

GORAZD MEŠKO*, ANDREJ SOTLAR**

Prevenција kriminaliteta u lokalnim zajednicama – između *ad hoc* pristupa i na znanju utemeljenih preventivnih djelatnosti***¹

Sažetak

U radu se bavimo prevencijom kriminaliteta na lokalnoj razini i naglašavamo važnost i nužnost korištenja pristupa koji se temelji na znanju kod prevencije kriminaliteta. Prikazani su problemi koji nastaju radi ad hoc pristupa prevenciji kriminaliteta. Postoje brojne zamke koje su specifične za trenutačnu (lokalnu) politiku i praksu sprječavanja kriminaliteta. Iz tog razloga autori u članku predlažu pristup prevenciji kriminaliteta koji se temelji na znanju jer se većina tih intervencija zasniva na neprovjerenim idejama, umjesto da se temelji na istraživanjima koja bi jasno pokazala jesu li i koje su intervencije ostvarile željeni učinak te koje su ekonomski isplative. Preventivne aktivnosti rijetko oblikuju znanstvenici ili specijalisti s područja prevencije kriminaliteta. Obično ih oblikuju i izvode državni službenici i namještenici u tijelima lokalne samouprave, koji na vlastitim pretpostavkama predmnijevaju što uzrokuje kriminalitet te što i kako treba učiniti da bi se utjecalo na njegove uzroke. U

* prof. dr. sc. Gorazd Meško, redovni profesor za kriminologiju i dekan Fakulteti za varnostne vede, Univerza Maribor, Republika Slovenija (Fakultet sigurnosnih znanosti Sveučilišta u Mariboru).

** doc. dr. sc. Andrej Sotlar, docent za sigurnosni sustav i prodekan Fakulteti za varnostne vede, Univerza Maribor, Republika Slovenija (Fakultet sigurnosnih znanosti Sveučilišta u Mariboru).

*** Članak sa slovenskog jezika preveo i prilagodio hrvatskom jeziku mr. sc. Marijan Šuperina, viši predavač na Visokoj policijskoj školi MUP-a RH, Zagreb. Rad je autoriziran.

¹ Članak je rezultat istraživačkog rada u okviru ciljanoga istraživačkog projekta: *Osjećaj ugroženosti i uloga policije kod osiguravanja sigurnosti u lokalnoj zajednici* (V5-1038) kojeg je financirao ARRS (Javna agencija za istraživačku djelatnost Republike Slovenije) i Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Slovenije. U istraživačkom radu, pored autora ovoga rada, sudjelovali su još dr. Branko Lobnikar, asistentica Maja Jere i asistentica Bernarda Tominc. Rad se temelji na kvalitativnoj analizi, koji pored pregleda literature daje rezultate intervjua koje su do proljeća 2012. godine učinili istraživači na temu *Osiguravanje sigurnosti u lokalnoj zajednici i sudjelovanja u savjetodavnim odborima za sigurnost*. Intervjui s policijskim službenicima obavljani su u policijskim upravama u Murskoj Soboti, Celju, Ljubljani i u Novoj Gorici, a sa županima, odnosno predstavnicima općina u općinama: Bistrica ob Sotli, Bovec, Celje, Kobilje, Ljubljana, Log - Dragomer, Moravče, Murska Sobota, Nova Gorica, Radlje ob Dravi, Rogašovci i u Vipavi.

radu se predlaže razmišljanje o uvođenju paradigme koja naglašava pristup prevenciji kriminaliteta na lokalnoj razini temeljenu na znanju i istraživanju.

Ključne riječi: *općina, Slovenija, na znanju utemeljena prevencija kriminaliteta, kriminalitet, uzroci kriminaliteta, lokalna zajednica.*

UVOD

Kriminalitet je ozbiljan društveni problem i kao takvog ga treba uzimati u obzir. Stoga mu moramo pristupiti s puno ozbiljnosti, novčana sredstva usmjeriti na istraživanja i razvoj koji nam pomažu bolje spoznati i razumjeti uzroke problema, te tražiti najbolje, najučinkovitije načine za suočavanje s problemom. Bez čvrstog znanja o tome *zašto* se problemi uopće pojavljuju i *kako* se s njima nositi, napori i mjere za smanjivanje kriminaliteta i nereda bit će i dalje neuspješni, a novac će biti utrošen uzalud.

Iako političari i stručnjaci (policija, tijela socijalne sigurnosti i dr.) možda problem *kriminaliteta* uzimaju ozbiljno, to bi teško tvrdili za njegovo *sprječavanje, prevenciju*. U društvu se kriminalitet razumijeva kao ozbiljan problem glede kojeg se nešto mora *poduzeti*. Stoga se uvijek iznova predlažu i uvode nove mjere koje se često provode u žurbi, a pritom su još uvijek slabo (ili uopće nisu) međusobno usklađene. Također se često ne temelje na znanju i na prethodno dokazanim učincima. Kriminalitet rijetko shvaćamo kao problem koji zahtijeva da se o njemu mora *više znati*, kako bismo se s njim mogli ispravno nositi. Za opsežnim istraživanjima i razvojem postoji velika potreba, ali su novčana sredstva za tu namjenu znatno ograničena. Također nema sustavnih i opsežnih istraživačkih programa koji bi znanje kriminologa o uzrocima kriminaliteta prenijeli kreatorima politike i praktičarima. Drugim riječima, mantra koja vodi aktivnost na području prevencije kriminaliteta (barem za većinu političara i stručnjaka) nije *znanje, već akcija*. Vrlo često prečujemo upozorenje kako *akcija bez znanja*, s vremenom, položaj samo još pogorša (Meško, 2002, 2004; Meško, Kury, 2009).²

Među političarima i drugim donositeljima odluka još uvijek najviše potpore imaju studije koje pokazuju koliki je kriminalitet na nekom području (statistika i pregledne studije o kriminalitetu) i kako se kriminalitet razlikuje unutar različitih zemljopisnih područja (ili mjesta), kako se razlikuju žrtve kriminaliteta među različitim društvenim skupinama (viktimološke studije) te najvažnije, kakav je trend kretanja kriminaliteta (smanjuje li se stopa kriminaliteta ili ona raste). Znanje te vrste je vrlo važno, ali nažalost ne objašnjava *zašto* ljudi čine kažnjiva djela i *što* je uzrok da se stopa kriminaliteta mijenja. U najboljem slučaju to je ishodište za postavljanje pitanja o uzroku kriminaliteta i njegovom sprječavanju/prevenciji. Takva nam istraživanja samo pomažu u definiranju problema, ali ne i u objašnjavanju što ga uzrokuje ili što možemo učiniti glede njega.

Kako bi postigli istinski napredak u području prevencije kriminaliteta političari i stručnjaci moraju novčana sredstva *najprije* namijeniti *istraživačkim programima* koji će poboljšati znanje o uzrocima kriminaliteta. Tako dobiveni rezultati i zaključci neka budu vodilja za usmjeravanje novčanih sredstava u *razvoju* učinkovitih metoda prevencije

² Više o tome u poglavlju o učincima situacijske prevencije kriminaliteta (Meško, 2002) i nepoželjnim učincima preventivnih aktivnosti (Grabosky, 1996).

kriminaliteta (uključujući i organizacijsko i tehnološko motrište provedbe) na području gdje takva intervencija ima realnu mogućnost uspješne implementacije. Kod toga je važno biti svjestan kako su istraživanja i razvoj preventivnih aktivnosti *suštinska za prevenciju/sprječavanje kriminaliteta* (Reiss, 1992).

Glavni je cilj ovoga rada prepoznati i riješiti neke temeljne probleme kod učinkovitog sprječavanja kriminaliteta. Središnja rasprava temelji se na pregledu literature i procjeni strategije, organiziranosti i djelotvornosti lokalnih partnera u prevenciji kriminaliteta u Švedskoj, Velikoj Britaniji³ i Sloveniji. Drugi cilj rada je objasniti zašto pristup utemeljen na znanju bolje pomaže prepoznati i riješiti problem kriminaliteta i njegovog sprječavanja te kratko prikazati promjene, koje su potrebne da bi se taj pristup prikazao primjenjivim/osnovanim.

