

JUDr. Martin Bohman

Bc. Tomáš Holub

Policejní akademie ČR

Model vstřícné policie – exkurz do problematiky community policing

Úvod

Policejní praxe nejen v České republice zaznamenává v posledních letech citelnou poptávku po změně v modelu výkonu jí samotné. Aktuální a velmi diskutovanou je v tomto smyslu transformace některých procesů v rámci výkonu policejní činnosti, označovaná jako community policing, za jejíž český ekvivalent lze označit **vstřícnou policií**. Tato slova jsou potvrzována i skrze nejvyšší představitele Policie ČR, jak je patrné například i z vystoupení¹ či odborných článků² náměstka policejního presidenta pro uniformovanou policii **plk. JUDr. Jana Brázdy, Ph.D.**, t. č. též pověřeného výkonem funkce policejního presidenta.

Model výkonu policejní práce

V průběhu několika posledních desetiletí lze pozorovat rozsáhlé **organizační změny**, kterými procházejí policejní sbory ve většině demokratických zemí³. Jejich příčinou je nejen nedostatečná efektivita dosavadního výkonu policejní služby, ale i přeměny politických systémů v rámci demokratizace v zemích převážně bývalého východního bloku.

Změny, kterými policejní sbory procházejí, však nejsou nahodilé či neplánované, ale odehrávají se v rámci vytváření nových **modelů výkonu policejní práce** a sledují

¹ Viz vystoupení plk. JUDr. Jana Brázdy, Ph.D. na pracovním semináři „Policie ČR a samospráva – soupeři nebo partneři?“, konaném dne 27. 2. 2007 v Hlavním sále Valdštejnského paláce.

² Viz např.: BRÁZDA, J. Zavádění projektu Community policing do praxe Policie České republiky. In *Bezpečnostní teorie a praxe 1/2007*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2007. s. 23 – 28.

³ Dále viz. JESILOW, P., MEYER, J., PARSONS, D., TEGELRER, W. Evaluating problem oriented policing : a quasiexperiment, *Policing : An International Journal of Police Strategie and Management*, 1998, č.3, s. 449-464.

jednoznačný cíl efektivněji vykonávat policejní činnost v rámci demokratického státního zřízení.

V odborné literatuře lze nalézt mnoho teorií ohledně různých policejních modelů, přičemž každý z nich je ve své postatě reakcí na dřívější nebo protikladný model⁴. Je však nutné zdůraznit, že v praxi se žádný model nevyskytuje ve své ryzí podobě, nýbrž každý konkrétní policejní aparát může být chápán jako kombinace jednotlivých modelů výkonu policejní činnosti.

Základní otázkou každého z nich je „**Dokáže snížit kriminalitu?**“ Ačkoli bylo provedeno mnoho empirických výzkumů na toto téma, zatím se nepodařilo nalézt jednoznačnou odpověď na otázku možného snížení trestné činnosti.⁵

Rozlišovacím prvkem jednotlivých modelů je jejich vůdčí filozofie, na základě které lze identifikovat tři obecné kategorie výkonu policejní činnosti – **moderní, postmoderní a globalizační model**.

Zatímco moderní a globalizační kategorie v sobě obsahují několik různých modelů, community policing zůstává jediným opravdovým modelem postmoderního výkonu policejní činnosti.⁶

Charakteristika základních pojmů

Ačkoli byl pojem community policing přijat v mnoha západních demokraciích, slova „**community**“, „**policing**“ a „**community policing**“ jsou stále přístupné mnoha definicím. Existující definice se pohybují v rozsahu od různých forem sociální kontroly zahrnující veřejnost až ke každé činnosti, na které se policie a veřejnost snaží spolupracovat. Dle některých se dokonce jedná o jakoukoli aktivitu policie, kterou její adresáti odsouhlasí⁷.

Různé definice se zaměřují na různé komponenty a principy, které sice pojem community policing obsahuje všechny, ale které není možno včlenit do jednoduché

⁴ Dále viz. např. PONSAERS, P. Reading about „community (oriented) policing“ and police models, *Policing: an International Journal of Police Strategie and Management*, 2001, č.4, s. 470-496.

⁵ Viz. tamtéž.

