

Zarządzanie bezpieczeństwem lokalnym – struktury, zadania, środki działania

dr Robert Gawłowski

Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu

Wstęp

Problematyka bezpieczeństwa od kilku lat nieprzerwanie znajduje się na agendzie politycznej wielu państw. Przyczyn takiego stanu rzeczy można wskazać co najmniej kilka, tj.: (1) rozwój nowych narzędzi służących popełnianiu przestępstw w sferze cybernetycznej; (2) pojawienie się zjawiska indywidualnego terroryzmu, które popełniane jest przez indywidualne osoby, a nie jak wcześniej zorganizowane grupy; (3) migracje ludności do miast; (4) problem powrotów do kraju osób, które wcześniej przebywały na terenach, gdzie funkcjonuje tzw. państwo islamskie (aktualny problem w obecnej debacie publicznej w Wielkiej Brytanii). Wskazane, przykładowe czynniki zagrożeń są powodem zmian w systemach zarządzania na dwóch poziomach – krajowym i lokalnym. W pierwszym przypadku polega to na wzmocnieniu kompetencyjnym i sprzętowym policji, w celu skutecznego identyfikowania i zwalczania osób i środowisk stanowiących zagrożenie. Tylko poprzez działania na poziomie centralnym możliwe jest bowiem poradzenie sobie z takimi zagrożeniami jak przestępczość zorganizowana, czy zagrożenie terroryzmem. W drugim z kolei, zmiany dotyczą rozwoju sposobów działania policji municypalnej polegające na większym zaangażowaniu innych grup społecznych. *Community policing*, prywatyzacja bezpieczeństwa, wspieranie grup społecznych zainteresowanych podejmowaniem działań na rzecz bezpieczeństwa lokalnego to tylko niektóre z przykładowych działań.

Niniejsza ekspertyza ma na celu przedstawienie struktury i sposobów działania policji lokalnej w wybranych krajach europejskich. Tym samym, kwestia działań podejmowanych na poziomie centralnym nie zostanie tutaj

przedstawiona¹. Niniejsze opracowanie składa się z trzech części: (1) przedstawieniu zmieniającej się roli policji municypalnej w zapewnieniu bezpieczeństwa lokalnego; (2) przeglądu rozwiązań obowiązujących w różnych krajach europejskich; (3) wniosków przedstawionych jako element podsumowania rozważań. Do przygotowania niniejszego opracowania wykorzystano wyniki badań na temat policji municypalnej prezentowanych w literaturze naukowej oraz profesjonalnej.

Rola i znaczenie policji municypalnej

Jednostki zajmujące się bezpieczeństwem lokalnym, które można nazwać policją municypalną, znane są od co najmniej kilku stuleci i tworzone były głównie w ośrodkach miejskich. Podmioty te, rozumiane w sposób właściwy nam obecnie, czyli jako regularne jednostki, finansowane ze środków publicznych i powołane do realizacji zadań określonych w drodze prawnej, tworzone były w drugiej połowie XIX wieku. Powodem ich powołania był dynamiczny rozwój miast i wynikające z tego powodu problemy dotyczące bezpieczeństwa. Miały one charakter głównie porządkowy i związany z zapewnieniem przestrzegania obowiązków wynikających z przepisów prawnych. Jednakże to nie wszystko. Rolą policji municypalnej od początku jej funkcjonowania było zapewnienie monopolu na korzystanie z przemocy, która mogła być użyta w przypadku łamania zasad bezpieczeństwa. Tym samym, widocznym był hierarchiczny sposób zarządzania i realizo-

¹ Zainteresowanych zmianami w strukturach krajowych policji odsyłam do publikacji: Alex S. Vitale, *The End of Policing*, Verso, New York 2017, w której dokonano przeglądu reform struktur zarządzania policją w ostatnich latach.

