



KRAJOBRAZ PO MISTRZOSTWACH EUROPY 2012



ANDRZEJ BAŁANDYNOWICZ

**PRAWNO-KRYMINOLOGICZNE ASPEKTY BEZPIECZEŃSTWA
SPOŁECZNEGO A MODEL POLICJI**
**LEGAL AND CRIMINOLOGICAL ASPECTS OF SOCIAL SECURITY
AND POLICE MODEL**

Prof. dr hab. Andrzej Baładynowicz

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

balandynowicz@op.pl

ABSTRACT

Criminological research clearly shows that there is a correlation between crime and other social problems, both at the micro-and macro-social.

In addition, significant differences between places of residence can be observed when analyzing the distribution of clusters of crime and social problems. The close link between crime and social problems suggests that the work of social welfare services should be focused in specific areas of cities. The organization of police work should be based on model systems which assume law and order conditions, the same structural features and a high degree of effectiveness of the functions and tasks of the police with the proposals presented in the work of the police in the world.

Badania kryminologiczne wyraźnie wykazują, że istnieje korelacja między przestępczością a innymi problemami społecznymi, zarówno na poziomie mikro-, jak i makrospołecznym.

Ponadto znaczące różnice między miejscami zamieszkania dają się zaobserwować przy analizowaniu rozmieszczenia przestępczości i skupisk osób z problemami społecznymi. Bliski związek pomiędzy przestępczością a problemami społecznymi sugeruje, że praca służb opieki społecznej powinna się koncentrować w poszczególnych rejonach miast. Organizowanie pracy policji powinno opierać się na układach modelowych (konstruktach aksjologicznych) zakładających ład i porządek strukturalny, warunkujący tym samym funkcjonalność i wysoki stopień efektywności realizowanych funkcji i zadań policji z wykorzystaniem prezentowanych propozycji modelowych w pracy policji na świecie.

KEY WORDS:

social security, model police objectives of social welfare services, police work-oriented society, police work focused on goal,

bezpieczeństwo społeczne, model policji, cele służb opieki społecznej, praca policji zorientowana na społeczność, praca policji zorientowana na cel.

Przez kilka ostatnich dziesięcioleci wiele badań było poświęconych opisowi i analizie roli, funkcji oraz różnicowaniu się sposobów pracy policji w konkretnej dzielnicy. Szczególnie w latach osiemdziesiątych badania na temat policji prowadzono w odniesieniu do obszarów uważanych za wysoce problemowe, o wysokim stopniu koncentracji problemów społecznych określanych jako „gorące miejsca” lub „miejsca problemu”. Badania kryminologiczne wyraźnie wykazują, że istnieje korelacja między przestępczością a innymi problemami społecznymi, zarówno na poziomie mikro-, jak i makrospołecznym. Ponadto znaczące różnice między miejscami zamieszkania dają się zaobserwować przy analizowaniu rozmieszczenia przestępczości i skupisk osób z problemami społecznymi. Bliski związek pomiędzy przestępczością a problemami społecznymi sugeruje, że praca służb opieki społecznej powinna się koncentrować w poszczególnych rejonach.

Według Farmera (1994) efektywność organizacji policji zależy od zorientowania jej pracy w większym stopniu na cel, niż ma to obecnie miejsce. Ponadto cele, którymi kieruje się policja, powinny być ciągle oceniane i redefiniowane i zorientowane na nowe zjawiska i zagrożenia społeczne.

CELE SŁUŻB OPIEKI SPOŁECZNEJ

Zadania współczesnych służb opieki społecznej w Szwecji są określone przez Ustawę o służbach społecznych (1990). Służby te stwarzają społeczności możliwość dostępu w duchu demokracji i solidarności do: ochrony ekonomicznej i społecznej, takich samych warunków życia, aktywnego udziału w życiu społeczności.

Ustawa zakłada, że odpowiedzialność za udzielanie pomocy i wsparcia potrzebującym spoczywa na władzach lokalnych. Nowa Ustawa o służbach społecznych, która w 1982 r. wyparła trzy ustawy obowiązujące poprzednio (Ustawę o pomocy społecznej, Dokument Abstynencji i Ustawę o ochronie dziecka) podkreśla znaczenie wolnej woli, służebności wobec innych i holizmu w pracy społecznej.

Raport prezentowany przez komisję zarządu służb społecznych podkreśla również, że sposób podejścia służb pomocy społecznej powinien być zorientowany strukturalnie, np. przez udział w społecznym planowaniu, w organizowaniu życia sąsiedzkiego, udział w programach badawczych oraz przez dostarczanie informacji ogółowi społeczeństwa. Idea służby opieki społecznej, która powinna uczestniczyć w społecznym planowaniu, była czymś nowym. Ustawodawca zapamiętał intensywną debatę, która była prowadzona od końca lat sześćdziesiątych, oraz eksperymenty w środowisku pracy prowadzone na terenie Szwecji na początku lat siedemdziesiątych. Jednak nowe rozwiązania prawne nie zapewniły służbom opieki społecznej realnych możliwości oddziaływania na politykę w zakresie kontroli czy udziału w społecznym planowaniu.

Historycznie, zarówno w teorii, jak i w praktyce obowiązki służb pomocy społecznej mogą zostać podzielone na dwie główne kategorie:

- dostarczanie pomocy, opieki i usług,
- stosowanie mechanizmów kontroli i przymusowych środków zaradczych.

Podstawowym zadaniem działań w zakresie pierwszej kategorii było zapewnienie najślabszym grupom społecznym dostępu do ekonomicznej i fizycznej ochrony na podstawowym poziomie (w formie pomocy finansowej, pomocy ludziom starszym i inwalidom, opieki nad dzieckiem, itp.). Działania w ramach drugiej kategorii miały powstrzymywać ludzi przed dewiacyjnymi formami zachowania zarówno w stosunku do siebie, jak i ogółu społeczeństwa. W praktyce te dwa podejścia występują rzadko w czystej formie. Większość praktycznych środków zaradczych ma cechy zarówno pomocy, jak i kontroli, np. wypłacanie zasiłków finansowych uzależnione jest od spełnienia przez podopiecznego formalnych kryteriów. Podobnie przymusowe środki zaradcze mogą być podejmowane z założeniem, że społeczność udziela pomocy osobom niezdolnym do zaopiekowania się sobą.

Ustawa o służbach społecznych jest powszechnym aktem prawnym, którego szerokie i uogólnione dyrektywy stanowią podstawę inicjatyw dla władz publicznych oraz wydziałów opieki społecznej umożliwiających ukierunkowanie działań służb opieki społecznej na poziomie lokalnym. Nie wszyscy pracownicy służb społecznych uznawali, że cele ich pracy są określane w przepisach prawnych. W latach siedemdziesiątych XX wieku międzynarodowa literatura na temat aksjologii pracy społecznej w nastę-

pujący sposób określała zadania pracownika społecznego: „Naszym celem nie jest np. eliminowanie pracy z klientem, która zmierza do podtrzymania hegemonii klasy rządzącej. Aby sprzeciwić się skutkom ucisku, pracownik społeczny musi uruchomić podwójny proces pomocy ludziom w zrozumieniu ich alienacji jako symptomu ucisku oraz pomocy we wzmocnieniu ich samoposzanowania” (Bailey, Brake, 1990, s. 51). W tym samym czasie wielu pracowników społecznych – również w Szwecji – postrzegало cel swojej pracy jako wyzwolenie klientów; pobudzanie w klientach świadomości na temat mechanizmów ucisku sprawiłoby, że klienci zdaliby sobie sprawę z tego, że przyczyna ich problemów może leżeć w strukturze społeczeństwa i dlatego mogliby żądać ochrony swoich praw. I rzeczywiście, wiele projektów pracy w społeczności podmiejskiej było faktycznie opartych na tej koncepcji pracy społecznej.

Różniące się ideologicznie koncepcje funkcji pracy społecznej dały początek ożywionym dyskusjom na temat wolnej woli i przymusu w służbie społecznej, które trwały w latach siedemdziesiątych. Pamiętajmy, że do tego czasu dominującym podejściem do pracy społecznej była, inspirowana przez tradycję, praca z przypadkiem określana jako opieka i kontrola.

Cele ustanowione przez ustawodawcę i usunięcie przymusowej opieki (przesunięcie jej na poziom prawotwórstwa lokalnego) były rozważane w wielu eksperymentalnych programach. Podjęte zostały wysiłki w celu rozwiązania problemu dychotomii – pomocy i kontroli – służb pomocy społecznej przez przydzielenie spraw związanych z przymusem specjalnym grupom roboczym, które skoncentrowały się na indywidualnych przypadkach. Oczekiwano, że pozostali pracownicy społeczni skoncentrują się na profilaktyce i będą pracować w społecznościach lokalnych.