⁶ Viz. PONSAERS, P. Reading about „community (oriented) policing“ and police models, *Policing: an International Journal of Police Strategie and Management*, 2001, č.4, s. 473

⁷ K pojmu community policing blíže v kapitole „Definice pojmu community policing“.

vyčerpávající definice. Z toho důvodu např. dle **Roberta F. Friedmanna**⁸ můžeme na pojem community policing nahlížet ze tří perspektiv :

1. z **pohledu policie** se jedná o zvýšenou potřebu vylepšení především neformálních vazeb k veřejnosti za účelem :
 - a) možnosti více se spoléhat na pomoc veřejnosti při boji s trestnou činností a dosáhnout tak snížení pocitu strachu ze zločinu u občanů
 - b) vylepšit dostupné informační zdroje policie
 - c) zvýšit legitimitu policie v očích veřejnosti

2. dle **komunity** si ona zaslouží a měla by dostávat :
 - a) vylepšený výkon činnosti policie
 - b) větší odpovědnost policie za své služby
 - c) větší spoluúčast na rozhodování o prioritách policejní činnosti

3. a konečně **policie i veřejnost** si pod pojmem community policing představuje
 - a) trestná činnost je podmíněna sociálními faktory, které policie není schopna kontrolovat
 - b) kontrola kriminality se musí zaměřit právě na tyto sociální faktory, které kriminalitu zapříčiňují
 - c) reaktivní způsob výkonu policejní činnosti musí být doplněn nebo zcela nahrazen proaktivním způsobem řešení problémů
 - d) nezbytným předpokladem celkové aplikace community policing je decentralizace
 - e) větší zaměření se na otázku úrovně kvality života
 - f) absolutní dodržování lidských práv a svobod

Existující definice zvýrazňují zejména důraz kladený na spolupráci policie a veřejnosti, decentralizaci policie, strategické metody pro zefektivnění činnosti policie, otázky kvality života atd. Ale ačkoli se community policing stává předmětem mnoha

⁸ Dále viz. FRIEDMANN, ROBERT R. *Community policing – comparative perspectives and prospects* , Hempstead : Harvester Wheatsheaf, 1992, 261 s.

akademických debat a dostává se mu stále větší pozornosti ze strany policejních sborů a veřejnosti, jeho vyčerpávající definice stále chybí⁹.

Definice pojmu „community“

Stejně tak, jak se pojem „community policing“ stává předmětem mnohých odborných debat, stává se jím i pojem „community“. V **50. letech 20. století Hillery¹⁰ identifikoval 94 různých významů slova komunita**, avšak ani po 40 letech se počet možných definic nezmenšil.

Naše představa o tom, v čem spočívá **komunita**, je paradigma, které se liší u každého z nás, podle jeho individuálního původu, stupně socializace, vzdělání a obecného vnímání společnosti. Některé definice pojímají komunitu jako bytovou čtvrť, zatímco pro jiné je komunitou město, region či celý stát. Etnické, kulturní a rasové skupiny samy sebe často označují za komunity, a skupiny se společným zájmem chápou svou shodnost také jako komunitu. Obyvatelé určitého místa se také označují za komunitu nehledě na to, že se nejedná o nějaký druh politického rozdělení obyvatelstva. A tak to, co spojuje lidi v komunitu spočívá v jejich společném vnímání.

Policejní oddělení mají tendenci definovat komunity prostřednictvím **jurisdikčních, oblastních či okresních ukazatelů** nebo podle hranic státních či soukromých zastavených ploch. Výsledkem toho je komunita, jako úplný základ strategií community policing definovaná více dle policejních administrativních parametrů spíše než dle pečlivého prověření a zhodnocení jejích členů.

Aby byl community policing úspěšný, musí mít policie zcela jednoznačnou představu o dynamice společnosti. A poté musí převzít vůdčí roli v organizování jednotlivých členů společnosti do komunity, která pak bude sloužit jako cílová skupina pro místní aktivity community policing.

