

Bruksela, 4 grudnia 2023 r.
(OR. en)

16327/23

ENFOPOL 529
CRIMORG 203
COSI 241
JAI 1611

WYNIK PRAC

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Data:	4 grudnia 2023 r.
Do:	Delegacje
Nr poprz. dok.:	15327/23
Dotyczy:	Konkluzje Rady w sprawie dalszych działań na rzecz zapobiegania przestępczości w Europie – Konkluzje Rady (4 grudnia 2023 r.)

Delegacje otrzymują w załączniku konkluzje Rady w sprawie dalszych działań na rzecz zapobiegania przestępczości w Europie zatwierdzone przez Radę (ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) na jej 3992. posiedzeniu, które odbyło się 4 grudnia 2023 r.

Konkluzje Rady w sprawie dalszych działań na rzecz zapobiegania przestępczości w Europie

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

ŚWIADOMA, że przestępczość zorganizowana stanowi poważne zagrożenie dla europejskich obywateli, przedsiębiorstw i instytucji państwowych, a także dla całej gospodarki i wymaga reakcji ze strony UE;

ODNOTOWUJĄC, że zachowania antyspołeczne mogą leżeć u podstaw zachowań przestępczych, a przestępczość pospolita może być bezpośrednio powiązana z przestępczością zorganizowaną;

PODKREŚLAJĄC, że każda reakcja na przestępczość powinna uwzględniać podejście całościowe i że zapobieganie przestępczości stanowi integralną część tego podejścia;

ŚWIADOMA, że europejska sieć zapobiegania przestępczości (ESZP) definiuje zapobieganie przestępczości jako „etycznie akceptowalne i oparte na dowodach działania, które służą zmniejszeniu ryzyka występowania przestępczości i jej szkodliwych skutków i których ostatecznym celem jest dążenie do poprawy jakości życia i bezpieczeństwa osób fizycznych, grup i społeczności”;

ODNOTOWUJĄC, że zapobieganie przestępczości już stanowi integralną część unijnej polityki w wielu konkretnych obszarach polityki, takich jak przestępczość zorganizowana, cyberprzestępczość, zwalczanie radykalizacji postaw, przestępczość środowiskowa, handel ludźmi, niegodziwe traktowanie dzieci w celach seksualnych, przemoc domowa i broń palna;

ŚWIADOMA, że wśród państw członkowskich istnieją różnice co do modeli zapobiegania przestępczości na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym oraz że art. 84 TFUE pozwala Parlamentowi Europejskiemu i Radzie ustanawiać środki służące promowaniu i wspieraniu działań państw członkowskich w dziedzinie zapobiegania przestępczości, z wyłączeniem jakiejkolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych obowiązujących w państwach członkowskich;

ODNOSZĄC się do komunikatu z 2004 r. pt. „Crime Prevention in the European Union” („Zapobieganie przestępczości w Unii Europejskiej”)¹, w którym podkreślono kluczową rolę władz regionalnych i lokalnych (wspieranych, w miarę możliwości, przez władze krajowe) w zapobieganiu przestępczości, jak również znaczenie współpracy na szczeblu UE w celu ułatwiania tych działań i zapewniania im odpowiedniego wsparcia, niezależnie od polityk krajowych stosowanych w państwach członkowskich;

UWZGLĘDNIAJĄC przyjęte w 2016 r. konkluzje Rady w sprawie administracyjnego podejścia do zapobiegania poważnej i zorganizowanej przestępczości oraz do jej zwalczania², w których podkreślono konieczność opracowania i udoskonalenia administracyjnego podejścia do zapobiegania przestępczości i do jej zwalczania, w szczególności przestępczości poważnej i zorganizowanej, przedstawiono szereg działań wymagających dalszego rozwijania przez państwa członkowskie, unijne agencje i Komisję oraz zwrócono uwagę na konieczność współpracy między europejską siecią zapobiegania przestępczości (ESZP) a europejską siecią ds. podejścia administracyjnego (ESPA);

