

ČTENÍ O COMMUNITY POLICING

Soubor textů

Michal Tošovský (editor),
Ondřej Skalník, Martin Hrinko, Daniela Jasovská

Sborník

Otevřená společnost, o.p.s. – Centrum ProPolice
září 2010

ČTENÍ O COMMUNITY POLICING

Soubor textů

Michal Tošovský (editor), Ondřej Skalník, Martin Hrinko, Daniela Jasovská

Sborník
Otevřená společnost, o.p.s. – Centrum ProPolice
Září 2010

Vydala

Otevřená společnost, o.p.s.

Centrum ProPolice

Seifertova 47

130 00 Praha 3

Tel.: 222 540 979

e-mail: info@otevrenaspolecnost.cz

e-mail: info@pro-police.cz

web: www.otevrenaspolecnost.cz

web: www.pro-police.cz

ISBN 978-80-87110-20-1

Publikace je také volně ke stažení na www.pro-police.cz a www.osops.cz

Otevřená společnost, o.p.s., je nestátní neziskovou organizací, která přispívá ke konsolidaci občanské společnosti v ČR rozvojem principů a prosazováním politik založených na kultuře práva a právního státu, demokratické formy správy státu a ochrany lidských práv.

Vznik tohoto sborníku finančně podpořil



Trust for Civil Society
in Central & Eastern Europe

OBSAH

PÁR SLOV NA ÚVOD – O ČEM A K ČEMU TA ČÍTANKA VLASTNĚ JE?	5
--	---

<i>* Co ten pojem vlastně znamená a proč je dobré vzít community policing na milost?</i>	
COMMUNITY POLICING – PRVNÍ SEZNÁMENÍ	7
COMMUNITY POLICING V PRAXI ČESKÝCH POLICISTŮ	11
KDYŽ UŽ REPRESSE NESTAČÍ (HISTORIE COMMUNITY POLICING V USA).....	23

<i>**Bezpečnost není jen věcí policie</i>	
COMMUNITY POLICING A NEZISKOVÉ ORGANIZACE	31
KRIMINALITA VE MĚSTECH. JAK NA NI?	37

<i>***Systematický pohled na community policing a práci policie</i>	
V ČEM JE COMMUNITY POLICING NOVÉ?.....	41
KAŽDODENNÍ PRÁCE POLICISTŮ OČIMA AKADEMIKŮ	47

DALŠÍ PUBLIKACE CENTRA PROPOLICE	57
--	----

PÁR SLOV NA ÚVOD – O ČEM A K ČEMU TA ČÍTANKA VLASTNĚ JE?

Community policing je slovní spojení, okolo kterého policie v Česku krouží možná už deset let. Za tu dobu vznikla uvnitř i mimo Policii ČR řada iniciativ, které se pokusily tato dvě anglická slova uspokojivě přeložit do češtiny (což se stále nepodařilo a vzhledem k omezeným možnostem naší mateřštiny možná ani nikdy nepodaří) či jim s větším či menším úspěchem vdechnout reálný a živý obsah v každodenní činnosti policistů.

Napříč Českem se najde celá řada nadšenců, kteří se tuto filosofii ve své práci snaží rozvíjet. Ale zřejmě ještě více se najde těch, kteří s ní nechtějí mít nic společného, považují ji za zbytečnost, za pouhou deklaraci, pro kterou ve skutečném světě není místo – ať už proto, že policejní službu stáčí nežádoucím směrem, proto, že taková myšlenka nenalézá pochopení u těch správných lidí či proto, že pro ni neexistují uvnitř policejní organizace vhodné podmínky.

Na každém z těchto argumentů je určitě díl pravdy – bylo by také mylné očekávat, že podmínky pro tak zásadní změnu lze vytvořit ze dne na den. Na druhou stranu je pravdou i to, že řada argumentů hovoří pro community policing – tím nejběžnějším je velmi rozšířený pocit mezi policisty, že veřejnost nemá pochopení pro to, co policie dělá. Pokud tomu tak skutečně je, „něco“ zkrátka musí být špatně.

* * *

Sborník, který držíte v ruce, je reakcí na výše popsané argumenty (pro i proti). Rozhodnutí sestavit jej padlo po sérii rozhovorů s pedagogy VPŠ a SPŠ MV v Praze Hrdlořezích – ačkoli je téma policistům v ČR známé už dlouhou dobu, přístupných informací o něm je stále poskrovnu. Až na několik více či méně zdařilých článků a příruček, jejichž vyhledání někdy vyžaduje až detektivní úsilí, neexistuje příliš možností, jak si o community policing číst v češtině a získat tak možnost prozkoumat tuto filosofii z více zorných úhlů.

Vybrali jsme proto texty, které v ProPolice vznikly k tomuto tématu v uplynulých letech a sestavili z nich cosi jako „čítanku“ o community policing. Některé texty vznikly ke konkrétní příležitosti (třeba článek do propagačních novin projektu „Bezpečné město“, který před několika lety proběhl v Mariánských Lázních), některé jsme napsali více či méně „do šuplíku“. I když se jedná o texty velmi různorodé, naším cílem bylo sestavit z nich souvislý, logicky provázaný soubor – členíme je proto do tří tematických oddílů.

První oddíl se věnuje tomu, co pojem vlastně znamená, jaká je jeho historie a jaké jsou důvody vůbec uvažovat o tak zásadní změně pohledu na každodenní policejní práci. Sestává

se z tří textů – první shrnuje základní principy tohoto „nového“ stylu práce policie, co k němu vedlo a dává i několik příkladů ze zahraniční praxe. Na něj navazuje text, který shrnuje současnost community policing v České republice – z pohledu platné legislativy a podmínek policejní činnosti; obsahuje i několik dobrých příkladů, kterými je možné se inspirovat. Tento oddíl uzavírá přehledový text o historickém vývoji community policing od prvních náznaků až po současnost v anglosaském světě, zejména v USA.

Cílem druhého oddílu je hlavně přinést trochu naděje a inspirace do praxe policistů v ČR. Věnuje se nejdříve tomu, kdo všechno už dnes má podíl na spoluutváření bezpečného prostředí v Česku (a ukazuje, že policie při této snaze není zdaleka tak osamocená, jak se mnohdy její příslušníci tváří v tvář „nespolupracující“ veřejnosti cítí). Druhý text v tomto oddílu se věnuje otázce, co může přinést malá změna v zaběhnuté rutině policejní činnosti – pokud se policisté vedle pachatelů trestné činnosti zaměří se stejným důrazem i na místa, na nichž k prohřeškům proti zákonu dochází nejčastěji.

Třetí oddíl se věnuje akademičtější debatě o community policing. První text by měl pomoci pochopit, že community policing, ačkoli se v mnohém odkazuje k „zlatému věku“ policie, zejména k prvorepublikovému četnictvu, je novou filozofií, která vychází z toho, jaký je svět dnes a ne před mnoha desítkami let. Celou čítanku uzavírá asi nejvíce teoretický text celého sborníku – jedná se vlastně o přehled zkoumání každodenní práce očima akademiků a vědců v anglosaském prostředí (na podobně rozsáhlou debatu o tom, co a jak při svých službách vnímají policisté v Česku, si ještě nějakou dobu nejspíš počkáme). Policejní sbory napříč světem jsou si velice podobné, a proto právě pohled z jiné perspektivy může být tím, co pomůže pochopit některé problémy, které se tomu, kdo se s nimi ve své práci potýká každodenně, zdají nepřekonatelné.

Pro zájemce připojujeme na úplný závěr seznam ostatních publikací ProPolice s krátkými anotacemi.

* * *

Sborník sice na řadu otázek určitě nepřinese odpovědi – chápeme ho spíš jako odrazový můstek pro ty, kdo chtějí o community policing vědět trochu více. Naopak, pokud sborník vyvolá otázky a povede k diskusi, ať už mezi jeho čtenáři navzájem či s jeho autory, budeme považovat jeho účel za splněný.

Za autorský kolektiv přeji inspirativní čtení.

Michal Tošovský

I.

COMMUNITY POLICING – PRVNÍ SEZNÁMENÍ¹*Michal Tošovský*

Policie v České republice i v zemích na západ od našich hranic prošly ve svém honu za zločinem v podstatě stejným vývojem – na jeho současném konci stojí u nás, stejně jako kdekoli jinde, specializovaná složka, výborně připravená na boj se zločinci a jejich chytání. O to hůře je však připravena na setkávání s těmi, kdo se ničeho nedopouštějí. Za takové situace je jen otázkou času, kdy se bezúhonní občané, jimž policie „slouží“, stanou pouhými diváky v představení, kterému stále méně rozumí, zdroji informací spíše než poškozenými – či ještě hůře – stanou se pro policisty polem, na němž volně sbírají čárky pro své nadřazené. Odezvou na takový stav ze strany občanů je nutně malé porozumění pro úlohu a činnost policie ve společnosti a propad důvěry, který jenom dále roztáčí spirálu vzájemné nevraživosti. Policejní útvary jednotlivých zemí si tuto hrozbu dobře uvědomují, a proto hledají způsoby, jak jí čelit. Odpovědí je právě community policing – stručně řečeno je to myšlenka, že problémy je vhodné řešit tam, kde vznikají a s těmi, jichž se přímo týkají.

Proč tolik slávy okolo?

Nejspíš se zeptáte, proč něco tak prostého vyžaduje tolik pozornosti a navíc se „to“ skrývá se pod cizojazyčným názvem? Několik českých variant označení tohoto přístupu k policejní práci již existuje, avšak každý z nich vysvětluje pouze část celého významu. „Policie jako služba veřejnosti“ sice naznačuje, že si policisté uvědomují, kdo je „zadavatelem“ jejich práce, ale neodráží její proměnu. „Vstřícná policie“ zas pouze poukazuje na skutečnost, že bez toho, aby se více otevřela a zpřístupnila občanům, toho ve snaze o napravení reputace příliš nezmůže. „Komunitní policie“ se těžko vyrovnává s nejasným vymezením a chápáním pojmu komunita v Česku a odkazuje nejspíše k sociální (komunitní) práci.

Vhodný protějšek anglického „community policing“ v češtině nejspíš docela chybí – pouze těžko bychom hledali jednoduché sousloví, které v sobě zahrne obecnou práci policistů v místních společenstvích (obcích, menších městech nebo městských čtvrtích), spolupráci mezi policisty, místními představiteli a institucemi či jednotlivými občany při řešení konkrétních problémů a zároveň i pouto, jímž jsou jak policisté, tak občané vázáni k místu, kde žijí a pracují a které je – někdy více, někdy méně - motivuje k zájmu o dění a podobu tohoto místa.

¹ Tento text původně vznikl pro projektové noviny společného projektu města Mariánské Lázně a tehdejšího okresního ředitelství PČR Cheb na sklonku roku 2006.

Myšlenka community policing rozhodně neubírá policistům nic z jejich povinností a pravomocí, ale staví je do jiného světla. V něm nadále tvoří hráz proti zločinu, nadále je jejich úkolem vyhledávat a postihovat ty, kdo porušují zákony. Měřítkem jejich úspěšnosti ale přestávají být pouze počty dopadených pachatelů trestné činnosti a počty úkonů, které je třeba udělat, aby byli dopadeni a obviněni. Objevují se další kritéria – schopnost reagovat adekvátně na potřeby místních obyvatel, schopnost motivovat je k tomu, aby se podíleli na řešení „jejich“ problémů, hledání způsobu, jak tyto problémy skutečně vyřešit. Tato kritéria se však „čárkují“ velice těžko – výsledky takové práce jsou vidět spíš rok od roka než ze dne na den.

Cílem, který by policisté měli sledovat, je v tomto pojetí podpora a porozumění ze strany občanů pro jejich práci, jež roste úměrně s tím, jak roste množství těch, kdo se cítí v bezpečí a – to je ještě důležitější – těch, kdo se cítí být policií chráněni. Neznamená to, že by měl před každým domem stát policista. Mnohem účinnější cestou, i když to zpočátku nebude jednoduché, je vtáhnout občany do řešení otázek kriminality a jejich vlastní bezpečnosti, ukázat jim, že se jich tato témata týkají a nemohou být uspokojivě dlouhodobě řešena bez jejich přispění.

Toto velmi obecné vymezení community policing je tím druhým důvodem, proč se nesnažit o překlad do češtiny. Jeho praktické podoby se totiž zemi od země, ba i město od města liší, stejně jako se liší místní podmínky i problémy, s nimiž se jejich občané a policisté potýkají. Zatímco v některých zemích se pod tímto názvem skrývá konkrétní postup řešení jednoho specifického problému, v jiných má za cíl sloužit jako základní nástroj práce policie v místních společenstvích (Policie České republiky se přiklání spíše k druhému pojetí). Ještě dříve, než si popíšeme, na jakých základech a do jakých obrysů byla tato myšlenka vytvarována v České republice, nahlédněme pro názornost za hranice.

Community policing za hranicemi

Kolébku community policing – pokud se to tak dá říci – je určitě **Velká Británie**. Britští policisté jsou proslulí svojí schopností komunikovat a řešit problémy bez konfliktů i tím, že ve velké většině nenosí ve službě stělnou zbraň. Tyto dva rysy do jisté míry community policing charakterizují – odpověď „silou“ přichází teprve tehdy, kdy je to nezbytně nutné a nezbytně nutné je to tehdy, kdy byla vyčerpána řešení, která si vystačí pouze s uměním komunikace (jíž máme na mysli nejen mluvení či přikazování, ale především naslouchání, vstřícnost, bezpředsudečnost a ochotu porozumět a spolupracovat). Britská policie se proto snaží být více partnerem při řešení problémů spojených s bezpečností a kriminalitou, než tím, kdo na ně má monopol. Místním komunitám nejen svěčuje podíl na definování toho, co má či nemá být úkolem pro policii, ale členům komunit i umožňuje ve svých dobrovolnických programech přímo se na plnění těchto úkolů podílet. Samozřejmostí je ve Velké Británii rovněž vícestranná spolupráce při řešení konkrétních problémů – například v drogové problematice hledají společný postup policisté se zástupci škol a zdravotnických zařízení apod.

Dalším zajímavým příkladem ze zahraničí může být **Finsko**. Ve Finsku je tradičně důvěra v policii na velmi vysoké úrovni, nicméně i přesto si finská policie uvědomuje, že bude-li řešit problémy kriminality sama, vydá mnohem více energie, než když zapojí další hráče. Community policing ve Finsku má tři pilíře. Prvním z nich je tzv. komunitní plánování – ve velkých finských městech policie usiluje o propojení plánování bezpečnostních opatření se širší koncepcí městského rozvoje, s plány výstavby i budováním sociálních služeb; policie se tak snaží mít slovo při uskutečňování nejrůznějších vizí představitelů měst. Druhým pilířem je práce orientovaná na řešení konkrétních problémů v menších městech a na venkově – na jejich vyřešení se nejprve shodnou a následně podílí instituce a významní hráči v těchto

oblastech. Tato spolupráce se nejčastěji týká problematik spojených s dětmi a mládeží. Třetím pilířem jsou v městských oblastech působící policisté, jejichž jediným úkolem je být v úzkém každodenním kontaktu s místními obyvateli.

V **Holandsku** policie ve svém přístupu do značné míry také staví na komunikaci a otevřenosti a zejména v řešení konkrétních místních problémů vychází z velmi podobných principů jako ve Finsku, výrazně se však liší v důrazu na uživatelský komfort při využívání služeb policie. Policejní práce je zde vnímána jako služba veřejnosti v tom smyslu, že musí být občanům co nejlépe dostupná a v takové formě, která je pro ně nejpříjemnější. Protože občané navštěvují policii obvykle v tíživé situaci, neměly by policejní služebny k jejich stresu přispívat víc, než je nutné. Policejní služebny v Holandsku jsou proto budovány tak, aby se tam ti, kdo je navštěvují, cítili co nejlépe.

Community policing v České republice

V České republice si policie také uvědomuje, že svojí existenci dokáže do budoucna obhájit jenom tehdy, pokud bude vůči občanům přístupnější a ti se s policisty setkají i jindy, než při „běžné“ silniční kontrole. Nemůžeme sice zatím mluvit o fungující „české verzi“ community policing, nicméně její obrysy jsou již poměrně jasné.

Jedním z inspiračních zdrojů, o něž se česká policie opírá, je již zmíněná myšlenka uživatelského komfortu při využívání služeb policie. Stejně jako v Holandsku, i v České republice jsou postupně na obvodních odděleních P ČR budovány recepce, které postupně nahrazují ona miniaturní okénka, před nimiž se musí občan při komunikaci s policistou prosebně uklánět.

Přebudování vstupních prostor služeben samo o sobě zdaleka nestačí – povrchové úpravy sice stojí hodně peněz a dobře vypadají, ale samy o sobě úspěch nepřinesou. Mnohem náročnější (a zároveň mnohem méně viditelné) jsou však změny, které musí policisté přijmout při své každodenní práci. Tím, že se Policie České republiky přihlásila k filosofii community policing, přihlásila se i k prosazování následujících obecných zásad policejní činnosti:

- **spolupráce** mezi policisty a občany či institucemi (může mít různé podoby od vzájemné výpomoci v jednotlivých případech až po systematické odbourávání problémů, které místní společenství trápí a zesilují v něm pocit ohrožení),
- **odpovědnost** policistů vůči obyvatelům spravované oblasti (okrsku, komunity),
- **strategie** naplňování této odpovědnosti (v tom smyslu, že prevence kriminality dostane o mnoho významnější roli v policejní práci a výhledově se stane každodenní součástí cílené aktivity všech policistů na základní úrovni) a
- **iniciativa** policistů (policisté budou aktivně hledat cesty, jak zmírňovat a předcházet páchání trestné činnosti a vycházet přitom z předpokladu, že často z celkového pohledu bezvýznamné jevy mohou mít na míru kriminality rozhodující vliv).

Výchozím bodem vytváření „české verze“ community policing se stalo obnovení tradice „obchůzek“, kdy jeden policista má na starosti jasně vymezené území, ve kterém vykonává převážnou většinu své činnosti. Přítomnost přímo ve svěřené lokalitě a mezi jejími obyvateli dává policistovi na jedné straně možnost pružně reagovat na jejich podněty s hlubokou znalostí problému (anebo aspoň většími předpoklady k jeho pochopení), na druhé straně jej i zavazuje konkrétními vztahy a konkrétní odpovědností.

Úkolem „policejního inspektora s okrskovou působností“ je i nadále vyhledávání přestupků a trestných činů, nemělo by však být cílem jeho aktivit – tím je nalezení a odstranění příčin, kvůli nimž k přestoupení zákona nebo poškození občanů dochází. Může (ale nemusí) se jednat o drobnosti, jako jsou například zpřehlednění okolí přechodu pro chodce, posílení osvětlení v parku nebo podpora volnočasových center; od těchto „maličkostí“ však často

vedou nitky k závažnějším problémům. Samozřejmě to neznamená, že policista bude mít v náplni práce vyřezávat keře v blízkosti přechodu nebo vyměňovat žárovky na pouličních lampách. Míříme zde k něčemu jinému. Policista je z podstaty své úlohy tím, kdo má nejlepší informace o tom, kde nejčastěji dochází k ohrožení či poškození občanů i o pravděpodobných důvodech, proč tomu tak je. Měl by proto být i tím, kdo podněcuje hledání řešení. Ta nejvhodnější zpravidla nejsou zřejmá na první pohled a nejsou v rukou jednotlivců – měl by proto jejich hledání do jisté míry i koordinovat.

I když takový postup bývá zejména zpočátku náročný, zdravý rozum i zahraniční zkušenosti potvrzují, že společná řešení více hráčů jsou účinnější a trvanlivější. Proto, až budete cítit, že ve vašem okolí se děje něco, co ve vás vyvolává obavy nebo pocit nejistoty, neváhejte oslovit místně příslušné policisty. Možná vám nebudou schopni hned pomoci, ale ze střípků takových informací dokážou sestavit obraz širšího problému – a teprve tehdy mohou uvažovat o jeho možných řešeních. A pokud vás při tomto řešení osloví, neuzavírejte se jim. I tak by se dal shrnout význam slov „community policing“.

II.

COMMUNITY POLICING V PRAXI ČESKÝCH POLICISTŮ¹

Martin Hrinko

Za praotce filosofie community policing bývá označován Tom Potter, bývalý policejní ředitel v Portlandu ve státu Oregon – základ pro ni vytvořil v době, kdy ještě jako mladý policista vykonával obchůzkovou činnost. Podle jiných je hlavní zdroj této tradice v devíti zásadách moderní policejní práce, které sepsal před více než sto padesáti lety sir Robert Peel ve Velké Británii².

Často se ozývá, že jde o prostý návrat k zažité tradici a dávná historie jako by to potvrzovala. Důvody jsou ale přece jen trochu jiné – community policing získává body zejména proto, že si policejní sbory napříč světem stále více uvědomují rozpor mezi tím, co dělají a co by z pohledu veřejnosti dělat měly. Ačkoli policie pracuje dobře a profesionálně a daří se jí chytat zločince a objasňovat případy, veřejnost s prací policie spokojena není a její roli stěží chápe. Řešením by měl být větší důraz na témata, důležitá pro každodenní život občanů a pro jejich pocit bezpečí; ten lze uplatnit právě a jedinečně na místní úrovni, v každodenním blízkém setkávání, o kterém hovoří tato filosofie.

Důraz na prevenci kriminality

Obrat k větší orientaci na potřeby občanů a na prevenci kriminality namísto „administrativní správy trestné činnosti“³ výstižně charakterizuje Miroslav Němec⁴:

Éra policejní práce orientované na komunity se začíná vyvíjet postupně od r. 1970, a to zejména v souvislosti s pracovním přetížením policie. Policie v důsledku izolace od obyvatelstva nebyla a není s to zadržet vývoj kriminality. Policejní výzkumy mířily k požadavku, aby policie změnila svoje priority. Středem jejího úsilí se musí stát "malé problémy" lidí, které často vedou k obavám z

¹ Tato publikace vznikla jako přehled základních informací pro účastníky tří denního semináře o community policing v lotyšském městě Talsi v září 2009.

