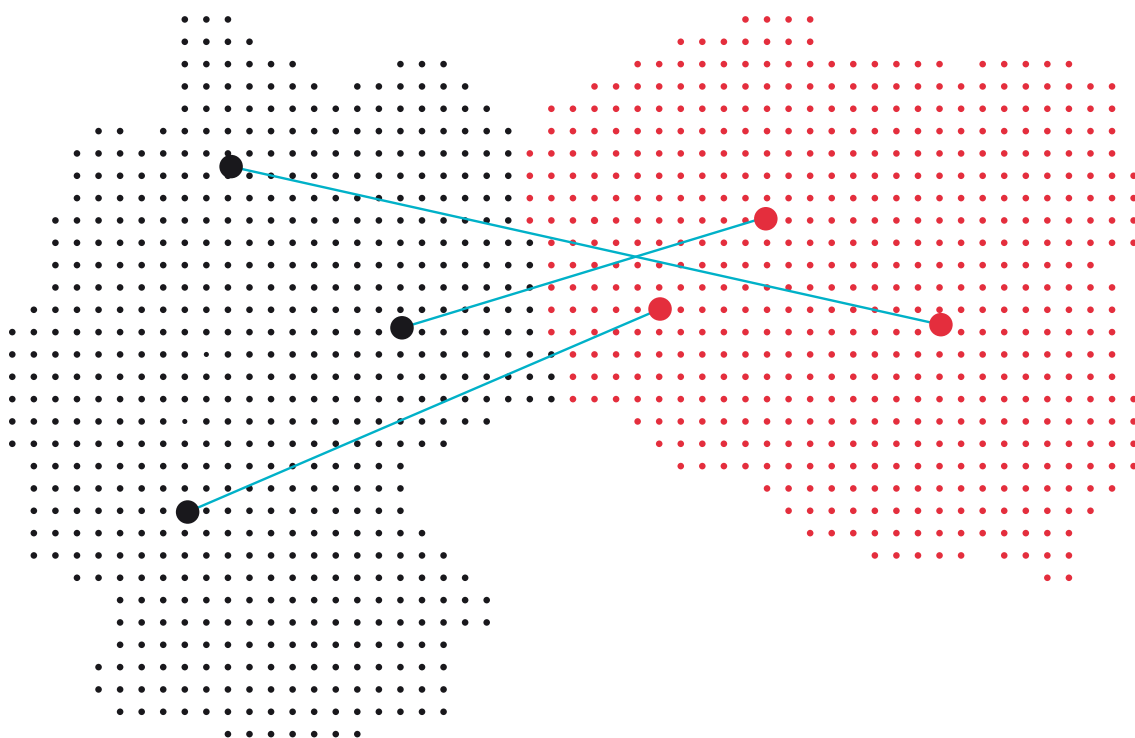


SLOGANY CZY KONKRETY?

POLSKO-NIEMIECKA WSPÓŁPRACA
NA RZECZ ZWALCZANIA PRZESTĘPCZOŚCI
PRZYGRANICZNEJ

FAKTY I OCENA

AGNIESZKA ŁADA



AGNIESZKA ŁADA

SLOGANY CZY KONKRETY?

POLSKO-NIEMIECKA
WSPÓŁPRACA NA
RZECZ ZWALCZANIA
PRZESTĘPCZOŚCI
PRZYGRANICZNEJ
– FAKTY I OCENA

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

Program Europejski

Publikacja powstała w ramach projektu „Slogany czy konkrety?”, realizowanego we współpracy z Fundacją Konrada Adenauera w Polsce.



Redakcja językowa: Marcin Grabski (www.mesem.pl)

Projekt okładki: pracownia grafiki

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub w części jest możliwy wyłącznie za zgodą instytutu. Cytowanie oraz wykorzystywanie danych jest dozwolone z podaniem źródła.

ISBN: 978-83-7689-201-6

Wydawca:
Fundacja Instytut Spraw Publicznych
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22
tel. (22) 55 64 260, faks (22) 55 64 262
e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl

Realizacja:
Ośrodek Wydawniczo-Poligraficzny „SIM”
00-669 Warszawa, ul. Emilii Plater 9/11
tel. (22) 629 80 38
www.owpsim.pl

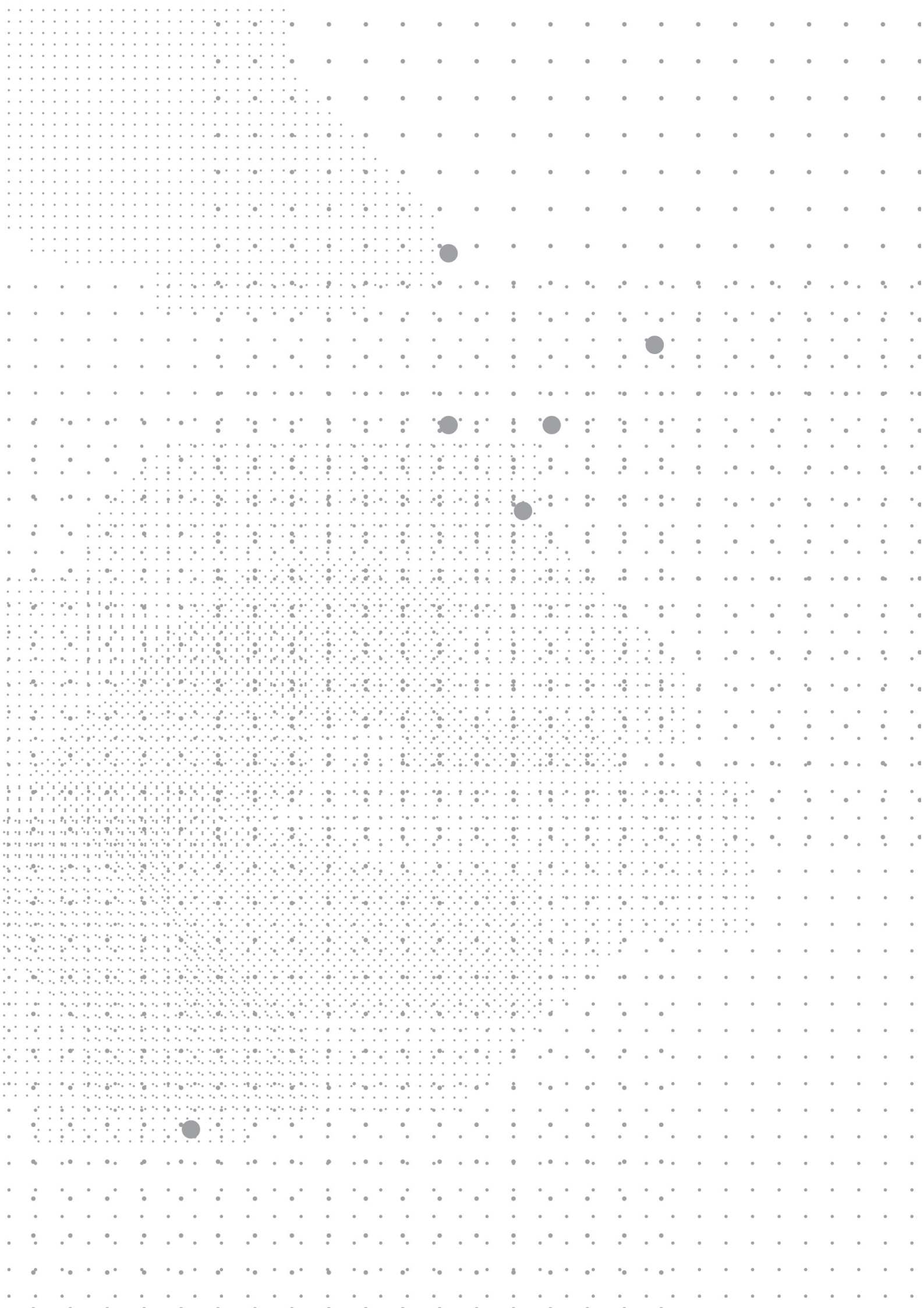


Co-funded by the
Europe for Citizens Programme
of the European Union

Projekt został zrealizowany przy wsparciu finansowym Komisji Europejskiej w ramach Programu „Europa dla Obywateli”. Publikacja odzwierciedla jedynie stanowisko Instytutu Spraw Publicznych i Komisja Europejska nie ponosi odpowiedzialności za umieszczoną w nich zawartość merytoryczną.



Główne wnioski	5
Wstęp	7
Dane i fakty dotyczące przestępczości przygranicznej w Brandenburgii	11
Specyficzne cechy regionu i ich znaczenie dla rozwoju przestępczości	11
Rodzaje przestępstw popełnianych na terenach przygranicznych w Brandenburgii w ostatnich latach	13
Przestępczość po polskiej stronie granicy	19
Dotychczasowe formy współpracy	21
Wyzwania natury prawnej dla polsko-niemieckiej współpracy w zwalczaniu przestępczości	21
Wspólne patrole	23
Pościgi przekraczające granice	25
Polsko-Niemieckie Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych w Świecku	25
Wspólna Grupa Dochodzeniowa	28
Szkolenia	30
Zmiany wprowadzone przez nową umowę o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych	33
Przykładowe rezultaty współpracy	37
Wyzwania i szanse wynikające z sytuacji w brandenburskiej policji	39
Negatywne skutki reformy w strukturach policji	39
Utrudnienia związane z niemieckim systemem federalnym i niemieckimi tradycjami	41
Zatrudnianie Polaków w niemieckiej policji	43
Polityczny wymiar reform	44
Ochrona przed przestępczością	45
Konieczność zmian w mentalności obywateli	45
Niewystarczające systemy zabezpieczeń mienia	47
Inicjatywa własna obywateli w celu poprawy bezpieczeństwa	50
Podsumowanie	53
Kluczowa komunikacja	54
Czekające wyzwania	55
Nota o autorce	57





- ▶ Przestępczość na przygranicznych terenach Brandenburgii w stosunku do sytuacji z lat dziewięćdziesiątych XX wieku wyraźnie zmalała. Ostatnio zanotowano jednak wzrost liczby kradzieży samochodów i maszyn rolniczych oraz rowerów. Powoduje to znaczny spadek subiektywnego poczucia bezpieczeństwa lokalnej społeczności.
- ▶ Przestępstwa często są kojarzone z Polakami. W rzeczywistości jednak Polacy stanowią znaczną, ale nie najliczniejszą grupę przestępców – są sprawcami około 13% ogółu przestępstw odnotowywanych na terenach przygranicznych w Brandenburgii.
- ▶ Spadające poczucie bezpieczeństwa części Niemców mieszkających na pograniczu – połączone ze spowodowanym tym pogorszeniem się wizerunku Polaków w Niemczech – stanowi poważne wyzwanie dla stosunków polsko-niemieckich.
- ▶ Współpraca polskich i niemieckich służb w zwalczaniu przestępczości funkcjonuje od lat i przez wszystkie osoby czy instytucje w nią zaangażowane jest ogólnie oceniana pozytywnie. Do najważniejszych wspólnych przedsięwzięć polskiej i niemieckiej policji należą mieszane polsko-niemieckie patrole, pościgi przekraczające granicę i szkolenia. Istnieje także Wspólna Grupa Dochodzeniowa.
- ▶ Wspólne patrole na polsko-niemieckiej granicy służą zwiększaniu poczucia bezpieczeństwa lokalnej społeczności, pomagają także w komunikacji z osobami poszkodowanymi i zatrzymywanymi.
- ▶ Powołana niedawno Wspólna Grupa Dochodzeniowa, która ma ścigać złodziei samochodów, odnosi konkretne sukcesy – łącznie wydała już ponad 70 nakazów aresztowania.
- ▶ Istotne wsparcie dla współpracy różnych polskich i niemieckich służb zapewnia Polsko-Niemieckie Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych w Świecku. Z jego pomocy korzystają funkcjonariusze nie tylko z terenów przygranicznych. Rośnie liczba zapytań kierowanych z obu krajów do tej instytucji.
- ▶ Polsko-niemiecka współpraca w zakresie zwalczania przestępczości napotyka jednak również wiele wyzwań charakterystycznych dla relacji obu krajów. Głównym z nich są różnice w strukturze państwa – niemiecki system federalny i polski system scentralizowany – które powodują trudno-

ści w komunikacji różnych służb. Problemem jest także odmienne definiowanie w prawie karnym obu państw przestępstw i wykroczeń.

- ▶ Znajomość języka kraju sąsiada nadal nie jest wystarczająca wśród funkcjonariuszy polskich i niemieckich służb. Brakuje systemów motywacji do nauki. Wspólne szkolenia finansowane ze środków Unii Europejskiej są bardzo ważne, ale ich liczba nie odpowiada potrzebom.
- ▶ W maju 2014 roku Polska i Niemcy podpisały nową umowę o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych, która obecnie czeka na ratyfikację w obu krajach. Uściśla ona dotychczasowe mechanizmy współpracy i wyjaśnia wątpliwości występujące w codziennej kooperacji, co powinno w praktyce ułatwić polskim i niemieckim służbom współpracę. Umowa doprecyzowuje zasady wspólnych patroli, pościgów transgranicznych i operacji pod przykryciem, wprowadza ponadto możliwość wymiany informacji o wykroczeniach.
- ▶ Zdaniem niemieckich władz lokalnych i miejscowych funkcjonariuszy, jedną z przyczyn wzrostu przestępczości w Brandenburgii jest reforma policji przeprowadzona w ostatnich latach w tym kraju związkowym, zmniejszająca między innymi liczbę funkcjonariuszy i radiowozów.

Przywiązujemy dużą wagę do współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wyrażamy nadzieję, że podejmowane wspólnie działania na rzecz walki z przestępczością, terroryzmem oraz innymi formami zagrożeń o międzynarodowym charakterze, przyczyniać się będą do zwiększania poczucia bezpieczeństwa wśród obywateli naszych państw, jak i całej Unii Europejskiej¹.

Wstęp



Obecne relacje między Polską i Niemcami są bardzo dobre, ale ich pozytywny stan nie powinien demobilizować. Wprost przeciwnie – ta niemal idealna sytuacja pozwala stawiać pytania o to, które dziedziny stosunków polsko-niemieckich, choć doszło w nich do znacznej poprawy, nadal wymagają specjalnego zaangażowania i dodatkowej uwagi. Jednym z takich obszarów jest bezpieczeństwo. Przez lata istniały w tej kwestii dwie trudności – problem wysokiego poziomu przestępczości i problem ograniczonej polsko-niemieckiej współpracy w celu jej zwalczania. Dziś pozostał już tylko pierwszy problem, należy więc dołożyć starań, aby i on został rozwiązany. Jego istotnym aspektem jest spadek poczucia bezpieczeństwa wśród przygranicznej społeczności niemieckiej, który wystąpił mimo poprawy kooperacji polskich i niemieckich służb zaangażowanych w czuwanie nad bezpieczeństwem i mimo ogólnego zmniejszenia się liczby przestępstw w porównaniu z danymi z lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Przez kilka lat się wydawało, że temat przestępczości może zejść z głównej agendy relacji polsko-niemieckich i być rozpatrywany jedynie na szczeblu roboczym. Wzrost liczby kradzieży przy granicy, jaki wystąpił po zlikwidowaniu kontroli granicznych w wyniku wejścia Polski do strefy Schengen, spowodował jednak, że problem powrócił. Wspomniane malejące poczucie bezpieczeństwa części Niemców prowadzi do pogorszenia się ich opinii o Polakach, to zaś stanowi obecnie poważne wyzwanie w stosunkach między Polską a Niemcami. Tymczasem problem ten bywa niedostrzegany przez polityków, decydentów, dyplomatów czy urzędników w obu stolicach².

Problem jest oczywiście wielopłaszczyznowy, walka z przestępczością na granicy polsko-niemieckiej stanowi bowiem re-

Malejące poczucie bezpieczeństwa części Niemców, połączone ze spowodowanym tym pogorszeniem się wizerunku Polaków w Niemczech, stanowi poważne wyzwanie dla stosunków polsko-niemieckich

¹ Cytowany fragment pochodzi z dokumentu *Program współpracy przyjęty przez Rządy Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec z okazji 20. rocznicy podpisania Traktatu między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy*, przyjętego przez oba rządy w czerwcu 2011 roku.

² Niektórzy argumentują, że problem nie jest bardzo istotny dla stosunków polsko-niemieckich, ponieważ dotyczy jedynie niewielkiej grupy obywateli. Ponadto – w porównaniu z sytuacją w latach dziewięćdziesiątych XX wieku – jego skala jest zdecydowanie mniejsza. Jest to jednak rozumowanie błędne.

alne wyzwanie dla władz regionalnych i centralnych, wymaga również polsko-niemieckiej współpracy na różnych szczeblach – zarówno zaangażowania lokalnej policji i miejscowych urzędników, jak i działań osób odpowiedzialnych za odpowiednie służby w Warszawie i Berlinie. Jest ponadto konkretnym problemem dla mieszkającej tam ludności, ponieważ kradzieże samochodów i maszyn rolniczych oraz włamania do mieszkań dotyczą ich bezpośrednio. Przekonanie, nawet jeśli nieprawdziwe, że sprawcą przestępstwa był Polak, nie ułatwia budowania dobrych relacji polsko-niemieckich.

Sytuację ma zmienić podpisana w 2014 roku nowa umowa o współdziałaniu służb policyjnych, granicznych i celnych, dzięki której sprawniej będzie można korzystać z różnych form współpracy. W kuluarowych dyskusjach słychać jednak wyraźnie, że problem jest znacznie głębszy niż zapewnienie dobrej współpracy służb z obu krajów i odpowiednich narzędzi do zwalczania przestępczości. Wiele niepewności wśród przygranicznej społeczności wywołują niedopowiedzenia, stereotypy i czysto ludzki lęk, szczególnie że kradzieże są stosunkowo częste, a patrole policyjne – coraz rzadsze, głównie na skutek redukcji środków przeznaczanych na policję. Ponadto niemieckie media informują, że polska policja nie jest skora do współpracy. Nakładają się na to jeszcze utarte schematy myślenia, w których przez lata Polak funkcjonował w niemieckiej świadomości jako złodziej lub tania siła robocza³. Stereotypy te, podsycane doniesieniami o rzeczywistym łamaniu prawa przez niektórych polskich obywateli, trudno jest przezwyciężać. Jednocześnie to, że skradziony pojazd oddał się w stronę Polski, nie oznacza automatycznie, że złodziej pochodzi z tego kraju – kradną także osoby innych narodowości, samochody zaś często trafiają dalej na wschód, poza granice Polski. Nie można przy tym zapominać, że Polacy wciąż stanowią dość liczną grupę sprawców kradzieży i innych wykroczeń. Po stronie niemieckiej można jednak usłyszeć ubolewanie, że niekiedy trudno rozmawia się z Polakami o przestępstwach popełnianych przez ich rodaków. Niemcy zarzucają także Polakom przenoszenie odpowiedzialności na brak zabezpieczeń mienia po niemieckiej stronie czy nawet wyłudzenie ubezpieczeń za rzekomo skradzione samochody.

Z kolei strona polska ubolewa, że nie docenia się jej działań na rzecz poprawy wykrywalności sprawców. Niemieckie wątpliwości są często wywołane niewiedzą o polskich działaniach i niewystarczającą komunikacją. W tym wypadku ujawnia się typowy problem w relacjach między oboma krajami – znacznie mniejsze zainteresowanie sytuacją w Polsce i niewielka jej znajomość przez Niemców niż na odwrót. Tym ważniejsza jest obserwacja, że obecnie niemieccy dziennikarze nie przypisują już wschodnim sąsiadom każdego popełnionego czynu karalnego, opisują również polską walkę z przestępczością.

Napodgrzewanie nastrojów wpływa także upolitycznienie problemu. Niektóre partie – zwłaszcza Alternatywa dla Niemiec (Alternative für Deutschland, AfD)

³ J. Kucharczyk, A. Łada, C. Ochmann, Ł. Wenerski, *Polityka i życie codzienne. Niemieckie spojrzenie na Polskę i Rosję*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013, s. 35.

i Narodowodemokratyczna Partia Niemiec (Nationaldemokratische Partei Deutschlands, NPD) – chętnie posługują się antypolskimi hasłami, oskarżając Polaków o kradzieże, politycy tych ugrupowań postulują zaś zamykanie granicy czy częstsze kontrole. Jednocześnie wielu Niemców przyznaje, że dzięki otwartym granicom zyskuje – na przykład bardzo wzrosła liczba polskich turystów w przygranicznych regionach Niemiec. Polacy jeżdżą tam również na zakupy, kwitnie wzajemna wymiana handlowa. Przestępczość zniechęca do jej rozwijania, ale jeszcze bardziej przeszkadzają w tym podsycane stereotypy.