1. ŽELJA NA BAZI ZNANJA – IDEJA O PREVENTIVNIM PROGRAMIMA KOJI DJELUJU

Kako bismo dokučili napredak u prevenciji kriminaliteta, moramo korisno rabiti najbolje znanje i najbolje podatke koji su nam na raspolaganju. *Najbolja praksa* za sprječavanje kriminaliteta je ona gdje politika i praksa koriste za rješavanje problema najbolje raspoloživo znanje o uzrocima kriminaliteta i najbolje podatke o učinkovitosti pojedinih strategija, koje su nam na raspolaganju. Što je baza znanja opširnija i kvalitetnija, veća je vjerojatnost kako ćemo se usmjeriti na *važna područja* u prevenciji kriminaliteta, te što je baza znanja bolja, veća je vjerojatnost kako ćemo *poduzeti odgovarajuće mjere* za uklanjanje ključnih/temeljnih uzroka kriminaliteta.

Bazu znanja možemo slobodno definirati kao *najbolje znanje* o uzrocima kriminaliteta koje nam je dostupno i koje se temelji na teoriji i empirijskim studijama (istraživanjima). Znanstvene tvrdnje/konstatacije su po svojoj prirodi *općenite*. Pomažu nam u boljem razumijevanju društvenih, razvojnih i situacijskih *mehanizama* (procesa) koji utječu na kažnjivo ponašanje pojedinca. Ključna prednost baze znanja u sprječavanju kriminaliteta je ta što pomaže *usmjeriti pozornost* na procese kod kojih poduzimanje mjera može snažno utjecati na sprječavanje i smanjivanje kriminaliteta. Teorija i istraživanja osiguravaju, daju referentne okvire za preventivno djelovanje, koja su obećavajuća za doseganje željenih ciljeva. Sve je češći problem, kod trenutnih mjera prevencije kriminaliteta, da su donositelji odluka i stručnjaci tijekom stvaranja strategije i akcijskih planova za sprječavanje kriminaliteta često bez (znanstvene) baze znanja koje bi vodilo/usmjeravalo njihov rad. Posljedično, brojne intervencije su usmjerene na takva područja ili su provedene na takav način da nemaju mogućnost ozbiljnijeg utjecaja na uzroke kriminaliteta (Wikström, 2006).

Bazu znanja (ili dobre prakse) možemo slobodno poimati kao *najbolje dokaze* o učinkovitosti pojedinih mjera prevencije kriminaliteta, koji se temelje na znanstvenim

³ Švedska i Velika Britanija uvrštene su u članak jer iz tih država dolazi najviše istraživanja o uspješnim metodama za prevenciju kriminaliteta na lokalnoj razini, prije svega o dobroj organizaciji preventivne djelatnosti koja se temelji na lokalnom partnerstvu. Pored toga, obje države imaju, s obzirom na veliki broj analiza i evaluacija preventivnih programa, snažan utjecaj na širenje/distribuciju ideja o sprječavanju kriminaliteta na lokalnoj razini u drugim europskim državama (Wikström, 2006). Više o prijenosu društvenog nadzora/socijalne kontrole vidi kod Meško (2008).

ocjenama (evaluacijama). Glavna uloga baze znanja je pružanje izbora *detaljnih mjera* koje moramo provesti kako bismo se mogli uhvatiti ukoštac s uzrocima kriminaliteta. Nedostaci baze znanja su njezina nepotpunost/nesavršenost, te često pokazuje proturječne rezultate za određenu mjeru i zaključci brojnih ocjena temelje se na slabim planovima i/ili na slabo provedenim mjerama (npr., situacijska prevencija kriminaliteta; Sherman i dr., 2002). Zato je ukupna vrijednost trenutne baze znanja u prevenciji kriminaliteta često ograničena. Čak i tamo gdje postoje dokazi o određenoj akciji, donositelji odluka i stručnjaci ih ne koriste jer im se čine neprimjerenima. Često se koriste oni programi koji nemaju vidljivih rezultata, iako dokazi govore (ili nagovještavaju) da su neučinkoviti (Farrington, Welsh, 2006).

Prepreke kod prevencije kriminaliteta također su previše usredotočene/fokusirane na (prilično nepotpunu i slabu) bazu dobre prakse (ili na iskustvo pojedinaca s kratkih prezentacija pojedinih preventivnih aktivnosti), pri čemu se zapostavlja baza znanja. Trenutačno baza uspješne prakse nije dovoljno iscrpna i mnoge su ocjene slabe kakvoće. Iz tog razloga, ako će se strategija sprječavanja kriminaliteta i politika temeljiti *samo* na takvim raspoloživim "dokazima", to neće biti uvijek najbolji vodič za stvaranje najučinkovitijeg načina sprječavanja kriminaliteta. Zapravo, bilo bi pametnije ako bi u trenutnom položaju za *ishodište* stvaranja strategije i pojedinačnih politika glede prevencije kriminaliteta uzeli bazu znanja, a ne bazu dobre prakse, koje su mnogo puta precijenjene.⁴

S takvim pristupom vjerojatno ćemo se bolje usredotočiti na društvene, razvojne i situacijske procese kod kojih intervencije imaju najveću mogućnost uspjeha. Pri tome nastaje dodatna prednost jer ćemo se, doduše, gradnjom baze znanja (analizom pokušaja i pogrešaka te evaluacijama) fokusirati na sustavno razvijanje mjera i ocjenjivanje zahvata kod kojih postoji vjerojatnost kako će biti usmjereni na glavne uzroke kriminaliteta. Ako bismo željeli postojeću strategiju i politiku prevencije kriminaliteta pomaknuti naprijed, *prvo* pitanje prilikom sprječavanja kriminaliteta bi moralo biti: "Kako djeluju preventivne mjere?" i *drugo*: "Što djeluje?"⁵

Izgradnja i oblikovanje teorije i njeno testiranje (stvaranje znanja) često su odvojeni od razvoja i prakse sprječavanja kriminaliteta, što znači da su odvojeni i od stvaranja, usvajanja/implementacije i testiranja/ispitivanja specifičnih intervencija (sakupljanje dokaza). Radi poboljšanja prevencije kriminaliteta potrebno je osigurati: 1) bolju povezanost između znanja o uzrocima kriminaliteta (ključni mehanizmi i procesi) i znanja o učinkovitosti pojedinih intervencija (mjereno mehanizmima i procesima) te 2) snažnije smjernice iz prakse sprječavanja kriminaliteta koje se temelje na znanju (Rosenbaum, Lurigio, Davis, 1998).

⁴Svi primjeri dobre prakse ne odgovaraju svakoj sredini, zato je potrebno preventivnu djelatnost prilagoditi odgovarajućem društvenom i političkom uređenju/kontekstu (Sherman, 1997).

⁵Kako bi se izbjegli nesporazumi, potrebno je poduprijeti aktivnosti koje se temelje na dokazima i naglasiti važnost stvaranja kvalitetne baze znanja prema primjeru skupine *Campbell Collaboration: Crime and Justice Group* (vidi: Welsh, Farrington, 2006). Problem koji treba spomenuti i raspraviti je opće pomanjkanje znanja o uzrocima kriminaliteta. Znanje i podaci mogu pomoći lokalnom partnerstvu (također i državnim službenicima na području prevencije kriminaliteta) da svoju djelatnost usmjere na najvažnija područja, kako bi se postigla najučinkovitija prevencija kriminaliteta.

2. IZNEVJERENA ULOGA LOKALNIH PARTNERSTAVA U SPRJEČAVANJU KRIMINALITETA

U državama kao što su Švedska, Velika Britanija, Slovenija (i brojne druge), trenutačno se fokusiraju na provođenje prevencije kriminaliteta putem lokalnih partnerstava [npr., vijeće za lokalnu prevenciju kriminaliteta (eng. *Local Crime Prevention Council*) u Švedskoj, partnerstva za sigurnost zajednice (eng. *Community Safety Partnerships*) u Velikoj Britaniji (Wikström, 2006) i savjetodavni odbori za sigurnost na lokalnoj razini u Sloveniji (Meško, Lobnikar, 2005)].

Ideja lokalnih partnerstava za prevenciju kriminaliteta je u svojoj biti dobra ideja, jer učinkovito sprječavanje kriminaliteta zahtijeva aktivno sudjelovanje i doprinos brojnih lokalnih sudionika (župana, načelnika, gradonačelnika, policijskih službenika, socijalnih radnika, ravnatelja, predstavnika nevladinih organizacija i dr.). Ključno pitanje koje se postavlja jest što rade članovi lokalnog partnerstva (ili što ne rade) i što određuje (odnosno, kakvi su kriteriji) je li prevencija kriminaliteta učinkovita. Učinkovitost prevencije kriminaliteta je ovisna o tome koliko je učinkovita intervencija u procesima koji potiču pojedince na počinjenje nekog kažnjivog djela/ponašanja (Meško, 2002).