wania swoich obowiązków. Policja municypalna wyposażona w środki przymusu bezpośredniego mogła wykorzystywać go w szczególności w sytuacjach zamieszek ulicznych, przywracania porządku w miejscach publicznych oraz w celu przywrócenia ładu i porządku społecznego. W sposób szczególny sposób funkcjonowania policjantów municypalnej powrócił na agendę publiczną w drugiej połowie lat 60. w związku z wystąpieniami ruchów społecznych i studenckich w Europie Zachodniej. Zwrócono wówczas uwagę na pewną bezsilność i brak skuteczności w zapewnieniu bezpieczeństwa. Pomimo doskonałego wyposażenia policji municypalnej w środki techniczne, samochody zwracano uwagę na brak skuteczności w realizowanych zadaniach. Reakcja funkcjonariuszy publicznych w przypadku wystąpień społecznych miała charakter wtórny. Policja nie posiadała jakiegokolwiek informacji prewencyjnej na temat ryzyka wystąpienia zamieszek. Przedstawione wydarzenia i nieskuteczność struktur policji municypalnej stały się przedmiotem prac badawczych Uniwersytetu w Indianie, w ramach których prof. Elinor Ostrom prowadziła badania dotyczące tego dlaczego statystyki popełnianych przestępstw systematycznie rosną w Stanach Zjednoczonych, jak również dlaczego policja była bezbronna w sprawie zamieszek ulicznych w 1968 roku. Efektem badań E. Ostrom było sformułowanie koncepcji współtworzenia bezpieczeństwa w środowisku lokalnym jako warunku koniecznego sprawnego funkcjonowania policji². Równoległe do podobnego wniosku doprowadziły prace sejmowej komisji w brytyjskiej Izbie Gmin, która przyjęła nowelizację ustawy 1964 Police Act wprowadzającej konieczność współpracy lokalnych komendantów z władzami samorządowymi. Kolejnym etapem był *Scarman Report* z 1981 roku, w którym wnioskowano o konieczność nawiązywania bliższych relacji ze społecznością lokalną i powołania *Police Community Consultative Groups*. Prowadzone w kolejnych latach badania prowadziły do wniosku, że sposób szkolenia policjantów, funkcjonujące rozwiązania prawne, sposób komunikowania się policji z bezpośrednimi odbiorcami bezpieczeństwa w skali lokalnej jest niewłaściwy. Powoduje bowiem spadek zaufania pomiędzy policją, a obywatelami, a także postrzeganie tej formacji wyłącznie jako reaktywnej instytucji, które podejmuje działania wyłącznie w przypadku popełnienia wykroczenia lub przestępstwa. Tym samym, przedefiniowano sposób rozumienia kwestii bezpieczeństwa i policji municypalnej. Rozumiana ona była nie jako zewnętrzna w stosunku do społeczności lokalnej instytucja o charakterze represyjnym, która posiada monopol na wykorzystywanie siły, lecz jako instytucja, której skuteczność zależy od współpracy z najbliższym otocze-

² Więcej na ten temat zob. Tony Bovaird, Elke Loeffler (ed.), *Public Management and Governance*, Routledge, New York 2016, s. 234-235.

niem. Impulsem do działania policji municypalnej nie ma być zatem wystąpienie zdarzeń zagrażających porządkowi publicznemu, lecz na pierwszym miejscu poznanie potrzeb i problemów społecznych. Rolą jednostek zapewniających bezpieczeństwo w środowisku lokalnym nie ma być dyscyplinowanie, a współpraca i wspólne rozwiązywanie problemów w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Systematyczne kontakty, debaty, wymiana informacji mają pozwolić na rozpoznanie potencjalnych zagrożeń, szacowanie ryzyka i w rezultacie podjęcie działań prewencyjnych. Tym samym, policja municypalna przestała być rozumiana jako element hierarchicznie działającej administracji porządku publicznego, lecz organizacja, która identyfikuje poziom poczucia bezpieczeństwa swoich mieszkańców, wspólnie z nimi określa priorytety i plan działań, a następnie lokuje w tych miejscach swoje siły i środki. Działanie policji municypalnej jest zatem elementem debaty i współpracy w środowisku lokalnym. Zmiana sposobu zarządzania to jednak nie wszystko. Elementem zapewnienia bezpieczeństwa lokalnego jest także wprost artykułowane oczekiwanie zaangażowania się członków społeczności lokalnych w zapewnienie bezpieczeństwa. Możliwymi formami wsparcia w takiej sytuacji jest raportowanie o niebezpiecznych sytuacjach, zaangażowanie się w społeczne organy policji lokalnej, a nawet uczestniczenie wspólnie w patrolach z funkcjonariuszami policji. Taki sposób rozumienia roli i sposobu działania policji municypalnej określany jest jako *community policing*.

Zdaniem G. Cordnera *community policing* rozwinęło się z kilku powodów (1) słabości profesjonalnego modelu policji, który poprzedził *community policing*; (2) powrót do idei patroli policyjnych, które na podstawie badań społecznych okazały się skutecznym narzędziem zwiększającym poczucie bezpieczeństwa wśród obywateli; (3) popularności hipotezy zbitego okna; (4) rozwój założeń o policji zorientowanej na problem³. Jak zauważył H. Goldstein Policja nie jest w stanie spełnić wszystkich oczekiwań obywateli. Policjantów jest zdecydowanie za mało w stosunku do zgłaszanych potrzeb. Dlatego społeczność lokalna musi być włączona w proces zapewniania bezpieczeństwa. Policja w najlepszy razie może asystować i koordynować pracę wszystkich podmiotów⁴. Gary Cordner zwraca z kolei uwagę na cztery główne założenia, które są związane z *community policing* (1) założenie koncepcyjne oparte na zaangażowaniu obywateli i bezpieczeństwie personalnym; (2) strategicznym ujęciu przeorientowaniu działań policji na prewencje i działania zorientowane geograficznie; (3) taktycznym ujęciu w myśl, którego istotne są relacje i po-

³ *The Oxford Handbook of Police and Policing*, ed. Michael D. Reising, Robert J. Kane, Oxford University Press, 2014, s. 149-153.

