

JUDr. Martin Bohman

Bc. Tomáš Holub

Policejní akademie ČR

Rozvoj a uplatňování community policing ve vybraných státech

Úvod

Na počátku nového tisíciletí se v rámci projektu Phare (*„Komplexní systém řízení lidských zdrojů pro Policii ČR“*) začalo uvažovat o zavedení prvků community policing do policejní praxe v České republice. Vzhledem k tomu, že s relativně dobře fungujícími modely výkonu policejní práce pod názvem community policing se lze setkat i v dalších zemích na různých kontinentech i česká strana se rozhodla využít zkušeností zahraničních partnerů.

Nyní se podíváme, jak se projekty zdůrazňující výkon policejní práce v komunitě rozvíjely ve vybraných státech. Pozornost je v této stati vržena na Velkou Británii, Spojené státy, které jsou unikátní zejména rozmanitostí stovek a tisíců realizovaných projektů a následně též Nizozemskému království, coby twiningového partnera projektu *„Posílení prevence a metod community policing v práci Policie ČR“* (jedním z partnerů je mj. i policejní sbor Velké Británie).

Jak však bylo zmíněno, community policing je rozšířen v celé řadě dalších zemí. Z těch Evropských lze jmenovat například Dánské království, Rakousko, Německo, Švýcarsko, Lotyšsko, skandinávské země atd. Česká republika dokonce připravuje vlastní model community policing, který se chystá aplikovat v Bosně a Hercegovině. Co se týká mimoevropských států lze projekty na bázi community policing nalézt např. v Izraeli, Jihoafrické republice, Austrálii, na Novém Zélandu, Japonsku či Singapuru.

Community policing ve Velké Británii

Možná žádná jiná země nemá tak komplexní dialog zabývající se politikou vykonávání policejní práce od tak brzké doby jako Anglie. Po vytvoření prvního profesionálního policejního sboru se tradiční způsob výkonu policejní práce začal měnit na základě odborných debat a článků. Do popředí vystupuje jméno **Johna Aldersona**, který položil ideologické základy community policing. Úspěch policie viděl zejména v redukci závislosti na kriminálních sankcích zaměřených na ochranu sociálního pořádku a na novátorských plánech prevence kriminality. Podle něj představuje community policing nový společenský kontrakt pro policii k obnovení rovnováhy mezi ní a společností.

Své teoretické poznatky Anderson shrnul do 10 principů, které by community policing ve své ryzí podobě mělo naplňovat¹.

Ve Velké Británii se posun směrem ke community policing odehrával v reakci na militaristický způsob výkonu policejní činnosti a jako přímý důsledek tzv. **“Scarmanovy zprávy“**, vypracované na základě veřejných nepokojů **z 80. let 20. století**. V konkrétní rovině se jednalo o případy narušování veřejného pořádku, ale celkové přehodnocení policejní strategie bylo vynuceno krizí v zákonnosti její existence a působení, nedostatečnou důvěrou ze strany veřejnosti, neuspokojivými výsledky v boji s kriminalitou a neefektivitou preventivních programů. Scarmannova doporučení vyslala důrazný signál policii o potřebě reformy, podpořené nejvyššími představiteli království. Potřeba organizačních reforem pro znovuoobnovení důvěryhodnosti policie se tak stala prioritou pro vrcholový management policie, který se musel vypořádat i s otázkou nutného zpřesnění definice poslání policie².

Ve snaze přiblížit komunitu s policejním sborem lze obecně identifikovat **několik druhů aktivit**. Jedná se o kampaně na upevnění vztahů s veřejností, schémata sousedských hlídek, asociace svépomoci, konzultační snahy podpořené speciální legislativou, spolupráci různých orgánů a agentur, vznik jednotek určených pro

¹ Blíže v těchto bodech viz. FRIEDMANN, ROBERT R. *Community policing – comparative perspectives and prospects*, Hempstead : Harvester Wheatsheaf, 1992, str. 115.

² Dále viz. SEAGRAVE, J. What's in a word“ „community“ policing in Britain and Canada, *The police journal*, 1996, č.1, 30-40.

konkrétní oblast a další. Takové projekty byly veřejností vyhodnoceny jako vcelku úspěšné, i když nedosáhly tak dobrých výsledků ve všech lokalitách³.

