

Andrzej Kawecki

Społeczne wsparcie policji w kształtowaniu lokalnego bezpieczeństwa

Edukacja Humanistyczna nr 2 (37), 55-67

2017

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Andrzej Kawecki
Państwowa Wyższa Szkoła Wschodnioeuropejska
w Przemyślu

SPÓŁECZNE WSPARCIE POLICJI W KSZTAŁTOWANIU LOKALNEGO BEZPIECZEŃSTWA

Wprowadzenie

Do najważniejszych obszarów działania administracji każdego państwa należą troska o bezpieczeństwo obywateli oraz porządek publiczny. Administracja powinna podejmować działania ukierunkowane na wzrost poczucia bezpieczeństwa obywateli, jak i niwelujące zagrożenia, które w głównej mierze mają wpływ na jakość ich życia. Rozwiązywanie problemów, które nurtują lokalną społeczność, a w konsekwencji wpływają na poczucie bezpieczeństwa, nie jest zadaniem prostym. W pierwszej kolejności należy ustalić, jakie problemy społeczne postrzegane są przez lokalną społeczność jako te, które tworzą stan zagrożenia, a następnie poszukać sposobów ich rozwiązania.

Utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego jest podstawowym warunkiem sprawnego funkcjonowania państwa. Definicję bezpieczeństwa publicznego zaproponował J. Widacki, stwierdzając, że przez „bezpieczeństwo publiczne rozumie się na ogół stan, w którym nie są popełniane przestępstwa, a przez porządek publiczny stan, w którym nie są popełniane wykroczenia”¹. B. Sprengel wskazuje, że „bezpieczeństwo publiczne to stan gwarantujący niezakłócone i zgodne z wolą obywateli funkcjonowanie instytucji państwowych, samorządowych i społecznych oraz urzędów publicznych, a także bezpieczeństwo życia, zdrowia i mienia ludności w wyniku przestrzegania akceptowanego przez obywateli porządku prawnego”². S. Pieprzny dodaje: „bezpieczeństwo publiczne kształtowane jest przede wszystkim przez dobre prawo, dobrze funkcjonującą administrację publiczną i społeczeństwo”³. Natomiast porządek publiczny to „faktycznie istniejący układ stosunków społecznych, uregulowanych przez zespół norm prawnych oraz innych społecznie akceptowanych,

¹ J. Widacki, *Konieczny drugi etap reformy policji*, [w:] *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, red. J. Widacki, J. Czapska, Lublin 1998, s. 167.

² B. Sprengel, *Ustrój organów administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Włocławek 2004, s. 13.

³ S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2008, s. 17.

gwarantujących niezakłócone i niekonfliktowe funkcjonowanie jednostek w społeczeństwie”⁴. Poziom bezpieczeństwa i porządku publicznego warunkowany jest nie tylko dobrym prawem, lecz również odpowiednią organizacją i sprawnym funkcjonowaniem podmiotów które zostały powołane do ich zapewnienia.

Obecnie można stwierdzić, że bezpieczeństwo staje się potrzebą dominującą, a wśród przykładów potwierdzających kluczowość bezpieczeństwa należy wymienić zamachy: 11 września 2001 roku w Nowym Jorku; 13 listopada 2015 roku w Paryżu; 22 lipca 2016 roku w Monachium; 19 grudnia 2016 roku w Berlinie. Poziom bezpieczeństwa i porządku publicznego determinowany jest występującymi zagrożeniami. „Oceniając współcześnie źródła zagrożeń człowieka, paradoksalnie uznać należy, że to właśnie człowiek jest aktualnie największym źródłem zagrożeń dla innych ludzi”⁵.

W zakresie poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego powstaje wiele programów, a kluczowym w tej kwestii był rządowy program „Razem bezpieczniej”, który miał pobudzić inicjatywę i zwiększyć aktywność lokalnych społeczności. W Polsce nadal jednak pokutuje świadomość, że to po stronie organów ścigania i innych instytucji administracji państwowej leży obowiązek inicjowania takich działań. Ważne, aby decyzja o podjęciu działań profilaktycznych czy prewencyjnych rodziła się wśród przedstawicieli społeczności lokalnych⁶. Często próby wprowadzania programów prewencyjnych policji w samorządach terytorialnych kończyły się niepowodzeniem z powodu braku ich zrozumienia przez władze samorządowe. Przyczyną takiego stanu rzeczy były: bierna postawa samorządu; ignorancja tej problematyki we władzach; niechęć społeczeństwa; przekonanie, że prewencja kryminalna to domena policji; brak współpracy na linii policja – samorząd terytorialny⁷.