ASPEKTY USTAWODAWCZE

Na początku lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia po kilkunastu latach dociekań i licznych dyskusjach pomiędzy wnioskodawcami i przeciwnikami przymusowej opieki, dozwolonych było wiele represyjnych (przymusowych) środków zaradczych. Chociaż wkrótce zostały uznane za bezprawne, władze zastrzegły sobie prawo do ich stosowania w bardzo poważnych przypadkach i tylko „dla dobra jednostki”. W rezultacie, służby społeczne zostały na podstawie Ustawy o służbach społecznych z 1982 roku całkowicie wolne od przymusu. Dwa oddzielne akty prawne formułują możliwość wyjątkowego stosowania przymusowych środków zarad-

czych: Ustawa o opiece nad alkoholikami i nadużywającymi narkotyków i Ustawa o opiece nad młodymi ludźmi (Specjalne postanowienia). Ponadto, prawo decyzji o podjęciu działania przymusowego zostało wycofane z wydziału opieki społecznej i w zamian przyznane wydziałom sądowym. Jednakże w praktyce przymusowe środki zaradcze są nadal w dużym stopniu podejmowane przez wydziały opieki społecznej i prawie zawsze z ich inicjatywy. W latach osiemdziesiątych XX wieku została rozszerzona przymusowa opieka w stosunku do dorosłych nadużywających narkotyków i umożliwiających dostęp do narkotyków nieletnim.

PRACA SPOŁECZNA: TKWIĄCE U PODSTAW TEORIE

Wiele różnych teorii i tradycji nauk społecznych pomogło ukształtować poglądy pracowników społecznych na temat funkcji pracy społecznej, postawy wobec klientów oraz opinie na temat struktury pracy społecznej. Najbardziej wpływowe są te, które skupiają się na jednostce i często funkcjonują na mikropoziomie. Ma to również zastosowanie do zbioru wiedzy zgromadzonej przez służby opieki społecznej w ich pracy z dokumentacją różnych projektów i eksperymentów.

Teoriom i wiedzy o sposobie oddziaływania warunków zamieszkania w dzielnicy na życie społeczne i problemy mieszkańców przyznano niewielkie znaczenie w pracy społecznej, chociaż na początku lat siedemdziesiątych podejmowane były okazjonalnie wysiłki, aby przeciwdziałać powstawaniu problemów w poszczególnych aglomeracjach miejskich. Jednakże takie wysiłki oparte były bardziej na ideologii niż na wiedzy empirycznej.

METODY PRACY

Jak określono w Ustawie o służbach społecznych, oczekuje się, że wydział opieki społecznej udzieli koniecznego wsparcia ludziom ze specjalnymi potrzebami, dzieciom i młodzieży narażonej na ryzyko rozwoju w niepożądanym kierunku, jednostkom uzależnionym od narkotyków i podjąć wysiłki w kierunku koordynacji działań w celu wytworzenia społecznie prawidłowego środowiska.

Teorie i wyjaśnienia, które zdominowały myślenie pracowników społecznych, zazwyczaj także determinowały metody wykonywania pracy społecznej i kształtowania postaw pracowników społecznych w kierunku funkcji, które, jak się oczekuje, będą wypełniać.

W raporcie Komisji służb społecznych zdefiniowano organy opieki społecznej jako te, które spełniają osiem głównych funkcji:

- udział w społecznym planowaniu,
- powszechna profilaktyka,
- informacja,
- pomoc finansowa,
- służby opieki społecznej,
- wsparcie i opieka w otwartych służbach pomocy społecznej
- instytucjonalna opieka i leczenie,
- społeczna kontrola. (Sunesson, 1991, nr 7, s. 1–21).

Kontrola społeczna jest identyfikowana jako specjalna funkcja, obejmująca całe pole działalności służb opieki społecznej i jest niezależna od wszystkich pozostałych. Raport nie definiuje społecznej kontroli w kategoriach abstrakcyjnych, ale przyznaje jej działania, począwszy od informowania opinii publicznej o swoich poczynaniach do użycia przymusu w celu zaopiekowania się dziećmi.

Realizacja ósmej funkcji określonej przez komisję to kształtowanie praktycznych procedur i wzorów społecznej kontroli, co w praktyce odnosiło się do zbadania stanu zamożności, pomocy finansowej i charakteru integracji na obszarze miasta przez ośrodki służb społecznych. Dalszym aspektem tej funkcji jest reagowanie na różne zgłoszenia, np. że dziecko jest źle traktowane przez rodziców, że młodzi ludzie podejrzani są o zachowania przestępcze, że ktoś jest nietrzeźwy lub że prowadzi pojazd mechaniczny pod wpływem alkoholu. Ten aspekt pracy służb społecznych może być dlatego opisany jako obowiązkowy i reaktywny (tj. reagujący na zgłoszenia lub podania nadesłane z zewnątrz).

Tradycyjna praca społeczna kontroluje zatem przypadek i koncentruje się na jednostce. Podejście reprezentowane przez pracę z przypadkiem, ugruntowane psychodynamicznie, rozpoznające symptomy i ich przyczyny zdominowało pracę społeczną w Szwecji. Inne metody, takie jak praca z całymi rodzinami, praca w domu czy praca ze specyficznymi grupami (bezrobotnych, nieletnich przestępców, samotnych matek, itp.) są często postrzegane jako dopełnienie podejścia tradycyjnego, a ponieważ te pozostałe metody prawie zawsze przybierały formę specjalnych projektów niezależnych od tradycyjnej pracy, zwrócenie się do pracy kontrolującej przypadek było stosowane tylko w niewielkim stopniu.

Wielu badaczy (np. Sunesson) uważa, że profesjonalne metody nie są wcale używane w pracy społecznej, nawet w pracy nad jednostką. Mówi się, że przyczyną tego jest uleganie wpływom obecnie funkcjonujących ideologii i niewypracowanie teoretycznych ram kompetencji. Sunesson, badając tradycyjne metody pracy pracownika społecznego, pokazuje, że zamiast dokonywać wyboru podejścia opartego na uważnej analizie problemu niekood ręki, zajmuje się on głównie „przetwarzaniem” przypadków w czysto administracyjny wzór.

Przyczyny trudności w rozwijaniu profesjonalnych metod pracy przez pracowników społecznych były analizowane przez Wächtera i podsumowane w ośmiu punktach:

1. Podejście do klienta ma charakter kontroli i ma swoje umocowanie zaższe w ustawodawstwie.
2. Przypadki są „przetwarzane” według zestawu określonych reguł.
3. Kontrola ma charakter administracyjny i ustawowy; wyniki jakichkolwiek podjętych środków zaradczych nie są sprawdzane.
4. Stopień przymusu, jaki może być użyty przeciw jednostce, jest niejasny.
5. Działania administracyjne dają większe rezultaty niż umiejętności w dokonywaniu społecznej zmiany.
6. Powtarzanie interwencji jest rzadkie, dlatego pracownicy społeczni nie dążą do wykorzystywania doświadczeń.
7. Większość pracy społecznej składa się z zarządzania świadczeniami finansowymi. Kontrola, władza i formalizm nakazują przejmowanie również innej pracy.
8. Pracownicy społeczni nie mają żadnych teoretycznych ram kompetencji dla swojej pracy.

Organizacja służb społecznych w Sztokholmie obecnie może być postrzegana jako próba

zmniejszenia pracy reaktywnej do minimum i zwiększenia czasu przeznaczzonego na pracę w:

- a) dziedzinach nieobowiązkowych (dziedziny obowiązkowe to pomoc finansowa, „przetwarzanie” meldunków, decydowanie o działaniach przymusowych, itp.) i
- b) dziedzinach proaktywnych (np. profilaktyka i wczesne wykrywanie).

Były to cele ustanowione dla projektu „Zmiana pracy społecznej”, który usiłuje zebrać i uporządkować wiedzę zdobytą przez pracowników spo-

łecznych na temat klientów i obszarów ich zamieszkania, co jest podstawą do określenia działań priorytetowych (Sunesson, 1995, s. 61–70).

Proponowane zmiany stworzyłyby zatem możliwość rozwoju metod pracy sterowanej raczej przez określone cele i zebraną wiedzę niż przez dyrektywy wynikające z obowiązującego prawa. Ocena projektu dokonana siedem lat później pokazała, że: „Rozstrzygającą różnicą pomiędzy modelem pracy w stosunku do pozostałych programów restrukturyzacji prowadzonych przez służby opieki społecznej, jest nacisk położony na rzeczywistą pracę, tj. co powinno być przydzielone do działania oraz co powinno być odrzucone z potencjalnych zadań. Jest to zatem kwestia zabezpieczenia metody przed ponownym samoustaleniem się, gdy tylko wczesne wykrycie i metody zabezpieczające zaczną napotykać trudności” (Sunesson, 1995, s. 61–70).

