, które są znacznie wyższe niż te przedstawione w wariantcie 2. Począwszy od szacowanych kosztów wariantu 2 (1,2 mln EUR), dodatkowe wymagane fundusze mogą obejmować (i) 2 dodatkowych pracowników sekretariatu w celu wsparcia koordynacji gromadzenia i analizy danych z monitorowania (180 000 EUR x 2 lata = 360 000 EUR) i (ii) dotacje na rzecz punktów kontaktowych w celu gromadzenia danych (średnio 25 000 EUR rocznie na każde państwo członkowskie x 2 lata = 1,4 mln EUR). Całkowite koszty wyniosą około 3 mln EUR za okres dwóch lat. Ryzyko jest również większe ze względu na połączenie względnie wysokich kosztów i zmiany ukierunkowania, niekoniecznie będącej w równym stopniu korzystną dla wszystkich zainteresowanych stron.

Wariant 4: Likwidacja ESZP

Istnieje bardzo małe poparcie dla likwidacji ESZP. Powszechnie uznaje się, że ESZP przynosi coraz większe korzyści państwom członkowskim, zwłaszcza od czasu przyjęcia decyzji Rady z 2009 r. Likwidacja ESZP zmniejszy zdolność UE i państw członkowskich w zakresie promowania zapobiegania przestępczości oraz utrudni zaangażowanie państw członkowskich i innych głównych zainteresowanych stron w pomoc w przygotowaniu i wdrażaniu innowacyjnych i inteligentnych metod zapobiegania przestępczości w sposób uzupełniający klasyczne działania z zakresu egzekwowania prawa. Najwięcej stracą na tym państwa członkowskie, których polityka zapobiegania przestępczości jest nadal na wczesnym etapie. Biorąc pod uwagę, że nadal istotne są racje przemawiające za współpracą na poziomie UE w zakresie zapobiegania przestępczości, takie działanie nie byłoby zgodne z potrzebami głównych zainteresowanych stron. Ponadto z uwagi na względnie niskie koszty operacyjne ESZP oszczędności byłyby niewielkie.

5. UWAGI KOŃCOWE

ESZP dowiodła swojej wartości jako coraz bardziej użyteczny instrument wsparcia decydentów na poziomie UE i krajowym, posiadający również znaczny potencjał stworzenia wartości dodanej na poziomie lokalnym. W oparciu o coraz lepszy bilans Sieci Komisja jest pewna, że ESZP będzie nadal przystosowywać się w celu sprostania nowym wyzwaniom.

Z powodów określonych w sekcji 4.2, a także ze względu na pozytywne zmiany w ostatnich dwóch latach (z zastrzeżeniem uwzględnienia zaleceń zawartych w sekcji 4.1) Komisja uznaje, że **utworzenie Centrum Monitorowania ds. Zapobiegania Przestępczości**, opartego na ESZP lub będącego dodatkiem do niej, na razie **ani nie stanowi pilnej konieczności, ani nie jest pożądane w perspektywie krótkoterminowej pod względem politycznym czy finansowym**.

Z tego powodu wariantem preferowanym jest ulepszenie ESZP (ESZP +), zwłaszcza poprzez sekretariat wyposażony w lepsze zasoby, ponieważ umożliwi to ESZP skupienie się na konsolidacji poczynionych do tej pory postępów i na dalszej poprawie jej funkcjonowania zgodnie z zaleceniami zawartymi w sekcji IV i ocenie zewnętrznej. Konieczne są szczególne starania w celu zwiększenia widoczności działań sieci i aktywnego informowania o tych działaniach zainteresowanych stron. ESZP ma zaczątki cech charakterystycznych dla „centrum monitorowania” i może z czasem rozwinąć i wzmocnić te cechy. Rozpoczęto już prace wstępne w tym zakresie w ramach obecnej umowy o udzielenie dotacji finansowanej za pośrednictwem szczegółowego programu „Zapobieganie i walka z przestępczością”.

Koszty stopniowego rozwoju ESZP szacuje się na kwotę około 1,2 mln EUR za okres dwóch lat, licząc od momentu wygaśnięcia obecnej dotacji na działania (połowa 2014 r.). Państwa członkowskie mogą zdecydować się na samodzielne finansowanie ESZP lub – jako rozwiązanie alternatywne – na współfinansowanie w ramach szczegółowego programu finansowego „Zapobieganie i walka z przestępczością” (poprzez dotację na działania).

Niezależnie od jakiegokolwiek ewentualnego przyszłego wniosku o wsparcie finansowe w ramach szczegółowego programu „Zapobieganie i walka z przestępczością” rozwój ESZP w przyszłości powinien być powiązany z większym zaangażowaniem ze strony wszystkich państw członkowskich w aktywne wsparcie działań ESZP.

Komisja uznaje, że należy utworzyć grupę roboczą członków zarządu ESZP wspieraną przez sekretariat w celu rozważenia zaleceń zawartych w niniejszym sprawozdaniu w sekcji IV i w ocenie zewnętrznej i odniesienia się do nich.

Komisja zaleca, aby działania ESZP w okresie następnych trzech lat (2013–2015) zostały poddane ponownej ocenie w 2016 r. Będzie można wtedy również ponownie rozważyć użyteczność utworzenia Centrum Monitorowania ds. Zapobiegania Przestępczości. Komisja z zainteresowaniem oczekuje kontynuacji debaty w sprawie dalszego rozwoju ESZP na podstawie niniejszego sprawozdania, zwłaszcza z innymi instytucjami UE i państwami członkowskimi.