W dzisiejszym świecie żadna instytucja odpowiedzialna za bezpieczeństwo nie jest w stanie prawidłowo funkcjonować bez społecznego wsparcia, a najlepsze efekty w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości przynosi współdziałanie społeczeństwa z policją. Społeczeństwo i policja wspólnie powinny zajmować się sprawami istotnymi z punktu widzenia przeciwdziałania zagrożeniom czy poczucia bezpieczeństwa. Należy jednak podkreślić, że widok dzielnicowego na naszym osiedlu czy klatce schodowej oraz próba nawiązania przez niego kontaktu z mieszkańcami jest (wprawdzie coraz rzadziej) czymś niezwykłym. Dlatego bardzo istotna staje się walka ze stereotypowym przekonaniem, że finansowanie policji przez podatników jest równoznaczne z obowiązkiem zagwarantowania właściwego poziomu bezpieczeństwa bez konieczności jakiegokolwiek zaangażowania ze strony samego społeczeństwa.

Polski system prawny zawiera szereg rozwiązań prawnych umożliwiających obywatelom aktywne włączenie się w działania na rzecz bezpieczeństwa. Do najistotniejszych zaliczamy: obronę konieczną, stan wyższej konieczności, zatrzymanie obywatelskie, udzielenie

⁴ A. Misiuk, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego, Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 18.

⁵ S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 36.

⁶ T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Warszawa 2011, s. 259.

⁷ T. Cielecki, *Realizacja przez policję strategii prewencyjnej w zwalczaniu przestępczości i innych patologii*, Słupsk 1999, s. 55–56.

doraźnej pomocy policjantowi, obowiązek zawiadomienia organów ścigania o popełnieniu przestępstwa, obowiązek współpracy Policji i Straży Gminnej z organizacjami społecznymi, obowiązek współpracy samorządów lokalnych z organizacjami pozarządowymi. Tu oczywiście należy postawić pytanie: czy jesteśmy już społeczeństwem obywatelskim? Czy jednak rację ma R. Dahrendorf, który twierdzi, że w sześć miesięcy można ustanowić demokrację – przeprowadzając demokratyczne wybory, w sześć lat zbudować gospodarkę rynkową – wprowadzając reformy ekonomiczne, a przez sześćdziesiąt lat tworzy się społeczeństwo obywatelskie? Należy zatem zastanowić się, jaka forma współpracy na linii policja – obywatel, której cel stanowi poprawa bezpieczeństwa w społecznościach lokalnych, jest do zaakceptowania przez polskie społeczeństwo (trzeba przy tym oczywiście pamiętać o przykrych doświadczeniach historycznych w tym zakresie)?

1. Krajowa mapa zagrożeń jako narzędzie kształtowania bezpieczeństwa lokalnego

Obecnie w Polsce obserwujemy wyraźny zwrot policji ku społeczeństwu. Zauważyć to możemy w priorytetach Komendanta Głównego Policji na lata 2016–2018, które zakładają zwiększenie efektywności działań policji na rzecz wzmocnienia współpracy ze społeczeństwem oraz wzmocnienie działań prospołecznych w ramach współpracy policji z organizacjami pozarządowymi i stowarzyszeniami, a także w zainaugurowanym 13 czerwca 2016 roku w Pruszkowie ogólnopolskim programie „Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa w Polsce”.

Mapa zagrożeń opiera się na informacjach skatalogowanych w trzech płaszczyznach:

1. Informacje gromadzone w policyjnych systemach informatycznych.
2. Informacje pozyskiwane od społeczeństwa w trakcie:
 - bezpośrednich kontaktów z obywatelami, z przedstawicielami samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych itp.;
 - realizowanych debat społecznych poświęconych bezpieczeństwu publicznemu.
3. Informacje pozyskiwane od obywateli (internautów) z wykorzystaniem platformy wymiany informacji⁸.

O potrzebie stworzenia map, na których znajdują się informacje dotyczące przestępczości, mówił W. Bratton, który 2 grudnia 1993 roku został przedstawiony przez burmistrza R. Giulianię jako nowy szef Policji Nowojorskiej. W. Bratton na zastępcę do spraw strategii zwalczania przestępczości powołał J. Maple’a, który polecił stworzyć w każdej komendzie mapę z naniesionymi przestępstwami, na podstawie których będzie planowana dyslokacja służb⁹. Szef Policji Nowojorskiej postanowił udowodnić, że teoria mówiąca o przestępstwach jako skutku określonej sytuacji społecznej, na którą policja nie ma wpływu, jest

⁸ Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa, <http://www.policja.pl/pol/mapa-zagrozen-bezpiecze/33880,dok.html> [1.03.2017].

⁹ W. Bratton, P. Knobler, *Przełom. Jak szef Policji Nowojorskiej powstrzymał epidemię przestępstw*, przeł. A. Polkowski, Poznań 2000, s. 285.

nieprawdziwa. Uważał, że policja może mieć duży wpływ na powstawanie i szerzenie się postaw, które sprzyjają łamaniu prawa. Wskazywał zarazem, że stworzenie odpowiedniej struktury policji pozwoli na skuteczną walkę z przestępczością i zwiększy poczucie bezpieczeństwa mieszkańców.