ODNOSZĄC się do programu sztokholmskiego z 2009 r. (Rada Europejska, 2010 r.), w którym podkreślono, że najskuteczniejszymi środkami zapobiegawczymi są środki ukierunkowane na zachowania wywołujące poczucie braku bezpieczeństwa, a ponadto zwrócono uwagę, że obywatele UE „mają podobne doświadczenia i w podobny sposób dotyka ich przestępczość i związany z nią brak bezpieczeństwa w codziennym życiu” (pkt 4.3.2), oraz zauważono coraz silniejsze powiązania między przestępczością lokalną a poważniejszymi formami przestępczości transgranicznej;³

PODKREŚLAJĄC, że program sztokholmski przewiduje utworzenie Centrum Monitorowania ds. Zapobiegania Przestępczości (OPC), które powinno objąć lub zastąpić ESZP i którego zadaniem będzie, między innymi, wspieranie państw członkowskich i unijnych instytucji w procesie przyjmowania środków zapobiegawczych i wymiany optymalnych rozwiązań z uwzględnieniem wniosków z oceny przeprowadzonej przez Komisję w 2012 r.⁴;

¹ Komunikat Komisji skierowany do Rady i Parlamentu Europejskiego „Crime Prevention in the European Union” (COM(2004) 165 final).

² 9935/16, 9 czerwca 2016 r.

³ 2010/C 115/01

⁴ COM(2012) 717 final.

ODNOSZĄC się do przyjętej w 2021 r. przez UNODC deklaracji z Kioto⁵ (Deklaracja w sprawie czynienia postępów w obszarach zapobiegania przestępczości, wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i praworządności: w kierunku realizacji Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030), w której podkreślono znaczenie opracowywania, wdrażania i oceniania strategii zapobiegania przestępczości – w tym ich skuteczności – uwzględniających przyczyny, w tym przyczyny pierwotne, i czynniki ryzyka, które powodują, że poszczególne grupy społeczne są bardziej podatne na przestępczość, i przewidujących dzielenie się optymalnymi rozwiązaniami w celu wzmocnienia naszych zdolności; jak również znaczenie utworzenia na szczeblu rządowym stałego organu centralnego, który będzie odpowiedzialny za wdrażanie polityk dotyczących zapobiegania przestępczości, oraz tworzenia partnerstw między agencjami i koordynowania działań na szczeblu lokalnym w ramach planu działania;

UWZGLĘDNIAJĄC komunikat Komisji skierowany do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie strategii Unii Europejskiej w zakresie unii bezpieczeństwa (2020–2025)⁶, w którym określono podejście do bezpieczeństwa obejmujące całe społeczeństwo i pozwalające w sposób efektywny i skoordynowany reagować na szybko zmieniający się krajobraz zagrożeń, aby w zintegrowany sposób zaradzić zagrożeniom cyfrowym i fizycznym w całym ekosystemie unii bezpieczeństwa,

ODNOTOWUJĄC, że w strategii zwalczania przestępczości zorganizowanej⁷ Komisja stawia sobie za cel usprawnienie wymiany wiedzy i optymalnych rozwiązań w zakresie zapobiegania przestępczości za pośrednictwem europejskiej sieci zapobiegania przestępczości;

ODNOTOWUJĄC, że, zgodnie z celami wieloletniej strategii ESZP na lata 2021–2025⁸ rola tej sieci nie ogranicza się do wymiany informacji, ale obejmuje również tworzenie i wspieranie skutecznych działań w dziedzinie zapobiegania przestępczości podejmowanych na szczeblu lokalnym, krajowym i unijnym;

⁵ Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości, maj 2021 r., *Kyoto declaration on advancing crime prevention, criminal justice and the rule of law: towards the achievement of the 2030 agenda for sustainable development*.

⁶ COM(2020) 605 final.

⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie unijnej strategii zwalczania przestępczości zorganizowanej 2021–2025, COM/2021/170 final.

⁸ *EUCPN Multiannual Strategy 2021-2025*, dokument przyjęty 2 grudnia 2020 r.