ŚRODOWISKO MIEJSKIE

We wspólnocie wielkomiejskiej opieka społeczna ma swoje zadania w poszczególnych dzielnicach. Lokalnie, tzn. w danej dzielnicy, pracownicy są zaznajomieni z cechami charakterystycznymi obszaru, jego mieszkańcami, ich problemami, ale ta wiedza nigdy nie jest systematycznie gromadzona, organizowana i porządkowana. W rzeczywistości taka praca jest często przekazywana indywidualnym pracownikom opieki społecznej lub grupom. Chociaż reorganizacje na szczeblu lokalnym są częste, prawie zawsze dominuje metoda reaktywna. W latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych ubiegłego wieku opieką społeczną, zgodnie z postanowieniami obowiązującego ustawodawstwa, zajmowały się: Biuro Pomocy Społecznej, Biuro Opieki nad Dzieckiem oraz Biuro Abstynencji. Oznaczało to, że poszczególna osoba mogła być klientem wszystkich trzech biur jednocześnie, a współpraca między biurami nie zawsze była właściwa. Nowe ustawodawstwo umożliwiło połączenie tych trzech biur, gdy w tym samym czasie stwierdzono wyraźnie, że podejście opieki społecznej do ludzi i ich problemów powinno być holistyczne. W Sztokholmie, w połowie lat siedemdziesiątych zintegrowano trzy różne branże usług opieki społecznej (Sztokholm był *de facto* jedną z ostatnich wspólnot, w których zintegrowano te usługi). Region został podzielony na podstawowe jednostki geograficzne, z których każda miała zajmować się wszystkimi problemami powstającymi na ich obszarze.

Na początku lat osiemdziesiątych XX wieku, kiedy dyskusje na temat

nowych form opieki społecznej przybrały na sile, jednostki lokalne zaczęły alokację swojej pracy na różne wyspecjalizowane funkcje celem rozwinięcia możliwości radzenia sobie z konkretnymi typami problemów. Wielu pracowników było zdania, że utracili profesjonalną wiedzę, która dostępna była w wyspecjalizowanych biurach w latach sześćdziesiątych. Jednostki geograficzne zostały zlikwidowane, a usługi przereorganizowane tak, że niektóre biura pracowały głównie z osobami nadużywającymi narkotyków, inne zajmowały się sprawami finansowymi, jeszcze inne – rodzinami z dziećmi. Praktyka, która stworzyła nowe podejście do pełnego rozszerzenia funkcji działalności społecznej, zrodziła tzw. projekt centralnej opieki społecznej, będący źródłem inspiracji dla innych dzielnic. Od końca lat osiemdziesiątych, wraz z utworzeniem zarządów subkomunalnych, zaczęto tworzyć małe wyspecjalizowane lokalne biura w centrach dzielnic mieszkaniowych. Jest to metoda, która została przyjęta w Sztokholmie we wczesnych latach dziewięćdziesiątych. Jej wyraźnym celem było wzbogacenie potencjału dla lepszej współpracy pomiędzy różnymi władzami (ośrodek rekreacji, szkoła, klub i stowarzyszenie) w zwalczaniu problemów społecznych i przestępczości. Rozdzielanie zasobów finansowych i personalnych do poszczególnych dzielnic nie jest oparte na profesjonalnej, świadomej analizie: „w organizacji skupiającej 18 różnych dzielnic istotne jest właściwe rozdzielanie źródeł zgodnie z prawidłowo rozważonymi pryncypiami. Dotąd nie o to chodziło” (Sibeon, 1989, nr 90, s. 29–47).

Od 1989 roku rozdział zasobów między różne dzielnice zarządzany był przez nowy „klucz dystrybucyjny”, który działał zgodnie z zasadą: Im więcej problemów społecznych, tym więcej potrzeba zasobów. „Dzielnice z proporcjonalnie większą ilością problemów będą miały prawdopodobnie większą potrzebę podjęcia wysiłków w kierunku opieki nad dziećmi i młodymi ludźmi. Jedyne dostępne dla nas statystyki w tej dziedzinie to te wchodzące w zakres wypłacania społecznych dodatków gospodarstwom domowym” (Penton, Allin, 1995. s. 63–67). Zaproponowano, by 1/3 personelu została przydzielona do pomocy finansowej, 1/3 – do pracy z dziećmi i młodzieżą i 1/3 – do pracy z nadużywającymi narkotyków. W celu dokonania podziału zasobów wzięto pod uwagę liczbę gospodarstw otrzymujących pomoc, liczbę dzieci i młodzieży przypadającą na daną społeczność, liczbę dzieci imigrantów, umieralność z powodu nadużywania alkoholu i liczbę nadużywających narkotyków. Tylko jeden z czynników użyty do oceny rozmiarów problemów społecznych, a także potrzeby zasobów na danym obszarze stanowią podstawę świadczeń ze strony organów

opieki społecznej.

PRACA W KONKRETNYCH OBSZARACH

Rozdział usług pomiędzy dzielnice jest zdeterminowany przez formalne obliczenia, podczas gdy ich rozdział w danej dzielnicy jest dużo bardziej elastyczny i nieformalny, i czasami nawet zależny od możliwości (dostępność placówek, wykształcenie, zdolności i zaangażowanie organizatorów i pozostałego personelu). Każdy sztokholmski rejon usług społecznych obejmuje pewną liczbę obszarów miejskich (na obszarach zewnętrznych) lub parafii (na obszarach wewnętrznych miasta), bardzo często różnych ze względu na mieszkańców, co pociąga za sobą różnice w strukturze i częstotliwości występujących problemów społecznych. Pracownicy społeczni asygnowani do poszczególnych obszarów pracują w czterech różnych dziedzinach:

1. W **centrach usług społecznych**. Jest to baza wszystkich prac w rejonie, gdzie prowadzi się administrację, i prawie zawsze tu właśnie przychodzi klienci. Pracownicy społeczni są zobowiązani do interwencji doraźnych lub stosowania kontroli.

2. Większość rejonów opieki społecznej w Sztokholmie ma także przynajmniej jedno swoje **biuro terenowe** – miejsce spotkań. Celem takich placówek prawie zawsze jest uniknięcie tradycyjnej pracy biurowej i obligatoryjnych, opartych na raportach zadań. Umożliwia to pracę z konkretnymi gangami lub otwieranie domów dla specjalnych grup, takich jak osoby starsze, nadużywające narkotyków lub osoby z problemami społecznymi.

3. W **placówkach specjalistycznej opieki**. Celem jest współpraca z innymi organizacjami, takimi jak Centrum Macierzyństwa i Centra Zdrowia Dziecka, oraz działalność profilaktyczna.

4. Bezpośrednia „praca uliczna”, **nastawiona na wczesne wykrywanie problemów**, jest podejściem rzadko stosowanym w sztokholmskich rejonach usług społecznych. Jednakże pewne działania, takie jak praca specjalistycznych grup miejskich zapobiegających prostytucji także wchodzi w zakres usług pomocy społecznej. Od niedawna każda dzielnica w Sztokholmie dysponuje pracownikami społecznymi, skierowanymi do pracy nad wczesnym wykrywaniem problemów wśród narkomanów.

Początek lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku zaowocował pojawieniem się sąsiedzkiej i „wspólnotowej” pracy, często organizowanej

w formie projektów. Inspiracją do ich powstania było, popularne wówczas w Anglii, radykalne spojrzenie na pracę społeczną. Źródła i cele takich projektów różniły się znacząco. W niektórych przypadkach uwzględniały one obszary mieszkalne, gdzie pracownicy (zajmujący się danym obszarem) notowali koncentrację problemów społecznych (np. Rosengård w Malmö czy Fagersjö w Sztokholmie) albo uwzględniały „rejon slamsów”, które miały zostać przebudowane (projekty Kransen i Aspudden w Sztokholmie). Były też projekty, które mogłyby być lokalizowane w określonych dzielnicach i koncentrować się na szczególnym gangu (np. projekt Farsta). Nadrzędnym celem było zachęcenie ludzi do aktywnego zainteresowania się swoim własnym sąsiedztwem, pokazanie im, jak sprawić, by ich głosy były odbierane, oraz wskazanie sposobów i środków, poprzez które można ukształtować kontakty z innymi ludźmi. Dodatkowym celem było dotarcie do jednostek czy grup ludzi z problemami społecznymi wcześniej, niż byłoby to możliwe przy wykorzystaniu tradycyjnej, administracyjnej metody. Okazuje się, że nie dokonano żadnej oceny tych projektów; dostępna dokumentacja jest prawie zawsze opisem samego procesu albo opisem dzielnicy, gdzie był realizowany.