Prvotní snahy o aplikaci community policing byly mařeny nedostatečným důrazem na **ideologický základ**, kompenzovaným zintenzivněním patřičného výcviku policistů jako jednoho komponentu policejní strategie, který spolu s organizačními a manažerskými změnami měl zajistit odklon od klasického výkonu policejní činnosti. Trvalo však ještě mnoho let než byl odstraněn stav, kdy policie pro potřeby community policing vyčleňovala z 94 procent zcela teoreticky nepřipravený personál⁴.

S evidentním posunem policejních sborů ve směru ke community policing lze stále zcela jasně pozorovat některé vestavěné rozpory v přenosu sdílených ideálů do každodenní praxe, zejména naprosto nedostatečnou podporou ze strany samotných policistů.

Od roku 1982 bylo do konce 90. let v Anglii realizováno **přes 30.000 programů v rámci community policing**⁵. I přes tento poměrně vysoký počet se stále ještě nepodařilo zcela naplnit veškerý potenciál, který s sebou community policing přináší. A to ani v oblasti výcviku policistů, spolupráce se soukromými subjekty či jinými státními institucemi, manažerském pojetí výkonu činnosti či organizačním vylepšením, ani zlepšenými a užšími vztahy s veřejností.

Nadále je tak platný stav, kdy **proaktivní řešení problémů** kulturních, sociálních či ekonomických nenahradilo **reaktivní způsob reakce** na ně. Místo upřednostňování prevence před represí jsou tato řešení ve stavu určité vyrovnanosti a jejich uskutečňování je závislé na stávající situaci⁶.

³ Viz. tamtéž.

⁴ FRIEDMANN, ROBERT r. *Community policing – comparative perspectives and prospects*, 1. vydání Hertfordshire : Harvester Wheatsheaf, 1992.

⁵ FRIEDMANN, ROBERT r. *Community policing – comparative perspectives and prospects*, 1. vydání Hertfordshire : Harvester Wheatsheaf, 1992, str. 110-126.

⁶ K procesu vzniku a rozvoje community policing ve Velké Británii dále viz. FRIEDMANN, ROBERT R. *Community policing – comparative perspectives and prospects* , Hempstead : Harvester Wheatsheaf, 1992; ARONOWITZ, ALEXIS A. Progress in Community policing, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1997, č.4, 67-84.

Community policing v USA

Policejní práce v USA od svých počátků prošla několika **reorganizacemi**, jak ve smyslu změny operačních postupů tak ve filozofických přístupech oddělení. Od samého začátku existence policejních sborů v USA na konci 18. století byly policejní sbory organizovány lokálně a byly loajální k místním představitelům. **Tvrdá represe** byla upřednostňována před jakoukoli proaktivní rolí policie a to jak z důvodu ochrany před přílišným zabřednutím do místních záležitostí, tak před úplatkářstvím. A právě **všudypřítomnou korupci** u policie bylo podle tehdejšího mínění možno vyřešit pouze vyčleněním policistů z korupčního prostředí, tj. ze společnosti. Tento přístup přetrvával až do začátku 20. století a policie se tak stala byrokraticky orientovanou podle polovojenského modelu výkonu policejní práce.

Stejně tak, jako v Británii, se community policing v průběhu několika posledních let prudce rozrůstá i v USA. Dokládá to i stále větší pozornost, které se mu dostává v odborné literatuře, která již od 60. let 20. století rozlišuje mezi **tradičním způsobem výkonu policejní práce** a **community policing**.

Community policing bylo v USA přijato jako reakce na různé faktory zahrnující příliš nákladné a rozsáhlé poskytování policejních služeb veřejnosti, úpadek bezpečnosti v městech, konflikty na základě příslušnosti k rozdílným sociálním třídám či rasám a značné kritice efektivity policejní práce. Asi nejvíce znepokojující byly studie ze 70. let, které naznačovaly, že policie byla neefektivní v prevenci, v řešení kriminality a reaktivní způsob výkonu činnosti přinášel celkově malý efekt. Zatímco policie v minulosti byla jen jednoduše zkorumpovaná, moderní policejní sbor byl absolutně neefektivní a nedostatečně výkonný.