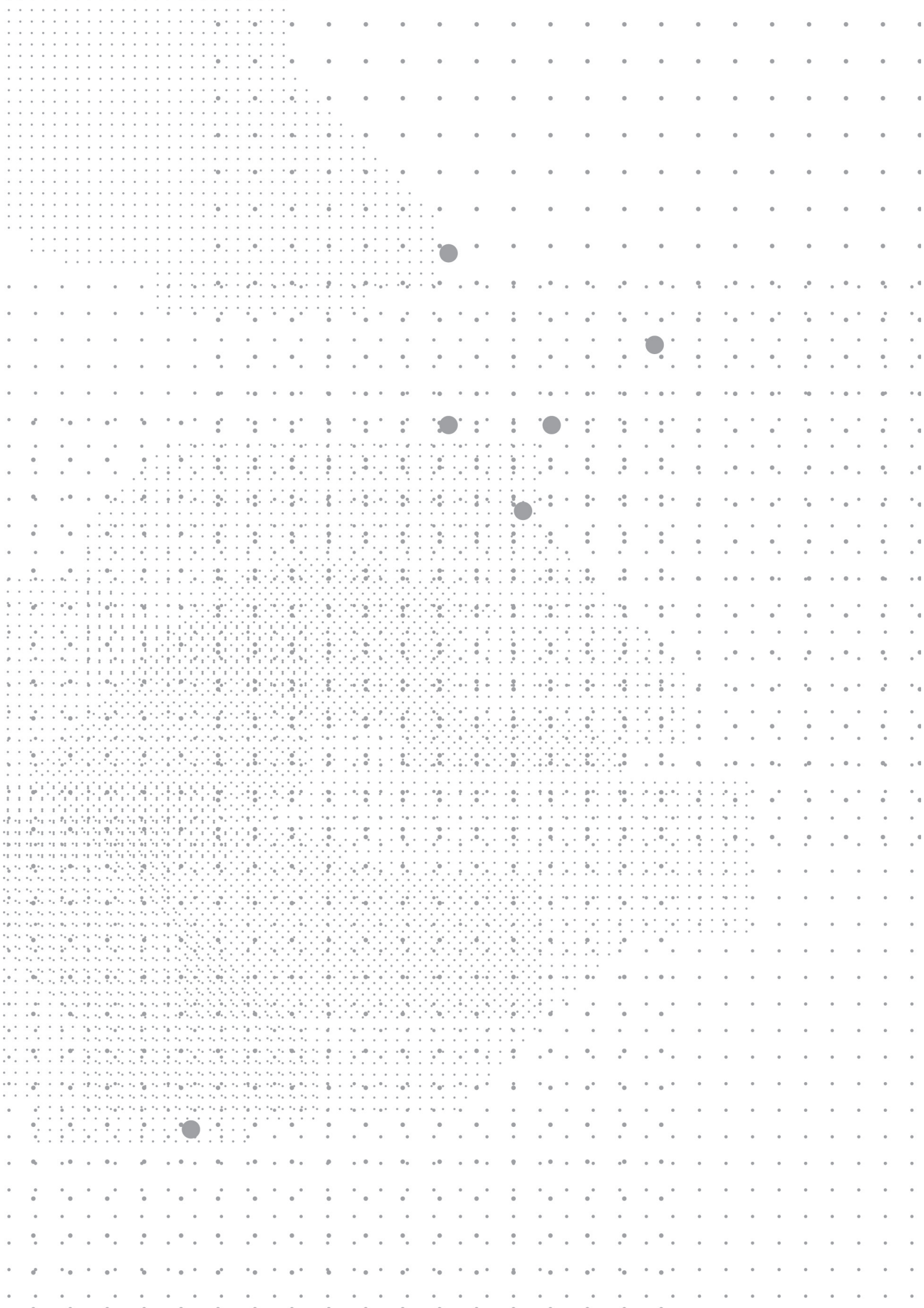
Niniejsza publikacja ma na celu ustalenie, jak w rzeczywistości wygląda nie tylko sama przestępczość przygraniczna, ale przede wszystkim polsko-niemiecka współpraca w jej zwalczaniu. Dzięki rozmowom z przedstawicielami obu krajów i funkcjonariuszami różnych szczebli służb zaangażowanych w tę walkę możliwe było określenie wyzwań, przed jakimi staje ta kooperacja, i sposobów na jej usprawnienie.

Problem przestępczości przygranicznej istnieje wzdłuż całej polsko-niemieckiej granicy, w celu pogłębienia badań analiza została jednak ograniczona do obszaru jednego kraju związkowego – Brandenburgii – który ma najdłuższą granicę z Polską.

Prezentowany raport składa się z kilku części. Na początku przedstawiono dane i fakty dotyczące przestępczości przygranicznej, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji w Niemczech. Następnie opisano i oceniono obecne metody współpracy Polaków i Niemców w zwalczaniu przestępczości, a także zmiany wprowadzone w ramach podpisanej w 2014 roku umowy o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych. Omówiono również rezultaty dotychczasowej kooperacji. W kolejnych podrozdziałach zarysowano wyzwania, przed jakimi staje niemiecka policja – jeden z głównych aktorów walki z przestępczością – oraz stosowane i pożądane formy zabezpieczenia mienia. Każdą część rozważań zamykają rekomendacje dotyczące możliwych usprawnień istniejącej sytuacji. W raporcie analizowano sytuację głównie po niemieckiej stronie granicy, gdyż to tam liczba przestępstw jest bardzo wysoka.

Niniejszy raport opiera się na uzyskanych danych statystycznych, opracowaniach przygotowanych przez polskie i niemieckie instytucje oraz materiałach prasowych, a także na kilkunastu wywiadach przeprowadzonych w Warszawie i Berlinie oraz na terenach przygranicznych w Polsce i Niemczech z przedstawicielami władz krajów związkowych i miejskich, funkcjonariuszami policji różnych szczebli i straży miejskiej oraz firm ubezpieczeniowych. Sformułowane wnioski i rekomendacje opierają się na wiedzy zdobytej podczas tych rozmów, oddają jednak opinie autorki.

Raport stanowi trzecią publikację z serii „Slogany czy konkrety?”, która jest skierowana do osób zajmujących się stosunkami polsko-niemieckimi w obu krajach, podejmując konkretny temat z ich dziedziny. Raporty z tej serii mają za zadanie wskazywać sposoby realizacji polsko-niemieckiego partnerstwa głoszonego przez rządy obu państw i rezultaty tej współpracy.





Przestępczość przygraniczna nie jest jedynie fenomenem na granicy polsko-niemieckiej. Podobne problemy towarzyszą wielu obszarom pogranicza, choć każdy teren ma swoje cechy szczególne. Przy czym istotne są tutaj zarówno rodzaje przestępstw, jak i specyfika regionu.

Na granicy polsko-niemieckiej problem przestępczości zmieniał się przez lata. Na tle statystyk z lat dziewięćdziesiątych XX wieku obecne dane pokazują wyraźnie pozytywną tendencję. Zwiększyło się także wzajemne zaufanie i zrozumienie lokalnych społeczności – na przykład nie zdarzają się już przeszuka-

nia polskich klientów przy kasie podczas dokonywania przez nich zakupów w niemieckich supermarketach, zniknęły także bandy przemytnicze, które swoje bazy wypadowe miały tuż przy granicy po polskiej stronie.

Eksperti od lat zajmujący się stosunkami polsko-niemieckimi czy bezpieczeństwem publicznym wyraźnie podkreślają także poprawę we wzajemnej współpracy i coraz lepsze zrozumienie dla wyzwań, przed jakimi stają obie strony. W kooperacji w zwalczaniu przestępczości Polska i Niemcy zaszły już zdecydowanie dalej niż na przykład we wspólnych działaniach na rzecz ochrony przed powodzią czy współpracy pogotowia ratunkowego.

W porównaniu z latami
dziewięćdziesiątymi
XX wieku skala
przestępczości
przygranicznej zdecydowanie
zmałała

Specyficzne cechy regionu i ich znaczenie dla rozwoju przestępczości

Brandenburgia to piąty pod względem liczby ludności niemiecki kraj związkowy (około 2,5 miliona mieszkańców). Z Polską graniczą dwadzieścia cztery gminy z terenu Brandenburgii, w których mieszka ponad 210 tysięcy osób. Dla przestępców jest to obszar z wielu powodów zachęcający do działania.

Bardzo szczelna granica oddzielająca do 1989 roku Brandenburgię od Polski i opiekuńczy charakter socjalistycznego państwa niemieckiego powodowały, że wytworzyło się tutaj poczucie bezpieczeństwa. Po zjednoczeniu Niemiec obszar ten, należący przed laty do Niemieckiej Republiki Demokratycznej, stopniowo się wyludniał. Obecnie wiele domów i mieszkań w blokach jest pustych. Mniejsza liczba mieszkańców ułatwia przestępcom działanie, ponieważ lokalnej społeczności trudniej ich zauważyć. Ponadto we wschodnich krajach związkowych pozostały osoby głównie mniej rzutkie, niechętne zmianom. Skutkuje to kilkoma zjawiskami. Osoby takie są stosunkowo częściej podatne na dokonywanie czynów zabronionych, ich mniejszy kapitał społeczny zniechęca je bowiem do zaangażowania społecznego (na przykład zgłaszania

policii zaobserwowanych podejrzanych działań) i wywołuje negatywne nastawienie do rzeczywistości, jednocześnie zaś większą roszczeniowość wobec państwa. W takich kręgach łatwiej także o negatywne, emocjonalne, populistyczne reakcje, jeśli oczekiwania nie są zaspokajane. Do tego dochodzi istniejący w Brandenburgii podatny grunt dla haseł nieprzyjaznych cudzoziemcom, którzy wciąż stanowią w tym regionie nieliczny odsetek ludności. Reakcje mieszkańców na działalność w ich okolicy obcokrajowców są więc bardziej sceptyczne niż na zachodzie Niemiec czy w Berlinie⁴, co wzbudza subiektywne poczucie zagrożenia.

Kolejnym czynnikiem decydującym o większej liczbie przestępców działających w Brandenburgii jest jej położenie – otacza ona Berlin, będący co prawda osobnym krajem związkowym, ale jako metropolia i stolica państwa przyciągającym także przestępców. Przez Brandenburgię przejeżdżają również przestępcy z dalszych terenów zachodnich Niemiec i z innych państw europejskich, gdyż dzięki swojemu położeniu i skomunikowaniu, na przykład autostradą prowadzącą do Warszawy, umożliwia łatwy wyjazd w kierunku wschodnim. To właśnie dlatego wielu miejscowym Niemcom przestępstwa kojarzą się z Polską i – w domyśle – z Polakami. Brandenburska policja i polskie służby często zatrzymują złodziei, którzy przestępstwo popełnili w innym kraju związkowym, ale miejsce ich ujęcia wywołuje wrażenie jeszcze większej przestępczości na terenach przygranicznych niż to jest naprawdę. Tymczasem o ile przy samej granicy sprawcami wykroczeń i przestępstw są rzeczywiście w dużej mierze Polacy, o tyle w głębi Brandenburgii już niekoniecznie.

Podobnie zróżnicowane są rodzaje popełnianych przestępstw. Przy samej granicy Polacy są często sprawcami drobnych, ale bardzo uciążliwych dla lokalnej społeczności przestępstw – kradzieży rowerów czy torebek albo kradzieży w sklepach. Przewinienia te nie są bardzo dotkliwe z punktu widzenia ich szkodliwości czy wartości strat, dotyczą jednak bezpośrednio zwykłych obywateli. Z kolei działania zorganizowanych band, przemyt papierosów (oznaczaający niepłacenie podatku w Niemczech) czy handel ludźmi są znacznie poważniejszymi przestępstwami, ale rzadko dotyczącymi indywidualnych obywateli. W sytuacji jednak, kiedy niemal każdy mieszkaniec Brandenburgii zna jakąś okradzioną osobę, uczucie frustracji wzrasta, wzbudzając antypolskie nastroje, co doprowadziło już do linczów na niewinnych polskich obywatelach⁵.

⁴ W 2012 roku mieszkańcy bez obywatelstwa niemieckiego stanowili 2% ludności Brandenburgii, podczas gdy w Berlinie – 12,6%. Por. https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/BasisZeitreiheGrafik/Bas-Einbuengerungen_Auslaender.asp?Ptyp=300&Sageb=12025&creg=BBB&anzwer=8 [dostęp: 20 września 2014 roku].

⁵ Na przykład w maju 2013 roku związano i pobito Polaków pracujących przy zbiorze szparagów, choć to nie oni dopuścili się włamania, o które posądziła ich miejscowa społeczność. Por. *gaw, Lincz na Polakach w Niemczech. Mieszkańcy wzięli ich za złodziei*, wyborcza.pl, 16 maja 2013 roku – http://wyborcza.pl/1,76842,13918997,Lincz_na_Polakach_w_Niemczech__Mieszkancy_wzieli_ich.html [dostęp: 20 września 2014 roku].

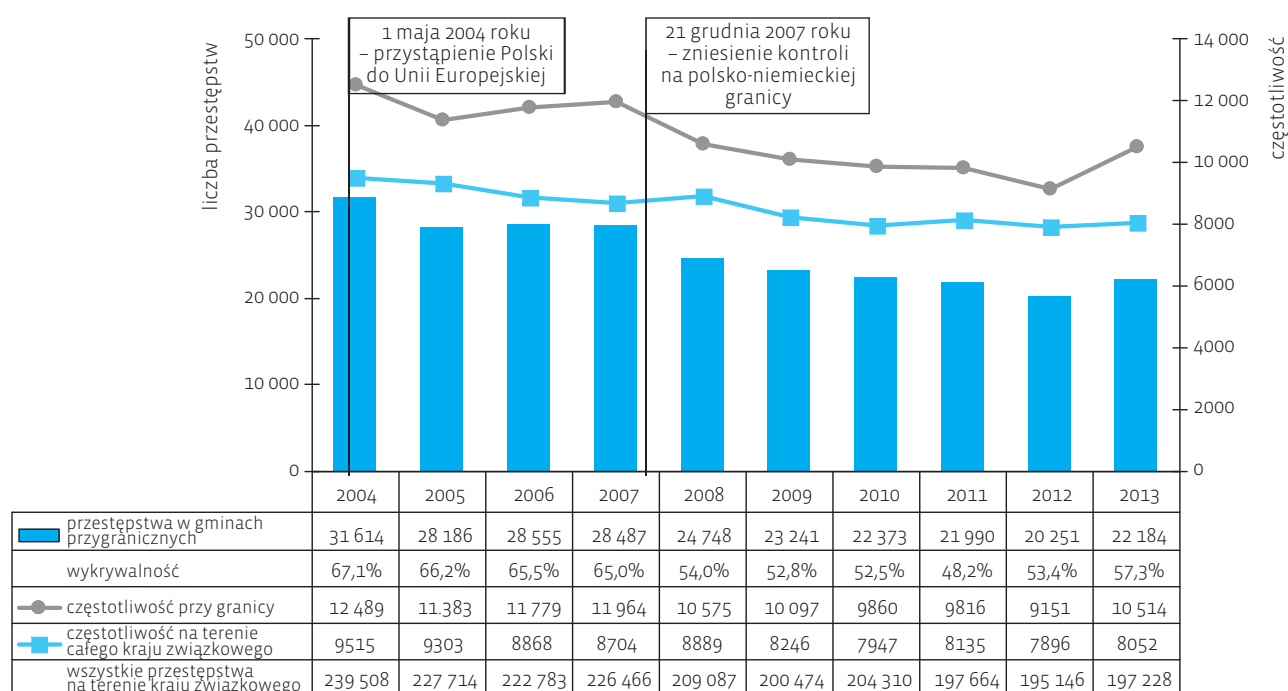
Rodzaje przestępstw popełnianych na terenach przygranicznych w Brandenburgii w ostatnich latach

Ogólna liczba przestępstw popełnianych na obszarze pogranicza brandenburskiego zmieniała się przez lata. W roku poprzedzającym wstąpienie Polski do Unii Europejskiej w gminach przygranicznych zanotowano około 34 tysięcy przestępstw. Od tego czasu do 2012 roku ich liczba spadała, także po wejściu Polski do strefy Schengen w 2007 roku (likwidacja kontroli na granicy). W 2013 roku zanotowano jednak 22 184 przestępstwa, co oznacza wzrost ich liczby o 9,5% w stosunku do 2012 roku (o 1933 przestępstwa). Częstotliwość ich popełniania (mierzona jako liczba zgłoszonych przestępstw na 100 tysięcy mieszkańców) także zdecydowanie wzrosła – z 9151 w 2012 roku do 10 514 w 2013 roku. Trudno wskazać jednoznaczne przyczyny tych negatywnych zmian, można się jednak zastanawiać, w jakim stopniu miała na nie wpływ reforma policji w Brandenburgii (o czym będzie jeszcze mowa).

Przestępstwa przygraniczne stanowią 11,2% wszystkich przestępstw notowanych w Brandenburgii (10,4% w 2012 roku) i – w porównaniu ze średnią dla całego kraju związkowego – zdarzają się częściej (w całej Brandenburgii częstotliwość wynosi 8052 przestępstwa). Obawy i poczucie braku bezpieczeństwa mieszkańców regionu są więc uzasadnione. W ostatnich latach tendencje były jednak pozytywne – liczba przestępstw zwykle spadała.

Wykres 1.
Rozwój przestępczości w regionach przygranicznych Brandenburgii w latach 2004–2013

Źródło: Zur Kriminalitätslage in den Grenzgemeinden des Landes Brandenburg. Polizeiliche Kriminalstatistik 2013. Pressekonferenz zur Grenzkriminalität, Ministerium des Innern, Potsdam, 12 marca 2014 roku.



* Częstotliwość – liczba przestępstw na 100 tysięcy mieszkańców.

Wykrywalność przestępstw w regionie przygranicznym (12 713 rozwiązanych spraw na 22 184 zarejestrowane zgłoszenia) pozostaje na poziomie 57,3%

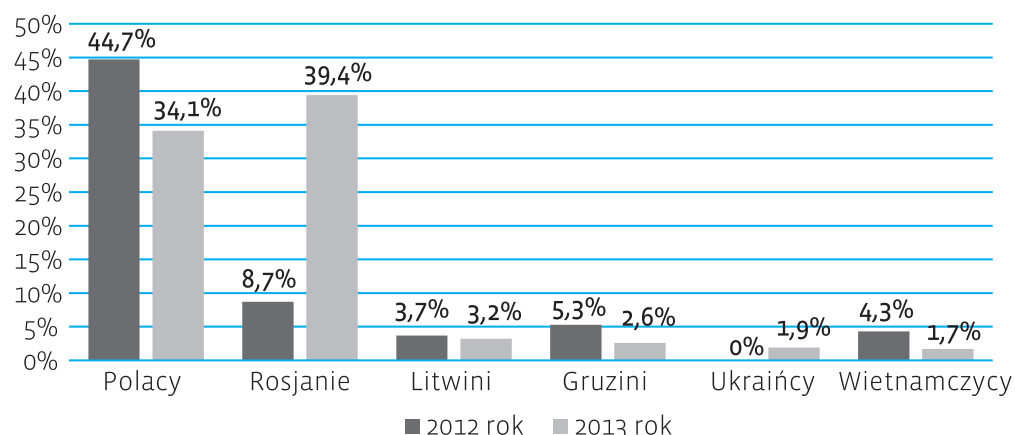
i jest wyższa niż dla całego kraju związkowego, przy czym w 2013 roku zatrzymano więcej o 1014 sprawców (łącznie 9318 osób) niż w 2012 roku (8304 osoby).

Cudzoziemcy popełnili
38,7% wszystkich wykrytych
przestępstw w regionie,
Polacy byli sprawcami
13,1% z nich

Spośród 9318 wykrytych sprawców 3607 osób – o 1171 (48,1%) osób więcej niż w 2012 roku (2436 wykrytych sprawców) – nie miało niemieckiego obywatelstwa. Oznacza to, że cudzoziemcy byli sprawcami 38,7% wszystkich wykrytych przestępstw popełnionych w regionie (wzrost w stosunku do 2012 roku). Największą grupę stanowili tutaj Rosjanie (39,4% – 1421 osób), Polacy znaleźli się na drugim miejscu (34,1% – 1231 osób). Jest więc widoczna wyraźna zmiana w porównaniu z 2012 rokiem, kiedy odsetek polskich przestępców wynosił 44,7% (1090 osób) wobec 8,7% (212 osób) rosyjskich. Polacy popełnili 13,1% wykrytych przestępstw⁶.

Wykres 2.
Odsetek cudzoziemców
popełniających
przestępstwa
w przygranicznych
regionach Brandenburgii
w 2012 i 2013 roku

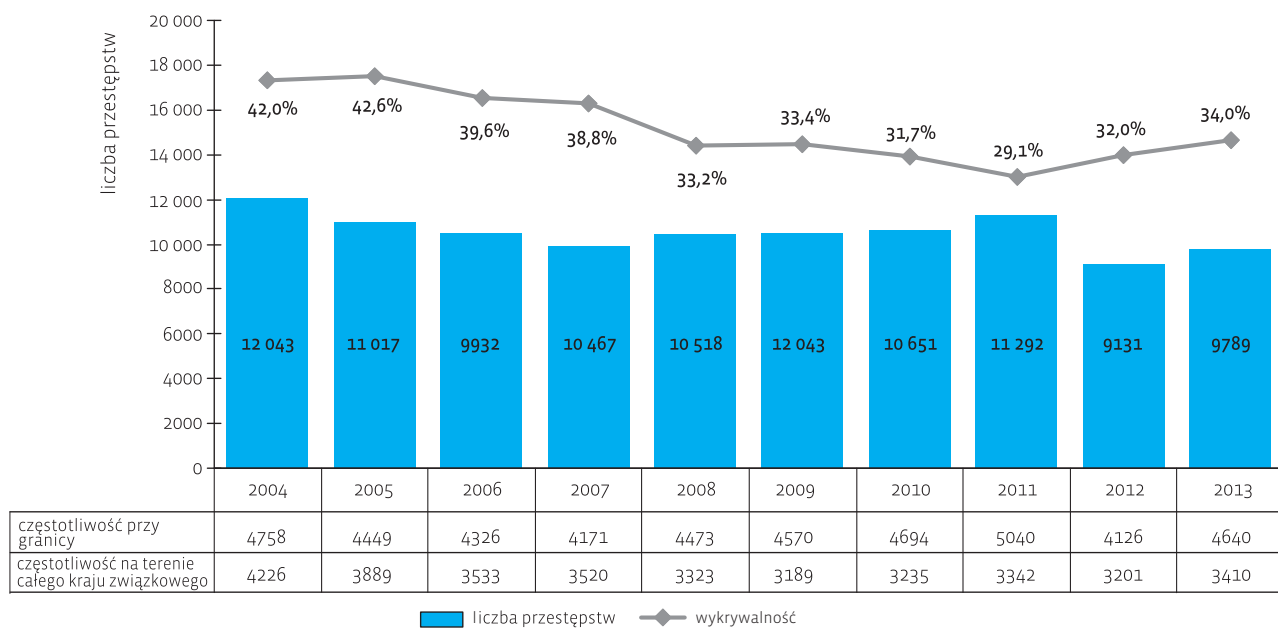
Źródło: Zur
Kriminalitätslage in den
Grenzgemeinden des
Landes Brandenburg.
Polizeiliche
Kriminalstatistik 2013.
Pressekonferenz zur
Grenzkriminalität,
Ministerium des Innern,
Potsdam, 12 marca
2014 roku.