Projekty pracy „w społeczności” uzupełniono w czasie ich stosowania w latach siedemdziesiątych XX wieku, co może być nazwane **podejściem dynamicznym**. Uczestnicy takich projektów uważali, że od samych mieszkańców zależało, czy podejmą inicjatywę dokonania zmiany; jeżeli podjęliby takie działania, otrzymaliby wsparcie i zachętę ze strony pracowników społecznych. Jednakże oczekiwania, że mieszkańcy dzielnicy byliby zdolni zarówno do określenia problemów, jak i do zaproponowania rozwiązań były zbyt optymistyczne. „Bardziej aktywne podejście jest sugerowane przez fakt, że tak wielu ludzi jest nieświadomych swojej własnej sytuacji. W ich opinii rzeczy są zadowalające takie, jakimi są... [Istnieje] prawdopodobnie niewiele świadomych chęci bardziej częstych kontaktów pomiędzy sąsiadami w populacji podmiejskiej takiej jak ta z Fagersjö. Dlatego, aby pobudzić bardziej sąsiedzkie relacje, pierwszą konieczną rzeczą jest sprawić, by ludzie uświadomili sobie złe aspekty ich obecnej sytuacji” (Cederblad i Wedel, 1995)

Pojęcia **społeczna inżynieria** lub **społeczno-administracyjna perspektywa** były używane do wskazania zmian nakazanych przez władze, bez udziału samych mieszkańców. Zmiany zostały nakazane w wyniku odczuwania przez organy państwowe potrzeby kontrolowania życia innych ludzi i były tak opisywane: „Wspólna praca w usługach społecznych jest

widziana z tej perspektywy jedynie jako odpowiednie narzędzie do upora-
nia się z tym, co jest postrzegane jako problemy w różnych zamieszkałych
dzielnicach miasta. Opieka społeczna, współdziałając z innymi władzami,
jeśli będzie taka potrzeba, przeprowadzi ekspertyzę i wierzy się, że będzie
w stanie określić problemy i podjąć właściwe kroki w celu ich rozwiązania”
(Lundgren, 1990, nr 10, s. 111–115).

Jednakże zrodził się również krytycyzm w stosunku do podejścia „dy-
namicznego”. Z punktu widzenia niektórych społeczności czy sąsiedztwa
praca społeczna była po prostu środkiem do nakłonienia ludzi, aby wierzy-
li, że ich standard życia jest zadowalający, mimo trudności materialnych.
Głównym celem wielu wspólnotowych (społecznych) projektów było
rzeczywiście zachęcanie ludzi do bratania się i angażowania w grupowe
przedsięwzięcia. Innym poważnym zarzutem było to, że obecność pracow-
ników społecznych w dzielnicach mieszkalnych również służyła wzrostowi
stopnia formalnej kontroli.

SPOŁECZNOŚĆ OBSZARÓW ZAMIESZKANIA

Komisja do spraw usług społecznych ustanowiła jako jeden z obowią-
zków opieki społecznej partycypowanie w społecznym planowaniu i przy
tym okazywanie szczególnego zainteresowania słabszym grupom spo-
łecznym. Uzasadnieniem wyboru podejścia było, że opieka społeczna,
pracując w poszczególnych dzielnicach, śledząc ich problemy społeczne,
gromadzi doświadczenia, ułatwiając planowanie społeczne. Opis dziel-
nicy mieszkalnej w kategoriach społecznych informuje o sposobie życia
mieszkańców i funkcjonowaniu dzielnicy. Rodzaj takich opisów, określa-
ny mianem „inwentarza społecznego mieszkalnictwa”, kładzie nacisk na
środowisko mieszkalne i rozstrzyga w szczególności kwestie społecznego
zamieszkania. Badanie zakresu, w jakim różne zarządy miasta korzystały
ze społecznych opisów obszarów zamieszkania do 1985 r., pokazało, że ża-
den zarząd nie zrobił z nich użytku w swojej pracy. Zauważono również,
że trudne było włączenie doświadczenia zgromadzonego przez pracow-
ników społecznych oraz przez personel z innych dziedzin do tych opisów.

Dla Sztokholmu istnieje jeden inwentarz mieszkaniowy, zawierają-
cy dane zebrane w 1973 r. (Sztokholmska Administracja Służb Społecz-
nych). Centralnie umiejscowione Biuro Planowania Społecznego zostało
zamknięte w 1983 r. i wraz z decentralizacją funkcji praca jego została
przejęta na poziomie lokalnym przez pracowników planowania powiąza-

nych z różnymi dzielnicowymi służbami społecznymi. Dzisiaj głównym zadaniem pracowników dzielnicowych jest operacyjne planowanie. W 1989 r. zasoby pozostawione dla społecznego planowania wewnątrz obszaru zarządzanego przez Sztokholmską Administrację Służb Społecznych zostały rozdzielone pomiędzy obszary opieki społecznej na cele administracyjne. Kilka dzielnicowych służb społecznych przebadło obszary miejskie oraz zarejestrowało pojawianie się określonych problemów społecznych na poziomie lokalnym (Englund, Olsson, Torstensson, 1991, nr. s. 76–92). Doświadczenie projektu Centrum służb społecznych pokazuje, że czasami jest możliwa reforma z pozycji rzeczywistych zmian organizacyjno-wykonawczych, pozwalająca usprawnić pracę z przypadkiem w terenie, a więc pracę na rzecz osiągnięcia wyższych wskaźników efektywności.

Dysfunkcyjność w zakresie zbierania informacji i ich kompletowania na poziomie dzielnicy wyzwolić winna interwencję uprawnionych służb społecznych na tym obszarze. Wszelkie dane dostarczane przez personel dzielnicowych służb społecznych lub za pośrednictwem policji na temat przestępczości nieletnich, osób z problemami alkoholowymi, itp. powinny dostarczyć wyraźnych podstaw dla sformułowania diagnozy społecznych rodzajów obszarów zamieszkania.

WSPÓŁPRACA Z ORGANAMI WŁADZY

Zdając sobie sprawę z odpowiedzialności za mieszkańców danego rejonu, służby społeczne podejmują współpracę z innymi władzami. Jednakże, zgodnie z ustawodawstwem, nie mogą udzielać jakichkolwiek informacji bez zgody swoich podopiecznych, poza przypadkami wymagającymi interwencji na podstawie Ustawy o opiece nad alkoholikami i nadużywającymi narkotyków oraz Ustawy o opiece nad młodymi ludźmi. Stąd współpracujące ze służbą społeczną władze (policja, szkoła) odnoszą wrażenie jednokierunkowego przepływu informacji – udzielając jej służbie społecznej, nie otrzymują nic w zamian. W niektórych dzielnicach lokalnie połączone grupy konsultacyjne zostały utworzone dla badania pewnych specyficznych przypadków, takich jak: wykorzystywanie seksualne dzieci, przestępczość nieletnich członków band, itp. Tutaj przypadki indywidualne są omawiane bezosobowo, a decyzje podejmowane są bez ujawniania jakichkolwiek szczegółów, które mogłyby umożliwić identyfikację osoby. Współpraca policji w indywidualnych przypadkach przybiera wiele form. Policja, poza częstym braniem udziału w pracy różnych połączonych grup konsultacyjnych, dostarcza służbom pomocy społecznej informacji,

przede wszystkim w formie raportów. Jest to procedura przyjęta w przypadku przestępczości nieletnich, przemocy w stosunku do dzieci, seksualnego napastowania dzieci, wykorzystywaniu dziecka, itp. W niektórych przypadkach policja dostarcza pomocy w formie opiekowania się dziećmi problemowymi albo dorosłymi uzależnionymi od alkoholu.

W ostatnim okresie pewne grupy pracowników społecznych były niezdecydowane co do współpracy z policją ze względu na fakt, iż ta współpraca podniosłaby stopień formalnej kontroli społecznej do niepożądanego poziomu, a ponadto współpraca z władzą stosującą represję zniechęciłaby ludzi do ochotniczego zgłaszania się do służb pomocy społecznej. Jednakże służby pomocy społecznej również utrzymują wiele kontaktów z innymi organami władzy. Dwoma bardzo ważnymi partnerami są biura zatrudnienia i biura ubezpieczeniowe, a ponadto służby porządkowe, komisje do spraw zatrudnienia, organy służby zdrowia, szkoły, biura turystyczne.