⁴ Herman Goldstein, *Problem-oriented policing*, McGraw-Hill Publishing Company, New York 1990, s. 21.

zytywna współpraca skoncentrowana na rozwiązywaniu problemów poczucia bezpieczeństwa (4) zmiany struktury organizacyjnej dotyczące przepływu informacji i komunikacji z interesariuszami zewnętrznymi⁵.

Konieczność zmiany stylu i sposobu działań policji municypalnej nie wynikała wyłącznie z dostrzeżenia nieskuteczność hierarchicznych metod zarządzania. Nie ulega wątpliwości, że na jednostki świadczące zadania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego w skali lokalnej zaczęto nakładać także dodatkowe zadania, które wykraczały poza tradycyjnie określony obszar. Monitorowanie zagrożeń dotyczących środowiska, czystości i porządku, działania edukacyjne promujące bezpieczne zachowania, monitorowanie zachowań, które mogą świadczyć o działalności związanej z handlem ludźmi czy prostytutką – to tylko niektóre z obowiązków, o które systematycznie rozszerzano działalność policji municypalnej. Jest to zjawisko, które można dostrzec we wszystkich krajach europejskich.

Kluczowym elementem realizacji koncepcji *community policing* jest przejście z hierarchicznego sposobu zarządzania bezpieczeństwem w kierunku zarządzania sieciowego. Oznacza to konieczność, nawiązania i rozwijania współpracy z partnerami niezaangażowanymi dotąd w realizację działań na rzecz bezpieczeństwa lokalnego. Można wskazać co najmniej kilka takich grup, które są istotne z perspektywy realizowanych zadań przez policję municypalną. Pierwszą z nich są organizacje społeczne takie jak organizacje pozarządowe, wspólnoty mieszkaniowe, rady dzielnic, kościoły i wspólnoty wyznaniowe, kluby sportowe. Posiadają one określoną bazę członkowską, która pozwala na dotarcie z odpowiednim przekazem, jak również pozyskaniem informacji na temat problemów społecznych. Drugą grupą są przedsiębiorcy oraz zrzeszające ich organizacje. Współpraca z tymi podmiotami z pewnością jest istotna na obszarach, w których dochodzi najczęściej do zdarzeń niebezpiecznych. Przedsiębiorcy są najczęściej grupą narażoną na ryzyko ataku. Ostatnia grupa to podmioty, które odpowiedzialne są za podmiot w ramach tzw. prywatyzacji bezpieczeństwa, tj. firmy ochraniające lub instytucje które posiadają własną ochronę jak galerie handlowe. Tak szeroka grupa podmiotów, które są bezpośrednimi interesariuszami i odbiorcami usług świadczonych przez policję municypalną określa się często w debacie mianem „pluralistycznej policji” lub „grupy zaangażowanej w bezpieczeństwo”. Określenia te doskonale oddają zmianę optyki patrzenia na bezpieczeństwo, a także fakt jego współtworzenia przez dużą grupę podmiotów. Związane jest to także ze zmianą odpowiedzialności poszczególnych podmiotów, a także par-

tycypowania w dostarczaniu zasobów potrzebnych do sprawnego zarządzania bezpieczeństwem. Mogą to być zarówno zasoby finansowe, ale równie istotne są tutaj zasoby informacyjne, a także bezpośrednie zaangażowanie członków społeczności lokalnej.

Sprawne funkcjonowanie koncepcji *community policing* wymaga także odpowiednich kompetencji komunikacyjnych oraz zaangażowania ze strony członków społeczności lokalnej. Zrozumienie swojej roli jako podmiotu współodpowiedzialnego, umiejętności mediacyjne i negocjacyjne, a także praca grupowa nie jest dla wszystkich oczywistością. Jednakże, sprawność i skuteczność lokalnych systemów bezpieczeństwa wymaga zbudowania takiej infrastruktury społecznej, która będzie umiejętnie przełamywała powyższe bariery. Ponadto, istotne jest uwzględnienie takich kompetencji w programach szkoleniowych kandydatów, a później funkcjonariuszy policji. Istotny jest zarówno sposób komunikowania się i negocjowania w bezpośrednich interesariuszami, ale także uświadomienie sobie, że nie wszystkie grupy podmiotów zaangażowane w bezpieczeństwo lokalne posiadają wystarczającą wiedzę i umiejętności. Tym samym rola policjanta sprowadza się także do pełnienia roli informatora i promotora wiedzy na temat bezpieczeństwa.