UWZGLĘDNIAJĄC zalecenia i wnioski przedstawione w sprawozdaniu oceniającym Komisji Europejskiej z 2023 r. dotyczącym europejskiej sieci zapobiegania przestępczości (ESZP)⁹, w którym uznano, że inwestowanie w polityki i narzędzia służące zapobieganiu przestępczości ma zasadnicze znaczenie oraz że ESZP stanowi dla Unii wartość dodaną, ponieważ oferuje decydom i praktykom w całej UE dostęp do wiedzy na temat zapobiegania przestępczości oraz ułatwia wymianę optymalnych rozwiązań między decydentami i praktykami z różnych państw członkowskich UE;

ODNOTOWUJĄC, że przeprowadzona ocena wskazuje na istnienie szeregu czynników, które uniemożliwiają sieci pełne wykorzystanie jej potencjału, zwłaszcza czynników takich jak brak kontaktów – głównie na szczeblu lokalnym – między jej członkami a decydentami i praktykami, brak dostatecznie ukierunkowanych wskazówek i wsparcia w zakresie konkretnych potrzeb zainteresowanych podmiotów oraz brak synergii między działaniami sieci a innymi inicjatywami dotyczącymi zapobiegania przestępczości realizowanymi na szczeblu UE.

ODNOTOWUJĄC wartość dodaną, jaką mogłyby wnieść wspólne horyzontalne cele strategiczne, jeśli chodzi o wdrażanie operacyjnego planu działania 2022 europejskiej multidyscyplinarnej platformy przeciwko zagrożeniom przestępstwami (EMPACT)¹⁰ – w szczególności wspólny horyzontalny cel strategiczny nr 7, „Zapobieganie przestępczości, podnoszenie świadomości i ograniczanie szkód, wczesna identyfikacja ofiar i udzielanie im pomocy”, koordynowany przez ESZP, oraz wspólny horyzontalny cel strategiczny nr 9, „Podejście administracyjne”, koordynowany przez ESPA, zdefiniowany jako „dodatkowy sposób zapobiegania niewłaściwemu wykorzystywaniu legalnej infrastruktury i zwalczania tego zjawiska poprzez współpracę między różnymi agencjami polegającą na wymianie informacji i podejmowaniu działań w celu tworzenia utrudnień dla działalności przestępczej”¹¹ i mający na celu zapobieganie wykorzystywaniu takiej legalnej infrastruktury przez przestępców;

PODKREŚLAJĄC potrzebę dalszego usprawniania i formalizowania współpracy między właściwymi organami unijnymi i krajowymi w celu zapobiegania przestępczości zorganizowanej i jej zwalczania, która to współpraca powinna wykraczać poza już prowadzoną między państwami członkowskimi współpracę organów ścigania i organów wymiaru sprawiedliwości,

STWIERDZA, ŻE ISTNIEJE POTRZEBA POPRAWY WEWNĘTRZNEGO FUNKCJONOWANIA EUROPEJSKIEJ SIECI ZAPOBIEGANIA PRZESTĘPCZOŚCI I DALSZEGO USPRAWNIANIA ZAPOBIEGANIA PRZESTĘPCZOŚCI NA SZCZEBLU LOKALNYM, REGIONALNYM, KRAJOWYM I EUROPEJSKIM.

⁹ SWD (2023) 202 final.

¹⁰ 14378/22, Bruksela, 7 listopada 2022 r.

¹¹ Definicja uzgodniona przez ESPA 8 listopada 2019 r.

ZWRACA SIĘ DO PAŃSTW CZŁONKOWSKICH, by:

1. optymalnie wykorzystywały i usprawniały współpracę obejmującą aktywny udział w europejskiej sieci ds. podejścia administracyjnego (ESPA) i europejskiej sieci zapobiegania przestępczości (ESZP), wzmacniając rolę przedstawicieli krajowych i punktów kontaktowych w celu przyczynienia się do osiągnięcia ogólnego celu ESZP zgodnie z decyzją Rady 2009/902/WSiSW¹²;
2. rozważyły możliwość opracowania lub zaktualizowania krajowych strategii zapobiegania przestępczości lub powiązanych dokumentów, aby wzmocnić i rozwinąć działania w zakresie zapobiegania przestępczości w całym społeczeństwie, nie tylko w ramach systemu wymiaru sprawiedliwości, ale również wśród innych zaangażowanych podmiotów w celu zapewnienia multidyscyplinarnego podejścia i zaangażowania wielu zainteresowanych podmiotów z uwzględnieniem odpowiednich aspektów podejścia administracyjnego;
3. prowadziły konkretne i specjalistyczne działania w dziedzinie zapobiegania przestępczości w celu:
 - a) nadzorowania opracowywania i wdrażania konkretnych strategii zapobiegania przestępczości, jak również koordynowania wdrażania działań podejmowanych przez odpowiednie zainteresowane podmioty krajowe, regionalne i lokalne i przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego działające w tej dziedzinie;
 - b) wspierania i opracowywania działań w zakresie zapobiegania przestępczości – na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym z zastosowaniem podejścia opartego na dowodach;
 - c) propagowania udziału i współpracy uniwersytetów, podmiotów lub instytucji publicznych i prywatnych i czołowych nauczycieli akademickich w opracowywaniu i wdrażaniu działań i funkcji zapobiegawczych;