Współpraca z innymi organami administracji państwowej była także ustanowiona dla celów zapobiegania stanom społecznego zagrożenia i wczesnego ich wykrywania. Jednakże kooperacja taka powoduje ryzyko alienacji pracowników społecznych od ich normalnych zadań, a także utrudnia konstruktywne wykorzystanie zgromadzonej wiedzy i doświadczeń.

PRACA W PRZYPADKU WYSTĄPIENIA SPECJALNYCH PROBLEMÓW

Głównym celem służb opieki społecznej (jak zdefiniowano w ustawodawstwie) jest reagowanie na problem, który przedkłada zainteresowana osoba i uczynienie wszystkiego, aby ten problem rozwiązać. Można także zostać klientem służb opieki społecznej, gdy jest się przestępcą bądź ofiarą przestępstwa.

Większość klientów opieki społecznej zgłasza się z własnej inicjatywy w celu otrzymania wsparcia finansowego. Przyczyną takich wizyt może być czasami nagle finansowa potrzeba powstała w następstwie kradzieży. Kobiety – ofiary przemocy ze strony swoich partnerów – również zwracają się do opieki społecznej po pomoc. Czasami zainteresowanie opieki skupia się na całych rodzinach, w których występują nadużycia w stosunku do dzieci. Wiele młodych osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa jest zgłaszanych przez policję do właściwych lokalnych oddziałów opieki społecznej, tak jak ma to miejsce w przypadku osób podejrzanych o pro-

wadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwym. Pewne czynności dochodzeniowe są prowadzone przez opiekę społeczną w ramach działalności zapobiegającej przestępczości nieletnich. Innymi słowy, istnieje empiryczny dowód, że występuje silna korelacja pomiędzy problemami pozostającymi w gestii opieki społecznej a przestępczością. Przestępczość koreluje z charakterem świadczeń i interwencji ze strony służb opieki społecznej.

Obecnie praca społeczna w Szwecji charakteryzuje się podejściem reaktywnym, kontroluje przypadek oraz skupia się na jednostce. Farmer i McDonald określają ją mianem klinicznej „jako jedynie zarysowującą powierzchnię społecznego zjawiska i niezdolną do znaczącej zmiany cyklu lub kontekstu, który ją tworzy” (Andreson, Kamekull, Svensson, Wachter, 1990, nr, 7, s. 62–91).

Zakładając, że generalnym celem pracy społecznej jest zmniejszenie występowania problemów społecznych w zorganizowanym społeczeństwie, możliwe jest przyjęcie innego całościowego podejścia. Farmer i McDonald prezentują epidemiologiczny model jako alternatywę, która może być rozważana przez policję, lecz model ten oferuje również inne podejście do pracy społecznej. Poprzez analogię z medycyną porównują pracę społeczną do sposobu działania lekarza, który diagnozuje chorobę i zaleca metody leczenia. W ramach modelu epidemiologicznego oczekuje się, że lekarz będzie również zbierał informacje na temat przebiegu choroby, jej rozpowszechnienia w społeczności oraz stosował środki powstrzymujące jej rozwój. W modelu proponowanym przez Farmera i McDonalda trzema istotnymi czynnikami dla analizy są: „grupa”, „pośrednik” i „otoczenie”, które w tym kontekście korespondują z „problemowym obszarem”. Problem jest przekazywany przez pośrednika i otoczenie. Model obejmuje również perspektywę czasową. To podejście koncentruje się na powstawaniu poszczególnych problemów, ich rozprzestrzenianiu się, konsekwencjach dla społeczności oraz na ich rozwoju w czasie. Oczekuje się, że zastosowanie modelu spowoduje większe zrozumienie problemu i umożliwi jego zahamowanie lub całkowite ograniczenie. W tradycyjnej pracy społecznej klient sam zgłaszał się do pracownika społecznego. Wówczas pracownik klasyfikował problem i podejmował środki zaradcze. Model epidemiologiczny wymagałby dodatkowo dochodzenia przeprowadzonego w stosunku do wielu osób w danym rejonie opieki społecznej, które przeżywają podobne problemy. Zebrana wiedza umożliwiłaby opiece społecznej skoncentrowanie wysiłków na zapobieganiu w przyszłości pro-

blemom w danej dzielnicy. Eksperymenty omówione powyżej, obejmujące badanie problemów społecznych w dzielnicach mieszkalnych, udowodniły nieefektywność stosowanych metod służb opieki społecznej w rzeczywistości trwały i znaczący sposób. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest fakt, że większość badań była prowadzona w formie projektów, często finansowanych z zewnętrznych funduszy. Ponadto personel zaangażowany do takich projektów miał zwykle niewielką styczność z tradycyjnymi metodami pracy społecznej, co znaczy, że doświadczenia zebrane w trakcie trwania projektu nie były wykorzystywane w jego przyszłym rozwoju.

H. Swender (1992, nr 17, s. 71–83) oferuje również model, w którym podejście zorientowane na problem składa się z pięciu podstawowych faz:

1. Formułowanie celów;
2. Gromadzenie wiedzy;
3. Konstruowanie metod i technik działania;
4. Praca w kierunku zmiany;
5. Ocena.

Powyższe fazy działalności są częścią procesu zmiany, w którym generalnym celem jest znalezienie rozwiązań problemów społecznych. Po fazie piątej – ocenie osiągniętych wyników – są definiowane nowe cele, które z kolei będą wymagały nowej wiedzy.

Korelacja pomiędzy problemami społecznymi a przestępczością została wykazana empirycznie, zarówno na poziomie jednostkowym, jak i dzielnicowym. Dlatego praca opieki społecznej jest także związana z przestępstwem i przestępczością.

Praca społeczna była tradycyjnie zdominowana przez reaktywne, kontrolujące przypadki podejście skoncentrowane na jednostce. W wyniku tego doświadczenie zebrane przez służby opieki społecznej w indywidualnych przypadkach nie mogło być efektywnie wykorzystane do pracy na poziomie dzielnicy.

Zaprezentowano dwa modele bardziej zorientowane na problem. Widzą one przyszłą pracę opieki społecznej skoncentrowaną nie tylko na udzielaniu pomocy jednostce, lecz także na zbieraniu wiedzy o problemach społecznych spotykanych na danym obszarze. Wiedza tak zebrana umożliwi wyjaśnienie czynników powodujących specyficzne problemy oraz sformułowanie podstaw analiz proponowanych programów działania.

PRACA POLICJI ZORIENTOWANA NA PROBLEM

Tradycyjna organizacja policji podporządkowana jest zazwyczaj reagowaniu na występowanie indywidualnych przypadków (takich jak przestępstwo) w wyniku zgłoszenia. Farmer i McDonald (1991) H. Swender (1992, nr 17, s.71–83) zdefiniowali to podejście jako kliniczne, tj. zorientowane na przypadek. Autorzy twierdzą, że obecna praca policji jest nieudana i nieefektywna przez to, że jest zbyt nastawiona na reagowanie w nagłych wypadkach oraz zajmowanie się indywidualnymi przypadkami, z pominięciem diagnozy i analizy ich społecznego kontekstu.

Spelman i Eck opisują typową władzę policyjną jako reaktywną organizację, która:

- reaguje na jednostkowe zdarzenia zgłaszane przez członków społeczności;
- zbiera i gromadzi informacje od ofiar, świadków przestępstwa i od przestępców;
- podejmuje prawne postępowanie;
- wykorzystuje ogólne statystyki kryminalne do oceny swojej własnej efektywności (za: Farmer i McDonald, 1991).

Alternatywą lub raczej uzupełnieniem tej metody pracy jest podejście określane jako zorientowane na problem lub model analizy przestępstwa, który w pierwszym rzędzie nakazuje pracę w kierunku zidentyfikowania źródła oraz zrozumienie zasięgu i natury problemów.

W dodatku, problemy nie powinny być traktowane jako wyizolowane zjawiska, ale jako będące w bezpośrednim związku ze środowiskiem, w którym się pojawiają. Pamiętać należy, że podejście zorientowane na problem nie jest formą praktycznej pracy policji, ale modelem do zaplanowania takiej pracy.

Farmer i McDonald (1991) porównują pracę policji do procesu zwalczania choroby. W podejściu zorientowanym na przypadek lekarz po zdiagnozowaniu choroby, w wyniku której jego pacjent cierpi, ustala tok leczenia. Jednakże w podejściu zorientowanym na problem lekarz próbuje również poznać naturę choroby, jej zasięg i rozprzestrzenienie. Przenosząc ten model na pracę policji, możemy powiedzieć, że podejście zorientowane na przypadek polegałoby na identyfikacji podejrzanego, aresztowaniu go i uruchomieniu prawnej procedury w kierunku rozprawy sądowej. W podejściu drugim, zorientowanym na problem, praca polegałaby na analizie poziomu, struktury i zasięgu szczególnego typu przestępstwa oraz zidentyfikowaniu czynników, które je spowodowały, mając na uwadze za-

pobieganie rozprzestrzeniania się tego przestępstwa (Farmer i McDonald, 1991, s. 20–40) stwierdzają, że istnieją dwie główne przyczyny nastawienia pracy policji w kierunku podejścia klinicznego:

1. zasięg i istota przestępczości nakłada na policję znaczny ciężar, przez co zmuszą ją do koncentrowania się na jednostkowych przestępcach;
2. policja nie jest wyszkolona, aby myśleć w kategoriach analizy problemu.

MODEL FARMERA I McDONALDA

Farmer i McDonald rozpoznają trzy ważne składniki, które muszą być ustalone w obrębie analizowanego modelu. Są to tłum, pośrednik i otoczenie. Mogą być one rozpatrywane oddzielnie określając rodzaj zbiorowości, pośrednika, przez którego problem jest przekazywany i przedstawiając rodzaj niebezpieczeństwa dla potencjalnych ofiar (np. typ budownictwa, oświetlenie ulic, kontrola), a w końcu prezentując czynniki wpływające na codzienne życie dzielnic.

Naturalnie możliwe jest powiązanie tego modelu z modelem czynności rutynowych (omawianych przez Wikströma), ponieważ jest on również oparty na interakcji pomiędzy jednostkami, środowiskiem, w którym żyją, i społeczną kontrolą. Jedną z zalet podejścia zorientowanego na problem jest możliwość zastosowania go do pracy w policji. „Jest banalne, ale prawdziwe powiedzenie, że sąsiedztwa i wspólnoty mają historie życia, tak jak jednostki. Niektóre są chore i stają się jeszcze słabsze, inne są zdrowe. Może być użyte jako hipoteza robocza stwierdzenie, że przestępstwo i niepokój (nieporządek, zamieszki) są dowodami poziomu zdrowia danej społeczności. Makro lub epidemiologiczne podejście może być wykorzystane w badaniu grup społecznych” (Farmer i McDonald, 1991).

MODEL SPELMANA I ECKA

Model proponowany przez Spelmana i Ecka przed podjęciem jego analizy wymaga uprzedniego zdefiniowania trzech czynników: aktorów, wydarzenia (przestępstwa) i reakcji.

Pierwszy czynnik, kategoria aktorów, obejmuje takie elementy, jak:

- charakterystyka ofiary: styl życia, sposób ochrony/kontroli, doświadczenia jako ofiary;
- charakterystyka przestępcy: wygląd, styl życia, wykształcenie i zawód, wcześniejsza przestępczość;

- inne osoby uczestniczące: cechy osobiste, doświadczenia jako ofiary.
- Drugi czynnik, wydarzenia, obejmuje:
- kolejność wydarzeń: przed przestępstwem, w połączeniu z przestępstwem, po czynie;
 - kontakt fizyczny: czas, miejsce, kontrola i nadzór;
 - kontekst społeczny: prawdopodobna dostępność (możliwość znalezienia) świadków, prawdopodobne postawy mieszkańców w stosunku do sąsiedztwa.

Trzeci czynnik, reakcje, zawiera następujące elementy:

- dzielnica sama w sobie: obszar zamieszkania z wysoką koncentracją problemów, miasto jako całość, ludzie poza miastem;
- instytucje: reprezentanci prawa, inne władze, środki masowego przekazu.

Wyniki oceny działań, wprowadzane do procesu, pozwalają przeformułować i zdefiniować pierwotne działania i zastosować odpowiednie rozwiązania.

MODEL EKBLOMA

Model proponowany przez Ekbloma opisuje proces składający się z pięciu rodzajów podejmowanych działań i w celach analizy zakłada, że problem jest specyficzny i lokalny.

Analiza problemu zawiera następujące rodzaje działań:

1. zbieranie informacji o problemie;
2. analiza danych w celu opisanie wzorów oraz sugerowanie możliwych wyjaśnień,
3. zaprojektowanie zorientowanego na problem programu działania;
4. program działania;
5. program oceny.

Program ocen rozważa cztery różne aspekty wyników dotyczących:

1. obszaru, w którym zmiany aktualnie zaistniały;
2. obszaru, w którym obserwowalne są jakiegokolwiek zmiany i któremu mogą być przypisane specyficzne działania;
3. obszaru, gdzie zarejestrowano efekty uboczne, takie jak przeniesienie przestępczości w inne miejsca;

4. kosztów przedsięwzięcia, zarówno w ekonomicznym, jak i społecznym wymiarze.

Te trzy pobieżnie opisane modele różnią się w szczegółach, niemniej jednak ich podstawowe podejście jest takie samo: praca policji musi stać się bardziej zorientowana na problem. Co więcej, planowanie powinno być rozpoczynane na poziomie sąsiedztwa, ponieważ każda dzielnica mieszkalna ma lokalne potrzeby i wymagania co do zasobów (Farmer, 1994).

Realistyczne planowanie uwzględni potrzeby całego sąsiedztwa, bada dostępne zasoby i wtedy udziela pierwszeństwa alokacji zasobów i polityki tak, aby osiągnąć najlepsze rezultaty dla całej społeczności” (Farmer, 1994).

PRACA POLICJI: OPIS I WCZEŚNIEJSZE BADANIA

PATROL

Wilson wyznacza obowiązki policji w czterech głównych kategoriach: administrowania, obserwacji, obrony prawa i porządku oraz służby dla ogółu społeczeństwa. Obrona prawa i porządek – przede wszystkim w formie patrolu – są często uważane za „serce i duszę policji”. Od funkcjonariusza na patrolu oczekuje się, że będzie się zajmował dwoma typami zachowań – każdym przestępstwem i wykroczeniem przeciwko porządkowi publicznemu, interweniując z własnej inicjatywy albo na wniosek uprawnionego organu lub członka społeczności. Pierwszy przykład interwencji jest zazwyczaj określany jako proaktywny, drugi – jako reaktywny. Wiele badań prowadzonych dotychczas pokazało, że praca policji jest prawie zawsze postrzegana jako działalność o wysokim stopniu reaktywności (Reiss, 1991). Obecnie wielu ludzi uważa, że policjanci spędzają większość swojego czasu pracy w patrolujących samochodach. „Obecnie policyjni rekruci, właściwie tak, jak wszyscy przed nimi, uczą się zarówno od nauczycieli, jak i z podręcznika, że patrol jest ostoją pracy w policji” (Kelling i in., 1994, s. 61–95).

Knutsson i Partanen (1995) podsumowali kilka raportów badań publikowanych na temat patroli, przedkładając następujące konkluzje:

- a) patrol kształtuje opinię o wszechobecnej sile policji;
- b) patrol porusza się w niedający się przewidzieć sposób;
- c) z tego powodu wzrasta prawdopodobieństwo, że potencjalny przestępca powstrzyma się przed dokonaniem przestępstwa;

- d) jeśli przestępstwo zostało popełnione, patrol może być szybko skierowany na miejsce zdarzenia i dokonać aresztowania;
- e) rola funkcjonariusza policji w społeczeństwie jest represyjna.

Funkcjonariusz policji reprezentujący stałą groźbę wykrycia i ukarania zajmuje pierwszą linię obrony w kontakcie z przestępcami.

Policyjny patrol samochodowy, poprzez możliwość szybkiego przemieszczania się i reagowania, wpływa na poczucie bezpieczeństwa obywateli. Wydawałoby się przy tym, że im więcej patroli samochodowych na kontrolowanym obszarze, tym mniejsza przestępczość i lepsze efekty pracy policji. Jednakże, jak wynika z przeprowadzonych eksperymentów, intensywniejsze patrolowanie nie dało oczekiwanych rezultatów. Ilustruje to eksperyment Patrolu zapobiegawczego w Kansas City (Kelling i in.). Piętnaście różnych obszarów patrolowych zostało przekształconych w pięć nowych rejonów z uwzględnieniem kategorii przestępstw, ilości zgłoszeń, składu etnicznego, przeciętnego dochodu i struktury populacji. Wewnątrz każdego rejonu jeden okręg był zaprojektowany reaktywnie, jeden funkcjonował jako grupa kontrolna i jeden był zaprojektowany proaktywnie. W grupie kontrolnej patrole były ograniczone do jednego samochodu na objazd; w grupie proaktywnej liczba patroli była dwu-, trzykrotnie wyższa. W grupie reaktywnej funkcjonariusze mieli reagować jedynie na sygnały i nie było wcale patroli samochodowych.