Do charakterystycznych cech działania nowoczesnej policji zaliczamy: intensywne rozwijanie różnych form współpracy ze społeczeństwem, nastawienie na rozwiązywanie konkretnych problemów dotyczących bezpieczeństwa oraz gromadzenie i przetwarzanie informacji, które mogą posłużyć zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości¹⁰.

Wdrożenie Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa poprzedzone zostało konsultacjami społecznymi organizowanymi przez policję. W okresie od 21 stycznia do 22 kwietnia 2016 roku zorganizowanych zostało 11 990 konsultacji, w których wzięło udział 217 775 osób. Zainteresowanie debatami społecznymi zarówno ze strony policji, jak i społeczności lokalnych świadczy o rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w naszym kraju.

Tabela 1. Konsultacje społeczne Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa przeprowadzone w 2016 roku

Województwo	Liczba konsultacji	Liczba uczestników
mazowieckie	2 934	38 219
pomorskie	813	14 942
dolnośląskie	789	13 330
małopolskie	787	13 687
śląskie	677	18 501
kujawsko-pomorskie	647	14 807
zachodniopomorskie	610	11 735
łódzkie	606	14 014
podlaskie	589	11 436
wielkopolskie	587	11 772
lubelskie	576	9 499
podkarpackie	523	11 434
lubuskie	503	5 565
opolskie	486	7 217
warmińsko-mazurskie	434	9 739
świętokrzyskie	429	11 878
Razem	11 990	217 775

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Komendy Głównej Policji.

Najwięcej konsultacji przeprowadzono na terenie województwa mazowieckiego – 2 934 (24,47% wszystkich), pomorskiego – 813 (6,78%) i dolnośląskiego – 789 (6,58%). Naj-

¹⁰ N. Tilley: *Modern approaches to policing: community, problem-oriented and intelligence-led policing*, [w:] *Handbook of Policing*, ed. T. Newburn, Cullompton – Portland 2008, s. 373 i nn.

mniej konsultacji odbyło się na terenie województwa świętokrzyskiego – 429 (3,57%), warmińsko-mazurskiego – 434 (3,61%), opolskiego – 486 (4,05%), lubuskiego – 503 (4,19%) oraz podkarpackiego – 523 (4,36%). Spośród wszystkich konsultacji, jakie zostały przeprowadzone na terenie naszego kraju, najmniejszą liczbę uczestników odnotowano na terenie województwa lubuskiego – 5 565 osób (2,55%), opolskiego – 7 217 osób (3,31%) i lubelskiego – 9 499 osób (4,36%). Największą liczbę uczestników podczas prowadzonych konsultacji odnotowano na terenie województwa mazowieckiego – 38 219 osób (17,55%), śląskiego – 18 501 osób (8,49%) i pomorskiego – 14 942 osoby (6,86%).

Tabela 2. Liczba zgłoszeń naniesionych na Krajową Mapę Zagrożeń Bezpieczeństwa

KWP/KSP	Ogółem	Zgłoszenia niepotwierdzone	Zgłoszenia potwierdzone	Potwierdzone (wyliminowane)	Zgłoszenia nowe oraz weryfikowane	Żart lub pomyłka
Kraków	60 103	30 409	28 238	829	466	161
Katowice	54 120	30 670	22 494	346	387	223
Wrocław	46 616	28 958	17 099	128	304	127
Poznań	44 229	25 525	18 078	201	312	113
Łódź	34 643	21 435	12 745	89	282	92
KSP	28 011	15 282	12 016	8	631	74
Białystok	27 706	10 897	15 843	6	443	517
Gdańsk	25 060	16 155	8 354	198	281	73
Radom	22 818	12 605	9 369	347	144	353
Lublin	21 685	11 967	9 376	8	265	69
Rzeszów	21 179	13 591	7 252	16	241	79
Bydgoszcz	20 429	12 864	6 721	157	577	110
Szczecin	18 329	10 078	7 997	69	149	36
Olsztyn	15 054	10 868	3 851	63	181	91
Gorzów Wlkp.	13 466	6 901	6 336	7	185	37
Kielce	12 128	6 566	4 857	451	131	123
Opole	11 466	7 138	4 172	7	137	12
Razem	477 042	271 909	194 798	2 930	4 055	2 290

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Komendy Głównej Policji.

W okresie od 14 września 2016 roku do 8 września 2017 roku na Krajową Mapę Zagrożeń Bezpieczeństwa naniesiono łącznie 477 042 zgłoszenia, z czego 271 909 zgłoszeń nie zostało potwierdzonych (56,99%), a 197 728 (w tym 2930 – ze statusem wyliminowane)

zgłoszeń potwierdziło się (41,45%). Najwięcej zgłoszeń na mapę odnotowano na terenie garnizonu małopolskiego (60 103, czyli 12,60%) i śląskiego (54 120, czyli 11,34%), a najmniej na terenie garnizonu opolskiego (11 466 – 2,40%) i świętokrzyskiego (12 128 – 2,54%).