Prawie połowę (44,1%) zanotowanych przestępstw stanowiły kradzieże. Mimo że statystycznie w ogólnej liczbie przestępstw zanotowano niewielki spadek ich odsetka (z 45,1%), to jednak nastąpił wzrost ilościowy takich zdarzeń – z 9131 kradzieży w 2012 roku do 9789 w 2013 roku. Wyraźnie jest przy tym widoczna – na tle całego kraju związkowego – przewaga kradzieży w gminach przygranicznych. Podczas gdy średnia częstotliwość dla całej Brandenburgii wynosi 3410 kradzieży, to dla przygraniczna – 4640 takich przestępstw. Obecnie wykrywa się blisko jedną trzecią sprawców, co jest wynikiem gorszym niż w momencie przystępowania Polski do Unii Europejskiej. Wykrywalność wykazuje jednak w ostatnim czasie ponownie tendencję zwyżkową.

Liczba kradzieży w regionie
przygranicznym wyraźnie
wzrosła. Wykrywana jest
jednak zaledwie jedna trzecia
sprawców

⁶ Dla porównania – w sąsiadującym z Polską pasie przygranicznym Meklemburgii-Pomorza Przedniego spośród 6599 wykrytych sprawców 809 było cudzoziemcami, z tego 459 (7%) miało obywatelstwo polskie. Na terenie całego tego kraju związkowego przestępczość jednak spadała. Por. *Polizeiliche Kriminalstatistik für das Land Mecklenburg-Vorpommern 2013*, Landeskriminalamt Mecklenburg-Vorpommern, Rampe 2014.



* Częstotliwość – liczba przestępstw na 100 tysięcy mieszkańców.

Wykres 3.
Kradzieże na terenach przygranicznych
Brandenburgii w latach 2004–2013

Źródło: Zur Kriminalitätslage in den Grenzgemeinden des Landes Brandenburg. Polizeiliche Kriminalstatistik 2013. Pressekonferenz zur Grenzkriminalität, Ministerium des Innern, Potsdam, 12 marca 2014 roku.

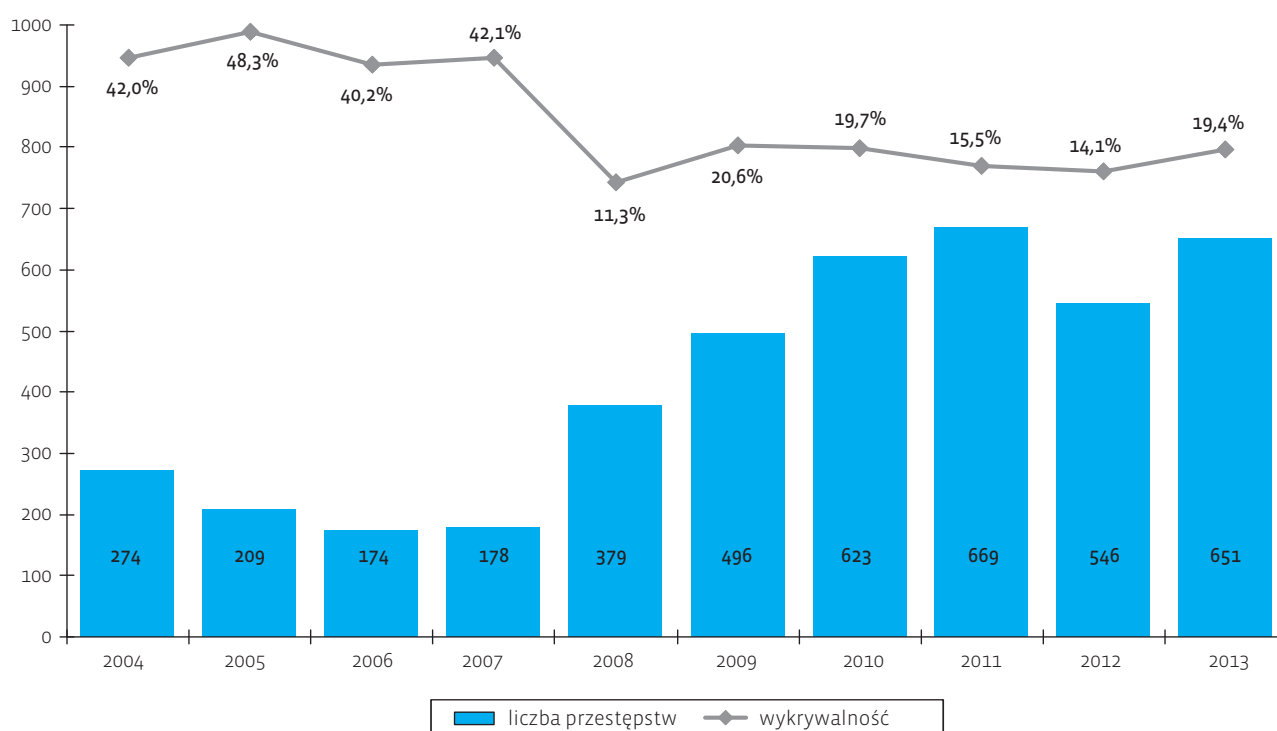


* Częstotliwość – liczba przestępstw na 100 tysięcy mieszkańców.

Wykres 4.
Częstotliwość kradzieży na terenach przygranicznych
w porównaniu z całym obszarem Brandenburgii
w latach 2004–2013

Źródło: Zur Kriminalitätslage in den Grenzgemeinden des Landes Brandenburg. Polizeiliche Kriminalstatistik 2013. Pressekonferenz zur Grenzkriminalität, Ministerium des Innern, Potsdam, 12 marca 2014 roku.

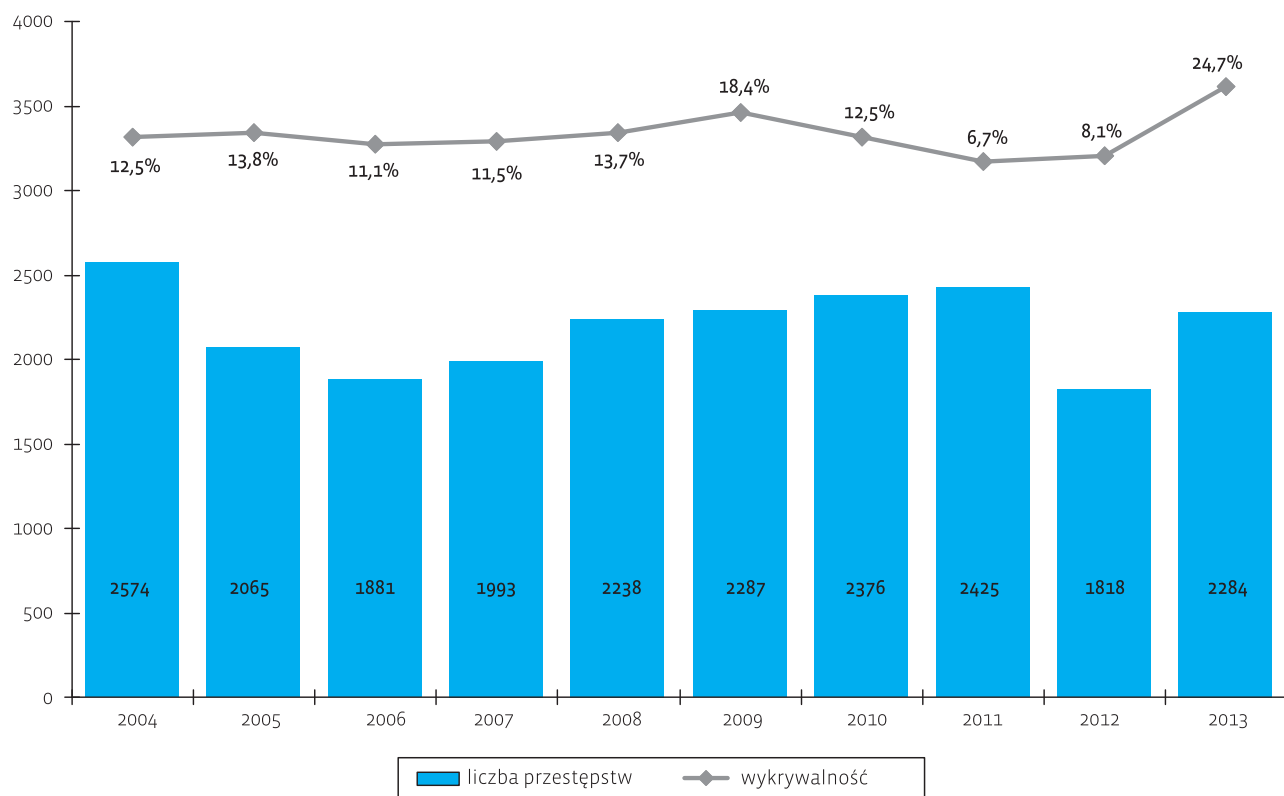
Po włączeniu Polski do strefy Schengen odnotowano zwłaszcza wzrost liczby kradzionych w Brandenburgii samochodów i ciężarówek. Zmniejszenie się odsetka takich spraw, jakie nastąpiło w 2012 roku, było krótkotrwałe – w 2013 roku skradziono 651 pojazdów⁷. Podobna tendencja jest zauważalna w wypadku kradzieży rowerów (wzrost o 25,6%), przy jednoczesnym znacznym zwiększeniu się wykrywalności sprawców takich przestępstw (z 8,1% do 24,7%). Różnice w wykrywalności są zapewne związane z charakterystyką sprawców poszczególnych kradzieży: samochody kradną obecnie głównie zorganizowane grupy przestępcze, trudniejsze do rozpracowania operacyjnego, z kolei kradzieży rowerów dokonują zazwyczaj lokalni sprawcy, niedziałający w szajkach. Znaczny wzrost wykrywalności sprawców kradzieży rowerów może świadczyć zarówno o większej efektywności pracy miejscowych funkcjonariuszy i ich współpracy transgranicznej, jak i o funkcjonowaniu skutecznego systemu znakowania rowerów. Wykrywalność sprawców kradzieży samochodów również wzrosła, choć w mniejszym zakresie. Dla dalszej poprawy tej statystyki istotna może być polsko-niemiecka współpraca w ramach Wspólnej Grupy Dochodzeniowej (o czym będzie jeszcze mowa), zajmującej się właśnie kradzieżami samochodów.



Wykres 5.
Kradzieże pojazdów samochodowych na terenach przygranicznych
Brandenburgii w latach 2004–2013

Źródło: Zur Kriminalitätslage in den Grenzgemeinden des Landes Brandenburg. Polizeiliche Kriminalstatistik 2013. Pressekonferenz zur Grenzkriminalität, Ministerium des Innern, Potsdam, 12 marca 2014 roku.

⁷ Dla porównania – w tym samym roku w Saksonii przy granicy z Polską ukradziono 324 samochody. Por. *Polizeiliche Kriminalstatistik des Landes Niedersachsen für das Jahr 2013*, Landeskriminalamt Niedersachsen, Hannover 2014.



Wykres 6.
Kradzieże rowerów na terenach przygranicznych
Brandenburgii w latach 2004–2013

Źródło: Zur Kriminalitätslage in den Grenzgemeinden des Landes Brandenburg.
Polizeiliche Kriminalstatistik 2013. Pressekonferenz zur Grenzkriminalität,
Ministerium des Innern, Potsdam, 12 marca 2014 roku.



Wykres 7.
Włamania do domów i mieszkań na terenach przygranicznych
Brandenburgii w latach 2004–2013

Źródło: Zur Kriminalitätslage in den Grenzgemeinden des Landes Brandenburg.
Polizeiliche Kriminalstatistik 2013. Pressekonferenz zur Grenzkriminalität,
Ministerium des Innern, Potsdam, 12 marca 2014 roku.

W latach 2004–2013 dynamicznie zmieniała się liczba włamań do mieszkań i domów. Podczas gdy tuż po włączeniu Polski do strefy Schengen odsetek takich przestępstw spadał, to jednak później ponownie wzrastał, aby w 2012 roku znowu się zmniejszyć, ale jedynie o 2%. Wzrosła jednocześnie wykrywalność sprawców.

W porównaniu z 2012 rokiem, w 2013 roku nastąpił niewielki wzrost przestępczości ulicznej (2012 rok – 4503 przestępstwa, 2013 rok – 4662 przestępstwa), procentowo zaś – znaczny wzrost przestępczości gospodarczej (2012 rok – 185 spraw, 2013 rok – 460 spraw). Ponownie oba przywołane rodzaje czynów karalnych podlegają pewnej tendencji. Uliczna przestępczość jest zwykle dziełem członków lokalnych społeczności, niedopuszczanie do niej i jej wykrywanie należy zaś do wspólnych zadań polskich i niemieckich funkcjonariuszy pracujących w rejonie przygranicznym. Z kolei przestępstwa gospodarcze są przeważnie bardziej złożone i wymagają poważniejszych dochodzeń.

Największą zmianą w przestępczości przygranicznej w Brandenburgii w 2013 roku był jednak znaczny wzrost przestępstw przeciwko postępowaniu azylowemu, pobytowi i wolności przemieszczania się (zwłaszcza zwiększenie się liczby niedozwolonych wjazdów – z 554 spraw w 2012 roku do 1587 spraw w 2013 roku), które nie dotyczą bezpośrednio Polaków, nie są oni bowiem sprawcami takich czynów. Sprawcy przekraczają jednak wspólną granicę, co także stanowi poważne wyzwanie dla policji w obu krajach. To właśnie zwiększenie się liczby takich przestępstw jest związane ze wzrostem liczby przestępców z Federacji Rosyjskiej, zwłaszcza Czeczenów i mieszkańców Kaukazu, którzy chcą się przedostać do Niemiec.

Liczba przestępstw zależy także od konkretnego miasta. Na przykład w dwudziestotysięcznym Guben całkowita liczba przestępstw w 2013 roku wyniosła 2837 spraw (2352 sprawy w 2012 roku), z których wyjaśniono 1326 (1029 w 2012 roku), ujmując 828 sprawców. Spośród nich 23,7% nie miało niemieckiego obywatelstwa (26,5% w 2012 roku), najliczniejszą ich grupę stanowili zaś Polacy.

Aby całościowo porównać wyniki dla Brandenburgii z sytuacją w pozostałych niemieckich krajach związkowych, warto posłużyć się przykładem kradzieży samochodów (jak wykazują badania, jest to jeden z najpoważniejszych do rozwiązania problemów przestępczości przygranicznej). Brandenburgia plasuje się na trzecim miejscu pod względem liczby kradzionych samochodów na 100 tysięcy pojazdów zarejestrowanych w danym kraju związkowym – po Hamburgu i Berlinie. W 2013 roku to właśnie w Brandenburgii zanotowano najwyższy wzrost tej liczby – aż o 20%. Dodatkowym obciążeniem dla miejscowej policji jest to, że przez Brandenburgię przejeżdżają również samochody skradzione w Berlinie i zachodnich krajach związkowych. Ponadto ogólna liczba samochodów skradzionych w Brandenburgii (1783 pojazdy) jest wysoka w porównaniu z innymi regionami Niemiec, także stanowiąc wyzwanie dla funkcjonariuszy. Co trzeci samochód z tej grupy (651 pojazdów) został skradziony w gminach przygranicznych.

	Ogólna liczba skradzionych samochodów			Liczba skradzionych samochodów na 100 tysięcy zarejestrowanych pojazdów			
	2012 rok	2013 rok	zmiana (w %)	2012 rok	2013 rok	zmiana (w %)	tendencja
Badenia-Wirtembergia	767	707	-8%	13	12	-8%	□
Bawaria	887	964	9%	12	13	8%	□
Berlin	3831	4318	13%	333	374	12%	↑
Brandenburgia	1488	1783	20%	111	133	20%	↑
Brema	161	118	-27%	59	43	-27%	↓
Hamburg	1280	1105	-14%	173	148	-14%	↓
Hesja	818	845	3%	24	25	4%	□
Meklemburgia-Pomorze Przednie	523	597	14%	64	73	14%	↑
Dolna Saksonia	1533	1508	-2%	36	34	-6%	□
Nadrenia Północna-Westfalia	3712	3781	2%	40	40	0%	→
Nadrenia-Palatynat	296	323	9%	13	14	8%	□
Saara	107	99	-7%	18	16	-11%	↓
Saksonia	1699	1756	3%	82	84	2%	□
Saksonia-Anhalt	591	565	-4%	50	48	-4%	□
Szlezwik-Holsztyn	585	600	3%	39	39	0%	→
Turyngia	269	314	17%	23	27	17%	↑

Chcąc jednak porównać statystyki dotyczące przestępczości przygranicznej na granicy polsko-niemieckiej ze statystykami z pozostałych niemieckich obszarów przygranicznych, natrafia się na poważny problem, dane takie są bowiem trudne do odszukania w Internecie. Rozmówcy z Brandenburgii, którzy na swoje potrzeby porównują sytuację na niemieckich granicach z innymi państwami, zapewniają, że tam również występuje problem przestępczości, ale – jak wyjaśniają – każdy region ma swoją specyfikę⁸. Na granicy z Czechami częściej chodzi o dilerów narkotyków, z kolei na granicy z Francją – o inne kradzieże niż nielegalny zabór samochodów⁹.

Tabela 1.
Liczba samochodów skradzionych w 2012 i 2013 roku w poszczególnych krajach związkowych

Źródło: Bundeslagebild Kfz-Kriminalität 2013, Bundeskriminalamt, Wiesbaden 2013, s. 7.

Przestępczość po polskiej stronie granicy

Przestępczość przygraniczna występuje także po polskiej stronie granicy. Ogólna liczba przestępstw popełnionych przez obywateli niemieckich w Polsce wyniosła w 2012 roku 112 czynów karalnych (łącznie w 2012 roku cudzoziemcy popełnili w Polsce 5591 przestępstw). Od 2004 roku (303 czyny karalne) notuje się spadek liczby przestępstw popełnianych przez Niemców. Do tego dochodzą jednak także wykroczenia nieujęte w tych statystykach, ale dotkli-

⁸ Wzrost przestępczości przygranicznej jest jednocześnie stałym zjawiskiem, jakie towarzyszy likwidowaniu kontroli granicznych w momencie włączania danego kraju do strefy Schengen.

⁹ Jednocześnie inne są wyzwania we współpracy policji z dwóch różnych krajów. Na przykład komunikacja Niemców z Austriakami – ze względu na brak bariery językowej i zbliżone systemy prawne – przebiega bez konieczności pośrednictwa specjalnych jednostek. W Danii, jak się okazuje, antyniemieckie stereotypy są jeszcze silniejsze niż w Polsce. Rozmowy między policją Niemiec i Danii dotyczą na przykład możliwości wkraczania niemieckich funkcjonariuszy na terytorium sąsiedniego kraju i wspólnych patroli. Z Polską takie problemy już rozstrzygnięto.

we właśnie na pograniczu, gdzie na przykład niemieccy klienci odjeżdżają ze stacji benzynowej, nie płacąc za paliwo, dokonują drobnych kradzieży w sklepach albo kupując ryby ze stawu, ukrywają kilka sztuk w kaloszach. Niemcy są ponadto sprawcami wykroczeń, które w ich kraju nie są przestępstwami, jak spożywanie alkoholu w miejscach publicznych, jazda pod wpływem alkoholu, niewłączanie świateł mijania (nie obowiązuje w Niemczech). W wielu wypadkach Niemcy tłumaczą się nieznajomością polskiego prawa lub języka, dlatego polscy funkcjonariusze straży miejskiej i policji przyznają, że starają się być wyrozumiali – często więc kończy się jedynie na pouczeniu. Statystyki zarejestrowanych wykroczeń popełnionych przez Niemców nie są dostępne, dlatego nie można ich tutaj przeanalizować.

Uciążliwym wykroczeniem – wiążącym się z dodatkowymi trudnościami w wykrywaniu sprawców – jest wysypywanie śmieci w lasach po polskiej stronie granicy. Obarcza to bowiem gminy w Polsce kosztami sprzątnięcia zanieczyszczonych terenów. Bezproblemowe przekraczanie granic powoduje także, że niemieccy pracodawcy po niemieckiej stronie nielegalnie zatrudniają Polaków z pogranicza. Rzadkością są zaś obecnie przestępstwa na tle seksualnym czy handel ludźmi, które kiedyś stanowiły poważny problem.

Współpraca polskich i niemieckich służb w zwalczaniu przestępczości funkcjonuje od lat i ogólnie jest oceniana pozytywnie przez wszystkie osoby i instytucje w nią zaangażowane. Jak każda kooperacja między dwoma państwami, napotyka ona także wyzwania, których funkcjonariusze na granicy są świadomi, ale które dla wielu nieznających dobrze drugiego kraju mogą stanowić powód irytacji.

Do najważniejszych wspólnych przedsięwzięć polskiej i niemieckiej policji należą mieszane patrole polsko-niemieckie, pościgi przekraczające granicę i szkolenia. Istnieje także Wspólna Grupa Dochodzeniowa. W miastach przygranicznych komunikacja i współpraca to jednak codzienność, która nie ogranicza się tylko do wspomnianych działań, ale polega na stałym kontakcie czy nieustannej wymianie informacji. Poniżej scharakteryzowano obecne formy współdziałania polskich i niemieckich służb. Warto tutaj dodać – o czym będzie jeszcze mowa w dalszych rozważaniach – że podpisana nowa umowa o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych doprecyzowała i poszerzyła wiele kwestii, usankcjonowała również liczne kompetencje.