W eksperymencie przyjęto generalną tezę, że różnice we wskaźniku przestępczości, postawy mieszkańców w stosunku do policji, ich strach i ogólne zachowanie nie pokażą korelacji z typem patrolu. Założono jednakże, że czas reakcji policji (tj. od odebrania zgłoszenia do chwili przybycia na miejsce przestępstwa) z jednej strony i stopień społecznego zadowolenia z reakcji policji z drugiej, faktycznie różniłyby się wraz z rozważanym obszarem eksperymentalnym. W dodatku oczekiwano, że wypadki drogowe wzrosną na obszarach reaktywnej formy pracy policji. W tym samym czasie, aby ocenić efekty, zebrane zostały przy użyciu kwestionariusza różne typy danych. Oprócz kwestionariusza przeprowadzono badanie czasu, badanie ofiar, bezpośrednią obserwację i badanie raportów kryminalnych.

Reasumując, wyniki pokazały, że wzrost albo spadek aktywności patroli samochodowych nie miały wpływu na wskaźnik przestępczości, strach przed przestępstwem, postawy w stosunku do policji i jej pracy, czas reakcji oraz liczbę wypadków samochodowych. Clarke i Hough uważają, że te wyniki nie stanowią zaskoczenia, ponieważ mimo intensywniejszych

patroli policja nie jest w stanie reagować na wszystkie problemy dzielnicy. Ponadto funkcjonariusze, spędzając większość swojego czasu na patrolach samochodowych, oddalają się od codzienności życia lokalnego i sąsiedzkiego oraz nie prowadzą inwigilacji na podstawie doniesień.

Inne wątpliwości, przede wszystkim natury metodologicznej, były wy-suwane w stosunku do badania w Kansas City. Twierdzono na przykład, że brak rezultatów może być po prostu wynikiem nieznaczących różnic w poszczególnych grupach eksperymentalnych. Uważa się, że nawet na obszarach proaktywnych działań policji częstotliwość patrolowania jest po prostu niska.

Farmer twierdzi ponadto, że rezultat badania w Kansas City nie może być używany do uzasadnienia twierdzenia, że częstotliwość patrolowania nie niesie za sobą żadnych konsekwencji. Na podstawie analizy wyników nie da się bowiem stwierdzić, że wzrost liczby patroli nie wpływa na lokalną przestępczość, ani że porządek publiczny pozostałby niezmienny, gdyby wycofano całkowicie patrole z ulic. Oczywiście, nie można też wnioskować, że wzrost liczby patroli samochodowych przyniósłby faktycznie spadek wskaźnika przestępczości – przynajmniej w krótkim czasie i dla takich kategorii przestępstw, jak kradzież uliczna, napad w miejscu publicznym itp. Jednakże, wyniki tego badania były również interpretowane w bardziej optymistycznym duchu. Larson zauważa, że ponieważ wydaje się, iż nie ma żadnej różnicy, czy liczba patroli samochodowych na danym obszarze wzrasta, czy obniża się, zasoby policji mogą być na nowo rozdzielone. Innymi słowy, liczba samochodów patrolujących obszar problemowy mogłaby być zwiększona kosztem innego, mniej problemowego obszaru.

Pogląd, że selektywne patrolowanie może w rzeczywistości mieć jakieś efekty, jest również zasadny, ponieważ podczas gdy zwiększone patrolowanie prowadzi do obniżenia poziomu nocnej przestępczości, wzrastająca odpowiednio liczba patroli w ciągu dnia nie daje takich samych efektów (Clarke i Hough, 1994). Tłumaczy to fakt, że większość włamań popełnionych w nocy miała miejsce w centrum miasta, które jest łatwiejsze do patrolowania niż inne dzielnice mieszkalne, gdzie, ponadto, wiele przestępstw jest popełnianych wewnątrz mieszkań i domów. Chociaż nie wskazano na żaden bezpośredni efekt, jeżeli chodzi o wskaźnik przestępczości, poczucie bezpieczeństwa odczuwane przez mieszkańców przejawiało się w tym, że postrzegali oni siebie jako mniej narażonych na stanie się ofiarą przestępstwa.

Jak stwierdzono, jedyną wadą patroli samochodowych jest to, że odci-

nają policję od lokalnego życia. Bardziej efektywną metodą, jaka była proponowana, było patrolowanie piesze. Oczekuje się, że policjant w czasie obchodu będzie częściej w kontakcie z mieszkańcami, że będzie miał rozległą wiedzę o dzielnicy, w której pracuje, i dlatego będzie mógł korzystać z ważnych kanałów komunikacyjnych i informacyjnych.

Badanie służb mundurowych na patrolach w New Jersey (Wilson i Kelling, 1992) poświęcone było analizie wpływu osobistego patrolowania na publiczne zachowanie i społeczne postrzeganie lokalnej przestępczości. Wyniki nie wykazały korelacji pomiędzy wskaźnikiem przestępczości a liczbą funkcjonariuszy na patrolu. Z drugiej strony, mieszkańcy zauważyli wzrost liczby policjantów i – z wyjątkiem właścicieli sklepów i komercyjnych organizacji – dostrzegli spadek liczby poważnych przestępstw popełnionych w sąsiedztwie. W dodatku czuli, że obszar stał się bardziej bezpieczny i że prawdopodobieństwo zostania ofiarą przestępstwa na swoim terenie znacznie się zmniejszyło.

Inne badania patroli pieszych uzyskały odmienne wyniki (Clarke i Hough, 1994):

- liczba zgłoszeń o przestępstwach spadła, gdy liczba patroli wzrosła z zera do jednego na danym obszarze, ale nie zaobserwowano dalszego spadku, kiedy liczba patroli została podniesiona do dwóch;
- wzrost liczby funkcjonariuszy na obchodzie skutkował większą liczbą przestępstw zgłaszanych przez członków społeczności, ale nie było wzrostu liczby aresztowanych.

PRACA POLICJI ZORIENTOWANA NA SPOŁECZNOŚĆ

Alternatywą dla podejścia tradycyjnego reprezentowanego przez rutynowe patrole – samochodowe lub piesze – jest policja społeczna (wspólnotowa). Pojęcie to opisane zostało przez Wilsona i Kellinga: (1989, nr 263, s. 31-41). „Policyjna praca zorientowana na społeczność znaczy zmianę dziennej pracy policji, aby włączyć rozpatrywanie problemów, jak również incydentów (przypadków). Tzn. zdefiniowanie jako problem każdej znaczącej grupy opinii, uważając to jako groźbę dla porządku społecznego”.

Trojanowicz i Carter (1990, s. 31–50) opisują wspólnotową policję w ten sposób: „Filozofia pracy organów policyjnych oraz praca policyjna wspólnotowa jest proaktywnym, zdecentralizowanym podejściem, zaprojektowanym w ten sposób, aby zmniejszyć przestępczość i nieporządek

przez strach przed przestępstwem, intensywne angażowanie tych samych funkcjonariuszy w tą samą społeczność na długoterminowych podstawach tak, aby mieszkańcy rozwinęli zaufanie do współpracy z policją przez dostarczanie informacji i pomoc w osiągnięciu tych trzech decydujących celów. Policja zorientowana na społeczność wykorzystuje różnorodność metod, szeregując od patroli osobistych, wtapianie funkcjonariuszy w społeczność, zachęcanie do dwupoziomowego przepływu informacji tak, aby mieszkańcy stali się oczami i uszami funkcjonariuszy na ulicach, pomagając w ten sposób ustanowić wydziałowe priorytety i sposoby działania. W dodatku, funkcjonariusz przekazuje wtedy taką informację pozostałej części wydziału po to, aby problemy mogły być rozwiązane i jakość życia ulepszona. Różne prekursorskie programy, o których wspomiano powyżej, ulepszone relacje policja–społeczność są produktem ubocznym tego podejścia, nie jego podstawowym celem”.

Byrne uważa, że zapobiegawcze, kontrolujące aspekty pracy policji powinny koncentrować się raczej na zmienianiu fizycznego środowiska niż ludzi, którzy w nim żyją. Byłoby to całkiem realne przez umożliwienie funkcjonariuszom policji nastawionej na społeczność wzięcia udziału w dokonywaniu zmiany na poziomie społeczności. Innymi słowy, rola policji byłaby rozszerzona w celu włączenia w nią funkcji tradycyjnie powiązanych z innymi władzami, zarówno w obrębie systemu prawnego, jak i poza nim (takimi jak służby poprawcze, opieka społeczna itp.).

Innym rezultatem, którego można oczekiwać od tego podejścia, mówi Byrne, jest stopniowa zmiana w ogólnym postrzeganiu przez funkcjonariuszy policji obszaru bądź społeczności, w której pracują: „Tradycyjnie, funkcjonariusze policji po ok. trzech latach dochodzą do sposobu myślenia, że każdy jest zwyciężonym. Są to tylko ludzie, z którymi masz do czynienia. W pracy policji zorientowanej na społeczność masz do czynienia z dobrymi obywatelami, pomagając im rozwiązać problemy” (funkcjonariusz Robin Kirk, Wydział Policji w Houston, cytowany przez Wilsona i Kellinga).

Ostatecznie Skogan reasumuje policyjną pracę nastawioną na społeczność jako „pomaganie sąsiedztwom pomagać samym sobie, przez bycie katalizatorem dla miejscowych, organizacyjnych i edukacyjnych wysiłków. Zaangażowanie policji lokalnej zazwyczaj idzie ramię w ramię z przekonaniem, że policja sama nie może ani stworzyć, ani utrzymać bezpiecznych społeczności. Raczej potrzebuje ona pomocy przez pobudzenie ochotniczych lokalnych wysiłków, aby zapobiegać przestępczości i bezładowi”

(Skogan, 1989, nr 35, s. 437–457).

Ocena efektów pracy policji zorientowanej na społeczność jest trudna ze swej istoty, ponieważ stopień realizacji zadań ukierunkowanych na cele grupowe nie może być odczytany ze statystyk kryminalnych. Raczej to właśnie spostrzeganie przez mieszkańców ich własnego bezpieczeństwa i ich postaw w stosunku do pracy policji we własnej dzielnicy dostarcza najlepszych miar osiągnięcia wyników.

Trojanowicz i Carter zauważyli, że z badań nie wynikają pochlebne opinie o pracy policji zorientowanej na społeczność. Po pierwsze, tylko marginalna ilość pracy policji ma obecnie jakikolwiek związek z przestępstwami bądź z pokrewnymi działaniami. Policja przede wszystkim zajmuje się dostarczaniem informacji, kontrolą drogową, zgłoszeniami telefonicznymi i rutynowymi patrolami. Autorzy konkludują, że tradycyjna rutynowa praca patrolowa jest niezaplanowana i bezowocna. Po drugie, niektóre czynniki wskazują, że personel policyjny jest wykorzystywany nieskutecznie: w planowaniu pracy niedostateczną uwagę przywiązuje się do tak istotnych zagadnień, jak określanie odpowiedniej liczby funkcjonariuszy względem rodzaju podejmowanej pracy. Po trzecie, mogą powstać problemy, jeśli czynione są próby oceny efektów pracy policji zorientowanej na społeczność tylko przy zastosowaniu pomiaru ilościowego (takiego jak liczba aresztowań). Ocena powinna być zatem uzupełniona o dane jakościowe zebrane podczas wywiadów z mieszkańcami, z którymi funkcjonariusze utrzymują regularne kontakty i którzy są świadomi celów ustanowionych dla pracy policji na tym obszarze.

Czynnikiem, który wpływa na pozytywną ocenę pracy policji zorientowanej na społeczność, jest wzrost zadowolenia funkcjonariuszy z pracy, spowodowany poczuciem większej produktywności. Mieszkańcy nie chcą „siły, która zajmuje się jedynie poważnymi przestępstwami, ale takiej, która ma czas na zajmowanie się bardziej przyziemnymi problemami, np. kradzieżami samochodów, itp.”

Trojanowicz i Carter również wierzą, że funkcjonariusze, którzy są odpowiedzialni za analizowanie problemów i potrzeb danego obszaru oraz za rozwój odpowiednich strategii, mogą znacznie podnieść efektywność swojej pracy. „Te różne obowiązki z tkwiącą w nich odpowiedzialnością pomagają zmienić rolę funkcjonariusza policji z tej związanej z pracą na tę związaną z karierą. Takie zmiany, wzbogacające pracę, chcielibyśmy odnieść do naszego personelu”.

PRACA POLICJI ZORIENTOWANA NA CEL

Raport Martina i Sherrnana (1992), zawiera analizę wyników programu północnoamerykańskiego nazywanego Repeat Offender Project, dotyczącego dwóch kategorii aktywnych przestępców:

- a) tych, którzy już są podejrzani o przestępstwo,
- b) tych, o których się przypuszcza, że są przestępcami, ale aktualnie nie są podejrzani o popełnienie jakiegoś konkretnego przestępstwa.

Opis czynności, które przeprowadzone zostały w ramach projektu, odnosił się do następujących szczegółowych kwestii:

- Jak funkcjonuje ROP i jakie strategie wybiera policja, aby wydzielić grupy celowe i zidentyfikować je?
- Czy strategia ROP zwiększa prawdopodobieństwo, że wielokrotni przestępcy zostaną aresztowani?
- Czy uważa się, że przestępczość ma poważniejszy charakter i bardziej złożoną strukturę w grupie aresztowanych przez funkcjonariuszy w ramach ROP-u niż wśród przestępców aresztowanych w toku rutynowej pracy policji?
- Czy przestępcy w ramach ROP są sądzeni, skazywani i uznawani za niezdolnych do społecznego życia w większym zakresie niż inni przestępcy?
- Jak program ROP wpływa na częstotliwość aresztowań?

Wyniki pokazały, że:

- podejście ROP znacząco podnosi prawdopodobieństwo aresztowania pod zarzutem popełnienia przestępstwa;
- osoby aresztowane przez funkcjonariuszy ROP legitymowały się większą liczbą dokonanych przestępstw niż pozostali aresztowani; -osoby aresztowane przez funkcjonariuszy ROP były oskarżane, sądzone i skazywane na karę więzienia w większym zakresie niż inni przestępcy.

Funkcjonariusze ROP dokonują o połowę mniej aresztowań niż „zwykli” policjant, ale aresztowania, które przeprowadzają, dotyczą części groźniejszych przestępców. Podobne projekty były stosowane przez władze policyjne w Szwecji. Nie dokonano jeszcze pełnej oceny proaktywnej pracy policji skierowanej na zapobieganie przestępczości. Przeciwno tej metodzie pracy wysuwano pewne zastrzeżenia, a niektórzy funkcjonariusze utrzymują, iż dostrzegalny spadek przestępczości wynika przede wszystkim z faktu, że najbardziej aktywni przestępcy po prostu przeno-

szą się na inne obszary. Ponadto metody używane w celu powstrzymania działań przestępczych są uważane przez policję za zbliżające się do działań nielegalnych.

REFERENCES

- Bailey, R., Brake, M. (1990). *Radical Social Work An Antology*. Raben and Sjogren, Ystad 1990, Social Servies, Act. Stockholm.
- Sunesson, S. (1991). *Social arbete and forandring – nar man lyckan – en studie av traditionellt Arbete* „Social Services Administration Report” Stockholm. nr7.
- Sunesson, S. (1995) *Andra alt! En uppmaning till socialavbetare*, Liber Forlag Stockholm.
- Sibeon, r. (1989). *Comments on the Strukture and Forms of Social Work Knowledge*. Social Work „Social Sciences Review”, nr 90.
- Cederblad, M., Wedel, P. (1995) *Om kontakt samarbete delaktighet mellan manniskor i forotrsomrader Fagersjo, Wahlstrom and Widstrandt*, Stockholm.
- Penton, Allin, 1995.
- Lundgren, 1990, nr 10.
- Englund, E., Olsson, M., Torstensson, G. (1991). *176 Person's with Psychological Problems Known to the Workers of Social Services District 8 - A Survey Social Services Administration Stencil* Stockholm, nr 1.
- Andreson, Kamekull, Svensson, Wachter, Nya Ostberga. (1990). *Growth, Needs and Resources, Report nr 14*, „Social Services Administration” Stockhom, nr 7.
- Farmer, D., McDonald, M. (1991). *An Epidemiological Model from Crime Control. Stencil Departament of Justice and Risk Administration*, Virginia Commonwealth University Richmond, Virginia.
- Swedner H. i inni. (1992). *Welfare and Action Research in Urban Settings*. National Council for Crime Prevention, Liber Forlag, Stockholm, nr 17.
- Martin, S., Sherrnan, L. (1992). *Catching Career Criminals*. The Washington D.C. Repeat Offender Project, National Institute of Justice, Police Foundation.
- Skogan, W. (1989). *Communitis. Crime and Neighborhood Organization*.

Crime and Delinquency, nr 35.

Clarke, R., Hough, J.(1994) *Crime and Police Effectiveness*, H.M.S.O., London.

Trojanowicz, W., Carter, D. (1990). *The Philosophy and Role of Community Police National Neighborhood*. Foot Patrol Center Community Policing series School of Criminal Justice, Minchan State University, Michigan.

Wilson J., Kelling, G. (1989). *Making Neighborhoods Safe*. Atlantic. nr 263.