¹² Decyzja Rady 2009/902/WSiSW z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiająca Europejską Sieć Zapobiegania Przestępczości (ESZP) i uchylająca decyzję 2001/427/WSiSW, Dz.U. L 321 z 8.12.2009, s. 44–46; zob. w szczególności art. 6 ust. 5, w którym stwierdza się, że: „[k]ażdy przedstawiciel krajowy jest odpowiedzialny za promowanie działań Sieci na poziomie krajowym i lokalnym oraz ułatwianie zapewniania, utrzymywania i wymiany materiałów związanych z zapobieganiem przestępczości między swoim państwem członkowskim i Siecią”, i art. 6 ust. 6, w którym stwierdza się, że: „[p]unkty kontaktowe wspierają przedstawicieli krajowych przy wymianie informacji dotyczących zapobiegania przestępczości na poziomie krajowym i przy wymianie wiedzy fachowej na ten temat w ramach Sieci”.

- d) wzmocnienia funkcji punktów kontaktowych w odniesieniu do działań poszczególnych sieci i forów, takich jak ESZP, ESPA, krajowe rady ds. zapobiegania przestępczości i inne fora¹³, aby zacieśnić koordynację sieci ekspertów w tej dziedzinie;

WZYWA SEKRETARIAT EUROPEJSKIEJ SIECI ZAPOBIEGANIA PRZESTĘPCZOŚCI (ESZP), by:

4. zapewniał przedstawicielom krajowym i punktom kontaktowym, którzy zostali wyznaczeni zgodnie z decyzją Rady w sprawie ESZP, wsparcie niezbędne do wykonywania ich zadań przewidzianych w tej decyzji Rady;
5. ukierunkowywał działania na priorytety i potrzeby państw członkowskich i dostosowywał te działania do tych priorytetów i potrzeb, z uwzględnieniem odpowiednich ocen zagrożeń na szczeblu krajowym, jak również rozwoju sytuacji na szczeblu UE;
6. pogłębiał bazę dowodową w zakresie środków zapobiegania przestępczości – poprzez ocenianie skuteczności i wpływu odpowiednich środków zapobiegawczych i wspieranie państw członkowskich we wdrażaniu przetestowanych i skutecznych środków zapobiegania przestępczości;
7. pogłębiał stosunki robocze w ramach EMPACT, zwłaszcza z podmiotami kierującymi EMPACT i unijnymi agencjami, w celu aktywnego przyczyniania się do uwzględniania kwestii zapobiegania przestępczości (w tym jako koordynator wspólnych horyzontalnych celów strategicznych nr 7 i 9);
8. ułatwiał regularną koordynację i komunikację wyspecjalizowanych ekspertów ds. zapobiegania przestępczości – reprezentujących środowisko akademickie, społeczeństwo obywatelskie i władze lokalne – za pośrednictwem przedstawicieli krajowych w ESZP i przedstawicieli krajowych w ESPA w celu ułatwienia wymiany wiedzy, optymalnych rozwiązań i wiedzy fachowej między państwami członkowskimi i tym samym skutecznego zapobiegania przestępczości i jej zwalczania;
9. wdrożył program szkoleniowy uwzględniający potrzeby państw członkowskich w dziedzinie zapobiegania przestępczości w celu zwiększenia zdolności państw członkowskich w zakresie skutecznego zapobiegania przestępczości i jej skutecznego zwalczania; monitorował i oceniał wdrażane środki oraz znaczenie opracowywania środków zapobiegawczych wśród społeczeństwa, w szczególności wśród ludzi młodych;

¹³ Takie jak Europejskie Forum Bezpieczeństwa Miejskiego (EFUS).

