

V skupnost usmerjeno policijsko delo v nekaterih državah pro-zahodne usmeritve

Miran Mitar*

V tem trenutku ni splošno sprejete definicije v skupnost usmerjenega policijskega dela, niti v teoriji niti v praksi. Vendar pa je skupnih nekaj idej in načel, ki so spodbuda za spremembe v organizaciji in delu policije. (Rosenbaum, 1994).

V prispevku so prikazana nekatera teoretska spoznanja o ideji v skupnost usmerjenega policijskega dela (»community policing«) pa tudi nekatere praktične izkušnje pri uveljavljanju zamisli v praksi nekaterih policij v pro-zahodnih državah. Na koncu je poudarjena potreba po znanstvenoraziskovalnem proučevanju tako teoretskih spoznanj o problematiki policijskega dela, kakor tudi po empiričnem proučevanju tradicionalnih in sodobnih načinov policijskega dela. Posebej je opozorjeno, da je treba razviti ustrezna teoretska in metodološka izhodišča za načrtovanje, spremljanje in vrednotenje načinov policijskega dela (tradicionalnih in sodobnih).

Ključne besede: policija, policijsko delo, policijsko delo za skupnost, načini policijskega dela

UDK 351.745

1. Uvod

Namen prispevka je dvojen. Najprej, prikazati nekatera teoretska spoznanja o ideji v skupnost usmerjenega policijskega dela (»Community policing«), kot posebnega načina dela sodobnih policij v sodobnih družbah zahodnega tipa.

Poleg tega pa pisec namerava opozoriti na nekatere izkušnje in dileme, s katerimi so se soočali in se še soočajo v razvoju v skupnost usmerjenega policijskega dela v nekaterih državah zahodnega tipa (ZDA, Velika Britanija, Irska, Nizozemska, Belgija, Nemčija, Avstrija, Japonska, Poljska in Madžarska), kakor so bile te izkušnje in pogledi predstavljeni na Mednarodnem simpoziju o v skupnost usmerjenem policijskem delu leta 1992 v Heidelbergu¹.

Vpogled v ustrezna teoretska spoznanja, kakor tudi v izkušnje drugih držav pri preizkušanju in uveljavljanju v skupnost usmerjenega policijskega dela je nujnost, kolikor se hočejo slovenska družba, slovenska država in slovenska policija resnično, ne samo retorično, soočiti s prenovo policijskega dela in vloge policije v skladu z zahtevami (v skupnost usmerjenega) policijskega dela v sodobni demokratični družbi. To je toliko bolj potrebno, ker je bilo letos prvič »v skupnost usmerjeno policijsko delo« izrecno navedeno kot usmeritev dela v uradnem dokumentu Ministrstva za notranje zadeve (»Usmeritve za delo na področju javne varnosti v letu 1995«).

2. Nekatera teoretska spoznanja o v skupnost usmerjenem policijskem delu

Na svetu je že skoraj 200 držav z različnimi ekonomskimi in političnimi sistemi, z različnimi kulturami in religijami. Večina le-teh ima v okviru državnega aparata tudi policijske sile. Njihova filozofija dela, organizacija, kadrovska sestava in način dela

so različni, podobno kakor so različni: rasna, narodnostna in verska sestava prebivalstva, ekonomski in politični sistemi ter splošna in politična kultura in posameznih družbah. Pregled celote filozofij, organizacijskih in kadrovskih struktur ter načinov dela policijskih sil ter njihove vloge v posameznih državah in družbah, bi verjetno pokazal pestro paleto različnih filozofij pa tudi policijskih praks. Domnevati je tudi mogoče, da je filozofskih (in ideoloških) osmislitev oz. racionalizacij policijskega dela več kot je policijskih praks (večinoma parlamentarno in pravno opredeljene ter kontrolirane uporabe sile) za varovanje družbenih vrednot v različnih družbah.

V tem sestavku ne nameravam podati pregleda vseh filozofij in praks v različnih državah sveta, ampak je pozornost namenjena prikazu nekaterih pogledov na filozofijo in/ali prakso v skupnost usmerjenega policijskega dela v nekaterih državah (pro)zahodnega tipa.

V začetku 80-tih let se je v zahodni družboslovni in strokovni literaturi in tudi v praksi policijskega dela v nekaterih državah (ZDA, Nemčija, Nova Zelandija, Velika Britanija in Kanada) pojavila zamisel v skupnost usmerjenega policijskega dela (community policing)². Na začetku ni bilo ne v teoriji ne v praksi soglasja o tem, kaj je in kaj naj bi bilo v skupnost usmerjeno policijsko delo in kaj je moč v praksi doseči s tem načinom dela³. Šele prve študije so pokazale, koliko (malo) se je v praksi uveljavilo v skupnost usmerjeno policijsko delo in kakšni so bili (doslej) rezultati tega načina dela. Predvsem se je pokazalo, da je bilo v skupnost usmerjeno policijsko delo često napačno razumljeno in še v povojih. Vendar pa to ne pomeni, da v skupnost usmerjeno policijsko delo, kot filozofija in praksa policijskega dela, ni pomembno za sodobno policijo v sodobni družbi. Bistvene elemente filozofije in prakse v skupnost usmerjenega policijskega dela je prvi v preglednici sistematično prikazal Bennet⁴:

* mag. Miran Mitar, dipl. sociolog, magister obramboslovja, asistent VŠNZ.

¹ Feltes & Dölling: Community Policing, 1993.

² Gramckow & Jacoby, s. 27.

³ Rosenbaum, s. XII.

⁴ Bennet, s. 229.

Preglednica 1: Filozofija in praksa v skupnost usmerjenega policijskega dela

Filozofija	Načela	Cilji	Organizacijske strategije	Splošne operativne strategije	Posebne operativne strategije
		Soglasje			Posvetovalne skupine
	Posvetovanje			Srečanja	Peš patrole, stiki z ljudmi,
		Odgovornost, poročanje o delu	Decentralizacija	Stik z ljudmi	Policisti za posamezen okoliš, policijske pisarne
Ideologija v skupnost usmerjenega policijskega dela		Opredelevitev problemov			
	Sodelovanje			Prevenција kriminalitete	Sosedske straže, označevanje lastnine, ankete o varnosti, partnerstvo
		Reševanje problemov		Proaktivno policijsko delo	V probleme usmerjeno policijsko delo, patrole z nalogami

Iz preglednice je razvidna povezava med konceptualnimi in praktičnimi elementi v skupnost usmerjenega policijskega dela. Za filozofijo sta značilna posvetovanje (z namenom doseči konsenz in odgovornost policije) in sodelovanje (zaradi opredelitve in reševanja problemov). Naslednji element v skupnost usmerjenega policijskega dela je organizacijska struktura. Decentralizirana organizacijska struktura je eden od pogojev za razvoj v skupnost usmerjenega policijskega dela. Tretji element v skupnost usmerjenega dela pa je razvoj in uveljavitev ustreznih splošnih in posebnih operativnih strategij. Vedeti je treba, da so posamezni elementi med seboj povezani, da osamljen pojav nekaterih elementov ne pomeni novega načina dela.

Lahko rečemo, da je bistvo v skupnost usmerjenega policijskega dela v tem, da sta policija in skupnost povezani in v takih odnosih, da je mogoče skupno prizadevanje za boljšo varnost, t.j. da sta policija in skupnost v partnerskem odnosu v procesu družbene produkcije varnosti, t.j. policija ni edini producent, skupnost pa ne samo potrošnik (uporabnik), ampak tudi soustvarjalec varnosti.

