

Preprečevanje kriminalitete v lokalnih skupnostih - med ad hoc pristopi in na znanju temelječih preventivnih dejavnostih¹

Gorazd Meško*, Andrej Sotlar**

Članek obravnava preprečevanje kriminalitete na lokalni ravni in poudarja, kako pomembno in nujno je pri preprečevanju kriminalitete uporabiti pristop, ki temelji na znanju. Prispevek predstavlja probleme, ki nastanejo zaradi ad hoc pristopov pri preprečevanju kriminalitete. Obstajajo številne pasti, ki so značilne za trenutno (lokalno) politiko in prakso njenega preprečevanja, zato avtorja v članku predlagata pristop preprečevanja kriminalitete, ki temelji na znanju, saj večina tovrstnih posegov temelji na nepreizkušenih idejah, namesto da bi temeljila na raziskavah, ki bi nazorno prikazale, ali in kateri posegi dosežejo zelene učinke, ki so hkrati tudi stroškovno učinkoviti. Preventivne dejavnosti redko oblikujejo znanstveniki ali specialisti s področja preprečevanja kriminalitete; po navadi jih oblikujejo in izvajajo državni uradniki in uslužbenci v organih lokalne samouprave, ki jih zasnujejo na lastnih domnevah o tem, kaj povzroča kriminaliteto ter kaj in kako je treba storiti, da bi vplivali na njene vzroke. Prispevek predlaga razmislek o uvedbi paradigme, ki poudarja na znanju in raziskavah temelječe preprečevanje kriminalitete na lokalni ravni.

Gljučne besede: občine, Slovenija, na znanju temelječe preprečevanje kriminalitete

UDK: 343.851 (497.4)

1 Uvod

Kriminaliteta je resen družbeni problem, ki ga je treba tako tudi jemati. Če ga jemljemo resno, denarna sredstva usmerimo v raziskave in razvoj, ki nam pomagajo bolje spoznati in razumeti vzroke problema, ter v iskanje najučinkovitejših načinov za soočenje s problemom. Brez trdnega znanja o tem, *zakaj* se problemi sploh pojavljajo in *kako* se z njimi

spopadamo, bodo napor in ukrepi za zmanjšanje kriminalitete in nereda še naprej neuspešni, denar pa porabljen zaman.

Čeprav politiki in strokovnjaki (policija, organi socialnega varstva itd.) morda problem *kriminalitete* jemljejo resno, pa bi to težko trdili za njeno *preprečevanje*. V družbi se kriminaliteto na splošno razume kot resen problem, glede katerega moramo nekaj *narediti*. Zato se vedno znova predlagajo in uvajajo novi ukrepi, ki se pogosto izvedejo v naglici, ob tem pa so še slabo (ali sploh ne) medsebojno usklajeni. Prav tako pogosto ne temeljijo na znanju in prej dokazanih učinkih. Kriminaliteto redko jemljemo kot problem, ki zahteva, da moramo o njem več *vedeti*, da bi se lahko z njim ustrezno spopadli. Po poglobljenih raziskavah in razvoju zato ni velike potrebe, denarna sredstva v ta namen pa so zelo omejena. Prav tako ni sistematičnih in obsežnih raziskovalnih programov, ki bi znanje kriminologov o vzrokih za kriminaliteto posredovali snovalcem politik in praktikom. Če to povemo z drugimi besedami, mantra, ki vodi aktivnosti na področju preprečevanja kriminalitete (vsaj za večino politikov in strokovnjakov), ni *znanje*, ampak *ukrepanje*. Ob tem opozorila, da lahko *ukrepanje brez znanja* včasih položaj samo še poslabša, prepogosto preslišimo² (Meško, 2002, 2004; Meško in Kury, 2009).

¹ Prispevek je nastal na osnovi raziskovalnega dela v okviru ciljnega raziskovalnega projekta Občutek ogroženosti in vloga policije pri zagotavljanju varnosti v lokalni skupnosti (V5-1038), ki ga financirata ARRS in MNZ. Pri raziskovalnem delu poleg avtorjev prispevka sodelujejo še dr. Branko Lobnikar, asist. Maja Jere in asist. Bernarda Tominc. Prispevek temelji na kvalitativni analizi, ki poleg pregleda literature predstavlja ugotovitve intervjujev, ki so jih spomladi 2012 opravili raziskovalci na temo zagotavljanja varnosti v lokalni skupnosti in sodelovanja v svetih za varnost. Intervjuji s policisti so potekali na policijskih upravah v Murski Soboti, Celju, Ljubljani in Novi Gorici, z župani oz. predstavniki občin pa v občinah Bistrica ob Sotli, Bovec, Celje, Kobilje, Ljubljana, Log - Dragomer, Moravče, Murska Sobota, Nova Gorica, Radlje ob Dravi, Rogašovci in Vipava.

* Gorazd Meško, redni profesor za kriminologijo in dekan Fakultete za varnostne vede Univerze v Mariboru. E-pošta: gorazd.mesko@fvv.uni-mb.si

** Andrej Sotlar, docent za varnostni sistem in prodekan na Fakulteti za varnostne vede Univerze v Mariboru. E-pošta: andrej.sotlar@fvv.uni-mb.si

² Več o tem v poglavju o učinkih situacijskega preprečevanja kriminalitete (Meško, 2002) in nezaželenih učinkih preventivnih dejavnosti (Grabosky, 1996).

Med politiki in drugimi odločevalci imajo še največ podpore študije, ki pokažejo, koliko kriminalitete je na nekem območju (statistike in pregledne študije o kriminaliteti) in kako se ta razlikuje med različnimi geografskimi območji (ali kraji), kako se žrtve razlikujejo med različnimi družbenimi skupinami (viktimizacijske študije) ter, najpomembneje, kakšen je trend gibanja kriminalitete (ali se stopnja kriminalitete zvišuje ali znižuje). Tovrstno znanje je sicer zelo pomembno, žal pa ne pojasnjuje, *zakaj* ljudje storijo kaznivo dejanje in *kaj* povzroči, da se stopnja kriminalitete spreminja. V najboljšem primeru je to le izhodišče za postavljanje vprašanj o vzrokih za kriminaliteto in njenem preprečevanju. Takšne raziskave nam zgolj pomagajo definirati problem, ne pa razložiti, kaj ga povzroča ali kaj lahko storimo glede njega. Da bi dosegli resnične izboljšave na področju preprečevanja kriminalitete, morajo politiki in strokovnjaki denarna sredstva *najprej* nameniti *raziskovalnim programom*, ki bodo izboljšali znanje o vzrokih kriminalitete. Tako pridobljeni rezultati in ugotovitve pa naj bodo vodilo za kanaliziranje denarnih sredstev v *razvoj* učinkovitih metod preprečevanja kriminalitete (vključno z organizacijskimi in tehnološkimi vidiki izvedbe) na področjih, kjer ima tak poseg realno možnost uspešne implementacije. Treba se je torej zavedati, da sta raziskovanje in razvoj preventivnih dejavnosti *bistvena za preprečevanje kriminalitete* (Reiss, 1992).

Glavni cilj tega prispevka je prepoznati in obravnavati nekatere bistvene probleme pri učinkovitem preprečevanju kriminalitete. Osrednja razprava temelji na pregledu literature in ocenah strategij, organiziranosti in dejavnosti lokalnih partnerstev pri preprečevanju kriminalitete na Švedskem, v Združenem kraljestvu³ in Sloveniji. Drugi cilj je razložiti, *zakaj* na znanju temelječ pristop lahko bolje pomaga prepoznati in obravnavati problem kriminalitete in njenega preprečevanja, ter na kratko predstaviti spremembe, ki so potrebne, da bi se tak pristop tudi dejansko uveljavil.

2 Želja po bazi znanja – ideje o preprečevalnih programih, ki delujejo

Da bi dosegli napredek pri preprečevanju kriminalitete, moramo koristno uporabiti najboljše znanje in najboljše podatke, ki jih imamo na voljo. *Najboljša praksa* pri preprečevanju kriminalitete je tista, kjer politika in praksa za reševanje problema

uporabljata najboljše razpoložljivo znanje o vzrokih kriminalitete in najboljše podatke o učinkovitosti določenih strategij, ki so na voljo. Bolj ko je baza znanja obsežna, večja je verjetnost, da se bomo usmerili na *pomembna področja* pri preprečevanju kriminalitete, in boljša ko je baza znanja, večja je verjetnost, da bomo *izvedli ustrezne ukrepe* pri odpravljanju ključnih vzrokov kriminalitete.