Ako lokalne sudionike samo povežemo u partnerstvo, to samo po sebi ne osigurava tretman, izbor ili primjenu odgovarajućih društvenih, situacijskih ili razvojnih (preventivnih) zahvata ili intervencija. Zato je potreban pristup do produbljenog znanja o uzrocima kriminaliteta i učinkovitosti pojedinih intervencija. Većina partnerstava ima malo takvog znanja i zato je njihovo ishodište za politiku i praksu prevencije kriminaliteta već u osnovi manjkavo.

Zanimljiv je primjer kada se članovi takvog partnerstva nisu mogli složiti o uzrocima kriminaliteta i zato su predlagali da o glavnim uzrocima kriminaliteta glasuju. Ideja kako bi demokratski utvrdili uzroke kriminaliteta je fascinantna, a vjerojatno ne bi bila ni uspješna podloga za preventivnu aktivnost (Wikström, 2006). To je karakteristično također i za savjetodavne odbore za sigurnost u općinama u Sloveniji (Meško, Lobnikar, 2005).

Manje ekstremna i više je uobičajena situacija kada sudionici iz različitih ustanova imaju različita *mišljenja* i ne mogu se dogovoriti koji bi mogli biti ključni uzroci kriminaliteta. Iz tog se razloga demokratski (kako bi izbjegli konflikte i krenuli naprijed) odlučuju baviti svim mogućim uzrocima (ili njihovom većinom). Zapravo sudionici na području prevencije kriminaliteta imaju (kao većina ljudi) prilično čvrsta i često različita mišljenja o temeljnim uzrocima kriminaliteta iako je riječ "uzrok" rjeđe korištena. Problemi nastaju kada se ideje o glavnim uzrocima kriminaliteta ne temelje na znanju i kad su nedosljedne (npr., ideja po kojoj bi trebalo smanjiti intervencije jer čine više štete nego koristi, suprotno ideji kako ljude treba strogim reakcijama odvrćati od počinjenja kažnjivih djela), (Skogan, 1988, 2012).

Tipična situacija nastaje kada partnerstvo ne raspravlja o uzroku problema već se prije svega bavi pitanjem kako tretirati problem. To je posljedica određenoga neprimjerenog ponašanja, s time da se *nesistematično biraju intervencije iz različitih izvora* (kao što su različite smjernice, preporuke, prezentacije s konferencija, članci iz časopisa, promatranje djelatnosti drugog partnerstva i tome slično) bez uvažavanja konteksta. Primjer: "Imamo problem s vandalizmom. Zna li itko za kakvu dobru ideju kako bismo smanjili

vandalizam?" i "Vlada zahtijeva da damo prednost mjerama protiv krađa motornih vozila. Zna li tko za kakvu dobru mjeru kojom bi se spriječio taj oblik kriminaliteta?" Lokalni planovi osiguravanja sigurnosti često su pripremljeni bez dubinskog, temeljitog razmatranja, razmišljanja.⁶ Uobičajeno se pokušavaju uskladiti određeni problemi/prednosti s preventivnim mjerama. Rijetko se postavlja pitanje *kako* određena mjera utječe, odnosno sprječava određenu vrstu kriminaliteta (Wikström, 2006).

Ideja je da se u svezi s partnerstvom na području osiguravanja sigurnosti⁷ pregleda popis intervencija od kojih je sastavljen određeni lokalni (općinski) sigurnosni plan i da se za svaku intervenciju upitamo: "*Kako će ta intervencija uistinu spriječiti kriminalitet?*" Do sada se je uvijek pokazalo kako velika većina mjera u akcijskim planovima po svojoj ukupnoj vjerojatnosti nema velikog utjecaja na kriminalitet (ili na točno određenu vrstu kriminaliteta koju bi trebalo spriječiti). Suštinsko je pitanje: "*Zašto imamo toliko lokalnih sigurnosnih planova u kojima se navode slabo usklađene mjere od kojih većina neće bitno pripomoći u prevenciji kriminaliteta?*" Pored toga zanimljiva je činjenica kako se veliki dio tih programa ne izvodi ili se zatekne u *ad hoc* rješavanju problema.

Sažetak intervjua s čelnicima policijskih postaja glede općinskih sigurnosnih planova u Sloveniji:

"Čelnici policijskih postaja su u intervjuima izrazili mišljenje kako su općinski sigurnosni planovi samo formalnost i da je sudjelovanje lokalne zajednice na sigurnosnom području u prvom redu ovisno o županima te da najbolje učinke daju neformalna druženja između predstavnika formalnih institucija koje se temelje na povjerenju i integritetu (poštenju) svih partnera za osiguravanje sigurnosti. Nije rijetko da općinske sigurnosne planove sastavljaju umirovljeni policijski službenici, međutim ocjenjivanje učinaka/rezultata tih planova se uopće ne provodi/ne postoji. S druge strane, župani priznaju da općinski sigurnosni planovi ne dobivaju (pre)veliku pozornost jer su po prirodi stvari ograničeni na raspravu na općinskom vijeću i/ili na savjetodavnom odboru za sigurnost. U nekim općinama sigurnosnoga općinskog plana uopće nema, iako je propisan zakonom. Sigurnosni program općine je u većini gradskih općina sastavljen i usvojen, ali se o njemu najčešće nije raspravljalo prije usvajanja/donošenja, a program po navici sukreiraju savjetodavni odbori za sigurnost i policija."

Također je potrebno spomenuti i rezultate istraživanja o savjetodavnim odborima za sigurnost. To je uglavnom savjetodavno tijelo općine koje nema izvršnu moć (možda je to dobro) i uglavnom raspravlja o preventivnim mjerama te predlaže policiji provođenje intenzivnijeg nadzora određenih zabranjenih ponašanja (Meško, Lobnikar, 2005). Kako bi lokalno partnerstvo učinkovitije usklađivalo i koordinirano provodilo preventivnu djelatnost, potrebno je razmišljati o bazi znanja koja bi bila dostupna svim lokalnim zajednicama jer zbog usitnjenosti preventivnih djelatnosti nema zajedničkog okvira za razumijevanje fenomena devijantnih pojava te sprječavanja kriminaliteta i nereda.

⁶ U Sloveniji je situacija još apsurdnija; planovi kao proizvodi u okviru komercijalne/gospodarske djelatnosti nude se po načelu "kopiraj-prilijepi" (*copy-paste*) gdje su njihovi autori vođeni ekonomskim interesima; dok župane prije svega zanima ispunjavanje zakonske obveze, a nikako ne samo briga za sigurnost u lokalnoj zajednici.

⁷ Svi prikazani primjeri i izjave u nastavku ovoga rada temelje se na usmjerenim grupnim intervjuima s policijskim službenicima i strukturiranim intervjuima s predstavnicima slovenskih općina koji su bili provedeni u proljeće 2012. godine.

3. ZAJEDNIČKA BAZA ZNANJA – IZAZOVI

Nedostatak zajedničkoga organiziranog okvira znanja o uzrocima kriminaliteta glavna je prepreka za napredak u uspješnoj politici i praksi njegovog sprječavanja. Nedostatak strategije koja se temelji na znanju potiče/uzrokuje reaktivni pristup jer se usmjeravamo na "prioritete i dnevne probleme". Osnova izbora programa i mjera za rješavanje problema i prioriteta su "dnevni prioriteti" i "ad hoc smjernice". To vodi prema velikom broju kratkoročnih projekata koji se često ne temelje na znanju i podacima, što ima za posljedicu nejedinstveno i slabo koordinirano poduzimanje mjera (Liddle, Gelsthorpe, 1994; Wikström, Torstensson, 1999; Byrne, Pease, 2003). Posljedica je odvratanje pozornosti od bitnih čimbenika i fokusiranje na manje važne čimbenike. To često rezultira malim ili gotovo nikakvim dugoročnim utjecajem na kriminalitet.

Više je razloga zašto se pristup koji se temelji na znanju i podacima pri sprječavanju kriminaliteta u lokalnom okruženju rjeđe koristi. Glavni je razlog taj što oni koji oblikuju/stvaraju lokalnu strategiju ili akcijske planove nemaju *dovoljno znanja* o uzrocima kriminaliteta i učinkovitosti različitih inicijativa za njegovo smanjivanje. To također ne potiče sustavan i jednakomjeran pristup te donositeljima odluka često odvrata pozornost od raspravljanja o više temeljnih uzroka kriminaliteta. Među razloge možemo ubrojiti i *birokratsku organiziranost* različitih institucija koje su uključene u partnerstva (što često otežava dobro usuglašene strategije i njihovo učinkovito izvođenje) i *strukturu financiranja* (koja često potiče i podržava kratkoročne, prije svega i jeftinije projekte). To potiče pristupe prema načelu "ideje iz svih vjetrova", što uzrokuje da su novčana sredstva raspodijeljena među brojnim manjim projektima, pri čemu ni jedan projekt nije dobio dovoljno financijskih sredstava. Vrlo važan razlog su i *zahtjevi* medija i interesnih skupina (ponekad i financijera) koji očekuju hitno, istodobno provođenje mjera i rješavanje konkretnih problema. To uzrokuje reaktivni pristup koji zajedno s "osjećajem brze akcije" vodi u položaj gdje je akcija, sama po sebi, najvažnija, za razliku od njezinog sadržaja (Wikström, 2006).