3. V skupnost usmerjeno policijsko delo v posameznih državah

Značilno je, da so se prve ideje in poskusi v skupnost usmerjenega policijskega dela razvili v zahodnih državah anglosaškega porekla (ZDA, Anglija), v

katerih je bila močna tradicija parlamentarne demokracije, prav tako pa tudi močna decentralizacija policije. Šele pozneje so bile ideje (in praktični poskusi) v skupnost usmerjenega policijskega dela sprejete v evropskih državah, za katere je bila izrazito značilna centralizirana policija. Poseben primer predstavlja Japonska, ki je nekatere značilnosti v skupnost usmerjenega policijskega dela razvila v okviru drugega tipa družbe in kulture, v katerem je bila močno poudarjena vloga družine, soseske in tradicije. Prav tako poseben primer, glede na izkušnje z realsocializmom, sta Poljska in Madžarska. Čeprav so med obravnavanimi državami razlike, pa ne gre zanemariti dejstva, da se vse soočajo s problemom zagotavljanja varnosti v sodobni družbi in da v skupnost usmerjeno policijsko delo pomeni filozofijo in prakso policijskega dela, ki obeta boljše rezultate kot dosedanji (tradicionalni) načini dela.

3.1. Ideje in praksa v skupnost usmerjenega policijskega dela v ZDA

Za celovito razumevanje policijskega dela v ZDA je treba poznati tako značilnosti družbene strukture v ZDA (bela večina, črnska manjšina), družbenega življenja (visoka stopnja individualizma) in varnostnih problemov (kriminaliteta, droge, rasni neredi ipd.), kakor tudi značilnosti političnega sistema (npr. federalna ureditev, delitev treh vej oblasti ipd.).

Policija v ZDA je bila že od druge polovice 18. stol. dalje soočena s številnimi reformami, vendar pa so

bili smotri reform različni, rezultat pa je bil isti, t. j. policijske postaje so navzlic reformnim prizadevanjem ostajale večinoma zveste ustaljenemu načinu dela⁵.

Tako je Greene razlikoval med tremi obdobji reform v zgodovini ameriške policije (zgodnje obdobje, poznejše obdobje, zadnje policijske reforme). Smoter zgodnjih policijskih reform (za čas do 1. svetovne vojne) je bil predvsem depolitizacija ameriške policije (zaradi vpliva lokalnih elit), zlasti z uvajanjem organizacijskih sprememb, kar je imelo za posledico centralizacijo policijske birokracije. Poznejše policijske reforme (po prvi svetovni vojni, vse do začetka šestdesetih let) so poskušale dvigniti organizacijsko uspešnost s strožjim izborom kadrov, z boljšim usposabljanjem in z uvajanjem profesionalne delitve dela, kar je imelo za posledico razvoj profesionalne ideologije. Smoter zadnjih policijskih reform (začetke je moč zaslediti v zgodnjih šestdesetih letih) pa je razjasniti kontekst skupnosti, v kateri poteka policijsko delo.

Značilno je, da je danes v ZDA okoli 17.000 policijskih postaj, večinoma majhnih, do 5 zaposlenih. Mest z več kot 10.000 prebivalcev je v ZDA nad 2500, vsako pa ima samostojne policijske sile⁶. Zaradi tega je težko govoriti o skupni policijski identiteti. Značilno je, da so z novimi pristopi vedno začeli v največjih mestih, ki so imela največje probleme in jih niso mogla rešiti s starimi načini policijskega dela.

Policija v ZDA je bila zasnovana kot reaktivna sila, ne pa kot preventivna in proaktivna, zaradi strahu politikov in prebivalstva pred posegi države v zasebne zadeve. Namen ustanoviteljev ameriške policije je bil ustvariti policijo, ki jo bo nadzorovala skupnost, ne pa ozki interesi elit. Zato so često gledali na policijo kot na organizacijo v službi posameznih interesov, kot službo, ki ni bila v službi zakona, ampak je bila pogosto sama zakon. Tedanja policija je bila velikokrat selektivna pri izvajanju zakona, policijskega usposabljanja ni bilo, notranji nadzor je bil šibak, prav tako tudi sodni nadzor. Namen zgodnjih reform je bil podrediti policijo pravu, kajti brezpravna policija ni bila v javnem interesu. Prav tako so hoteli policijo odtegniti vplivom ozkih interesov.

Za izhod iz takega stanja so predlagali strogo upoštevanje pravil in vojaško disciplino. Razvila se je tudi profesionalna ideologija. Vse to je prispevalo k temu, da je bila policijska zvestoba primarno dana policijski organizaciji (oz. nosilcem moči v njej), ne

pa interesom (politikov in skupnosti) izven policije. Sistemi upravljanja in vodenja, stopnjevanje avtoritete, delitev dela in odgovornosti ter dosledno spoštovanje togih pravil, so bila sredstva za zagotavljanje discipline in nadzorstva v policiji.

Ideologija profesionalizma se je pokazala za učinkovito v reševanju dozdevnega konflikta med policijo in skupnostjo. Reformatorji so v začetku 20. stoletja verjeli, da lahko policija s sprejetjem ideologije profesionalizma preseže omejitve iz svojega družbenega izvora (iz nižjih družbenih slojev) in uveljavi razredno nevtralno pravo. Ta mistifikacija se je izkazala za koristno v ločevanju policije od skupnosti, iz katere je policija izšla. Rezultat teh reform je bil, da se je policija omejila od parcialnih interesov pa tudi od skupnosti.

V šestdesetih letih so v ZDA začeli postavljati pod vprašaj profesionalni tayloristični model policije, ki je veljal v času od 1920 do 1960. Ameriška družba in ameriška policija sta se soočili z gibanji za človekove pravice, z gibanjem zoper vojno v Vietnamu, z mladinskimi gibanji, z gibanji zoper rasno diskriminacijo in z urbanimi protesti. Policija je zaradi svojega ravnanja in neravnanja postala tarča kritike tako liberalov kakor tudi konzervativcev. Ta kritika je vzpostavila pogoje za legitimizacijo vpliva skupnosti na politiko in odločanje v policiji. S tem je bilo končano obdobje krepitve administrativnega aparata, šestdeseta in sedemdeseta leta so postala eksperimentalna leta, ko so začeli ocenjevati tradicionalne prakse in previdno uvajati nove. Konfliktna narava tega obdobja je usmerila pozornost s procesa na izide (outcomes) policijskega dela. Poudarjati so začeli kakovost, ne pa količino. V tem obdobju se je razvilo tudi raziskovanje v policiji. Že prve raziskave so pokazale pomanjkljivosti v policijskem delu (čezmerna raba sile, družbeni in politični cinizem ipd.). Poznejše raziskave so pokazale nizke preventivne sposobnosti policije, neučinkovitost policijskega in detektivskega dela. V preteklosti so policiji predvsem očitali, da je korumpirana, konec 60-tih let pa so policijo ocenili za neuspešno in neučinkovito. Zato so različni reformatorji predlagali spremembe v policijski organizaciji in načinu dela. Prve pobude za praktične spremembe so bile podane v 70-tih letih v okviru zamisli teamskega policijskega dela (team—policing), v osemdesetih letih pa je prišlo do zamisli v skupnost usmerjenega policijskega dela⁷.

Na začetku je bila zamisel v skupnost usmerjenega policijskega dela različno opredeljena (kot peš patrولا, kot redukcija strahu pred kriminaliteto, kot

⁵ Greene.

⁶ Klein, s. 93.

⁷ Greene, s. 77.

strategija preprečitve kriminalitete, ipd.), vendar pa je bil skupen poudarek na potrebi po vzpostavitvi večjega vpliva skupnosti na delo policije.

Kolikor hočeta družba in policija doseči reforme v skladu z zamislijo v skupnost usmerjenega policijskega dela, je treba doseči štiri cilje⁸: (1) vzpostaviti ustrezno vlogo skupnosti v zasnovi in izvedbi družbene kontrole, (2) opredeliti vlogo policije v skupnost usmerjenem policijskem delu, (3) izboljšati sistem policijskega dela in (4) izboljšati odnose med policijo in skupnostjo. Pri vsem tem je strateško vprašanje obnova skupnosti in vloga policije v tej obnovi. Da bi lahko policija dosegla v skupnost usmerjeno policijsko delo, je treba (1) decentralizirati odločanje in povečati odgovornost policije do skupnosti, (2) povečati analitične sposobnosti policije, poudarek je treba prenesti od evidentiranja dogodkov na opredelitev problemov in iskanje rešitev, (3) prenoviti je treba ideale policijskega dela (simbole, jezik, filozofijo), ki so temelj organizacijske kulture policijskega dela, (4) zagotoviti dostop javnosti in legitimni vpliv lokalne skupnosti na policijsko delo in nadzor policijskega dela, (5) zagotoviti kadre v policiji, ki se bodo zavzemali za oblikovanje politik in za aktivno vlogo v lokalnih procesih odločanja, ki so pomembni za policijsko delo in (6) razviti sisteme za zagotavljanje kakovosti, za vzpostavitev organizacijske in osebne integritete ter za pošteno in pravično obravnavo državljanov. Pri tem je treba upoštevati, da ukrepi tvorijo celoto in da jih je težko uresničiti ločeno. Le vsi skupaj omogočajo prenovu policijske organizacije, policijskih kadrov in ne nazadnje skupnosti.