Naniesienie zagrożenia następuje poprzez wskazanie na interaktywnej mapie jednej spośród 25 prezentowanych tam kategorii zagrożeń. Są to zagrożenia, które mają decydujący wpływ na poziom naszego poczucia bezpieczeństwa. Należą do nich: akty wandalizmu; bezdomność; dzikie kąpieliska; dzikie wysypiska śmieci; kłusownictwo; miejsca grupowania się małoletnich; miejsca niebezpieczne na terenach wodnych; nielegalna wycinka drzew; nielegalne rajdy samochodowe; nieprawidłowe oznakowanie drogi; nieprawidłowe parkowanie; niestrzeżone przejście przez tory; niestrzeżony przejazd kolejowy; niewłaściwa infrastruktura drogowa; niszczenie zieleni; poruszanie się po terenach leśnych quadami; przekraczanie dozwolonej prędkości; spożywanie alkoholu w miejscach niedozwolonych; utożsamienie; spożywanie środków odurzających; wypalanie traw; zdarzenia drogowe z udziałem zwierząt leśnych; znęcanie się nad zwierzętami; zła organizacja ruchu drogowego; żebractwo. Po otrzymaniu zgłoszenia policja ma dwa dni na jego podjęcie i pięć dni na weryfikację naniesionej informacji. W przypadku potwierdzenia informacja otrzymuje status „potwierdzone”, a funkcjonariusze z odpowiednich komórek organizacyjnych policji podejmują działania ukierunkowane na usunięcie konkretnego zagrożenia. Część sygnałów dotyczących zagrożeń przekazywana jest również do innych służb (na przykład do straży miejskiej czy zarządcy dróg). Należy zaznaczyć, że mapa zagrożeń nie służy do zgłaszania zagrożeń, które wymagają pilnych interwencji policji. W takich przypadkach należy korzystać z numerów alarmowych.

Tabela 3. Najczęściej zgłaszane rodzaje zagrożeń

Rodzaj zagrożenia	Liczba zgłoszeń ogółem	Liczba zgłoszeń potwierdzonych	Potwierdzone (wylimitowane)
Nieprawidłowe parkowanie	122 786	611	266
Przekraczanie dozwolonej prędkości	116 608	64 278	349
Spożywanie alkoholu w miejscach niedozwolonych	105 574	36 450	931

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Komendy Głównej Policji.

Najliczniej zaznaczanymi na mapie zagrożeniami są: nieprawidłowe parkowanie – 122 786 zgłoszeń, przekraczanie dozwolonej prędkości – 116 608 zgłoszeń i spożywanie alkoholu w miejscach niedozwolonych – 105 574 zgłoszenia. Łącznie trzy najczęściej zgłaszane zagrożenia stanowią 72,31% zgłoszeń naniesionych na Krajową Mapę Zagrożeń Bezpieczeństwa.

W skali całego kraju procent zgłoszeń niepotwierdzonych (56,99%) uzasadnia postawienie pytań, które wymagają przeprowadzenia głębszej analizy. Czy jako społeczeństwo nie potrafimy odpowiedzialnie włączyć się w działania zwiększające poziom oraz poczucie bezpieczeństwa, pomimo udostępnienia ze strony służb odpowiedzialnych za ochronę bezpieczeństwa narzędzi, które to umożliwiają? Czy policja, jako służba odpowiedzialna –

zgodnie z zapisami ustawowymi – za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, dostatecznie wsłuchuje się i podejmuje adekwatne działania wobec zgłoszeń naniesionych przez społeczności lokalne na Krajową Mapę Zagrożeń Bezpieczeństwa?

2. Zwrot policji ku społeczeństwu

Wymiana informacji między społeczeństwem a policją wymagała przekroczenia pewnych barier mentalnych zarówno przez społeczeństwo, jak i przez samych funkcjonariuszy, których zachowania często były następstwem poprzedniego systemu. Jak się wydaje, obecnie obie strony rozumiały, że partnerstwo to najlepszy sposób budowania bezpieczeństwa. Mieszkańcy mogą w sposób anonimowy zgłaszać na interaktywnej stronie internetowej informacje o występujących w ich okolicy zagrożeniach, które wymagają reakcji właściwych służb. Takie działania są charakterystyczne dla konsultacji, które wymienia się jako jedną z cech nierozzerwalnie związanych z *community policing*. A. Rzepliński uważa, że „każda jednostka policji powinna wypracować politykę kontaktów z mieszkańcami swego regionu oraz plan współpracy z nimi i program informowania ich o swojej pracy. Policjanci ze służb prewencji nie mogą być dla mieszkańców terenu swego działania anonimowi. Powinni być im znani i budzić zaufanie. Kontakty z mieszkańcami należy budować w drodze działań niezwiązanych z pracą dochodzeniową”¹¹.