Wyzwania natury prawnej dla polsko-niemieckiej współpracy w zwalczaniu przestępczości

Polsko-niemiecka współpraca w zakresie zwalczania przestępczości napotyka wiele wyzwań charakterystycznych dla relacji obu krajów.

Różne systemy prawne

Głównym wyzwaniem są różnice w strukturze państwa – niemiecki system federalny i polski system scentralizowany – z czego wynikają konkretne utrudnienia w komunikacji i kooperacji. W Polsce za bezpieczeństwo kraju odpowiadają – obok policji – głównie Straż Graniczna i straże miejskie. W Niemczech służby policyjne dzielą się na niezależne od siebie formacje: policję federalną i szesnaście policji krajów związkowych. Policja federalna odpowiada za ochronę granic (w pasie do 30 kilometrów od granicy), czyli jest partnerem dla polskiej Straży Granicznej, ponadto chroni organy państwowe, współpracuje ze służbami innych państw (na przykład w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i Unii Europejskiej), interweniuje podczas katastrof, zwalcza terroryzm – w tych obszarach jej odpowiednikiem po polskiej stronie jest więc polska policja. W pozostałych wypadkach polska policja musi już współpracować z policją z danego kraju związkowego, która ma za zadanie ochronę

mieszkańców tego kraju związkowego i ściganie przestępców. Jeśli się zdarzy przestępstwo o zasięgu przekraczającym granice jednego kraju związkowego, to policje obu takich krajów związkowych wprowadzie współpracują, ale nadal pozostają niezależne, z kolei Polacy muszą się wówczas komunikować z partnerami w obu krajach związkowych, co często jest niezrozumiałe i utrudnia wyjaśnianie spraw.

Federalny podział Niemiec zakłada występowanie innych procedur decyzyjnych niż stosowane w Polsce. Najwyższym organem jest zwykle instytucja

Wyzwaniem dla polsko-niemieckiej współpracy w ściganiu przestępców są różnice w strukturze obu państw i ich służb, odmienne sposoby podejmowania decyzji i różne definicje przestępstwa

mająca siedzibę w stolicy kraju związkowego – dla policji brandenburskiej w Poczdamie – rozstrzyganie wielu kwestii leży jednak w gestii lokalnych komendantów. W Polsce, gdzie służby policyjne są scentralizowane, wiele decyzji może podjąć jedynie Komenda Główna Policji w Warszawie. Także w drobnych kwestiach – jak choćby wydanie pozwolenia dla polskiego funkcjonariusza na przekroczenie granicy – decyzję podejmują nadrzędne organy, nie wystarcza bowiem oddelegowanie podwładnego przez bezpośredniego przełożonego z komendy miejskiej.

W systemie prowadzenia spraw i wykrywania sprawców inną rolę odgrywa także w obu państwach instytucja prokuratora. Niemiecka prokuratura jest włączana w śledztwo na wcześniejszym etapie niż polska, co powoduje pewne problemy, ponieważ Polacy nie są do tego przyzwyczajeni.

Różnice w prawie karnym

Podstawowym problemem, przed którym stają służby obu państw w pracy na rzecz zwiększania bezpieczeństwa, są różne definicje terminów „wykroczenie” i „przestępstwo” w polskim i niemieckim kodeksie karnym. W Polsce kradzieże do 400 złotych są traktowane jako wykroczenia, podczas gdy w Niemczech są to już przestępstwa. Wiąże się to ze sporymi utrudnieniami, ponieważ zakres wymiany informacji o przestępstwach po polskiej stronie nie obejmuje wykroczeń.

Rozmówcy w Niemczech wskazywali, że gdy niemiecka policja chce uzyskać dane osoby, która popełniła wykroczenie, musi za taką usługę zapłacić i długo czekać na jej wykonanie. Przed podobnym wyzwaniem stoi strona polska – w wypadku niezapłacenia przez kierowcę za tankowanie (co jest uznawane za wykroczenie), mimo znajomości numeru rejestracyjnego samochodu sprawcy takiego czynu, Polacy nie są w stanie dotrzeć do niemieckiego przestępcy, policja w Niemczech nie udziela bowiem obecnie Polakom informacji na temat wykroczeń. Podpisana umowa o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych zmienia tę sytuację.

Niekiedy można jednak odnieść wrażenie, że różnice w przepisach prawa i brak możliwości pozyskiwania przez stronę niemiecką informacji o wykroczeniach w rozumieniu polskiego prawa są stosowane jako wymówka lub wy-

olbrzymiane. Wynika to między innymi z niezrozumienia różnic w systemach prawnych. Mimo że w Polsce istnieje podział na przestępstwo i wykroczenie, to również sprawcy wykroczeń są ścigani i karani. Brak przepływu informacji wywołuje w takich sytuacjach – obok utrudnień w prowadzeniu dochodzenia – napięcia i brak zaufania. Planowana zmiana, jaką przyniesie podpisana umowa o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych, jest więc bardzo pożądana nie tylko z organizacyjnego, ale także wizerunkowego punktu widzenia.

Różnice językowe i w kulturze prawnej

Nie bez znaczenia są także różnice językowe, zwłaszcza że bezpośrednie tłumaczenie poszczególnych terminów – w warunkach odmienności struktur służb i przepisów prawa – często doprowadza do nieporozumień. Problemów w polsko-niemieckiej współpracy przysparza także inna kultura: Polacy – inaczej niż Niemcy – niechętnie wypełniają obowiązki obywatelskie, na przykład nie pomagają wykrywać sprawców czy nie zgłaszają zaobserwowanych czynów niezgodnych z prawem, ponieważ boją się konsekwencji i konieczności składania zeznań.

Rekomendacje

- ▶ **Warto, aby przedstawiciele różnych służb obu państw byli odpowiednio szkoleni na temat różnic systemowych i instytucjonalnych w kraju partnera.** Jak pokazuje dotychczasowa praktyka, bez takich szkoleń wiedza i zrozumienie dla różnic są niewielkie. Szkolenia takie powinny obejmować także policjantów z wyższych szczebli z terenów nienależących do pogranicza, nie zaś jedynie funkcjonariuszy z regionów przygranicznych.
- ▶ **Strona polska powinna wykazywać więcej zrozumienia, że partnerem dla centralnych jednostek w Warszawie są struktury krajów związkowych,** nie zaś policja federalna i jej centrala w Berlinie.
- ▶ **Korzystne dla efektywności współpracy byłoby nawiązywanie przez niemieckie kraje związkowe ściślejszej kooperacji przy wyjaśnianiu przestępstw przekraczających ich granice,** aby polscy partnerzy przy wyjaśnianiu jednego przestępstwa nie musieli współdziałać z policją zarówno z Berlina, jak i z Brandenburgii.

Wspólne patrole

Działaniem, które służy zarówno prewencji, jak i karaniu sprawców po obu stronach granicy, są wspólne patrole polsko-niemieckie (piesze, rowerowe i w radiowozach), obejmujące pas terenu do 30 kilometrów od granicy. Ułatwiają one głównie porozumienie się ze sprawcą wykroczenia czy wypadku, co istotnie usprawnia rozwiązywanie wielu spraw, jednocześnie zaś pozytywnie

nie wpływa na wizerunek policji i kontakty z mieszkańcami. Uprawniony do podjęcia działań, na przykład wystawienia mandatu, jest jednak tylko funkcjonariusz państwa, na którego obszarze przebywa patrol. Służby obu państw porozumiewają się w sprawie częstotliwości wspólnych patroli (na przykład w polskim i niemieckim Gubinie patrole odbywają się dwa razy w miesiącu

Konkretną formą polsko-niemieckiej współpracy policji są wspólne patrole po obu stronach granicy

i podczas większych imprez organizowanych w obu tych miastach lub w jednym z nich) oraz ich obsady, aby funkcjonariusze tworzący zespół patrolowy mogli się porozumieć. Na tym etapie są już jednak wyraźnie dostrzegalne różnice w organizacji obu systemów policyjnych. Niemiecki lokalny przełożony może sam

zadecydować, kiedy jego pracownik uda się na taki patrol – przekroczy granicę lub wjedzie na teren Polski radiowozem – z kolei polski komendant miejski musi się zwrócić o pozwolenie na każde przekroczenie granicy przez swojego funkcjonariusza (także w celach śledczych czy nawiązania współpracy) do przełożonego na wyższym szczeblu, co zwiększa nakład pracy.

Przykładem rozwoju współpracy policji na granicy jest pojawienie się od połowy 2014 roku wspólnych polsko-niemieckich patroli wodnych

Patrole piesze i rowerowe na trwałe wpisały się już w przygraniczny krajobraz, nowością są jednak patrole wodne – pierwszy z nich odbył się latem 2014 roku, kolejne będą organizowane raz w miesiącu. Patrole wodne mają służyć głównie kontrolowaniu zawartości alkoholu we krwi osób prowadzących statki i łodzie, pilnowaniu porządku na rzece¹⁰ i ściganiu przemytu.

Trudno stwierdzić, jak wspólne patrole ocenia przygraniczna społeczność. Zdaniem przedstawicieli policji czy urzędów miejskich, mieszkańcy nie są nastawieni negatywnie do tego pomysłu. Polacy twierdzą, że nie spotkali się ze złymi reakcjami, Niemcy zaś wspominają o pojedynczych nieuprzejmym lub nawet wulgarnych reakcjach słownych¹¹. W odczuciu rozmówców, mieszkańcy czują się pewniej, gdy wiedzą, że mogą porozumieć się z patrolem w ojczystym języku, z kolei potencjalni sprawcy wykroczeń czy drobnych przestępstw, widząc funkcjonariusza z własnego kraju, rezygnują często z prób łamania prawa.

Wspólne patrole muszą sobie radzić z wyzwaniem natury technicznej. Na przykład zasięg kontaktu radiowego z niemieckim funkcjonariuszem jest ograniczony jedynie do 200 metrów od granicy, co powoduje utrudnienia komunikacyjne.

Wspólne patrole prowadzi także w sąsiadujących miastach polska Straż Graniczna z niemiecką Stadtwache. Odbywają się także spotkania służące wymianie informacji.

¹⁰ *Gemeinsame Kontrollen auf der Oder*, „Der Blitz”, 5 lipca 2014 roku – http://www.der-blitz.de/oderland_news/Gemeinsame_Kontrollen_auf_der_Oder-6519.html [dostęp: 11 września 2014 roku].

¹¹ Niemieccy policjanci zgodnie wyrażają przy tym zrozumienie dla ewentualnych negatywnych reakcji Polaków lub ich niechęci w związku z pojawieniem się funkcjonariusza z Niemiec na terenie Polski ze względu na trudną historię obu państw.

Pościgi przekraczające granice

Od dawna są także organizowane pościgi przekraczające granice. W 2014 roku (do sierpnia) niemieccy funkcjonariusze dwadzieścia pięć razy kontynuowali pościg za przestępcą na terenie Polski, w całym 2013 roku takich akcji było około pięćdziesięciu, w 2012 roku – blisko czterdzieści, w 2011 roku – około dwudziestu, w 2010 roku – kilkanaście. Dane z poprzednich lat nie są konkretne, ponieważ do 2013 roku policja polska i niemiecka stosowały inne definicje, dopiero obecnie wyliczenia są ujednolicone. Kluczowa jest tutaj jednak tendencja wzrostowa, co oznacza dobrą współpracę służb i intensyfikację ich działań. Warto jednocześnie zauważyć, że pościgi takie są prowadzone głównie w jednym kierunku – w stronę Polski. Dla porównania, w 2014 roku nie doszło jeszcze do kontynuowania po stronie niemieckiej, pościgu rozpoczętego w Polsce, w ostatnich czterech latach zaś takich sytuacji było kilka.

Niemieccy funkcjonariusze od stycznia do sierpnia 2014 roku dwadzieścia pięć razy kontynuowali pościg za przestępcą na terenie Polski

Niemiecka policja stara się jednak przekazywać takie sprawy Polakom. Gdy tylko wystąpi podejrzenie, że uciekające samochody przekroczą granicę, strona polska jest o tym informowana, oczekuje się także, że będzie kontynuować pościg. Niemcy zdają sobie bowiem sprawę, że nie wszyscy mogą czuć się komfortowo, widząc w Polsce niemieckich funkcjonariuszy, zwłaszcza w akcji. Bardziej problematyczna może być zaś konieczność użycia broni przez niemieckiego funkcjonariusza – do czego jednak dotąd nigdy nie doszło. Nie zawsze jednak Polacy mogą się od razu włączyć w działania pościgowe, gdyż radiowozы są przeważnie zaangażowane w inne akcje. W takiej sytuacji polscy funkcjonariusze są informowani o pościgu i starają się dołączyć, jeśli jest to możliwe.

Dotychczasowy zasięg terytorialny takich pościgów nie przekroczył 60–70 kilometrów, przy czym średnia wynosi około 10 kilometrów. Zasięg i czas pościgu nie są określone, Polska podpisała bowiem umowę z Schengen w najszerszym zakresie, który tego nie definiuje. Jak można wywnioskować z rozmów ze stroną niemiecką, nie dąży ona do nadużywania tego przywileju.

Polsko-Niemieckie Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych w Świecku

Od 2007 roku w Świecku działa Polsko-Niemieckie Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych¹². Jego głównym celem jest poprawa bezpieczeństwa w rejonie pogranicza i ułatwianie życia jego mieszkańcom, a także pośredniczenie w kontaktach służb obu państw. Do podstawowych zadań pracowników tej instytucji należy zapewnianie wymiany następujących informacji na temat sytuacji w regionie przygranicznym: korki, katastrofy naturalne, wypadki, wybryki chuligańskie, koordynacja działań w nagłych wy-

¹² Szerzej o centrum – por. A. Łada, *Ocena realizacji polsko-niemieckiego programu współpracy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 32–36.

padkach (pościgi, poszukiwanie osób, ratowanie życia, namierzanie urządzeń z nawigacją GPS), kontroli ruchu drogowego, kradzieże, oszustwa, przemyt ludzi, kradzionych samochodów czy papierosów. Skupienie w jednej instytucji kompetencji kilku służb sprawia, że centrum ma dostęp do kilkudziesięciu baz danych, co znacznie skraca czas przekazywania informacji.

Obywatel Niemiec, który na przykład zapomni prawa jazdy i zostanie zatrzymany po polskiej stronie, dzięki Polsko-Niemieckiemu Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych uniknie dłuższego przetrzymywania na komisariacie w Polsce i surowej kary, gdyż funkcjonariusze – z pomocą

Centrum w Świecku pomaga wyjaśniać incydenty w obszarze przygranicznym, a także nawiązywać kontakty między policją, Strażą Graniczną i służbą celną z obu państw

kolegów w Świecku – będą mogli sprawdzić, czy rzeczywiście ma on wymagany dokument. Wymiana danych sprawia także, że informacja o wypadku po stronie niemieckiej jest znana Polakom, przez co mogą się oni przygotować na następujący w jego wyniku korek na autostradzie. Pomocne jest także urządzenie do telekonferencji, kiedy dzięki tłumaczeniu dokonywanemu przez funkcjonariusza ze Świecka policjanci z patroli z dwóch krajów mogą się porozumiewać, nie znając języka sąsiada.

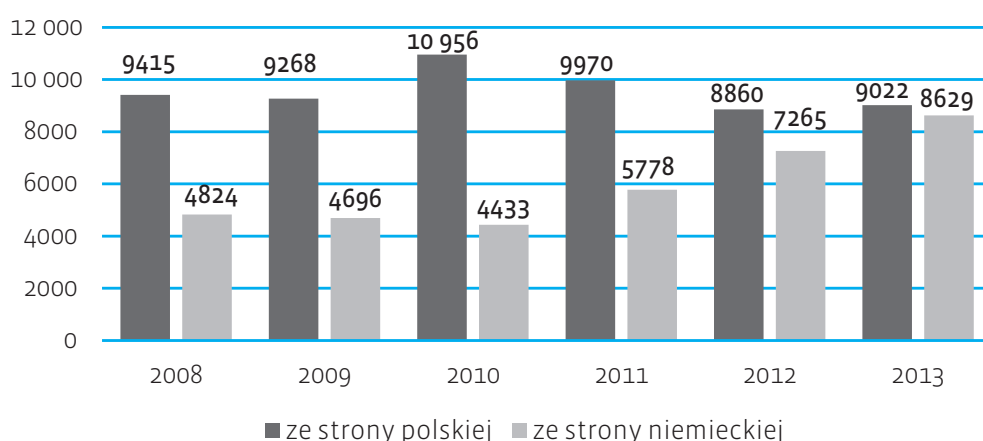
W Polsko-Niemieckim Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych pełni obecnie służbę łącznie około czterdziestu Niemców z trzech przygranicznych krajów związkowych – z policji federalnej, policji poszczególnych krajów związkowych i służby celnej – oraz około dwudziestu Polaków z policji, Straży Granicznej i Służby Celnej. Wyraźna jest więc dysproporcja w liczbie zatrudnionych na niekorzyść strony polskiej, wynikająca z niemieckiego podziału na kraje związkowe, których służby są samodzielne. Utrudnia to działania polskich pracowników, gdyż jedna osoba musi odpowiadać na pytania i zlecenia kilku kolegów niemieckich, co negatywnie wpływa na komfort i efektywność pracy. Centrum jest zarządzane wspólnie przez niemieckiego i polskiego koordynatora, którzy razem podejmują decyzje.

W ostatnich latach do Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych spływa coraz więcej pytań z całego terytorium obu krajów, co jest pozytywną zmianą. Istotną tendencją jest zwłaszcza napływ coraz większej liczby zapytań od polskiej Straży Granicznej z granicy wschodniej, dzięki czemu są wykrywani sprawcy kradzieży w momencie, gdy przedmioty lub pojazdy mają wyjechać z obszaru Unii Europejskiej.

Centrum włącza się do działań jedynie wtedy, gdy zostanie poproszone o pomoc – nie podejmuje własnych przedsięwzięć. Obecnie instytucja ta przetwarza rocznie kilkanaście tysięcy zapytań (w 2013 roku było ich blisko 18 tysięcy), których co roku przybywa o kilka procent. Przez lata nie tylko zmieniała się ich liczba, ale także zmieniały się proporcje – na początku funkcjonowania centrum zdecydowanie więcej zapytań przychodziło z Niemiec, obecnie jednak różnice są niewielkie. Wpływa na to lepsza znajomość pracy tej instytucji w całej Polsce i dobra współpraca ze Strażą Graniczną, która – zwłaszcza ze wschodniej granicy kraju – kieruje do centrum coraz więcej zapytań. Polacy

stali się także bardziej otwarci na współpracę ze stroną niemiecką, przez co chętniej korzystają ze wsparcia centrum. Ważnym zadaniem tej instytucji jest zapewnienie, aby informacje przekazywane obu stronom były takie same, Polacy i Niemcy rozumieli zaś przepisy prawa dotyczące danej sprawy, jakie obowiązują w sąsiednim kraju.

Nie do przecenienia jest tutaj wiedza osób pracujących w centrum o systemie prawnym kraju sąsiada oraz o panującej tam tradycji prawnej i mentalności społeczeństwa. Dzięki temu mogą oni zwrócić uwagę funkcjonariuszom ze swojego państwa, że ich zachowanie lub oczekiwania mogą być źle przyjęte przez drugą stronę. Pozwala to uniknąć nieporozumień i złych emocji.



Wykres 8.
Liczba zapytań trafiających z Polski i Niemiec do Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych w latach 2008–2013

Źródło: Dane Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych w Świecku.

Wsparcie Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych jest szczególnie istotne dla jednostek policji oddalonych od granicy, gdyż to tam zwykle nie są znane język, sposoby funkcjonowania i system prawny drugiego kraju. Zgodnie z ustaleniami dwustronnymi, wszystkie zapytania i prośby o współpracę formalnie muszą przechodzić przez centrum w Świecku. Zdaniem policjantów z rejonu pogranicza, pośrednictwo centrum – mimo że często rzeczywiście pomaga w komunikacji – niekiedy jednak utrudnia współpracę, wiele kwestii można bowiem wyjaśnić w ramach bezpośredniej wymiany informacji między komisariatami z dwóch sąsiednich miast, włączenie się zaś w sprawę Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych jedynie spowalnia pracę. Zwrócenie się do tej instytucji z zapytaniem stanowi więc przeważnie jedynie formalność, ponieważ poszczególne jednostki radzą sobie doskonale same. Pracownicy centrum są jednak niezbędni w sytuacji, gdy w miastach sąsiedzkich funkcjonariusze danej służby nie władają drugim językiem.

Jak się oczekuje, w związku z wejściem w życie nowej umowy o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych zwiększy się liczba zapytań kierowanych do centrum w Świecku, co spowoduje wzrost obciążenia pracujących tam osób. Jeśli liczba zapytań będzie rosła skokowo, konieczne będzie kadrowe i finansowe wzmocnienie tej instytucji. Już teraz strona niemiecka planuje

pewne usprawnienia w organizacji pracy, na przykład rezygnację z obowiązku przebywania na służbie w tym samym czasie trzech osób (po jednym funkcjonariuszu z policji federalnej, policji kraju związkowego i służby celnej) na rzecz dwuosobowej zmiany. Wymaga to jednak zmian w systemie, gdyż na przykład celnik będzie musiał mieć dostęp do informacji policyjnych.