3.2. V skupnost usmerjeno policijsko delo v Britaniji

Filozofijo policijskega dela in vlogo policije v Britaniji sta v zadnjem času opredelila dva dokumenta⁹.

V prvem dokumentu je bil podan pregled operativnega policijskega dela (Operational Police Review by The Joint Consultative Committee 1990), v katerem je ugotovljeno, da je prizadevanje za večjo uspešnost policijskega dela pripeljalo do poslabšanja servisno usmerjenega policijskega dela. V pregledu so ugotovili, da je treba, če se hoče doseči tradicionalni britanski model policijskega dela (ki naj bi bil osnova za v skupnost usmerjeno policijsko delo), razviti nova merila policijskega dela, ki bodo poudarila kakovostne značilnosti policijskega dela in zadovoljstvo javnosti z delom policije. Združenje

policijskih vodij (Association of Chief Police Officers/ACPO) pa je v Dokumentu o strateški politiki (ACPO, 1990) ugotovilo, da je nezadovoljstvo javnosti s policijskim delom posledica zastarelih stilov in slabega policijskega dela. Dokument je predlagal več rešitev, med drugim tudi, da je treba v Britaniji na nacionalni ravni opredeliti splošni namen in vrednote, ki naj bi jih doseglo policijsko delo. Predvsem pa je treba poudariti, da je najvažnejša naloga policije biti v službi varovanja in pomoči skupnosti.

V Britaniji so izvedli anketo med policijskimi organizacijami Anglije in Walesa (dobili so 40 odgovorov od 43 organizacij) o programih, ki naj bi bili v vlogi v skupnost usmerjenega policijskega dela. V odgovorih je bilo navedenih čez 2000 različnih programov, ki so jih nato raziskovalci razvrstili v posamezne skupine. Poleg vprašanja ustrezne razvrstitve je bilo postavljeno še vprašanje, ali je moč vse navedene programe uvrstiti v okvir zamisli v skupnost usmerjenega policijskega dela, kajti ne zadošča samo program, ampak je potrebna tudi ustrezna filozofija policijskega dela in ustrezna vključitev javnosti v zasnovo, izvedbo in ovrednotenje programov. Te programe so razvrstili v **celovite in posebne policijske strategije** (načrti pred odhodom na teren), **policijske taktike** (načrti, ki se izvajajo na terenu), **indirektne in podporne** ukrepe. Pregled programov je razviden iz preglednice 2.¹⁰ Značilno je, da so lahko v policijske strategije vključene večje ali manjše enote, policijske taktike pa je moč razlikovati glede na to, ali omogočajo vključitev skupnosti in če je predvidena preventiva kriminalitete.

Pregled nekaterih programov (peš patrola na določenem območju, policijsko delo na določenem območju, strategije za stike z javnostjo, različne strategije patroliranja, vključevanje javnosti in posvetovanje z njo, preprečitev kriminalitete) zaenkrat ni pokazal nekih posebnih rezultatov v smislu razvoja v skupnost usmerjenega policijskega dela.

Na podlagi uradno sprejetih dokumentov in pregleda programov, ki že tečejo, je jasna izjava policijskih vodij, da ima policija namen vzpostaviti v skupnost usmerjeno policijsko delo. Prav tako je jasno, da policija ne zaznava sebe ozko, kot ustanovo za izvajanje prava, ampak širše, kot servisno službo skupnosti. Prav tako je sprejeto spoznanje, da mora biti policija vrednotena po kakovosti storitev in da je podpora javnosti pogoj za njeno legitimno delovanje.

Pregled programov (1989/1990) je pokazal, da policijsko delo v Angliji ni v celoti reaktivno, kajti v praksi se izvajajo različni programi, tako na pod-

⁸ Greene, s. 82.

⁹ Bennet, s. 127.

¹⁰ Bennet, s. 143.

Preglednica 2: Programi v skupnost usmerjenega policijskega dela

Celovite organizacijske strategije	Preventiva kriminalitete/problemov v skupnosti
Peš patrole	Splošna javnost
Policisti v okolišu	Razprave o prevenciji kriminalitete
Patrole v okolišu	Nadzor soseske
Upravljanje okoliša	Patrole občanov
Teamsko policijsko delo v mestu	Preprečevalci kriminalitete
Policijsko delo na območju	Izobraževanje/Ozaveščanje skupnosti
Sektorsko policijsko delo	Nasveti za prevencijo kriminalitete/kampanje
Odgovornost za teritorij	Varnostni pregledi
Nadzor posesti	Povezava z več organizacijami
Policijsko delo na podeželju	Preventiva kriminalitete/problemov v skupnosti
Posebne strategije	Posebne skupine
Policijski stiki z javnostjo	Pregled gostinskih dovoljenj
Policijske postaje/uradi	Nadzor gostinskih lokalov
Policijske pisarne	Trgovine
Patrole za stike	Pregled trgovin
Lokalne enote	Poslovne enote
V probleme usmerjene enote	Pregled poslovnežev
Splošne enote	Povezava z več organizacijami
Fleksibilne enote	Indirektni ukrepi
Razpored	Ovrednotenje
Seznami (rostering)	Stopnjevan odgovor
Razdeljene patrole	Zbiranje informacij
Usmerjene patrole	Opredelitev problema
Operativne taktike	Pregledi skupnosti
Povezava/vključitev javnosti	Analiza kriminalitete
Splošna javnost	Posredovanje informacij
Srečanja z javnostjo, posvetovanja z javnostjo	Načrtovanje in oblikovanje ciljev
Srečanja z lokalno oblastjo	Nadzor
Pristopi z več organizacijami	Usposabljanje
Povezava/vključitev javnosti	Podporni ukrepi
Posebne skupine	Dodatni policisti
Povezava s poslovneži	Zaposlitev civilnih oseb
Mladinski projekti, projekti za starejše	Administrativne podporne enote
Podpora žrtvam	Posebni policisti prostovoljci
Povezava s šolami	
Pristopi z več organizacijami	

ročju preprečevanja kriminalitete kakor tudi za soočanje z drugimi problemi. Vendar pa je treba upoštevati, da je podrobnejši pregled programov pokazal skromne učinke.

Iz pregleda programov se je moč tudi nekaj naučiti.¹¹ (1) Često lahko dobri programi propadejo zaradi odpora policistov. (2) Vodilni policisti morajo biti seznanjeni s problematiko posameznih programov. (3) Problem je tudi partnerstvo med policijo in skupnostjo. Pogosto je policija pripravljena sodelovati, javnost pa ne. V takih primerih lažje pristopi policija k skupnosti, kakor pa ljudje poiščejo stik s policijo. (4) Opaziti je probleme upravljanja, kajti policijski voditelji so manj izkušeni in uspešni pri upravljanju in vodenju programov v skupnost usmerjenega policijskega dela kakor pa pri klasičnih policijskih represivnih programih, še posebej zato, ker je potreben drugačen stil upravljanja, ki zahteva vključevanje nižjih ravni v procese odločanja.

¹¹ Bennet, s. 140.

(6) Ne nazadnje je treba dobro proučiti teoretične osnove in smotre v skupnost usmerjenega policijskega dela in kako jih doseči, kajti nejasni in nedoločljivi cilji ne omogočajo uspehov.