Mapa zagrożeń wykorzystywana jest również w analizie potrzeb przywracania części zlikwidowanych posterunków policji. Jak wynika z danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, w latach 2007–2015 zlikwidowanych zostało 418 z 817 posterunków policji. W 2016 roku odtworzonych zostało 40 posterunków policji. Decentralizację jednostek policji z niezależnym dowództwem zakłada *community policing*, ponieważ w małych jednostkach policjanci i mieszkańcy szybciej mogą nawiązać partnerskie kontakty, które oparte są na wzajemnym zaufaniu. Łatwiej również dostosować i ukierunkować posiadane siły i środki na rozwiązanie problemu, który nurtuje lokalną społeczność.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji opracowało również program „Dzielnicowy bliżej nas”, który zakłada zwiększenie liczby dzielnicowych oraz przesunięcie codziennej pracy dzielnicowego bliżej obywateli tak, aby miał on lepsze rozeznanie istotnych z punktu widzenia „zwykłego” obywatela zagrożeń występujących w podległym rejonie służbowym. Komendant Główny Policji podpisał 20 czerwca 2016 roku zarządzenie, zgodnie z którym dzielnicowi nie prowadzą już dochodzeń i spraw o wykroczenia; dzięki temu będą mogli spędzać więcej czasu na obchodzie swojego rejonu. To również wpisuje się w założenia *community policing*: zgodnie z nim dzielnicowy powinien być łącznikiem między obywatelami a policją, powinien pracować w jednym rejonie służbowym oraz mieć umiejętności komunikowania się z obywatelami.

Jak zauważa J. Czapska, „taki zwrot ku społeczeństwu jest istotą filozofii działania policji zorientowanej na społeczności lokalne – *community policing*. *Community policing* jest

¹¹ A. Rzepliński, *Policjowanie w metropolii a prawa człowieka*, [w:] *Prawo na ulicy. Podręcznik dla straży i policji miejskiej*, red. B. Gruszczyńska, Warszawa 2000, s. 17.

skutecznie wprowadzone w życie, jeśli powoduje zmniejszenie przestępczości i obaw przed nią, poprawę jakości życia oraz wzrost zaufania do policji¹². Strategia *community policing* ma szanse powodzenia w społeczeństwach, w których służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny cieszą się dużym zaufaniem społecznym. W Polsce zaufanie do policji deklaruje 65% ankietowanych¹³, natomiast 72% ankietowanych dobrze ocenia jej działalność¹⁴. Pomimo dużego zaufania społecznego oraz deklarowanego poczucia bezpieczeństwa¹⁵ nasuwa się pytanie: czy nasze społeczeństwo jest gotowe do partycypowania w działaniach na rzecz bezpieczeństwa?

Community policing to „idea trwałego zbliżenia policji, instytucji rządowych i pozarządowych oraz społeczności lokalnej w celu tworzenia poczucia wspólnego celu, którym jest bezpieczeństwo oraz poprawa życia obywateli”¹⁶. Filozofia ta rozwinęła się w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku w USA, gdy amerykańska policja była krytykowana przez społeczeństwo za niską skuteczność i brutalność podejmowanych interwencji. Zaczęto wówczas szukać nowych idei, a najważniejsza z nich brzmiała: „policja i społeczność lokalne muszą wspólnie zapobiegać przestępczości”¹⁷. Oznaczało to bliższe powiązanie policji ze społecznościami lokalnymi.

R. Trojanowicz i B. Bucqueroux określają *community policing* jako „filozofię i strategię organizacyjną, która promuje nowe partnerstwo między obywatelami i ich policją. Opiera się na obietnicy, że jakość życia w lokalnej społeczności poprawi się wówczas, gdy policja z mieszkańcami będą działać wspólnie, aby identyfikować i rozwiązać według wspólnie ustalonej hierarchii ważności takie problemy, jak przestępczość, narkotyki, strach przed przestępczością”¹⁸. Realizacja powyższego założenia jest możliwa dzięki „współpracy sześciu podmiotów: policji, lokalnej społeczności – od przeciętnego obywatela na ulicy po lokalnych społeczników, członków lokalnego samorządu, lokalnych instytucji rządowych, środków masowego przekazu, przedstawicieli biznesu oraz instytucji publicznych i organizacji pozarządowych”¹⁹. W strategii tej zakłada się zmianę zasad działania policji z represyjnych na proaktywne. Oznacza to „zreorganizowanie sposobów pełnienia przez funkcjonariuszy policji służby patrolowej na taki, który ułatwi wymianę informacji między policją a społecznością lokalną”²⁰.