Rekomendacje

- ▶ **Wejście w życie nowej umowy o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych będzie wymagało zarówno przeglądu pracy Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych w Świecku, jak i analizy konieczności zwiększenia jego personelu lub zmiany struktury jego funkcjonowania.** Warto, aby strona polska – podobnie jak niemiecka – już teraz ustaliła, jak zmienić system służby, żeby był jak najbardziej efektywny. W wypadku i Polski, i Niemiec należy przezwyciężać obiekcje wobec szerokiego otwarcia się na pozostałe służby w danym państwie.
- ▶ **Ważna rola centrum w Świecku powoduje, że korzystne byłoby przeniesienie jego siedziby w łatwiej dostępne miejsce, zapewniające większą przestrzeń i lepsze warunki pracy.** Wszystkie strony zaangażowane w projekt powinny wygospodarować na ten cel odpowiednie zasoby finansowe.
- ▶ **Informacje o kompetencjach centrum nadal powinny być szeroko rozpowszechniane** wśród funkcjonariuszy z całego obszaru obu krajów, gdyż to oni często potrzebują wsparcia kolegów ze Świecka.

Wspólna Grupa Dochodzeniowa

Polsko-Niemieckie Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych w Świecku pośredniczy głównie w komunikacji polskich i niemieckich służb, dlatego w celu skuteczniejszego ścigania przestępców powołano Wspólną Grupę Dochodzeniową (Gemeinsame Ermittlungsgruppe). Pierwsza taka jednostka powstała w 2013 roku i zajmuje się ściganiem złodziei samochodów. Podstawę prawną jej utworzenia stanowią przepisy Unii Europejskiej z 2000 roku¹³.

W skład grupy wchodzi przedstawiciele obu państw (rezydujący jednak w krajach macierzystych), w tym prokuratur, co ułatwia przepływ informacji i prowadzenie dochodzenia. Kolosalne znaczenie ma także to, że wyniki dochodzenia prowadzonego przez Wspólną Grupę Dochodzeniową są uznawane przez służby Polski i Niemiec, przez co przestępca na podstawie zebranych przez nią dowodów może być osądzony w każdym z dwóch państw (ustala się także, w którym).

Wyniki śledztwa Wspólnej Grupy Dochodzeniowej są uznawane przez służby obu państw

¹³ Szerzej – por. S. de Moor, *The Difficulties of Joint Investigation Teams and the Possible Role of OLAFS*, „eucrim. The European Law Associations’ Forum” 2009, nr 3, s. 94–98.

Ponieważ obecnie działająca jednostka jest pierwszą wspólną grupą dochodzeniową w dziejach polsko-niemieckiej współpracy przygranicznej, nadal kilka kwestii formalnych dotyczących jej funkcjonowania pozostaje niejasnych. Została ona powołana do wyjaśnienia zespołu spraw związanych z kradzieżami samochodów. Z jednej strony, obejmuje więc większą liczbę dochodzeń, z drugiej zaś strony – można stwierdzić, że dotyczy tylko jednej sprawy. Nie ustalono także, jak długo ma ona działać. Niektórzy twierdzą, że w chwili zakończenia danego śledztwa jednostka taka musi ulec rozwiązaniu. Inni jednak uważają, że zespół spraw, jaki obejmuje, zapewni jej podstawy działania w długim okresie. Wyraźnie można tutaj dostrzec brak jednoznacznych interpretacji prawnych, co jest typowe dla rozwiązań stosowanych po raz pierwszy.

Tymczasem powołanie kolejnej jednostki tego typu to złożony proces¹⁴, dlatego pojawiają się propozycje utworzenia stałej instytucji – na wzór Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych w Świecku – która będzie się zajmować kolejnymi przejawami łamania prawa i działać w trybie ciągłym¹⁵. Podpisana umowa o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych otwiera takie możliwości, ale ich nie precyzuje.

Obecnie trwają prace nad powołaniem drugiej wspólnej grupy dochodzeniowej, o co szczególnie zabiega policja w Brandenburgii, gdyż mimo dobrej współpracy służb kryminalnych z Polski i Niemiec takie dwunarodowe jednostki znacznie ułatwiają pracę w rejonie przygranicznym¹⁶. O ich skuteczności świadczy także liczba wykrytych sprawców (o czym będzie jeszcze mowa).

Rekomendacje

- ▶ Konieczne jest **powoływanie kolejnych jednostek na wzór Wspólnej Grupy Dochodzeniowych**, złożonych z funkcjonariuszy służb obu krajów i służących wyjaśnianiu konkretnego zespołu spraw. Dobrym rozwiązaniem byłoby zapewnienie możliwości łatwego przedłużania okresu ich funkcjonowania, gdyż wypracowane wzajemne zaufanie i zasady współdziałania wzmacniają efektywność pracy.
- ▶ Warto podjąć działania prowadzące do **utworzenia stałego ośrodka dochodzeniowego** (na wzór Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych w Świecku), **w trybie ciągłym pełniącego funkcje działającej obecnie Wspólnej Grupy Dochodzeniowej**. Można się spodziewać wystąpienia wątpliwości funkcjonariuszy niektórych służb lub nawet ich niechęci, co jest związane z obawą o konieczność przekazania pewnych kompetencji do takiego ośrodka (na przykład kraje zwią-

¹⁴ Wymaga bowiem złożenia specjalnego podania, które w Polsce rozpatruje Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, co trwa długo ze względów proceduralnych.

¹⁵ Potrzebę stworzenia takiej placówki wysuwają zarówno sami funkcjonariusze, jak i eksperci, na przykład Thomas Bode z Uniwersytetu we Frankfurcie nad Odrą.

¹⁶ W Niemczech przestępczością przygraniczną od 2010 roku zajmuje się także Specjalna Komisja „Granica” (Sonderkommission Grenze, SoKo Grenze). W jej skład wchodzi funkcjonariusze niemieccy rozproszeni w całym kraju związkowym.

kowe musiałyby przystać na ściślejszą współpracę lub wspólnych przedstawicieli, z kolei polska policja musiałaby wówczas zaakceptować prawo prokuratury do wcześniejszego zaangażowania się w przebieg śledztwa, jak to jest obecnie w Niemczech). Stały ośrodek dochodzeniowy ma jednak szansę zwiększyć rzeczywiste bezpieczeństwo, nie zaś tylko wzmocnić poczucie bezpieczeństwa. Do rozważenia pozostaje także pomysł umiejscowienia takiego ośrodka wspólnie z Polsko-Niemieckim Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celných w nowej lokalizacji, zapewniającej komfort współpracy wszystkich zaangażowanych służb. W procesie tworzenia ośrodka można wykorzystać doświadczenia i struktury niemieckiej Specjalnej Komisji „Granica” (Sonderkommission Grenze, SoKo Grenze). Wyzwaniem w procesie uruchomienia takiej jednostki będą braki kadrowe, wynikające zarówno z ogólnych cięć etatów w policji, jak i ze względu na konieczność władania drugim językiem. Jak jednak pokazuje przykład Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celných w Świecku, można ten problem rozwiązać.

Przed uruchomieniem wspólnego ośrodka dochodzeniowego warto przygotować projekt umowy powołującej kolejne jednostki na wzór obecnie działającej Wspólnej Grupy Dochodzeniowej, aby ich utworzenie nie wymagało dużo czasu. Projekt taki nie znalazł się w nowej umowie o współpracy służb policyjnych, granicznych i celných, ale w przyszłości należy rozważyć jego wprowadzenie na poziomie wykonawczym.

Szkolenia

Są także organizowane wspólne szkolenia polskich i niemieckich funkcjonariuszy, finansowane często ze środków unijnych. W ramach trwającego trzy lata projektu „W tandemie przeciw przestępczości przygranicznej” („Im Tandem gegen die Grenzkriminalität”) Polacy (dotychczas 61 osób) i Niemcy (56 osób) uczęszczają w parach na kursy językowe i praktykują jako członkowie

patroli przy granicy. Uczą się ponadto różnic w prawie i funkcjonowaniu służb w drugim kraju oraz metod walki z przestępczością transgraniczną. W 2014 roku odbyły się już trzy takie jedenastodniowe szkolenia¹⁷. Objęte nimi osoby wyrażają zadowolenie z dostępnej oferty, z ich wypowiedzi wynika jednak, że z możliwości nauki języka branżowego zdecydowanie częściej korzystają Polacy. Część polskich funkcjonariuszy znała już podstawy języka niemieckiego i doskonaliła dzięki kursom słownictwo specjalistyczne. Mimo to ogólny brak znajomości języka

polskiego wśród niemieckich funkcjonariuszy powoduje, że jeden kurs nie zmienia rzeczywistości, wyraźne są więc nadal dysproporcje – znane z więk-

Po obu stronach granicy jest ceniona możliwość uczestniczenia funkcjonariuszy we wspólnych szkoleniach językowych i z zakresu różnic prawnych, połączonych z praktykami w terenie

¹⁷ Strona internetowa policji z Brandenburgii: http://www.internetwache.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_polizei_internet_01.c.11946050.de [dostęp: 11 września 2014 roku].

szości dziedzin relacji polsko-niemieckich – że Polacy częściej i lepiej posługują się językiem niemieckim niż Niemcy językiem polskim¹⁸. Wystawiając wspólne patrole, przełożeni informują się wzajemnie o znajomości języka obcego przez danych funkcjonariuszy, aby odpowiednio dopasować pary. W komunikacji komendantów z sąsiednich miejscowości niejednokrotnie muszą jednak pomagać funkcjonariusze posługujący się oboma językami. Przeprowadzone rozmowy wskazują, że nie istnieje usankcjonowana zależność, że do służby na granicy są kierowani policjanci znający język kraju sąsiada, choć podobno jest to brane pod uwagę w decyzjach personalnych.

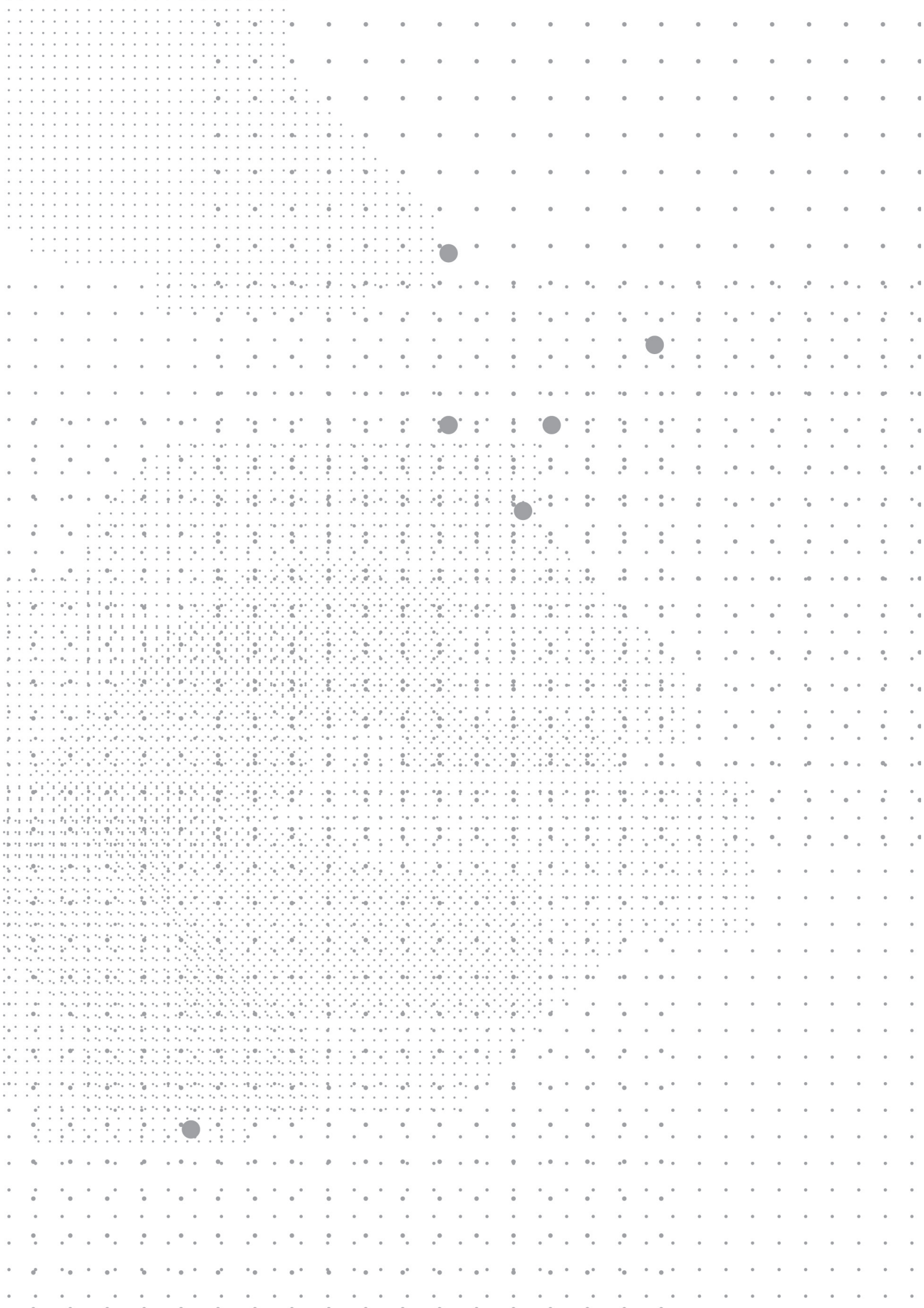
Szkolenia obejmują również konkretne umiejętności – niemieccy policjanci pokazują polskim kolegom, jak skuteczniej działać na autostradach, Polacy zaś, niejednokrotnie dysponujący lepszym technicznie sprzętem, szkolą z jego używania.

Rekomendacje

- ▶ **Szkolenia odniosą większy skutek, jeśli policjanci będą się regularnie uczyć języka sąsiedniego kraju.** W celu zachęcenia ich do podejmowania tego wysiłku konieczna jest motywacja ze strony przełożonych i odpowiedni system wynagradzania takich dodatkowych kompetencji.

Znajomość języka kraju sąsiada przez funkcjonariuszy policji w rejonie przygranicznym jest słaba, przy czym Polacy częściej znają język niemiecki niż Niemcy język polski

18 Stopień znajomości języka niemieckiego po polskiej stronie jest jednak różny i w niektórych wypadkach nie jest aż tak dobry, jak powinien. W wielu komisariatach mniej niż 10% personelu posługuje się językiem niemieckim.



Dotychczasowa współpraca polsko-niemiecka jest wysoko oceniana przez służby i urzędników różnych szczebli w obu państwach, wszyscy zainteresowani podkreślają jednak problemy z nieścisłą interpretacją niektórych zapisów prawnych obowiązujących umów regulujących kooperację. Dlatego w maju 2014 roku podpisano umowę o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych, zwaną potocznie „umową policyjną”, która zastępuje cztery odrębne umowy zawarte przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej (w 2004 roku) i do strefy Schengen (w 2007 roku)¹⁹. Reguluje ona współpracę służb w zakresie zapobiegania przestępstwom i wykroczeniom, wykrywania i zwalczania przestępstw i wykroczeń oraz ścigania ich sprawców, ustanawia również ramy prawne współpracy między służbami Polski i Niemiec przez wymianę informacji dotyczących między innymi popełnionych przestępstw oraz technik i metod działania organizacji przestępczych.

Umowa nie wprowadza jednak właściwie nowego porządku prawnego czy wielu nowych mechanizmów. Jej celem jest bowiem ujednolicenie i uporządkowanie istniejących form współpracy, uściślenie definicji, które różniły się po obu stronach granicy, a także rozwiązanie praktycznych problemów, jakie się w związku z tym pojawiają w codziennej pracy – ściganiu przestępców i zapewnianiu bezpieczeństwa. Umowa o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych dostosowuje ponadto stan prawny do rzeczywistości, w której oba państwa należą do Unii Europejskiej i strefy Schengen, dlatego zawiera wszystkie regulacje przewidziane dla członków tej strefy.

Umowa miała wejść w życie już kilka lat temu – mówiono między innymi o terminie przed Mistrzostwami Europy w Piłce Nożnej w 2012 roku. Tłumaczenia przyczyn opóźnień są różne. Strona polska zwraca głównie uwagę na konieczność konsultacji między niemieckimi strukturami władzy – federalną i krajów związkowych (w procesie negocjacji uczestniczyli przedstawiciele zarówno rządu federalnego, jak i rządów czterech przygranicznych krajów związkowych: Brandenburgii, Berlina, Saksonii i Meklemburgii-Pomorza Przed-

Nowa umowa o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych przede wszystkim uściśla dotychczasowe mechanizmy współpracy i wyjaśnia wątpliwości występujące w codziennym współdziałaniu

¹⁹ Były to: Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o ułatwieniach w odprawie granicznej, sporządzona w Warszawie dnia 29 lipca 1992 roku; Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o przejściach granicznych i rodzajach ruchu granicznego, podpisana w Bonn w dniu 6 listopada 1992 roku; Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy policji i straży granicznej na terenach przygranicznych, podpisana w Berlinie dnia 18 lutego 2002 roku; Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy w zakresie zwalczania przestępstw, podpisana we Wrocławiu dnia 18 czerwca 2002 roku.

niego) – oraz wyjaśnianie kwestii prawnych przez Niemców między spotkaniami polskiej i niemieckiej delegacji, co opóźniało podejmowanie decyzji. W prasie można zaś przeczytać, że powodem przedłużania się rozmów było proponowanie przez stronę niemiecką rozszerzenia zapisów umowy o kwestie dotyczące prokuratury, co wymagało dodatkowych ustaleń (uwzględnienie prokuratury jako niezbędnego ogniwa w procesie ustalania i karania sprawców jest jednak słuszne). Z kolei niektórzy niemieccy rozmówcy przywołują – często podnoszony przez Polaków – problem, jaki może się pojawić w odbiorze lokalnej ludności w związku z wkraczaniem przez niemieckich funkcjonariuszy na polskie terytorium.

Obie strony przyznają, że wielokrotnie wracano do niektórych zapisów, aby się upewnić, że wszyscy tak samo je rozumieją. W niektórych wypadkach trudności stwarzały różna tradycja prawna i odmienny podział kompetencji, co powodowało nieporozumienia. Obecnie wszyscy zaangażowani w proces negocjacyjny są zadowoleni z ostatecznej treści umowy.

Uzgodniona umowa została podpisana przez ministrów spraw wewnętrznych Niemiec (Thomasa de Maizière) i Polski (Bartłomieja Sienkiewicza) w Zgorzelcu 15 maja 2014 roku, obecnie zaś czeka na ratyfikację w obu państwach. Mimo początkowych planów, aby do ratyfikacji doszło do końca 2014 roku, można przypuszczać, że stanie się to na początku 2015 roku, ponieważ umowa

Umowa została podpisana
w maju 2014 roku i czeka na
ratyfikację

nie trafiła we wrześniu 2014 roku jeszcze ani do Bundestagu, ani do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Po ratyfikacji jej ustalenia wejdą w życie, choć wiele z nich trzeba będzie jeszcze doprecyzować na poziomie technicznym.

W stosunku do dotychczas obowiązujących przepisów umowa wprowadza kilka konkretnych zmian. Jedną z nich jest włączenie wykroczeń do listy spraw, w których obie strony bezpłatnie będą wymieniały informacje. Współpraca w zakresie wykroczeń obejmuje jednak tylko zamknięty katalog czynów wymienionych w umowie²⁰. Służby Polski i Niemiec będą miały dostęp do informacji na temat danych zarówno osobowych, jak i pojazdów, a także innych dokumentów. Będą mogły również wspólnie lub samodzielnie (jedynie w szczególnych sytuacjach) działać na terytorium drugiego państwa.

Doprecyzowaniu uległa kwestia organizowania wspólnych patroli. Dowódcą danego patrolu będzie funkcjonariusz służb policyjnych państwa, na którego terytorium patrol będzie się odbywał. Funkcjonariusze z sąsiedniego państwa będą się mogli posłużyć bronią na obszarze drugiego kraju w sytuacji uprawnionej obrony własnej lub innych osób. W wypadku zagrożenia życia i zdrowia interweniować będzie mógł także patrol złożony jedynie z funkcjonariuszy jednej narodowości, którzy przebywają na terytorium drugiego pań-

²⁰ Czyn, który w Polsce nie jest objęty Kodeksem karnym, ale w Niemczech figuruje jako przestępstwo, będzie w Polsce ścigany. Katalog nie obejmuje jednak takich czynów, jak przekroczenie prędkości, gdyż ich wyjaśnianie ma następować automatycznie przez zintegrowane systemy europejskie.

stwa (na przykład wracając z pościgu)²¹. Ponadto funkcjonariusze drugiego kraju będą mogli samodzielnie ująć sprawcę²² i doprowadzić do miejsca przekazania miejscowym służbom (dotychczas formalnie miał takie prawo jedynie policjant z państwa, w którym nastąpiło zatrzymanie). Umożliwiono również dostęp na terytorium kraju sąsiada pojazdom służbowym – radiowozom, statkom czy śmigłowcom.

Podobnemu uściśleniu uległy przepisy dotyczące prowadzenia pościgu w sąsiednim kraju. I w tym wypadku, kiedy do pościgu – co jest preferowane – włącza się służba państwa, na którym jest on kontynuowany, wówczas to ona przejmuje dowodzenie.

Umowa zezwala ponadto na prowadzenie operacji pod przykryciem, każdorazowo jednak stroną, na której terytorium ma być wykonana taka operacja, musi wyrazić na nią zgodę i określić jej warunki. Podobnie można udzielać zezwolenia na przesyłki niejawnie nadzorowane.

W umowie – w związku z wprowadzonymi zmianami w zakresie przekazywania informacji – rozszerzono zadania Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych. Jednocześnie nie przewiduje się utworzenia kolejnych takich jednostek. Możliwe jest jednak powoływanie innych instytucji służących rozwijaniu współpracy, szczególnie wspólnych placówek służb policyjnych, granicznych i celnych.

Umowa pozostawia także otwartą kwestię pogłębiania współpracy w sytuacjach, kiedy będzie to wymagane, wspomina się w niej bowiem, że mogą być sporządzane raporty sytuacyjne oraz tworzone wspólne ośrodki dowodzenia i zespoły zadaniowe.

Umowa o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych reguluje wiele zagadnień, które do tej pory nie były jednoznacznie określone, część jej zapisów wymaga jednak doprecyzowania w praktyce. Na przykład w sprawie możliwości kontynuowania pościgu przez śmigłowce na terytorium drugiego kraju należy wyjaśnić, jakiego typu mogą to być maszyny, czy i jak uzbrojone, gdzie mogą wylądować i tankować oraz jakim systemem łączności powinny się posługiwać. Z kolei kiedy niemiecka policja schwytą przestępcę w Polsce, musi wiedzieć, jak i dokąd może go doprowadzić. Trzeba się również upewnić, że obie strony tak samo rozumieją zapisy umowy, co nie zawsze jest automatyczne ze względu na różne systemy i tradycje prawne oraz różnice w organizacji poszczególnych służb.

W Polsce i w Niemczech pracują już specjalne zespoły, które mają wspólnie ustalić szczegóły współpracy²³. Następnie wypracowane w ten sposób

Umowa doprecyzowuje zasady wspólnych patroli, pościgów transgranicznych i operacji pod przykryciem. Wprowadza również możliwość wymiany informacji o wykroczeniach

²¹ Policjanci nie będą jednak mogli podejmować takich działań, jak nakładanie mandatów czy zatrzymywanie do kontroli.

²² Prawo takie przysługuje każdej osobie, która jest bezpośrednim świadkiem zdarzenia.

²³ Dotychczasowe przepisy wykonawcze nadal będą obowiązywać, umowa wejdzie więc w życie niezwłocznie po ratyfikacji. Stopniowo będzie się jednak wypracowywać szczegółową interpretację zagadnień, które należy jeszcze wyjaśnić.

zasady trzeba będzie przekazać funkcjonariuszom wszystkich zainteresowanych służb.

Liczba dotychczasowych wspólnych działań polsko-niemieckich wskazuje, że znacznie częściej były one prowadzone po polskiej stronie granicy, gdyż to właśnie w tym kierunku – z Niemiec do Polski – uciekali podejrzani. Można byłoby więc odnieść wrażenie, że podpisana umowa będzie dotyczyła głównie rozszerzenia możliwości działania niemieckiej policji w Polsce. Tak jednak nie jest, ponieważ także dla polskich służb wynikają z niej konkretne korzyści. Lepiej usankcjonowana wymiana informacji, również w sprawach wykroczeń, i większe możliwości poszukiwania sprawców mogą na przykład pomóc w ściganiu osób nielegalnie wysypujących śmieci w lasach po polskiej stronie granicy. Usuwanie zanieczyszczeń stanowi poważne obciążenie finansowe dla przygranicznych gmin w Polsce, większa wykrywalność sprawców może więc ukrócić ten proceder – z korzyścią dla tych terenów. Z kolei wspólne patrole podczas imprez masowych po polskiej stronie granicy, z możliwością interwencji funkcjonariuszy z Niemiec, pozwolą być może wyeliminować wybryki niemieckich chuliganów, którzy widząc stróża prawa z własnego kraju, będą się obawiali poważniejszych konsekwencji swojego zachowania.

Rekomendacje

- ▶ **Prace nad ratyfikacją umowy należy przeprowadzić bardzo sprawnie i bez niepotrzebnej zwłoki.** Długotrwałe negocjacje z udziałem wielu zainteresowanych stron pozwalają zakładać, że zapisy umowy są korzystne dla obu państw. Dlatego nie wolno dopuścić do włączenia procesu ratyfikacji w ewentualną grę polityczną ani do jego spowolnienia na skutek przypadających w Polsce kolejnych wyborów.
- ▶ **Kluczowe dla właściwego wykorzystania nowej umowy są jej przepisy wykonawcze,** słusznie zatem prace nad nimi już trwają. Warto wspierać powstałe w tym celu grupy robocze i przeznaczyć na ich działalność odpowiednie środki finansowe.
- ▶ **Po wejściu w życie umowy i wypracowaniu przepisów wykonawczych konieczne jest odpowiednie zakomunikowanie zmian** wszystkim funkcjonariuszom i zainteresowanym służbom. Należy już teraz przygotować ten proces.
- ▶ Ponieważ podpisana umowa nie przewiduje tworzenia nowych ośrodków współpracy, a dotychczasowa praca Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych w Świecku przynosi rezultaty, celowe wydaje się rozwijanie tej jednostki.
- ▶ **Warto podejmować dalsze prace nad wprowadzaniem rozwiązań, których umowa nie precyzuje.** Przykładem jest powoływanie polsko-niemieckich jednostek na wzór Wspólnej Grupy Dochodzeniowej. Na tej podstawie można rozważyć utworzenie centrum dochodzeniowego.



Polsko-niemiecka współpraca służb policyjnych, granicznych i celnych przynosi konkretne rezultaty. W 2013 roku i w ciągu pierwszych miesięcy 2014 roku w ramach współpracy polskiej i niemieckiej policji w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej – kradzieży samochodów, przemytu narkotyków i papierosów, handlu ludźmi, prania brudnych pieniędzy, handlu bronią, produkcji i fałszowania euro, a także poszukiwania liderów gangów – zatrzymano 978 osób poszukiwanych Europejskim Nakazem Aresztowania, odnaleziono 163 osoby zaginione i odzyskano 2404 skradzione samochody²⁴. Na przykład w marcu 2014 roku ujęto w Polsce złodzieja dwóch motorów z Poczdamu. W tym samym miesiącu – dzięki współpracy policji federalnej, policji brandenburskiej, polskiej policji i służb celnych – schwytano złodzieja samochodu z Berlina, w kwietniu zaś zatrzymano pod Brwinowem litewskiego tira, którym przewożono dwa land rovery skradzione w Berlinie. Istotną rolę w tych akcjach odegrało Polsko-Niemieckie Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych w Świecku.

Osiągnięcia ma także Wspólna Grupa Dochodzeniowa, której udało się rozbić gang złodziei samochodów. Członkom gangu zarzuca się kradzież 150 pojazdów w Niemczech. Łącznie wydano już w tej sprawie 71 nakazów aresztowania²⁵.

Istotną częścią współpracy służb z Niemiec i Polski jest wymiana informacji dotyczących poszukiwanych osób czy utraconego mienia lub zaginionych dokumentów przy wykorzystaniu europejskiego Systemu Informacyjnego Schengen (SIS)²⁶. Do połowy sierpnia 2014 roku odnotowano 2860 trafień – czyli sytuacji, kiedy w wyniku sprawdzenia w tym systemie odnaleziono osoby lub przedmioty wprowadzone do systemu – w Polsce dla Niemiec oraz 1284 trafienia w Niemczech dla Polski²⁷.

24 *Straszny dzień dla przestępców na granicy polsko-niemieckiej*, „Rzeczpospolita Prawo”, 15 maja 2014 roku – <http://prawo.rp.pl/arttykul/1110070.html> [dostęp: 11 września 2014 roku].

25 Dane pochodzą z komunikatów prasowych policji brandenburskiej.

26 System Informacyjny Schengen (SIS) umożliwia wymianę informacji między państwami obszaru Schengen o: cudzoziemcach, którym należy odmówić prawa wjazdu na terytorium państw strefy Schengen, osobach poszukiwanych Europejskim Nakazem Aresztowania, osobach zaginionych, świadkach i innych osobach, których miejsce pobytu należy ustalić w związku z prowadzonym postępowaniem karnym, osobach i przedmiotach poszukiwanych do celów niejawnego nadzoru lub szczególnej kontroli. Ponadto w systemie znajdują się informacje dotyczące skradzionych pojazdów, zaginionej broni, skradzionych i zagubionych dokumentów tożsamości oraz numerów skradzionych banknotów. Funkcjonariusze uprawnionych służb (między innymi policji i Straży Granicznej) na granicy i na terenie całego kraju podczas kontroli granicznych, celnych lub kontroli policyjnych wykonywanych zgodnie z przepisami krajowymi, korzystają z danych przetwarzanych w systemie w celu sprawdzenia, czy odnotowano w nim osobę lub przedmiot poddany kontroli i co jest tego przyczyną. Por. <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/35606,dok.html> [dostęp: 15 października 2014 roku].

27 Trafieniem określa się sytuację, kiedy w wyniku sprawdzenia w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS) odnaleziono osoby lub przedmioty wprowadzone do systemu.

Tabela 2.
Statystyka wymiany
informacji między Polską
a Niemcami w 2014 roku
(do 15 sierpnia 2014 roku)

Źródło: Dane Komendy
Główniej Policji
w Warszawie.

	Trafienia Systemu Informacyjnego Schengen w Polsce dla Niemiec	Trafienia Systemu Informacyjnego Schengen w Niemczech dla Polski
cudzoziemcy z odmową wjazdu na terytorium strefy Schengen	200	44
osoby poszukiwane Europejskim Nakazem Aresztowania	218	321
osoby zaginione	17	135
osoby poszukiwane w celu ustalenia miejsca pobytu	696	304
niejawna (szczególna) kontrola	222	241
utracone pojazdy i dokumenty, w tym:		
• pojazdy lub ich części	1177	85
• tablice rejestracyjne	100	58
• dokumenty	225	92
• urządzenia przemysłowe	2	2
• utracona broń	–	2
• silniki łodzi	3	–
Łącznie	2860	1284

Ponadto do połowy sierpnia 2014 roku do Biura Międzynarodowej Współpracy Policji Komendy Głównej Policji od strony niemieckiej wpłynęło 12 215 sztuk korespondencji, z czego 8617 kanałem S.I.Re.N.E ²⁸, 3264 kanałem Interpolu, 315 kanałem Europolu, pięć przez polską ambasadę w Niemczech, 14 przez oficera łącznikowego policji Polskiej w Niemczech. Korespondencja dotyczyła głównie: informacji kryminalnych (249), notowań kryminalnych (214), kradzieży mienia (150), oszustw (137), identyfikacji osób (90), nielegalnych imigracji (48), przemytu narkotyków (38), identyfikacji DNA (25), zgonów (21), handlu ludźmi (15), napadów (11), dzieł sztuki (10), prania pieniędzy (10).

28 Supplementary Information Request at National Entries (wniosek o informacje uzupełniające na wejściach krajowych) to organ wyznaczony przez państwo członkowskie, zgodnie z jego przepisami wewnętrznymi, którego podstawowym zadaniem jest wymiana informacji uzupełniających niezbędnych przy wprowadzaniu wpisów i w celu umożliwienia podjęcia odpowiednich działań w wypadku trafienia w Systemie Informacyjnym Schengen. Jest on jedynym punktem kontaktowym działającym przez całą dobę w każdy dzień w roku właściwym w zakresie wymiany informacji uzupełniających do wpisów wprowadzanych do Systemu Informacyjnego Schengen. Biura S.I.Re.N.E funkcjonują w każdym państwie strefy Schengen. Por. <http://www.policja.pl/pol/sirene/biuro-sirene/7842,dok.html> [dostęp: 15 października 2014 roku].

W zwalczaniu przestępczości, która występuje głównie po niemieckiej stronie granicy, kluczowy jest stan lokalnej policji, jej obecne działanie i rysująca się przed nią przyszłość. Wpływ na to mają z kolei zarówno decyzje polityczne dotyczące finansowania służb policyjnych, jak i wewnętrzne plany ich działania, utworzone struktury, mentalność miejscowej społeczności i tradycja.

Negatywne skutki reformy w strukturach policji

Jedną z przyczyn wzrostu przestępczości na niemieckim przygraniczu jest przeprowadzona w ostatnich latach w Brandenburgii reforma policyjna. Taką opinię wyrażają przede wszystkim przedstawiciele miejscowych władz i lokalni funkcjonariusze.

Głównym skutkiem wprowadzonej reformy jest spadek liczby funkcjonariuszy w Brandenburgii. W 2011 roku brandenburska policja liczyła 9 tysięcy osób. Do 2020 roku zaplanowano redukcję do 7,8 tysiąca pracowników, już jednak w 2014 roku osiągnięto liczbę około 8,2 tysiąca osób, głównie na skutek odchodzenia personelu na emeryturę i niezastępowania go nowymi pracownikami²⁹, co jest – zdaniem samych funkcjonariuszy – odczuwalne i utrudniające pracę³⁰. W ograniczonym zakresie zmniejszyła się wprawdzie liczba policjantów pracujących przy samej granicy³¹, ale na obszarach leżących w głębi Brandenburgii funkcjonariusze są widywani coraz rzadziej. Powodem tego jest dojeżdżanie na tereny przygraniczne policjantów z odleglejszych regionów. Oznacza to zarówno dłuższy dojazd do miejsca patrolowania, co skraca czas obecności w tym miejscu, jak i brak policjantów na terenach, z których zostali skierowani na pogranicze. Redukcja etatów ad-

Wpływ na wzrost poczucia zagrożenia i zwiększenie się liczby przestępstw ma reforma policji w Brandenburgii, skutkująca redukcją personelu i sprzętu

²⁹ Planując wdrażanie reformy, informowano, że roczny limit nowo zatrudnianych funkcjonariuszy będzie niewielki, co zniechęcało potencjalnych zainteresowanych do ubiegania się o pracę w policji.

³⁰ Policja berlińska skarży się z kolei na niewystarczające kompetencje kandydatów do zawodu policjanta: słabą znajomość języka niemieckiego, złą kondycję fizyczną, braki w wykształceniu ogólnym i umiejętności pracy w grupie. Dodatkowo zarobki w berlińskiej policji nie zachęcają, są bowiem około 10% niższe niż w policji federalnej. Por. *Polizei findet keinen Nachwuchs: Zu oft auf der falschen Seite?*, „Deutsche Wirtschafts Nachrichten”, 24 listopada 2013 roku – <http://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2013/11/24/polizei-findet-keinen-nachwuchs-zu-oft-auf-der-falschen-seite> [dostęp: 11 września 2014 roku].

³¹ W powyższym fragmencie, podobnie jak w całej publikacji, jest mowa przede wszystkim o Brandenburgii, czyli również o policji z tego kraju związkowego. W rejonie przygranicznym zredukowano jednak także liczbę funkcjonariuszy policji federalnej, która ma wprawdzie inne zadania, ale już sama jej obecność wpływa na przestępców. Funkcjonariusze ci zajmują się przestępstwami związanymi z nielegalnym przekraczaniem granicy, których liczba także się zwiększa, przyczyniając się do ogólnego wzrostu statystyk przestępczości. Por. J. Radek, *Gemeinsam und ganzheitlich denken und handeln*, 11 września 2014 roku – <http://www.gdpbundespolizei.de/2014/04/gemeinsam-und-ganzheitlich-denken-und-handeln> [dostęp: 11 września 2014 roku].

ministracyjnych (sekretarki, dozorczy) spowodowała z kolei, że przełożony w danej jednostce (na przykład komendzie w danym mieście) musi zajmować się kwestiami organizacyjnymi (zamówienia materiałów piśmienniczych, zlecenie napraw), zamiast działać w terenie, gdzie dochodzi do przestępstw. Łączenie poszczególnych jednostek skutkuje zaś tym, że przełożony urzęduje niekiedy w odległej miejscowości, co wydłuża czas podejmowania decyzji. Zmiany wywołują również niepewność w szeregach policji, dotyczącą głównie podziału kompetencji w poszczególnych obszarach.

Negatywny skutek mają także inne oszczędności, na przykład zmniejszenie liczby radiowozów. Z tego powodu patrol nie może pojawić się wszędzie tam, gdzie w danym momencie jest potrzebny. W całym kraju związkowym zachęca to złodziei do działania i pozwala im łatwiej uniknąć kary. Sytuacja ta obniża morale policjantów, którzy, z jednej strony, stykają się z rosnącym niezadowoleniem mieszkańców, z drugiej zaś strony – sami nie czują się pewnie, wiedząc, że podczas interwencji nie mogą liczyć na wsparcie kolegów, ponieważ w okolicy nie ma po prostu innego radiowozu. Dochodzi do tego konieczność posługiwania się wysłużonym sprzętem – jak przyznają sami funkcjonariusze, nieraz starszym i technicznie gorzej zaawansowanym niż ten, z jakiego korzystają Polacy.

Decyzja o redukcji etatów w policji – wynikająca głównie z potrzeby oszczędności – wiąże się z ogólną polityką „zaciskania pasa” przez wschodnie kraje związkowe. Zbliżający się termin zakończenia obowiązkowego wspierania wschodnich Niemiec przez dawne Niemcy Zachodnie oznacza zmniejszenie do 2020 roku budżetów tych pierwszych. Aby zapobiec katastrofie finansowej, a jednocześnie sprostać wprowadzanym w całym państwie zasadom lepszego zarządzania finansowego, cięciom podlegają różne wydatki, w tym na administrację³². Scalane są także jednostki administracyjne, co ma na celu redukcję etatów w urzędach lokalnych. We wschodnich krajach związkowych powodem tych zmian – poza koniecznością wprowadzania oszczędności – jest także zmieniająca się sytuacja demograficzna. Odpływ ludności z tych terenów na zachód powodował, że władze decydowały się na łączenie niektórych instytucji i zamykanie innych. O ile w pewnych okolicznościach działania te były w pełni uzasadnione, o tyle w wypadku policji doprowadziły do powstania dostrzegalnych problemów, zwłaszcza że obszar, jaki musi ona objąć swoimi działaniami, właściwie się nie zmienił.

Znaczny spadek liczby policjantów wiązał się także z przemianami demograficznymi, coraz więcej funkcjonariuszy odchodziło bowiem na emeryturę. Z kolei zapowiedzi, że limity młodych osób przyjmowanych do pracy w policji będą niskie, blokowały napływ nowych pracowników. Kiedy się zorientowano, jak szybko postępują te negatywne zjawiska, było już za późno, ponieważ szkoląca policjantów uczelnia wyższa nie mogła przyjąć więcej osób. Wyso-

32 W niemieckim systemie policjanci są urzędnikami państwowymi.

Decyzja o oszczędnościach
w niemieckiej policji
wiąże się z ogólnymi
planami „zaciskania pasa”
we wschodnich krajach
związkowych

kość wynagrodzenia w służbach policyjnych również nie przyciąga dużej liczby kandydatów. Wyjściem z tej sytuacji jest planowana ściślejsza współpraca z policją federalną, na przykład wspólne patrole³³. Jak wynika z rozmów z funkcjonariuszami pracującymi w terenie, nie są one jednak na razie powszechnie stosowane.

Problemem brandenburskiej policji jest ponadto stosunkowo duża liczba funkcjonariuszy przebywających na zwolnieniach lekarskich, których średnia długość wynosi pięć tygodni³⁴. Rząd i opozycja spierają się o to, czy tak wysoki poziom zachorowalności nie jest przypadkiem powiązany z wprowadzonymi przez reformę cięciami etatów i większym obciążeniem obowiązkami. Bez dyskusyjny jest jednak sam skutek – brak policjantów pracujących w terenie. Niewielka liczba psychologów pozostających do dyspozycji funkcjonariuszy (dwóch w całym kraju związkowym) i wysoka średnia wieku policjantów również nie wpływają pozytywnie na ich pracę³⁵.

Rekomendacje

- ▶ Warto ponownie przeanalizować politykę redukcji etatów w policji brandenburskiej i zmniejszania środków przeznaczanych na unowocześnianie sprzętu służbowego.
- ▶ Na efektywność pracy policjantów może mieć wpływ odpowiedni system motywacyjny. Również na takich wewnętrznych zmianach nie wolno oszczędzać.

Utrudnienia związane z niemieckim systemem federalnym i niemieckimi tradycjami

Podział na policję federalną i policję kraju związkowego stanowi kolejne utrudnienie w procesie ścigania i karania przestępców w Niemczech, obie te służby mają bowiem różne zakresy kompetencji, których przestrzegają. Skutkuje to tym, że nie jest w pełni wykorzystywany potencjał patroli obu tych formacji na wspólnym terenie ich działania³⁶, polska policja musi się zaś komunikować z obiema służbami podczas prowadzenia dochodzeń. Podobnie bliskość dwóch krajów związkowych – Brandenburgii i Berlina – które mają odrębne wewnętrzne struktury policyjne, utrudnia uzyskiwanie informacji, ponieważ strona polska musi niezależnie zwracać się do obu z prośbą o współpracę.

³³ *An der deutsch-polnischen Grenze wird wieder kontrolliert*, „Berliner Morgenpost”, 13 marca 2014 roku – <http://www.morgenpost.de/brandenburg-aktuell/article125747732/An-der-deutsch-polnischen-Grenze-wird-wieder-kontrolliert.html> [dostęp: 11 września 2014 roku].

³⁴ *Brandenburgs Polizisten sind im Schnitt fünf Wochen krank*, „RBB”, 16 lutego 2014 roku – <http://www.rbb-online.de/politik/beitrag/2014/02/Hoher-Krankenstand-bei-Brandenburg-Polizei.html> [dostęp: 11 września 2014 roku].

³⁵ *Jeder Polizist fünf Wochen krank*, „Märkische Onlinezeitung”, 16 lutego 2014 roku – <http://www.moz.de/artikel-ansicht/dg/o/1/1247266> [dostęp: 11 września 2014 roku].

³⁶ Policja federalna, policje poszczególnych krajów związkowych i niemieccy celnicy podejmują wspólne działania i współpracują, w wymiarze kooperacji ze stroną polską podział na osobne struktury stanowi jednak problem.

Problemem brandenburskiej policji jest brak systemu motywacji pracowników

Kolejnym wyzwaniem jest brak systemu motywacji pracowników. Po osiągnięciu określonego stopnia w hierarchii funkcjonariusz nie ma szans na awans, ale jako urzędnik państwowy nie może być także zwolniony. Nie istnieje system premii za wybitne osiągnięcia czy podnoszenie umiejętności, na przykład językowych³⁷ (zwłaszcza że znajomość języka obcego mogłaby również oznaczać dodatkowe obowiązki). Dlatego niektórzy policjanci nie są zainteresowani podejmowaniem dodatkowego wysiłku czy narażaniem się na niebezpieczeństwo w celu skuteczniejszej walki z przestępczością. Jednocześnie efektywność brandenburskiej policji jest oceniana źle.

Powodem takiej sytuacji – poza brakiem motywacji – jest także socjalistyczna tradycja. Można usłyszeć opinie, że w porównaniu z policjantami z zachodnich Niemiec funkcjonariusze we wschodnich krajach związkowych podchodzą do działań mniej pragmatycznie, są formalistami i częściej zasłaniają się przepisami, aby uniknąć konieczności podejmowania dalszych kroków.

W całych Niemczech policja zmagą się także z problemem pogarszającego się wizerunku tej formacji. Obywatele, słysząc jedynie o negatywnych zdarzeniach, na przykład o funkcjonariuszu, który naruszył kompetencje czy wykazał się rasizmem, czują rosnący dystans do policji. Służba ta staje więc przed poważnym problemem wizerunkowym – kadra kierownicza jest wprawdzie świadoma jego znaczenia, ale nie potrafi go jeszcze rozwiązać³⁸. We wschodnich krajach związkowych jest to dodatkowo powiązane z ogólnym brakiem zaufania do instytucji państwowych, który nadal jest odczuwalny³⁹.

Rekomendacje

- ▶ **Konieczna jest lepsza współpraca między policjantami z różnych krajów związkowych oraz między nimi a policją federalną.** Na terenach przygranicznych jest to szczególnie uzasadnione, ponieważ popełniane przestępstwa obejmują czyny wchodzące w zakres kompetencji obu tych formacji. Ścisła kooperacja będzie wymagała nowego podziału kompetencji i przyzwolenia niektórych jednostek na ograniczenie ich znaczenia w hierarchii. Warto jednak podjąć ten wysiłek, zwłaszcza w obliczu oszczędności wprowadzanych w szeroko pojętych służbach.
- ▶ Jak w każdym zawodzie, także w wypadku policjantów **kluczowy dla ich zaangażowania w wykonywane czynności, osiągane wyniki w pracy i rozwój osobisty jest system motywacji. Mimo koniecznych oszczędności warto więc zainwestować w jego utworzenie.** Nagradzać należy rezulta-

³⁷ Nie ma także statystyk, ilu policjantów włada jakimkolwiek językiem obcym.

³⁸ A. Fischhaber, *Das Problem sind die Polizisten, die denken sie dürfen alles*, „Süddeutsche Zeitung”, 7 lutego 2013 roku – <http://www.sueddeutsche.de/bayern/polizeigewalt-das-problem-sind-polizisten-die-denken-sie-duerfen-alles-1.1593048> [dostęp: 11 września 2014 roku]; F. Thurm, *Die Polizei, dein Feind und Helfer*, „Die Zeit”, 7 lipca 2014 roku – <http://www.zeit.de/gesellschaft/2014-07/polizei-gewalt-kritik-empirische-forschung> [dostęp: 11 września 2014 roku].

³⁹ Radar Gesellschaftlicher Zusammenhalt – <http://www.gesellschaftlicher-zusammenhalt.de/ergebnisse-deutschland> [dostęp: 11 września 2014 roku].

ty działań, znajomość języków obcych (konieczną do komunikowania się ze służbami z innych krajów) i współpracę zespołową. Docelowo pozwoli to także zredukować kosztowną dla systemu wysoką zachorowalność funkcjonariuszy, wynikającą, jak wskazuje wiele badań psychologicznych, z nieodpowiedniego systemu motywacyjnego lub z jego braku.

Zatrudnianie Polaków w niemieckiej policji

W brandenburskiej policji wychodzi się także naprzeciw potrzebie wzmocnienia współpracy dwustronnej, poszukując w Polsce kandydatów do pracy. Już teraz służbę pełnią osoby znające – ze względu na pochodzenie – język polski. Ostatnio podjęto także działania ułatwiające werbowanie młodych Polaków do pracy w Niemczech. W lutym 2014 roku minister spraw wewnętrznych rządu Brandenburgii potwierdził, że Polacy – jako obywatele Unii Europejskiej – mogą się ubiegać o posadę w policji tego kraju związkowego, muszą jedynie przejść standardowe szkolenie i wykazać się odpowiednią znajomością języka niemieckiego⁴⁰. Policjanci z terenów przygranicznych, którzy organizują polsko-niemieckie patrole, mają jednak wątpliwości, czy funkcjonariusz z polskim obywatelstwem służący w niemieckiej policji będzie dobrym członkiem patrolu z funkcjonariuszem polskim, obawiają się bowiem, że polski policjant może niechętnie spoglądać na kolegę – w jego przekonaniu – lepiej zarabiającego w niemieckiej policji.

Brandenburska policja poszukuje obecnie Polaków do służby w swoich szeregach

Rekomendacje

- ▶ Zachęcanie przez brandenburską policję Polaków do rozpoczęcia służby w jej szeregach warto kontynuować, stanowi bowiem szansę na lepszą komunikację ze stroną polską, szczególnie że podstawą efektywnej współpracy jest właśnie dobre porozumienie. Jednocześnie należałoby wypracować plan, w jaki sposób osoby znające język polski i polską kulturę – po odbytych przez nie szkoleniach – włączyć w pracę niemieckiej policji, aby ich wiedza mogła być pełni wykorzystana.

⁴⁰ *Polen sollen in Brandenburg Polizisten werden*, „Berliner Morgenpost”, 3 lutego 2014 roku – <http://www.morgenpost.de/brandenburg-aktuell/article124480927/Polen-sollen-in-Brandenburg-Polizisten-werden.html> [dostęp: 8 sierpnia 2014 roku]. W praktyce brandenburska policja udaje się do polskich szkół i zachęca młodzież do zdawania egzaminu w języku polskim. W wypadku uzyskania dobrego wyniku należy się zobowiązać do przejścia przyspieszonego kursu języka niemieckiego i podjęcia studiów w Wyższej Policijnej Szkole Zawodowej. Obecnie naukę odbywa tam dziewięciu Polaków. W przyszłości mogą oni służyć pomocą w komunikowaniu się z kolegami po polskiej stronie i w podejmowaniu wspólnych działań. Kluczowe jest tutaj jednak to, żeby nie zostali pochłonięci przez system i oddelegowani do miejsc, gdzie ich znajomość języka i kultury się nie przyda. W tej sprawie niemiecka policja musi jeszcze odpowiednio zmienić planowanie, aby takich kompetencji nie zaprzepaszczać. Niemieccy funkcjonariusze uspokajają polskich kolegów, że nie werbują bardzo aktywnie w szeregi polskiej policji, która również nie ma nadmiaru personelu. Można jednak odnieść wrażenie, że Niemcy jednocześnie nie kryją się z poszukiwaniem pracowników, pewne przepływy kadrowe są więc możliwe, choć porównanie zysku finansowego ze wzrostem kosztów utrzymania, jakie wiąże się z przeprowadzką do Niemiec, nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, że taka zmiana byłaby opłacalna dla Polaków.

- ▶ **Polscy policjanci nie powinni negatywnie reagować na pozyskiwanie młodych ludzi do pracy przez brandenburską policję**, gdyż obecność Polaków w szeregach niemieckich funkcjonariuszy ułatwi pracę także polskiej policji.

Polityczny wymiar reform

Kwestia redukcji etatów w niemieckiej policji, jak łatwo się domyślić, stała się tematem ostatniej kampanii wyborczej⁴¹. Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna (Christlich Demokratische Union Deutschlands, CDU) występowała pod hasłem „bezpieczeństwo” i nawoływała do cofnięcia reformy policyjnej. Hasłami nawiązującymi do wysokiego poziomu przestępczości posługiwała się także Alternatywa dla Niemiec (Alternative für Deutschland, AfD). Socjaldemokratyczna Partia Niemiec (Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD) formalnie nie odpowiadała na nie, twierdząc, że to niepotrzebnie zaostrzy nastroje społeczne.

Zagadnienie redukcji etatów stało się tematem ostatniej kampanii wyborczej

Warto jednak zauważyć, że w czasie poprzedzającym wybory na terenach przygranicznych pojawiło się więcej funkcjonariuszy, co miało zapewne przynajmniej częściowo złagodzić niepokoje mieszkańców. We Frankfurcie ulice patrolowały wówczas cztery radiowozy (zwykle są dwa), z kolei w Guben – trzy (zwykle jest jeden). Na pograniczu często pojawiały się również stoiska informacyjne o sposobach zabezpieczenia się przed przestępcami. Zmiany te obowiązywały jednak tylko do połowy października 2014 roku, co sugerowałoby, że zostały wprowadzone na czas trwania kampanii wyborczej.

Rekomendacje

- ▶ **Za konieczne należy uznać stałe zwiększenie liczby policjantów i prowadzenie akcji informacyjnych.** Zmiany, jakie wprowadzono tymczasowo do połowy października 2014 roku, warto więc kontynuować w dłuższym okresie.

⁴¹ Wybory do Landtagu w Brandenburgii odbyły się 14 września 2014 roku. Wygrała je rządząca Socjaldemokratyczna Partia Niemiec, ale doskonały wynik osiągnęła także, posługująca się hasłami nawołującymi do zwiększenia bezpieczeństwa, Alternatywa dla Niemiec.

Dla rozwoju przestępczości nie bez znaczenia są zabezpieczenia, jakie się stosuje, aby utrudnić działalność przestępcom (szczególnie złodziejom), a także panujące przyzwyczajenia.

Konieczność zmian w mentalności obywateli

Bezpieczeństwo, jakie towarzyszyło mieszkańcom rejonów przygranicznych dawnej Niemieckiej Republiki Demokratycznej, osłabiało potrzebę podejmowania działań prewencyjnych – granica z Polską była bardzo szczelna, państwo pełniło zaś funkcję opiekuna w każdym zakresie. Powodowało to, że wiele pojazdów i domów nie było w ogóle zabezpieczanych. Obecnie mieszkańcy muszą zaakceptować nową sytuację, przyjmując do wiadomości, że zagrożenie przestępczością wzrosło i konieczne jest zwiększenie dbałości o własne bezpieczeństwo (montowanie różnych systemów monitoringu, ochrona dobytku i zwracanie uwagi na otoczenie, zabieranie maszyn z pola na noc i zamykanie garaży). Oznacza to nie tylko konieczność poniesienia wydatku na systemy zabezpieczeń, ale także zmianę podejścia, przełom mentalnościowy, na który wiele osób nie jest przygotowanych. Rodzi to dodatkowe negatywne emocje. Z konieczności coraz liczniejsza grupa mieszkańców stosuje odpowiednią ochronę, nadal jednak świadomość, jak należy zabezpieczać swoją własność, wymaga kształtowania.

Policja podejmuje pewne działania w tym obszarze. Zwraca na przykład uwagę na konieczność zamykania dobytku, niepozostawiania wartościowych rzeczy na widoku i montowania systemów zabezpieczeń. Ponadto są dostępne stoiska informacyjne, rozdaje się ulotki. I w tym wypadku jednak podobne akcje są organizowane najczęściej w okresie kampanii wyborczych.

Rekomendacje

- ▶ W Niemczech, szczególnie we wschodnich krajach związkowych, koniecznością jest zarówno stosowanie systemów zabezpieczających mienie, które wcześniej nie wydawały się potrzebne, jak i **zmiana mentalności obywateli**, którzy muszą zrozumieć, że o własne bezpieczeństwo trzeba troszczyć się także samemu. W tym celu należy kontynuować akcje informacyjne dla mieszkańców.

Polizeipräsidium Frankfurt (Oder)



Langfinger unterwegs!

In dieser Gegend wurden wiederholt Einbrüche in PKW festgestellt. Besonders häufig werden dabei die Navigationsgeräte, Autoradios, CD-Player und CD-Wechsler entwendet. Die Täter nutzen aber auch die Bequemlichkeit der Fahrzeugbesitzer, die andere wertvolle Dinge im Auto zurücklassen. In der Regel werden die Objekte vorher aufgeklärt. Ebenfalls bevorzugte Beute sind vor allem Taschen bzw. Brieftaschen, in denen vorwiegend Bargeld, EC-Karten sowie hochwertige Gegenstände vermutet werden.

Bei Beachtung der nachfolgenden Hinweise können Sie die Wahrscheinlichkeit mindern, Opfer eines PKW-Einbruchs zu werden.

Schützen Sie Ihr Fahrzeug gegen Einbruch und Diebstahl

Unsere Tipps:

- **Alle Autofenster komplett schließen!**
- **Auch bei kurzer Abwesenheit den PKW immer verschließen!**
- **Nach Möglichkeit keine Sachen im Fahrzeug zurücklassen!**
- **Prüfen Sie den Einbau einer elektrisch / elektronischen Sicherung durch eine zertifizierte Alarmanlage mit Innenraumüberwachung und „Abschleppschutz“.**
- **Lassen Sie in einer Fachwerkstatt den Einbau von GPS-Technik prüfen!**
- **Nehmen Sie das Bedienteil des Autoradios und das mobile Navigationsgerät mit!**
- **Ausweis, EC-Karte, Fahrzeugschein sollten nie im Auto zurückgelassen werden!**

weitere Informationen erhalten Sie im Internet unter:

http://polizei-beratung.de/vorbeugung/diebstahl_einbruch/diebstahl_rund_ums_fahrzeug/tipps_und_verhaltensweise/

Ilustracja 1.
Ulotka informacyjna
niemieckiej policji
o sposobach ochrony przed
złodziejami

Źródło: Komisariat policji
w Brandenburgii.

Notruf der Polizei 110

Niewystarczające systemy zabezpieczeń mienia

Zwiększenie poziomu bezpieczeństwa wiąże się bezpośrednio z systemami zabezpieczeń stosowanymi do ochrony mienia, konieczna jest więc odpowiednia dostępność takich systemów, współpraca z firmami ubezpieczeniowymi oraz możliwości prawne i organizacyjne korzystania z wprowadzanych rozwiązań.

Stosowaniu odpowiednich zabezpieczeń przez obywateli Niemiec, zdaniem wielu rozmówców, w tym z policji i urzędów, nie sprzyjają same firmy ubezpieczeniowe. Nie oferują na przykład klientom systemu zniżek w zamian za stosowanie elementów ochrony. Ewentualne rabaty są wprowadzane przypadkowo, a ich wysokość nie motywuje właścicieli do montowania zabezpieczeń. Obowiązek stosowania zabezpieczeń, znany z polskiej rzeczywistości, w Niemczech nie istnieje. Skutkuje to tym, że Niemcy nie montują w samochodach takich systemów jak Polacy, co ułatwia działanie złodziejom. Na terenach, na których kradzieże są częste, firmy nakładają na właścicieli także wyższe stawki ubezpieczeń, co powoduje, że ci ostatni w niektórych wypadkach rezygnują z objęcia polisą swojego mienia. Jak jednak tłumaczą przedstawiciele samych firm, ubezpieczenie od kradzieży stanowi jedynie niewielką część całej wyliczanej składki. Rzeczywiście na pograniczu jest ono wyższe, ale całkowita cena polisy zależy od marki i stanu ubezpieczanego pojazdu oraz od innych czynników, na przykład wypadkowość na danym terenie. Stąd, według firm, zniżki za samo posiadanie zabezpieczeń nie wpłynęłyby diametralnie na wysokość składki⁴².

W akcjach prewencyjnych lub podczas poszukiwania sprawców zaboru mienia ważną rolę odgrywa także znakowanie cennych przedmiotów, na przykład całych pojazdów czy poszczególnych części, dzięki czemu można ustalić, że dana rzecz pochodzi z kradzieży. Podczas rutynowych kontroli samochodów w Polsce czy innych państwach funkcjonariusze często znajdują skradzione części albo pojazdy. Ustalenie prawowitego właściciela nie tylko pozwala temu ostatniemu odzyskać własność, ale także zniechęca sprawców do działania, dlatego niemiecka policja zaleca stosowanie sztucznego DNA, czyli numerowania sprzętu i części samochodowych. Numery są widoczne jedynie przy użyciu promieni ultrafioletowych i odczytywane pod specjalnym mikroskopem. Sztuczne DNA odgrywa także rolę prewencyjną, jeśli bowiem właściciel chce ostrzec potencjalnego złodzieja, że dana rzecz została oznaczona, może przykleić na przykład na szybie samochodu odpowiednią naklejkę.

Sposobem na łatwiejsze ustalenie sprawców kradzieży jest oznaczanie wartościowych przedmiotów specjalnym numerem, zwanym sztucznym DNA

42 Niskie zainteresowanie firm ubezpieczeniowych wprowadzaniem systemów motywacji do posiadania zabezpieczeń przez klientów jest także spowodowane pozytywnymi tendencjami w statystykach. Wobec liczb z lat dziewięćdziesiątych XX wieku skala kradzieży zmniejszyła się kilkakrotnie, w związku z czym problem dla firm nie jest obecnie dostatecznie poważny.



Ohne Grenzen. Bez granic.

Diebstahlschutz in Frankfurt (Oder)



DNA-Spuren führen zum Täter

**Sicherheits- und Präventionsrat
der Stadt Frankfurt (Oder)**

Ilustracja 2.
Informacja na temat
sztucznego DNA

Źródło: Urząd Miejski we
Frankfurcie nad Odrą.

Kluczowe znaczenie w upowszechnianiu tej metody mają koszty, które częściowo pokrywają mieszkańcy. Na przykład we Frankfurcie na Odrę znakowanie rowerów jest bezpłatne, już jednak za oznakowanie samochodu i innych pojazdów czy sprzętów właściciel musi częściowo zapłacić, choć miasto oferuje wtedy preferencyjne ceny. Nie wszyscy decydują się na to rozwiązanie. Podawane powody są jednak różne. Cena jest jednym z nich. Ponadto wymienia się niewiarę w skuteczność tej metody czy rachunek ekonomiczny, który podpowiada, że potencjalny zwrot pieniędzy z ubezpieczenia wydaje się bardziej opłacalny. Ta-

kiemu rozumowaniu przeczy jednak nakład pracy, jaki trzeba ponieść w związku z formalnościami związanymi ze zgłoszeniem kradzieży czy z brakiem danego sprzętu. Wypłacane ubezpieczenie rzadko rekompensuje także całkowite straty finansowe i wpływa na konto dopiero po pewnym czasie⁴³.

Funkcjonariusze policji, szczególnie lokalnej, są sceptyczni wobec propagowania zabezpieczeń, podkreślając, że system taki sprawdzi się jedynie wówczas, gdy w terenie będzie wystarczająca liczba patroli kontrolujących podejrzaną osobę. W warunkach redukcji etatów i braku policjantów do bezpośredniego reagowania na popełniane przestępstwa, taka kontrola jest prowadzona zbyt rzadko, aby sztuczne DNA i podobne rozwiązania przynosiły wymierne rezultaty w wykrywaniu przedmiotów pochodzących z kradzieży.

Służby policyjne z zadowoleniem przyjmują jednak organizowanie w niemieckich gminach spotkań poświęconych stosowaniu sztucznego DNA, uznając, że nawet jeśli obywatele nie zastosują żadnego systemu zabezpieczeń, to już sama dyskusja na ten temat i wzajemne poznanie się przez sąsiadów wzmacniają bezpieczeństwo i odstrasza przestępców.

Stosowaniem znakowania pojazdów i części powinny być zainteresowane koncerny motoryzacyjne. Podzielone są jednak głosy, czy angażują się one wystarczająco. Od użytkowników samochodów oraz policji można usłyszeć, że w rzeczywistości producenci nie oferują zabezpieczeń w standardzie, z kolei montowanie dodatkowych systemów z inicjatywy nabywcy jest kosztowne. Producenci samochodów, według tej argumentacji, liczą bowiem na zysk związany z zakupem przez klientów nowych części czy nawet całych pojazdów w miejsce skradzionych. Negatywny wizerunek, jaki w związku z kradzieżami tworzy się wokół poszczególnych marek samochodów, zmusza jednak ich producentów do wprowadzania zabezpieczeń. Firmy ubezpieczeniowe twierdzą, że koncerny robią w tej dziedzinie dużo, choć czasami przegrywają walkę z równie, niekiedy zaś bardziej sprawnymi mafiami złodziei samochodów. Opinia o niewielkim zaangażowaniu producentów samochodów częściowo pochodzi także od polityków, którzy chętnie korzystają z okazji zrzucania odpowiedzialności za negatywne tendencje – wysoką liczbę kradzieży – na inne podmioty.

Prewencji, ale jednocześnie skuteczniejszemu wykrywaniu sprawców przestępstw, służą systemy monitoringu. W tej dziedzinie w prawie polskim i niemieckim występują różnice. W Polsce łatwiej jest zainstalować kamerę monitorującą miejsce publiczne, dlatego na przykład w Gubinie kamery takie są już umieszczone w kilku lokalizacjach – na centralnych placach i skrzyżowaniach – a dzięki systemowi monitoringu można zobaczyć, kto przechodził przez most łączący polski Gubin z niemieckim Guben. Prawo w Niemczech jest bardziej restrykcyjne w tym zakresie, co powoduje, że rzadko uruchamia się

43 Ubezpieczenie jest wypłacane, jeśli skradziona rzecz nie zostanie odzyskana w ciągu miesiąca. Po tym czasie ubezpieczonemu przysługują rekompensaty. Jeżeli dana rzecz zostanie znaleziona w późniejszym okresie, przechodzi na własność danej firmy ubezpieczeniowej. To ona także finansuje jej transport.

tam systemy monitoringu. Pojedyncze urządzenia funkcjonują na przykład we Frankfurcie na Odrę czy w Guben. Chęć zastosowania monitoringu wymaga uzyskania odpowiednich zezwoleń. Niemiecka policja, rozumiejąc obawy obywateli związane z ciągłym śledzeniem, przyznaje jednak, że chętnie zyskałaby wsparcie w formie takich systemów, ich funkcjonowanie ma bowiem znaczenie zarówno prewencyjne (odstraszanie przestępców), jak i dochodzeniowe (wykrywanie sprawców).

Bywa, że mieszkańcy nie są zainteresowani zabezpieczeniami, gdyż część kradzieży jest po prostu oszustwem i następuje z inicjatywy samych Niemców – choć i w tym wypadku nikt nie dysponuje danymi o natężeniu tego zjawiska. Osoby takie ustalają, że ich samochód lub maszyna rolnicza zostaną przewiezione do innego państwa, za co otrzymują pewne wynagrodzenie od trudniących się tym przestępców, a następnie zgłaszają zaginięcie rzekomo skradzionej ruchomości na policji i dostają zwrot pieniędzy z ubezpieczenia. Takie działanie się opłaca, gdyż bycie ofiarą kradzieży i otrzymanie pieniędzy z polisy nie skutkuje zwiększeniem składki na ubezpieczenie przy ponownym jego zawieraniu. Z powodu wspomnianego braku znakowania wielu pojazdów nie jest możliwe określenie, że pochodzą one z kradzieży i do kogo należały.

Rekomendacje

- ▶ Stosowanie sztucznego DNA czy innych systemów znakowania wartościowych przedmiotów, szczególnie samochodów, stanie się skuteczne jedynie wówczas, gdy w terenie będzie odpowiednia liczba funkcjonariuszy, którzy będą mogli kontrolować podejrzane pojazdy.
- ▶ W związku z utrudnieniami, jakie niemieckie prawo przewiduje w wypadku stosowania monitoringu, i niechęcią obywateli do wprowadzania tego typu zabezpieczeń, warto w gminach, w których spadło poczucie bezpieczeństwa, przeprowadzić badania, czy lokalne społeczności są za zainstalowaniem kamer w ich okolicy. Można bowiem odnieść wrażenie, że protestują przeciwko nim osoby, którym tego typu ochrona nie jest potrzebna.

Inicjatywa własna obywateli w celu poprawy bezpieczeństwa

Wzrost poziomu przestępczości i zwiększenie się poczucia zagrożenia sprawiają, że w niektórych niemieckich gminach obywatele postanawiają sami się chronić i organizują obywatelskie patrole (*Bürgerwehr*) – grupy mężczyzn regularnie kontrolujące nocami okolicę. Jest to działanie zarówno prewencyjne, gdyż odstrasza potencjalnych sprawców, jak i *stricte* śledcze, pozwala bowiem zatrzymać przestępców⁴⁴. I właśnie ta *quasi*-policyjna działalność obywateli jest dyskusyjna.

Dyskusyjna jest działalność samowolnych patroli obywatelskich, które kontrolują najbliższą okolicę

⁴⁴ Często chodzi przy tym o lokalnych złodziejasków czy młodzież, nie zaś o zagranicznych sprawców.

Działalność patroli obywatelskich rodzi pytania natury formalnej. Zgodnie z niemieckim prawem, mogą one bowiem ująć sprawcę na gorącym uczynku i zatrzymać (jak każdy obywatel będący bezpośrednim świadkiem przestępstwa⁴⁵), ale nie wolno im stosować przemocy. Granice takiej definicji są jednak bardzo płynne. Podczas akcji łatwo nadużyć siły, doprowadzając do lin-czu. Można także przypuszczać, że w skład takich grup będą wchodzić osoby szczególnie niechętne cudzoziemcom czy prawicowi ekstremiści, co wypaczy cel działania patrolu obywatelskiego. Wymienione przyczyny powodują, że rozwiązanie to wywołuje sceptycyzm związków zawodowych policji⁴⁶, choć sami funkcjonariusze w Brandenburgii i niektórzy eksperci mają różne opinie w tej sprawie. Część jest zadowolona, ponieważ prewencyjna rola patroli od-nosi skutek. Inni podkreślają, że odpowiedzialne za takie działania powinno być państwo, które tymczasem redukuje etaty w policji, pojawiając się patroli obywatelskich ma więc świadczyć o słabości państwa. Ogólnie policja nie po-chwala tego typu działalności, ale współpracuje w wypadku zgłaszania przez patrole obywatelskie zaobserwowanych zdarzeń. W grupach patrolujących działa około dwudziestu osób.

Inną formą obywatelskiego zaangażowania, mającą jednak charakter ofi-cjalnej współpracy, są uznawani przez policję i przeszkoleni przez nią „partne-ry bezpieczeństwa” (*Sicherheitspartner*). Kandydaci muszą sami wyrazić za-interesowanie taką służbą i być wytypowani przez lokalną społeczność. Part-nerzy bezpieczeństwa stanowią wsparcie dla funkcjonariuszy w pozyskiwaniu informacji i wskazywaniu niebezpieczeństw, a także w akcjach przeprowadzania dzieci przez ulicę czy or-ganizowania szkoleń z zakresu bezpieczeństwa w szkołach. Miesięcznie otrzymują za swoją pomoc 25 euro i są wyposażeni w krótkofalówki. Jak jednak przyznają policjanci, mimo wielu zalet tego rozwiązania, partnerzy bezpieczeństwa nie rozwiążą problemu przestępczości, główna odpowiedzialność w tej dziedzinie spada bowiem na funkcjonariuszy, których liczba stale maleje. Ponadto część z nich musi na bieżąco współpracować z partnerami bezpieczeństwa, co angażuje ich czas. Powoływanie partnerów bezpieczeństwa to decyzja lokalnej policji – w niektórych gminach nie ma ich w ogóle, w innych jest kilka osób zajmują-cych się tą działalnością (na przykład w Guben jest trzech partnerów bezpie-czeństwa, ale rozważa się przeszkolenie kolejnych, gdyż zgłaszają się chętni). W całej Brandenburgii taką służbę pełni 437 osób.

Oficjalnie uznaną przez niemiecką policję formą obywatelskiego zaangażowania są partnerzy bezpieczeństwa

⁴⁵ *Die Angst geht auf Streife*, „Die Zeit”, 12 maja 2014 roku – <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2014-05/buergerwehr-in-deutschland> [dostęp: 11 września 2014 roku]; Radar Gesellschaftlicher Zusammenhalt – <http://www.gesellschaftlicher-zusammenhalt.de/ergebnisse-deutschland> [dostęp: 11 września 2014 roku].

⁴⁶ *Bürgerwehr will Diebstähle an deutsch-polnischer Grenze verhindern*, „Berliner Morgenpost”, 22 marca 2014 roku – <http://www.morgenpost.de/brandenburg-aktuell/article126081314/Buergerwehr-will-Diebstaehe-an-deutsch-polnischer-Grenze-verhindern.html> [dostęp: 8 sierpnia 2014 roku].

Rekomendacje

- ▶ **Warto rozbudowywać sieć partnerów bezpieczeństwa**, zwłaszcza że potencjalni kandydaci stale się zgłaszają. Świadczy to o chęci obywateli do przejmowania odpowiedzialności za własne bezpieczeństwo. Trzeba jednak pamiętać, że współpraca z takimi osobami wymaga zaangażowania również odpowiedniej liczby funkcjonariuszy, co przy redukcji etatów w służbach może być trudne.

Przestępczość przygraniczna w Brandenburgii jest konkretnym wyzwaniem dla stosunków polsko-niemieckich, choć – jak to zwykle bywa w relacjach między sąsiadującymi państwami – jej przyczyny nie leżą jedynie po jednej stronie ani nie są związane tylko z problemami we wzajemnej współpracy. Rosnąca przestępczość dotyka bezpośrednio lokalną społeczność, z kolei przeważające rodzaje przestępstw – kradzieże i włamania – powodują, że mieszkańcy Brandenburgii czują się bardziej zagrożeni niż w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, kiedy ogólne statystyki przestępczości były wyższe, ale dominował przemyt czy handel ludźmi, mniej odczuwalny przez zwykłych mieszkańców. Ponownie nasilają się więc uprzedzenia do Polaków. Tym dotkliwsze, że docierające za pośrednictwem mediów także do Niemców zamieszkujących zachodnie regiony kraju, przez co wizerunek Polaków pogarsza się i tam. Jak pokazują badania Instytutu Spraw Publicznych, Niemcy z terenów przygranicznych mają również pozytywne skojarzenia z Polakami, u których robią zakupy, z którymi stykają się na co dzień jako z profesjonalnymi usługodawcami i dobrymi sąsiadami, nie zaś jedynie złodziejami. Choć i na te pozytywne relacje kradzieże kładą się cieniem. W zachodnich Niemczech, gdzie takich dobrych doświadczeń jest mniej, może dominować obraz Polaka złodzieja, to zaś już negatywnie wpływa na możliwość poprawy polsko-niemieckich stosunków na płaszczyźnie społeczeństw i musi być zauważane także przez władze centralne, urzędników i dyplomatów, a nie tylko przez podmioty lokalne.

Lokalne podmioty współpracują bowiem coraz lepiej, ale bez wsparcia z pozostałych stron ich skuteczność odpowiednio nie wzrośnie. Przykładem na to, że polsko-niemiecka kooperacja przynosi rezultaty, jest wzrost wykrywalności sprawców przestępstw popełnianych przy granicy czy wyjaśnienie wielu kradzieży samochodów przez Wspólną Grupę Dochodzeniową. Pozytywne przykłady będą częstsze, jeśli organy odpowiedzialne za policję w regionie – jej strukturę, wyposażenie czy możliwości prawne działania – będą w nią inwestować. Z odpowiedzialności nie można zwolnić także ludności po obu stronach granicy. Konieczna jest jej współpraca z organami prawa – większe zaangażowanie obywatelskie Polaków w procesie poszukiwania i zatrzymywania sprawców oraz lepsze zabezpieczanie się Niemców. Jednocześnie należy podkreślać, jak wiele już zrobiono. To, co jeszcze pozostało do zrobienia – w porównaniu z dotychczasowymi wyzwaniami w relacjach polsko-niemieckich, które przezwyciężono – jest z pewnością wykonalne.

Kluczowa komunikacja

Podobnie jak w większości obszarów wymagających współpracy, także w bliskich obywatelom kwestiach ich bezpieczeństwa – przy tym często budzących emocje i delikatnych – kluczowa jest komunikacja. Przeprowadzone rozmowy pokazują kilka wyzwań, jakie są nadal do pokonania.

W opiniach wielu Niemców można odczuć rozczarowanie, a nawet pretensje do strony polskiej o brak wystarczającej chęci współpracy. Niemieccy rozmówcy tłumaczą to tym, że przestępstwa są popełniane głównie na ich terenie, co powoduje, że Polacy nie mają takiej motywacji do podejmowania działań. Inni respondenci uważają jednak, że takie żale wobec Polaków są niesprawiedliwe. Z kolei według części Polaków, po niemieckiej stronie nie ma woli, aby pokazać Polskę od pozytywnej strony, niemieccy policjanci uważają zaś, że przestępczość to polski problem, ponieważ złodzieje to w większości Polacy. Przeważają jednak głosy o wzajemnym zrozumieniu, dobrej woli i zaangażowaniu we współpracę. Obie strony stają się coraz bardziej pragmatyczne, mając świadomość, że pewnych problemów nie można zmienić. W walce z przestępcami liczą się sprawność i wzajemne zaufanie, dlatego Polacy i Niemcy wychodzą sobie w tej sprawie naprzeciw.

Jednocześnie wyraźnie zaznacza się wpływ perspektywy, z jakiej kwestię współpracy oceniają rozmówcy. Niemieccy funkcjonariusze pracujący tuż przy granicy, będący zatem najbliżej problemów tego obszaru, najbardziej się uskarżają na negatywne skutki policyjnej reformy. Z kolei polscy policjanci z pogranicza, którzy wiedzą o zmianach od niemieckich kolegów, twierdzą, że nie odczuwają ich znaczenia w praktyce.

Funkcjonariusze i urzędnicy zaangażowani w polsko-niemiecką walkę z przestępczością są świadomi konieczności współpracy i pozytywnie do niej nastawieni

Obie strony powinny więc wykazać się większą wzajemną wyrozumiałością. Polacy muszą wykazać zrozumienie dla irytacji okradanych Niemców, którym giną przedmioty codziennego użytku, jak rowery czy kosiarki, a ich firmom – kosztowny sprzęt. Niemcy zaś powinni pogodzić się z tym, że należy bardziej dbać o swoje bezpieczeństwo i ochronę mienia, i zrozumieć, że scentralizowany polski system podejmowania decyzji ma swoje utrudnienia.

Konieczna jest także lepsza komunikacja zewnętrzna. Z jednej strony, potrzeba wspólnego informowania o sukcesach, z drugiej zaś strony – szczerego wskazywania wspólnych wyzwań. Cieszy więc, że po obu stronach granicy słychać o pozytywnych zmianach. Na przykład obecnie są już publikowane wspólne komunikaty prasowe po udanej akcji. I w tej sprawie jednak, choć rezultaty są dobre, zdarzają się powody do irytacji, gdy polska strona zwleka z wydaniem zgody na treść takiego meldunku. Ponownie wynika to jednak z hierarchizacji i centralizacji polskiej policji oraz delikatności tematu, nie zaś z ogólnej niechęci po polskiej stronie. Z kolei Polaka, który poszukuje danych o przestępczości czy działaniach policji w Niemczech, może denerwować, że

nie są one proste do znalezienia. Przyczyną są tutaj odrębne źródła takich informacji – policja federalna i policje krajów związkowych – nie zaś niedostępność wiadomości.

Pozytywnym sygnałem jest także to, że niemieckie media nie skupiają się już jedynie na polskim pochodzeniu sprawców. Istotne jest tutaj wspieranie dziennikarzy, którzy starają się pokazywać działania na rzecz zwalczania przestępczości, zwłaszcza zaś współpracę polsko-niemiecką. Przyczyni się to do wzrostu subiektywnego poczucia bezpieczeństwa przygranicznego niemieckiego społeczeństwa. Dni Mediów organizowane przez Fundację Współpracy Polsko-Niemieckiej i Fundację Roberta Boscha czy przyznawana podczas nich Nagroda Dziennikarska za wartościowe materiały przyczyniające się do wzajemnego zbliżenia są właściwym narzędziem. Potrzeba jednak kolejnych takich działań.

Czekające wyzwania

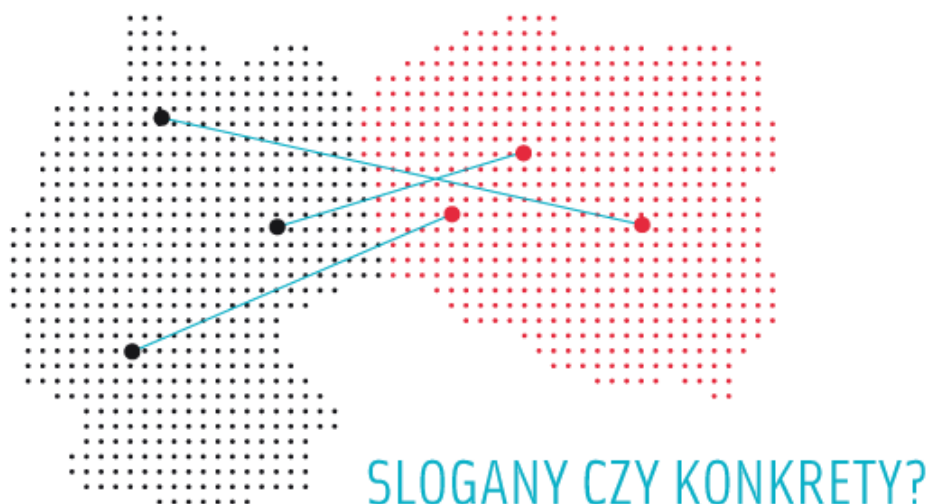
Dotychczasowe osiągnięcia w zwalczaniu przestępczości i uściślenie niektórych zasad, które przyniesie podpisana umowa o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych, nie oznaczają jednak, że nie ma już dziedzin wymagających pogłębiania kooperacji i współdziałania. Polsko-Niemieckie Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych w Świecku – będące przykładem skutecznej współpracy – musi być rozwijane. Z kolei rezultaty działania Wspólnej Grupy Dochodzeniowej wskazują, że warto powoływać następne takie jednostki. Trzeba również zaplanować bliższą współpracę prokuratur. W tym wypadku różnice w kompetencjach (zwłaszcza w zakresie momentu angażowania się prokuratury w postępowanie) w obu krajach mogą wywoływać sceptycyzm policji w Polsce i ogólną niechęć polskich policjantów, ale należy rozwiewać te wątpliwości. Wspólne szkolenia, tak bardzo chwalone przez obie strony, powinny mobilizować do szukania sposobów na ich intensyfikację, aby władanie językiem sąsiada stało się standardem – tak jak jest standardem w firmach, które współpracują z partnerami z zagranicy. Tutaj pomocna w finansowaniu może być nowa perspektywa budżetowa Unii Europejskiej, warto jednak z niej skorzystać jak najszybciej, gdyż dotychczasowe doświadczenia pozwalają składać dobre wnioski na dofinansowanie.

Czekająca na ratyfikację umowa o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych stanowi podstawę wspólnych działań, konieczne są jednak konkretne przepisy wykonawcze, aby funkcjonariusze podczas akcji nie musieli się zastanawiać nad interpretacją prawa, a kontynuowanie różnych form kooperacji nie wymagało skomplikowanych procedur prawnych. Nie wolno bowiem dopuścić do sytuacji, w której przestępcom współpraca przychodzi łatwiej niż służbom bezpieczeństwa publicznego. Cel jest bardzo jasny – podobnie jak w stosunkach polsko-niemieckich zniknął problem bra-

ku współpracy tych służb, tak samo stopniowo musi spadać przygraniczna przestępczość, rosnać zaś poczucie bezpieczeństwa ludności, co poprawi obraz Polaków w Niemczech. Cel ambitny, ale do osiągnięcia, w końcu przecież niejeden śmiały plan w relacjach między Polską a Niemcami udało się zrealizować.



Agnieszka Łada – kierownik Programu Europejskiego i starszy analityk Instytutu Spraw Publicznych, doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce Uniwersytetu Warszawskiego. Studiowała nauki polityczne w Warszawie i Berlinie oraz psychologię organizacji w Dortmundzie. Obecnie realizuje program Executive Master for the Public Management na Hertie School of Governance w Berlinie. *Visiting fellow* w European Policy Centre w Brukseli (2011), *visiting research fellow* na University of Sussex (2012), *visiting scholar* w Alfred von Oppenheim Centre for European Policy Studies, German Council on Foreign Relations (DGAP) w Berlinie (2013), przewodnicząca Rady Dyrektorów Policy Association for an Open Society PASOS (2012), członkini Rady Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży oraz Rady Naukowej Instytutu Zachodniego w Warszawie i Grupy Kopernika. Specjalizuje się w następujących zagadnieniach: instytucje Unii Europejskiej, zwłaszcza Parlament Europejski i prezydencja w Radzie Unii Europejskiej, Niemcy i stosunki polsko-niemieckie, polska polityka zagraniczna i europejska, postrzeganie Polaków za granicą i obcokrajowców w Polsce.



„Slogany czy konkrety?” to seria analiz prowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych we współpracy z Fundacją Konrada Adenauera w Polsce. Ich celem jest wskazywanie na rzeczywistych osiągnięć w stosunkach polsko-niemieckich i poszukiwanie przyczyn ewentualnych przeszkód lub zaniechania w pracy nad rozwojem tych relacji. Formułowane wnioski i rekomendacje mają posłużyć osobom odpowiedzialnym za rozwój polsko-niemieckiego partnerstwa na różnych poziomach i zainspirować do dalszych działań, wskazując ich kierunek.

W ramach serii ukazały się:

Slogany czy konkrety? Ocena realizacji polsko-niemieckiego programu współpracy

Agnieszka Łada

(rok publikacji: 2012)

Slogany czy konkrety? Polsko-niemieckie partnerstwo na rzecz wejścia Polski do strefy euro

Agnieszka Łada

(rok publikacji: 2013)



Zapraszamy także do śledzenia serii „Barometr Polska-Niemcy”. Jest ona wspólnym projektem Instytutu Spraw Publicznych (ISP) i Fundacji Konrada Adenauera w Polsce (KAS). Ma na celu regularne badanie oraz przedstawianie opinii Polaków i Niemców na temat stosunków polsko-niemieckich i wyzwań, jakie stoją przed oboma krajami. W ramach badań wizerunkowych w ostatnich latach ukazały się w Instytucie Spraw Publicznych:

Barometr Polska-Niemcy 2013

Wizerunek Niemiec i Niemców w Polsce po dziesięciu latach wspólnego członkostwa w Unii Europejskiej

Agnieszka Łada

(rok publikacji: 2013)

Barometr Polska-Niemcy 2012

Polacy o roli Niemiec w Europie i stosunkach polsko-niemieckich

Agnieszka Łada

(rok publikacji: 2012)

Patrzymy w przyszłość. Polacy o polsko-niemieckiej współpracy i o znaczeniu historii we wzajemnych stosunkach

Agnieszka Łada

(rok publikacji: 2011)

Dwadzieścia lat minęło. Polacy o zjednoczeniu Niemiec i stosunkach polsko-niemieckich w dwudziestą rocznicę zjednoczenia

Agnieszka Łada

(rok publikacji: 2010)

Polska – Niemcy. Wzajemny wizerunek i wizja Europy

red. Lena Kolarska-Bobińska, Agnieszka Łada

(rok publikacji: 2009)

Polityka europejska Warszawy i Berlina w prasie niemieckiej i polskiej

Beata Ociepka, Agnieszka Łada, Jarosław Ćwiek-Karpowicz

(rok publikacji: 2008)