Bazo znanja lahko definiramo kot *najboljše znanje* o vzrokih kriminalitete, ki nam je na voljo in ki temelji na teoriji ter empiričnih študijah. Znanstvena dognanja so po svoji naravi *splošna*. Pomagajo nam bolje razumeti družbene, razvojne in situacijske *mehanizme* (processe), ki vplivajo na posameznikovo kriminalno dejavnost. Ključna prednost baze znanja pri preprečevanju kriminalitete je, da pomaga *usmeriti pozornost* na procese, pri katerih lahko ukrepanje močno vpliva na preprečevanje in zmanjševanje kriminalitete. Teorija in raziskave omogočajo referenčne okvire za preventivno dejavnost, ki je obetavna pri doseganju zaželenih ciljev. Vse pogostejši problem pri trenutnih ukrepih preprečevanja kriminalitete je, da so odločevalci in strokovnjaki pri ustvarjanju strategij in akcijskih načrtov za preprečevanje kriminalitete pogosto brez (znanstvene) baze znanja, ki bi vodila njihovo delo. Posledično so številni posegi usmerjeni na taka področja ali pa so izvedeni tako, da nimajo možnosti, da bi resneje vplivali na vzroke kriminalitete (Wikström, 2006).

Bazo znanja lahko razumemo kot *najboljši dokaze* o učinkovitosti določenih ukrepov preprečevanja kriminalitete, ki temeljijo na znanstveni oceni (evalvacijah). Glavna vloga baze znanja je, da določa izbor *podrobnih ukrepov*, ki jih moramo izvesti, da se lahko lotimo vzrokov kriminalitete. Njene pomanjkljivosti pa so, da ni popolna, da pogosto kaže nasprotujoče rezultate za določen ukrep in da ugotovitve številnih ocen temeljijo na šibkih načrtih in/ali slabo izvajanih ukrepih (npr. situacijska prevencija kriminalitete, v Sherman in drugi, 2002). Zato je celotna vrednost trenutne baze znanja pri preprečevanju kriminalitete pogosto omejena. Tudi kjer obstajajo dokazi o določenem ukrepu, jih odločevalci in strokovnjaki ne uporabljajo, ker se jim zdijo neprimerni. Pogosto se uveljavljajo in uporabljajo tudi programi, ki nimajo vidnih učinkov, čeprav dokazi kažejo (ali namigujejo), da so neučinkoviti (Farrington in Welsh, 2006).

Ovira pri preprečevanju kriminalitete je tudi preveliko osredotočanje na (precej nepopolno in šibko) bazo dobrih praks (ali izkušnje posameznikov na kratkih predstavvah določenih preventivnih dejavnosti), pri čemer se zapostavlja baza znanja. Trenutna baza uspešnih praks ni dovolj izčrpana in tudi mnoge ocene so slabe kakovosti, zato, če strategija preprečevanja kriminalitete in politika temeljita *samo* na takšnih razpoložljivih »dokazih«, to ne bo vedno najboljše vodilo za ustvarjanje najučinkovitejšega načina preprečevanja kriminalitete. Pravzaprav bi bilo pametneje, če bi v trenutnem položaju za *izhodišče* ustvarjanja strategije in posameznih politik glede preprečeva-

³ Švedska in Združeno kraljestvo sta vključena v prispevek, ker iz teh držav prihaja največ raziskav o uspešnih metodah za preprečevanje kriminalitete na lokalni ravni, predvsem pa o dobri organizaciji preventivne dejavnosti, ki temelji na lokalnem partnerstvu. Poleg tega imata obe državi na račun številnih analiz in evalvacij preventivnih programov močan vpliv na razširjanje idej o preprečevanju kriminalitete na lokalni ravni na druge evropske države (Wikström, 2006). Več o prenosu idej družbenega nadzorovanja glej v Meško (2008).

nja kriminalitete vzeli bazo znanja in ne baze dobrih praks, ki so velikokrat precenjene⁴. S takim pristopom se bomo bolj verjetno osredotočili na družbene, razvojne in situacijske procese, pri katerih ima poseg največjo možnost uspeha. Pri tem nastane dodatna prednost, in sicer da se bomo z gradnjo baze znanja (z analizo poskusov in napak ter evalvacije) osredotočili na sistematično razvijanje ukrepov in ocenjevanje posegov, pri katerih obstaja verjetnost, da bodo usmerjeni na glavne vzroke kriminalitete. Če bi torej želeli trenutno strategijo in politiko preprečevanja kriminalitete pomakniti naprej, bi moralo biti *prvo* vprašanje pri preprečevanju kriminalitete »Kako delujejo preventivni ukrepi?« in šele *drugo* »Kaj deluje?«.⁵

Izdelava teorije in njeno testiranje (ustvarjanje znanja) sta pogosto ločena od razvoja in prakse preprečevanja kriminalitete, kar pomeni, da sta ločena od ustvarjanja, uvajanja in testiranja določenih posegov (zbiranje dokazov). Da bi izboljšali preprečevanje kriminalitete, je treba zagotoviti: 1. boljše povezanost med znanjem o vzrokih kriminalitete (ključni mehanizmi in procesi) in védenjem o učinkovitosti določenih posegov (pri čemer merimo na mehanizme in procese) ter 2. močnejše smernice iz prakse preprečevanja kriminalitete, ki temeljijo na znanju (Rosenbaum, Lurigio in Davis, 1998).

3 Izjalovljena vloga lokalnih partnerstev za preprečevanje kriminalitete

V državah, kot so Švedska, Združeno kraljestvo, Slovenija (in številnih drugih), se trenutno osredotočajo na izvajanje preprečevanja kriminalitete s pomočjo lokalnih partnerstev (npr. svet za lokalno preprečevanje kriminalitete (angl. Local Crime Prevention Council) na Švedskem, partnerstva za varnost skupnosti (angl. Community Safety Partnerships) v Združenem kraljestvu (Wikström, 2006) in (so)sveti za varnost na lokalni ravni v Sloveniji (Meško in Lobnikar, 2005).

Ideja lokalnih partnerstev za preprečevanje kriminalitete je v bistvu dobra ideja, saj učinkovito preprečevanje kriminalitete zahteva aktivno udeležbo in prispevek številnih

lokalnih sodelavcev (županov, policistov, socialnih delavcev, ravnateljev, predstavnikov nevladnih organizacij in drugih). Ključno vprašanje, ki se zastavlja, je, kaj počnejo člani lokalnih partnerstev (ali česa ne počnejo) in kaj določa (oz. kakšni so kriteriji), ali je preprečevanje kriminalitete učinkovito. Učinkovitost preprečevanja kriminalitete je odvisna od tega, kako učinkovito je poseganje v procese, ki posameznike spodbudijo k storitvi kaznivega dejanja (Meško, 2002).

Če lokalne sodelavce samo povežemo v partnerstvo, to samo po sebi ne zagotavlja obravnave, izbora in izvedbe ustreznih družbenih, situacijskih in razvojnih (preventivnih) posegov. Zato je potreben dostop do poglobljenega znanja o vzrokih kriminalitete in učinkovitosti določenih posegov. Večina partnerstev ima oziroma uporablja premalo takega znanja in zato je njihovo izhodišče za politiko in prakso preprečevanja kriminalitete že v osnovi pomanjkljivo.

Zanimiv je primer, ko se člani takšnega partnerstva niso strinjali o vzrokih in so zato predlagali, da bi o glavnih vzrokih morali glasovati. Ideja, da bi lahko demokratično določili vzroke, je fascinantna, a verjetno ne bi bila uspešna podlaga za preventivne dejavnosti (Wikström, 2006). To je značilno tudi za sosvete za varnost v občinah v Sloveniji (Meško in Lobnikar, 2005).

Manj skrajna in običajnejša situacija je, ko imajo udeleženci iz različnih ustanov različna *mnenja* in se ne morejo dogovoriti, kateri bi lahko bili ključni vzroki za kriminaliteto, zato se demokratično (da bi se izognili konfliktom in se lahko premaknili naprej) odločijo ukvarjati z vsemi (ali vsaj mnogimi) možnimi vzroki. Pravzaprav imajo akterji na področju preprečevanja kriminalitete (kot večina ljudi) precej močna in pogosto različna mnenja o temeljnih vzrokih kriminalitete, čeprav je beseda »vzrok« manj pogosto uporabljena. Težava nastane, ko ideje o glavnih vzrokih ne temeljijo na znanju in so nedosledne (npr. ideja, da bi morali posege zmanjšati, ker delajo več škode kot koristi, proti ideji, da je treba s strogimi reakcijami ljudi odvračati od storitev kaznivih dejanj) (Skogan, 1988, 2012).