Trudno jednoznacznie wskazać jakie są czynniki zachęcające członków społeczności lokalnej do zaangażowania się w proces budowania bezpieczeństwa lokalnego. Na podstawie badań przeprowadzonych w belgijskich i holenderskich jednostkach samorządu terytorialnego przez Carola van Eijk, Trui Steen i Bram Verschuere można wskazać, dwie najistotniejsze grupy czynników, które są brane pod uwagę przez obywateli. Pierwsza z nich związana z motywacjami normatywnymi, tj. postrzeganiem swojego zaangażowania w perspektywie konieczności lub nawet obowiązku aktywności wynikającej z faktu bycia obywatelem i członkiem społeczności lokalnej. Druga grupa czynników z kolei wynika z dostrzeganiu własnej korzyści. Może ona być efektem aktualnie występujących problemów w zamieszkiwanej dzielnicy, lub okolicy. W tym przypadku współpraca ma charakter transakcyjny i postrzegana jest jako element „inwestycji”, tj. moje zaangażowanie w zamian za większe poczucie bezpieczeństwa. W przypadku współpracy z członkami społeczności lokalnej postrzegającej charakter swojego zaangażowania właśnie w ten sposób, istotne jest zwrócenie uwagi na konieczność precyzyjnej komunikacji, zadbanie o przekazanie informacji zwrotnej, wyjaśnienie oczekiwań i wskazanie konkretnych działań⁶.

⁵ The Oxford Handbook of Police and Policing, ed. Michael D. Reising, Robert J. Kane, Oxford University Press, 2014, s. 155.

⁶ Więcej na temat badania zob. Carola van Eijk, Trui Steen, Bram Verschuere, *Co-producing safety in the local community: A Q-methodology study on the incentives of Belgian and Dutch members of neighbourhood watch schemes*, Local Government Studies, vol. 43, nr 3, s. 323-343.

Zainteresowanie koncepcją *community policing* jest powszechne w wielu krajach europejskich⁷. Przejawia się to w wielu reformach i projektach realizowanych w ramach policji municypalnej. Z tego powodu, można wskazać szereg klasyfikacji oddających kierunki wdrażania tej koncepcji, które w każdym przypadku uwarunkowane są czynnikami instytucjonalnymi, kapitałem społecznym, obowiązującym system bezpieczeństwa. Jedną z najczęściej występujących klasyfikacji w literaturze przedmiotu zaproponował Jan Terpstra. Zaproponował on ujęcie *community policing* w oparciu o dwie kategorie, które przedstawione zostały w poniższej tabeli.

Tab. 1. Cztery typy zaangażowania obywateli oraz organizacji społecznych w lokalną sieć bezpieczeństwa

Obszar \ Zakres	Ograniczona	Rozszerzona
Komunikacja	Wymiana informacji	Obywatele jako doradcy i osoby współdecydujące o priorytetach działania
Współpraca	Promowanie zachowań współodpowiedzialności za bezpieczeństwo	Działania zapewniające bezpieczeństwo przy współdziałaniu mieszkańców

Źródło: Jan Terpstra, *Police, local government, and citizens as participants in local security networks*, *Police Practice and Research*, vol. 9, no. 3, 2008, Routledge, s. 217.

Komunikacja i współpraca stanowią kluczowe elementy funkcjonowania policji municypalnej. Mogą być jednak realizowane w zróżnicowanym zakresie. W zależności od tego, w jakim kierunku będą podejmowane działania można klasyfikować sposób realizacji podjętych działań.

Przegląd struktur zarządzania bezpieczeństwem lokalnym w poszczególnych krajach

Szczególne duże zainteresowanie policją municypalną w większości krajów europejskich spowodowało przeprowadzeniem szeregu reform, które odpowiadały przedstawionym powyżej założeniom. Można nawet stwierdzić, że pojęcie *community policing* stało się popularnym stwierdzeniem, które w przypadku każdego z krajów oznaczało

w praktyce coś zupełnie innego. Poniżej przedstawiono przegląd rozwiązań organizacyjnych występujących w różnych krajach europejskich.

Policja municypalna w **Grecji** finansowana jest z budżetu lokalnego, jednak sposób naboru oraz wykszolenia realizowany jest przez policję państwową. Jej kompetencje uregulowane są na podstawie zarządzenia No. 23/2002 i obejmują kwestie zarządzania bezpieczeństwem drogowym, zanieczyszczenia powietrza, warunki pracy, kontroli sklepów, bezdomności, współpracy z zarządcami budynków, ochrony imprez i uroczystości lokalnych, strzeżenia porządku i bezpieczeństwa w parkach, kontroli dotyczącej zanieczyszczania wód i rzek. Nadzór nad jej działalnością sprawuje komendant krajowy. Realizują swoje zadania w ramach patroli pieszych, posiadają także wyposażenie samochodowe. Okres pracy wynosi 5 dni i maksymalnie 42 godziny.