3.3. V skupnost usmerjeno policijsko delo na Irskem

3.3.1. Zgodovinski oris

Na Irskem je bilo izvajanje zakona sedem stoletij, t.j. do leta 1916, povezano z vladavino Anglije na Irskem. Ta zgodovinska izkušnja je vplivala na odnos Ircev do avtoritete, ki se kaže še danes. Kraljevska irska policija (Royal Irish Constabulary = RIC) je bila ustanovljena 1836. Bila je oborožena kasarniška žandarmerija (7000 mož), ki je imela glavno nalogo zagotavljati britansko nadvlado na Irskem, tako da je bilo vzdrževanje javnega reda in miru ter varstvo življenja in premoženja, čeprav na visokem nivoju, drugotnega pomena. RIC je ob svoji

ustanovitvi opravljala tudi naloge finančne policije, preiskave po naročilu državne uprave, zbirala poljedelske statistike, uveljavljala ribiške zakone, zakone v zvezi s hrano in zdravili, merami in utežmi, eksplozivom in petrolejem ter sodelovala v popisih prebivalstva.

V letu 1916 je prišlo do oboroženega upora v Dublinu, pozneje pa še do spopadov v letih 1918—1921. Cilj napadov so bile barake RIC. Ti napadi so povzročili krvave eksekucije britanske vojske. Politični rezultat teh spopadov je bila angleško-irska pogodba (1921), ki je Irceem prinesla osvoboditev 3/4 ozemlja in 2/3 prebivalstva, medtem ko je severni del Irske s protestantsko večino ostal pod vladavino Britancev.

RIC je bila ukinjena z nastankom Svobodne Irske (1922). V okviru Severne Irske so njeni člani postali člani Kraljeve policije Ulstra (Royal Ulster Constabulary), na Irskem pa je bila ustanovljena nova policijska sila »Guarda Siochiana« oz. »varuhi miru«, ki je v svoje vrste sprejela tiste, ki so izborili neodvisnost.

Nova Irska država se je zapletla v državljansko vojno (junij 1922 — dec. 1923). Do državljanske vojne je prišlo zato, ker je del Ircev zavrnil angleško-irsko pogodbo, ker se niso strinjali z razdelitvijo Irske in ker niso sprejeli formalne obveze lojalnosti nove irske države britanski kroni, njeni zunanji politiki in državni blagajni. Navzlic državljanski vojni je nova vlada sklenila, da bo irskih policistov 2000 manj kot prej v RIC in da bodo neoboroženi vsi, razen kriminalistov (ca. 10%). Irska policija ni sodelovala v državljanski vojni, kajti bilo je poskrbljeno, da se policija ni vključevala v politično življenje. Čeprav je vlada imenovala vrhovne kadre, je poskrbela, da je bilo napredovanje pogojeno z opravljanjem izpitov in tekmovanjem med kadri. Vrhovni šefi pa so imeli »konklave«, v okviru katerih so dali predloge vladi za imenovanje najvišjih policijskih šefov.

Formalno je policija podrejena ministrstvu za pravosodje, dejansko pa je ta odvisnost predvsem finančna, ne pa strokovna. Neodvisnost policije in ministrstva za pravosodje je zapisana tudi v Ustavu (1937) in v Zakonu o javnem tožilstvu (1974).

Pregled arhivov za obdobje 1922—1962 je pokazal, da je bila policija odgovorna vladi za svoje delo in da je bila njena glavna naloga običajno družbeno nadzorstvo. Poleg tega je namenjala pozornost nadzoru in omejevanju aktivnosti IRE, ki je imela oporo v ostanku poraženih sil, ki so bile v državljanski vojni proti pogodbi z Britanci (anti-Treaty forces). IRA, kakor se je oblikovala po državljanski vojni, nikoli ni sprejela legitimnosti dublinske vlade, vendar pa

je bila njena aktivnost usmerjena na Severno Irsko. Izkušnje katoličanov na Severnem Irskem (ca. 1/2 milijona oz. 30% prebivalcev Severne Irske), zlasti njihova politična in ekonomska neenakost sta pripomogli k temu, da je imela IRA v tem obdobju »causus belli« in članstvo.

V času druge svetovne vojne in ob koncu 50-tih let so bile na Irskem vpeljane omejitve gibanja, zadržati je bilo mogoče stotine mož za določen čas brez sojenja, če so bili osumljeni, da predstavljajo javno nevarnost. Čas po letu 1969 je bil na Severnem Irskem čas IRE. Zaradi tega je bila v Irski grožnja terorizma ena glavnih skrbi. Omenjena grožnja in velika homogenost prebivalstva Irske (južnega dela) sta prispevali k temu, da je bilo donedavna v skupnost usmerjeno policijsko delo na Irskem v ozadju.

3.3.2. Današnje razmere

Irska policija je danes (podatki iz leta 1993) ena največjih javnih služb (poleg zdravstva in šolstva). Šteje 11.000 policistov in okoli 600 civilnih uradnikov (oz. 1 policist na 320 oseb). Ena tretjina, t.j. 33% policistov deluje na območju Dublina, 44% v drugih urbanih centrih, 23% pa na ruralnih območjih.

Irska policija živi med ljudmi in se zaenkrat še ni soočila s sovražnim razpoloženjem prebivalstva. Uživa visoko stopnjo ugleda, čeprav je stara samo 3/4 stoletja. Zaradi porasta kriminalitete pa so v zadnjem času (po letu 1984) izvedli določeno število projektov v sodelovanju med policijo in krajevno skupnostjo. V urbanih območjih so ustanovili sosedske straže (neighbourhood watch), ki naj bi preprečevale kriminaliteto¹². Na ruralnih območjih pa so ustanovili »skrbnike skupnosti« (»community alert«), ki so predvsem skrbeli za osamljene starejše ljudi, opravljali pa so tudi druge naloge. Programi so se kratkoročno pokazali za uspešne, dolgoročnih učinkov zaenkrat še ni moč oceniti.¹³

Spodbuda za spremembo politike policijskega dela v letih 1984/85 je bila posledica različnih dejavnikov¹⁴, najprej predvsem porasta kriminalitete. Karkoli so storili v obdobju od 1979 do 1985, ni vplivalo na zmanjšanje kriminalitete, čeprav se je število policistov v tem času podvojilo. Ugotovili so, da policija ne more bistveno vplivati (oz. omejiti) na porast kriminalitete in da je kriminaliteta odvisna od drugih dejavnikov.

Tudi prizadevanje Irskega vrhovnega sodišča (od leta 1960 dalje) za uveljavitev človekovih pravic, ne samo kot nedosegljivega ideala, ampak tudi v praksi

¹² O'Reilly, s. 155.

¹³ Tansey, s. 154.

¹⁴ O'Reilly, s. 156—157.

policijskega dela, je vplivalo na spremembo načina dela policije.

Prav tako je javnost spremenila stališča do policijske uporabe sile, pri čemer je določeno vlogo imela tudi televizija. Danes je težko uporabiti silo zoper demonstrante, če so demonstracije sprejete kot tradicionalna oblika izražanja nezadovoljstva javnosti in če jih javnost podpira. Ker je v določenem obdobju policija dobila več sredstev, je javnost pričakovala tudi boljše rezultate, kot jih je policija lahko dala skupnosti, kar je pospešilo dvome v zmožnosti policije.

Zaradi porasta števila policistov se je pojavilo vprašanje, kam gre družba s centralno vodeno in nacionalno organizirano policijsko organizacijo, ki dejansko ni imela formalnih stikov s skupnostjo, v službi katere je bila. Policija dejansko ni bila odgovorna lokalnim oblastem, niti podvržena lokalnim vplivom¹⁵. Ne nazadnje je bila redefinirana vloga policije na Irskem, policija je dobila nalogo varovati družbene vrednote v skladu s prizadevanji demokratične družbe. Taka opredelitev naloge policije je morda najpomembnejša smernica za njeno delo in za boljše odnose med policijo in javnostjo.