Filozofia ta nie powinna być utożsamiana tylko z dzielnicowym. Choć jest on nazywany „policjantem pierwszego kontaktu”, nie może zostać obciążony całym ciężarem

¹² J. Czapska, *Community policing w Polsce – możliwości i ograniczenia*, [w:] *Bezpieczeństwo lokalne. Społeczny kontekst prewencji kryminalnej*, red. J. Czapska, J. Widacki, Warszawa 2000, s. 140.

¹³ CBOS, 7–14 stycznia 2016 r., N=1063.

¹⁴ CBOS, 8–15 września 2016 r., N=981.

¹⁵ Z badań wynika, że 62% ankietowanych nie obawia się, by mogło paść ofiarą przestępstwa, natomiast obawy takie wskazuje 37% badanych. 45% ankietowanych obawia się o bezpieczeństwo osób najbliższych. CBOS, 12–19 marca 2016 r., N=1007.

¹⁶ O.M. Willard, *Community-oriented policing. A systemic approach to policing*, New Jersey 1998, s. 51.

¹⁷ J.H. Skolnicki, D.H. Bayley, *Community policing*, [w:] *Issues and Practices around the World*, Washington 1988, s. 45.

¹⁸ J. Czapska, *Community policing w Polsce...*, op. cit., s. 141.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ M. Leszczyński, A. Gumieniak, L. Owczarek, R. Mochocki, *Bezpieczeństwo w wymiarze lokalnym*, Warszawa 2013, s. 156.

zmiany stosunków policji ze społeczeństwem. Strategia ta powinna być stosowana przez wszystkich policjantów i nie jest to konkretne zadanie, jakie ma do wykonania policjant, ale określony sposób myślenia. Filozofii tej nie powinno się utożsamiać tylko z dzielnicowym nazywanym „policjantem pierwszego kontaktu” oraz z pieszymi patrolami, mimo że zakłada ona widoczność i dostępność policjantów. R. Trojanowicz i B. Bucquerox stwierdzają, że „lepiej będzie dla całej policji, gdy wszyscy policjanci będą »uprawiać CP« przez połowę czasu służby, niż gdy połowa policjantów będzie to robiła przez cały czas”²¹.

Idea *community policing* daje szereg nowych możliwości, nadaje się „do przeciwdziałania i zapobiegania przestępczości, jej kontroli, rozwiązywania w sposób kreatywny problemów, stanowi także alternatywę dla środków represyjnych. Dzięki temu pozwala zapewnić społeczeństwu (obywatelom) poczucie bezpieczeństwa. Zaspokojenie potrzeb obywateli i odpowiedzialność przed społeczeństwem stanowią podstawę budowania silniejszych związków z lokalną społecznością”²².

Elementami tej strategii są:

- *community partnership*: długotrwała partnerska współpraca policjanta z mieszkańcami, szkołą, stowarzyszeniami, kościołem, lokalnym biznesem, szpitalem i innymi instytucjami. Relacje policjantów z obywatelami powinny opierać się na osobistym kontakcie oraz na zaufaniu, etyce, legalności i odpowiedzialności. Jedno z fundamentalnych założeń *community policing* zakłada, że obywatele lepiej niż policja są w stanie zrozumieć i zdiagnozować potrzeby społeczności lokalnej w zakresie bezpieczeństwa;
- *problem solving*: wspólne rozwiązywanie problemów przy współpracy policji z administracją miasta. Policjanci sami nie są w stanie rozwiązać większości problemów związanych z przestępczością, ponieważ jej przyczyny często leżą poza obszarem działania policji²³.

Założenie, zgodnie z którym obywatele lepiej mogą zrozumieć i zdiagnozować potrzebę bezpieczeństwa w swojej społeczności lokalnej oznacza, że punkt ciężkości w pracy policji powinien być przesunięty ze ścigania sprawców przestępstw, które już zostały popełnione, na rzecz działań proaktywnych, czyli na poszukiwaniu niekorzystnych przyczyn danego zjawiska i koncentracji na wyzwoleniu kontroli społecznej, która zmierza do ich eliminacji. Priorytetowymi zadaniami policji powinny być potrzeby oraz problemy obywateli. W konsekwencji doprowadzi to do spadku przestępczości, wzrostu wykrywalności przestępstw, a także wzrostu poczucia bezpieczeństwa.

Cechami konstytutywnymi *community policing* są:

- konsultacje: polegają na prowadzeniu systematycznych badań dotyczących oczekiwań i potrzeb mieszkańców w zakresie poprawy bezpieczeństwa oraz powiązanych z tym oczekiwań wobec policji;

²¹ R. Trojanowicz, B. Bucquerox, *Community Policing. How to Get Started*, Cincinnati 1984, s. 18.