Tipična situacija nastane, ko partnerstvo vzroka problema ne obravnava in se ukvarja predvsem z vprašanjem obravnavanja problemov, to je posledic nekega neprimerne vedenja, s tem, da se *nesistematično izbira posege iz najrazličnejših virov* (kot so razne smernice, priporočila, predstavitve na konferencah, časopisni članki, posnemanje dejavnosti drugega partnerstva itd.) brez upoštevanja konteksta. Primera: »Imamo težavo z vandalizmom. Ali kdo ve za kakšno dobro idejo, s katero bi ga lahko zmanjšali?« in »Vlada zahteva, da damo prednost tatvinam motornih vozil. Ali kdo ve za kakšen dober ukrep, s katerim bi preprečili to kriminaliteto?« Lokalni načrti zagotavljanja varnosti so

⁴ Vsi primeri dobre prakse ne ustrezajo vsem okoljem, zato je vsako preventivno dejavnost treba postaviti v ustrezen družbeno-politični kontekst (Sherman, 1997).

⁵ Da bi se izognili nesporazumom, je treba podpreti dejavnosti, ki temeljijo na dokazih, in poudariti pomembnost ustvarjanja kakovostne baze znanja po zgledu skupine Campbell Collaboration Crime and Justice Group – glej Welsh in Farrington (2006). Problem, ki ga je treba omeniti in obravnavati, je splošno pomanjkanje znanja o vzrokih kriminalitete. Znanje in podatki lahko pomagajo lokalnim partnerstvom (ter seveda tudi državnim akterjem na področju preprečevanja kriminalitete), da svoje dejavnosti usmerijo na najpomembnejša področja, da bi lahko dosegli najučinkovitejše preprečevanje kriminalitete.

pogosto pripravljene brez poglobljenega premisleka⁶. Običajno so le poskus uskladiti določene probleme/prednosti s preventivnimi ukrepi. Redko se postavi vprašanje, *kako* določen ukrep vpliva na oz. prepreči določeno vrsto kriminalitete (Wikström, 2006).

Glede partnerstev na področju zagotavljanja varnosti⁷ je ideja, da pregledamo seznam posegov, ki sestavljajo določen lokalni (občinski) varnostni načrt, in se za vsakega vprašamo: »Kako bi prav ta poseg preprečil kriminaliteto?« Do sedaj se je vedno pokazalo, da velika večina ukrepov v akcijskem načrtu po vsej verjetnosti nima velikega vpliva na kriminaliteto (ali točno določeno vrsto kriminalitete, ki naj bi jo preprečevala). Bistveno vprašanje je: »Zakaj imamo toliko lokalnih varnostnih načrtov, v katerih so navedeni slabo usklajeni ukrepi, od katerih večina ne bo bistveno pripomogla k preprečevanju kriminalitete?« Poleg tega je zanimivo dejstvo, da se veliko teh programov ne izvaja in se zateka k *ad hoc* rešitvam problemov (prav tam).

Povzetek intervjuja s predstojniki policijskih postaj glede občinskih varnostnih načrtov v Sloveniji:

»Predstojniki policijskih postaj so v intervjujih izrazili mnenje, da so občinski varnostni načrti zgolj formalnost in da je sodelovanje lokalne skupnosti na varnostnem področju v prvi vrsti odvisno od županov ter da najbolj deluje neformalno sodelovanje med predstavniki formalnih institucij, ki temelji na zaupanju in integriteti (poštenosti) vseh partnerjev pri zagotavljanju varnosti. Ni tako redko, da občinske varnostne načrte sestavijo kar upokojeni policisti, medtem ko se ocena učinkov/rezultatov sploh ne izvaja. Po drugi strani tudi sami župani priznavajo, da občinski varnostni načrt ni deležen (pre) velike pozornosti, saj se ponavadi omeji na obravnavo na občinskem svetu in/ali varnostnem sosvetu, v nekaterih občinah pa ga sploh nimajo, čeprav jim ga narekuje zakon. Občinski varnostni program je v mestnih občinah pripravljen in sprejet, se pa o njem večinoma ni razpravljalo pred sprejetjem, program pa ponavadi sooblikujeta varnostni sosvet in policija.«

Treba je omeniti tudi ugotovitve študij o sosvetih za varnost. To so predvsem posvetovalna telesa občin, ki nimajo izvršne moči (mogoče je to pravzaprav dobro) in v glavnem razpravljajo o preventivnih ukrepih, pa tudi policiji predlagajo izvajanje intenzivnejšega nadzorovanja določenih prepovedanih dejavnosti (Meško in Lobnikar, 2005). Da bi lokalna

partnerstva lahko učinkoviteje usklajevala in izvajala preventivne dejavnosti, je treba razmišljati o bazi znanja, ki bi bila dostopna vsem lokalnim skupnostim, saj ob razdrobljenosti preventivnih dejavnosti ni skupnega okvira za razumevanje odklonskih pojavov ter preprečevanja kriminalitete in nereda.

4 Skupna baza znanja – izzivi

Pomanjkanje skupnega organiziranega okvira znanja o vzrokih kriminalitete je glavna ovira za napredek pri uspešni politiki in praksi njenega preprečevanja. Pomanjkanje strategije, ki temelji na znanju, spodbuja reaktivni pristop, kjer se usmerimo na »prioritete in dnevne probleme«, podlaga za izbiro programov in ukrepov za ukvarjanje s problemi in prioriteta mi pa so »dnevne prioritete« in »*ad hoc* smernice«. To običajno vodi v veliko število kratkoročnih projektov, ki pogosto ne temeljijo na znanju in podatkih, kar ima za posledico neenotno ter slabo koordinirano ukrepanje (Liddle in Gelsthorpe, 1994; Wikström in Torstensson, 1999; Byrne in Pease, 2003). Posledično se odvrta pozornost od bistvenih dejavnikov in osredotoča na manj pomembne dejavnike. Pogosto se to kaže v majhnem ali celo nikakršnem dolgoročnem vplivu na kriminaliteto.

Več je razlogov, zakaj sta pristopa, ki temeljita na znanju in podatkih pri preprečevanju kriminalitete v lokalnem okolju, redkeje uporabljena, toda glavni razlog je, da imajo tisti, ki oblikujejo lokalne strategije in akcijske načrte, *pomanjkljivo oziroma nezadostno znanje* o vzrokih za kriminaliteto in učinkovitosti različnih iniciativ za njeno zmanjševanje. To ne spodbuja sistematičnega in enakomernega pristopa ter odločevalcem pogosto celo odvrta pozornost od obravnavanja bolj temeljnih vzrokov. Med razloge lahko štejemo tudi *birokratsko organiziranost* različnih institucij, ki so vključene v partnerstva (kar pogosto otežuje dobro usklajene strategije in učinkovito izvedbo), in *strukturo financiranja* (ki pogosto podpira kratkoročne, predvsem pa poceni projekte). To spodbuja pristope po načelu »idej iz vseh vetrov«, kar povzroči, da so denarna sredstva razporejena med številne manjše projekte, pri čemer noben projekt ne prejme veliko/zadosti denarja. Zelo pomemben razlog pa so tudi *zahteve* medijev in interesnih skupin (in včasih tudi financerjev), ki pričakujejo takojšnje ukrepanje in ukvarjanje s konkretnimi problemi. To spodbuja reaktivni pristop, ki skupaj z »občutkom nujnega ukrepanja« vodi v položaj, ko je ukrepanje samo pomembnejše od njegove vsebine (Wikström, 2006).

V nadaljevanju si bomo ogledali najpogostejše nezaželene učinke, ki so posledica pomanjkanja ustreznega okvira znanja in ki pogosto onemogočajo uresničiti cilje preventivnih dejavnosti.

4.1 Nujnost: zgoditi se mora danes, če ne, pa vsaj jutri

⁶ V Sloveniji je zadeva še bolj absurda; občinske načrte varnosti kot produkt v okviru tržne dejavnosti ponujajo po principu »kopiraj – prilepi«, pri čemer pisce vodi ekonomski interes, župane pa predvsem zagotavljanje obveznosti iz zakonodaje in nikakor ne skrb za varnost v lokalni skupnosti.

⁷ Vsi predstavljeni primeri in izjave v nadaljevanju članka temeljijo na usmerjenih skupinskih intervjujih s policisti in strukturiranimi intervjuji s predstavniki slovenskih občin, ki so bili izvedeni spomladi 2012.