Odpowiednikiem policji municypalnej na **Malcie** są strażnicy lokalni. Zakres ich obowiązków, sposób pracy i wyposażenia reguluje odrębna ustawa z 1996 roku. Ich zakres kompetencji ograniczony jest do działań z zakresu porządku publicznego, tj. kontroli pojazdów, parkowania w niedozwolonym miejscu, przestrzegania zasad gospodarki odpadowej, interwencji w przypadku kolizji drogowych. Ponadto, strażnicy mają także kompetencje do legitymowania osób, jak również ich zatrzymywania w przypadku podejrzenia tejże osoby o popełnienie przestępstwa. Instytucją zewnętrzną kontrolującą pracę strażników jest komisarz sprawiedliwości, który powoływany jest przez władze samorządowe.

W Wielkiej Brytanii systemy bezpieczeństwa lokalnego i funkcjonująca w ich ramach policja municypalna różnią się w zależności od regionu. W **Anglii i Walii** historyczna rola tej instytucji sprowadzała się do prewencji i zadań z zakresu porządku publicznego. Obecnie jest to sieć instytucji publicznych i prywatnych, które współpracują na rzecz bezpieczeństwa lokalnego. Ostatnia reforma w tym zakresie dotyczyła powołania *Police and Crime Commissioners*. Odpowiedzialni są oni za zarządzanie budżetem policji municypalnej, monitorowanie osiąganych efektów pracy, a także działania służące zaangażowaniu społeczności lokalnej do współpracy. Intencją wprowadzenia tego organu było zapewnienie strategicznego spojrzenia na funkcjonowanie policji municypalnej, a nie jedynie realizacja codziennych obowiązków. Oddzielenie tych dwóch obowiązków miało służyć poprawie zarządzania. Tym samym *Police and Crime Commissioners* są odpowiedzialni za przygotowanie wspólnie z zewnętrznymi podmiotami rocznej strategii działania policji, jak również zaangażowanie społeczności lokalnej w jej realizację. Przykładem takich działań są społeczni strażnicy, czyli wolontariusze, które patrolują ulice lub drogi w strefach zamieszkałych. Nie mają oni

⁷ Daniel Donnelly, *Municipal Policing in the European Union. Comparative Perspective*, Palgrave Macmillan, London 2013.

kompetencji do nakładania mandatów, ani zatrzymywania osób, mogą jednak zrobić zdjęcie i poinformować policję o zdarzeniu. Powzięcie takiej informacji nie jest podstawą do wymierzenia mandatu, ale osoba popełniająca ten czyn otrzymuje informacje o tym, że jego działanie zostało zarejestrowane. Policja na bieżąco współpracuje z siecią swoich wolontariuszy oferując im wsparcie szkoleniowe, jak również szybki i bezpośredni kontakt. Pozytywna ocena działań podejmowanych w ramach prezentowanego sposobu zarządzania policją spowodowała, że rząd brytyjski w dokumencie z 2010 roku - *Policing in the 21st Century: Reconnecting police and the people* – określił *community policing* jako strategiczny kierunek reformowania policji. W praktyce sprowadzał się on do: (1) tworzenia Neighbourhood Policing Teams działających w ramach dzielnic angielskich miast; (2) odbiurokratyzowania działań policji poprzez zlikwidowane części obowiązków sprawozdawczych, a także (3) powołania w każdym okręgu wyborczym Police and Crime Panel, którego zadaniem było prowadzenia działań informacyjnych i szkoleniowych na temat bezpieczeństwa.

W **Szkocji** wypracowano także inne narzędzia realizacji *community policing*. Jednym z nich jest *Community Safety Partnership*, czyli strategia współpracy pomiędzy policją municypalną a społecznością lokalną, która przyjmowana jest w 32 gminach. Na tej podstawie przygotowany jest coroczny raport z jej realizacji, który przekazywany jest do komendanta głównego policji. Strategia zawiera informacje na temat posiadanych zasobów finansowych, planowanych działaniach i formach współpracy, oczekiwanych efektach. W jej przygotowaniu biorą także udział przedstawiciele straży pożarnej, radni, przedstawiciele instytucji samorządowych. Policja municypalna w Szkocji posiada zadania głównie w zakresie przeciwdziałania zachowaniom antyspołecznym, wykroczeniom oraz przeciwdziałaniem popełnianiu przestępstw. Jednakże w ramach reformy samorządowej w 2013 roku przewidziano także możliwość wzmacniania zasobów i kompetencji policji municypalnej w drodze negocjacji pomiędzy władzami samorządowymi oraz komendantem głównym. Strażnicy tworzący policję municypalną są umundurowaną formacją, która jest całkowicie finansowana z budżetu lokalnego, a jej członkowie są pracownikami samorządowymi. Mogą nakładać kary porządkowe w zakresie złego parkowania, przekraczania prędkości, gospodarki śmieciowej, niszczenia przestrzeni publicznej, nie przestrzegania zasad ochrony środowiska, hałasu, aktów wandalizmu. Interweniują także w przypadku relacji sąsiedzkich oraz zapewniają bezpieczeństwo podczas lokalnych wydarzeń.