U nastavku ćemo pogledati najčešće neželjene učinke, koji su posljedice pomanjkanja odgovarajućeg okvira znanja i koji često onemogućavaju ostvarivanje i shvaćanje ciljeva preventivnih aktivnosti.

3.1. Nužnost: izgraditi se mora danas, ako ne danas, onda barem sutra

Dugoročne i dobro promišljene strategije te pažljivo izrađeni akcijski planovi zahtijevaju vrijeme i znanje. Među političarima i stručnjacima koji se bave takvim problemima, kao što su kriminalitet i neredi, često se može otkriti osjećaj hitnosti. Zahtjevi za istodobnom aktivnosti, koje izražavaju mediji i određene interesne skupine (pri čemu ne smijemo zaboraviti spomenuti politike na državnoj razini i u lokalnoj zajednici) mogu biti snažni i s vremenom također jako osjećajno obojani (npr., tvrdnje kako neaktivnost dovodi do ozljeđivanja nedužnih ljudi). Ako je naš cilj dosezanje trajnih učinaka preventivne djelatnosti, onda se moramo suprotstaviti osjećajima hitnosti, neophodnosti i zahtjevima prema istodobnom djelovanju. U suprotnom primjeru riskiramo izvođenje mjera (i rasipanje novaca) koje ništa ne doprinose, ili vrlo malo, a situaciju u cijelosti pogoršavaju. Prepoznavanje problema nije isto kao što je i znanje o njemu, što treba učiniti

(ne gledajući na to kako je stvarno problem ocijenjen). Planiranje prevencije kriminaliteta mora sadržavati kratkoročne, srednjoročne i dugoročne mjere (Grabosky, 1996).

Uvijek postoji rizik da prilikom prevencije kriminaliteta i osiguravanja sigurnosti u lokalnoj zajednici djelujemo brzo. To se može dogoditi iz više razloga. Prvi je zahtjev lokalne zajednice za trenutačnim (istodobnim) poduzimanjem akcije glede određenih "svakodnevnih problema" koje objavljuju skupine stanovnika, mediji, lokalni političari i dr. Drugi razlog su središnje smjernice ili zahtjevi prema kojima je potrebno dati prednost u određenom obliku, vrsti kriminaliteta, što može biti, ali i ne mora biti povezano s raspoloživom mogućnošću financiranja. To može potaknuti fokusiranje na brzo rješive i kratkoročne mjere te odvraća pozornost od "veće slike" temeljnih problema, što ih treba riješiti. U okviru istraživanja o lokalnim savjetodavnim odborima za sigurnost u Sloveniji (Meško, Lobnikar, 2005), bilo je utvrđeno kako su predstavnici vladinih i lokalnih službi željeli naučiti više o tome kako riješiti određen problem. Budući da su se morali oslanjati samo na sebe i svoje znanje, prevladao je interes za konkretnim i jednostavnim mjerama koje je bilo moguće odmah provesti i koje bi imale trenutačni/istodobni učinak.

Zbog užurbanog provođenja mjera postoji vrlo očigledan rizik, koji može dovesti do usredotočenja na kratkoročnu i intenzivnu policijsku djelatnost, koja ima za posljedicu kazneni progon. Pored toga je u društvu najbolje prihvaćeno situacijsko sprječavanje kriminaliteta pri čemu se često zanemaruju strukturne karakteristike društvene sredine, kao što je kvaliteta življenja u stambenim četvrtima i dugoročno socijalno usmjerene strategije prevencije kriminaliteta. U većini lokalnih akcijskih planova prevladavaju kratkoročne represivne i situacijske mjere, pa je iz tog razloga sprječavanje kriminaliteta u nekim lokalnim partnerstvima postao sinonim za represivne i situacijske preventivne mjere i za promicanje privatnih sigurnosnih aktivnosti (Meško, Lobnikar, 2005; Wikström, 2006).

Primjer:

"Rasprave o mogućim (preventivnim) aktivnostima imaju za posljedicu zaključak kako policija mora još bolje represivno djelovati ili se ljude poziva da sami više učine za svoju sigurnost."

U raspravama o partnerstvu pri sprječavanju kriminaliteta na lokalnoj razini zanimljiva je konstatacija koju zagovara Hope (1995); on govori o autoritarnom komunitarijanizmu i moralnom minimalizmu. Autoritarni komunitarijanizam znači pritisak ljudi u zajednici na represivna tijela kako bi morali intenzivnije provoditi policijske aktivnosti. Pri tome autor konstatira da su ti ljudi u pravilu više autoritarni nego što su to policijski službenici te su naklonjeni vigilantizmu, ako se njihova očekivanja ne ostvare. Na drugoj strani moralni minimalisti koji zagovaraju djelatnost društvenih nadzornika (bez intervencija i pritisaka na njih) pri čemu smatraju kako su sami stvorili dovoljno s time što su kao državljani plaćali porez iz kojeg se financiraju društvene aktivnosti. Prvi su spremni djelatno sudjelovati u preventivnim i nadzornim aktivnostima dok se potonji ne žele uključiti u bilo koju formalnu preventivnu (nadzornu) aktivnost.

3.2. Fokusiranje na poduzimanje mjera umjesto na sadržaj

U povezanosti s "osjećajem hitnosti" kod brojnih partnerstava prevladava uvjerenje kako je *uvijek bolje nešto uraditi nego stajati prekriženih ruku*. S druge strane postoji mišljenje kako je najbolje čim više smanjiti broj reakcija i intervencija, u skladu s idejom

kako poduzimanje mjera uzrokuje učinak stigmatizacije koji uvijek slabi položaj. Međutim, nije problem u tome što bismo možda brzo intervenirali, već u tome što bismo mogli biti previše pasivni. Nije neobično kako je glavno "bojno polje" u partnerstvima između onih koji žele trenutačno djelovati i onih koji uopće ne žele poduzimati mjere. S time povezana je također poteškoća kako financijeri preventivnih programa (po običaju) podupiru ideju istodobnog/trenutnog djelovanja/poduzimanja akcije.

"Policijski službenici su glede savjetodavnih odbora za sigurnost u slovenskim općinama rekli kako je najvažniji cilj dobiti novčana sredstva za preventivne programe. Obično nakon završetka razdoblja financiranja ostane nešto novaca pa je potrebno brzo pronaći nove projekte kako bi se preostali novac mogao iskoristiti. Nema nikakvog jamstva kako će izabrana mjera postići željeni rezultat. Važno je da se nešto radi ..."

Važno je biti svjestan kako prilikom "prevencije bez znanja" postoji "rizik, kako će sredstva biti korištena za mjere koje se mogu pokazati neučinkovitima i preskupima i u najgorem slučaju mogu situaciju još više pogoršati" (Grabosky, 1996).⁸

Postoji također jasan rizik kako ćemo "neprovjerene, ali obećavajuće korake/mjere provesti prerano/prebrzo, a da o njima temeljito ne promislamo; posljedično će se te mjere odbaciti zbog pogreške" (Reiss, 1992). Drugačije rečeno, "rad bez znanja" nije uvijek najpametniji. Ponekad je bolje da protiv nastajućih problema (na kraći rok) ne djelujemo, sve dok bolje ne razumijemo njihove uzroke.

Snažno usmjeravanje na akcije dovodi također do brzopletih odluka, zato je dobro da se praksa prevencije kriminaliteta temelji na analitičkim i empirijskim znanjima o uzrocima kriminaliteta (Reiss, 1992). Tipičan komentar praktičara na rezultate istraživača i na predstavnike sveučilišta u sprječavanju kriminaliteta jest da su oni pametni ali često neuporabljivi, beskorisni. Slična mišljenja također su značajna za priručnike europskih institucija za lokalnu prevenciju kriminaliteta (Pungerčar, 2004).