Ačkoli některé z těchto sociálních, ekonomických či politických faktorů zřetelně ovlivňovaly posun směrem ke community policing již na konci 60. let 20. století, větší role jsou jim přisuzovány v průběhu posledních 25 let, kdy pozice policie byla podkopávána sociálními změnami, vzdělanější heterogenní populací, více kritickými médii a větším důrazem na dodržování základních lidských práv.

V průběhu již zmíněných 60. let 20. století byl výkon policejní činnosti v určité krizi, kdy policie byla považována za příliš odtrženou a vzdálenou od veřejnosti, které má svou činnost poskytovat. Na vině bylo stále rozsáhlejší **zavádění moderních technologií**, symbolizované především větším využíváním hlídkových policejních

vozidel a moderními možnostmi komunikace s adresáty policejní služby. Kromě toho i strach ze zločinu a projevy narušování veřejného pořádku vedly k požadavku, aby se policie zaměřila na otázky kvality života v určité oblasti a dodržování pravidel lidského soužití.

Odpovědí na tento stav bylo vytvoření různých strategií či modelů výkonu policejní práce, mezi nimiž se největší pozornosti dostalo týmovému výkonu policejní činnosti (**team policing**) a policejní činnosti orientované na řešení problémů (**problem-oriented policing**)⁷. Team policing, jako nový koncept kladoucí důraz na upevnění vztahu mezi veřejností a policií, představoval decentralizační snahy pro vylepšení poskytovaných služeb a pro stálé dislokování policistů. Potenciál pro změny a nadšení provázející koncept při jeho prvotním představení byl zmařen bojem o moc a závisť uvnitř policie, a tím došlo k narušení tolik nutného pevného základu.

Strategie policie, mezi něž patří např. team policing či pěší hlídky, směřovaly k demokratizaci a decentralizaci výkonu policejní služby a byly tak jakýmsi předchůdci současného modelu community policing.

Dle zprávy **Bureau of Justice Statistics**⁸ z roku 1998 většina měst v USA přijala pro výkon své činnosti model community policing a většina měst s populací nad 10.000 obyvatel má **vyčleněný personál** speciálně pro aktivity v rámci community policing. 61 procent policejních sborů s více než 100 policisty má formálně napsaný plán aplikace community policing a dokonce v 71 procentech těchto sborů slouží speciálně vyčleněné jednotky s policisty, jejichž veškerou náplň pracovní činnosti tvoří aktivity community policing⁹.

Community policing v Holandsku

Podle vzoru z USA následovalo Holandsko rozvojem proaktivního výkonu policejní práce založeného na spolupráci s veřejností. V **50. a 60. letech 20. století** byl důraz kladen na boj s trestnou činností a byla upřednostňována činnost policie jako vyšetřovacího orgánu. Tato doba byla charakterizována jako doba plná nepokojů,

⁷ Blíže k těmto modelům výkonu policejní činnosti viz. 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.

⁸ FRIEDMANN, R. *Community policing – comparative perspectives and prospects*, 1. vydání Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1992.

⁹ K modelům, programům a zeměpisnému rozšíření community policing v USA viz. tamtéž.

demonstrací, stávek a nelegálních squatů, což podstatně zvyšovalo četnost kriminality a způsob, jakým policie na tyto problémy reagovala, vyvolával negativní postoje ze strany veřejnosti¹⁰.

V roce 1977 byla zveřejněna zpráva s názvem „**Policie v procesu přeměny**“¹¹, ve které byla navržena změna přístupu policie k řešení problémů. Dle ní měla být policie rozdělena na malé územně decentralizované jednotky s relativně značným stupněm nezávislosti. Policie se měla snažit také o integraci do komunity a o celkově dobré vztahy s ní. Výsledkem této zprávy bylo zavedení modelu výkonu policejní činnosti obdobné jako team policing v USA.

Koncept community policing se poprvé představil v podobě tzv. „**wijk**“ neboli územně příslušných policistů. Tento koncept byl úspěšně aplikován v různých městech Holandska a přispěl k většímu počtu policistů nasazených přímo v komunitě.