3.4. V skupnost usmerjeno policijsko delo na Nizozemskem

Nizozemska je znana kot evropska dežela, ki je med prvimi izvajala eksperimente z v skupnost usmerjenim policijskim delom. Tako so že leta 1985 izdali na državni ravni publikacijo »A Framework for Neighbourhood Watch«¹⁶, v kateri so opredelili smotre lokalnega nadzorstva in vključevanje lokalnih skupnosti. Posebno pozornost¹⁷ pa je Nizozemska namenila načinu policijskega dela ob reorganizaciji leta 1993, ko se je 148 mestnih policijskih sil in 17 državnih policijskih okrožij preoblikovalo v 25 regionalnih in eno nacionalno policijsko silo, ki naj bi delovala kot podpora regionalnim silam. Prav tako je bil z reorganizacijo spremenjen tudi način financiranja policije. V določenem času naj bi namesto sistema financiranja vhoda (inputa) uvedli sistem financiranja izhoda (outputa). Zato pa je treba imeti vpogled v način in rezultate dela (uspešnost in učinkovitost) policijskih organizacij, kar je tudi potreba javnih tožilstev ter regionalnih in nacionalnih oblasti. Raziskovalni in dokumentacijski center (Research and Documentation Center =

RDC) ministrstva za pravosodje je razvil model¹⁸ za merjenje policijskega dela. Model je uporaben za primerjavo regij in bo predvidoma v nekaj letih postal osnova za financiranje izhoda (outputa) policijskega dela. Prav tako je model uporaben za primerjave znotraj regij. Tako ocenjevanje naj bi prispevalo k zagotovitvi ustrezne vloge policije na Nizozemskem.

RDC model ima dve izhodišči. Najprej so opredeljene pristojnosti in odgovornosti posameznih organizacij glede na njihov položaj v hierarhiji. Kaj naj bi policija delala, odloča ministrstvo za pravosodje, notranje ministrstvo, lokalne in regionalne oblasti ter javno tožilstvo. Lokalni policijski šefi pa so odgovorni za upravljanje policijskih sil in za rezultate.

Drugo izhodišče modela RDC pa je znano zaporedje »input-throughput-output-efekt« (vhod, potek, izhod, učinek) (op.p.: na tem mestu je podana le skica postopka). Input je določeno število ur, throughput so dogajanja v policijski organizaciji, izhodi pa so dveh vrst, t.i. trdi rezultati (proizvodi) in t.i. mehki rezultati (storitve). Medtem ko je proizvode mogoče šteti (rešeni primeri, število dokumentov ipd.), pa so policijski mehki rezultati manj oprijemljivi in težje merljivi (število patrol, preprečena kriminaliteta).

Merjenje uspešnosti dela zahteva vzpostavitev povezave med vhodi (inputi) in izhodi (outputi). Za merjenje trdih rezultatov je izoblikovana matrika z dvema spremenljivkama (obremenitev z delom/število rešenih in nerešenih primerov), ki sta bili v izhodišču razdeljeni na tri dele (nizka, srednja, visoka obremenitev oz. uspešnost dela). Rezultate iz tako pridobljene matrike so križali (oz. množili) z učinki storitev (visoki, srednji, nizki), kakor so jih ovrednotili s standardiziranim pregledom lokalne kriminalitete (v katerem se ocenjuje splošna presoja javnosti o kakovosti policijskega dela, dosegljivost policije, pripravljenost prijavljanja policiji, stopnja viktimizacije in občutki strahu pred kriminaliteto).

Tak zmožek matrik (trdi rezultati x mehke storitve) je osnova za primerjavo. Seveda je to le lupina modela, kajti v prihodnje naj bi v modelu ocenjevanja policijskega dela podrobneje upoštevali še celo vrsto vprašanj: (1) da so lahko cilji policijskega dela zelo široki in nejasni ter jih je težko meriti; (2) da so razmerja med (pod)cilji (oz. rezultati) in aktivnostmi zelo kompleksna, pri čemer lahko ena dejavnost prispeva k različnim ciljem oz. je določene cilje mogoče doseči z različnimi dejavnostmi; (3) če je moč meriti učinke, je težko oceniti prispevek po-

¹⁵ O'Reilly, s. 157.

¹⁶ Lohman, van Dijk.

¹⁷ Kruissink, s. 99.

¹⁸ Kruissink, s. 99.

licijskega dela; (4) obstajajo težave z zbiranjem veljavnih in zanesljivih podatkov o policijskih dejavnostih in učinkovitosti.

Avtorji modela RDC poudarjajo, da je težko stoodstotno rešiti vse probleme v zvezi z modelom. Noben model ne more v celoti oceniti dejanskosti, vendar avtorji upajo, da je mogoče oblikovati model, ki prikazuje vsaj približno dobro oceno in primerjave policijskega dela med regijami. Model je mogoče različno vrednotiti, vendar pa je njegova enostavnost (dve osnovni spremenljivki) lahko njegova slabost, še posebej, ker je težko opredeliti teže posameznih vrednosti. Poleg modela RDC so avtorji uporabili za ocenjevanje policijskega dela še profile policijskega dela (performance profile), v katerih so merili dosežke policijskih enot z večjim številom spremenljivk (npr. raziskanost premoženjske kriminalitete, občutki varnosti, splošne ocene policijskega dela, pripravljenost na prijavljanje kriminalitete), ki so bile merjene z mersko lestvico od 0 do 100.

3.5. V skupnost usmerjeno policijsko delo v Belgiji

Belgija ima tri redne policije: krajevno policijo (občinsko policijo), državno policijo (žandarmerijo) in sodno policijo (pod nadzorom javnega tožilstva).¹⁹

Občinska policija deluje na območju 589 občin, ki imajo precejšnja pooblastila. Načeloma ima vsaka občina svojo policijo, pri čemer je vodenje, nadzor in financiranje policije skoraj v celoti v rokah občin. Lokalne policije opravljajo naloge predvsem v okviru občine. Vseh policistov je v okviru občinske policije okoli 16.000, razporejeni pa so sila neenakomerno, 62% jih dela v mestih z več kot 50.000 prebivalci, t.j. 6,8% od skupnega števila občin. Zaradi velikega števila občin, predvsem pa razlik v velikosti občin in financiranju, prihaja do velikih razlik v delu občinske policije.

Državna policija (žandarmerija) ima okoli 15.000 policistov, je hierarhično organizirana, centralizirana in ima neodvisno vodstvo. Donedavna je bila del armade, v januarju 1993 pa je bila demilitarizirana in postavljena pod nadzorstvo notranjega ministrstva in ministrstva za pravosodje. Ker je bila pred tem podrejena trem ministrstvom (za narodno obrambo, notranjemu in pravosodnemu), je državna policija pridobila avtonomen status v razmerju do vseh treh ministrstev. Razvila se je v avtonomno silo, modernizirano, centralizirano in specializirano, vendar odtujeno od skupnosti (za razliko od občinske policije). Sodna policija šteje okoli 1400 policistov, ki

pod vodstvom javnega tožilstva opravljajo predvsem represivne naloge.

Belgija je imela leta 1993 enega policista na 302 prebivalca, kar naj bi zadostovalo za ustrezno kakovost policijskega dela. Vendar pa se je v realnosti zdelo, da so policijske sile razdrobljene, da prihaja do razmetavanja prizadevanj, sredstev in časa, k čemur je prispevalo tudi rivalstvo med policijskimi silami (policijska vojna).²⁰ Dejansko do osemdesetih let ni bilo neke realne policijske politike.

Tak položaj je spodbudil iskanje rešitev. Vendar ni prišlo do celovite evalvacije policijskega dela, ampak so bila prizadevanja usmerjena predvsem v razrešitev »policijske vojne« in razrešitev nesporazumov (razmejitev pristojnosti) o upravljanju treh policijskih sil. Prvi rezultat teh prizadevanj je bil bližji ideji izrabljenega koncepta stikov z javnostjo (public relations oz. propaganda policijskega dela), kakor v skupnost usmerjenemu policijskemu delu. Škandali ob umorih teroristov in tragedija na nogometnem stadionu (1985) so pokazali pomanjkljivosti v delu belgijske policije. Ustanovljene so bile tri parlamentarne preiskovalne komisije, ki so prišle do skupnih ugotovitev (ni bilo ustrezne politike policijskega dela; državna policija je delovala nenadzorovano; potrebno je okrepiti občinsko policijo, ki naj bi postala steber skrbi za lokalno varnost).