² Více o Robertu Peelovi a jeho pravidlech se můžete dočíst na straně 29 této čítanky.

³ Administrativní správou je míněn fakt, že policie se snaží dělat svoji práci podle svých administrativních měřítek co nejlépe – pachatele umí vypátrat a chytit, přestupků odhaluje hodně, protože hledá tam, kde se najdou vždy (zejména v dopravě). Klade důraz na statistiky, v nichž hlavní roli hraje objasněnost – a poněkud u toho opomíjí běžné každodenní obavy lidí, kteří třeba ani nejsou bezprostředními oběťmi porušování zákona.

⁴ Němec, Miroslav. *Organizovaný zločin*. Praha: Naše Vojsko. 1995 Pp. 68-70

kriminality. Výzkumníci vyšli z těchto tří základních myšlenek:

- *"Ne-pořádek" v obci vytváří strach lidí. Místa s bandami mládeže, s lidmi bez přístřeší, prostitutkami apod. jsou zvláště postižena kriminalitou.*
- *Chce-li policista účinně postupovat proti strachu z kriminality, potřebuje podporu a "krytí zad" ze strany obyvatelstva.*
- *Rozšířené asociální chování (opijení se na ulici, znečišťování veřejných prostor, pouliční prostituce, veřejný prodej drog apod.) je znakem toho, že absentují intervence sociální společnosti.*

Již jedna rozbitá okenní tabule, které nevěnuje nikdo pozornost, může vést k dalšímu vandalismu a k řetězové reakci. Občané se stěhují pryč do "pořádných" obytných čtvrtí, jiní, příjmově slabší, se stěhují sem. Obchody se zde zavírají, základní etické a morální hodnoty společnosti se propadají. Hlavní výtky na adresu policie: Vidí teprve konec koloběhu tohoto dění - kriminalitu! Ale právě zde jsou policejní možnosti velmi omezeny.

Nová filozofie policejní práce chápe policii jako instanci pro řešení problémů. Má se na základě svého vztahu k občanům obce starat o problémy kriminality, o strach občanů z kriminality, o obecné sociální problémy i sousedské vztahy. Organizační změny se projevují v tom, že pořádkový policista opouští hlídkové vozidlo, aby se dostal do přímého kontaktu s občanem. Motto zní: „The cop back to the beat“, tedy strážník opět zpátky na ulici, do terénu. Parametrem úspěchů policejní práce již nejsou procenta objasněnosti a počty zadržených a zatčených, nýbrž spokojenost a pocit bezpečí občanů v obci.

Na „Community Policing“ jsou z hlediska nové orientace kladeny tyto požadavky:

- *Nedávat přednost represivnímu boji s kriminalitou.*
- *Koncentrovat se na jevy "ne-pořádku" v chování lidí a prostředí obcí (žebrota, vandalismus, znečišťování veřejných míst apod.).*
- *Rozvíjet užší vztahy k občanům ve smyslu vzájemného partnerství.*
- *Rozvíjet užší vztahy ke státním a soukromým institucím, které mají co činit se sociálními problémy společnosti.*
- *Nově definovat úkol policie v pojetí všeobecné "instance pro řešení problémů a poskytování podpory k svépomoci".*

To znamená, že úkolem policie je především informovat obyvatelstvo a motivovat je, aby se aktivně podílelo na zlepšení kvality života v místě. Každý by měl poznat, že může přispět k potlačení kriminality a z ní plynoucích sociálních problémů.

Policisté by měli myslet nikoliv jen z hlediska jednotlivého případu, nýbrž problémově. Policie musí zjišťovat motivy a problémy skryté za jednotlivým činem a rozvíjet dlouhodobé koncepce řešení sociálních konfliktních situací. Je třeba hledat "kořeny" trestného činu, nikoli zůstat na povrchu.

Policie zkrátka nesmí zůstat osamocena v boji s kriminalitou – ale vždy zůstane tím, kdo nese největší díl odpovědnosti, kdo musí ostatní „postrkovat“ k tomu, aby s tímto úkolem aktivně pomohli. To však v žádném případě neznamená, že by policisté měli rezignovat na represivní část boje s kriminalitou; represe však není zdaleka jediným cílem, ale nejzákladnějším z nástrojů, jedním z dílků v mozaice, z níž se skládá policejní práce.

Dalším významným důsledkem je, že se policie musí naučit nově definovat své úkoly - aby jí umožnily podílet se na dlouhodobých a komplexních řešeních bezpečnostních problémů, v nichž je pouze jedním z aktérů. Tím, že se policie rozhodne sdílet odpovědnost, se jí však v žádném případě nezabavuje: Policie musí hrát v plnění výše popsanych úkolů nadále stěžejní roli, řešení iniciovat a udržovat je.

Policista mezi lidmi – klíč k úspěchu

Community policing je stejně ofenzivní strategií kontroly, jako tradiční „represivní přístup“; oproti němu ale spoléhá přinejmenším stejnou měrou i na nerepresivní prostředky. Eliminací sociálně patologických jevů se zabývá komplexněji, klade důraz na oslabování motivů a příležitostí k páchání trestných činů⁵.

Základem i zde zůstává místní a osobní znalost policisty a jeho přítomnost v lokalitě, ve které slouží. Důležité však nejsou jenom paragrafy trestního zákona a schopnost policistů zakročit proti jejich porušování, ale i to, co místní veřejnost považuje za problém.

Z výše uvedeného je nejspíš zřejmé, jak je to s definicí community policing těžké - může se stát, že si každý představí něco jiného. Někomu se vybaví spíše prevence kriminality, jinému pochůzkář, který zná svůj okrsek a lidi v něm. Není na tom nic zvláštního a není to špatně - koncept je vždy naplňován v lokálních variantách, které se mohou blížít tu jedné, tu druhé představě. Vždy ale mají společný základ, který je třeba mít na paměti⁶. Autorky publikace *Community Policing: Manuál pro uniformovanou policii*⁷ uvádí následující východiska:

- *Kriminalita není pouze věcí policie, policisté ji nemohou řešit sami. Kriminalitu vnímají jako součást prostředí a systematicky omezují prostor pro její vznik a projevy.*
- *Policie je služba veřejnosti, proto se policisté občanů ptají, co od nich očekávají a potřebují.*
- *Policisté jsou schopni včas rozpoznat veřejné problémy, které mají vazbu na bezpečnostní situaci, navrhnou a hledají jejich řešení.*
- *I drobná opatření mají na kriminalitu a pocit bezpečí rozhodující vliv a policisté je nepodceňují.*
- *Lidé se cítí dobře a bezpečně tam, kde se mohou vzájemně spolehnout jeden na druhého.*
- *Policistova práce je hodnocena podle výslednosti a podle schopnosti pojmenovávat problémy, navrhnout jejich řešení a přijímat za ně svůj díl odpovědnosti.*
- *Policista pomáhá občanům k svépomoci a věci řeší především problémově, nejen případ od případu. Problém se nejlépe řeší tam, kde vzniknul, těmi, kteří mu rozumí a chtějí ho řešit a tehdy, když je ještě zvládnutelný.*

Kromě nich stojí za zmínku i několik dalších principů, které by neměly zůstat opomenuty:

- Základem je policistům dobře známá „osobní a místní znalost“; její získání, stejně jako možnost občana znát „svého“ policistu a být obeznámen s jeho prací, je podmíněna působením stejných policistů po delší dobu v jednom okrsku.
- Na konkrétní problémy cílené preventivní aktivity jsou rovnoměrně delegovány na každého policistu jako součást jeho běžné činnosti.
- Systematická spolupráce s veřejností na místní úrovni nenahrazuje, ale doplňuje standardní úkoly policie (a mnohdy je významně usnadňuje).

⁵ Srov. <http://www.mvcr.cz/clanek/prevence-519728.aspx?q=Y2hudW09Ng%3d%3d> (ověřeno 22. 10. 2010)

⁶ Srov. Veselá, Michala. *Community policing*. <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/bezpecnost/community.html> (ověřeno 22. 10. 2010)

⁷ Pospíšilová, Kateřina a Michala Veselá. *Community Policing: Manuál pro uniformovanou policii*. Pro OBP MV Společně k bezpečí o.s., Praha 2008. Pp. 59.

- Motivace policistů k činnosti v souladu s filosofií community policing souvisí s přenesením části odpovědnosti za bezpečnostní situaci a příslušné části rozhodovacích pravomocí na jednotlivé policisty v „jejich“ lokalitách.⁸

Je jistě zjevné, že community policing je běh na dlouhou trať – pokud je ale policie ve své snaze důsledná, výsledky se dostaví:

- Počet trestných činů páchaných v jednotlivých rajonech se snižuje.
- Strach občanů, že se stanou obětí zločinu, naopak klesá.
- Roste spokojenost občanů s činností policie a důvěra k policistům, neboť policista není považován jen za úřední osobu, nýbrž také za osobnost, která se bezprostředně zasazuje o udržení kvality jejich života.
- Policisté získávají od občanů více informací, které mohou být využity v preventivním i represivním boji s kriminalitou.

Český policista v místní komunitě

Hned zkraje jakýchkoli úvah o community policing se obvykle objeví otázka, co je vlastně „komunita“?

Termín komunita nahrazuje obvyklý český výraz společenství – společenství lidí, které vzájemně cosi spojuje. Většinou se nám vybaví nejrůznější komunity náboženské, národnostní nebo terapeutické. Lidi ovšem může spojoovat i něco zcela prozaičtějšího. V našem případě je to příslušnost k nějaké lokalitě. Může jít o obec nebo město, ve kterém ti lidé prostě bydlí, pracují nebo se tam z nějakých jiných důvodů vyskytují. A vyskytuje se tam také policejní oddělení, stanice nebo prostě jen policista, který organizaci reprezentuje. Mezi každodenní problémy, radosti a starosti této obce patří samozřejmě i otázky veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku. Každý ze společenství má nějakou představu o tom, jak by měla být jeho bezpečnost zajišťována, kdo by to měl dělat a jak on sám se na ní má a může podílet.

*Budou-li se všichni chovat modelově podle filozofie community policing, pak policie bude s veřejností aktivně komunikovat a nebude se chovat pouze reaktivně – tedy vyšetřovat a řešit kriminalitu, která již nastala. Veřejnost pak přijme svůj spravedlivý díl odpovědnosti za vlastní bezpečnost a bezpečnost celého společenství. **Policie nebude považována za jedinou složku, která se o bezpečnost má, může, a proto musí starat.***⁹

Převzetím odpovědnosti je zejména míněno, že zástupci komunity využijí své možnosti řešit či se spolupodílet na řešení bezpečnostních problémů a kriminality. Taková spolupráce může vyplynout například v podobě nejrůznějších situačních opatření organizační či technické povahy (změna tras obchůzek a rozdělení okrsků, úpravy veřejných prostranství či budov a jejich využití)¹⁰ nebo může jít o přímé zapojení jednotlivých občanů do řešení konkrétních problémů (obchodníci, provozovatelé restaurací, rodiče). Zásadní zde ovšem je, že policie nemůže vyčkávat, až občané přijdou zaklepat na dveře policejní služebny – tato opatření musí aktivně iniciovat a svým partnerům vysvětlovat důležitost jejich zapojení. Jinak vše zůstane při starém.

⁸ Srov. Veselý, Marek a Michal Tošovský. *Leták pro účastníky semináře „Community policing“* 22. 2. 2005. Otevřená společnost, o.p.s. Brno, 2005. Nepublikováno.

⁹ Veselá, Michala. *Community policing*. <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/bezpecnost/community.html> (ověřeno 22. 10. 2010)

¹⁰ Srov. Tamtéž.

Koordinační smlouvy

S novým zákonem o policii, účinným od začátku roku 2009, dostali policisté na místní úrovni zásadní nástroj pro efektivní spolupráci s místními komunitami. Tímto nástrojem jsou tzv. koordinační smlouvy – na základě nového zákona získali vedoucí obvodních oddělení oprávnění za Policii ČR uzavírat se samosprávami smlouvy, ve kterých jasně dohodnou, za jakých podmínek budou spolupracovat. Mohou tak upravit své vztahy a vyjasnit některé nejasnosti v oblasti dělby kompetencí mezi státní a obecní policií, mohou si stanovit konkrétní problémy či aktivity, ve kterých budou postupovat společně, mohou určit, jaké informace a podle jakých mechanismů si budou navzájem sdělovat – vše samozřejmě v mezích platné legislativy. I když se jedná o novinku v zákoně, podobné smlouvy se používaly už dříve – ale jejich jasné popsání a svěřením kompetence k jejich podpisu na nejnižší úrovni řízení mohou spolupráci na místní úrovni výrazně usnadnit.

Obchůzková služba z pohledu interních aktů řízení

Označení „obchůzková služba“ vyplývá ze závazného pokynu policejního prezidenta¹¹, v němž se mimo jiné praví, že obchůzkovou činnost provádí policista ve služebním okrsku. Přitom okrsky určuje vedoucí s ohledem na správní členění, počet obyvatel, bezpečnostní situaci a početní stavy policistů. Jako jeden nebo více okrsků může být i území, ve kterém působí stanice. V okrscích lze zřídit i místa k výkonu úředních hodin. Ve svěřeném okrsku policista odpovídá za stav a úroveň ochrany veřejného pořádku, předcházení a odhalování trestné činnosti.

Obchůzková služba je vedoucím nebo jeho zástupcem plánována na denní i noční službu, pracovní dny i dny pracovního volna, s přihlédnutím k požadavkům policisty, vyplývajícím z jeho odpovědnosti za bezpečnostní situaci v okrsku. Služba by měla být plánována tak, aby policista nejméně polovinu hodin odpracovaných v kalendářním měsíci mohl odpracovat v obchůzkové službě. Obchůzkovou službu vykonává policista zpravidla samostatně. Při nepříznivé bezpečnostní situaci, v noční době nebo v souvislosti s charakterem plněných úkolů lze výkon obchůzkové služby spojit s úkoly dalších policistů.

Výkon obchůzkové služby je zaměřen na prevenci, výchovnou a osvětovou činnost, spolupráci se státními orgány, orgány obcí, právníckými a fyzickými osobami. Výkonem obchůzkové služby je zajišťován každodenní a bezprostřední kontakt s veřejností, která podle kvality obchůzkové služby přispívá k její kontrole.

Důležitou podmínkou pro její provádění je dokonalá místní a osobní znalost. Jedná se zejména o znalost:

- hranic přiděleného okrsku a celého oddělení;
- míst, kde dochází k častému narušování veřejného pořádku a páchání trestné činnosti, bezpečnostních rizik v území;
- míst a objektů, kde dochází k soustředění osob dopouštějících se protiprávního jednání (např. úkryty, neobydlené budovy, restaurace, parky);
- dalších míst, zejména tržišť, burzovních a prodejních míst (oficiálních i neoficiálních);
- dislokace institucí a organizací poskytujících veřejné služby (hasičské sbory, pohotovostní lékařská služba, havarijní a opravárenské služby, úřady místní samosprávy atd.);

¹¹ Závazný pokyn policejního prezidenta 110/2008 o plnění úkolů služby pořádkové policie a služby železniční policie.

- osob důležitých pro činnost policistů z hlediska jejich dřívější nebo současné činnosti, jejich jména, přezdívky, úroveň a způsobu života, styků, chování, pracovní zařazení apod. (osob trestaných pro spáchanou trestnou činnost, osob podmíněně odsouzených pro trestnou činnost, skupin mládeže dopouštějících se protiprávního jednání apod.);
- osob, které jsou ochotny spolupracovat s policií a poskytují informace o připravované nebo páchané trestné činnosti, informace k narušování veřejného pořádku apod.;
- osob, které z titulu své funkce nebo zaměstnání jsou povinny spolupracovat s policií.

Činnost policisty určeného k výkonu občůzkové služby se podle stávajících předpisů liší od „obvyklé“ činnosti pouze částečně. Policie nevytváří pro community policing specialisty – cílem je začlenit tuto filosofii do běžného výkonu policistů, jejichž úkoly jsou pro to ze své povahy vhodné.

Hodnocení výkonu práce policisty určeného k výkonu občůzkové služby v přiděleném okrsku lze provádět podle kvality a výsledků spolupráce s občany, s orgány místní samosprávy a s dalšími subjekty, podle účinnosti prevence doložené poklesem konkrétních typů přestupků a trestných činů, a dále podle „obvyklejších“ kritérií - počtu a využitelnosti získaných poznatků k trestným činům a přestupkům, jejich pachatelům, počtu vypátraných hledaných a pohřešovaných osob a odcizených věcí a kvality práce v rámci provádění úkonů v přestupkovém řízení a jednotlivých úkonů v trestním řízení.

Okrsek

Policejní útvary zpravidla své území rozdělují na **okrsky**. Důvodů je celá řada. Z pohledu community policing je zásadní, že policisté zařazení do občůzkové formy činnosti - okrskáři - představují pro občany na místní úrovni přímou a osobní vazbu na Policii ČR. Jejich role je pro obraz policie v daném místě klíčová.

Funkci okrskáře v současnosti vykonávají převážně policisté hlídkové služby, což v praxi znamená, že nelze dlouhodobě dopředu určit konkrétní dny nebo hodiny jejich výkonu služby v okrsku. Výkon okrskáře v okrsku je tedy spíše nepravidelný, ale měl by být koordinován s ohledem na jím stanovené priority bezpečnostní situace ve svěřeném území. Výkon činnosti policistů v okrscích se tak může výrazně lišit místo od místa.

Na podobu práce v okrsku má zásadní vliv i velikost sídla – městské a venkovské podmínky dávají zcela rozdílné možnosti. Ve městě je pochopitelně nemožné, aby policista znal všechny či alespoň většinu obyvatel okrsku – oproti tomu na vsi je taková hloubka osobní znalosti celkem běžná. Policisté ve městě často naráží na to, že mezi sebou se neznají ani bezprostřední sousedé z jednoho domu. To by však nemělo být důvodem, aby policie na snahu o lepší a na konkrétní problémy zaměřenou práci rezignovala – úsilí se dříve či později vyplatí.

Okrskáři v praxi

Jednou ze základních povinností okrskáře je udržovat si a aktualizovat přehled a kontakty na majitele či jednatele firem, institucí a ostatních právnických osob (prodejny, úřady, veřejně prospěšné společnosti, různá sdružení – myslivci, včelaři, rybáři aj.) a pochopitelně také znalost problémových míst a závadových osob, které se v místě pohybují nebo zde bydlí.

Aktualizaci těchto informací může policista zajistit jenom jedním způsobem – tím, že bude s výše uvedenými v pravidelném kontaktu (například přítomnost policejního okrskáře na výročních schůzích myslivců, včelařů, rybářů aj., v praxi přináší řadu poznatků a měla by být samozřejmostí; stejně jako to, že policista několikrát do roka obejde všechny provozovny ve svém okrsku a ověří si platnost kontaktních údajů).

Při této práci je podle policejních předpisů v ČR základní pomůckou tzv. **okrskový svazek**, který povinně obsahuje:

- jméno a příjmení policisty – okrskáře;
- grafické znázornění okrsku na mapě služebního obvodu;
- seznam firem, organizací a institucí v okrsku včetně kontaktů a telefonického spojení;
- úkolník.

Příklad první: Být vidět

Některá policejní ředitelství nebo obvodní oddělení, vědoma si potřeby prezentovat svou okrskovou činnost a představit hranice svých okrsků, včetně konkrétních policejních okrskářů, takto činí, přičemž využívají mnohých prostředků a možností médií (internet, regionální TV) a místního i regionálního tisku. Policie se musí snažit, aby se stalo samozřejmostí, že občané budou znát jméno a tvář policisty, který má na starosti místo, kde žijí – a budou mít možnost jej přímo kontaktovat. V Česku se tento trend prosazuje i navzdory tomu, že z důvodu ochrany osobních údajů musí každý policista jednotlivě vyjádřit souhlas se zveřejněním své fotografie či jména.

Příklad druhý: Graffiti – stačí spolu mluvit

V Tišnově, městě s asi patnácti tisíci obyvateli a pětadvaceti policisty, kteří měli na starost i řadu okolních menších obcí, měli dlouhodobě problémy se sprejery. Částečně pomohla nová legislativa (klasifikující sprejerství jako trestný čin) a kamerový systém, instalovaný v městském centru. Ale pořád to nebylo ono – hlavně na nádraží na seřadišti vagónů se objevovaly stále nové a nové malůvky. Nebylo v silách policistů být každý večer na místě a čekat, zda se sprejeři objeví, a tak se rozhodli, že zkusí najít jinou cestu.

Po bližším seznámení se situací (policisté se obrátili na zástupce železnice) se ukázalo, že nejde ani tak o vzniklé škody (ty byly na vyřazených vagonech mizivé), ale o fakt, že se sprejeři pohybovali v prostoru pro veřejnost uzavřeného areálu nádraží. Kromě toho, že tam neměli co dělat, měli zástupci Českých drah i obavy o jejich bezpečnost – zejména v noci tudy projíždí nákladní vlaky velkou rychlostí.

Do jednání se postupně zapojili tajemník starosty, zástupci hasičů, ředitel školy, zástupci odboru dopravy a odboru péče o dítě městského úřadu – a pomohl i jeden ze sprejerů. Řešením, které se nakonec ukázalo jako funkční, bylo poskytnutí legální a současně bezpečné plochy na sprejování. Takovou plochou disponoval další z přizvaných účastníků – Správa silnic a železnic. A poskytl ji k legálnímu graffiti pod dvěma podmínkami – že sprejeři okolí plochy uklidí a že se přestanou objevovat nové malůvky v uzavřených prostorách nádraží. K překvapení všech dohoda fungovala.

Příklad třetí: Bezpečnostní „rada tří“

V Sokolově přijali velmi netypický, ale účinný model dohledu na bezpečnost ve městě. Vedoucí zdejšího obvodního oddělení rozdělil město na okrsky a přidělil je jednotlivým policistům. Současně dojednal stejné rozdělení i se zdejší Městskou policií. Třetím do party se pak stal pro každý okrsek jeden ze zastupitelů.