I přes neúspěch ve správném identifikování komunity lze dosáhnout krátkodobé spokojenosti veřejnosti s prací policie. Většina skupin si pochvaluje své nové postavení účastníků a zvýšenou pozornost ze strany policie. Pakliže budou faktory

⁹ SEAGRAVE, J. What's in a Word "community policing" in Britain and Canada, *The police journal*, 1996, č. 1, s. 30-40.

¹⁰ SEAGRAVE, J. What's in a Word "community policing" in Britain and Canada, *The police journal*, 1996, č. 1, 30-40.

výběru komunity zvoleny méně než optimálně, dlouhodobých cílů lze dosáhnout velmi těžce¹¹.

Definice pojmu „policing“

Ekvivalentem anglického pojmu policing je české sousloví **výkon policejní práce či činnosti** a jako takové je tento koncept daleko starší než by se mohlo na první pohled zdát a nezačíná až vytvořením organizovaných policejních sborů v 19. století.

Vznik **moderních policejních sborů**, jak je proces z 19. století nazýván, je završením procesu poskytování formální sociální kontroly ve velkých i malých organizovaných společnostech. Za vůbec první moderně řízený je považován policejní sbor vytvořený v Anglii v roce 1829 sirem **Roberem Peelem**.

Řízený výkon policejní činnosti je dnes pojímán jako jeden z nezbytných aspektů zajišťování pořádku a dodržování zákonů ve společnosti.

Definice pojmu „community policing“

Francouzi to nazývají „**Proximity policing**“, Britové a Američané „**Community policing**“, Montrealská policie jako „**Neighbourhood policing**“ (*police de quartier*), stejně jako ve Španělsku a jižní Americe (*policia de barrio*)¹².

Jedná se tedy v různých zemích o odlišně označovaný model výkonu policejní činnosti spočívající ve vytvoření partnerství mezi policií a veřejností pro lepší identifikování problémů komunity, stanovování priorit a řešení problémů občanů.

Ve své knize nazvané *Community policing*¹³, **Robert Trojanowicz a Bonnie Bucwueroux** nabízejí tuto definici :

„Community policing je nová filozofie policejní práce založená na konceptu, že policisté a občané pracující spolu kreativním způsobem, mohou pomoci vyřešit současné problémy společnosti ve vztahu ke kriminalitě, strachu

¹¹ K problematice výběru komunity dále viz. tamtéž; GREEN, THOMAS. M., SAKAMOTO-CHEUNG, S. Model for community mobilization – putting the “community“ in community policin; *Police chief*, 1998, č.12, s. 86-89.

¹² MAQUIRE, E.R., SHIN, Y., ZHAO, J.S., HASSEL. Structural change in large police agencies during the 1990's, *Policing : An international Journal of Police Strategie and Management*, 2003, č.2, s.251-275.

¹³ RUSH, GEORGE E. Community policing : overcoming the obstacles, *Police chief*, 1992, č.10, s. 50-55

z kriminality, společenským a fyzickým nepokojům a rozkladu sousedských vztahů. Filozofie je založena na přesvědčení, že dosažení těchto cílů si vyžaduje vytvoření nových vztahů mezi policejními odděleními a lidmi dodržujícími právo ve společnosti, umožnění lidem více zasahovat do stanovování priorit policejní práce v určité oblasti a začlenit je do snahy vylepšit celkovou kvalitu života v místě jejich bydliště. To představuje změnu policejní práce od řešení náhodných volání občanů směrem k řešení problémů společnosti.“

Trojanowitz a Carter¹⁴ nabízejí i další definici :

„Community policing, ne jako specifická taktika ale jako filozofie, je proaktivní, decentralizovaný přístup směřující k redukci trestné činnosti, veřejného nepořádku a do jisté míry i strachu ze zločinu prostřednictvím dlouhodobého nasazování stejných policistů do stejných komunit, což vede k vytvoření důvěry ve spolupráci veřejnosti s policií formou poskytování potřebných informací a spolupráce k zajištění základních cílů community policing.“

Další důležitý element community policing zahrnuje následující definice¹⁵ :

„Community policing je filozofie, manažerský styl a organizační strategie, která prosazuje proaktivní řešení problémů a partnerství mezi veřejností a policií, které směřuje k identifikování příčin trestné činnosti a strachu z ní.“

V České republice se pojem community policing buď vůbec nepřekládá nebo se činnost Policie ČR v rámci aplikace community policing předkládá jako model **„vstřícné policie“**.

V jejím kontextu spočívá community policing ve **způsobu policejní práce založeném na spolupráci mezi policií, samosprávou a občany. Vychází se ze znalosti prostředí, ve kterém se policista pohybuje, a z otevřené komunikace mezi všemi těmito skupinami. Zatímco předmětem zájmu tradičních policejních strategií je protiprávní chování a jejich administrace, předmětem zájmu community policing je následkům takového chování a možným škodám spíše**

¹⁴ ARONOWITH, ALEXIS A. Progress in Community policing, *European journal on Criminal Policy and Research*, 1997, č.4, s.67-84.

¹⁵ Viz. tamtéž.

předejít. Community policing nenahrazuje standardní policejní postupy, ale doplňuje je a usnadňuje.¹⁶

Navzdory odlišnosti různých definic mají všechny **dva stejné prvky** :

1. *Partnerství s komunitou.*
2. *Aktivní přístup k řešení problémů.*

Mělo by dojít k vytvoření pevné spolupráce mezi policií a komunitou zlepšující kvalitu života v dané oblasti (**partnerství s komunitou**) a měla by se zlepšit schopnost policejního sboru identifikovat, analyzovat a přijmout opatření k řešení problémů komunity systematickým způsobem (**řešení problémů**).

Community policing pro některé autory představuje změnu paradigmatu a spíše než jen specifický program celou filozofii, která v sobě zahrnuje rozšířenou roli policie ve společnosti, interní organizační změny a větší propojení policie s veřejností. Jedná se o celkovou změnu v myšlení a přístupu policistů k výkonu své pracovní činnosti, mnohdy doprovázenou také reorganizací policejního managementu a organizační struktury policejního sboru. V tomto světle pak community policing představuje největší změnu v poslání policie minulého století.¹⁷

Vznik a vývoj community policing

V roce 1969 **Zimbardo**¹⁸, psycholog z university ve Stanfordu, uskutečnil experiment s „opuštěným“ vozidlem v různých částech vybraných amerických měst. Na základě tohoto pokusu vytvořili **Wilson a Kelling** svou teorii, kterou nazvali příznačným názvem „**Broken Windows Theory**“¹⁹, spočívající v tom, že když se rozbije okno a ponechá se neopravené, je jen otázkou času než dojde k dalším projevům vandalismu a ničení majetku. Podstatou této teorie je nerozvatelné spojení mezi kriminalitou a narušováním veřejného pořádku ve formě určité vývojové posloupnosti. Jakmile je proces narušování veřejného pořádku zahájen a nejsou proti němu učiněna příslušná opatření, v oblasti začne docházet k případům zprvu méně

¹⁶ Viz. www.mvcr.cz

¹⁷ K definici pojmu community policing viz. např. ARONOWITZ, ALEXIS A. Progress in Community policing, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1997, č.4, 67-84.

¹⁸ Viz. tamtéž.

¹⁹ Viz. tamtéž.

závažné trestné činnosti, posléze nahrazené závažnějšími projevy kriminality. Pachatelé jsou tímto způsobem „zváni“ do oblasti, ve které se nikdo nestará o dodržování práva.

A tak, jestliže chceme zredukovat trestnou činnost, musíme též preventivně působit proti projevům narušování veřejného pořádku.

Community policing v USA je někdy chápáno jako jakýsi hybrid vzniklý na základě myšlenek **Hermana Goldsteina**, který vytvořil koncept policejní práce orientované na řešení problémů, *tzv. problem-oriented policing*²⁰. Jedním ze základů pro jeho teorii byla právě „**Broken Windows Theory**“. Ta i přes své relativní stáří stále nachází zastání u některých odborníků a to jako samostatná teorie geneze kriminality, tak i jako jeden z aspektů, který pomáhal vytvořit model community policing tak, jak ho známe v dnešní době.

Jako příklad praktického využívání „Broken Window Theory“ lze uvést řešení problematiky **graffiti** v sousedním Německu.