Šele po letu 1987 so sprejeli načrt varnostne politike²¹, v okviru katerega so bile predlagane reforme. Prišlo je do prevrednotenja vloge občinske policije. Le-ta je postala temeljna, ostali dve policijski sili pa dopolnilni, usmerjeni na opravljanje specializiranih nalog in nalog nacionalnega pomena.

Do nadaljnjega razvoja je prišlo maja 1992, ko je vlada predstavila načrt za prevrednotenje in preusmeritev lokalne policije²², prvič v belgijski zgodovini se je v uradnem dokumentu pojavil izraz v skupnost usmerjeno policijsko delo. Značilno je, da se imenuje uradni dokument Pogodba za varnost (»veiligheidscontract«). Take pogodbe naj bi sklepale občine z notranjim ministrstvom, v njih naj bi sprejele določene naloge, v zameno pa dobile finančno podporo ministrstva. Pogodbe naj bi sklepali za obdobje 5 let, rezultati dejavnosti pa naj bi bili znanstvenoraziskovalno ovrednoteni. V teh pogodbah skupnost sama odloča, kaj so prednostne naloge in kakšna so merila uspešnosti policijskega dela, zato se vlada ne vmešava v pristojnosti skupnosti.

Razvoj v Belgiji je obetaven, še posebej zato, ker Belgija doslej ni imela oblikovane politike policij-

¹⁹ Eliaerts, s. 161.

²¹ Eliaerts et al., s. 162.

²² Eliaerts et al., s. 164.

skega dela. Na drugi strani pa je treba biti previden, kajti pričakovanja so prevelika, da bi jih v kratkem času lahko uresničili. Policijski šefi in lokalni politiki ne vedo dosti o policijski literaturi, raziskovanju in evalvacijah policijskega dela. Policija in politiki so šele v zadnjem času začeli razmišljati o policijskem delu, zato spremembe miselnosti, organizacije in načina policijskega dela ni mogoče pričakovati v krajšem času. Zaradi tega je še prezgodaj, da bi ocenjevali vsa ta prizadevanja, potreben je določen čas, ki bo pokazal rezultate.²³

Izvedeni so bili različni eksperimenti, predvsem v občinski policiji, tako v velikih, kakor tudi v srednje velikih belgijskih mestih. Značilno je, da so se poskusi le redko obdržali, ker so jih običajno obravnavali kot razkošje, ne pa kot nujno potrebo. Prav tako eksperimenti niso bili vedno ustrezno zasnovani, še manj pa ovrednoteni. Večinoma so bili eksperimenti kratkotrajni in v omejenem obsegu, prevladoval je pristop z vrha navzdol (top-down approach), zaradi tega so ostale organizacijske značilnosti in vsakdanja praksa policijskega dela nespremenjene.

Na podlagi dosedanjih izkušenj je mogoče sklepati, da belgijska policija še ni pripravljena v celoti uvesti v skupnost usmerjeno policijsko delo kot splošen način dela. Pri tem se je treba tudi zavedati, da v skupnost usmerjeno policijsko delo ni rešitev za vse probleme (panacea). Za uveljavitev v skupnost usmerjenega policijskega dela je potreben razmislek o pogojih, ki morajo biti izpolnjeni za razvoj takega načina dela. Sama redefinicija vloge policije v družbi, prehod od reaktivnega k proaktivnemu načinu dela, še ne pomeni, da lahko policija reši vse probleme, kajti včasih vpletanje policije lahko predstavlja grožnjo. Možna je tudi zloraba v skupnost usmerjenega policijskega dela za razširitev družbenega nadzorstva nad nekaterimi skupinami prebivalstva. Ne nazadnje zahteva v skupnost usmerjeno policijsko delo pristop (a multi-agency approach), v katerem sodeluje več dejavnikov (skupnost, politične avtoritete, policija, socialne službe, policija ipd.), ki imajo vsak svojo vlogo v družbeni produkciji varnosti. Pri tem je policija le eden izmed njih.

3.6. V skupnost usmerjeno policijsko delo v Nemčiji

V Nemčiji je policija v pristojnosti zveznih držav oz. dežel, zato so »na delu« različne filozofije in prakse policijskega dela. Včasih so posledice tega zelo hude. Na eni strani je možno dosledno prega-

njanje manjših prekrškov, na drugi strani pa zanemarjanje težjih oblik kriminalitete, nekateri pa celo vnaprej apriori razglašajo preventivo bodisi za predrago bodisi za neučinkovito. S tem je povezano tudi zanemarjanje spoznanj kriminološke znanosti, kar se kaže v tem, da zahtevajo za rešitev problemov predvsem strožjo zakonodajo, doslednejše izvajanje zakona, posebne enote ipd., zanemarjajo pa druge rešitve. Država, ki ni sposobna spremeniti takih razmer, se lahko izrodi v represivno državo. Zato ne preseneča ugotovitev, da do sedaj v Nemčiji v skupnost usmerjeno policijsko delo ni bilo razvito.²⁴

Vendar pa je stanje v nekaterih deželah lahko drugačno. Tako npr. v deželi Schleswig-Holstein deluje svet za preprečevanje kriminalitete, ki je razvil model »Komunalne kriminalne politike«. Temeljna predpostavka modela je, da je večina kriminalnih dejavnikov povezana z lokalnimi razmerami (lokalni storilci in lokalne žrtve). Posebnega pomena je tudi zavest o omejenosti statistike kriminalitete, zato so bile regionalne analize kriminalitete zapuane zunanjim družboslovcem. Te analize so postale podlaga za načrtovanje lokalne prevencije. Poudarek je bil na lokalni skupnosti in odločanju na najnižji ravni, kjer je potrebno zagotoviti prizadevanje vseh organizacij v lokalnih okoljih za varnost ljudi kot ene temeljnih komponent kakovosti življenja. Še posebej je potrebna poštena politična izjava o vrednostih prevencije kriminalitete (minimalni konsenz o standardu kvalitete življenja) in ne nazadnje tudi pripravljenost ustreznega financiranja prevencije. Za koordinacijo deželnih aktivnosti in za povezovanje s prizadevanji v Evropi naj bi Nemčija čimprej ustanovila Svet za prevencijo kriminalitete na nacionalni ravni.²⁵

3.7. V skupnost usmerjeno policijsko delo v Avstriji

V Avstriji lokalna policija ni pod nadzorom lokalne skupnosti²⁶ Vzdrževanje javnega reda in varnosti je organizirano centralistično, avstrijska policija je centralizirana. To ureditev je ohranil tudi novi zakon o varnostni policiji (Sicherheitspolizeigesetz, 1991), kar otežuje razvoj v skupnost usmerjenega policijskega dela.

Poleg tega se je treba zavedati, da je v Avstriji mnogo lokalnih skupnosti, v katerih še ni razpadlo neformalno družbeno nadzorstvo, zato ni potrebe po novem načinu policijskega dela. Prav tako pa je tudi

²⁴ Jäger, s. 120.

²⁵ Jäger, s. 124.

²⁶ Proske, s. 175.

²³ Eliaerts et al., s. 165.

policija doslej v okviru rednega dela izvedla določene ukrepe za izboljšanje zaupanja javnosti v policijo, zmanjšanje strahu pred kriminaliteto, zboljšanje stikov z javnostjo, svetovanje javnosti za preprečevanje kriminalitete ipd., kar je mogoče širše interpretirati v smislu podpore v skupnost usmerjenega policijskega dela. Pojavili so se tudi prvi začetki sosedskih straž (organizirano spremstvo otrok v šolo in domov, varovanje hiš v primerih odsotnosti ipd.), ki so jih organizirali ljudje sami brez pobude policije.