3.3. Pristup "ideje iz svih vjetrova" ili kako primjeri dobre prakse iz drugih područja nisu upotrebljivi

Ako ne postoje jasne smjernice kojima bi se utvrdilo koja su najvažnija područja koja treba ispitati, možemo brzo doći do pristupa "razmotriti problem sa svih strana", u nadi, ako ćemo provesti više mjera, barem neke će dati pozitivne rezultate. Glavni je uzrok koji potiče takav pristup nedostatak referentnog okvira koji se temelji na znanju u kombinaciji s "osjećajem žurnosti" i snažnom usmjerenosti na poduzimanje mjera (određivanje, odlučivanje, rješavanje). To obično uzrokuje nedosljedne i slabo koordinirane mjere koje se ne temelje na znanju ili podacima. Ponekad se čini, što je duži popis intervencija u akcijskom planu to je on sam po sebi bolje ocijenjen. Jesu li te intervencije pri rješavanju problema i prioriteta bile relevantne (temeljene na znanju), primjerene (količinom/opsegom i vre-

⁸ Grabosky (1996) također govori o neželjenim/štetnim učincima prevencije kriminaliteta do kojih dolazi zbog slabog i lošeg izvođenja, prijevremenog ukidanja programa ili neprilagodljivosti/nefleksibilnosti programa (nedostatak samokorekture i prilagodljivosti mjerama). Prema Graboskom najočigledniji tipični neželjeni učinci su eskalacija, odnosno pogoršanje, etiketiranje i represivna aktivnost u ime prevencije.

menom) i učinkovite (temeljene na podacima), trebala bi biti osnovna pitanja ocjenjivača, mada ih to očito nije zanimalo (Wikström, 2006). Glavno je da postoji lokalni (općinski) sigurnosni plan, pri čemu nije važno kakav je njegov sadržaj – ili sadrži li prema tome mjere koje će imati pozitivan učinak na smanjenje kriminaliteta.

Potrebno je spomenuti ideju o radu policije u zajednici, koju su preuzeli u većini država po uzoru na praksu policije u zajednici u SAD-u i Velikoj Britaniji. U većini slučajeva radilo se o prijenosu ideja i provođenju policijskog posla u zajednici bez odgovarajućeg postavljanja te djelatnosti u nacionalni ili lokalni kontekst pojedinih država. U Sloveniji je koncipiranje novih oblika policijskog rada u zajednici išlo zajedno s predstavnicima engleske policije iz grofovije Surrey, sredinom devedesetih godina XX. stoljeća. U tom razdoblju nastala je također ideja o osnivanju savjetodavnih odbora za sigurnost u općinama, što je bio plod ideje osnivača politike policijskog rada u zajednici, i to prije svega zato kako bi policijsku djelatnost (ponovno) sufinancirale općine.⁹ Razlika između objavljenih/proklamiranih ciljeva osiguravanja sigurnosti na lokalnoj razini i izvođenja djelatnosti/provođenja aktivnosti u praksi bile su očite i mnogo puta su partnerstva na području sprječavanja kriminaliteta bile samo "govornice" o problemima u lokalnoj zajednici (Meško, 2001; Meško, Lobnikar, 2005). Iz tog razloga potrebno je temeljito promijeniti filozofiju rješavanja lokalnih sigurnosnih problema i prevenciju kriminaliteta jer se sada ne vide promjene na bolje u zadnjih petnaest godina (Jere, Meško, Kanduč, 2011); u najboljem slučaju, sve se više pojavljuje otuđenost ljudi.

3.4. Puno projekata – malo novaca

Manje je vjerojatno da ćemo postići promjene, ako manje količine novca (poreznih obveznika ili donatora) investiramo u brojne manje i kratkoročne projekte. To može vrlo brzo postati slabo "uložen" novac. Raspodjela novčanih sredstava na manje dijelove često je posljedica pomanjkanja znanja u kombinaciji s birokratskom organizacijom i strukturom financiranja, koja podupire kratkoročne projekte. Zahtjevi i pritisci brojnih organizacija kako moraju dobiti svoj dio novčanih sredstava može dodatno utjecati na raspoređivanje novca na manje projekte. To je također praksa kod nekih savjetodavnih odbora za sigurnost u Sloveniji gdje članovi odbora smatraju (pridružuju im se također predstavnici nevladinih organizacija) da oni jednostavno imaju pravo na novac za izvođenje preventivnih djelatnosti, kojeg inače za tu namjenu uvijek ima malo.

O tome također svjedoči i sažetak rezultata dobivenih intervjuom policijskih službenika (2012):

"Čelnici policijskih postaja su to zorno pokazali na primjeru policijskog rada u zajednici gdje su smatrali kako je previše eksperimentiranja, jer nema jasnih uputa/smjernica za izvođenje te djelatnosti. Policija zbog svojeg socijalnog značenja i uloge napravi veoma puno posla, kojeg bi morali, po njihovom mišljenju, učiniti druge institucije (socijalne službe, škole), mada policijski službenici nisu (dovoljno) osposobljeni za takav posao. Previše je "politike dnevnih prioriteta" i ambicija stručnjaka na čelu policijske organizacije koji nemaju prave predodžbe o radu u policijskoj postaji.

⁹ Prije promjene društvenog i političkog sustava u Sloveniji, početkom 90-ih godina XX. stoljeća, općine su djelomično financirale djelatnost lokalnih policijskih postaja (tada postaje milicije).

Dobro bi bilo da se ti koji pišu upute sami ispitaju/testiraju u praksi i da pripreme/ osposobe voditelje policijskih okruga/sektora za rad s mladima i drugima, mišljenja su voditelji policijskih postaja. Također iskustva policijskih službenika s nevladinim organizacijama koje vode, odnosno sudjeluju pri izvođenju pojedinih projekata, nisu najbolja, pa policijski službenici imaju osjećaj da "nevladini" na njih gledaju kao na "nema ih gdje bi ih trebalo" – u pravili s velikim entuzijazmom i vjerovanjem da s policijom nema smisla sudjelovati, slijedi njihovo zajedničko sudjelovanje, koje nije uvijek najbolje. Prijedlozi policije i rasprave o preventivnoj djelatnosti u savjetodavnim odborima za sigurnost u općinama više puta dovode do toga da policija mora sama napraviti sav posao."

Iz tog razloga trebalo bi izbjegavati fokusiranje na "projekte". Umjesto toga trebao bi biti naglasak na kratkoročnim, srednjoročnim i dugoročnim mjerama koje dovode do trajnijih promjena u načinu djelovanja i poduzimanju mjera institucija i pojedinaca. Uloga projekta bi morala biti ta da se provjere i poboljšaju intervencije/mjere prije nego što ih provedemo u većem opsegu. Čini se da lokalna partnerstva pri izvođenju brojnih kratkoročnih projekata vrlo često ne dobivaju središnju ulogu pri prevenciji kriminaliteta (Wikström, 2006; Hope, 1995), a ako se to i dogodi, ta uloga je vrlo slaba.

Potencijalni utjecaj motiva/inicijativa za sprječavanje pojedinog oblika kriminaliteta očito je ovisna o: 1) kvaliteti znanja i dokaza o učincima preventivne djelatnosti; 2) kvaliteti izvođenja; 3) količini i vrsti mjera (npr., broju ili intenzitetu i količini preventivnih djelatnosti); 4) vremenskom trajanju motivacije/inicijative. Brojne intervencije za sprječavanje kriminaliteta trpe također zbog slabe, odnosno krhke izvedbe i kratkog trajanja. U takvim slučajevima možemo očekivati malo ili gotovo ništa vidljivih učinaka iako je ta vrsta programa u suštini učinkovita. Slaba izvedba ima obično za posljedicu neuporabljive ocjene rezultata i ne doprinose u izgradnji čvrste baze znanja (Grabosky, 1996).¹⁰

Pored toga određeni programi u nekim sredinama bolje djeluju nego u nekim drugim, pa je njihova učinkovitost možda ovisna o kontekstu (sredini u kojoj se provode). Stoga je važno da razmislimo o tome u kojim bi razmjerima određen program bio učinkovit. Glede učinkovitosti preventivnih programa mišljenja su podijeljena – u pravilu ih izvoditelji i financijeri označuju učinkovitim, ali znanstvene evaluacije to ne pokazuju (Sherman, 1997).

3.5. Ignoriranje temeljnih uzroka kriminaliteta

Iako su inicijative za otkrivanje i progon kriminaliteta te socijalno usmjerene tehnike sprječavanja kriminaliteta važan element pri opsežnoj lokalnoj strategiji sprječavanja kriminaliteta, one uvijek imaju svoje granice. Malo je vjerojatno da će imati dugoročan utjecaj na ključne čimbenike koji uzrokuju kriminalitet. U urbanim sredinama potrebno je razmotriti mjere o nepovoljnom položaju susjedstva. Dok god se na bogatim područjima glavna pozornost u lokalnoj strategiji zajednice za sprječavanje kriminaliteta i akcijskih planova pruža situacijsko usmjerenim mjerama, u manje bogatim sredinama to nije tipičan oblik prevencije kriminaliteta. U takvim sredinama potrebno je raspraviti *strukturne čimbenike* (socijalna deprivacija i slaba kvaliteta življenja) i razviti *opsežne društvene*

¹⁰ Grabosky (1996) upozorava/zaključuje kako su programi u području prevencije kriminaliteta neučinkoviti radi nejasnog koncepta/idejnih aktivnosti, slabog izvođenja i nedostatka sredstava.

programe za sprječavanje kriminaliteta koji će biti po mjeri ključnim čimbenicima u socijalizaciji djece i mladih te njihovom razvoju životnog stila, kao što je obitelj i škola. Sve to bi trebalo biti podržano s ciljnim usmjerenim otkrivanjem i progonom kažnjivih djela te situacijskim tehnikama sprječavanja kriminaliteta (Meško, 2002).¹¹

Bitno je uložiti značajan napor prema kvalitetnijem življenju u obitelji i kvalitetnoj izvedbi odgojno-obrazovnog rada u školama te prema širokoj organiziranosti društvenog života i nadzoru u lokalnoj zajednici jer ćemo tako postići/dostići trajne promjene na području rješavanja nereda i kriminaliteta

4. NA ZNANJU UTEMELJENO SPRJEČAVANJE KRIMINALITETA

Kako bi stvorili pristup sprječavanju kriminaliteta, koji će se više temeljiti na znanju, lokalna partnerstva (također i državni sudionici) moraju ponovno definirati svoju ulogu u sprječavanju kriminaliteta. Pri tome je važno razmisliti o ulozi partnerstva u području prevencije kriminaliteta i koje su promjene potrebne kako bi im pomogle kod uvođenja i provođenja preventivnih aktivnosti.

4.1. Glavna uloga partnerstva morala bi biti izvođenje i rješavanje problema

Većina članova lokalnog partnerstva nema produbljenog znanja o uzrocima kriminaliteta i tehnikama sprječavanja kriminaliteta.¹² Zato možda nisu ni najbolje tijelo koje bi postavljalo temelje strategije prevencije kriminaliteta i akcijske planove koji se temelje na znanju. Nepošteno je da skupinu stručnjaka ("partnerstvo") molimo da preuzme zadaću za koju (u većini slučajeva) nisu ni primjereno obrazovani ni obučeni. U tom smislu navodi se sljedeći primjer:

"Policijski službenici u osnovnim školama provode programe za osmoškolsku mladež, koji su dobro prihvaćeni na savjetodavnim odborima za sigurnost u općinama. Za rad sa osmoškolcima policijski službenici bi željeli veću osposobljenost za poduku i rad s djecom. Trude se, mada primjećuju kako su njihova predavanja različito prihvaćena. Djeca se navikavaju na policijske službenike i odaziv je u pravilu dobar. U nekim školama postoji otpor prema njima. Materijale koje dijele djeci po školama (letke, brošure) često se pronađe u košu za smeće. Policijski službenici smatraju kako bi prilikom planiranja takvih akcija trebalo bolje surađivati s ministarstvom nadležnim za školstvo i uključiti ih u nastavne planove osnovnih škola."

"Policijski službenici također navode i inicijativu/motivaciju za podučavanje osmoškolske djece o spolnim zlouporabama djece, za što nisu bili odgovarajuće osposobljeni. Predavanja su izvodili u najboljoj vjeri, kako bi osvijestili djecu o toj problematici.

¹¹ Vidi poglavlje o socijalnoj i situacijskoj prevenciji te o neželjenim učincima situacijske prevencije kriminaliteta (Meško, 2002) i rad o socijalnoj, društvenoj prevenciji u Sloveniji (Meško, Kanduč, Jere, 2012).

¹² Nema posebnog razloga zbog kojeg bi lokalni političari, učitelji i cijela policija morali imati produbljeno znanje o uzrocima kriminaliteta ili o učinkovitim određenim intervencijama, jer im pri tome mogu slobodno pomoći kriminolozi s analizama kriminaliteta i uzročnosti delinkvencije (Wikström, 2006). Više o profesionalizaciji osiguranja sigurnosti u općinama i profilu stručnjaka za sprječavanje kriminaliteta na lokalnoj razini pogledajte u radu o općinskom koordinatorskom centru za sigurnost (Meško, 2007).

O učincima svoga rada su imali različito mišljenje. Neki su bili uvjereni da su posao obavili ispravno, dok drugi nisu znali o čemu će predavati jer nisu bili pravilno osposobljeni, improvizirali su."

Zanimljiv je također primjer slabe organizacije i usklađenosti preventivnog programa za osmoškolsku djecu, kojeg policijski službenici u Sloveniji provode u okviru policijskog rada u zajednici:

"Ponekad se dogodi da u GPU ponestane novaca za nagrade učenicima, pa ih policijski službenici sami kupuju za djecu koja su najaktivnije sudjelovala u preventivnim programima. Štoviše, ponekad su službene nagrade XXL-majice koje su potpuno neprimjerene za djecu."

Navest ćemo primjer najpopularnijeg policijskog preventivnog programa u SAD-u – D.A.R.E., u kojem policijski službenici učenicima govore o sprječavanju zlouporabe droge. Evaluacija tog programa je pokazala da nema pozitivnog učinka na smanjenje zlouporabe droge kod maloljetnika. Naprotiv, maloljetnici se, zbog uvjerenja kako o drogama znaju dovoljno, često upuštaju u eksperimentiranje s nedozvoljenim drogama (Sherman, 1997).

Iz navedenog proizlazi kako bi glavna uloga partnerstva morala biti briga za organizaciju, financiranje i usklađivanje preventivnih aktivnosti. Možda bi trebalo početi razmišljati o osnivanju nacionalnog foruma, odnosno središta izvrsnosti za sprječavanje kriminaliteta koji bi se brinuo za izradu baze znanja i podataka, na kojima će se temeljiti akcijski planovi te izradi strategije za sprječavanje kriminala, te će na taj način pomagati partnerstvu kod planiranja (lokalnih) preventivnih akcija (Wikström, 2006).

4.2. Uključivanje lokalnog partnerstva u partnerstvo za stvaranje strategije i akcijskih planova sprječavanja kriminaliteta

Do koje bismo se mjere, ako je ima, morali savjetovati s lokalnim stanovništvom i uključiti ga u stvaranje akcijskih planova i lokalne strategije za sprječavanje kriminaliteta, teško je i osjetljivo pitanje. Ranije je prevladavalo mišljenje kako *lokalno stanovništvo najbolje zna koji su njihovi problemi i što bi u svezi s njima trebalo učiniti*. Pitanje je, do kolike mjere to možemo smatrati istinitim. Unatoč tome što su dobar izvor informacija o vidljivim problemima lokalnog kriminaliteta (i radi toga bi ih trebalo uvažavati), *manje je jasno zašto bismo imali posebno znanje o tome, što bi bilo najbolje uraditi, kako bismo riješili problem kriminaliteta i nereda*. Uključivanje lokalnog stanovništva u aktivnosti u području prevencije kriminaliteta i osiguravanja sigurnosti u zajednici moralo bi se također usredotočiti na osiguravanje prepoznavanja problema u zajednici, umjesto da ih se uključuje u proces traženja rješenja za određene probleme po logici javnoga mnijenja. Zapravo je često uključivanje lokalnog stanovništva, kao što su stariji, učitelji i sl., bitan dio uspješnog sprječavanja kriminaliteta. Ostaje rizik da se o mjerama odlučuje na "demokratski" način što često dovodi do prijedloga za bolju represivnu aktivnost policije. Reagiranj na kriminalitet, koji se temelji na javnom mnijenju, u pravilu dovodi do veće represije i intenzivnijeg širenja mreža društvenog nadzora (Crawford, 1998).

Prednosti i slabosti savjetodavnog odbora za sigurnost:

"Čelnici policijskih postaja nisu oduševljeni radom savjetodavnih odbora za sigurnost. Smatraju da su samo "na papiru". Da ih je većina osnovana "na silu" i da je za njihovo osnivanje u pravilu dala inicijativu lokalna policijska postaja iako su ih formalno osno-

vale općine, odnosno župani. Sve to utječe također i na (ne)aktivnost savjetodavnih odbora jer ih većina i ne radi kako je bilo zamišljeno. Iz tog razloga većina predstavnika policijskih postaja misli da u takvom obliku savjetodavni odbori za sigurnost nisu potrebni jer nemaju posebnu ulogu u osiguravanju sigurnosti – "policija je poticatelj, promotor, predlaže rješenja problema i u pravilu većinu posla napravi sama". Također župani manjih i srednje velikih općina ocjenjuju da je nadležnost/kompetentnost savjetodavnih odbora mala, zbog toga je njihov utjecaj na policiju i druge subjekte tome primjeren. Tu je *ad hoc* pristup, bez temeljnih analiza i s premalo koordinacije s drugim subjektima. Slaba usklađenost među različitim organizacijama je prepoznata kao problem, također i u gradskim općinama, što je prepreka za još bolju suradnju, ako to nije loše. Sljedeći nedostatak proizlazi iz aktivnosti, jer savjetodavni odbori nisu profesionalizirani, već su dragovoljni. Iz tog razloga bi u gradskim općinama radije vidjeli savjetodavni odbor s profesionalnim uposlenicima. Općenito je tendencija za većom institucionaliziranosti i formaliziranosti značajnija za župane gradskih općina nego za župane srednje velikih i malih općina."

"Članovi savjetodavnog odbora za sigurnost najčešće očekuju od policije da će učiniti više glede prevencije kriminaliteta. Pri tome su joj spremni pružiti podršku mada ne žele biti uključeni u nadzorne aktivnosti."

4.3. Lokalna strategija i akcijski planovi ne bi smjeli biti samo problemski usmjereni

Izrada lokalnih strategija i akcijskih planova, koji se temelje na spoznatim problemima (kod partnerstva, odnosno savjetodavnih odbora za sigurnost, javnosti, medija, interesnih skupina) i vladinim prioritetima (što se danas može vidjeti kao reakcija na spoznate, uočene probleme) vodi u daljnje strategije i akcijske planove koji su uglavnom koncentrirani na tretman *simptoma* (spoznatog) umjesto na temeljne uzroke kriminaliteta (Wikström, 2006). Prilikom oblikovanja lokalnih strategija i akcijskih planova za učinkovito sprječavanje kriminaliteta imat ćemo bolje ishodište, ako se upitamo koji su temeljni uzroci (tj. koji su ključni društveni, razvojni i situacijski procesi) koje treba ispitati kako bismo spriječili ili smanjili kriminalitet. Mislimo kako bi se "*pristup usmjeren uzroku*" (barem na duži rok) pokazao puno učinkovitiji pri organiziranju i stvaranju učinkovite strategije te akcijskih planova za sprječavanje kriminaliteta u odnosu na "*pristup usmjeren problemima*". Međutim, kako nam razumijevanje/spoznavanje problema ne govori puno o tome, kako ga možemo spriječiti, spoznavanje njegovih uzroka i procesa omogućava nam to upoznati. Pored toga Rosenbaum sa suradnicima (1998) zagovarao je tezu kako je potrebno usmjeriti se u akcije osiguravanja kvalitete življenja i manje u represivnu djelatnost, kako bismo spriječili kriminalitet onih koji se najčešće nalaze u policijskim statistikama.

4.4. Uzroci su jednaki, ali problemi nisu

Lokalna partnerstva se suočavaju s vrlo različitim stvarnostima. Karakteristike problema se vrlo razlikuju. Sasvim je uobičajeno da će se to odražavati na strategiju i akcijske planove partnerstva. Činjenica kako su problemi različiti još uvijek ne znači da su osnovni uzroci određenih problema različiti. Uzroci mogu biti jednaki, a problemi se pokazuju na različite načine. Partnerstva se suočavaju s različitim problemima jer se čimbenici, koji ih uzrokuju, među određenim sredinama razlikuju po svojoj prisutnosti

i intenzitetu. Glavna zadaća partnerstva trebala bi biti *prilagođavanje* opće teorije o uzrocima kriminaliteta u svezi s posebnostima lokalne zajednice, umjesto da pokušavaju stvoriti svoj okvir koji se temelji na "demokratskom odlučivanju". Kako bi partnerstvo bilo sposobno prenijeti opću teoriju o uzrocima kriminaliteta u lokalne strategije i akcijske planove, trebala bi primjerena izobrazba te obučavanje i/ili potpora stručnjaka izvana, prije svega kriminologa (Wikström, 2006).

4.5. Prepoznavanje uzroka kriminaliteta mora postati prioritet sprječavanja kriminaliteta

Utjecanje na temeljne uzroke kriminaliteta mora biti prioritetna zadaća u sprječavanju kriminaliteta. *Istraživačkim programima o uzrocima kriminaliteta moramo namijeniti primjerena novčana sredstva te osnovati nacionalno središte izvrsnosti kako bi pomoglo (savjetovalo i educiralo) donositelje odluka i stručnjake da budu ti koji će najbolje iskoristiti stečeno znanje.* Tijekom bavljenja sprječavanjem kriminaliteta nikada nećemo moći izbjeći pitanje o uzročnosti kriminaliteta, jer ako želimo nešto spriječiti, moramo poznavati uzroke pojave i tako ih ukloniti, kako posljedice više ne bi bilo.¹³ Ako uzroke ne poznavamo (ili način kako bismo na njih utjecali) prevencija je nemoguća. Ako vjerujemo u prevenciju kriminaliteta, moramo se na sve načine potruditi kako bismo poboljšali svoje znanje o uzrocima kriminaliteta. Utvrđivanje osnovnih uzroka kriminaliteta (socijalna prevencija) jest učinkovitije i trajnije nego rješavanje simptoma kriminaliteta (situacijska prevencija) (Wikström, 2006; Sherman, 2002).

Kriminološka istraživanja su izazvala ogromno važno znanje o kriminalitetu, ali to znanje nije dobro organizirano i nije uvijek dovoljno analizirano glede uzroka kriminaliteta. Ovu tvrdnju vrlo dobro ilustrira *pristup čimbenicima rizika* (i njegovo korištenje pri prevenciji kriminaliteta koja se fokusira na rizike). Farrington (2000:7) je istaknuo "kako je najveća poteškoća kod paradigme čimbenika rizika spoznati koji čimbenici rizika su uzročnici te koji označavaju uzroke, odnosno koji su povezani s njima". Također je primijetio da "ne možemo govoriti o nedostatku poznavanja čimbenika koji su značajno povezani s kažnjivim i asocijalnim ponašanjem, zapravo je veliki broj varijabli koje razlikuju počinitelje kažnjivih djela i druge ljude" (Farrington, 2000). Prevencija kriminaliteta koja se temelji na strategiji koja želi što više smanjiti broj čimbenika rizika, nije najekonomičniji i najuspješniji način rješavanja problema prevencije kriminaliteta. Zbog toga treba izdvojiti najutjecajnije čimbenike rizika.

Ako želimo dobiti što više znanja o uzrocima kriminaliteta (i poboljšati bazu znanja za sprječavanje kriminaliteta) *moramo prekinuti usmjerenje prema čimbenicima rizika i zamijeniti ga pristupom koji u sebi sadrži prepoznavanje pravih uzroka kriminaliteta,* jer njena prevencija utječe na ključne društvene, razvojne i situacijske mehanizme koji utječu na uključivanje pojedinca u kažnjiva ponašanja (Wikström, 2006).

¹³ Gotovo nemoguće je spriječiti kriminalitet ukoliko ne poznavamo njegove uzroke (kod preventivnih mjera imamo sreću i sasvim slučajno utječemo na uzrok). Međutim, što bolje poznavamo uzroke veća je vjerojatnost kako ćemo sredstva i vrijeme iskoristiti za mjere koje imaju mogućnost biti učinkovite (mjesto da vrijeme i novac idu na projekte za koje postoji mala vjerojatnost da će biti uspješni), (Wikström, 2006).

Rutter (2003:19) je naglasio "kako povijest biologije i medicine pokazuje, kako složene uzroke, koji nastaju zbog više čimbenika, obično možemo svesti na mnogo više ograničenu skupinu uzročnih mehanizama". To će pomoći da se u strategijama i akcijskim planovima usmjerimo na manji broj osnovnih uzroka (umjesto na veliki broj znakova i simptoma) te kako bismo vrijeme i novac namijenili razvoju najučinkovitijih mogućih intervencija u rješavanju osnovnih/ključnih uzroka kriminaliteta.

5. ZAKLJUČNE MISLI

Sprječavanje kriminaliteta nije jednostavan i lagan zadatak. Ako želimo biti uspješni moramo ga shvatiti ozbiljno. Kako bismo napravili promjenu, strategije za prevenciju kriminaliteta i akcijski planovi moraju se temeljiti na znanju i, što je nužno, na dokazima. Samo na taj način se možemo suštinski baviti uzročnim procesima. Pored toga, prevenciju kriminaliteta mora također podupirati organizacijska i financijska struktura koja omogućuje provođenje sprječavanja kriminaliteta na duži rok. Također je potrebno podupirati i promatrati sve aktivnosti i stalno vrednovati i mijenjati stavove prema naučenim lekcijama. Skrpane strategije koje žele na brzinu poboljšati stanje neće dati važnih i trajnijih rezultata i mogu biti samo gubljenje vremena i rasipanje novaca.

Zamke o kojima smo govorili vrlo često su prisutne u Velikoj Britaniji, Švedskoj, Sloveniji i drugdje. Među glavnim problemima je nedostatak zajedničke baze podataka za stvaranje i oblikovanje strategije i akcijskih planova. Dobro razvijena i na znanju utemeljena strategija (utemeljena na teoriji uzročnosti kriminaliteta, koja je nastala na temelju empirijskih studija) bi (političarima) donositeljima odluka i stručnjacima omogućavala bolje usmjeravanje pozornosti na društvene, razvojne i situacijske procese, pri kojima intervencije najbolje utječu na sprječavanje ili smanjivanje kriminaliteta i nereda. Pored toga to pomaže stvoriti relevantniju i opsežniju bazu dokaza promoviranjem znanstvenih ocjena glede vrste mjera koje će vjerojatno najbolje utjecati na bitne društvene, razvojne i situacijske procese u svezi s uzročnosti kriminaliteta. Ukratko, kako bismo prevenciju kriminaliteta "prenijeli preko trenutnih zamki", trebamo veći naglasak na znanju (što učiniti) umjesto da dalje provodimo preventivnu djelatnost bez uvažavanja kriminološkog znanja.

U tom smislu je za Sloveniju poticajna svaka inicijativa stvaratelja politike suzbijanja kriminalne ili sigurnosne politike, da surađuju s nezavisnim znanstveno-istraživačkim institucijama (npr., u obliku naručivanja istraživanja kao što su ciljani istraživački projekti) koji im mogu pružiti odgovarajuću bazu znanja i dokaza o funkcioniranju ili nefunkcioniranju preventivnih aktivnosti. To pridonosi poboljšavanju kvalitete procesa usvajanja odluka i sadržaja mjera za prevenciju kriminaliteta, ali samo pod uvjetom da znanstveno-istraživačke institucije i njihova otkrića/zaključci ne budu instrumentalizirani za izvođenje samo parcijalnih projekata, što je iskušenje pred kojim ni jedna vlada nije imuna.

LITERATURA

1. Byrne, S., Pease, K. (2003). *Crime reduction and community safety*. U: Newburn, T. (urednik). *Handbook of policing*. Collumpton: Willan publishing.
2. Crawford, A. (1998). *Crime prevention and community safety – Politics, policies and practices*. London i New York: Longman.

3. Farrington, D. P. (2000). *Explaining and preventing crime: The globalisation of knowledge – the American Society of Criminology 1999 presidential address*. Criminology, 38(1), 1.-24.
4. Farrington, D. P., Welsh, B. C. (2006). *Preventing crime. What works for children, offenders, victims and places*. Dodrecht: Springer Verlag.
5. Grabosky, P. N. (1996). *Unintended consequences of crime prevention*. U: Homel, R., Clarke R. (urednici). Crime prevention studies. Monsey: Criminal Justice Press, 5, 25.-56.
6. Hope, T. (1995). *Community crime prevention*. U: Tonry, M., Farrington, D. P. (urednici). Building a safer society: Strategic approaches to crime prevention. Chicago: The University of Chicago Press, 21.-90.
7. Jere, M., Meško, G., Kanduč, Z. (2011). *Diskurz o socialni prevenciji kriminalitete in prestopništva v Sloveniji*. Revija za kriminalistiko in kriminologijo, 62(4), 325.-332.
8. Jere, M., Sotlar, A., Meško, G. (2012). *Praksa in raziskovanje policijskega dela v skupnosti v Sloveniji*. Revija za kriminalistiko in kriminologijo, 63(1), 3.-13.
9. Lab, S. P. (2000). *Crime prevention: approaches, practices and evaluations*. Cincinnati: Anderson Publishing Co.
10. Liddle, A., Gelsthorpe, L. (1994). *Interagency crime prevention: Organising local delivery*. Crime prevention unit series paper 52. London: Home Office.
11. Meško, G. (2001). *V skupnost usmerjeno policijsko delo – izziv za slovensko policijo? Teorija in praksa*, 38(2), 272.-289.
12. Meško, G. (2002). *Osnove preprečevanja kriminalitete*. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.
13. Meško, G. (ur.) (2004). *Preprečevanje kriminalitete – teorija, praksa in dileme*. Ljubljana: Inštitut za kriminologijo.
14. Meško, G. (2007). *Občinski varnostni koordinator – izziv za varstvoslovje in varstvoslovce? Varstvoslovje*, 9(4), 269.-276.
15. Meško, G. (2008). *Prenos kriminalitetnih politik-sodobne kulture odzivanja na kriminaliteto in vloga kriminologov v procesih oblikovanja nadzorstvenih politik*. Revija za kriminalistiko in kriminologijo, 59(1), 31.-38.
16. Meško, G., Lobnikar, B. (2005). *The contribution of local safety councils to local responsibility in crime prevention and provision of safety*. Policing – An international journal of police strategies and management, 28(2), 353.-373.
17. Meško, G., Kury, H. (2009). *Crime policy, crime control and crime prevention – Slovenian perspectives*. Ljubljana: Tipografija.
18. Pungerčar, A. (2004). *Institucionalna in javnomnenjska raziskava javne varnosti v Republiki Sloveniji*. Magistrsko delo. Brdo pri Kranju: FDEŠ.
19. Reiss, A., Jr. (1992). *Research as the core technology in crime prevention*. U: Crime control: Past, present and future. Seoul: Korean Institute of Criminology.
20. Rosenbaum, D. P., Lurigio, A. J., Davis, R. C (1998). *The prevention of crime – social and situational strategies*. Belmont (CA): West/Wadsworth.
21. Rutter, M. (2003). *Crucial path from risk indicator to causal mechanism*. U: Lahey, B., Caspi, A. (urednici). Causes of conduct disorder and juvenile delinquency. New York: Guilford press.

22. Sherman, L. (1997). What works, what doesn't and what is promising.
<https://www.ncjrs.gov/works/> - 15. 6. 2012.
23. Sherman, L., W., Farrington, D., P., Welsh, B., C., Layton Mackenzie, D. (2002). *Evidence-based crime prevention*. London: Routledge.
24. Skogan, W. (1988). Community organizations and crime.
http://www.skogan.org/files/Community_Organizations_and_Crime.pdf - 15. 6. 2012.
25. Skogan, W. (2012). *Community-based partnerships and crime prevention*. *Criminology and public policy*, 10(4), 987.-990.
26. Wikström, P. O. (2006). *Doing without knowing: Common pitfalls in crime prevention*. U: Farrell, G., Bowers, K., Johnson, S., Townlsey, M. (urednici). *Imagination for crime prevention: Essays in honour of Ken Pease*. Monsey: Criminal Justice Press, 59.-80.
27. Wikström, P. O., Torstensson, M. (1999). *Local crime prevention and its national support: Organisation and direction*. *European Journal of criminal policy and research*, 7(4), 459.-481.

Summary

Gorazd Meško, Andrej Sotlar

Prevention of Crime in Local Communities – Between ad hoc Approaches and Knowledge-Based Prevention Activities

The paper addresses the prevention of crime at the local level and stresses the importance and necessity of using a knowledge-based approach in the prevention of crime. This paper presents problems due to ad hoc approaches to the prevention of crime. Current (local) policy and practice regarding the prevention of crime have many pitfalls; therefore, the authors propose that a knowledge-based approach be used in the prevention of criminality, since most ad hoc interventions are based on untested ideas, rather than research that would clearly show which approaches produce the desired effects and are also cost-efficient. Preventive activities are only rarely devised by scientists or specialists in the field of criminality prevention; these activities are usually devised and implemented by state officials and employees in local administrative bodies, who prepare them on the basis of their own assumptions as to what the causes of criminality are and what measures should be taken to influence them. The paper suggests that the introduction of a paradigm highlighting knowledge- and research-based prevention of crime at the local level be considered.

Key words: communities, Slovenia, knowledge-based prevention of criminality, crime, causes of crime, the local community.