Zástupci Policie ČR, volených zástupců města a Městské policie tvoří v okrsku jakousi „bezpečnostní radu“, která je všem místním obyvatelům díky médiím dobře známá. Jejich práce, kromě reagování na vzniklé problémy, spočívá především v systematickém kontaktu s veřejností – společně oslovují místní obyvatele, setkávají se s nimi a získávají od nich informace o tom, co je z jejich pohledu zapotřebí – a navzájem si je sdělují.

Policista z PČR tak díky „radě“ jakoby měl tři páry očí a uší – má výborný přehled ve svém okrsku a má partnery, o které se může opřít při snaze o řešení konkrétních problémů. S tím se ale pojí i otázka odpovědnosti – policista není hodnocen za to, kolik provedl administrativních úkonů, ale za to, zda má ve svém okrsku klid a zda jsou jeho obyvatelé s jeho službou spokojeni.

Příklad čtvrtý: Fotbaloví výtržníci

Fotbal je v Česku jedním z nejpopulárnějších sportů – a bohužel jej provází násilné chování fanoušků, stejně jako v jiných zemích. Dříve bylo násilí na stadionech fakticky úkolem pouze pro Policii ČR – policisté v plné polní hlídkovali na stadionech, připraveni kdykoliv zasáhnout proti radikálním fanouškům.

Zaběhlý systém se změnil – Policie ČR se přesunula ven ze stadionů a formálně přenechává odpovědnost na pořadateli (jedná se ostatně o jejich „soukromý“ podnik). To ale neznamená, že by policisté neřešili situaci na stadionu – naopak, ale prostředky jsou jiné. Před každým utkáním se schází zástupci fotbalových klubů, bezpečnostní agentury, která dohlíží na stadionu a policistů PČR a společně vyhodnocují rizika utkání. Zejména operativní informace policie přispívají k tomu, aby bezpečnostní opatření byla nastavena dostatečně a nedošlo k podcenění rizik.

Po prvním velkém konfliktu hned po spuštění nového systému, kterým fanoušci testovali jeho „vůli“ se množství a rozsah podobných incidentů snížily (byť k nim při rizikových utkáních dochází i nadále) – provozovatelé stadionů se o bezpečnost starají de facto sami a policie jim pouze kryje záda.

Příklad pátý: Hasiči proti drogám

V Brně se před lety začal rychle zvyšovat počet uživatelů drog, konkrétně „čichačů“ toluenu. Postiženou skupinou byly navíc stále častěji děti mladší patnácti let – droga pro ně byla snadno dostupná, jak finančně, tak fyzicky (toluen bylo možné běžně koupit v drogeriích).

Zákony, které omezují přístup k návykovým látkám (alkohol, tabák) však organická rozpouštědla nezahrnovaly a zdálo se tak, že neexistuje způsob, jak mladistvým ztížit přístup k toluenu. Řešení se však přece jen našlo – a ne v rukou policie, ale hasičů. Zákon o požární ochraně ukládá povinnost „dodržovat technické podmínky a návody vztahující se k požární bezpečnosti výrobků“, návody k organickým rozpouštědlům pak obvykle přikazují uchovávat látku mimo dosah dětí. Nesplnění povinnosti může správní orgán – v tomto případě příslušné krajské ředitelství HZS – na rozdíl od policie citelně sankcionovat. S těmito argumenty nebylo těžké přesvědčit prodejce ke spolupráci – stažení toluenu z volného prodeje a jeho vydání pouze po prokázání věku vyššího než 15 let.¹²

Dnes je tato nedostatečnost zákony již ošetřena lépe – příklad ale dobře ilustruje, že i zdánlivě neřešitelné situace obvykle řešení mají. A i když jej policisté nemohou přímo vykonat, klíčem k němu je právě iniciativa policistů.

Příklad šestý: Romský asistent policie

Vzájemná nevraživost a nedůvěra mezi policisty a Romy, kteří v Česku často žijí v nepříliš příznivých podmínkách bytů pro neplatiče a sociálně slabší občany, je dlouhodobě vysoká. Podle všeho by se situace zlepšila, kdyby bylo u policie více Romů – ti se ale k policii příliš nehrnou.

¹² Foukalová, Kristýna a kol. *Bezpečnost a právo na místní úrovni. Legislativní předpoklady prosazování community policing po změně zákona o Policii České republiky*. Otevřená společnost, o.p.s., Praha 2010. Pp. 11

Tento stav v několika městech nahrazují tzv. romskými asistenty policie – jedná se o pracovníky města či místních neziskových organizací, kteří zpravidla pocházejí přímo ze sociálně vyloučených romských lokalit a jejich úkolem je vytvářet most mezi romskou populací a policisty. Při obchůzkách se ukazují společně s policisty, společně řeší problémy, o kterých se dozví - a dokazují tak, že policie není z podstaty nepřátelskou institucí.

Díky romským asistentům se podařilo odhalit a zdokumentovat protiprávní činnost, dopadající přímo na příslušníky romské komunity – zejména v otázce lichvy a vydírání. V asistentech získávají policisté cenný zdroj informací a most přes hlubokou propast nedůvěry, kterou k nim Romové zpravidla chovají. Náklady na jejich práci přitom nesou města a zejména neziskové organizace.

Proč nedělat něco jinak, když to funguje a často to skoro nic nestojí?

Z uvedeného výběru příkladů z nedávné praxe je zřejmé, že community policing v České republice na sebe bere spoustu podob. Někde si stále hledá cestu – tu úspěšněji, tu méně úspěšně; jinde se skutečně stalo principem, který určuje, jaké budou dny policistů v práci a jaký bude jejich vzájemný vztah s veřejností v místě, kde působí. Podstatné na tomto výčtu je, že popisuje jak aktivity, které se neobejdou bez příznivé legislativy, tak i aktivity, ke kterým stačí zdravý rozum, dostatek elánu a snaha něco dělat, bez ohledu na to, jaké jsou momentální podmínky.

Neméně důležitá – či možná ještě důležitější než elán policistů v okresech - je autorita vedoucího obvodního oddělení a nezbytná podpora ze strany nadřízených. Bez nich je jakákoliv snaha nesmírně těžká a frustrující. Schopnost policie prosadit myšlenku do praxe tak velice úzce souvisí se schopností prosadit do vedoucích funkcí lidi, kteří jsou schopní změnit řadu zažitých postupů. Nejde tedy jenom o výměnu pracovních nástrojů – ale o změnu přístupu napříč fungováním celé organizace.

Závěr

Zkušenosti ukazují, že v systému na místní problémy zaměřené policejní práce jsou spokojenější občané i policisté. Ale přes všechny klady je třeba mít na paměti, že tento systém není všelékem, stejně jako bezhlavá represe. Účelem je nalézt mezi oběma přístupy rovnováhu. Tradiční kriminalistická práce zaměřená na zjišťování pachatelů zjevné a latentní kriminality musí dále pokračovat. Současně se musí prohlubovat svépomoc občanů, čemuž musí být policie nápomocna.

V rámci spolupráce a spoluodpovědnosti je nutno zopakovat ověřené pravidlo, že **ani na úspěch, ani na řešení problémů nejsme sami. Máme partnery.** Aby mohly být naplňovány potřeby a očekávání občanů (a současně i policistů, pochopitelně), musí je někdo zjišťovat, dávat je do souladu s posláním a cíli organizace. Prostě s nimi pracovat. K naplnění poslání policie a úspěšnému dosažení stanovených cílů je zkrátka nezbytné být týmovým hráčem, nikoliv sólistou. **Řešení bezpečnostní problematiky neleží pouze v rukou, ale ani na bedrech policie.**

Otázky a odpovědi

Co je to „komunita“? Jaké společenství se jí pro tyto účely rozumí?

„Pro účely community policing můžeme říci, že komunitu tvoří ti, kdo sdílejí společný zájem – v tomto případě otázku bezpečnostní a veřejného pořádku“¹³ – nebo jsou postiženi stejným problémem (například vloupáními do vozidel v určité ulici). Mohou to být třeba obyvatelé nějaké obce nebo čtvrti, studenti určité školy či návštěvníci městského parku.

Dotýká se problém policejní práce orientované vůči komunitě odpovědnosti každého jednotlivého policisty, a tedy i forem a stylu jejich řízení?

Ano. V obecném slova smyslu community policing vyžaduje větší míru svobody v rozhodování policisty při výkonu služby. Jako vhodný se jeví spíše typ policisty s „kritickým a flexibilním myšlením“ než „disciplinovaný voják“¹⁴. Takové pojetí ale klade jiné úkoly i na jeho nadřízené a zástupce ostatních „policejních profesí“, nejen okrskářů.

Nehrozí, že vzhledem k větší volnosti policista nebude mít důvod pracovat jinak než doposud?

Mnozí věří, že tomu lze předejít výběrem osob morálně pevných, jejich specifickým vzděláváním a účinnou kontrolou. Různé výzkumy však opakovaně prokázaly, že mnohem důležitější než morální pevnost vybraných je prostředí, které na ně působí. Jinými slovy, i sebemorálnější policista sleví ze svých standardů, když je žádný z jeho kolegů není ochoten dodržovat. Stejně důležitý jako dobrý „okrskář“ je tedy i dobrý vedoucí.

Je vůbec možné korigovat hodnoty a postoje dlouho sloužícího policisty a přeorientovat ho na nové? Dokáží starší a zkušenější kolegové být vzorem k následování pro mladé policisty?

Hlavní je jasná politika ze strany vedení, jasná deklarace podpory novým přístupům a jejich viditelná podpora v organizačních záležitostech. Ne všichni na to přistoupí, ale každá radikální změna (nejen u policie) přináší určité procento těch, jimž přijmout nový pohled trvá déle a nutným zlem je i to, že někteří se s firmou raději rozloučí, než aby se ztotožnili s její novou tváří.

Má se policie stát činnou v sociální oblasti, nebo bojovat se zločinem, nebo snad ode všeho trochu? Stane se nakonec policista sociálním pracovníkem se zbraní v ruce? Jak dalece se má plést do působnosti jiných sociálních institucí?

Existují obavy, že zavedením této policejní práce nebude již moci být jasně definována úloha policie ve společnosti. Jiní tvrdí, že úloha v této podobě definovaná bude – ale v definici od předchozí se bude zásadně lišit. Ne však v tom, že by policista přejímal povinnosti či kompetence jiných státních orgánů – ale v tom, že s nimi bude účinně spolupracovat pro dosažení cíle – tím je pro všechny bezpečnější život a „zdravá“ společnost.

Podoba práce policie zkrátka není dogma a musí se rozvíjet stejně, jako se mění prostředí, na nějž má policie působit.

¹³ Veselý, Marek a Michal Tošovský. *Leták „Community policing“* 8. 10. 2003. Otevřená společnost, o.p.s. Praha, 2003. Nepublikováno.

¹⁴ Srov. Němec, Miroslav. *Organizovaný zločin*. Praha: Naše Vojsko. 1995 Pp. 70

Často se objevuje i otázka, zda je obyvatelstvo trvale ochotno (a také zda je vůbec schopno) pracovat v takovém partnerství s policií proti zločinu a usilovat o více bezpečnosti?

Je to stejné jako s policisty. Tato práce není pro všechny – ale je pro ty, kteří vlastní bezpečnost vnímají jako problém. Záleží na kreativitě každého policisty a jeho „týmu“, kolik aktivních pomocníků z řad občanů dokáže zaujmout. A už od počátku je třeba smířit se s tím, že zaangažovaných občanů bude podstatně méně, než „černých pasažérů“, kteří změnu stylu sice ocení, ale osobně nepodpoří.

Lze hodnotit policejní práci podle míry trestné činnosti?

Miroslav Protivinský v jednom ze starších článků odpovídá jasně: „Dobře to možné není, neboť počet do statistiky přicházejících trestných činů neurčují jen jejich pachatelé, nýbrž i policisté. Policisté se totiž nezabývají a nemají zabývat jen evidentní (zjevnou) kriminalitou, ale i kriminalitou latentní, například korupcí (úplatkářstvím a podplácením), skrytou hospodářskou a finanční trestnou činností, skrytým pohlavním zneužíváním, obchodem s děvčaty, výrobou drog a obchodem s nimi apod. Tuto trestnou činnost mají operativními metodami odhalovat a pak vyšetřovat. Je-li jejich odhalovací činnost úspěšná, narůstá počet trestných činů evidovaných v kriminální statistice. A to je třeba hodnotit pozitivně, nikoliv negativně.“¹⁵

Lze hodnotit policejní práci podle objasněnosti trestné činnosti?

„Nesporně ano, ale nemůže to být jediné kritérium. Kdyby to bylo jediné kritérium, pak bychom uznávali jen represivní úkoly policie a zcela opomíjeli preventivní činnost. Ta je, jak ukazují zobecněné policejní zkušenosti ze všech zemí světa, trvalý kardinální problém, i když v některých zemích se slibně rozvíjí“ community policing. „A umět hodnotit efektivnost preventivní policejní práce je ještě složitější, než měřit výsledky činnosti represivní.“¹⁶

Statistiky lze vždy hodnotit mnoha způsoby – a cílem policie nemůže být nalezení způsobu vyhodnocení statistik, který „vykáže“ dobrý výsledek, ale způsobu práce, který tento výsledek doopravdy přinese. Základ je v nastavení preventivní práce – její dopady musí být předem plánovány, aby je bylo možné vyhodnotit. Kromě toho, dobrý vedoucí, který má schopné lidi a je skrze ně v kontaktu s komunitou, dokáže posoudit jejich činnost právě skrze tyto kontakty.

¹⁵ Protivinský, Miroslav. Je policejní práce měřitelná? *Kriminalistika*, sv. XXXIV, 2001 (4). http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/kriminalistika/2001/01_04/protiv.html (ověřeno 22. 10. 2010)

¹⁶ Tamtéž.

III.

KDYŽ UŽ REPRESSE NESTAČÍ (HISTORIE COMMUNITY POLICING V USA)¹

Ondřej Skalník

Abychom pochopili kořeny, z nichž vychází community policing, musíme nahlédnout krátce do historie policejních sborů na území Spojených států amerických. Lze ji rozdělit do tří navazujících vývojových etap – politické období, období reforem a období komunity².

Politickým obdobím ve vývoji policie v USA se označuje doba od vzniku prvních policejních sborů po vzoru britských *bobbies* od čtyřicátých let 19. století až do třicátých let 20. století, kdy policie byla chápána jako jakási sociální služba občanům se širokým záběrem aktivit, byla řízena politiky a byla s nimi úzce provázána. Zároveň byla tato služba decentralizovaná a důraz byl kladen na iniciativu jednotlivých policistů. Základním kamenem policejní práce byly pěší hlídky po okresech, což policisty přibližovalo k místním obyvatelům, kteří díky tomu znali osobně „svého“ policistu a měli k němu důvěru (policista na oplátku za svůj přístup snáze získával informace a pomoc při vyšetřování trestné činnosti).

Reformní období (od třicátých zhruba do osmdesátých let 20. století) charakterizuje hlavně zavádění nových vynálezů a technického inovování policejní práce. Policie byla v této éře částečně odpolitizována a profesionalizována a vybavena tehdejší nejmodernější technikou; nejdůležitějším spolu s profesionalizací a zavedením moderních komunikačních technologií se stalo masové využívání automobilů v policejní činnosti³). Díky rozmachu telekomunikačních technologií se stala policie vysoce centralizovanou organizací, spoléhající se na preventivní hlídky v automobilech a reagující na tísňová volání. To mělo za následek postupné odcizení policistů a občanů na místní úrovni, protože se setkávali takřka výhradně při plnění represivních úkolů a vyšetřování trestné činnosti. Sledovaným výstupem policejní práce se stala administrativně vykazatelná kontrola kriminality, na rozdíl od předchozího období, kdy výstup představovala spokojenost obyvatel a tím i prestiž politiků, řídících policejní sbory.

Třetí a poslední etapa - éra komunity – je spojena s nástupem filosofie *community policing* a jejím šířením po celém území Spojených států v 80. letech 20. století a přetrvávajícím do současnosti.

¹ Tento text vznikl původně jako školní seminární práce. Edičně kráceno.

² Peak, Kenneth J. Glenson, Ronald W. *Community Policing and Problem Solving: Strategies and Practices*. Pearson Education: New Jersey, 2002. s. XXIV. s. 25.

³ Willis, James J. Mastrofski, Stephen D. Weisburd, David. *Compstat in Practice: An In-Depth Analysis of Three Cities*. Police Foundation: Washington D.C., 2003. s. 3.

Čas změny

Zhoršující se situace na poli kriminality od šedesátých let 20. století donutila agentury vymáhající právo, i přes jejich tradiční sklon k silnému odporu proti změnám⁴ ve svém fungování, aby se začaly poohlížet po nějaké nové koncepci boje s kriminalitou. Ukázalo se totiž, že pro reformní období charakteristický reaktivní styl policejní činnosti (*response policing*), kdy úkony k zajištění veřejného pořádku ze strany policie jsou zahájeny až po spáchání či oznámení trestného činu a prevence je omezena na neosobní hlídkování ve služebním vozidle, už nestačí.

Jako chybný se ukázal předpoklad, že když bude dostatek policistů v ulicích, tak se podaří pochytat většinu zločinců a kriminalita postupně zmizí (nebo se alespoň zmenší na minimální úroveň). Tomuto ideálu by se snad dalo přiblížit jedině tím, že by u každého občana byl bez přestávky jeho osobní policista, což je pochopitelně nesmysl. Nejen, že není fyzicky možné všechny hlídat ani pochytat všechny zločince; mnozí z nich se po čase stráveném ve vězení vracejí a někteří se jako recidivisté opět zapojí do páčání trestné činnosti. Pokud se nestane nic s podmínkami, v nichž potrestaní páčali trestnou činnost, je navíc jenom otázkou času, kdy těchto podmínek využije někdo další, kdo zaplní prázdné místo.

Principy community policing

Termín community policing se začal objevovat v 70. letech a popisoval moderní filosofii policejní práce, ke které se váže několik inovačních teorií, majících za cíl zefektivnit práci policie. Termín se objevil jako kritická reakce na do té doby dominující reaktivní styl policejní práce, jehož hlavními aktivitami byla detekce trestných činů, na ně navazující zásahy a jejich následná administrace.

Zastánci community policing přišli s názorem, že se musí změnit přístup k výkonu policejní práce v mnoha rovinách, které jsou spolu úzce provázané – navrhovaný nový styl chápali hlavně jako jakousi filosofii nebo soubor myšlenek, přístupů a řešení v rámci policejní praxe. Jeho součástí je mimo jiné i návrat k některým systémovým přístupům a řešením z politické éry policie (např. návrat k pěším hlídkám, důraz na vztahy s komunitou, chápání policejní práce jako služby veřejnosti a ne pouze jako striktní vymáhání práva, atd.) při zachování a efektivním používání prostředků z reformní éry policie (např. využívání automobilů, počítačů, telekomunikačních prostředků, atd.).

Community policing prosazuje proaktivní přístupy k policejní práci (tzv. *proactive policing*)⁵, jeho součástí je i větší propojení teoretického zkoumání kriminality s policejní praxí. Snaží se zmenšit co nejvíce prostor pro páčání kriminality podle myšlenky, že pokud se odstraní příčiny a příhodné podmínky pro její páčání, tak kriminalita klesá. Tedy, že prevence je nejdůležitější a primární činností policejních agentur. Výsledkem kvalitní policejní práce není vysoký počet zadržených pachatelů, jako tomu bylo dříve v politické éře policie, ale absence zločinu a pocit bezpečí v prostředí komunity a mezi občany. Dále je prosazována co nejužší spolupráce s komunitou skrze „okrskáře“, kteří mají na starost „své“ území, v němž zodpovídají za stav bezpečnosti.

Policie totiž potřebuje ve většině případů, které řeší, veřejnost schopnou nést část zodpovědnosti za bezpečnostní situaci ve svém okolí. Takového stavu však lze dosáhnout jenom tehdy, když se policii podaří na místní úrovni komunity skutečně „být pro občany“

⁴ Tamtéž. s. 1.

⁵ Do té doby převládající přístup, tzv. *reactive policing*, se zaměřuje hlavně na administraci trestných činů, které policie zachytí při vlastní činnosti nebo jsou jí oznámeny. Oproti tomu, *proactive policing* staví na aktivním vyhledávání „problémů“ (viz subkapitola o řešení problémů dále v tomto textu) a systematickém bránění v jejich opakování.

(*policing for people*) a řešit to, co obyvatele skutečně tíží. Podle jednoho z předních policejních vědců, Stephena Mastrofskiho, musí policisté při tomto stylu práce naplnit šest kritérií, které od nich občané na místní úrovni budou vyžadovat:

Laskavost a ochotu (*attentiveness*); policie musí jednat citlivě a i když odmítne oprávněně žádost občana o pomoc, tak by mu měla vysvětlit důvody zamítnutí.

Spolehlivost a hodnověrnost (*reliability*); policejní práce by měla obsahovat nezávislý externí dohled (některé sbory proto pravidelně zveřejňují statistiku a informace o stížnostech občanů na policisty).

Vnímavost a přístupnost (*responsiveness*); kdy spolupráce s komunitou je odrazem času stráveného policistou s občany.

Schopnost a kvalifikaci (*competence*) jednotlivých policistů.

Odpovídající vystupování (*manners*); základní kámen kvalitní práce policie je korektní a profesionální vystupování jednotlivých policistů.

Čestnost a spravedlnost (*fairness*) policejního sboru, tedy pomoc nehledě na původ, rasu, sociální postavení, či náboženské přesvědčení.⁶

Od 80. let se stalo community policing dominantním směrem myšlení o policejní práci, které spočívalo ve sjednocení úsilí policie a komunity. Je to filosofie, která na sebe váže různá pojmenování a řadu odnoží, které však ve výsledku znamenají totéž (např. *Neighbourhood Policing* ve Velké Británii, *Directed Area Responsibility Team programs* a *Neighborhood Oriented Policing* v Houstonu, *Community Mobilization Project* v Los Angeles, *Chicago Alternative Policing Strategy* v Chicagu či *Community Patrol Officer Program* v Brooklynu, aj.)⁷

V 90. letech se dostala myšlenka community policing do širokého povědomí veřejnosti a v roce 1992 se také objevila jako téma v národních volbách v USA. Široká podpora akademiků a veřejnosti pomohla prosadit návrh administrativy Billa Clintona najmout 100 000 nových policistů pro službu zaměřenou na komunitu a řešení problémů, který byl přijat většinou v kongresu. Spolu s tím bylo vytvořeno i vládní centrum *Office of Community Oriented Policing Services*, jež vytvořilo vědeckou základnu pro další prosazování myšlenky community policing.

Team policing a pěší hlídky

Na začátku 70. let se objevila první konkrétní iniciativa, jak zlepšit a zefektivnit policejní praxi, zejména skrze zvýšeného kontaktu s veřejností – tzv. *team policing*.⁸ Zahrnuje důraz na zlepšení hlídkové služby, posílení vztahů mezi policií a místními obyvateli (komunitou), zavedení spolurozhodování s komunitou v bezpečnostní oblasti a také na řešení konkrétních problémů (obav, atd.) komunity. Pro každou oblast byl určen velitel týmu (tzv. *team officer*), jenž byl zodpovědný za všechny policejní agentury ve „svém“ rajonu.

Tato první vlašťovka ale bohužel po několika letech z několika důvodů ztroskotala: zaprvé to byla obava středního managementu, že přestane být potřebný, a proto tento velmi důležitý mezičlánek mezi vedením a řadovými policisty změny často sabotoval, zadruhé k nezdaru přispělo špatné plánování a překotné zakládání týmů, jež vedlo k tomu, že hlídkoví policisté často nerozuměli nové koncepci a nevěděli, jak s ní mají naložit.⁹

⁶ Mastrofski, Stephen D. *Policing for People*. Police Foundation: Washington, 1999. s. 4.

⁷ Peak, Kenneth J. Glenson, Ronald W. *Community Policing and Problem Solving. Strategies and Practices... s. 81.*

⁸ Scott, Michael S. *Problem Oriented Policing: Reflections on the First 20 Years*. U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services: Washington D.C., 2000. s. 97.

⁹ Peak, Kenneth J. Glenson, Ronald W. *Community Policing and Problem Solving: Strategies and Practices... s.*

Přesto *team policing* svou historickou úlohu splnil – v tom smyslu, že jeho testování otevřelo cestu dalšímu zkoumání policejní práce. Vychází z něj i velmi vlivný pozdější směr, *problem oriented policing* Hermana Goldsteina¹⁰, který se stal jedním ze základních kamenů soudobého pojetí community policing.

V pozdějších 70. letech se v policejních sborech po celých Spojených státech začalo do popředí dostávat také téma pěších hlídek. Některé policejní sbory (např. Newark, New Jersey, Boston) je dokonce začaly od hlídkových policistů znovu vyžadovat. Pěší obchůzky vedly k vyšší spokojenosti občanů se službami policie a k většímu pochopení mentality místní komunity na straně policistů. Obnovení pěších hlídek sice nevedlo k výraznému snížení kriminality, ale podařilo se díky nim navázat vztahy s místními obyvateli a hlavně u nich se tato iniciativa setkala s obrovskou popularitou a podporou.

Rozdíl mezi neúspěšným pokusem s *team policing* a později úspěšným prosazením principů community policing byl především v tom, že vytváření týmů bylo chápáno pouze jako taktika a jako jakýsi doplněk reaktivního přístupu k trestné činnosti, ač je s ním fakticky nekompatibilní¹¹. Pro prosazení community policing bylo zapotřebí změnit práci policistů od základu a na všech úrovních.

Policejní práce zaměřená na řešení problémů

Tuto změnu přineslo až zaměření na řešení lokálních problémů uvnitř komunity nejen skrze trestní právo, ale i díky zapojení pohledu občanů a jejich představy o podobě bezpečí na místní úrovni – tento přístup se souhrnně označuje jako *problem oriented policing*. Základní motiv práce policistů je předcházet zločinu pomocí aktivního vyhledávání „problémů“, které zločinnost podporují a usilovat o jejich řešení. „Problém“ je v tomto pojetí definován jako „dva nebo více incidentů, podobných svou povahou, které jsou záležitostí policie a veřejnosti.“¹² Tyto opakující se incidenty následně příslušní policisté analyzují a snaží se najít nejlepší způsob, jak „problém“ vyřešit – tedy jak zabránit tomu, aby se incidenty v budoucnu dále opakovaly.

Problémy jsou v odborné literatuře rozděleny podle příčin na několik typů:

Problém chování (*behavior*); nejčastější druh incidentu, kdy se jedná o činnosti typu prodej drog, krádeže, prostituce, atd.

Problém místa (*location*); incidenty se odehrávají na konkrétních místech (tzv. *hot spots*, je jim věnována následující kapitola).

Problém osob (*persons*); zahrnují pachatele – recidivisty a časté oběti trestných činů.

Problémy spojené s časem (*time*); definují je riziková časová období se zvýšeným počtem incidentů.

Problémy spojené s událostmi (*event*); dochází k nim při nějaké události (např. kapsářství při shromáždění, koncertech apod).¹³

Základním nástrojem analýzy takto popsaného problému je jednoduchá pomůcka, tzv. **trojúhelník analýzy problému** (*problem analysis triangle*), na jehož stranách stojí pachatel, oběť a místo. Tyto tři strany zločinu spolu úzce souvisí a trojúhelník policistům může pomoci

21.

¹⁰ Scot, Michael S. *Problem Oriented Policing: Reflections on the First 20 Years...* s. 97.

¹¹ Peak, Kenneth J., Glenson, Ronald W. *Community Policing and Problem Solving: Strategies and Practices...* s. 23.

¹² Scott, Michael S. *Problem Oriented Policing: Reflections on the First 20 Years*. U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services: Washington D.C., 2000. s. 47.

¹³ Peak, Kenneth J., Glenson, Ronald W. *Community Policing and Problem Solving: Strategies and Practices...* s. 90 - 91.

pochopit souvislost mezi nimi a díky tomu najít odpovídající řešení. Jako příklad lze uvést graffiti v okrsku policisty - pachatelem je sprejer, obětí majitel nemovitosti a místem poškozená budova (a její okolí). Odstraněním či přemalováním graffiti se problém pouze přesune, ale nevyřeší, a proto by v tuto chvíli měla nastoupit analýza problému a pokus o vyřešení jeho příčiny. Policista může postupovat podle svého uvážení a možností, konkrétně se mohou vytvořit například místa pro legální sprejování ve spolupráci s orgány samosprávy (a tím odradit mladé „umělce“ od poškozování cizího majetku), anebo se může zpřísnit dohled nad prodejem sprejů mladistvým¹⁴ (například ve spolupráci s jinými státními institucemi – hospodářská komora, hasičský sbor, který může prodejcům ukládat pokuty za prodej hořlavin mladistvým, atd.).

Tento model se snaží zaměřit hlavně na konkrétní příčiny kriminality a pokusit se je odstranit, namísto tvrdého prosazování práva a zákonů. V jednotlivých izolovaných případech hledá širší možnosti, jak ovlivnit situaci ve spolupráci s jinými státními a samosprávnými orgány, nevládními organizacemi, či veřejností.

Do základní výbavy policejních činností (jako třeba hlídkování a výjezdy na tísňové volání) se tedy přidává několik nových aktivit: řízení sousedské výměny informací, setkávání se skupinami občanů, analýza a řešení sousedských problémů, zjišťování názorů a dotazování občanů, rozhovory se školní mládeží, setkání s místními podnikateli, provádění bezpečnostních kontrol na provozovnách, zabývání se neukázněnými lidmi, dokud nepřekročili hranici zákona (ale je u nich větší šance, že se tak stane).

Mapování zločinu a policejní práce zaměřená na místa

S dalším konkrétním zefektivněním policejní práce přišel profesor kriminologie a trestního práva z university College Park v Marylandu David Weisburd, který navrhl spíše než na zločince zaměřit pozornost policistů na místa (tzv. *place based policing*), jež mají oproti pachatelům v rámci prevence kriminality mnoho výhod¹⁵. David Weisburd se zaměřil na geografický aspekt statistických dat o spáchaných trestných činech – analyzoval místa se zvýšenou kriminalitou (tzv. *hotspots*), využil poznatky z policejních statistik a také softwarového balíčku *Compstat*, který zahrnuje „sofistikované počítačové mapy a kriminální statistiky ve snaze ulehčit a vhodně se zaměřit na kriminální problémy.“¹⁶ Podobné analýzy sice byly částečně využívány už před Weisburdovými návrhy - hlídky se na *hotspots* objevovaly častěji a policisté se na tyto problémové lokality více zaměřovali (tzv. *hotspots policing*). Problém však byl v tom, aby si tyto místa uvědomili i nadřízení a šéfové oddělení, kteří jsou zodpovědní za plánování hlídek a pokusili se problém „místa“ vyřešit trvaleji v duchu *problem oriented policing* za pomoci ostatních zainteresovaných stran.

Weisburd upozornil na fakt, že v oficiálních statistikách a v *Compstatu* nalezneme hlavně údaje o pachateli a oběti, ale bohužel se objevuje jen minimum informací o místě a hlavně o okolnostech zločinu. To je podle něj chyba, protože místo (místo můžeme v tomto případě definovat jako segment veřejného prostoru – mohou to být budovy, jednotlivé adresy, bloky domů, části ulice, apod.¹⁷) má podle jeho výzkumu zásadní vliv na kriminalitu.

Jeho doporučení vychází z premisy, že zločin potřebuje specifické (příhodné) prostředí, ale takových míst je pouze omezené množství. Pokud se na ně policie zaměří a kromě zvýšené hlídkové činnosti či případné instalace kamerového systému odstraní prvky, které na daném místě vytváří příhodné podmínky pro zločin (např. místo osvětlí veřejným osvětlením,

¹⁴ Tamtéž. s. 94.

¹⁵ Více o tomto přístupu najdete v samostatném článku *Kriminalita ve městech – jak na ni?*, který je součástí tohoto sborníku.

¹⁶ Willis, James J., Mastrofski, Stephen D., Weisburd, David. *Compstat in Practice...* s. 1-2.

¹⁷ Weisburd, David. *Place Based Policing*. Police Foundation: Washington D.C., 2008. s. 2.

zpřehlední prostor vykácením keřů, přes které není vidět atd.), konkrétní typ kriminality buď může v daném místě docela zmizet, anebo alespoň významně klesne jeho četnost, protože pachatelé přijdou o část svého „přirozeného“ prostředí.

Policejní práce zaměřená na místa má řadu výhod a je mnohem efektivnější oproti policejní práci zaměřené na lidi (*person based policing*). Vychází z „teorie běžné činnosti“¹⁸, která definuje zločin jako sblížení vhodných cílů (tj. obětí), absence strážců (tj. policistů) a přítomnost motivovaných potenciálních pachatelů. Weisburd dodává, že se musí ovšem přihlídnout i k místu spáchání zločinu, jež hraje velmi významnou úlohu ve třetí položce zločinu - přítomnosti pachatelů.

A v čem tedy spočívá větší efektivnost policejní práce zaměřené na místa? Obecně je míst, kde se zločiny stávají, mnohem méně než zločinců. Studie, ze kterých Weisburd vycházel, ukázaly, že například v Minneapolis zhruba 3,5% „míst“ vyprodukuje přibližně 50% veškeré trestné činnosti. Zhruba na 1500 „míst“ v Seattlu došlo ve zkoumaném období (1989 - 2002) cca k 50% ze všech trestných činů, zatímco za 50% trestných činů bylo průměrně odpovědno 6 108 pachatelů každý zkoumaný rok, což znamená čtyřikrát více pachatelů než míst.¹⁹

Místa s vysokým výskytem kriminality (*hot spots*) skýtají také velkou výhodu v ohledu stability a stálosti kriminality. Tato místa se v čase příliš nemění a stejně tak zůstává poměrně stabilní i kriminalita s nimi spojená²⁰, a proto zaměření se na místa při prevenci kriminality je opět mnohem efektivnější už jen proto, že počty míst přitahující kriminalitu lze postupně snižovat zaměřením se na konkrétní příčiny „problému“ (např. nepřehlednost). Další velká výhoda spočívá v tom, že místo „neklade odpor“. Zásah na místech (proti místům) je i z právního hlediska tedy jednodušeji obhajitelný před soudem než proti jednotlivým občanům z hlediska dodržování lidských a občanských práv.

Snižování možností pro páčání trestné činnosti na místech je podle Weisburda výhodné i pro státní rozpočet. Pokud je méně míst, kam musí policisté opakovaně vyjíždět na tísňová volání, stihnou více ostatní práce, například na poli prevence kriminality. Pokud je méně příležitostí k páčání trestné činnosti, přináší to i menší administrativní zátěž pro policisty i pro celý systém trestního řízení. Zaměření se na místa znamená eliminaci příležitostí ke spáchání trestných činů – s tím klesají i náklady spojené s odstraňováním jejich dopadů a také na „nápravu“ pachatelů. Efektivní policejní činnost tak spíše než v co největším počtu zadržených a odsouzených pachatelů spočívá v postupném odrazování pachatelů od překročení zákona²¹.

Otcové zakladatelé

Někteří autoři jako zakladatele filosofie community policing považují konzervativního politika, ministra vnitra a později ministerského předsedu Velké Británie v 19. století, sira Roberta Peela. Sir Robert Peel²² ještě jako poslanec parlamentu Velké Británie, prosadil v roce 1829 *Metropolitan Police Act*, který umožnil vytvořit placený profesionální policejní sbor v hlavním městě britského impéria – Londýně.

¹⁸ „Routine activities theory.“ Tamtéž. s. 4.

¹⁹ Tamtéž. s. 5.

²⁰ Např. ve Weisburdově analýze kriminality v Seattlu byly na konkrétních místech přibližně stejné počty trestných činů v roce 1989, kdy začal sledovat kriminalitu na *hot spots*, jako v roce 2002, kdy sledování skončilo. Tamtéž. s. 6.

²¹ Tamtéž.

²² Podle jeho jména vznikly lidové názvy pro policisty ve Velké Británii – „*Bobbies*“ (podle křestního jména Robert, tzn. Bobby) a v Irsku „*Peelers*“ podle příjmení.

Tento sbor měl podle Peela jako hlavní úkol prevenci kriminality, jež je podle něj účinnější než evidování a potrestání pachatelů po spáchání trestného činu.²³ Postupně se britský model organizace policejní práce začal zavádět i v USA (jako první v roce 1844 přistoupilo na placený policejní sbor město New York, který převzal tzv. *Devět Peelových principů policejní práce* (viz rámeček), ze kterých později vyšla i filosofie community policing a *problem oriented policing* Hermana Goldsteina. Tyto už téměř 200 let staré principy jsou totiž i nyní veskrze platné a aplikovatelné do současné policejní praxe.

Zakladatelem a „architektem“ *problem oriented policing* je profesor práva na *University of Wisconsin – Madison* Hermann Goldstein, který popsal tento model policejní práce ve své knize *Policing a Free Society* (1977) a pak v publikaci *Problem Oriented Policing* (1990).

Pokus ze 70. let o *team policing* sice nesplnil očekávání státních orgánů, ale potvrdil potřebu kvalitních informací a výzkumů na poli policejní práce v boji proti kriminalitě. V roce 1970 proto za pomoci finančního daru od *Ford Foundation* vzniká *Police Foundation* (Původně *Police Development Fund*). Účelem této neziskové organizace je „pomoci policii být efektivnější v její práci, ať už to je odrazení od vloupání, zabránění zranění při domácích sporech, nebo zlepšování vztahu mezi policií a komunitami, kterým slouží.“²⁴ *Police Foundation* se stala jednou z klíčových institucí ve zlepšování a zefektivňování policejní práce v USA a existuje dodnes - vydává publikace, zajišťuje odborné rady a pomáhá policejním oddělením s realizací jejich projektů.

V 90. letech navázaly na její činnost další instituce – pod americké ministerstvo spravedlnosti spadající *Office for Community-Oriented Policing Services*²⁵, vytvořený za účelem výzkumné vědecké podpory pro prosazování *community policing*. V roce 2001 vznikla další nezisková organizace *Problem Oriented Policing Center*²⁶, která se zaměřuje na vědeckou podporu při prosazování *problem solving* přístupu Hermana Goldsteina v USA. Všechny tři organizace spolu úzce spolupracují a vytvářejí vědeckou podporu zlepšování policejní práce v zámoří.

Peelovy principy

- I. Základním posláním policie je předcházet porušování zákona.
- II. Schopnost policie vykonávat své povinnosti závisí na tom, jak vlastní činnost obhájí před veřejností.
- III. Policie musí vystupovat tak, aby si zajistila dobrovolnou spolupráci veřejnosti při vymáhání práva.
- IV. Míra žádoucí spolupráce ze strany veřejnosti se v jednotlivých případech úměrně snižuje s tím, jak narůstá nutnost použití síly.
- V. Vstřícnost občanů si policie nemá získávat tím, že si je bude předcházet, ale z toho, že bude důsledně a nestranně prosazovat zákon.
- VI. Policie využívá násilí k prosazení zákonnosti a nastolení veřejného pořádku jenom tehdy, když se přesvědčování, doporučování i varování ukážou jako neúčelné.
- VII. Policie nesmí zapomínat, že je součástí veřejnosti – součástí placenou za to, že věnuje svůj čas práci pro bezpečí a blaho společnosti.
- VIII. Policie se nesmí odchýlit od svých běžných funkcí a přivlastňovat si úlohu justice.
- IX. Efektivita policejní práce se posuzuje podle absence kriminality, ne podle toho, jak je viditelná snaha policie bojovat proti kriminalitě.¹

Závěr

Community policing má za sebou 30 let postupného prosazování do praxe v policejních sborech po celých Spojených státech amerických. Na počátku stála velmi jedinečná a

²³ Peak, Kenneth J. Glenson, Ronald W. *Community Policing and Problem Solving. Strategies and Practices...*, s. 3.

²⁴ <http://www.policefoundation.org/> (ověřeno 7. 5. 2010)

²⁵ <http://www.cops.usdoj.gov/Default.asp?Item=35> (ověřeno 3. 5. 2010)

²⁶ <http://www.popcenter.org/about/> (ověřeno 4. 5. 2010)

bezprecedentní situace kriminality a bezpečnosti na území světové supervelmoci, způsobená řadou nakupených problémů od rasové segregace až po nespokojenost s válkou ve Vietnamu. I přes počáteční neúspěchy a hledání (jako například v podobě *team policing*) se v této nelehké situaci filosofie community policing postupně začala prosazovat na všech úrovních agentur vymáhajících právo.

Dnes v duchu principů community policing pracuje drtivá většina policejních sborů ve Spojených státech. Jejich zkušenosti mohou sloužit jako inspirace a poučení i v ostatních částech světa, kde se na zefektivnění policejní činnosti a spolupráce s občany na místní úrovni také pracuje.

Použitá literatura

Buerger, Michael E. *The Politics of Third-party Policing*. In Green, Lorraine Mazerolle. Roehl, Jan (eds.). *Crime Prevention Studies: Civil Remedies and Crime Prevention*. Criminal Justice Press, New York, 1998.

Mastrofski, Stephen D. *Policing for People*. Police Foundation: Washington D.C., 1999.

Peak, Kenneth J., Glenson, Ronald W. *Community Policing and Problem Solving: Strategies and Practices*. Pearson Education, NJ, 2002.

Scott, Michael S. *Problem Oriented Policing: Reflections on the First 20 Years*. U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services: Washington D.C., 2000.

Skogan, Wesley. Frydl, Kathleen (ed.). *Fairness and Effectiveness in Policing: The Evidence*. Committee on Law and Justice: Washington, 2004.

Weisburd, David. *Place Based Policing*. Police Foundation: Washington D.C., 2008.

Willis, James J. Mastrofski, Stephen D. Weisburd, David. *Compstat in Practice: An In-Depth Analysis of Three Cities*. Police Foundation: Washington D.C., 2003.

Použité elektronické zdroje

Oficiální webová stránka organizace *Police Foundation*: <http://www.policefoundation.org/> (ověřeno 7. 5. 2010)

Oficiální webová stránka organizace Office for Community-Oriented Policing Services: About Community-Oriented Policing Services. <http://www.cops.usdoj.gov/Default.asp?Item=35> (ověřeno 3. 5. 2010)

Oficiální webová stránka organizace *Problem Oriented Policing Center*: About POP Center. <http://www.popcenter.org/about/> (ověřeno 4. 5. 2010)

Další literatura k tématu

Felson, M. a R. V. Clarke. *Příležitost dělá zloděje: Praktická teorie prevence kriminality*. Praha: IKSP (nepublikováno) <http://www.ok.cz/iksp/docs/291.pdf> (ověřeno 10. 9. 2010)

IV.

COMMUNITY POLICING A NEZISKOVÉ ORGANIZACE¹

Daniela Jasovská, Michal Tošovský

Jedním z klíčových rysů práce policie v duchu myšlenky community policing je užší vazba mezi policisty a veřejností (schválně neříkáme, že je hlavním či jediným rysem - vždy je třeba mít na paměti, že usmívající se policista, který ví, kam patří, je jenom část úspěchu a další části - odpovídající pracovní podmínky, odpovídající způsob motivace a hodnocení, odpovídající díl odpovědnosti za vlastní rozhodnutí a další organizační změny „pod povrchem“ jsou neméně důležité). Tuto užší vazbu si ale policisté často představují tak, že každý občan, kdykoli ho policista požádá o spolupráci či informaci, mu rád, ochotně a bezodkladně vyjde vstříc. To je samozřejmě utopie a navíc – takový pohled je stále pohledem policisty, bez vcítění do potřeb a očekávání občana.

Je dobré si hned na začátku připustit, že zdaleka ne každý občan má a vůbec kdy bude mít chuť sdílet cokoli s policisty, pokud se nejedná o jeho bezprostřední problém. Nesouvisí to ani tak s pohledem veřejnosti na policii, ale s tím, jak jsme si ve společnosti zvykli žít – každý za svými zavřenými dveřmi, nezávisle na bezprostředním okolí.