Dolgoročne in dobro premišljene strategije ter natančno izdelani akcijski načrti zahtevajo čas in znanje. Med politiki in strokovnjaki, ki obravnavajo takšne probleme, kot sta kriminaliteta in nered, lahko pogosto zaznamo občutek nujnosti. Zahteva po takojšnjem ukrepanju, ki jo izražajo mediji in določene interesne skupine (pri čemer ne smemo pozabiti omeniti politike na državni ravni in v lokalni skupnosti), je lahko močna in včasih tudi močno čustveno obarvana (npr. trditev, da neukrepanje vodi v oškodovanje nedolžnih ljudi). Če je naš cilj doseganje trajnih učinkov preventivnih dejavnosti, potem se moramo zoperstaviti občutkom nujnosti in zahtevam po takojšnjem ukrepanju. V nasprotnem primeru tvegamo izvajanje ukrepov (in zapravljanje denarja), ki ne prispevajo nič ali zelo malo ali pa situacijo celo poslabšajo. Zaznati problem ni isto kot vedeti, kaj je treba ukreniti (ne glede na to, kako resno je problem ocenjen). Načrtovanje preprečevanja kriminalitete mora vsebovati kratkoročne, srednjeročne in dolgoročne ukrepe (Grabosky, 1996).

Vedno obstaja tveganje, da pri preprečevanju kriminalitete in zagotavljanju varnosti v lokalni skupnosti ukrepamo prehitro. To se lahko zgodi iz več razlogov. Prvi je zahteva lokalne skupnosti po takojšnjem ukrepanju glede določenih »dnevniških problemov«, ki jih razglašajo skupine stanovalcev, mediji, lokalni politiki itd. Drugi razlog so osrednje smernice ali zahteve, da je treba dati prednost določeni vrsti kriminalitete, ki so lahko ali pa tudi ne vezane na razpoložljive možnosti financiranja. To lahko spodbuja osredotočanje na hitro rešljive in kratkoročne ukrepe ter odvrta pozornost od »večje slike« temeljnih problemov, ki jih je treba obravnavati. V okviru raziskave o lokalnih svetih za varnost v Sloveniji (Meško, 2005) je bilo ugotovljeno, da so se predstavniki vladnih ali lokalnih služb želeli naučiti več o tem, kako rešiti določen problem. Ker so se morali zanašati le nase in svoje znanje, je prevladal interes za konkretne in enostavne ukrepe, ki jih je mogoče takoj izvesti in naj bi imeli takojšen učinek.

Zelo očitno tveganje pri prehitrem ukrepanju je, da lahko vodi do osredotočanja na kratkoročno in intenzivno policijsko dejavnost, ki ima za posledico kazenski pregon. Poleg tega je v družbi najbolj sprejeto situacijsko preprečevanje kriminalitete, pri čemer se pogosto zanemarjajo družbeno strukturne značilnosti okolja, kot so kakovost življenja v stanovanjskih soseskah in dolgoročne socialno usmerjene strategije preprečevanja kriminalitete. V večini lokalnih akcijskih načrtov prevladujejo kratkoročni represivni in situacijski ukrepi, zato je preprečevanje kriminalitete v nekaterih lokalnih partnerstvih postalo kar sinonim za represivne in situacijske preventivne ukrepe ter spodbujanje zasebnovarnostne dejavnosti (Meško in Lobnikar, 2005; Wikström, 2006).

Primer:

»Razprave o možnih (preventivnih) dejavnostih imajo običajno za posledico sklep, da mora policija še bolj represivno ukrepati, ali pa gre za pozivanje ljudi, da morajo sami več storiti za lastno varnost.«

V razpravah o partnerstvih pri preprečevanju kriminalitete na lokalni ravni je zanimiva ugotovitev, ki jo predstavlja Hope (1995); govori o avtoritarnem komunitarizmu in moralnem minimalizmu. Avtoritarni komunitarizem pomeni pritisk ljudi v skupnostih na represivne organe, da bi morali intenzivneje izvajati policijsko dejavnost. Pri tem avtor ugotavlja, da so ti ljudje praviloma bolj avtoritarni kot policisti in so nagnjeni k vigilantizmu, če se njihova pričakovanja ne uresničijo. Na drugi strani so moralni minimalisti, ki zagovarjajo dejavnosti družbenih nadzorovalcev (brez poseganja in pritiskov na njih), pri čemer menijo, da so sami storili dovolj že s tem, da so kot državljani plačali davke, iz katerih se financirajo družbene dejavnosti. Prvi so pripravljeni dejavno sodelovati v preventivnih in nadzorstvenih dejavnostih, medtem ko se slednji ne želijo udeleževati v nobeni formalni preventivni (nadzorstveni) dejavnosti.

4.2 Osredotočanje na ukrepanje namesto na vsebino

V povezavi z »občutkom nujnosti« pri številnih partnerstvih prevladuje prepričanje, da je *vedno bolje nekaj narediti, kot pa stati križem rok*. Po drugi strani pa obstaja tudi mnenje, da je reakcije in posege najbolje čim bolj zmanjšati, pač skladno z idejo, da ukrepanje, zaradi učinkov stigmatizacije, položaj vedno poslabša. Vendar ni težava v tem, da bi prehitro ukrepali, temveč da bi bili preveč pasivni. Ni neobičajno, da je glavno »bojišče« v partnerstvu med tistimi, ki hočejo takoj ukrepati, in tistimi, ki sploh nočejo ukrepati. S tem povezana težava je tudi, da financirji preventivnih programov (ponavadi) podpirajo idejo o takojšnjem ukrepanju.

»Policisti so glede svetov za varnost v slovenskih občinah povedali, da je najpomembnejši cilj dobiti denarna sredstva za preventivne programe. Običajno po obdobju financiranja denar ostane in treba je hitro najti nove projekte, da se lahko porabi. Nobenega zagotovila ni, da bo izbrani ukrep prinesel zelene rezultate. Pomembno je, da se nekaj dela ...«

Treba se je zavedati, da pri »prevenciji brez znanja« obstaja »tveganje, da bodo sredstva porabljena za ukrepe, ki se lahko izkažejo za neučinkovite in predrage in ki lahko v najslabšem primeru položaj še poslabšajo« (Grabosky, 1996).⁸

⁸ Grabosky (1996) govori tudi o nezaželenih učinkih preprečevanja kriminalitete, do katerih pride zaradi slabe izvedbe, predčasne ukinitve programa ali nefleksibilnosti programa (pomanjkanje samokorektur in prilagodljivosti ukrepov). Po Graboskem so najbolj tipični nezaželeni učinki eskalacija oz. slabšanje, etiketiranje

Obstaja tudi očitno tveganje, da bomo »nepreizkušene, a obetajoče ukrepe izvedli prehitro, ne da bi o njih dodobra razmislili, posledično pa bodo ti ukrepi po pomoti zavrženi« (Reiss, 1992). Povedano drugače, »početje brez znanja« ni ravno najpametnejše. Včasih je namreč bolje, da zoper nastajajoče probleme (na krajši rok) ne ukrepamo, vse dokler bolje ne razumemo njihovih vzrokov.

Močno osredotočanje na ukrepanje pripelje tudi do pre nagljenih odločitev, zato je dobro, da praksa preprečevanja kriminalitete temelji na analitičnem in empiričnem znanju o vzrokih kriminalitete (Reiss, 1992). Tipičen komentar praktikov na prispevke raziskovalcev in predstavnikov univerz k preprečevanju kriminalitete so, da so ti pametni, a pogosto neuporabni. Podobna mnenja so značilna tudi za priročnike evropskih institucij za lokalno preprečevanje kriminalitete (Pungerčar, 2004).

4.3 Ideje z vseh vetrov ali kako primeri dobrih praks od drugod niso uporabni

Če ni jasnih smernic, ki bi določale, katera so najpomembnejša področja, ki jih je treba obravnavati, lahko kaj hitro pridemo do pristopa »idej z vseh vetrov«, v upanju, da če bomo izvedli več ukrepov, bodo vsaj nekateri dali pozitivne rezultate. Ključni vzrok, ki spodbuja tak pristop, je pomanjkanje referenčnega okvira, ki temelji na znanju, v kombinaciji z »občutkom nujnosti« in močno usmerjenostjo na ukrepanje. To običajno povzroči nedosledne in slabo koordinirane ukrepe, ki ne temeljijo na znanju in podatkih. Včasih se zdi, da daljši kot je seznam posegov v akcijskem načrtu, bolje je le-ta ocenjen. Ali so bili ti posegi pri obravnavanju problemov in prioriteta relevantni (temelječi na znanju), primerni (količinsko in časovno) in učinkoviti (temelječi na podatkih), bi morala biti temeljna vprašanja ocenjevalcev, vendar jih to očitno ni zanimalo (Wikström, 2006). Glavno je, da obstaja lokalni (občinski) varnostni načrt, pri tem pa ni pomembno, kakšna je njegova vsebina – ali torej vsebuje ukrepe, ki bodo imeli pozitiven učinek na zmanjšanje kriminalitete.