Ačkoli se má obecně za to, že současný koncept problémově orientované policejní práce byl vymyšlen profesorem Hermanem Goldsteinem z Právnické fakulty Univerzity ve Wisconsinu, historicky vznikl již vytvořením moderního způsobu výkonu policejní práce. Koncept se objevil v písemnostech z **roku 1829** a v policejní práci britského ministra vnitra **Sir Robert Peela**, který věřil, že společnost potřebuje ochranný sbor dobře vybraných a trénovaných mužů za účelem předcházet trestné činnosti a zřídit sociální kontrolu. První americký navrhovatel community policing byl **Arthur Woods**, policejní komisař z let 1914 – 1919 v New York City.

Dle názoru jiných však ve své podstatě community policing existoval již daleko dříve, zejména ve venkovských oblastech²¹.

Obecně přijímané mínění ale chápe community policing jako otázku vývoje policejní činnosti v období posledních 20 let vytvořené v reakci na bezpečnost sociálních, politických a ekonomických faktorů. Jako takové bylo community policing reakcí na byrokratické policejní organizace a stimulovalo větší zapojení veřejnosti do poskytování policejních služeb více proaktivním, inovativním a kreativním způsobem.

²⁰ Blíže viz. např. PONSAERS, P. Reading about „community (oriented) policing“ and police models, *Policing: an International Journal of Police Strategie and Management*, 2001, č.4, s. 470-496.

²¹ Viz. SEAGRAVE, J. What's in a Word „community policing“ in Britain and Canada, *The police journal*, 1996, č. 1, str. 33.

Po mnoho let policejní sbory v severní Americe a Británii existovaly v rámci paradigmatu charakterizovaném reaktivním způsobem výkonu, vojenským stylem organizace činnosti a odloučením (způsobeným zejména moderními technologiemi) policie od veřejnosti. **První nedostatky** tohoto systému se začaly objevovat v 60. a 70. letech 20. století, zejména v otázce přístupu k minoritám, výdajů potřebných pro výkon policejní práce a její efektivity. Tyto nedostatky postupně vedly ke krizi, která se projevila ve formě veřejných nepokojů v Británii a vzrůstající nespokojeností s prací policie v USA.

Výkon policejní činnosti v posledních letech prochází rozsáhlými změnami. Dle **Kellinga a Moora**²² lze vývoj v severní Americe rozdělit do tří fází :

1. *Politická fáze (1840 - 1900),*
2. *fáze reform (1920 – nedávno),*
3. *přechodová fáze (posun směrem ke community policing).*

Výkon policejní činnosti v zemích západní Evropy se též nachází ve fázi přechodu a tak lze community policing pojímat jako probíhající a rozvíjející se proces. Proces, který si své místo našel nejen v Anglii, USA či Kanadě, ale z evropských zemí např. i v **Dánsku, Švédsku, Německu či Holandsku.**

Bylo by však mylné se domnívat, že filozofie community policing je uplatňována pouze v zemích západní Evropy či severní Ameriky. Právý opak je pravdou a policejní sbory, které přijaly tento nový model výkonu policejní činnosti lze nalézt takřka po celém světě²³.

Závěrem

Bez ohledu na rozdílné programové či ideologické definice obsahu community policing, existuje množství indikátorů, jejichž vytvoření či splnění je nezbytnou podmínkou pro fungování tohoto modelu.

Mezi ně patří shodný systém managementu, samotný výkon policejní činnosti, zdůraznění komponentů community policing v průběhu získávání nových pracovníků,

²² Viz. tamtéž.

²³ Např. Izrael, JAR, Austrálie, Nový Zéland, Japonsko, Singapur – blíže viz. PEAK, KENNETH J., GLENSOR, RONALD W. *Community policing and problem solving – Strategies and Practices*, New Jersey, Prentice hall, 1996, str. 351-378.

co možná nejdůkladnější poznání komunity jako adresáta činnosti policie, identifikování přesných hranic komunity, v rámci kterých přidělený policista bude přidělen, určitá úroveň podpory ze strany volených zástupců veřejnosti a spolupráce s médii na odpovědnosti za stav trestné činnosti v oblasti.

Pouze v případě, že dojde ke splnění všech těchto podmínek, můžeme hovořit o uplatňování opravdového community policing.