²² J. Czapka, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Kraków 1999, s. 136.

²³ T. Cielecki, *Realizacja przez policję...*, op. cit.

- adaptacja: rozumiana jako zmiana sposobu dowodzenia siłami i środkami, tak by w małych jednostkach policji możliwe było podjęcie decyzji o przesuwaniu sił i środków w celu zaspokojenia potrzeb lokalnych społeczności;
- mobilizacja: zaangażowanie ludzi i instytucji spoza policji w rozwiązywanie problemów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa;
- rozwiązywanie problemów: eliminowanie wszelkich czynników, które wywołują przestępczość i strach przed staniem się ofiarą przestępstwa, co skutkuje spadkiem przestępczości²⁴.

Sceptycy strategii *community policing* wskazują następujące słabe jej strony:

- strategia ta jest „miękką” wobec przestępczości: skoro policjanci będą pracowali w społeczności lokalnej z praworządnymi obywatelami, to kto zatrzyma przestępców?
- upolitycznienie pracy policji, a w konsekwencji włączanie się policji w działania, które są popierane przez lokalne władze, ignorowanie zaś tych, które nie mają takiego poparcia;
- wszechwiedza policjantów, która może zostać wykorzystana przeciwko społeczności, dzięki której została zdobyta²⁵.

Uwagi końcowe

G. Kelling i J. Wilson za pomocą idei „wybitych szyb” tłumaczą związek pomiędzy naruszaniem ładu a przestępczością; opierają się przy tym między innymi na wynikach eksperymentu z patrolami pieszymi prowadzonego pod koniec lat siedemdziesiątych w Newark. Ich zdaniem największe efekty w zwalczaniu przestępczości można osiągnąć dzięki właściwej współpracy obywateli z policją, a także poprzez wstawianie „wybitych szyb”. Jak sami wskazują, owa „wybita szyba” obrazuje, w jaki sposób niekontrolowane zjawiska związane z naruszaniem ładu i porządku mogą doprowadzić do zaprzestania normalnego funkcjonowania stosunków społecznych i zaistnienia najróżniejszych, niekontrolowanych działań przestępczych; wówczas nieukarany agresywny żebrak staje się tak zwaną pierwszą „wybitą szybą”²⁶. Już w 1969 roku psycholog P. Zimbardo opisywał eksperymenty potwierdzające, że niepilnowana własność z czasem skłania do jej rozkradania – nawet przez osoby przestrzegające dotąd prawa. Przestępczość rozkwita w miejscach, w których niepożądane zachowania nie podlegają jakiegokolwiek kontroli. Dlatego działania policji powinny być ukierunkowane na wyrobienie i wzmacnianie nieformalnych mechanizmów kontroli funkcjonujących w społecznościach lokalnych.

²⁴ J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie...*, op. cit., s. 138–139.

²⁵ Ibidem, s. 156–157.

²⁶ G.L. Kelling, C.M. Coles, *Wybite szyby. Jak zwalczyć przestępczość i przywrócić ład w najbliższym otoczeniu*, przeł. B. Ludwiczak, Poznań 2000, s. 32–33.

Wydaje się, że idea sir Roberta Peela, brzmiąca: „Policja to społeczeństwo, a społeczeństwo to policja”, staje się w dzisiejszym świecie, w którym wydarzenia dnia codziennego coraz częściej zagrażają naszemu bezpieczeństwu, skuteczną receptą na bezpieczeństwo. Należy pamiętać, że bezpieczeństwo „nie jest zjawiskiem stałym w swej treści i formach, ale jest nierozzerwalnie związane z określonymi innymi sytuacjami społecznymi, jest zjawiskiem żywym, posiadającym swą dynamikę, podlegającym ciągłym zmianom”²⁷. Dlatego budowa mostów, a nie murów, na rzecz współpracy policji ze społeczeństwem w ramach filozofii *community policing* – pomimo wskazanych powyżej słabych stron – wydaje się działaniem gwarantującym poprawę oraz wzrost poczucia bezpieczeństwa; potwierdzeniem tego są kraje, które zdecydowały się na taki model pracy policji.

Organizowane debaty społeczne oraz wymiana informacji za pośrednictwem Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa to działanie budujące świadomość społeczną w zakresie odpowiedzialności za stan bezpieczeństwa w społecznościach lokalnych. W konsekwencji powinno to doprowadzić do stworzenia trwałego partnerstwa na rzecz bezpieczeństwa umożliwiającego lokalizację, identyfikację i eliminację czynników kryminogennych, zanim nastąpi ich eskalacja.

Z liczby zgłoszeń naniesionych na Krajową Mapę Zagrożeń Bezpieczeństwa, że taka forma współpracy na linii policja – obywatel w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego się sprawdza. Dowodem jest fakt, że coraz więcej zgłoszeń naniesionych na mapę zostaje potwierdzonych przez policję. Według danych z 17 marca 2017 roku skala zgłoszeń potwierdzonych wynosiła 34,24%, natomiast według stanu z 8 września 2017 roku – 41,45%. Tylko dzięki zgłoszeniom naniesionym na mapę policjanci zdiagnozowali 197 728 zagrożeń nurtujących lokalną społeczność, a przez podjęcie dalszych działań zmierzających do ich usunięcia przyczynili się nie tylko do poprawy poczucia i poziomu, lecz także do utwierdzenia u lokalnej społeczności przekonania co do jej realnego wpływu na bezpieczeństwo w miejscu zamieszkania.

Bibliografia

- Bratton W., Knobler P., *Przełom. Jak szef Policji Nowojorskiej powstrzymał epidemię przestępstw*, przeł., A. Polkowski, Poznań 2000.
- CBOS, 7–14 stycznia 2016 r., N=1063.
- CBOS, 12–19 marca 2016 r., N=1007.
- CBOS, 8–15 września 2016 r., N=981.
- Cielecki T., *Realizacja przez policję strategii prewencyjnej w zwalczaniu przestępczości i innych patologii*, Słupsk 1999.
- Czapska J., *Community policing w Polsce – możliwości i ograniczenia*, [w:] *Bezpieczeństwo lokalne. Społeczny kontekst prewencji kryminalnej*, red. J. Czapska, J. Widacki, Warszawa 2000.
- Czapska J., Wójcikiewicz J., *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Kraków 1999.

²⁷ E. Moczuk, *Socjologiczne aspekty bezpieczeństwa lokalnego*, Rzeszów 2009, s. 4.

- Kelling G.L., Coles C.M., *Wybite szyby. Jak zwalczyć przestępczość i przywrócić ład w najbliższym otoczeniu*, przeł. B. Ludwiczak, Poznań 2000.
- Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa, <http://www.policja.pl/pol/mapa-zagrozen-bezpiecze/33880,dok.html> [1.03.2017].
- Leszczyński M., Gumieniak A., Owczarek L., Mochocki R., *Bezpieczeństwo w wymiarze lokalnym*, Warszawa 2013.
- Misiuk A., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego, Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008.
- Moczuk E., *Socjologiczne aspekty bezpieczeństwa lokalnego*, Rzeszów 2009.
- Pieprzny S., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2008.
- Rzepliński A., *Policjowanie w metropolii a prawa człowieka*, [w:] *Prawo na ulicy. Podręcznik dla straży i policji miejskiej*, red. B. Gruszczyńska, Warszawa 2000.
- Serafin T., Parszowski S., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Warszawa 2011.
- Skolnicki J.H., Bayley D.H., *Community policing*, [w:] *Issues and Practices around the World*, Washington 1988.
- Sprengel B., *Ustrój organów administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Włocławek 2004.
- Tilley N.: *Modern approaches to policing: community, problem-oriented and intelligence-led policing*, [w:] *Handbook of Policing*, ed. T. Newburn, Cullompton – Portland 2008.
- Trojanowicz R., Bucqueroux B., *Community Policing. How to Get Started*, Cincinnati 1984.
- Widacki J., *Konieczny drugi etap reformy policji*, [w:] *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, red. J. Widacki, J. Czapska, Lublin 1998.
- Willard O.M., *Community-oriented policing. A systemic approach to policing*, New Jersey 1998.

Andrzej Kawecki

Społeczne wsparcie policji w kształtowaniu lokalnego bezpieczeństwa

Artykuł porusza problem zapobiegania przestępczości w wymiarze lokalnym przy wykorzystaniu filozofii *community policing*, opierającej się na partnerstwie policji, jako służby odpowiedzialnej za ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, z lokalną społecznością. Obecnie w Polsce można zauważyć wyraźny zwrot policji ku społeczeństwu, wynikający z dostrzegania jego znaczenia w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości. Przykładem jest interaktywne narzędzie w postaci Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa; mieszkańcy mogą tu zgłaszać anonimowo informacje o występujących w ich okolicy zagrożeniach, które wymagających reakcji właściwych służb. Istotny element stanowi również radykalna zmiana koncepcji pracy dzielnicowego, polegająca na uczynieniu go osobą bliższą obywatelom.

Słowa kluczowe: *community policing*, społeczność lokalna, bezpieczeństwo publiczne.

Police social support in forming the local security

The article touches on the issue of local crime prevention with the use of community policing philosophy according to which the police is responsible for protecting the society and the public order cooperating with local community. At present, Polish Police has noticed the importance of society in preventing and fighting crime. The example is a National Safety Risk Map interactive tool where inhabitants can anonymously report information about threats appearing in their neighbourhood forcing appropriate service to react as also radical change of a constable's work by bringing it closer to citizens.

Keywords: community policing, local community, public security

Translated by Andrzej Kawecki