Na tem mestu je treba omeniti idejo o policijskem delu v skupnosti, ki so jo v večini držav povzeli po praksi policijskega dela v skupnosti v Združenih državah Amerike in Združenem kraljestvu. V večini primerov je šlo za prenos ideje in izvedbe policijskega dela v skupnosti brez ustreznega postavljanja te dejavnosti v nacionalni in lokalni kontekst posameznih držav. V Sloveniji je koncipiranje novih oblik policijskega dela v skupnosti potekalo skupaj s predstavniki angleške policije iz grofije

in represivna dejavnost v imenu prevencije.

Surrey v sredini devetdesetih let 20. stoletja. V tem obdobju je nastala tudi ideja o ustanavljanju svetov za varnost v občinah, ki je bila plod idej snovalcev politike policijskega dela v skupnosti; in to predvsem zato, da bi policijsko dejavnost (ponovno) sofinancirale občine⁹. Razlike med razglašenimi cilji zagotavljanja varnosti na lokalni ravni in izvajanjem dejavnosti v praksi so bile očitne in velikokrat so partnerstva na področju preprečevanja kriminalitete bila le »klepetalnice« o problemih v lokalnih skupnostih (Meško, 2001, Meško in Lobnikar, 2005). Zato je treba temeljito spremeniti filozofijo reševanja lokalnih varnostnih problemov in preprečevanja kriminalitete, saj ni videti sprememb na boljše v zadnjih petnajstih letih (Jere, Meško in Kanduč, 2011), kvečjemu se pojavlja še več odtujenosti ljudi.

4.4 Veliko projektov – malo denarja

Manj verjetno je, da bomo dosegli spremembe, če manjše količine denarja (davkoplačevalcev ali donatorjev) investiramo v številne manjše in kratkoročne projekte. To lahko kaj hitro postane slabo »naložen« denar. Razdelitev denarnih sredstev na majhne dele je pogosto posledica pomanjkanja znanja v kombinaciji z birokratsko organizacijo in strukturo financiranja, ki podpira kratkoročne projekte. Zahteve in pritiski številnih organizacij, da morajo dobiti svoj delež, lahko dodatno vplivajo na razporejanje denarja v manjše projekte. To je praksa tudi v nekaterih svetih za varnost v Sloveniji, kjer člani svetov menijo (pritrjujejo pa jim tudi predstavniki nevladnih organizacij), da so preprosto upravičeni do denarja za izvajanje preventivnih dejavnosti, ki pa ga je v te namene običajno premalo.

O tem priča tudi povzetek ugotovitve intervjujev s policisti (2012):

»Predstojniki policijskih postaj so to ponazorili na primeru policijskega dela v skupnosti, kjer so menili, da je preveč eksperimentiranja, saj ni jasnih navodil za izvajanje te dejavnosti. Policija zaradi svoje socialne vloge opravi tudi veliko dela, ki bi ga morale po njenem mnenju opraviti druge institucije (socialna služba, šole), vendar policisti niso (dovolj) usposobljeni za tako delo. Preveč je »dnevne politike prioriteta« in ambicij strokovnjakov na vrhu policijske organizacije, ki nimajo prave predstave o delu na policijski postaji. Dobro bi bilo, da se tisti, ki pišejo navodila, tudi sami v praksi preizkusijo in pripravijo/usposobijo vodje policijskih okolišev za delo z mladino in drugimi, so menili vodje policijskih postaj. Tudi izkušnje policistov z nevladnimi organizacijami, ki vodijo oziroma sodelujejo pri izvedbi določenih projektov, niso najboljše, saj imajo policisti občutek, da »nevladniki« nanje gledajo kot na »nebodijihitrea« – praviloma velikemu nav-

⁹ Pred spremembo družbeno-političnega sistema v Sloveniji v začetku devetdesetih let 20. stoletja so namreč občine delno financirale dejavnost lokalnih policijskih postaj (takratnih postaj milice).

dušenju in prepričanju, da s policijo nima smisla sodelovati, sledi sodelovanje, ki ni vedno najboljšo. Predlogi policije in razprave o preventivni dejavnosti v sosvetih za varnost v občinah velikokrat pripeljejo do tega, da mora policija sama opraviti vse delo.«

Zato bi se veljalo izogibati osredotočanju na »projekte«. Namesto tega bi moral biti poudarek na kratkoročnih, srednjeročnih in dolgoročnih ukrepih, ki vodijo do trajnih sprememb v načinu delovanja in ukrepanja institucij ter posameznikov. Vloga projektov bi morala biti le, da se z njimi preverijo in izboljšajo posegi, preden jih izvedemo v večjem obsegu. Vseeno pa kaže, da lokalna partnerstva pri izvajanju številnih kratkoročnih projektov zelo pogosto ne dobijo osrednje vloge pri preprečevanju kriminalitete (Wikström, 2006; Hope, 1995), če pa že, je ta zelo šibka.

Potencialni vpliv pobud za preprečevanje določene vrste kriminalitete je običajno odvisen od: 1. kakovosti znanja in dokazov o učinkih preventivnih dejavnosti, 2. kakovosti izvedbe, 3. količine in vrste ukrepov (npr. števila sej ali intenzitete in količine preventivnih dejavnosti) in 4. časovnega trajanja pobude. Številne pobude za preprečevanje kriminalitete trpijo tudi zaradi slabe oziroma šibke izvedbe in kratkega trajanja. V takih primerih lahko pričakujemo malo ali celo nobenih opaznih učinkov, tudi če je vrsta programa v bistvu učinkovita. Slaba izvedba ima običajno za posledico neuporabno oceno rezultatov in ne pripomore h grajenju trdne baze znanja (Grabosky, 1996).¹⁰

Poleg tega lahko določeni programi v nekaterih okoljih bolje delujejo kot v drugih, torej je njihova učinkovitost lahko odvisna od konteksta. Zato je pomembno, da razmislimo o tem, v katerih razmerah bi bil določen program učinkovit. Glede učinkovitosti preventivnih programov so mnenja deljena – praviloma jih izvajalci in financerji označijo kot učinkovite, znanstvene evalvacije pa tega ne pokažejo (Sherman, 1997).

4.5 Ignoriranje temeljnih vzrokov kriminalitete

Čprav pobude za odkrivanje in pregon kriminalitete ter situacijsko usmerjene tehnike preprečevanja kriminalitete predstavljajo pomembne elemente pri obsežni lokalni strategiji preprečevanja kriminalitete, imajo vendarle svoje meje. Malo verjetno je, da bodo imele dolgoročen vpliv na ključne dejavnike, ki povzročajo kriminaliteto. V urbanih okoljih je treba premisliti ukrepe v deprivilegiranih soseskah. Medtem ko se na bogatih območjih glavno pozornost v lokalni strategiji skupnosti za preprečevanje kriminalitete in akcijskih načrtih predvsem posveča situacijsko usmerjenim ukrepom, v manj bogatih skupnostih to ni tipična oblika preprečevanja kriminalitete.

¹⁰ Grabosky (1996) ugotavlja, da so programi na področju preprečevanja kriminalitete neučinkoviti zaradi nejasnega koncepta dejavnosti, slabega izvajanja in pomanjkanja sredstev.

V takih skupnostih je treba obravnavati *strukturne dejavnike* (socialna prikrajsanost in slabša kakovost življenja) in razviti *obsežne družbene programe za preprečevanje kriminalitete*, ki bodo merili na vlogo ključnih dejavnikov pri socializaciji otrok in mladine ter njihovem razvoju življenjskega sloga, kot sta na primer družina in šola. Vse to bi moralo biti podprto s *ciljno usmerjenim odkrivanjem in pregonom kaznivih dejanj ter situacijskimi tehnikami preprečevanja kriminalitete* (Meško, 2002).¹¹

Bistveno si je prizadevati za kakovost življenja družin in kakovostno izvedbo vzgojno-izobraževalnega dela v šolah ter za širšo organiziranost družbenega življenja in nadzora v lokalni skupnosti, saj le tako lahko dosežemo trajne spremembe na področju reševanja nereda in kriminalitete.

5 Na znanju temelječe preprečevanje kriminalitete

Da bi pri preprečevanju kriminalitete ustvarili pristop, ki bo bolj temeljil na znanju, morajo lokalna partnerstva (in tudi državni udeleženci) ponovno definirati svojo vlogo pri preprečevanju kriminalitete. Pri tem je vredno razmisliti o vlogi partnerstev na področju preprečevanja kriminalitete in katere spremembe so potrebne, da bi jim pomagale pri uresničevanju in izvajanju preventivnih dejavnosti.

5.1 Glavni vlogi partnerstev bi morali biti izvedba in reševanje problemov

Večina članov lokalnih partnerstev nima poglobljenega znanja o vzrokih kriminalitete in tehnikah preprečevanja kriminalitete.¹² Zato morda niso najboljši organ, ki bi postavljali temelje strategije preprečevanja kriminalitete in akcijskih načrtov, ki temeljijo na znanju. Pravzaprav je nepošteno, da skupino strokovnjakov (»partnerstvo«) prosimo, da prevzame nalogo, za katero (v večini primerov) ni niti primerno izobrazena niti usposobljena. Glede tega navajava naslednji primer:

»Policisti v osnovnih šolah izvajajo preventivne programe za osnovnošolsko mladino, ki so dobro sprejeti na sosvetih za var-

¹¹ Glej poglavji o socialni in situacijski prevenciji ter neželenih učinkih situacijskega preprečevanja kriminalitete (Meško, 2002) in prispevek o socialni prevenciji v Sloveniji (Meško, Kanduč in Jere, 2012).

¹² Ni posebnega razloga, zakaj bi morali imeti lokalni politiki, učitelji in celo policisti poglobljeno znanje o vzrokih kriminalitete ali učinkovitosti določenih posegov, saj jim pri tem lahko pomagajo kriminologi z analizami kriminalitete in vzročnosti prestopništva (Wikström, 2006). Več o profesionalizaciji zagotavljanja varnosti v občinah in profilu strokovnjaka za preprečevanje kriminalitete na lokalni ravni glej v prispevku o občinskem varnostnem koordinatorju (Meško, 2007).

nost v občinah. Za delo z osnovnošolsko mladino bi si ti želeli več usposabljanj za poučevanje in delo z otroki. Trudijo se po svojih najboljših močeh, vendar opažajo, da so njihova predavanja različno sprejeta. Otroci se navadijo na policiste in odziv je praviloma dober. V nekaterih šolah pa imajo odpor do njih. Material, ki ga delijo otrokom v šolah (zgifanke), se pogosto znajde v koših za odpadke. Policisti menijo, da bi bilo pri načrtovanju takih dejavnosti treba bolj sodelovati z ministrstvom, pristojnim za šolstvo, in jih vključiti v učne načrte osnovnih šol.«

»Policisti navajajo tudi pobudo za poučevanje osnovnošolskih otrok o spolnih zlorabah otrok, za kar niso bili ustrezno usposobljeni. Predavanja so izvedli v najboljši veri, da bodo ozavestili otroke o tej problematiki. O učinkih svojega dela so imeli različna mnenja. Nekateri so bili prepričani, da so delo opravili ustrezno, drugi niso vedeli, o čem predavati, saj niso bili ustrezno usposobljeni in so improvizirali.«

Zanimiv je tudi primer slabe organizacije in usklajevanja preventivnega programa za osnovnošolske otroke, ki ga policisti izvajajo v okviru policijskega dela v skupnosti v Sloveniji:

»Včasih se zgodi, da na GPU za nagrade učencev zmanjka denarja in jih policisti sami kupijo za otroke, ki so najdejavneje sodelovali v preventivnem programu. Še več, včasih so uradne nagrade XXL-majice, ki so popolnoma neprimerne za otroke.«

Naj navedemo tudi primer najpopularnejšega policijskega preventivnega programa v Združenih državah Amerike – D.A.R.E., v katerem policisti učencem predavajo o preprečevanju zlorabe drog. Evalvacija tega programa je pokazala, da nima pozitivnega učinka na zmanjšanje zlorabe drog pri mladostnikih. Celo nasprotno, mladostniki se zaradi prepričanja, da o drogah dovolj vedo, pogosteje lotijo eksperimentiranja z nedovoljenimi drogami (Sherman, 1997).

Iz navedenega izhaja, da bi morala biti glavna vloga partnerstev skrb za organizacijo, financiranje in usklajevanje preventivnih dejavnosti. Morda bi bilo treba začeti razmišljati o ustanovitvi nacionalnega foruma oziroma centra odličnosti za preprečevanje kriminalitete, ki bi skrbel za izdelavo baz znanja in podatkov, na katerih temeljijo akcijski načrti ter izvedba strategije za preprečevanje kriminalitete, in tako pomagal partnerstvom pri načrtovanju (lokalnih) preventivnih dejavnosti (Wikström, 2006).

5.2 Vključevanje lokalnega prebivalstva v partnerstva za ustvarjanje strategij in akcijskih načrtov preprečevanja kriminalitete

Do katere mere, če sploh, bi se morali z lokalnimi prebivalci posvetovati in jih vključiti v ustvarjanje akcijskih načrtov in lokalne strategije za preprečevanje kriminalitete, je težko in

občutljivo vprašanje. Nekoč je prevladovalo mnenje, da lokalni prebivalci najbolje vedo, kakšni so njihovi problemi in kaj bi bilo treba v zvezi z njimi storiti. Vprašanje je, do kolikšne mere to res drži. Čeprav so lahko dober vir informacij o vidnih problemih lokalne kriminalitete (in bi jih glede tega morali upoštevati), je manj jasno, zakaj bi imeli posebno znanje o tem, kaj bi bilo najbolje narediti, da bi rešili probleme s kriminaliteto in neredom. Vključevanje lokalnih prebivalcev v dejavnosti na področju preprečevanja kriminalitete in zagotavljanja varnosti v skupnosti bi se torej moralo osredotočiti na zagotavljanje prepoznavanja problemov v skupnosti, namesto da se jih vključuje v proces iskanja rešitev za določene probleme po logiki javnega mnenja. Čeprav je pogosto vključevanje lokalnih prebivalcev, kot so starši, učitelji itd., lahko bistven del uspešnega preprečevanja kriminalitete, obstaja nevarnost, da se o ukrepih odloča na »demokratičen« način, kar pogosto vodi v predloge za bolj represivno ukrepanje policije. Odzivanje na kriminaliteto, ki temelji na javnem mnenju, namreč praviloma vodi v več represije in intenzivnejše širjenje mrež družbenega nadzorstva (Crawford, 1998).

Prednosti in slabosti (so)svetov za varnost:

»Predstojniki policijskih postaj niso navdušeni nad delovanjem varnostnih svetov, menijo, da so predvsem »na papirju«, da jih je bila večina ustanovljena »na silo« in da je za njihovo ustanovitev praviloma dala pobudo lokalna policijska postaja, čeprav so jih formalno ustanovile občine oziroma župani. Vse to seveda vpliva tudi na (ne)aktivnost varnostnih svetov, saj jih večina ne deluje, kot je bilo zamišljeno, zato večina predstojnikov policijskih postaj meni, da v takšni obliki niso potrebni, saj ne igrajo posebne vloge pri zagotavljanju varnosti – »policija je pobudnik, promotor, predlaga reševanje problemov in na koncu praviloma večino dela opravi sama«. Tudi župani majhnih in srednje velikih občin ocenjujejo pristojnosti varnostnih svetov kot majhne, zato je tudi njihov vpliv na policijo in druge subjekte temu primeren. Kaže se »ad hoc« pristop, brez temeljitih analiz in s premalo usklajevanja z drugimi subjekti. Slabo usklajevanje med različnimi organizacijami je prepoznano kot problem tudi v mestnih občinah, kar predstavlja oviro za še boljše sodelovanje, čeprav to ni slabo. Naslednja pomanjkljivost pa izhaja iz dejstva, da varnostni svetovi niso profesionalizirani, ampak prostovoljni, zato bi v mestnih občinah raje videli sosvete s poklicno sestavo. Nasploh je tendenca po večji institucionaliziranosti in formaliziranosti značilnejša za župane mestnih kot pa srednje velikih ali majhnih občin.«

»Člani svetov za varnost največkrat pričakujejo od policije, da bo naredila več glede preprečevanja kriminalitete. Pri tem so ji pripravljene nuditi podporo, vendar ne želijo biti vključeni v nadzorstvene dejavnosti.«

5.3 Lokalna strategija in akcijski načrti ne bi smeli

biti le problemsko usmerjeni

Oblikovanje lokalnih strategij in akcijskih načrtov, ki temeljijo na zaznanih problemih (pri partnerstvih oz. sosvetih za varnost, javnosti, medijih, interesnih skupinah itd.) in vladnih prioritetah (ki so dandanes videti kot reakcije na zaznane probleme), vodi v delne strategije in akcijske načrte, ki se osredotočajo predvsem na obravnavanje *simptomov* (zaznanega), namesto temeljnih vzrokov kriminalitete (Wikström, 2006). Pri oblikovanju lokalnih strategij in akcijskih načrtov za učinkovito preprečevanje kriminalitete bomo imeli boljše izhodišče, če se vprašamo, kateri so temeljni vzroki (t. j. kateri so ključni družbeni, razvojni in situacijski procesi), ki jih je treba obravnavati, da bi preprečili ali zmanjšali kriminaliteto. Meniva, da se bi »vzročno usmerjeni pristop« (vsaj na daljši rok) izkazal za veliko učinkovitejšega pri organiziranju in ustvarjanju učinkovite strategije ter akcijskih načrtov za preprečevanje kriminalitete kot pa le »problemsko usmerjeni pristop«. Medtem ko nam spoznavanje problema ne pove veliko o tem, kako ga lahko preprečimo, nam spoznavanje njegovih vzrokov in procesov omogoča pravo. Poleg tega Rosenbaum s sodelavci (1998) zagovarja tezo, da se je treba usmerjati v dejavnosti zagotavljanja kakovosti življenja in manj v represivno dejavnost, da bi preprečili kriminaliteto tistih, ki se najpogosteje znajdejo v policijskih statistikah.

5.4 Vzroki so enaki, problemi pa niso

Lokalna partnerstva se soočajo z zelo različnimi stvarnostmi. Značilnosti problemov se zelo razlikujejo. Povsem običajno je, da se bo to odražalo v strategijah in akcijskih načrtih partnerstev. Dejstvo, da so problemi različni, še ne pomeni, da so tudi osnovni vzroki določenih problemov različni. Vzroki so lahko enaki, problemi pa se kažejo na različne načine. Partnerstva se soočajo z različnimi problemi, ker se dejavniki, ki jih povzročajo, med določenimi kraji razlikujejo po prisotnosti in intenziteti. Glavna naloga partnerstva bi morala biti *prilagoditev* splošne teorije o vzrokih kriminalitete glede na posebnosti lokalne skupnosti, namesto da poskušajo ustvariti svoj okvir, ki temelji na »demokratskem odločanju«. Da bi bilo partnerstvo sposobno prenesti splošno teorijo o vzrokih kriminalitete v lokalne strategije in akcijske načrte, bi potrebovalo primerno izobrazbo ter usposabljanje in/ali podporo strokovnjakov od zunaj, predvsem kriminologov (Wikström, 2006).

5.5 Ugotavljanje vzrokov kriminalitete mora postati prioriteta preprečevanja kriminalitete

Vplivanje na temeljne vzroke kriminalitete mora biti prednostna naloga preprečevanja kriminalitete. Raziskovalnim programom o vzrokih kriminalitete moramo nameniti primerna denarna sredstva ter ustvariti nacionalni center odličnosti, da

bo pomagal (svetoval in izobraževal) odločevalcem in strokovnjakom, da bodo ti kar najbolje izkoristili pridobljeno znanje. Pri ukvarjanju s preprečevanjem kriminalitete se ne bomo mogli nikoli izogniti vprašanju vzročnosti kriminalitete, saj če želimo nekaj preprečiti, moramo poznati vzroke za to in jih tako odpraviti, da posledic ne bo več.¹³ Če vzrokov ne poznamo (ali načina, da bi na njih vplivali), je preprečevanje nemogoče. Če verjamemo v preprečevanje kriminalitete, se moramo na vse načine potruditi, da bomo izboljšali svoje znanje o vzrokih zanjo. Obravnavanje temeljnih vzrokov kriminalitete (socialna prevencija) je učinkovitejše in trajnejše kot pa obravnavanje simptomov kriminalitete (situacijska prevencija) (Wikström, 2006; Sherman, 2002).

Kriminološke raziskave so proizvedle ogromno pomembnega znanja o kriminaliteti, a je to znanje dokaj slabo organizirano in ne vedno dovolj analizirano glede vzrokov kriminalitete. To trditev zelo dobro ponazori *pristop dejavnikov tveganja* (in njegova uporaba pri preprečevanju kriminalitete, ki se osredotoča na tveganje). Farrington (2000: 7) je poudaril, da »je največja težava pri paradigmi dejavnikov tveganja določiti, kateri dejavniki tveganja so vzroki in kateri le označujejo vzroke oz. so povezani z njimi«. Prav tako je opazil, da »ne moremo govoriti o pomanjkanju poznavanja dejavnikov, ki so pomembno povezani s kaznivim in antisocialnim vedenjem; pravzaprav je veliko spremenljivk, ki razlikujejo med storilci kaznivih dejanj in drugimi ljudmi« (Farrington, 2000). Preprečevanje kriminalitete, ki temelji na strategiji, ki želi čim bolj zmanjšati število dejavnikov tveganja, ni najgospodarnejši in najuspešnejši način obravnavanja problema preprečevanja kriminalitete, zato je treba izluščiti najvplivnejše dejavnike tveganja.

Če želimo pridobiti še več znanja o vzrokih kriminalitete (in izboljšati bazo znanja za preprečevanje kriminalitete), moramo preseči usmeritev le na dejavnike tveganja in jo zamenjati s pristopom, ki vsebuje tudi prepoznavanje pravih vzrokov kriminalitete, kjer njeno preprečevanje vpliva na ključne družbene, razvojne in situacijske mehanizme, ki vplivajo na posameznikovo vključenost v kazniva dejanja (Wikström, 2006).

Rutter (2003: 19) je poudaril, da »zgodovina biologije in medicine kaže, da je kompleksne vzroke, ki nastanejo zaradi več dejavnikov, običajno možno zmanjšati na dosti bolj omejeno skupino vzročnih mehanizmov«. To bi pomagalo, da bi se v strategijah in akcijskih načrtih osredotočali na manjše število temeljnih vzrokov (namesto na veliko število znakov in simptomov) ter da bi čas in denar namenjali razvoju najučinkovitejših možnih pose-

¹³ Skoraj nemogoče je preprečiti kriminaliteto, če ne poznamo njenih vzrokov (pri preventivnih ukrepih imamo seveda lahko srečo in povsem po naključju vplivamo na vzrok). Bolje ko poznamo vzroke, večja je verjetnost, da bomo sredstva in čas porabili za ukrepe, ki imajo možnost biti učinkoviti (namesto da gresta čas in denar za projekte, za katere obstaja majhna verjetnost, da bodo uspešni) (Wikström, 2006).

gov pri obravnavanju temeljnih vzrokov kriminalitete.

6 Sklepne misli

Preprečevanje kriminalitete ni lahka naloga. Če želimo biti uspešni, jo moramo jemati resno. Da bi dosegli spremembe, morajo strategije za preprečevanje kriminalitete in akcijski načrti temeljiti na znanju in, kjer je možno, tudi na dokazih, saj lahko le tako obravnavajo bistvene vzročno-posledične procese. Poleg tega jih morata podpirati tudi organizacijska in finančna struktura, ki omogočata, da preprečevanje kriminalitete izvajamo na dolgi rok, da podpiramo in opazujemo vse dejavnosti ter da neprestano ocenjujemo in spreminjamo odnos do naučenega. Zakrpane strategije, ki želijo na hitro izboljšati stanje, ne bodo dale pomembnih in trajnih rezultatov ter lahko pomenijo le zapravljanje časa in denarja.

Kaže, da so pasti, ki smo jih obravnavali, precej pogosto prisotne v Združenem kraljestvu, na Švedskem, v Sloveniji in tudi drugod. Ena izmed glavnih težav je pomanjkanje skupne baze podatkov za oblikovanje strategij in akcijskih načrtov. Dobro razvita in na znanju temelječa strategija (utemeljena na teoriji vzročnosti kriminalitete, ki bi nastala na podlagi empiričnih študij) bi (političnim) odločevalcem in strokovnjakom omogočala, da bi pozornost bolje osredotočali na družbene, razvojne in situacijske procese, pri katerih lahko posegi najbolj vplivajo na preprečevanje ali zmanjševanje kriminalitete in nereda. Poleg tega lahko to pomaga ustvariti tudi bolj relevantno in obsežno bazo dokazov s pomočjo promoviranja znanstvenih ocen glede vrste ukrepov, ki bodo najbolj verjetno vplivali na bistvene družbene, razvojne in situacijske procese pri vzročnosti kriminalitete. Skratka, da bi preprečevanje kriminalitete popeljali prek trenutnih pasti, potrebujemo večji poudarek na znanju (kaj narediti), namesto da še naprej izvajamo preventivne dejavnosti brez upoštevanja kriminološkega znanja.

Izzivi na področju preprečevanja kriminalitete in zagotavljanja varnosti v lokalnih skupnostih v Sloveniji so naslednji:

- vzpostavitev centra odličnosti za preprečevanje kriminalitete, ki bi skrbel za oblikovanje baz znanja in podatkov, na katerih bodo temeljili akcijski načrti in izvedba strategije za preprečevanje kriminalitete;

- na javnem mnenju temelječo prakso odzivanja na kriminaliteto, ki praviloma vodi v več represije in širjenje mrež družbenega nadzorstva, naj bi nadomestilo sodelovanje lokalnih prebivalcev predvsem v smislu identifikacije problemov v skupnosti in ne toliko v smislu iskanja rešitev za določene probleme. Pretirana »demokracija« na tem področju namreč vse prepogosto vodi k pričakovanjem oziroma zahtevam po bolj

represivnem ukrepanju policije;

- izobraziti in usposobiti lokalna partnerstva, ki želijo prenesti teorijo o vzrokih kriminalitete v lokalne strategije in akcijske načrte. Pri tem je treba zagotoviti pomoč in podporo zunanjih strokovnjakov, predvsem kriminologov;

- redefinirati vlogo varnostnih svetov, ki uporabljajo »ad hoc« pristop brez temeljitih analiz in s premalo usklajevanja z drugimi subjekti. Tudi v organizacijskem smislu bo treba presoditi, v kolikšni meri potrebujemo (in si lahko privoščimo) višjo stopnjo institucionaliziranosti, formaliziranosti in profesionaliziranosti varnostnih svetov;

- »problemsko usmerjeni pristop« nadomestiti z »vzročno usmerjenim pristopom«, ki bi se na daljši rok moral izkazati za veliko učinkovitejšega pri oblikovanju in izvajanju strategije ter akcijskih načrtov za preprečevanje kriminalitete. Dobro poznavanje in razumevanje vzrokov določenega problema (kakršen je kriminaliteta) je najboljši način za njegovo preprečevanje;

- na represivni dejavnosti temelječo paradigmo nadomestiti s paradigmo zagotavljanja čim višje kakovosti življenja, kar bo zmanjševalo kriminaliteto deprivilegiranih socialnih skupin in posameznikov, ki imajo najpogosteje opraviti z zakonom;

- strategijo preprečevanja kriminalitete, ki temelji na zmanjševanju števila dejavnikov tveganja, nadomestiti s strategijo, ki se usmerja na najvplivnejše dejavnike tveganja, kar bo omogočilo usmerjanje na manjše število, vendar najpomembnejših vzrokov, to pa bo sprostil čas in denar za razvoj najučinkovitejših posegov za obravnavanje temeljnih vzrokov kriminalitete.

V tem smislu je za Slovenijo spodbudna vsakršna pobuda oblikovalcev kriminalitetne in varnostne politike, da sodelujejo z neodvisnimi znanstveno-raziskovalnimi institucijami (npr. v obliki naročanja raziskav, kot so ciljni raziskovalni projekti), ki jim lahko zagotovijo ustrezno bazo znanja in dokazov o delujočih in nedelujočih preventivnih dejavnostih. To vsekakor prispeva k boljši kakovosti procesa odločanja in vsebine ukrepov za preprečevanje kriminalitete, da bi to dosegli, pa je treba poskrbeti za dobro organiziranost, ki vključuje kontinuirano (tudi z raziskavami podprto) spremljanje situacije, hiter in učinkovit pretok in izmenjavo podatkov in informacij, primerno usposabljanje udeležencev in seveda ustrezno financiranje.

Literatura:

1. Byrne, S., in Pease, K. (2003). *Crime reduction and community safety*. V Newburn, T. (ur.), *Handbook of policing*. Collumpton: Willan publishing.
2. Crawford, A. (1998). *Crime prevention and community safety – Politics, policies and practices*. London in New York: Longman.
3. Farrington, D. P. (2000). Explaining and preventing crime: The globalisation of knowledge – the American Society of Criminology 1999 presidential address, *Criminology*, 38 (1), 1–24.

4. Farrington, D. P., Welsh, B. C. (2006). *Preventing crime. What works for children, offenders, victims and places*. Dodrecht: Springer Verlag.
5. Grabosky, P. N. (1996). Unintended consequences of crime prevention. V: Homel, R., in Clarke R. (ur). *Crime prevention studies*, Vol 5. Monsey: Criminal Justice Press, 25–56.
6. Hope, T. (1995). Community crime prevention. V Tonry, M., in Farrington, D. P. (ur). *Building a safer society: Strategic approaches to crime prevention*. Chicago: The University of Chicago Press, 21–90.
7. Jere, M., Meško, G., in Kanduč, Z. (2011). Diskurz o socialni prevenciji kriminalitete in prestopništva v Sloveniji. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 62 (4), 325–332.
8. Jere, M., Sotlar, A., in Meško, G. (2012). Praksa in raziskovanje policijskega dela v skupnosti v Sloveniji. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 63 (1), 3–13.
9. Lab, S. P. (2000). *Crime prevention: approaches, practices and evaluations*. Cincinnati: Anderson Publishing Co.
10. Liddle, A., in Gelsthorpe, L. (1994). *Interagency crime prevention: Organising local delivery*. Crime prevention unit series paper 52. London: Home Office.
11. Meško, G. (2001). V skupnost usmerjeno policijsko delo – izziv za slovensko policijo? *Teorija in praksa*, 38 (2), 272–289.
12. Meško, G. (2002). *Osnove preprečevanja kriminalitete*. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.
13. Meško, G. (ur.) (2004). *Preprečevanje kriminalitete – teorija, praksa in dileme*. Ljubljana: Inštitut za kriminologijo.
14. Meško, G. (2007). Občinski varnostni koordinator – izziv za varstvoslovje in varstvoslovce?. *Varstvoslovje*, 9 (4), 269–276.
15. Meško, G. (2008). Prenos kriminalitetnih politik-sodobne kulture odzivanja na kriminaliteto in vloga kriminologov v procesih oblikovanja nadzorstvenih politik. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 59 (1), 31–38.
16. Meško, G., in Lobnikar, B. (2005). The contribution of local safety councils to local responsibility in crime prevention and provision of safety. *Policing – An international journal of police strategies and management*, 28 (2), 353–373.
17. Meško, G., in Kury, H. (2009). *Crime policy, crime control and crime prevention – Slovenian perspectives*. Ljubljana: Tipografija.
18. Pungerčar, A. (2004). *Institucionalna in javnomnenjska raziskava javne varnosti v Republiki Sloveniji*. Magistrsko delo. Brdo pri Kranju: FDEŠ.
19. Reiss, A., Jr. (1992). Research as the core technology in crime prevention. V *Crime control: Past, present and future*. Seoul: Korean Institute of Criminology.
20. Rosenbaum, D. P., Lurigio, A. J., in Davis, R. C. (1998). *The prevention of crime – social and situational strategies*. Belmont (CA): West/Wadsworth.
21. Rutter, M. (2003). Crucial path from risk indicator to causal mechanism. V Lahey, B., in Caspi, A. (ur.), *Causes of conduct disorder and juvenile delinquency*. New York: Guilford press.
22. Sherman, L. (1997). What works, what doesn't and what is promising. Pridobljeno na <https://www.ncjrs.gov/works/> 15. 6. 2012.
23. Sherman, L., Farrington, D., Welsh, B., in Layton Mackenzie, D. (2002). *Evidence-based crime prevention*. London: Routledge.
24. Skogan, W. (1988). *Community organizations and crime*, Pridobljeno na http://www.skogan.org/files/Community_Organizations_and_Crime.pdf 15. 6. 2012.
25. Skogan, W. (2012). Community-based partnerships and crime prevention. *Criminology and public policy*, 10(4), 987–990.
26. Wikström, P. O. (2006). Doing without knowing: Common pitfalls in crime prevention. V Farrell, G., Bowers, K., Johnson, S., in

Prevention of crime in local communities – between ad hoc approaches and knowledge-based prevention activities

Gorazd Meško, Full Professor of Criminology and Dean of the Faculty of Criminal Justice and Security, University of Maribor. E-mail: gorazd.mesko@fvv.uni-mb.si

Andrej Sotlar, Assistant Professor of Security Systems and Deputy Dean of the Faculty of Criminal Justice and Security, University of Maribor. E-mail: andrej.sotlar@fvv.uni-mb.si

The paper addresses the prevention of crime at the local level and stresses the importance and necessity of using a knowledge-based approach in the prevention of crime. This paper presents problems due to ad hoc approaches to the prevention of crime. Current (local) policy and practice regarding the prevention of crime have many pitfalls; therefore, the authors propose that a knowledge-based approach be used in the prevention of criminality, since most ad hoc interventions are based on untested ideas, rather than research that would clearly show which approaches produce the desired effects and are also cost-efficient. Preventive activities are only rarely devised by scientists or specialists in the field of criminality prevention; these activities are usually devised and implemented by state officials and employees in local administrative bodies, who prepare them on the basis of their own assumptions as to what the causes of criminality are and what measures should be taken to influence them. The paper suggests that the introduction of a paradigm highlighting knowledge- and research-based prevention of crime at the local level should be considered.

Key words: communities, Slovenia, knowledge-based prevention of criminality

UDC: 343.851 (497.4)