WZYWA KOMISJĘ EUROPEJSKĄ, by:

10. wzmocniła filar zapobiegawczy unijnej strategii zwalczania przestępczości zorganizowanej – w ramach wdrażania istniejącej strategii i jej weryfikowania w przyszłości, tak by opracować kompleksową unijną strategię zapobiegania przestępczości.
11. zapewniła środki finansowe niezbędne do wspierania i wzmacniania funkcji sieci ESZP i ESPA jako centrum europejskiego zapobiegania przestępczości, zapewniających doradztwo i wsparcie unijnym instytucjom i organom i państwom członkowskim w dziedzinie zapobiegania przestępczości;
12. rozważyła i zbadała możliwość wprowadzenia długoterminowego rozwiązania dla sekretariatu ESZP, które zapewni jego trwałość i stabilność, w tym możliwość jego rozwoju jako Centrum Monitorowania ds. Zapobiegania Przestępczości (OPC) i rozszerzenia jego zadań na:
 - a) gromadzenie, analizowanie i rozpowszechnianie wiedzy na temat przestępczości (w tym statystyk) i zapobiegania przestępczości w odniesieniu do konkretnych obszarów polityki w różnych państwach członkowskich, co pomoże stworzyć ogólny obraz środków zapobiegania przestępczości w UE, w tym pojawiających się tendencji;
 - b) opracowanie na szczeblu UE wspólnego zestawu kluczowych wskaźników zapobiegania przestępczości, przy wsparciu sieci punktów kontaktowych w każdym kraju do celów gromadzenia danych;
 - c) zapewnianie państwom członkowskim i instytucjom unijnym doradztwa i wsparcia w zakresie przyjmowania i wdrażania środków zapobiegawczych i wymiany dobrych praktyk;
13. ułatwiała ściślejszą współpracę między ESZP i ESPA, jak również między innymi odpowiednimi organizacjami, takimi jak Europejskie Forum Bezpieczeństwa Miast (EFUS) i unijne inicjatywy, projekty i sieci, w celu tworzenia wspólnych spostrzeżeń i synergii przy rozwijaniu i rozpowszechnianiu wiedzy i optymalnych rozwiązań;

**WZYWA PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE I AGENCJE DS. WYMIARU
SPRAWIEDLIWOŚCI I SPRAW WEWNĘTRZNYCH, by:**

14. rozważyły rozszerzenie zakresu działań szkoleniowych o wiedzę gromadzoną przez ESZP i ESPA w celu dostosowywania szkoleń i analizy przykładów do potrzeb multidyscyplinarnych grup specjalistów zajmujących się zapobieganiem przestępczości, z wykorzystaniem zdolności CEPOL-u;
15. rozważyły możliwość zintensyfikowania działań szkoleniowych w dziedzinie zapobiegania przestępczości, aby wesprzeć wdrażanie wspólnego horyzontalnego celu strategicznego nr 7 („Zapobieganie przestępczości i ograniczanie szkód, udzielanie pomocy ofiarom, podnoszenie świadomości”) i wspólnego horyzontalnego celu strategicznego nr 9 („Podejście administracyjne”), strategii i planów działania w zakresie zapobiegania przestępczości, przy pomocy między innymi CEPOL-u oraz ESZP i ESPA, jak również EMPACT;
16. zbadały możliwość rozszerzenia puli partnerów na partnerów spoza organów ścigania, aby wzmocnić multidyscyplinarny aspekt EMPACT i tym samym zwiększyć możliwości wdrażania różnych rodzajów środków zapobiegania przestępczości;

ZALECA COSI, aby w ramach swojego mandatu koordynował, wspierał, nadzorował, monitorował i oceniał wdrażanie działań przewidzianych w niniejszych konkluzjach Rady;

ZWRACA SIĘ DO PREZYDENCJI, by informowała Radę lub odpowiedni organ przygotowawczy Rady o postępach we wdrażaniu działań przewidzianych w niniejszych konkluzjach Rady, w tym by podkreślała również istniejące niedociągnięcia.