A také je dobré si uvědomit, zda takový přístup je skutečně tím, co občané chtějí: když se sami stanou poškozenými, tak nejspíš ano. Čím vzdálenější je jim ale představa, že by sami mohli být obětí trestného činu, tím méně myslí na policii a na to, jak by mohli posílit vlastní bezpečnost.

Neziskové organizace jsou v tomhle jiné – často se zabývají právě problémy, které je zdánlivě nezasahují: zdaleka ne každý, kdo se nějakým způsobem angažuje např. v problematice drog, dopravní bezpečnosti či pomoci některé znevýhodněné skupině obyvatel je touto problematikou bezprostředně zasažen. Přesto v sobě ale nachází motivaci, aby se snažili aktivně ovlivňovat svoje bližší či vzdálenější okolí. Ne nadarmo se neziskové organizace a jejich aktivity označují souhrnně jako občanská společnost – je tvořena sítí aktivit a zájmů občanů; přesněji těch z občanů, kteří jsou ochotni věnovat svůj čas ve prospěch obecně prospěšných cílů. A řada z nich má určitou souvislost s bezpečností. Co z toho plyne?

- Ne všichni občané mají zájem spolupracovat s policií.
- Ti, kteří by mohli mít zájem, si spolupráci asi představují jinak než policisté.
- Ne všichni občané mají zájem podílet se na rozvíjení svého okolí.
- Ti, kteří zájem mají, se věnují tématům, která si sami zvolili a považují je za důležitá.

¹ Tento text byl původně napsán jako podkladový materiál k přednášce na konferenci o community policing, kterou organizovalo KŘP Moravskoslezského kraje v Kravařích v říjnu 2009

- Ve vztahu policie a veřejnosti přesto existuje skrze aktivity neziskových organizací obrovský potenciál, který může být využit, pokud policie vystihne jeho směr.

Jak už bylo naznačeno, řada činností neziskových organizací každodenně přispívá tvorbě bezpečného prostředí – jak pro veřejnost, tak i pro policisty. Ne všechny z těchto aktivit jsou z pohledu policie užitečné – ale často je to spíš proto, že se policisté nechtějí vzdát svého pohledu na svět. Bezpečnost však nemá jen trestněprávní rovinu – má tolik rovin, kolik různých obav dokáže v lidech vyvolat jejich okolí. Pokud se na ně policisté dívají jinak, než obvykle, mohli by vidět nové cesty, jak řešit bezpečnostní problémy, na které každodenně naráží. A uvidí, že v řadě z nich už občané k řešení významně přispívají.

Nové postupy, nová legislativa

Domácí násilí

Kdybychom se zeptali, až na výjimky budou jistě všichni souhlasit s tím, že domácí násilí je závažný jev, který vyžaduje ze strany policie razantní postup. Není to ale tak dlouho, kdy policisté neměli v rukou právní nástroj, jak s domácím násilím a jeho pachateli naložit – dařilo se to jen ve výjimečných případech (které byly často výjimečné zejména četností a intenzitou útoků). Jen o trochu dále v minulosti byla situace ještě trochu jiná – co se doma navaří, má se tam i sníst, řekl by leckdo. Setrvalá aktivita několika neziskových organizací ale přinesla velice účinný nástroj – zákon na ochranu před domácím násilím č. 135/2006 Sb.

Neziskové organizace nejen dlouhodobě rozšiřovaly veřejné povědomí o tom, že domácí násilí není ryze soukromou věcí mezi útočníkem a obětí, ale také hledaly způsoby, jak vhodně tuto problematiku zapracovat do českého právního řádu a jak ji metodicky uchopit tak, aby byla použitelná jednotlivými policisty a aby byla účinná. Do kampaně dokázaly neziskové organizace zapojit i významné firemní partnery, kteří ji spolufinancovali. Během několika krátkých let se podařilo zcela změnit celospolečenský postoj k této problematice – a díky aktivitě nevládních organizací mají oběti domácího násilí řadu možností, jak svou situaci řešit a kde se o ní poradit. A policie dostala do ruky účinný nástroj, jak řešit do té doby „neřešitelný“ problém – a často přímo na místě ve spolupráci s místními neziskovými organizacemi.

Některé organizace činné v dané problematice

ROSA / www.rosa-os.cz

Bílý kruh bezpečí | www.bkb.cz

DONA linka / www.donalinka.cz

Obchodování s lidmi

Oběťmi obchodování s lidmi jsou převážně „bezejmenné“ ženy z méně rozvinutých zemí Evropy – nejsou vidět, a proto na srdci leží málokomu. Škody, které „obchod s bílým masem“ páchá na životech konkrétních lidí, jsou ale nezměrné – a jeho organizovanost jej řadí mezi nejzávažnější trestné činy. I v této vysoce specifické problematice jsou neziskové organizace aktivní – a dokázaly nabídnout to, co se policii dlouhodobě nedařilo: Poskytovat anonymní pomoc obětem bez hrozby sankcí ze strany státu (třeba prostřednictvím cizinecké policie). I díky jejich přičinění mohlo Ministerstvo vnitra spustit program ochrany obětí obchodování s lidmi, do něhož bylo od roku 2004 zařazeno více než 30 obětí.

Některé organizace činné v dané problematice

La Strada ČR / www.strada.cz

Oběti trestných činů

Přestože v kriminologických kurzech a učebnicích se o sekundární viktimizaci píše už desítky let, v mašinerii každodenního vyšetřování jsou oběti trestné činnosti stále na prvním místě objektem, který je třeba vytěžit. Je vcelku pochopitelné, že policie své úkoly vidí jinde než v péči o oběti – a je proto i pochopitelné, že roli obhájce přirozených zájmů obětí přijal někdo jiný: byly to opět především neziskové organizace, které usilovaly o zlepšení situace obětí při prvotním kontaktu s policií.

Speciálně upravené výslechové místnosti pro práci s dětskými svědky či oběťmi a propracované postupy pro práci se specifickými skupinami obětí, které zmírňují jejich sekundární viktimizaci se stávají pomalu samozřejmostí. Je ale zřejmé, že bez přispění neziskových organizací by podobný posun trval o mnoho déle.

Některé organizace činné v dané problematice

Bílý kruh bezpečí | www.bkb.cz

Diskriminace a sociální vyloučení

V sociálně vyloučených lokalitách, které obývají převážně Romové, má policie dlouhodobě problém proniknout mezi jejich obyvatele. Má tak omezené možnosti zabývat se specifickou kriminalitou a souvisejícími problémy, která jejich obyvatele postihuje (např. lichva, předlužení) a dále je posouvá za hranici zákona při zajišťování obživy. Není sice v silách neziskových organizací tuto situaci vyřešit – dokáží ale účinně pomoci například zaměstnáním romských asistentů policie či úvěrovým poradenstvím pro předlužené obyvatele sociálně vyloučených lokalit.

Podobně neziskové organizace vypomáhají i v oblasti diskriminace, na kterou nově zaměřil pozornost tzv. antidiskriminační zákon, přijatý Poslaneckou sněmovnou v letošním roce. V minulých letech se aktivně podílely na tvorbě vzdělávacích materiálů a pořádání desítek antidiskriminačních tréninků tak, aby policisté byli na změnu legislativy včas připraveni.

Některé organizace činné v dané problematice

Poradna pro občanství, občanská a lidská práva | www.poradna-prava.cz

Člověk v tísni | www.clovekvitisni.cz

Vzájemné soužití | www.vzajemnesouziti.estranky.cz

Měkké přístupy v policejní práci

Budeme-li mluvit obecně o tzv. *měkkých* přístupech v policejní práci (mezi něž spadá i filosofie community policing), je přínos neziskových organizací neoddiskutovatelný. Z jejich iniciativy vyšla řada připomínek k projednávaným zákonům, týkajícím se bezpečnosti, řada vzdělávacích programů byla v minulosti financována z peněz soukromých dárců prostřednictvím nadací, mnohé neziskové organizace se podílejí na rozvíjení každodenní policejní praxe, která lépe odpovídá očekávání občanů. Spíše než kapacita zabývat se takovými přístupy na straně neziskových organizací je problémem kapacita policejní organizace nové přístupy akceptovat a začlenit do praxe – a přesto se tyto organizace nevzdávají a pokouší se policii ulehčovat její úsilí při hledání způsobů, jak uspokojivě řešit problémy občanů.

Některé organizace činné v dané problematice

ProPolice/Otevřená společnost | www.pro-police.cz

Partners Czech | www.partnersczech.cz

Sdružení pro probaci a mediaci v justici | www.spj.cz

Prevence kriminality a ochrana specifických skupin obyvatel

Ochrana spotřebitelů a poradenství

V Česku působí desítky neziskových organizací, které se zabývají ochranou spotřebitelů před nejrozličnějšími nástrahami, které jim přináší nepřehledná nabídka stále nového a nového zboží. I díky jejich aktivitě jsou výrobci povinni dodržovat nejrozličnější standardy a poskytovat informace o původu, složení a vhodném využití jejich výrobků. Podobné organizace jsou schopné vyřešit řadu stížností, které by jinak velmi pravděpodobně skončily na stole policie. Sdružení se tak nejen podílejí na vytváření prostředí, ve kterém se spotřebitelé mohou lépe orientovat, ale nadto policii šetří její čas.

Mnoho času policistům ušetří i občanské poradny – řada dotazů, které by nejspíše jinak směřovaly na policii, je vyřízena právě těmito organizacemi. V současné době je možné poradnu najít v každém větším městě – samotná možnost odkázat občany na některou z nich může pro policisty znamenat velkou pomoc.

Některé organizace činné v dané problematice

Sdružení obrany spotřebitelů | www.spotrebitele.info

Asociace občanských poraden | www.obcanskeporadny.cz

Ochrana mládeže

Snaha policie působit preventivně mezi mládeží je dobře viditelná. Na území každého krajského ředitelství se každý rok odehrají desítky prezentačních akcí pro děti a policisté navštíví se svými přednáškami stovky tříd. Vedle toho se ale děje spousta jiných věcí, na nichž se policie nepodílí, a přesto významně přispívají k tomu, že mládež má náplň pro svůj volný čas. Díky neziskovým organizacím.

Na prvním místě je třeba zmínit **sportovní kluby** – najdou se v každém menším městě, určitě jich na území ČR působí tisíce, možná i desítky tisíc. Na druhém místě pak různá **nízkoprahová zařízení** – slouží jako vhodný doplněk aktivit pro děti, jimž rodiče účast na organizovaných sportovních aktivitách nemohou nebo nechtějí zaplatit. Bez nadsázky je tak možné říct, že díky aktivitě neziskových organizací denně desítky tisíc dětí mají náplň pro svůj volný čas – jak by to vypadalo, kdyby ji neměly, je lepší si vůbec nepředstavovat.

Některé organizace činné v dané problematice

Proxima Sociale | www.proximasociale.cz

Potenciální oběti trestných činů

Se sportovními aktivitami souvisí další činnost neziskových organizací, která významně ovlivňuje stav bezpečnosti. Jsou jím nejrozličnější kurzy bezpečného chování a sebeobrany, které v každém větším městě občas pořádá některý ze zdejších klubů bojových sportů. Díky nim např. ženy vědí, na co si dávat pozor při večerních cestách domů a jak se bránit v případě, že by se dostaly do nebezpečné situace.

Některé organizace činné v dané problematice

Tilius | www.tilius.cz

Drogově závislí

Policisté často nejsou ochotni připustit, že aktivity nejrozličnějších neziskových organizací, které pomáhají drogově závislým, jsou užitečné. Jistě, řada uživatelů drog má skutečně problémy se zákonem – pokud si musí každý den sehnat peníze na svoji dávku a nemají dostatečný zdroj příjmu, dříve nebo později začnou poškozovat svoje okolí. Substituční

programy zmírňují toto riziko.

Společně s výměnou injekčních stříkaček, jíž ochránci zákona také nebývají obvykle nakloněni, omezuje riziko přenosu nejrozumnějších chorob, včetně žloutenky typu C či HIV. Právě výměna jehel ale chrání i je – bez ní by riziko nákazy při zákroku vedeném proti drogově závislému bylo o mnoho vyšší, než v současnosti.

Některé organizace činné v dané problematice

Drop In / www.dropin.cz

Sananim / www.sananim.cz

Občané proti závislosti | www.obcaneprotizavislostem.cz

Imigranti

Už nějakou dobu je Česko cílovou zemí pro pracovní migranty z východní Evropy a Asie. Mnozí z nich investovali všechnu majetek a často se zadlužili, aby mohli žít a pracovat v bohatší zemi – a na návrat tak nemohou ani pomyslet. Při ztrátě práce však de facto přichází o legální povolení k pobytu a dostávají se do hledáčku cizinecké policie.

Řada neziskových organizací usiluje o to, aby se pobyt cizinců v podobných případech podařilo včas legalizovat a předejít tak dalším zbytečným problémům a hrozbám, které „život za hranou“ může přinést nejen dotčeným imigrantům, ale i všem v jejich okolí. Opět – i když všichni policisté s tím zřejmě nebudou souhlasit – přispívají tak k větší bezpečnosti ve společnosti a do jisté míry v dobrém slova smyslu „připravují policisty cizinecké policie o práci“.

Některé organizace činné v dané problematice

Poradna pro uprchlíky | www.uprchlici.cz

Organizace pro pomoc uprchlíkům | www.opu.cz

Centrum pro integraci cizinců | www.cicpraha.org

Policejní práce a pravomoci

Specifickou skupinou neziskových organizací a aktivit občanů, které mají vliv na bezpečnost prostředí, jsou iniciativy, které se soustředí na kritiku policie a jejích pravomocí. Většina těchto iniciativ ale proti policii jako takové nic nemá a její roli ve společnosti uznává – pouze považují za důležité připomínat, že boj s kriminalitou by měl mít jasná a pro všechny platná pravidla a jeho meze by neměly překračovat hranice práv jednotlivců více, než je nezbytně nutné. Druhý rys, který je většině těchto organizací společný, je jejich konstruktivní kritika na adresu policie – obvykle se snaží přicházet s konkrétními návrhy, co by bylo zapotřebí udělat, aby podle nich nepřijatelný stav věcí byl napraven.

Je celkem pochopitelné, že činnost těchto organizací není pro policisty snadné akceptovat, a tak jimi nabízené recepty policie přijímá jen nerada, protože jsou často v přímém rozporu s přáním policie (například v požadavku většího přístupu veřejnosti ke kontrole činnosti policie). Stačí ale pootočit jejich argumentaci z roviny „správných idejí“ do roviny „kvality řízení“. Veřejná kontrola činnosti policie totiž není jen zárukou toho, že policie nedělá nic špatného. Je rovněž zárukou, že to co dělá, dělá nejlépe, jak dokáže; právě odstup či pohled zvnějšku totiž policii umožní stanovit takové standardy vlastní práce, které budou skutečně odrážet to, co veřejnost od policie očekává. A právě díky ní se policie a veřejnost mohou shodnout na tom, co to vlastně je „bezpečnost“.

Některé organizace činné v dané problematice

Liga lidských práv | www.llp.cz

Iuridicum Remedium | www.iure.org

„Klasické“ neziskové organizace

Záběr neziskových organizací je však ještě širší – už jsme hovořili o sportovních klubech. Ty jsou odedávna přirozenou součástí života místních komunit, a tak nás ani nenapadne uvažovat o nich jako o neziskových organizacích; fakticky jimi ale jsou.

A totéž platí i pro řadu dalších – například postupně ožívající okrašlovací spolky. Už dávno se v kriminologii prosadila teze, podle níž tam, kde se lidé cítí dobře, dochází v menší míře k narušování veřejného pořádku a překračování zákona – o důvodech se netřeba rozepisovat. Ač si to mnohdy ani policisté, ani tito „spolkaři“ neuvědomují, jejich aktivita má kromě úsilí o budování příjemného místa k životu i bezpečnostní rozměr.

Jiným příkladem mohou být Sbory dobrovolných hasičů – jejich přispění k bezpečnosti je rovněž neoddiskutovatelné. Svou roli mohou sehrát i další – např. církve, myslivci, zahrádkáři, rybáři – ti všichni utváří občanskou společnost a jsou organizovaní v neziskových subjektech; když nic jiného, jejich organizace jsou pro policii velice efektivním kanálem pro šíření preventivních rad či získávání informací o bezpečnostních otázkách.

Závěr

Všechny organizace, o nichž mluvíme, disponují množstvím informací, dovedností a expertů, kteří mají s jednotlivými problematikami dlouholeté zkušenosti. Jejich spolupráce s policií je však obvykle omezena objemem financí, které si samy na své aktivity dokáží sehnat od soukromých dárců a v rámci konkrétních projektů od jednotlivých ministerstev či z unijních zdrojů. Dělají proto pouze to, co považují ze svého pohledu za účelné a těžko tak od nich policie může očekávat, že začnou dělat něco jiného. Nic však policii nebrání jejich užitečnost ocenit a hledat způsob, jak výsledky činnosti nevládních organizací skloubit s vlastními cíli (mezi nimiž by budování bezpečného prostředí mělo být na prvních místech).

Z výčtu všech aktivit je zřejmé, že veřejnosti – pokud ji vnímáme jako aktivity neziskových organizací – bezpečnostní problematika vůbec není lhostejná. Pouze se vzpírá tomu, vidět ji skrze kategorie trestního práva. Snaží se působit tam, kde vnímá reálné problémy a hrozby – a často zde působí velice efektivně. Dělají tedy přesně to, co se od policistů očekává v souladu s community policing – že se budou na místní úrovni zaměřovat na konkrétní problémy, budou hledat možnosti omezení jejich dopadů v současnosti a oslabení jejich ničivého potenciálu do budoucna.

Cíle policie a neziskových organizací jsou často stejné – jedná se vždy o jednu a tutéž bezpečnost. Pokud policie skutečně změní svůj pohled na bezpečnostní problematiku v souladu s principy community policing, rázem se jí otevře řada dveří, která se do té doby zdála zavřená.



KRIMINALITA VE MĚSTECH. JAK NA NI?¹

Michal Tošovský

Návod, jak se vypořádat se zločinem ve městech, zatím nikdo nevymyslel. Řada lidí - a tím nemáme na mysli jenom policisty přímo v ulicích - se o to ale už dlouhá léta pokouší. Jeden ze způsobů, který se zatím moc neprosazuje, je zaměření na konkrétní místa ve městě. Narozdíl od zločinců a jejich obětí je totiž najedete vždy na stejném místě.

Mapy se zapíchanými špendlíky podle výskytu trestné činnosti zná asi každý - není ale zvykem zabývat se tím, co shluky špendlíků mohou znamenat pro prevenci kriminality. To se rozhodl změnit profesor kriminologie a trestního práva z university College Park v Marylandu David Weisburd. Jeho návrh vychází z prostého zjištění, že zločin ve městech se koncentruje vždy na pár místech, která jsou pro něj příhodná. Takových míst je omezené množství - pokud se na ně policie zaměří a zločin na nich omezí, konkrétní typ kriminality se zmírní nebo dokonce vytratí, protože nebude mít, kam se přesunout.

Výhody "místa"

Zní to jako pohádka, ale Weisburd ji podpořil i několika zajímavými argumenty.

1. Míst je méně než zločinců

Je pravda, že zločinců je méně než spáchaných trestných činů, stejně jako je méně míst, na kterých k nim dojde. Podle studií, ze kterých Weisburd vychází, dojde ve městech k polovině trestných činů na 3-4% míst. Je proto rozumné se zaměřit na tato místa; aby mohli ovlivnit stejné množství zločinů tím, že budou chytat ty, kdo je spáchali, museli by policisté pochyťat cca 15% všech pachatelů ve městě, tedy zhruba čtyřikrát tolik, kolik je míst se stejným nápadem kriminality. Navíc je musí vypátrat (narozdíl od míst, která nikam neutečou) a mohou počítat s tím, že „díru na trhu“ po jejich polapení zaplní další pachatel.

¹ Tento text původně vznikl jako článek pro server www.policista.cz; jedná se o české shrnutí článku Weisburd, D. *Place-Based Policing. Ideas in American Policing* #9. Police Foundation: Washington, D.C., 2008.

2. Místo zůstává "na místě"

Místa, která přitahují kriminalitu, se v čase příliš nemění. Souvisí to s tím, kdo v daném místě bydlí a podniká, s tím, jaký je pohyb lidí na ulicích atp. To jsou věci, které se nezmění ze dne na den - pokud na místa policie zaměří svou pozornost, nemůže udělat chybu a může si být jistá, že práce, kterou policisté odvedou, bude mít dopady i v následujících týdnech a měsících.

3. Počty míst, která přitahují kriminalitu, lze snižovat

Jak už bylo řečeno, kriminalitu přitahují určitá místa. To se přitom netýká jenom čtvrtí, ale i konkrétních ulic a nároží v nich - i ve čtvrtích, obecně považovaných za nebezpečné, se najdou místa, kterých se to týká především a místa, která jsou zcela bezpečná. Pokud se prevence kriminality v těchto místech zaměří na projevy zločinnosti, je téměř jisté, že se zločinci jednoduše přesunou za roh a počkají si, až policejní aktivita opadne, aby se mohli vrátit zpět. Zaměří-li se však na to, co způsobuje, že místo je pro kriminalitu příhodné a tyto podmínky odstraní, připraví tak zločince o jejich přirozené prostředí.

4. Méně míst, méně nákladů

Snižování možností pro páčání trestné činnosti má hned několik výhod pro státní rozpočet. Pokud je méně míst, kam musí policisté stále dokola vyjíždět na tísňová volání, stihnou více ostatní práce. Pokud je méně příležitostí k páčání trestné činnosti, přináší to i menší administrativní zátěž pro policisty i pro celý systém trestního řízení. Pokud klesá množství spáchaných trestných činů, klesají i náklady spojené s odstraňováním jejich dopadů. Nižší počet spáchaných trestných činů ve výsledku znamená i menší náklady na "nápravu" jejich pachatelů.

5. Místo neklade odpor

Při potírání kriminality policisté často balancují na hraně zákona a vystavují se nebezpečí nejruznějších obvinění ze strany těch, vůči nimž je zasahováno (a nezářka i ze strany těch, v jejichž prospěch policie zasahuje). V místech se zvýšenou mírou ohrožení to tak ale často není - například na letištích nebo v okolí stadionů při fotbalových utkáních jsou občané k práci policie shovívavější a jsou ochotnější se podřídít pokynům a požadavkům policie. Zásah na místech (proti místům) je i z právního hlediska snáze obhajitelný než proti jednotlivým občanům - nejenom kvůli požadavku na dodržování standardů lidských a občanských práv, ale i kvůli tomu, že místa se pravidlům nestaví na odpor.

6. Trestní právo nestačí

Policisté mají ve zvyku dívat se na svět okolo sebe výhradně skrze trestní právo - tam, kde se aktuálně neděje nic, co je s ním v rozporu, se cítí neužiteční. Ovlivnění kriminality a její vazby na místo ale vyžaduje i jiné nástroje - různé prvky občanského a správního práva, spolupráce s úřady a "využívání" jejich kompetencí mají na kriminalitu zásadnější vliv, než kvalitní zdokumentování jednotlivých případů a jejich dovedení až před soud.

Co vlastně je "místo"?

Místem v tomto pojetí může být jeden blok v ulici, ale i jeden vchod do domu či naopak větší oblast, vymezená několika ulicemi. V každém případě ale platí, že místo musí být jasně

rozpoznatelné - a to nejen v očích zkušených policistů, kteří o nich zpravidla stejně vědí, ale i v očích jejich vedoucích, kteří určují, kde budou sloužit. K tomu je ho ale třeba umět popsat - a tím se dostáváme k tomu, co z Weisburdova nápadu pro policii plyne.

Co s tím?

Weisburd si uvědomuje, že pro většinu policistů výše popsané nevypadá jako něco nového - a připouští, že obvyklá reakce nejspíš bude, že policie se na místa samozřejmě už dávno zaměřuje. Je to skutečně tak - mapy se špendlíky existují snad od doby, kdy byly špendlíky vynalezeny. Problém však vidí někde jinde - v práci se statistikou. Tvrdí, že pokud má policie jeho teze přijmout, musí změnit základní jednotku analýzy při snaze porozumět zločinnosti a něco s ní udělat.

Součástí policejní práce je už řadu let popis trestných činů a jejich pachatelů. Přestože do statistik se zanáší obvykle i adresa a čas události, nelze se z nich o povaze místa a okolnostech, které vedly k trestnému činu, dozvědět takřka nic. Přitom tyto informace by měly být stejně bohaté jako informace, které mají vést k identifikaci a dopadení pachatele.

Podobně je to i s dalším nástrojem - operační důstojníci a policejní velitelé mají stále lepší přehled o tom, kde se policisté ve službě právě nacházejí. Tento přehled ale vyžadují hlavně proto, aby mohli v případě potřeby povolát policisty na místo, kde jsou zrovna potřeba (kde se něco stalo). Zájem o vliv přítomnosti policistů na určitých místech na páčání trestné činnosti se omezuje na obecné konstatování, že přítomnost policistů v ulicích snižuje ochotu k páčání trestné činnosti. Jak ale skutečně ovlivňuje přítomnost policistů na konkrétních místech a situacích, studuje málokdo.

S tím souvisí i rozdělení území do okrsků - nejde jenom o to, aby každé místo měl na starosti nějaký policista, ale i o to, aby místa s velkým výskytem trestné činnosti měl na starosti dostatek policistů. Řečeno trochu s nadsázkou - když už kreslit okrsky do mapy města, tak do mapy se zapíchanými špendlíky a okolo jejich shluků.

Weisburd uzavírá, že tento přístup má přitáhnout pozornost policistů na kontext, v němž lidé na jednotlivých místech žijí - protože jsou důležitou součástí prostředí, které přináší kriminalitu. Mají-li však policisté centrum svojí pozornosti přesunout z jednotlivců na místa, musí důraz na počet usvědčených pachatelů ustoupit důrazu na pocit bezpečí lidí. Protože - jak říká známá poučka - nejlépe vyřešený zločin je ten, který se vůbec nestal.

VI.

V ČEM JE COMMUNITY POLICING NOVÉ?¹

Michal Tošovský

Motto: Mění-li se svět, nevyhne se změna ani policii.

Asi nebude těžké shodnout se na tom, že svět a jeho problémy se mění – a pokud má policie být schopna na tyto proměny reagovat, musí pro to také hledat nové cesty. Jaké jsou ony zásadní změny, které potkaly svět, a které se týkají činnosti policie?

Společnost nedrží pohromadě. Tradiční hodnoty se postupně rozpadají, roste důraz na individualitu a schopnost pomoci si vlastními silami, prohlubuje se nezájem o otázky, která se nás bezprostředně (a negativně) nedotýkají.

Média přestávají informovat, a stále více se orientují na zábavu. Přiměřenost či komplexnost informací ustupuje do pozadí, vše se podřizuje základnímu cíli – udržet pozornost publika.

Technologie zrychlují pohyb lidí i informací. Pohyb osob z místa na místo je neúměrně rychlejší a díky tomu stále více anonymní. Jsme schopni vytvářet, zpracovávat a uchovávat nesmírné množství informací.

Legislativa je stále složitější. Lidská vynalézavost je neomezená, zákony proto přináší stále detailnější upřesnění toho, co je a není přípustné.

Všechny výše uvedené oblasti prochází neustálou proměnou – přitom máme pocit, že v celkem nedávné době ještě fungovaly „normálně“: lidé o sebe měli navzájem zájem, z médií se člověk dozvěděl skutečně důležité věci, technologie lidem pomáhaly, aniž by jim současně komplikovaly život a zákony byly jednoduché, protože každý věděl, co se sluší a patří. Bohužel, nic z toho už neplatí a zdá se být celkem jasné, že už ani nikdy platit nebude. Co s tím? Nezbývá nám nic jiného, než se s tím vědomím naučit žít a zvyknout si.

¹ Tento text vznikl původně jako podkladový materiál pro potřeby POPS VPŠ a SPŠ MV v Praze v červnu 2010.

Co změny ve společnosti znamenají pro policii?

Společnost nedrží pohromadě.

Přestává být jasné, jestli existuje něco jako „společný zájem“ nebo „společná poptávka“ ze strany veřejnosti vůči policii. Jistě i nadále platí, že lidé chtějí žít v bezpečném prostředí – ale jeho konkrétní podoba se může lišit od místa k místu, napříč věkovými či sociálními kategoriemi obyvatel. Úkolem policie je „chránit bezpečnost osob a majetku a veřejný pořádek“ – a to napříč těmito odlišnými zájmy, ne jim navzdory. Pokud ale každý vnímá pojem „bezpečnost“ či „bezpečí“ jinak, co má policie dělat?

- **Policii nezbyvá nic jiného než ptát se, co každá z těchto skupin očekává, co vyžaduje – a snažit se hledat kompromisní řešení.**

Technologie zrychlují pohyb lidí i informací.

Na jedné straně, policie získala ohromující možnosti administrace a kontroly vlastní práce – cokoliv je možné velmi snadno statisticky vyhodnocovat, porovnávat s okolím apod. Následkem toho ale je nutný tlak na zjednodušování zaznamenávaných informací (oblíbený přííměr - odhalení pachatele neplacení výživného má ve statistice stejnou hodnotu jako odhalení pachatele loupežného přepadení), což může vést a často vede k zjednodušování v obsahu policejní činnosti. Výsledkem je, že policie ví, **kolik toho dělá**, ale nezajímá se už tolik o to, **co dělá**; výsledkem je „čárkový systém“ a ztráta smyslu policejní práce.

- **Policie se musí začít zabývat tím, k čemu slouží informace, které má a zda jsou využity tím nejlepším způsobem. Jak se pracuje se sbíranými daty? Na co ukazují? Co se z nich dá vyvodit? Nestálo by za úvahu některé zjišťované informace nahradit jinými? Atd.**

Na druhé straně, informační a ostatní technologie dávají netušené možnosti taky pachatelům trestné činnosti. Nejen že se objevily zcela nové trestné činy, ale i ty nejběžnější změnily svou povahu. Pachatelé jsou mnohem více mobilní, mnohem lépe vybavení, dokáží mnohem lépe předvídat schopnost policie zasáhnout proti nim. V jistém smyslu lze tvrdit, že jsou vždy o krok napřed. Dohánět je stojí obrovské úsilí, čas a prostředky – a i když se policii daří odhalovat a dopadnout řadu pachatelů, na jejich místo vždy nastoupí další a koloběh začíná nanovo. Co s tím?

- **Policie se musí vedle odhalování a dopadání pachatelů trestné činnosti intenzivně zabývat tím, jak zmenšit prostor pro páchaní trestné činnosti. Šetří to čas, peníze i síly.**

Média přestávají informovat.

Na jednu stranu stále zůstává úlohou médií přinášet objektivní a nezkreslené informace o tom, co se děje (jiná otázka je, nakolik se to daří v praxi uskutečnit a zda je k tomu vůbec vůle), z opačného pohledu jsou média stále více odrazem toho, co přitáhne a udrží pozornost jejich průměrného diváka (posluchače, čtenáře...). Lidské vnímání je bohužel mnohem více otevřené zprávám, které jsou překvapivé či šokující – a podle toho se média zařizují. Na policii je tak nejvíce zajímaví její přešlapy a protiprávní jednání policistů, až na třetím místě jsou úspěšné akce. Zkrátka, je velice těžké dostat do médií pozitivní zprávy o tom, co se policii povedlo.

Současně platí, že největší vliv na vnímání policie má vlastní zkušenost nebo zprostředkovaná osobní zkušenost někoho blízkého. Vypadá to beznadějně – celostátní média sbírají celostátně zprávy o tom, co se policii nedaří a důvěra vůči policii podle toho vypadá. Může s tím policie vůbec něco dělat?

- **Policie s tím musí něco dělat. Hlavní díl propagace dobré práce policie musí přicházet skrze osobní zkušenost, informovanost o činnosti policie. Policie musí**

mnohem více dbát na to, aby jednotliví policisté svým jednáním bezprostředně přispívali k pocitu bezpečí obyvatel – tedy tak, aby to obyvatelé mohli vidět, pocítit.

- Jakékoliv nedostatky v činnosti policie musí být nejen co nejrychleji a transparentně řešeny, ale nesmí být bagatelizovány jako „selhání jednotlivce“. Svůj díl hraje vždy i to, že „systém“ toto selhání umožnil a obvykle po nějakou dobu toleroval. To je třeba vždy důkladně zkoumat.

Legislativa je stále složitější.

Zákony a jejich výklad zužují prostor pro použití zdravého rozumu či „osvědčených“ receptů – ať už z důvodu ochrany soukromí, lidských práv či omezení možností korupce či zneužívání pravomocí policistů. To je fakt, se kterým nelze nic dělat. Ačkoli základní myšlenka, kvůli níž státy zřizují policii, se od dob četnictva nezměnila, podmínky jejího fungování se proměnily zcela zásadně. Oprávnění policistů jsou postupně zpřesňovány až do té míry, že se policisté mnohdy cítí bezmocní – na spoustu nepravostí nemají páku, protože jim zákon nedává dostatečné pravomoci. Jsou ale policisté opravdu bezmocní?

- **Nejsou. Stále platí, že musí být schopni poradit si v každé situaci, ale čím dál tím víc také platí, že si nemohou vystačit jenom s vlastními silami (či pravomocemi) a musí pro nápravu nepravostí hledat partnery.**

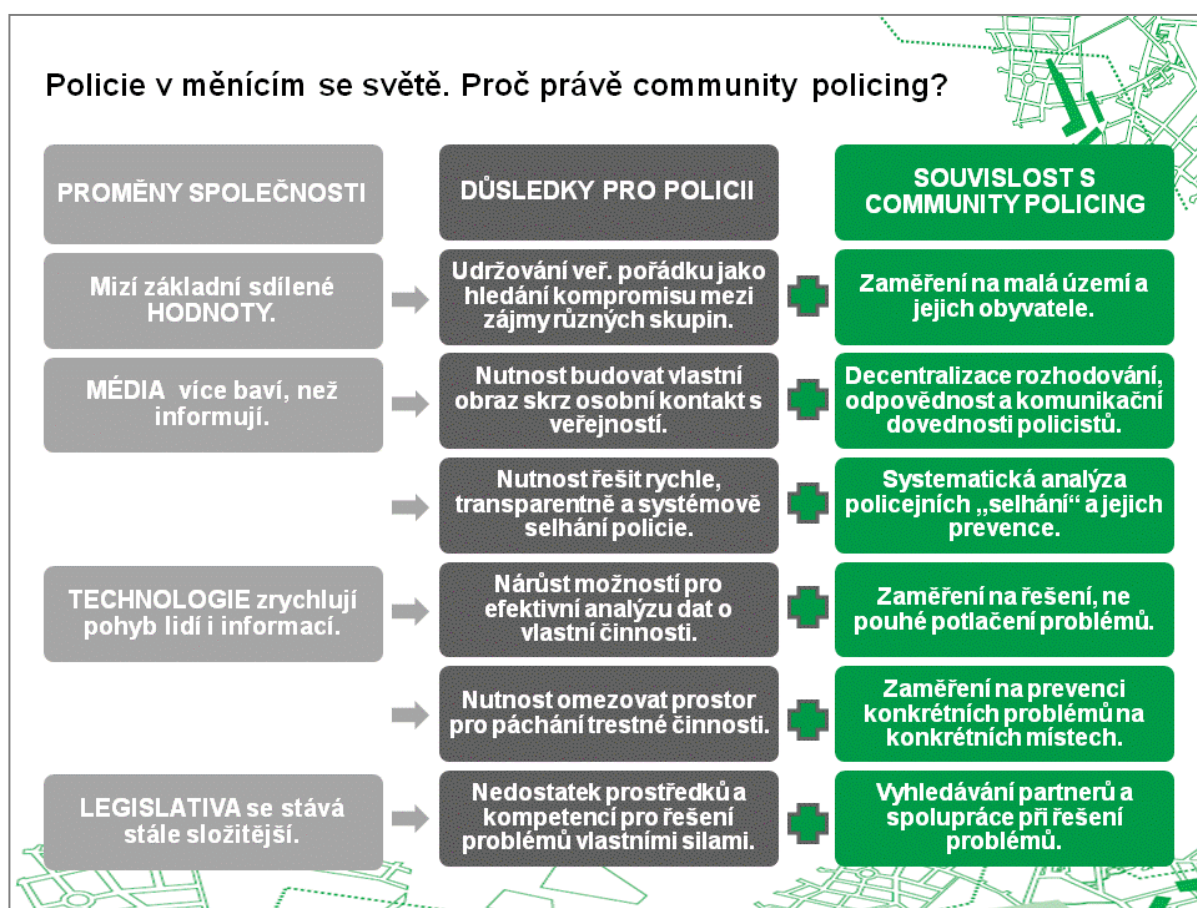
Shrnutí

Na začátku jsme se shodli na tom, že se svět za poslední půlstoletí zásadně proměnil. Shrňme si ještě jednou, co tahle proměna znamená pro policii:

- Policie musí být schopná hledat spoustu dílčích řešení na dílčí problémy dílčích skupin občanů – a vyvažovat je tak, aby žádná z těchto skupin nebyla krácena na svých právech a na svém pocitu přístupu ke spravedlnosti a ochraně ze strany státu.
Proto se community policing zaměřuje na malá území a jejich obyvatele.
- Policie musí zkoumat, zda to, co dělá, přináší efekt v podobě zvýšení bezpečnosti a pocitu bezpečí obyvatel. Stejně jako jsou různí lidé, různé jsou i jejich problémy a cesty k jejich vyřešení.
Proto se community policing zaměřuje na řešení problémů, ne jen na jejich dočasné potlačení.
- Policie musí věnovat více úsilí předcházení trestné činnosti a zmenšování prostoru pro její páchaní.
Proto se community policing zaměřuje na prevenci konkrétních problémů na konkrétních místech.
- Policisté musí být vidět – ne jako vzdálený dohled (autohlídka) či věšák na uniformu (pěší hlídka), ale jako lidé, kteří mají zájem pomoci lidem s jejich běžnými obavami a starostmi o jejich bezpečnost.
Proto community policing staví na decentralizaci rozhodování u policie, odpovědnosti policistů a jejich schopnosti komunikovat.

- ➔ Situace, které souvisí s bezpečností a policisté je musí řešit, často přesahují jejich pravomoci.
Proto se community policing zaměřuje na vyhledávání partnerů a řešení ve spolupráci s nimi.
- ➔ Policisté jsou pod permanentním dohledem médií, tlak na bezchybnost jejich chování a vystupování je stále silnější.
Proto je součástí community policing i systematická analýza policejních „selhání“ a úsilí předejít jejich opakování.

Na dalších stranách jsou tyto změny a jejich dopady na činnost policistů Služby pořádkové policie znázorněny pomocí diagramů.



Cíle policisty Služby pořádkové policie

TRADIČNÍ POJETÍ COMMUNITY POLICING

- ✓ Vykonávat dohled
- ✓ „Být vidět“
- ✓ Vyhledávat, dokumentovat a trestat porušení zákona
- ✓ Získávat poznatky k šetřené TČ
→ Zjišťovat a „administrovat“ trestnou činnosti

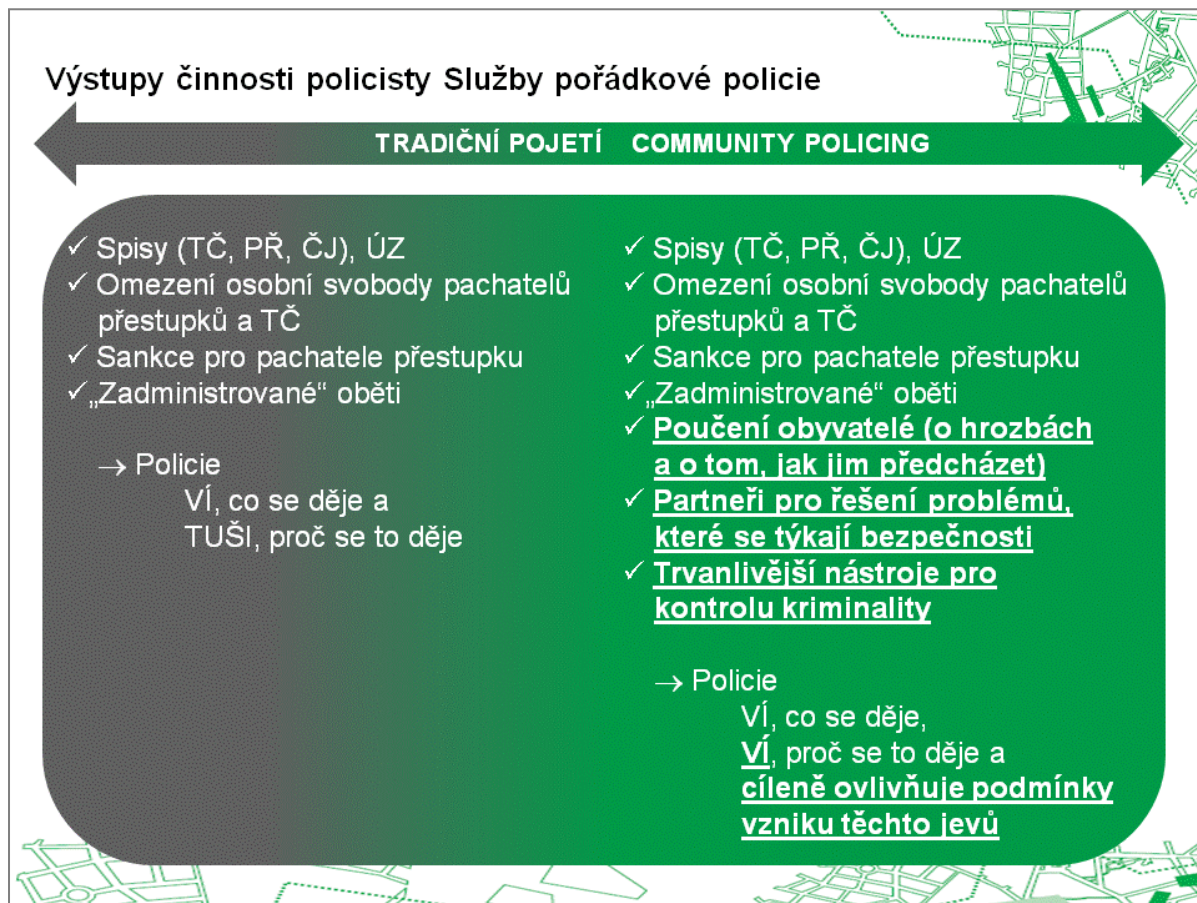
- ✓ Vykonávat dohled
- ✓ „Být vidět“
- ✓ Vyhledávat, dokumentovat a trestat porušení zákona
- ✓ Získávat poznatky k šetřené TČ
→ Zjišťovat a „administrovat“ trestnou činnosti
- ✓ Vyhledávat problémy, které ovlivňují stav veřejného pořádku a pocit bezpečí občanů
- ✓ Cíleně a bezprostředně informovat občany o bezpečném chování a o reálnosti jejich obav
- Minimalizovat prostor pro porušování zákona

Pracovní nástroje policisty Služby pořádkové policie

TRADIČNÍ POJETÍ COMMUNITY POLICING

- ✓ Osobní a místní znalost
- ✓ Spolupráce s kolegy (OOP, SKPV, HS, DS)
- ✓ Reakce na oznámené případy a vlastní vyhledávání
- ✓ Prevence jako předpokládaný důsledek každodenní činnosti
- ✓ Policie vně místního společenství. Informační převaha jako východisko kontroly kriminality.
- ✓ Spolupráce s partnery při vyšetřování trestné činnosti.

- ✓ Osobní a místní znalost
- ✓ Spolupráce s kolegy (OOP, SKPV, HS, DS)
- ✓ Reakce na oznámené případy a vlastní vyhledávání
- ✓ Prevence jako uvědomovaná součást každodenní činnosti
- ✓ Policie je součástí místního společenství a spoluutváří je. Informační otevřenost jako východisko kontroly kriminality.
- ✓ Spolupráce s partnery při vyšetřování trestné činnosti.
- ✓ Spolupráce s partnery při řešení problémů místní bezpečnosti.



VII.

KAŽDODENNÍ PRÁCE POLICISTŮ OČIMA AKADEMIKŮ¹

Výzkumů o policii, jejím vnitřním fungování, vztazích s občany či o kultuře policie bylo provedeno a publikováno nepřehledné množství. Všechny tyto studie se explicitně či implicitně vyjadřují i k základní otázce po úloze policie ve společnosti – od ní se totiž odvíjí její organizační formy, stanovené cíle i požadavky na práci a výsledky jednotlivých policistů [Campbell 1999: 91; Ericson 2005: 230-231; Manning 2005: 193]. Nejlépe proto bude začít právě zde.

Jaká je vlastně policie dnes?

Policie stojí mezi několika mlýnskými kameny – musí obhajovat svoji existenci před veřejností a zároveň musí plnit roli, kterou jí stanovují zákony a interní předpisy (mohli bychom hovořit o efektivitě směrem dovnitř organizace a efektivitě navenek); musí také působit tak, aby přesvědčila potenciální přestupce zákona, že se jim to nevyplatí [Manning 2005: 193]. Historickým vývojem došly policejní sbory v nejrůznějších částech světa k tomu, že nejlepším nástrojem k naplnění těchto požadavků je profesionalizace policie, centralizace řízení a specializace na jednotlivé problematiky [Reiner 2000: 47-81]. Důsledkem tohoto procesu ale bylo také stále silnější ztotožnění policie výhradně s dohledem nad porušováním trestního řádu. I když zločin samozřejmě je nedílnou součástí policejní práce, není jejím jediným předmětem. Policie by měla vidět svoje místo všude tam, kde by měla být použita moc k nápravě věcí; její klíčovou úlohou, tak jak ji vnímá veřejnost, je totiž zabránit čemukoliv, „co by se nemělo dít a s čím by měl někdo rychle něco udělat“ [Bittner 2005: 161-170, cit.161; Bayley 2005: 142].

Autoři, kteří se zabývají úlohou policie ve společnosti, její organizací a fungováním, hovoří o těchto dvou proti sobě stojících „existenčních formách“ různými slovy – jako o dichotomii mezi profesionalismem a novým profesionalismem [Klockars 2005: 452], jako o přechodu od prosazování práva (*law enforcement*) k udržování pořádku (*order maintenance*) [Manning 2005; Ericson 2005: 234; Dixon 2005: 641] nebo jako o policii, jejímž cílem je kontrolovat kriminalitu oproti přístupu, kdy se policie orientuje spíše na odstraňování jejích příčin (*problem oriented policing*) [Eck & Spelman 2005; Skogan & Hartnett 2005: 429-430]. Úplná

¹ Tento text vznikl na základě rešerše pro diplomovou práci autora v roce 2006. Celá práce [Tošovský M. (2006). *Policie pro každý den: normy ve víru policejní praxe*. Praha: FSV UK (nepublikováno)] je uložena v knihovně FSV UK.

shoda nepanuje ani ohledně toho, co vyvolává tuto změnu v přístupu k policejní práci – pro některé autory je tendence k proměně policie reakcí na ústup od plnění cílů organizace a na to, že se řídící složky policie spokojují s bezcílným užíváním k tomu určených a zákonem stanovených prostředků [Goldstein 2005: 392-400; Manning 2005: 202; Dixon 2005: 660] či – jiným slovy - reakcí na přílišnou profesionalizaci policie a její odtržení od požadavků občanů [Bayley & Shearing 2005; Skogan & Hartnett 2005; Eck & Spelman 2005: 414-417; Ericson 2005: 234; Veselý & Tošovský 2004: 24]; může být i důsledkem širšího společenského procesu [Jones & Newburn 2005]. To však pro tuto úvahu není podstatné. Naopak pro ni je podstatné, že v pracích těchto autorů lze pozorovat shodu ohledně strategií, cílů a jejich důsledků, které z právě vyjmenovaných forem vyplývají pro každodenní práci policie.

Obraz první – policie jako ruka zákona

Máme tedy před sebou dva obrazy policejní práce. V prvním z nich se policisté zaměřují především na jednání, které je definované trestním řádem a dalšími zákony jako protiprávní. Jejich cílem je hledat a nacházet situace, ve kterých jedna osoba svým protiprávním jednáním poškozuje jinou osobu (viktimizuje ji) a prokázat této osobě vinu [J.Q.Wilson podle Manning 2005: 199]; policisté hledají situace, ve kterých lze „regulovat chování skrze aplikaci trestního práva“ [Goldstein 2005:396]. To znamená, že toto jednání lze formálně sankcionovat na základě jeho porovnání vůči právnímu či jinak stanovenému standardu [Manning 2005: 211; Ericson 2005: 234].

Takové nastavení policejní organizace s sebou přináší další charakteristiky. Protože je výkon policisty založen na kodifikovaném standardu, vychází z něj i hodnocení tohoto výkonu. Jeho hlavním nástrojem je sledování množství řešených či vyřešených situací, které lze vměstnat pod některý z paragrafů – pokud se to nedaří, policista obvykle už předem avizuje, že řešení takových situací mu nepřísluší [Skogan & Hartnett 2005: 430]. Peter K. Manning situaci hodnotí jednoznačně:

„Namísto toho, aby se pustila do náročného úkolu definovat cíle policejní práce a účinné prostředky jejich dosahování, policie se dala cestou ‚účelného‘ prosazování práva definovaného skrze pohyby míry kriminality. Místo nedefinovaným cílům se tak věnuje dostupným prostředkům. Neschopnost poradit si s příčinami kriminality – jež by policii mohly posloužit za základ při definování vlastních cílů – přesouvá pozornost organizace k zájmům o symptomy, tedy k míře kriminality namísto jejího původu“ [Manning 2005: 202].

Policistovým zájmem není zabývat se tím, co mu nepřinese ocenění (ať už mezi kolegy či při hodnocení výslednosti ze strany nadřízených), ale *skutečnou práci*, bojem se skutečným zločinem [J.Q.Wilson podle Manning 2005: 199], ve kterém využije „dovednosti a speciální schopnosti, o nichž je přesvědčen, že plynou z jeho jedinečné zkušenosti a výcviku“ [Van Maanen 2005: 284].

Nejlepší strategií pro takto definované úkoly je vyčkávat, až se taková práce objeví – být na příjmu. To má za následek ústup od ostatních aktivit, které policisté mají v popisu práce [ibid.], jenž přerůstá v neochotu a ztrátu schopnosti reagovat na jiné požadavky komunity, v níž policista pracuje [Goldstein 2005: 393]. Přístup policie k okolnímu světu v takto nastaveném systému je reaktivní – policista reaguje na některý ze stanovených podnětů stanoveným způsobem. Jeho úkolem je tehdy, když dojde k narušení zákonem předepsaného statu quo, volat k zodpovědnosti toho, kdo jej narušil. Jeho cílem je konzervativní reprodukce společenského rádu [Ericson 2005: 218-219].

Obraz druhý – policie jako opora veřejného pořádku

Druhý přístup vnímá úkoly policie o mnoho širěji. Hlavní úlohu v něm nehrají zákonem stanovené limity lidského jednání, ale spíše konsenzuální pojetí veřejného pořádku – policie na něj dohlíží pouze jako jeden z prvků sociální kontroly [Manning 2005: 197; Ericson 2005: 222]. Protože veřejný pořádek nebývá vymezen zákonem, rozhodnutí o tom, jaký má být standard veřejně přijatelného chování, leží obvykle na policistovi [J.Q.Wilson podle Manning 2005: 199]; jeho úlohou je „promazávat společenský stroj, ne být hybnou silou prosazování práva“ [Banton 2005: 133]. To neznamená, že pokud dojde na prohřešek proti zákonu, policista bude hledat shodu mezi postiženým a pachatelem [Veselá 2005] – jeho povinnost jednat je rovněž stanovena zákonem. Od výše popsaného postupu se liší hlavně tím, co následuje po vyřešení daného prohřešku.

Tento přístup je totiž založen na vnímání kriminality v kontextu jejích okolností a možných příčin a na partnerském vztahu mezi policií a občany [Eck & Spelman 2005: 416; Skogan & Hartnett 2005: 430]; počítá rovněž se zapojováním a aktivní spoluprací s dalšími orgány veřejné správy [Manning 2005: 212]. Od policisty se vyžaduje kreativní přístup k problémům a úsilí o odstranění jejich příčin ve spolupráci s ostatními partnery; účinná řešení problému mohou mnohdy být k nalezení vně trestněprávního systému a často pochází od těch, jimž na jejich vyřešení nejvíce záleží [Eck & Spelman 2005: 416-417]. Vůdčí myšlenkou policisty v takovém systému je přesvědčení, že „neexistuje problém, o kterém by se dalo říci s jistotou, že se určitě nestane záležitostí pro policii.“ [Bittner 2005: 161].

Jistě je více než zřejmé, že oproti izolovanosti, která je důsledkem prvně popisovaného pojetí, je v tomto systému policista naopak závislý na kvalitních vazbách a cílené spolupráci uvnitř komunity a odpovědnost cítí především vůči ní. Jeho práce je hodnocena i s ohledem na její kvalitativní ukazatele (například pokles počtu pachatelů, kteří se opakovaně dostanou před soud) [Manning 2005: 211-212] a obecněji na integritu jednání policistů, v níž se potvrzuje vztah mezi nimi a společností [Dixon 2005: 660; Van Reenen 1997: 4-5]. Cílem policisty v tomto systému je *produkce* řádu, který nebude generovat či umožňovat dané problémy.

Přestože mým cílem zde není zhodnotit, zda jeden či druhý z přístupů je pro policii, ať už z pohledu plnění jejích úkolů, z pohledu policistů či občanů lepší či účinnější, považuji za nutné alespoň zmínit, že z citovaných textů o policii – ať už je to dáno jejich reformními cíli či pouhým zhodnocením obou přístupů – zjevně vystupuje přesvědčení, že přístup úzce zaměřený na prosazování práva je vnímán jako překonaný (byť se najdou i kritikové, např. [Waddington 1984]). Naopak přístup, pojímající policejní práci v širším kontextu udržování veřejného pořádku je považován za obraz „policie budoucnosti“ [Bayley & Shearing 2005; Manning 2005]. Slovy Davida Dixona se policie...

„...musí naučit rozpoznávat vlastní úspěch jinak, než skrze tradiční ‚měřítka výkonnosti‘, jako jsou počty zadržených. (...). Policejní organizace musí být stejně zdatné v rozpoznávání dobré praxe a odměňování policistů za ni stejně jako jsou zdatné v tvorbě disciplinárních pravidel a trestání policistů za jejich porušování. (...) Aby se vymanili z tohoto modelu, musí policejní organizace projít zcela základní kulturní a normativní proměnou“ [Dixon 2005: 660].

Každodenní práce policistů

Presuňme se nyní z úrovně široce stanovených priorit policejní organizace k aspektům jejich každodenního naplňování. Vyvodit ze zahraniční literatury pro české podmínky nějaké závěry je na této úrovni o poznání složitější, protože každý policejní sbor má své specifické uspořádání a jeho jednotlivé složky mají svěřeny různé úkoly. Přesto je možné nalézt určité styčné body, na nichž se v obecné rovině mezi různými uspořádáními daří dosáhnout shody.

Jedním z takových bodů je vztah každodenní policejní práce a kriminality. Je kriminalita skutečně tím, co vyplňuje běžný pracovní den policisty na úrovni, jíž lze porovnávat s prací policisty na obvodním oddělení Policie České republiky?

Policisté a zločin

Přestože mnohé studie policejní kultury odkazují ke zločinu a boji s ním jako k jednomu ze základních rysů, určujících charakter vztahu policistů k jejich práci [Paoline 2003; Van Maanen 2005; Herbert 1998: 355-361], ukazuje se, že jím zdaleka není tak prostoupěna, jak by se mohlo zdát. Už bylo řečeno výše, že boj se zločinem policisté považují za jádro policejní práce; nicméně běžný policista se do přímého kontaktu s ním dostává pouze velice zřídka² [Bittner 2005: 154-158; Ericson 2005: 217; Van Maanen 2005: 283], přestože to byl mnohdy hlavní důvod, proč se dal k policii [Felt 1994: 3]. A pokud se tak již stane, tak se policisté většinou dostávají na pachatele už opuštěné místo činu. Jednoduše řečeno, práce hlídkujícího policisty je po většinu času velice jednotvárná a nudná. „Dilema policejních hlídek je, že musí být stále připraveny do boje, přestože jsou do něj zřídka volány. Nebýt ve střehu přináší ohrožení; být stále ve střehu svádí k nepřiměřeným reakcím“ [Bayley 2005: 142-144, cit. 144; srov. Herbert 1998: 357-358]. Policisté tak nastupují každý den do služby s vědomím, že někde venku možná číhá někdo, kdo bude chtít prověřit jejich připravenost na boj se zločinem. Všudypřítomné riziko, že policista bude muset využít své donucovací moci, si nespojuje pouze s fyzickou hrozbou, jíž to s sebou nese; obává se stejně tak i toho, že tato donucovací moc nemusí být respektována. Policista proto usiluje o to, aby byl vždy o krok napřed před okolními vlivy – nejjednodušším prostředkem, jak toho dosáhnout, je podezřívavost a nedůvěra ke všem, kteří nemají stejný zájem. Tento jistě účinný obranný mechanismus má za následek, že policisté jsou vůči sobě navzájem velmi obětaví; o to větší je ale také jejich izolovanost vůči vnějšímu světu [Paoline 2003: 202-203].

Ke stejnému výsledku vede i další strategie, která slouží policistovi k orientaci v potenciálně nepřátelském prostředí a posiluje jeho jistotu, že stojí na správné straně - nálepkování těch, kteří vykazují vnější znaky, podle nichž je lze zařadit mezi problémové jedince. Dostávají zpravidla nepřiliš lichotivá označení, čímž jsou v populaci, tak jak ji vnímá policie, jakoby vykázáni za hranice prostoru slušných lidí. „Pokud se takto policisté přesvědčí, že ti, proti nimž se zaměřuje jejich autorita, jsou opovrženíhodní, nezažívají žádné morální dilema - tato část populace si to jednoduše „zaslouží.““ [Waddington 1999: 301; srov. Van Maanen 2005: 280-296].

Když se policistovi podaří ze všech popsanych hrozeb bez úhony vyváznout, čeká jej další v podobě vyšetřování trestné činnosti a s ním spojené administrativy. Nejoblíbenější mezi policisty jsou pochopitelně případy, v nichž je pachatel známý, neboť se je podaří rychle uzavřít a snadněji se tak dosahuje stanoveného standardu objasněnosti trestné činnosti. Musí však věnovat pozornost a dobře dokumentovat i případy s neznámým pachatelem – vždycky mají naději na „sekundární objasnění“, kdy se vyšetřovaný přizná i k něčemu jinému, než za co je právě vyšetřován; míra objasněnosti pak rychle stoupá [Bayley 2005: 145]. Značná část administrativní práce je proto investicí s velmi nejasnou budoucností – může přinést rychlý zisk v podobě objasnění několika případů najednou, ale také citelnou ztrátu v podobě marně vynaloženého času a úsilí, pokud se trestné činy nikomu nepodaří prokázat.

Pokud je jednou pachatel známý, policista zpracuje případ podle instrukcí žalobce³ tak, aby

² Běžný policista ve Spojených státech zatýká pachatele trestné činnosti v průměru jednou za tři týdny, v Kanadě jednou za měsíc [Bayley 2005: 143] a v Německu dokonce jednou za měsíc a půl [Felt 1994: 2]. Policista ve Velké Británii může doufat, že se ocitne ve vzdálenosti 100 yardů od právě probíhající loupeže jednou za osm let a policista ve Spojených státech chytí průměrně jednou za čtrnáct let pachatele pouliční krádeže přímo při činu [ibid.].

³ V českém trestním systému se jedná o státního zástupce.

co nejlépe odpovídal požadavkům soudu a aby jeho odsouzení nestálo nic v cestě [Bayley 2005: 146]; považuje případ za uzavřený s tím, že ten, koho se týká, je vinen a očekává od soudu „rutinní potvrzení svého závěru o případu. Pokud toto potvrzení automaticky nenásleduje, vnímá to, jakoby ostatní činitelé [v trestním řízení] zpochybňovali jeho úsudek, jeho legitimitu a vlastní důvěru [vůči němu]“ [Ericson 2005: 233]. Policistova práce tak může hned dvakrát přijít vniveč – tehdy, kdy se nepodaří nalézt pachatele trestného činu a tehdy, když soud shledá nashromážděné důkazy o jeho vině jako nedostatečné.

Policisté a normy

Z výše uvedeného je zřejmé, že legální normy a postupy jsou základním nástrojem, který policisté využívají k prosazování práva; rozhodně alespoň ve fázi, kdy se snaží dosáhnout trestu pro známého pachatele. Vedle toho jim rovněž umožňují prosadit vlastní autoritu a skrze ni i udržovat veřejný pořádek a řád ve společnosti. Na jedné straně zákony vymezují práci policistů, na druhé je ale omezují (či spíše vymezují pole jejich působnosti) [Dixon 2005: 641,646]. Jsou tedy zákony při každodenní práci policistům spíše dobrým sluhou, nebo zlým pánem? Stručnou a výstižnou odpověď na tuto otázku dává Richard V. Ericson; podle něj policejní práce „není vládou zákonů, [ale] vládou lidí, kteří používají zákony“ [Ericson 2005: 226]. Otázku je tedy třeba položit jinak: Jak policisté zákony používají? Na ni už odpověď není tak jednoduchá.

Policisté mají obecně ve svém jednání značnou autonomii díky obecné formulaci zákonů [Ericson 2005: 234-235; Kopal 2001: 10]; někdy je využívají jako nástroj zpětné racionalizace vlastního jednání, jindy naopak jako rámec, na jehož základě volí konkrétní postupy [Herbert 1998: 352-355]. I když jsou policisté na ulici v policejní hierarchii na nejnižším stupni, vyžaduje se od nich jejich vlastní úsudek v nejvyšší míře – oni rozhodují o tom, jak budou kvalifikovat dané jednání a jaký postup z toho pro ně na místě vyplývá [Manning 2005: 205]. Obecnost formulace zákona však v tomto rozhodování nemusí být vždy oporou a dokáže se velmi rychle změnit v brzdu; mnohdy znemožňuje jasný výklad a v policistech vyvolává obavu, že by mohli pochybit [Campbell 1999: 85-87].

Jako nejpravděpodobnější se jeví symbióza obou využití zákona – tam, kde jsou postupy rutinně odzkoušeny, se na ně v rámci efektivitu třeba tolik nehledí; naopak tam, kde takto odzkoušeny nejsou, se policisté raději drží zpátky. A tam, kde je rutinně odzkoušeno, že ze zákona povinné jednání nepřináší efekt, je snaha tuto povinnost obejít. Klíčem, podle nějž policisté volí konkrétní postup, je součin míry efektivitu a míry prověření daného postupu – policista se drží zákona, pokud nemá zvláštní důvod jednat jinak, neboť je to pro něj výhodné [Dixon 2005: 640] - jednání v souladu se zákonem je totiž nepochybně jedním ze zdrojů autority policistů. Podle jiného pohledu se policisté odchylují „od institucionálně dané právní vazby tehdy, když subkulturální cítění spravedlnosti působí silněji než korektní postupy“ [Behr 2003: 51]. Boj se zločinem totiž v očích policistů není jenom otázkou práva; je součástí obecnějšího a nekonečného boje dobra a zla (či toho, co je správné a co špatné). Zákrok proti zločinu není pouze aktem spravedlnosti, ale je chápán i jako léčebný zásah na těle společnosti [Herbert 1998: 360-361].

Tím jsme se dostali k normám, podle nichž se policisté řídí stejně jako podle zákonů, ale které mají oporu spíše v každodenní rutině a v étosu bojovníků dobra se zlem. Většina policejní práce se řídí jakýmsi „pracovním konsensem“ mezi oběma typy předpisů [Dixon 2005: 659] a představou souladu s tím, co policisté považují za normální⁴. Díky tomu policista při silniční

⁴ Například muž s těžkou taškou na ulici plné lidí a tentýž muž se stejnou taškou v noci uprostřed prázdné ulice představuje pro policisty docela jiné a k jinému jednání vedoucí situace. Zatímco v prvním případě by jej nejspíš přešel bez povšimnutí, v druhém se policista určitě bude zajímat o jeho totožnost i o obsah tašky [srov. Dixon 2005: 646-647].

kontrole kupříkladu ví, koho stavět a v jaké situaci dávat jak vysokou pokutu [Ericson 2005: 235].

Rafael Behr zas hovoří o kulturních orientacích: pomoc osobám v nouzi podle něj není motivována pouze tím, že zákon policistovi stanoví povinnost pomoci, ale také „ctí, profesionální identitou, vědomím povinnosti nebo vyhledáváním ‚akce‘“ [Behr 2003: 42]. O tom, jestli policista bude v daném případě zasahovat tak více než právní definice rozhodují různé jiné okolnosti, které vycházejí ze zkušenosti či rutiny a jsou strukturované sociálně určeným zájmem [Bittner 2005: 150-151].

Tuto sekci můžeme uzavřít s tím, že policejní práce „je vždy dělána s ohledem na pravidla – včetně zákonných pravidel, administrativních pravidel a ‚návodů‘ – pravidel profesní kultury policistů“ [Ericson 2005: 220].