Represivní přístup ke kriminalitě byl oficiálně definitivně opuštěn v polovině 80. let 20. století, ale problémy s přijímáním a aplikací metod community policing přetrvávaly až do konce 90. let.

Významnou roli v rozvoji uplatňování community policing v Holandsku hrají regionální i státní politici, kteří v rámci svých snah o získání podpory veřejnosti volají po větším počtu policistů v ulicích. Právě oni stáli u zrodu iniciativy, která vyvrcholila vytvořením aktivity pod názvem **Major Cities Policy**, jež vede holandskou policii k práci ve spojení s relevantními partnery ve snaze vypořádat se s místními sociálními problémy.

Zpočátku se nová filozofie uplatnila ve 4 velkých městech Holandska¹² a pro svou úspěšnost se postupně rozrůstala. Spočívala v poskytování integrovaného, na spolupráci s komunitou založeného přístupu k sociálním problémům, ve formě společného postupu ústředních i regionálních státních úřadů, stejně tak jako mezi

¹⁰ Viz. ARONOWITZ, ALEXIS A. Progress in Community policing, *European journal on Criminal Policy and Research*, 1997, č. 4, 67-84.

¹¹ Zpráva pod názvem „Politie in verandering“.

¹² Jednalo se o města Amsterdam, Rotterdam, Haag, Utrecht.

orgány justičními a sociálními, obchodníky, spolky a organizacemi a samozřejmě obyvateli.

Aktivní zapojení společnosti je zásadní součástí této politiky. Zkvalitňování života ve městě si vyžaduje adresování problematiky vysoké nezaměstnanosti, nedostatečných příjmů, nedostatečná integrace sociálních vrstev, nízké úrovně vzdělání a vysokého stupně kriminality a pocitu nebezpečí.

Pro vylepšení kvality života ve městech byla vytvořena strategie založená na **5 základních pilířích**¹³. V rámci sektoru veřejné bezpečnosti jsou určeny 4 hlavní oblasti zájmu :

- *mládež,*
- *drogová problematika,*
- *vykonávání dohledu a*
- *plány na zajištění bezpečnosti veřejnosti v dané oblasti.*

K zapojení veřejnosti dochází již od první fáze celého procesu – od identifikování problémových oblastí po zapojení se do přímého výkonu policejní činnosti. Role centrální vlády byla limitována pouze na poskytování finanční podpory a konzultace. Takovýto způsob řešení problémů byl nastaven na regionální i místní úrovni.

Filozofií, vyplývající ze Major Cities Policy, je právě **společný postup při zajišťování bezpečnosti**. Ten zahrnuje koncepty společného partnerství místní policie, státního zastupitelství, různých vládních orgánů a skupin obyvatel a je ve formě přístupu z různých úhlů, což vyúsťuje ve zvýšení odbornosti a možností zaměstnání, vytvoření pracovních míst a větší zapojování veřejnosti.

Střednědobé zhodnocení výsledků naznačuje, že města opravdu plnila své povinnosti, zahájila značné množství programů a dosáhla zvýšení bezpečnosti a tudíž i zvýšení kvality života jejich obyvatel. Tyto policejní sbory pokračují v transformaci z represivní na více proaktivně jednající sílu upřednostňující preventivní řešení problémů. Policie si vytvořila užší vztah k veřejnosti rozšířením své role a větším zapojením se na místní úrovni.

¹³ Jednotlivé pilíře představovaly zaměstnanost, vzdělání, sociální péče, úroveň kvality života a zajišťování bezpečnosti veřejnosti.

V tomto novém přístupu se role policie změnila. Již není odpovědná jako jediná za bezpečnost v dané oblasti, ale stala se partnerem uvnitř sítě, kde společně pracují soukromé i státní organizace na větším zapojení veřejnosti¹⁴.

¹⁴ K holandskému modelu community policing dále viz. PUNCH, M., VAN VED VIJVER, K., ZOOMER, O. Dutch "COP". Developing community policing in the Netherlands, *Policing : An International Journal of Police Strategie and Management*, 2002, č.1, s.60-79.