Sieciowe narzędzia zarządzania systemem bezpieczeństwa wprowadzono także w znanej z centralistycznego sposobu zarządzania **Francji**. Na podstawie reform przeprowadzonych na początku XXI wieku instytucję hie-

rarchicznie zarządzaną na poziomie krajowym, tj. policję państwową, wsparto poprzez powołanie także inne podmiotów. Spluralizowaną policję we Francji tworzą bowiem również inspektorzy bezpieczeństwa, nocni strażnicy oraz strażnicy dbający o bezpieczeństwo na osiedlach mieszkaniowych. Pierwszy z nich tworzy formacja licząca na terenie Paryża 625 osób. Ich zadaniem jest zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego na ulicach, interweniowaniu w przypadku drobnych incydentów. Funkcjonują w obszarach szczególnie gęsto zaludnionych oraz centrach handlowych. Nie posiadają jednak pełnego wyposażenia w środki przymusu bezpośredniego, mają jednak możliwość nakładania grzywnien. Przemieszczają się głównie pieszo, na rowerach lub skuterach. Wieczorni strażnicy zostali powołani w 2004 roku. Na terenie Paryża ich liczba wynosi 140 osób i zlokalizowani są w 10 najbardziej zagrożonych obszarach. Ich zadaniem jest monitorowanie i reagowanie w sytuacjach zagrażających porządkowi w miejscach, gdzie toczy się tzw. życie nocne. Współpracują także z innymi instytucjami świadczącymi pomoc społeczną, a w szczególności z przedsiębiorcami prowadzącymi o tej porze działalność gospodarczą. Ostatnia grupa – strażnicy na terenie osiedli mieszkaniowych – to sieć organizacji i osób, które na bieżąco współpracują z policją raportując o stanie bezpieczeństwa w określonych dzielnicach miast. Szczególnie ważne znaczenie mają te podmioty, które prowadzą monitoring i są w stanie szybko udostępnić materiały filmowe z miejsc, w których doszło do zdarzenia. Stworzona sieć partnerów działających na rzecz bezpieczeństwa współpracuje na podstawie wspólnie wypracowanych i powszechnie znanych procedur informowania i współpracy. Pozwalają one na optymalizację działania, tym bardziej, że charakter zagrożeń w ramach których angażowani są partnerzy zewnętrzni wymagają szybkości i skuteczności działania⁸.

Chorwacja przeszła podobną ścieżkę reform dotyczących funkcjonowania instytucji zajmujących się bezpieczeństwem. Podstawą do przeprowadzenia reform w duchu *community policing* był międzynarodowy projekt realizowany w ramach European Union Crime Prevention Network - *Less Arms, Less Tragedies* w 2007 roku⁹. Na jego podstawie przeprowadzono reformę w trzech obszarach działania policji municypalnej. Pierwszym z nich dotyczył organizacji policji i dotyczył powołania koordynatorów

⁸ Szerzej na temat czynników ułatwiających oraz utrudniających współpracę w ramach „spluralizowanej policji” zobacz Jacques de Maillard, Mathieu Zagrodzki, *Plural policing in Paris: variations and pitfalls of cooperation between national and municipal police forces*, Policing and Society, Vol. 27, No. 1, s. 57-60.

⁹ Szerzej na temat projektu zob. Ruza Karlovic, Ines Sucic, *Security as the Basis Behind Community Policing: Croatia's Community Policing Approach*, (w:) P. Saskia Bayerl, Ruza Karlovic Babak Akhgar, Garik Markarian (red.), *Community Policing – A European Perspective. Strategies, Best Practices and Guidelines*, Springer, Switzerland 2017.

współpracy ze społecznościami lokalnymi oraz wykorzystaniu narzędzi internetowych (mediów społecznościowych i baz danych). Szczególny nacisk położona na przygotowanie kompetencyjne koordynatorów, od których działań zależało powodzenie tego projektu. Ich umiejętności systematycznej współpracy, angażowania innych podmiotów miał duże znaczenie. Drugi obszar to zmiana funkcjonalna działania służby prewencyjnej, która sprowadzało się do skierowania większych środków finansowych na budowanie współpracy ze społecznościami lokalnymi, Ostatni, trzeci obszar to koordynowany na poziomie centralnym proces budowania partnerstw z organizacjami pozarządowymi, przedstawicielami biznesu i instytucjami publicznymi.

W **Danii** policję municypalną stanowią strażnicy miejscy. Stanowią oni grupę blisko 4 tysięcy osób, która nadzorowana jest bezpośrednio przez policję państwową. Ich uprawnienia sprowadzają się do raportowania zdarzeń niebezpiecznych, naruszenia porządku publicznego, czy ryzyka wystąpienia naruszenia spokoju i porządku publicznego. Nie są oni uzbrojoną formacją, jednak policja zapewnia im szkolenie wstępne oraz późniejsze kursy dokształcające. Działają oni w ramach finansowanych przez policję programów zapewnienia bezpieczeństwa społecznościom lokalnym i terenem ich działania są głównie miasta. Mają możliwość nakładania kar porządkowych. Pomimo braku uzbrojenia mają ciągłą i bezpośrednią łączność ze najbliższymi sztabem policji. Ich wiedza jest również wykorzystywana podczas przydzielania koncesji na sprzedaż alkoholu. Procedura ich wydania wymaga konsultacji decyzji podejmowanych przez administrację lokalną. Podobne rozwiązanie jest wykorzystywane w praktyce w Holandii. Liczba pracowników cywilnych pracujących w ten sposób na rzecz bezpieczeństwa wynosi 2 tysiące.