Policisté a kontrola

Tam, kde jsou pravidla, otevírá se i prostor pro kontrolu jejich dodržování. Řekli jsme si, že policisté jednají podle zákonů, organizačních pravidel a podle „pravidel všedního dne“; předmětem byrokratické kontroly jsou první dvě skupiny. Z výše diskutovaného by mohl vzniknout dojem, že třetí skupina, vycházející z každodenní praxe a jejich rutinizovaných postupů, je se zákony a interními předpisy v rozporu. Zdaleka ne vždy tomu tak musí být – rutina policejní práce mnohdy naopak funguje jako prostředek kontroly její oprávněnosti. Opírá se totiž o zákony stanovené úkoly policie a o stanovené postupy při jejich plnění [srov. Dixon 2005: 639; Behr 2003: 51], pouze se na ně v důsledku jejich zaužívání do podoby někdy až mimovolních technik pozapomnělo. Policisté jednoduše zpravidla vědí, „jak odvést práci tak, aby to bylo akceptováno organizací, s jakými lidmi a v jakých situacích by mělo být nakládáno určitým způsobem (...), jak se ubránit dohledu a různým organizačním kontrolám, kdy je třeba napsat ‚papír‘ o incidentu nebo stížnosti a podobně“ [Ericson 2005: 225].

Obrana proti dohledu a kontrolám může mít několik podob – první jsme již zmínili, policisté rutinně vykonávají svěřené úkoly. Jejich plnění však bývá mnohdy velice podrobně stanoveno interními předpisy a pojistkami proti zneužití pravomoci. Zejména tam, kde se policista necítí být pod ochranou zkušenosti s každodenním opakováním zažitých postupů, se obává, že by se mohl proti některému z předpisů prohřešit – čím více toho policista dělá, tím větší je riziko, že se dopustí chyby [Paoline 2003: 201-202]. Tlak těchto obav je o to vyšší, že policejní organizace „je ‚na trest zaměřená byrokracie‘, v níž jsou policisté málokdy pochváleni za dobrou práci, často proto, že je pro organizaci neviditelná“ [Waddington 1999: 301] a kde naopak potrestání za provinění je samozřejmým nástrojem řízení.

Dalším motivem, který odrazuje policisty od využívání svěřených pravomocí, je tzv. *lay-low syndrom* [Paoline 2003: 202]; podle něj se policista prostě nepouští do aktivit, jež by mohly zvýšit zájem nadřízených o jeho osobu. To potvrzují i závěry různých šetření, shrnuté R.V. Ericsonem: podle nich se opakovaně ukázalo, že pokud se stanoví nějaký kvantitativní standard na výkon policisty, je naplňován velice přesně [Ericson 2005: 237] – jako by jeho překročení bylo stejně nežádoucí, jako jeho nedosažení.

Všechny tyto vlivy mají dohromady opět za následek izolovanost policistů – tentokrát však ne směrem ven, ale uvnitř policejní organizace. Stejně jako v každé byrokratické organizaci i u policie jsou řadovými policisty nadřízení a kontrolní orgány vnímáni jako „druhá strana barikády“ – blízké skupiny policistů mají proto tendenci kontrolovat tok informací do skupin s jiným přístupem k práci, jinými úkoly či na jiné úrovni v hierarchii⁵ a oslabovat tak jejich pozici v rámci organizace [Ericson 2005: 234-236]. Jindy se projevuje zase tím, co Börje

⁵ Například Steve Herbert rozlišuje mezi *hardchargers* a *station queens* [Herbert 1998: 355-356], nejznámější je nejspíš rozlišení mezi *street cops* a *management cops* [Reuss-Ianni & Ianni 2005].

Ekenvall nazval *code of silence* [Ekenvall 2003]: přestože policisté rozeznají jednání některého ze svých spolupracovníků jako závažné překročení jeho pravomoci, nejsou ochotni takový čin nahlásit, přestože je to jejich povinností.

„Policejní kultura vyžaduje na policistovi neomezenou loajalitu k jeho kolegům, za což na oplátku získává čest a ochranu: místo, kde se vypořádá se skutečnými i imaginárními zly, způsobenými (pravděpodobně) nepřátelskou veřejností; bezpečí před agresivními administrátory a dohlížiteli a emocionální podporu, již je třeba k plnění náročných úkolů“ [Brown podle Paoline 2003: 204].

Stejně jako v každém jiném pracovním kolektivu obklopeném „nepřátelským“ prostředím je i mezi řadovými policisty vzájemná důvěra a loajalita tím nejocetovanějším statkem.

Policisté a občané

O tom, jaký vliv má na vztah policistů a občanů zaměření policejní práce na odhalování a postihování trestné činnosti, jsem se již zmiňoval v kapitole o vztahu policistů a zločinu. K tomu je však potřeba doplnit ještě pár vět. Vezmeme-li v úvahu „pozornost, již po léta věnovala policie zločinu, čekali bychom, že se ho naučila mít pod kontrolou. Opak je ve skutečnosti pravdou“ [Eck & Spelman 2005: 414]. Policie sice se zločinností bojuje, ale nedaří se jí ji účinně snižovat – nehledě na to, že měření úspěšnosti s pomocí pohybu míry kriminality (*crime rate*) je samo o sobě diskutabilní, neboť je do ní započítávána pouze její známá část, přičemž o její skutečné míře se můžeme dozvědět různými průzkumy pouze velice přibližně [Manning 2005: 202]. Je proto otázkou, zda může být činnost policie z pohledu občanů považována v dlouhodobém pohledu za úspěšnou, obzvláště pokud vezmeme v úvahu, že občany obvykle více než zločin zajímá jejich bezprostřední okolí a pocit vlastního bezpečí [ibid.: 414-417].

Poznatky o české pořádkové policii

Česká policie je akademickému výzkumu stále dost uzavřená, takže systematické poznatky o jejím fungování jsou mimo policii poměrně těžko dostupné. Přesto existuje několik šetření, která umožňují vytvořit si alespoň základní obraz o práci policistů na základních útvarech. Vedle nich jsou velmi zajímavým souborem textů závěrečné práce absolventů Policejní akademie; jejími studenty jsou ve značné míře policisté z výkonu, kteří si doplňují vzdělání. Práce tak zpravidla nejsou akademickými texty v pravém slova smyslu – zakládají se především na osobní zkušenosti policistů se službou na obvodních odděleních. Jako strukturované a kritické výpovědi o policejním prostředí jsou však velice cenným zdrojem informací.

Hned v úvodu je třeba říci, že z nich zřetelně zaznívá poptávka po procesu, jenž tak silně rezonuje v anglosaské literatuře o policii a který jsem výše popsal jako přesun od důrazu na kontrolu kriminality k problémově zaměřenému dohledu nad veřejným pořádkem. Mým cílem však není zmapovat, v jaké fázi vývoje se nachází policie v České republice a kam by měla směřovat či zda zapadá do tohoto myšlenkového proudu. Závěry z diplomových prací zde uvádím především proto, že vytváří podle mého názoru dobrou kulisu, v níž budou čtenáři moje následující řádky lépe srozumitelné.

Policisté jsou obvykle srozuměni s tím, jaké jsou jejich úkoly a jaké mají pravomoci a odpovědnost; ne vždy jsou si však jisti, k jakým cílům jejich práce směřuje a o jaké priority se opírá. Cítí se být zavaleni z jejich pohledu zbytečnými činnostmi a nejsou přesvědčeni o tom, že jejich práce je dostatečně finančně ohodnocená [Vogničová & Dušková 2004]. Zavalení administrativou a nadměrnými předpisy je podle policistů způsobeno tím, že ti, kdo je tvoří,

ztratili kontakt s realitou každodenní práce. Předpisy jim proto v práci nepomáhají, ale spíše ji komplikují, protože policistům často dělá problém se v nich vyznat [Frič 2001: 70-71]. V důsledku toho se tak vytrácí stanovený standard dobré policejní práce a nahrazuje jej konformita ke standardu každodenní rutiny, který není nikým zpochybňován i přesto, že může být zcela v rozporu s posláním policie [srov. Frič 2001]. Podobná kritika zaznívá i z řad samotných policistů - podle jednoho z diplomantů Policejní akademie množství administrativní práce na obvodních odděleních „prakticky znemožňuje řádný výkon policejní služby, zejména hlídkové činnosti v terénu“, což má zejména u služebně mladších policistů za následek, že necítí uspokojení z práce a ztrácí zájem o další odborný rust [Hruška 1995: 26-27, cit. 26]. Práce policistů je hodnocena podle ukazatelů, jimiž se sleduje zejména...

„...objasňování neznámých trestných činů, vyhledávání známých trestných činů, vyhledávání a řešení přestupků v dopravě, celková administrativní činnost či vykazování kontrol osob a vozidel, (...) vykazování zadržených osob či věcí v pátrání, počet lustrací věcí, počty předvolánek pro nepřítomné řidiče, služební úkony a zákroky, asistence, předvádění osob pro jiné útvary či státní složky, doručování písemností a mnoho dalších“ [Smolíček 2005: 5].

Hodnocení tak příliš neodráží kvalitu vykonané práce a vztahuje se k stanovenému standardu počtu „‘policejních výrobků‘ na policistu za měsíc“ [Smolíček 2005: 20]. Na jedné straně tento způsob hodnocení umožňuje přehlednou a snadnou kontrolu údajů, aniž by bylo třeba podrobně znát konkrétní situaci na hodnocených základních útvarech. Orientace na potřeby vnitřní byrokratické kontroly však na druhé straně neumožňuje odhalovat příčiny kriminality; policii navíc zajímají docela jiné ukazatele než ty, podle nichž hodnotí policisty občané [Vávra 2004: 34-35].

Cestou z této bezútešně vyhlížející situace by mělo být podle policistů výraznější zaměření na ukazatele, které by vypovídaly o jejich „schopnosti, zkušenosti, profesionalitě, připravenosti, preventivním působení, spolupráci s občany, jejich spokojenosti a kvalitě policejní práce“ [Smolíček 2005: 20] a důraz na aktivní zapojení veřejnosti při prevenci kriminality a porušování veřejného pořádku [Šeda 2004: 27] namísto striktně úředního a okolnostmi vynuceného kontaktu⁶ [ibid.: 11].

⁶ Podle místních šetření v Tišnově a ve Zruči nad Sázavou, provedených Otevřenou společností, o.p.s. před několika lety, drtivě převažují kontakty policistů s občany, dané úředními povinnostmi nad kontakty, které nebyly vynuceny okolnostmi. Na deset vynucených kontaktů připadá zhruba jeden nevynucený a v naprosté převaze byli jejich iniciátory občané, nikoli policisté [Tošovský 2004a, 2004b].

Literatura

- Banton, M. 2005 (1964). „The police as peace officers.“ Pp.132-136 in: *Policing. Key readings*. Newburn, T. (ed.). Devon: Willan publishing.
- Bayley, D.H. 2005 (1994). „What do the police do?“ Pp.141-149 in: *Policing. Key readings*. Newburn, T. (ed.). Devon: Willan publishing.
- Bayley, D.H., C.Shearing 2005 (1996). „The future of policing.“ Pp.715-732 in: *Policing. Key readings*. Newburn, T. (ed.). Devon: Willan publishing.
- Behr, R. 2003. „Žitý svet policie.“ *Biograf* (32): 31-54.
- Bittner, E. 2005 (1990). „Florence Nightingale in pursuit of Willie Sutton: a theory of the police.“ Pp.150-172 in: *Policing. Key readings*. Newburn, T. (ed.). Devon: Willan publishing.
- Campbell, E. 1999. „Towards a sociological theory of discretion.“ *International journal of the sociology of law* (27): 79-101
- Dixon, D. 2005 (1997). „The legal regulation of policing.“ Pp.636-669 in: *Policing. Key readings*. Newburn, T. (ed.). Devon: Willan publishing.
- Eck, J.E., W.Spelman 2005 (1998). „Who ya gonna call? The police as problem-busters.“ Pp.412-427 in: *Policing. Key readings*. Newburn, T. (ed.). Devon: Willan publishing.
- Ekenvall, B. 2003. „Police attitudes towards fellow officers' misconduct: the Swedish case and a comparison with the USA and Croatia.“ *Journal of Scandinavian studies in Criminology and Crime Prevention* (3): 210-232.
- Ericson, R.V. 2005 (1982). „The police as reproducers of order.“ Pp.215-246 in: *Policing. Key readings*. Newburn, T. (ed.). Devon: Willan publishing.
- Feltes, T. 1994. *New Philosophies in Policing*. Nepublikovaná verze. www.thomasfeltes.de/pdf/newphilosophiesinpolicing.pdf (ověřeno 2. května 2006)
- Frič, P. 2001. „Korupce – deviantní chování, nebo sociální dezorganizace? Případ české policie.“ *Sociologický časopis* 37(1): 65-72
- Goldstein, H. 2005 (1979). „Improving policing: a problem oriented approach.“ Pp.392-411 in: *Policing. Key readings*. Newburn, T. (ed.). Devon: Willan publishing.
- Hruška, P. 1995. *Etika činnosti pracovníku služby pořádkové policie*. Závěrečná písemná práce. Praha: PAČR (nepublikováno)
- Jones, T., T. Newburn 2005 (2002). „The transformation of policing? Understanding current trends in policing systems.“ Pp.733-750 in: *Policing. Key readings*. Newburn, T. (ed.). Devon: Willan publishing.
- Klockars, C.B. 2005 (1988). „The rhetoric of community policing.“ Pp.442-459 in: *Policing. Key readings*. Newburn, T. (ed.). Devon: Willan publishing.
- Kopal, J. 2001. *Občan, zákon a policie*. Brno: Ekologický právní servis
- Manning, P.K. 2005 (1978). „The police: mandate, strategies and appearances.“ Pp.191-214 in: *Policing. Key readings*. Newburn, T. (ed.). Devon: Willan publishing.
- Paoline E.A. 2003. „Taking stock: Toward a richer understanding of police culture.“ *Journal of Criminal Justice* (31): 199-214
- Reiner, R. 2000. *The politics of the Police*. New York: Oxford University Press Inc.
- Reuss-Ianni, E., F.A.J. Ianni 2005 (1983). „Street cops and management cops: the two cultures of policing.“ Pp. 297-314 in: *Policing. Key readings*. Newburn, T. (ed.). Devon: Willan publishing.
- Skogan W., S. Harnett 2005 (1998). „Community policing in Chicago.“ Pp.428-441 in: *Policing. Key readings*. Newburn, T. (ed.). Devon: Willan publishing.

- Smolíček, M. 2005. *Systém hodnocení výslednosti základních útvaru služby pořádkové policie*. Závěrečná písemná práce. Praha: PAČR (nepublikováno)
- Šeda, M. 2004. *Vnitrokolectivní mravní vztahy na základních útvarech služby pořádkové policie České republiky*. Závěrečná písemná práce. Praha: PAČR (nepublikováno)
- Tošovský, M. 2004a. *Průzkum pocitu bezpečí a ochoty občana k účasti na prevenci kriminality v Tišnově*. Otevřená společnost, o.p.s., http://pro-police.cz/documents/12/vyzkumy_tisnov-zruc.ZIP (ověřeno 3. září 2010)
- Tošovský, M. 2004b. *Průzkum pocitu bezpečí a ochoty občana k účasti na prevenci kriminality ve Zruči nad Sázavou*. Otevřená společnost, o.p.s., http://pro-police.cz/documents/12/vyzkumy_tisnov-zruc.ZIP (ověřeno 3. září 2010)
- Van Maanen, J. 2005 (1978). „The asshole.“ Pp.280-296 in: *Policing. Key readings*. Newburn, T. (ed.). Devon: Willan publishing.
- Van Reenen, P. 1997. „Police integrity and police loyalty. The Stalker dilemma.“ *Policing and Society* (8): 1-45
- Vávra, M. 2004. *Systém hodnocení základních útvaru služby pořádkové policie*. Závěrečná písemná práce. Praha: PAČR (nepublikováno)
- Veselá, M. 2005. *Community policing v ČR*. Ministerstvo vnitra ČR. <http://www.mvcr.cz/clanek/prevence-519728.aspx?q=Y2hudW09NA%3d%3d> (ověřeno 3. září 2010)
- Veselý, M., M. Tošovský 2004. „Community policing.“ Pp.24-27 in: *Otevřená společnost, o.p.s. Výroční zpráva 2003*. Praha: Otevřená společnost, o.p.s.
- Vogničová A., M. Dušková. 2004. *Zpráva z Průzkumu „Spokojenost pracovníku Policie ČR“*. Správa Západočeského kraje. Praha: Policejní prezidium ČR (nepublikováno)
- Waddington, P.A.J. 1984. „Community policing: A skeptical appraisal.“ Pp. 84-96 in: *Law and Order and British Politics*. P. Norton (ed.)
- Waddington P.A.J. 1999. „Police (canteen) subculture. An appreciation.“ *The British Journal of Criminology* 39 (2): 287-309

DALŠÍ PUBLIKACE CENTRA PROPOLICE

2007 | 21 doporučení pro pořádkovou policii v 21. století

V publikaci jsme navrhli opatření, jež by Policie ČR neměla při snaze o zahrnutí principů community policing do každodenní praxe policistů opomenout. Nemá být přímo návodem na tuto změnu - jejím cílem je spíše upozornit na skutečnost, že proměna stylu policejní práce na sebe váže mnohé úkoly na poli její organizace, policejního vzdělávání, hodnocení a motivování policistů i na legislativní úrovni.

V srpnu 2008 prošla publikace vnitřním připomínkovým řízením Policie ČR. Jeho závěrem bylo doporučení využití publikace, protože může být „přínosem pro organizaci, řízení a provádění výkonu pořádkové a železniční policie“.

V elektronické podobě je publikace zdarma ke stažení na www.pro-police.cz.

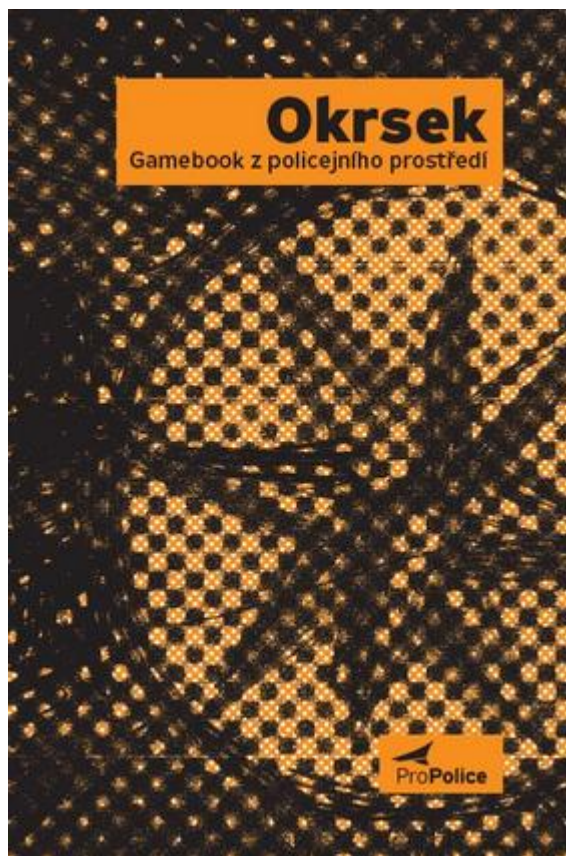


2009 | Okrsek: Gamebook z policejního prostředí

Kniha obsahově volně navazuje na „21 doporučení“. Čtenářům umožňuje „na vlastní kůži“ okusit různé styly policejní práce s veřejností (a také vyzkoušet, kam obvykle vedou).

Osou gamebooku je příběh s několika dějovými liniemi, jejichž vyústění čtenář přímo ovlivňuje. Gamebook mu dává možnost rozhodnout se, jaký bude hlavní hrdina v jeho podání a jaké budou jeho reakce – jestli bude mírný, nebo razantní. Jestli občas přivře oči nebo nenechá bez odezvy sebemenší prohřešek proti zákonu. Jestli mu bude milejší věci rozhodovat, anebo o nich diskutovat. Kdy uplatní svou autoritu a kdy autoritu zákona.

Rozhodně se tedy nejedná o klasický vzdělávací materiál, který by sadou pouček vysvětloval, co ještě je a co už není dost „community policing“ - o to nám ani nešlo. Naopak - cílem bylo vytvořit text, který by se mu podobal co nejméně. Aby byl především zábavný, ale současně umožnil tomu, kdo má zájem, zamyslet se nad různými pojetími policejní práce s veřejností.



Kniha je určena (nejen) začínajícím policistům, ale i těm, kdo možná o práci u policie ani neuvažují – jen se rádi občas začtou do dobrodružného příběhu. A budou-li číst pozorně, možná se dozví i něco o sobě samých...

Okrsek: Gamebook z policejního prostředí byl bezplatně distribuován do knihoven policejních škol a školicích středisek. Knihu je možné zakoupit ve vybraných knihkupectvích za 149 Kč, nebo si ji objednat přímo na stránkách www.pro-police.cz.

2010 | Bezpečnost a právo na místní úrovni: Legislativní předpoklady prosazování community policing po změně zákona o Policii ČR

Třicetistránková analýza má za cíl seznámit čtenáře s hlavními rysy platné legislativy z pohledu community policing.

Krom jiného to byl právě i rostoucí důraz na lokální řešení místních problémů a na schopnost policie navazovat užitečné vazby s představiteli samosprávy, s občany a dalšími partnery na místní úrovni, který vyvolal zásadní změnu policejní legislativy v roce 2009. Pro snazší orientaci jsme připravili analýzu nových nařízení, doprovozenou komentáři či příklady jejich možného výkladu. Primárně se tedy jedná o text opřený o platné zákony; není však výhradně určen jen právním teoretikům, ale komukoli, kdo se na místní úrovni zabývá otázkami bezpečnosti a veřejného pořádku. Věříme, že může být užitečnou pomůckou jak pro policisty, strážníky a představitele samospráv, tak i pro ostatní občany, kterým leží na srdci bezpečnost místa, ve kterém žijí. Spoluautorem publikace je Liga lidských práv.

V elektronické podobě je publikace zdarma ke stažení na www.pro-police.cz.



2010 | Připravujeme

Na listopad chystáme vydání manuálu pro analýzu kriminogenních problémů na místní úrovni. Autorem manuálu je americké Ministerstvo spravedlnosti, v současnosti jej kromě amerických policistů ve své práci využívá i řada evropských policejních sborů.

Manuál a řada dalších užitečných informací bude zdarma ke stažení na www.pro-police.cz.



Otevřená společnost, o.p.s.