Eden od vzrokov, da v Avstriji ni jasnega koncepta v skupnost usmerjenega policijskega dela, je poleg centralistične organizacije policije tudi neustrezno razumevanje odnosov med policijo in skupnostjo. Policija je opredeljena kot »proizvajalec«, skupnost pa kot »porabnik« varnosti²⁷. Tako je npr. porast kriminalitete v Avstriji sprožil zahteve po krepitvi policije. Vendar pa je treba opustiti iluzijo, da lahko več policije proizvede več varnosti, kajti proračun ne more rasti v nedogled oz. ne more prenesti nenehne rasti policije. Zaradi tega bo verjetno tudi v Avstriji sčasoma prišlo do spremembe policijske strategije v smislu v skupnost usmerjenega policijskega dela.²⁸

3.8. V skupnost usmerjeno policijsko delo na Japonskem

Za razumevanje v skupnost usmerjenega policijskega dela na Japonskem je treba razumeti tako značilnosti Japonske družbe (homogenost družbe, tradicija, privrženost družini, soseski, močna neformalna kontrola), kakor tudi značilnosti njihove (za zahodne pojme nizke stopnje) kriminalitete.²⁹

Značilno je, da je policijsko delo na Japonskem organizirano v okviru sistema »Koban« — tj. sistema 15.000 majhnih policijskih postaj (vsak za okoli 8.000 prebivalcev), iz katerih odhajajo policisti na delo. Indikativno je, da je bil tak sistem uveden na Japonskem pred 100 leti na predlog nemških policijskih strokovnjakov. Sistem kobanov se je uspel vključiti v tradicijo japonske družbe, v kateri je bilo močno neformalno nadzorstvo v obliki nadzora sosedov nad sosedi in v okviru močne vloge družine. Danes je zaslediti dva istosmerna trenda³⁰: v smeri individualizma in neintervencije družbe v življenje posameznikov. Zato je mogoče pričakovati, da bo upad neformalne kontrole (razpad medsosedskih odnosov, vloga tradicije) prispeval k porastu kriminalitete na Japonskem.

²⁷ Proske, s. 178.

²⁸ Prav tam.

²⁹ Moriyama, s. 179.

³⁰ Prav tam.

Tradicionalno je imela Japonska različne organizacije, ki so opravljale določene naloge, ki jih danes uvrščajo v koncept v skupnost usmerjenega policijskega dela (Združenje za preprečevanje kriminalitete, Združenje za varnost prometa, Komite za vzgojo mladine, Združenje policistov in mater mladoletnikov, Konferenca za promocijo čistega okolja ipd.). Te organizacije so opravljale svoje naloge v sodelovanju s policijo. Vendar pa je bilo njihovo delovanje policijsko usmerjeno, ne pa usmerjeno v skupnost, kar je imelo tudi negativne posledice (ljudje so bili sicer poslušni, vendar ravnodušni do delovanja teh organizacij). Zaradi tega bi bilo treba reorganizirati relacije med temi organizacijami in policijo, prav tako poglobitni interes ne bi smel biti samo preprečevanje kriminalitete (zaenkrat še sorazmerno majhen družbeni problem na Japonskem), ampak reševanje različnih družbenih problemov.

Mogoče je pričakovati, da bo z upadom tradicije in neformalnih mehanizmov družbene kontrole tudi Japonska potrebovala v skupnost usmerjen način policijskega dela.

3.9. Državljska milica in policija na Poljskem

Politične spremembe na Poljskem (1989—1991) so med drugim povzročile poleg spremembe imena — iz državljanske milice (»Milicjy Obywatelska«) v policijo — še spremembe v organizaciji in načinu dela, kar se je pokazalo tudi v zaznavah vloge policije s strani javnosti.³¹

Državljska milica je predvsem skrbela za državno varnost in javni red, drugotnega pomena je bilo varstvo življenja in premoženja ljudi. Milica je bila lojalna komunistični stranki, varovala je predvsem politični sistem in interese komunistične stranke. Organizirana je bila paramilitaristično, v 60. in 70. letih pa so bile oblikovane različne rezervne milice, ki niso bile namenjene samo varovanju javnih prireditev, ampak so sodelovale tudi v zbiranju informacij o državljanih.

Naloge policije (Zakon o policiji 1990) pa so opredeljene drugače, varovanje življenja in premoženja ljudi je na prvem mestu. Policiji so odvzeta posebna dodatna pooblastila, stanje pooblastil je podobno tistemu iz časa pred drugo svetovno vojno. Zakon o policiji (1990) predvideva tudi ustanovitev mestnih straž, ki so lahko ustanovljene v mestih v soglasju z notranjim ministrstvom. Delovale naj bi (npr. Cracow) kot neke vrste lokalna policija, ki opravlja nekatere administrativne in preventivne naloge, financira pa jih mesto. Značilno je, da imajo njihovi

³¹ Gaberle, s. 1991.

pripadniki nekatera pooblastila, vendar manjša kot pripadniki policije.

Za policijo na Poljskem je značilno, da je doživela znatne kadrovske spremembe. To je dvignilo zaupanje ljudi v policijo, vsekakor pa je odhod nekaterih strokovnjakov pripomogel k padcu uspešnosti soočanja s kriminaliteto. Vendar so bile spremembe nujne, kajti depolitizacija policije³² je bila pogoj za pridobivanje zaupanja javnosti, kar je tudi eden od pogojev za večjo uspešnost v soočanju z rastočo kriminaliteto. Pomembna je še posebej ustrezna slika policije v javnosti, kar je eden od pogojev za vzpostavitev sodelovanja med policijo in skupnostjo.

3.10. V skupnost usmerjeno policijsko delo na Madžarskem

Namen ustanovitve nacionalne madžarske policije je bil postavljen že leta 1884, dosežen pa z osamosvojitvijo Madžarske od Habsburške monarhije. Leta 1872 je bila ustanovljena policija mesta Budimpešta, po vzoru dunajske in londonske policije. Pravna podlaga madžarske policije je bila utrjena leta 1881, istega leta pa je bila ustanovljena tudi žandarmerija po francoskem vzoru. Taka organizacija se je obdržala do konca druge svetovne vojne. Leta 1945 je bila žandarmerija ukinjena zaradi sodelovanja z okupatorjem, tako da je ostala samo nacionalna policija, v okviru katere je bila tudi varnostna služba.

Policija se je v času socializma ločila od družbe.³³ Opozicija je zahtevala ukinitvev in reorganizacijo nacionalne policije pred volitvami 1990 in zahtevala, da nadzor prevzame lokalna samouprava. Že pred volitvami je prišlo do ločitve policije in politike, pričakovati je bilo spremembe v smeri politične kontrole policije, kar pa se ni zgodilo. Zaradi porasta kriminalitete in upada javne varnosti se je koalicija odločila za centralizirano policijo, politiki niso tvegali lokalnih vplivov na policijo. Tako ni prišlo do rekonstrukcije madžarske policije, osnutek zakonov je napisala policija sama. Prav tako se je treba zavedati, da decentralizacija ni identična s konceptom v skupnost usmerjenega policijskega dela.

Szikinger³⁴ je poudaril, da v tem trenutku na Madžarskem ni vprašanje, ali je potrebno razviti v skupnost usmerjeno policijsko delo. Najpomembnejše je ustvariti solidno pravno podlago za policijsko delo, umestiti policijsko organizacijo v strukturo državnega aparata in izvesti decentralizacijo,

ki bo pripeljala do izboljšanja odnosov med policijo in skupnostjo.

Szikinger meni, da v sedanjih razmerah ni primerno uvajati na Madžarskem v skupnost usmerjeno policijsko delo predvsem zaradi dveh razlogov. Ker (1) je socializem spodkopal sposobnost družbe za samoorganizacijo, ker ni neke skupnosti, ki bi predstavljala solidno osnovo za takšno aktivnost in (2) ker se mehanizmi policije po zlomu komunizma niso bistveno spremenili, je nevarno vlagati v proaktivne moči policije. Zaradi tega je Szikinger poudaril, da bi morala biti varnostna problematika upoštevana pri odločanju vseh javnih teles, političnih in strokovnih, pri čemer pa ne bi smelo priti do prenosa policijskih del na socialne službe, niti obratno. Na lokalni ravni bi morala skrbeti za usklajevanje in nadzor lokalna samouprava, na nacionalni pa parlament in vlada.

Ne nazadnje je Szikinger poudaril, da je pri obravnavanju v skupnost usmerjenega policijskega dela treba upoštevati vlogo policije v okviru državnega aparata in da mora biti policija pod nadzorom izvoljenih teles (lokalne samouprave na lokalni ravni in parlamenta na nacionalni ravni). Poudaril je, da je enostransko opozarjati samo na nevarnosti lokalnih vplivov na policijo, spregledati pa nevarnosti, ki izvirajo iz dejstva, da nekdo upravlja z močnim centraliziranim aparatom brez ustrezne protiuteži. Zato je napačno iskati rešitve med skrajnostima decentralizacije in centralizma, ampak je potreben učinkovit sodni nadzor nad delom policije. Če pa so za nadzor policije zadolžena telesa izven predstavnškega sistema, potem je mogoče pričakovati, da lahko partnerstvo (med policijo in skupnostjo) na pobudo policije pripelje do vsiljevanja (in dominacije) policijskih vrednot skupnosti. Zaznava družbenih problemov s strani policije se razlikuje od zaznav skupnosti in od zaznav njenih predstavnških teles, kar je splošno znana ugotovitev sociologije policije.

4. Zaključek

Kot sem že poudaril na začetku, namen tega stavka vsekakor ni bil odgovoriti na mnogotera teoretska (utopija, mit, retorika, sprenevedanje in manipulacija ali pristop, ustrezen sodobni demokratični družbi, prizadevanje za humanizacijo policijskega dela ipd.) in praktična vprašanja v skupnost usmerjenega policijskega dela, ampak je bil namen najprej seznaniti javnost z nekaterimi teoretskimi sesta-

³² Gaberle, s. 197.

³³ Szikinger, s. 203.

³⁴ Prav tam, s. 205.

vinami koncepta (načela in principi), organizacijskimi (decentralizacija) in delovnimi osnovami (različne strategije in taktike, različni programi), nato pa tudi z nekaterimi, predvsem začetniškimi težavami v praktičnem uresničevanju v skupnost usmerjenega policijskega dela. Poznavanje pozitivnih in negativnih izkušenj posameznih držav nam lahko pomaga osvetliti nekatere možnosti in omejitve v skupnost usmerjenega policijskega dela, vendar tujih izkušenj ni mogoče mehanično prenašati v slovenski prostor.

Menim, da bi bilo treba v slovenskem prostoru na-

meniti več raziskovalne pozornosti, na eni strani proučevanju tradicionalnih in sodobnih načinov policijskega dela (v skupnost usmerjeno policijsko delo in v probleme usmerjeno policijsko delo, kakor deluje v različnih evropskih državah), kakor tudi problematiki oblikovanja teoretskih in metodoloških izhodišč za načrtovanje, spremljanje in vrednotenje različnih načinov (tradicionalnih in sodobnih) policijskega dela. Rešitev teh vprašanj ne bi bila samo prispevek sodobne družboslovne znanosti fondu znanstvenih teorij, ampak tudi prispevek policijskemu delu v sodobni demokratični družbi.

LITERATURA:

- Aylward, S.: Community Policing in Ireland — Political and Historical Aspects. V: Feltes T. & Dölling D.: **Community Policing — Comparative Aspects of Community Oriented Police Work**, Felix Verlag, Holzkirchen/Obb., 1993, s. 145—154.
- Bennet, T.: Community Policing in Britain. V: Feltes T. & Dölling D.: **Community Policing — Comparative Aspects of Community Oriented Police Work**, Felix Verlag, Holzkirchen/Obb., 1993, s. 127—143.
- Bennet, T.: Community Policing on the Ground: Developments in Britain. V: Rosenbaum, D. (ed.): **The Challenge of Community Policing**, Sage, 1994, s. 224—226.
- Eliaerts et al.: Community Policing in Belgium. V: Feltes T. & Dölling D.: **Community Policing — Comparative Aspects of Community Oriented Police Work**, Felix Verlag, Holzkirchen/Obb., 1993, s. 159—174.
- Feltes, T., Dölling, D.: **Community Policing — Comparative Aspects of Community Oriented Police Work**, Felix Verlag, Holzkirchen/Obb., 1993, 205 s.
- Gramckow, H., Jacoby, J.: A Model for Local Governments. V: Rosenbaum, D. (ed.): **The Challenge of Community Policing**, Sage, 1994, s. 27—40.
- Greene, J. R.: Community Policing in the United States: Historical Roots, Present Practices and Future Requirements. V: Feltes T. & Dölling D.: **Community Policing — Comparative Aspects of Community Oriented Police Work**, Felix Verlag, Holzkirchen/Obb., 1993, s. 71—91.
- Jäeger, J.: Community Policing in Germany. V: Feltes T. & Dölling D.: **Community Policing — Comparative Aspects of Community Oriented Police Work**, Felix Verlag, Holzkirchen/Obb., 1993, s. 119—126.
- Gaberle, A.: Civic Militia and Police in the Republic of Poland, iz: Feltes T. & Dölling D.: **Community Policing — Comparative Aspects of Community Oriented Police Work**, Felix Verlag, Holzkirchen/Obb., 1993, s. 191—197.
- Klein, M. W.: Introducing Community Policing in the Los Angeles Police Department. V: Feltes T. & Dölling D.: **Community Policing — Comparative Aspects of Community Oriented Police Work**, Felix Verlag, Holzkirchen/Obb., 1993, s. 93—98.
- Kruissink, M.: Measuring Police Performance: Evaluation of the Dutch Police. V: Feltes T. & Dölling D.: **Community Policing — Comparative Aspects of Community Oriented Police Work**, Felix Verlag, Holzkirchen/Obb., 1993, s. 99—108.
- Lohman, S., Van Dijk, A.G.: **Neighbourhood Watch in the Netherlands**, The Hague, September 1988, 29 s.
- Moriyama, T.: Community Policing in Japan — Formal and Informal Aspects. V: Feltes T. & Dölling D.: **Community Policing — Comparative Aspects of Community Oriented Police Work**, Felix Verlag, Holzkirchen/Obb., 1993, s. 179—189.
- O'Reilly, T.J.: The development of Community Policing Initiatives in Ireland. V: Feltes T. & Dölling D.: **Community Policing — Comparative Aspects of Community Oriented Police Work**, Felix Verlag, Holzkirchen/Obb., 1993, s. 153—154.
- Proske, M.: Community Policing in Austria. V: Feltes T. & Dölling D.: **Community Policing — Comparative Aspects of Community Oriented Police Work**, Felix Verlag, Holzkirchen/Obb., 1993, s. 175—178.
- Rosenbaum, D. (ed.): **The Challenge of Community Policing**, London, Sage 1994, 320 s.
- Tansey, M. N.: Community Policing in Ireland—Policing Neighbourhoods. V: Feltes T. & Dölling D.: **Community Policing — Comparative Aspects of Community Oriented Police Work**, Felix Verlag, Holzkirchen/Obb., 1993, s. 93—98.
- Szikinger, I.: Community Policing in Hungary — Perspectives and Realities. V: Feltes T. & Dölling D.: **Community Policing — Comparative Aspects of Community Oriented Police Work**, Felix Verlag, Holzkirchen/Obb., 1993, s. 199—205.
- Usmeritve za delo na področju javne varnosti v letu 1995**. Priloga časopisa Varnost, Ljubljana, 43 (1993) 2, s. 4.

Community policing in some of the pro-Western oriented states

Miran Mitar, Graduated Sociologist with M.A. in Defense Sciences, Assistant at Police College, Kotnikova 8a, 61000 Ljubljana, Slovenia

The paper presents some theoretical findings on the concept of community policing as well as some practical experiences of the implementation of this idea in the practice of some pro-Western states. It emphasizes the need for scientific research of theoretical findings about police work on the one hand and empirical study of traditional and contemporary styles of policing on the other. The paper specially stresses the importance

of developing adequate theoretical and methodological starting-points, which is important for planning, following up and evaluating various styles of policing (traditional and contemporary ones).

Key words: police, police work, community policing, policing styles

UDC 315.745