W przypadku **Szwecji** pierwsze próby działań zmierzające do zmiany sposobu funkcjonowania policji municypalnej podjęto w połowie lat 90. Było to rezultatem projektu 'Everyone's responsibility', który miał na celu uświadomienie społecznościom lokalnym, że bezpieczeństwo to nie jest tylko kwestia instytucji za nie odpowiedzialnych, ale także współpracy z otoczeniem społecznym. Na tej podstawie rozszerzono działania policji municypalnej o grupę – Wolontariusze dla Policji. Kandydaci zgłaszają się na policję, wypełniają wniosek wskazując swoją motywację oraz czas, który gotowi są poświęcić. Kolejnymi krokami jest przejście szkolenia oraz podpisanie zobowiązania o niepublicznieniu informacji zdobytych podczas pełnionej służby. W ramach swojej pracy ubrani są w określony, widoczny sposób i w ten sposób są rozpoznawani zarówno przez mieszkańców, jak i policję. Ich zadaniem jest nie tylko raportowanie o wydarzeniach w patrolowanej ulicy, ale także opowiadanie o działaniach policji i sposobach zachowania

bezpieczeństwa w szkołach, czy w środowiskach wykluczonych¹⁰. Wskazana grupa stanowiła oczywiście wsparcie dla działań policji municypalnej, która do 2015 roku działała w ramach 21 garnizonów policyjnych. Sposób realizacji ich zadań określony był w bardzo ogólny sposób, co doprowadziło do dużych różnic w realizacji powierzonych zadań. W efekcie krytyki publicznej sposobu działania policji, cztery lata temu przeprowadzono reformę centralizującą działania formacji. Obecnie w Szwecji funkcjonuje 7 garnizonów policyjnych, które są bezpośrednio zarządzane przez komendę główną.

System zarządzania bezpieczeństwem lokalnym w **Hiszpanii** jest zróżnicowany w zależności od regionów. Tym samym trudno wskazać jeden obowiązujący sposób funkcjonowania policji municypalnej. Istnieją jednostki, które posiadają wyodrębnione w strukturze komórki zajmujące się współpracą ze społecznością lokalną, a także takie, w których w ogóle ich brak. Próby uspołecznienia bezpieczeństwa poprzez zaangażowanie innych podmiotów przynosiły zróżnicowane efekty. Widoczny jest jednak brak zainteresowania społeczności lokalnych do angażowania się w prace policji. Tym samym, poza udziałem w konsultacjach i publicznych spotkaniach, sposób funkcjonowania oraz lokowania zasobów całkowicie realizowany jest przez funkcjonariuszy policji.

Odpowiednikiem policji municypalnej we **Włoszech** jest polizia municipale. Można ją porównać z funkcjonującą w Polsce strażą miejską. Włoska policja zajmuje się kwestią parkowania, porządku w miejscach publicznych, hotelach, restauracjach, a także zapewnieniem porządku podczas imprez lokalnych. Jest to umundurowana formacja, która nie posiada broni. W związku z tym uzupełnia działania policji krajowej o zadania z zakresu porządku publicznego. Jej powołanie i zakres działania zależy od decyzji władz gminy, gdyż przepisy w tym zakresie są bardzo ogólne. Policja municypalna nie może jednak wchodzić w zakres kompetencji policji krajowej, tym samym ma charakter policji administracyjnej.

Zakończenie

Przez ostatnie lata mamy do czynienia ze zmieniającą się retoryką dotyczą policji. Z jednej strony obserwujemy dynamiczny rozwój zagrożeń o skali międzynarodowej, które wcześniej nie były znane. Z drugiej z kolei, dochodzi do widocznego rozwoju struktur nazywanych *community policing*, które zwracają uwagę na kwestię współpracy ze społecznością lokalną, monitorowania potrzeb i rozwią-

¹⁰ Szerzej na temat programu zob. Sara Uhnoo, Cecilia Hansen Löfstrand, *Voluntary policing in Sweden: media reports of contemporary forms of police-citizen partnerships*, Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention, Vol. 19, No. 1, 2018, s. 41-60.

zywania takich problemów jak: funkcjonowanie miasta nocą, antyspołeczne zachowania, raportowanie na temat niebezpiecznych zdarzeń. Wieloletnie doświadczenia we wprowadzaniu takich rozwiązań spowodowały, że można uznać ten sposób postrzegania roli policji nie jako tymczasowy trend, a strategiczny kierunek reform. Przejawia się on w zmianach instytucjonalnych na poziomie lokalnym, dopasowania procesu szkolenia i podnoszenia kwalifikacji przez funkcjonariuszy, a także prowadzeniu bardziej transparentnej polityki informacyjnej i edukacyjnej na temat działań policji. Tym samym proces reform systemów policyjnych abstrahuje obecnie od kwestii zmian instytucjonalnych i liczby funkcjonariuszy policji, a bardziej koncentruje się na roli policji i sposobach zapewniania bezpieczeństwa. Tym samym, sposobem na podniesienie poziomu bezpieczeństwa nie są wyłącznie nowe kompetencje, nowy sprzęt potrzebny do realizacji przekazanych zadań, a sposób jego osiągnięcia, przyczyny występowania zdarzeń naruszenia porządku i bezpieczeństwa.

Pomimo dużej popularności reform określanych powszechnie mianem *community policing* należy zwrócić uwagę również na krytykę, która związana jest w tym sposobem rozumienia policji municypalnej. Nie należy bowiem w żadnym razie postrzegać tego sposobu działania policji jako przysłowiowego leku na całe zło. Partnerzy zewnętrzni zaangażowani w system bezpieczeństwa nigdy nie są bowiem profesjonalistami. Pomimo ich cennej wiedzy i rozpoznania lokalnych zagrożeń, nie są osobami przygotowanymi profesjonalnie do zapewnienia bezpieczeństwa. Tym samym, mogą pełnić istotną rolę wspierającą, a także profilaktyczną sygnalizując możliwość wystąpienia pewnych zdarzeń. Należy także pamiętać o pewnych ograniczeniach wynikających z takiej współpracy. Otóż, podmioty zaangażowane w działania na rzecz bezpieczeństwa pełnią głównie zadania z zakresu porządku publicznego i drobnych incydentów naruszających bezpieczeństwo. Nie są jednak odpowiedzialne za poważną i zorganizowaną przestępczość, gdyż wymagałoby to udostępnienie informacji wrażliwej, jak również podzielenia się wiedzą na temat metodyki działania policji, która mogłaby zostać następnie upubliczniona. Tym samym nie należy pokładać w tym narzędziu przesadnych oczekiwań.

Można jednak wskazać pewne kierunki reformowania policji municypalnej na podstawie przedstawionych powyżej przykładów. Pierwszym z nich jest nawiązanie współpracy z podmiotami zewnętrznymi i stworzenie sieci podmiotów zaangażowanych na rzecz bezpieczeństwa. Może ona być realizowana w różny sposób, tj. formę systematycznej ale niesformalizowanej komunikacji i wymiany informacji (spotkania, debaty, upublicznianie informacji), bądź wpisane w ustawę obowiązki przeprowadzania konsultacji, przyjmowanie planu/strategii działania. Za każ-

dym razem zastosowane narzędzia wynikają z obowiązujących zwyczajów i form prowadzonych konsultacji. Drugim kierunkiem reformowania jest wprowadzenie w struktury zarządzania reprezentantów spoza policji w formie rad, czy komisji wyznaczających strategiczne kierunki działania, czy sposób przeznaczenia posiadanych zasobów. Trzeci sposób reformowania to stworzenie mechanizmów zewnętrznej kontroli nad działaniami policji. W tym celu angażuje się podmioty nie będące bezpośrednio związane z policją, a mające charakter zewnętrzny. Ten kierunek działania jest szczególnie popularny w krajach, gdzie poziom zaufania do policji jest na niskim poziomie i konieczne jest podjęcie działań, które doprowadzą do większej demokratyzacji jej działania.

Powyższe zmiany w zakresie zarządzania systemami bezpieczeństwa lokalnego pokazują, że bezpieczeństwo jako zadanie publiczne, podlega takim samym procesom zmian w zakresie zarządzania publicznego, jak inne zadania. Widoczne są elementy prywatyzacji zadania w formie działania prywatnych podmiotów/ agencji zapewniających bezpieczeństwo i posiadających możliwość stosowania środków przymusu bezpośredniego. Szczególnie widoczne są także narzędzia z zakresu zarządzania sieciowego, które przejawiają się w postaci poszukiwania partnerstw, wymiany informacji i współtworzenia usług publicznych. Cały czas jednak widoczna jest jednak dominująca rola państwa i tym samym odpowiedzialność za koordynację wszystkich form realizacji tego zadania i podmiotów chcących zaangażować się w jego realizację. To od decyzji podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienia bezpieczeństwa będzie zależało czy proces ten będzie przebiegał w formie spontanicznie zawieranych porozumień i współpracy, czy też przybierze pewne formy zinstytucjonalizowanej i trwałej współpracy. Doświadczenia krajów europejskich pokazują, że pewien rodzaj wsparcia, choćby we wskazywaniu dobrych praktyk, jest konieczny.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

Ekspertyzy i opracowania NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl