



Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim

Policy Brief 1^o
(Dokumente Politikash – Seria II, 2009)

POLICIMI NË KOMUNITET: FILOZOFIA DHE SFIDA E ZBATIMIT PRAKTIK

Besnik Baka
IDN, Qendra për Studime të Sigurisë

Mars 2008

PËRMBLEDHJE

Filozofia e policimit në komunitet është vendosur vitet e fundit në qendër të vëmendjes së institucioneve, dhe kjo si një model që do të mund të eliminojë hendekun e thellë që ka ekzistuar tradicionalisht midis policisë dhe komunitetit, por nga ana tjetër gjithashtu si një instrument i cili do të përmirësojë performancën e policisë në parandalimin e krimit dhe zbatimin e ligjit në përgjithësi. Nëse pranojmë se krimi mund të quhet produkt i kushteve sociale atëherë duhet të kuptojmë se ai mund të pengohet vetëm nëpërmjet kontrollit dhe manipulimit të kushteve sociale¹ çka e bën policimin në komunitet një prioritet të rëndësishëm për t'u adresuar. Policimi në komunitet ka të bëjë me një filozofi, ideologji të përcaktuar ku synohet që policia të vendoset në shërbim dhe në mbrojtje të interesave të komunitetit, ndryshe nga e kaluara ku policia i shërbente dhe mbronte interesat e shtetit. Ideja e gjithë kësaj sipërmarrje është të shndërrojë "policimin e komunitetit" në "policim për komunitetin".²

Në këtë dokument do të trajtohen në mënyrë të përmbledhur çështjet kryesore që kanë të bëjnë pikërisht me ndryshimin e modelit të policimit nga ai tradicional-konservator në teorinë dhe praktikën e policimit komunitar duke i kushtuar një vëmendje të veçantë pengesave dhe veçorive në aplikimin e këtij modeli.

¹ Trojanowicz et al, "Community Policing", Anderson publishing 2002

² Waddington, P. A. J. Policing Citizens : Authority and Rights. London, UK: Routledge, 1998. p 30.
<http://site.ebrary.com/lib/universitetsbiblioteket/Doc?id=10054941&ppg=39>

I. Policimi në komunitet: Konteksti shqiptar

Në Shqipëri filozofia e policimit në komunitet bazohet në dy **DOKUMENTA** të rëndësishëm: Ligji nr. 9479, datë 4.06.2007 “Për Policinë e Shtetit”³ dhe në “Strategjinë e Policisë së Shtetit 2007-2013”⁴. Strategjia e Policisë së Shtetit, në mënyrë të veçantë prezanton policimin në komunitet si një risi dhe prioritet kryesor të aktivitetit të policisë. Në këtë strategji aplikimi i policimit në komunitet shtron si domosdoshmëri ndërtimin e partneritetit me qytetarët, duke e konsideruar këtë të fundit si elementin më të rëndësishëm të këtij modeli ende në zhvillim. Nga ana tjetër, eksperiencia e viteve të fundit evidenton një sërë problemesh që shfaqen si rreziqe të mundshme ndaj realizimit të prioriteteve të këtij dokumenti strategjik:

- Ndikimi politik në Policinë e Shtetit dhe problematika e menaxhimit të burimeve njerëzore (qëndrueshmëria e personelit në të gjitha nivelet)
- Mungesa e vullnetit të duhur brenda policisë për të orientuar veprimtarinë drejt realizimit të këtyre prioriteteve
- Praktika e dobët e vendosjes së partneriteteve institucionale veçanërisht në nivel vendor por jo vetëm
- Mungesa e vizionit dhe vullnetit për të orientuar vlerësimin e policisë nga ana e komunitetit

Ndonëse tashmë në vitin e tretë të zbatimit, zbatimi i Strategjisë duket se ende nuk po krijon një praktikë të konsoliduar të policimit në komunitet. Mbetet ende shumë për të bërë në lidhje me hartimin dhe zbatimin e treguesve matës të performancës strukturore dhe individuale, si dhe vlerësimin e vazhdueshëm të veprimtarisë së Policisë së Shtetit bazuar edhe në opinionin dhe ndikimin e perceptuar nga komuniteti. Neni 122 i ligjit për “Policinë e Shtetit” parashikon që në zbatim të strategjisë së policimit në komunitet, çdo drejtor i Drejtorive të Policisë në qarqe harton një strategji vjetore të policimit në qark për sigurinë në komunitet, pas këshillimeve me prefektin, kyetarin e bashkisë, përfaqësues nga drejtoritë e institucioneve të qarkut, përfaqësues nga grupet e interesit etj. Mungesa e një raporti vlerësues mbi implementimin e modelit të policimit në komunitet e bën edhe

³ Ligji 9479, datë 4.06.2007 “Për Policinë e Shtetit”

⁴ Strategjia e Policisë së Shtetit 2007-2013”

më të vështirë vlerësimin e situatës dhe rrjedhimisht reflektimin, përse i përket aplikimit të një modeli të ri perëndimor të policimit siç është ai i policimit në komunitet. Pavarësisht vizionit dhe detyrave të prezantuara në Strategjinë 7-vjeçare të Policisë por edhe në parashikimet ligjore të përcaktuara në Ligjin “Për Policinë e Shtetit” ajo çka konstatohet është mungesa e **REZULTATEVE** që shprehet në një mungesë të theksuar mbledhjeje informacioni, analizë profesionale e ekspertizë dhe pamundësi për të dalë në rekomandime e iniciativa konkrete për përhapjen e ideologjisë së policimit në komunitet jo si një alternativë por si një domosdoshmëri.

Nëse strategjia 7-vjeçare e Policisë së Shtetit është parë thjesht në këndvështrimin institucional të Policisë së Shtetit, atëherë del nevoja e ligjshme për krijimin e strukturave koordinuese në nivel vendor apo kombëtar për politika dhe plane veprimi që do t’i hapin rrugë **BASHKËPUNIMEVE NDËRINSTITUCIONALE** për parandalimin e kriminalitetit.⁵ Kompleksiteti i problematikës komunitare dhe ndërvarësia e zgjidhjes së tyre sjell natyrshëm ekzistencën e shumë pikave të përbashkëta mes aktivitetit të Policisë së Shtetit dhe e Pushtetit Vendor. Përbushja e këtij misioni mund të arrihet nëpërmjet një bashkëpunimi reciprok të të gjithë aktorëve të tjerë në fushat e interesit të përbashkët. Strategjia Kombëtare e Policisë, parashikon se policia nuk është institucioni i vetëm përgjegjës për parandalimin e krimit dhe ruajtjen e rendit. Por megjithatë risia që ofron ky dokument mbetet e kufizuar në filozofinë dhe metodologjinë e policimit në komunitet pa trajtuar mundësitë reale dhe një plan të detajuar për ta vënë në jetë këtë filozofi. Si pasojë mund të pranojmë se ky dokument nuk çon në mënyrë të drejtëpërdrejtë në bashkëpunimin ndër-institucional për hartimin e politikave si në nivel qendror ashtu edhe në atë vendor për parandalimin e krimit.⁶

E ndërsa strategjia 7 vjeçare e policisë, ndonëse ndalet në mundësinë e bashkëpunimit ndër-institucional në dobi të implementimit të policimit në komunitet, Ligji për Policinë e Shtetit, në nenin 122 “Për policimin në Komunitet” (trajton marrëdhëniet e oficerëve vendorë të policisë në nivel qarku) nuk parashtron nevojën e partneriteteve jashtë institucionale. Për më tepër ky nen nuk përcakton detyrimet ligjore të tilla që do të

⁵ Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim, “Drejt një Qasje të re në parandalimin e krimit” (publikuar në “Çështje të Sigurisë” Nr. 7, 2008).

⁶ Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim, “Drejt një Qasje të re në parandalimin e krimit” (publikuar në “Çështje të Sigurisë” Nr. 7, 2008).

përafronin apo hapnin rrugë praktikave të orientimit drejt ngritjes së partneriteteve dhe zgjidhjes së problemit në komunitet.⁷

Duke parë mangësitë e aplikimit të strategjisë 7 vjeçare të policisë, Plan Veprimi për Implementimin e Policimit në Komunitet 2008-2010⁸, bën një hap para duke parashikuar një sërë nismash me qëllim nxitjen e implementimit të filozofisë së policimit në komunitet në vitet e ardhëshme. Bazuar në këtë dokument, i cili ka si qëllim të nxjerrë në pah problemet e identifikuara në aplikimin e strategjisë së policimit në komunitet, shkurtimisht parashikohet:

- Analizimi dhe studimi i terrenit për të futur filozofinë e policimit në komunitet si një metodë pune e konsoliduar dhe efektive e bazuar kjo në analiza të vecanta të drejtorive përkatëse të qarqeve.
- Ndërgjegjësimi i publikut mbi benefitet që sjell aplikimi i metodave të policimit në komunitet
- Aktiviteti i policisë të reflektojë nevojat, kërkesat dhe ankesat e komunitetit
- Përfshirja e aktorëve dhe grupeve të interesit në rolin e partnerëve të policisë gjatë implementimit të filozofisë së policimit në komunitet.
- Krijimi i hapësirave të nevojshme në bashkëpunimin mes institucionit të policisë dhe institucioneve të tjera.
- Bashkëpunimin me përfaqësuesit e komunitetit, siç janë anëtarët e forumeve të qeverisjes vendore, kryepleqtë e fshatrave, përgjegjësit e pallateve etj.
- Përgatitjen e akteve normative që synojnë saktësimin dhe zgjerimin e mandatit të patrullës së përgjithshme, ndarjen e kompetencave dhe përgjegjësi.
- Edukimi dhe trajnimi i stafit të policisë me tematika të ndryshme sipas nevojave të identifikuara ku përfshihet edhe nje manual i kodit etik.

Pavarësisht vullnetit të mirë të strukturave drejtuese të policisë në bashkëpunim me institucionet këshilluese kombëtare e ndërkombëtare si ICITAP, PAMECA, shoqëria civile etj në përpilimin e këtij Plan Veprimi, ky dokument ende lë shumë për t'u

⁷ “Për një bashkëpunim real Polici e shtetit – Pushtet Vendor”, Policy Brief No.2, Instituti për Ndërmjetësim dhe Demokraci, Maj 2008, Tiranë

⁸ “Plan Veprimi për Implementimin e Policimit në Komunitet 2008-2010”, Drejtoria e Përgjithshme e Policisë së shtetit

realizuar. Kjo në veçanti për disa arsye. Së pari ky dokument strategjik nuk ka baza ligjore ndonëse në parim mbështetet në Ligjin Nr. 9749 date 04.06.2007 “Për Policinë e Shtetit”, dhe në Strategjinë e Policisë së Shtetit (2007-2013), miratuar me Vendimin të Këshillit të Ministrave Nr. 14 datë 09.01.2008. Kjo mund të ndikojë negativisht në aspektin e aplikimit imediat nga drejtuesit e policisë në rrethe. Ndërkohë në aspektin organizativ ky Plan Veprim, ndonëse identifikon qartë prioritetet për të nxitur policimin në komunitet, kërkon decentralizimin e mëtejshëm të strukturave sidomos të buxhetimit. Për të vazhduar më tej, mund të thuhet se në të mungon një vizion real i ristrukturimit dhe organizimit të mekanizmave institucional për të rritur efikasitetin dhe reformuar strukturat e policisë në aspektin e policimit në komunitet.

II. Sfida të zbatimit gjithëpërfshirës

Policimi në komunitet është një mënyrë të menduari, dhe një strategji organizative që i lejon policisë dhe njëkohësisht komunitetit, të punojnë së bashku duke përdorur mënyra të reja për zgjidhjen e problemeve të krimit, rendit publik dhe çështjeve të sigurisë në përmirësim të jetës në komunitet.⁹ Në Shqipëri ndonëse mund të veçojmë një dëshirë konstante (të paktën formalisht), përpjekjet për të themeluar një praktikë të besueshme të policimit në komunitet duket se vështirësohen nga praktikatat e **POLICIMIT AUTORITAR** të përdorura në regjimin e kaluar nga ky institucion. Kjo edhe për shkak se në perceptimin e qytetarëve¹⁰ ekziston një tendencë e përhapur mungese besimi tek policia që kryesisht shikohet si një strukturë e ngurtë që i imponohet komunitetit me rregullat e saj rigoroze për respektimin e ligjit nëpërmjet procedurave autoritare e detyruese. Përqasja mbizotëruese shumëvjeçare që ka ekzistuar në vendin tonë, e që mbron idenë e zbatimit rigoroz të ligjit nëpërmjet teknikave autoritare ka ushqyer një ndarje aspak të shëndetshme midis policisë dhe komunitetit.¹¹

⁹ Strategjia Kombëtare e Policisë 2007-2013

¹⁰ Besimi Publik Sfidë për Policinë, Konferenca IV Kombëtare, botim i IDN-së, 2005, Pyetesor i IDN-së, studentëve të Akademisë së Policisë dhe të Fakultetit të Shkencave Sociale UT me punonjës policie, punonjës të pushtetit vendor dhe qytetarë të territorit të Komisariateve 1,2,3 dhe 6 në Tiranë e atyre në Durrës, Shkodër, Lushnjë, Krujë dhe Kavajë.

¹¹ Mark Morrison Moore, Problem Solving and community policing. Heinonline – Journal of Crime and Justice 99. 1992 – The University of Chicago

Policimi në komunitet nuk mund të jetë kaq i thjeshtë e i shpejtë, nënvizojnë studiues të shumtë duke patur parasysh shndërrimin e plotë të praktikave të punës nga një model tradicional i bazuar në teknikat autoritare ndaj komunitetit, në një model liberal ku komuniteti është pjesë e policimit dhe jo i nënshtruar nga rregullat e strukturave të policisë. Teoria e “policimit në komunitet” sado që prezanton një risi në parandalimin dhe kapjen e shkeljeve ligjore vuan nga mangësi të theksuara si në aspektin praktik ashtu edhe në atë konceptual. Rrjedhimisht edhe aplikimi i modelit të policimit në komunitet në Shqipëri ngre mjaft pikëpyetje mbi funksionimin e përshtatshëm të kësaj metode si dhe procesin e edukimit jo vetëm të uniformave blu por edhe të qytetarëve të cilët duhet të njihen me detyrat dhe praktikën e reja të policisë jo më si strukturë e ngurtë në ndëshkimin e autorëve që shkelin ligjin por si një strukturë që bashkëpunon me qytetarët në ruajtjen e rendit.

Si i tillë jo rrallëherë policimi në komunitet përfshin oficerë të policisë të cilët pavarësisht dëshirës dhe synimeve të mira për të rritur bashkëpunimin me komunitetin, realisht nuk kanë kapacitetin dhe aftësinë e nevojshme për të braktisur modelin tradicional të policimit, që ata kanë perfeksionuar aq mirë gjatë punës së tyre shumëvjeçare.¹² Nga ana tjetër, vetë qytetarët janë skeptikë dhe të pamotivuar për t’u kthyer në partnerë të policisë duke marrë në konsideratë faktin se në të kaluarën një urë mirëkuptimi “polici – qytetar” ka munguar dhe qytetarët vetëm përgjigjeshin para institucioneve përkatëse dhe aspak e anasjellta. I njëjti paralelizëm mund të theksohet edhe në lidhje me bashkëpunimet e Policisë me organet e pushtetit vendor në kuadër të të cilave janë këto të fundit ato që nuk e kanë kuptuar plotësisht rolin e tyre në ofrimin e shërbimeve të sigurisë publike në nivel vendor

Aplikimi i modelit të **POLICIMIT NË KOMUNITET**, sidomos në hapat e parë të vënies në jetë, mund të sjellë paqartësi në mënyrën e ushtrimit të kompetencave ligjore e detyrave funksionale të policisë. E thënë ndryshe mbetet ende një detyrë e vështirë aftësia e oficerëve të policisë për të absorbuar zbatimin praktik të normave e rregullave të policimit në komunitet gjatë aktivitetit të tyre të përditshëm në terren dhe në komunikimin e drejtëpërdrejtë me banorët dhe grupet e interesit. Kjo pasi policimi në

¹² Hunter & Barker in Community Policing: The Middle Manager’s Perspective, Gennaro F. Vito, William F. Walsh and Julie Kunselman

komunitet shfaqet më i sofistikuar, fleksibël dhe si i tillë nuk ka një axhendë dhe praktikë të përcaktuar qartë. Interpretimi i praktikave të saj në pjesën më të madhe i është lënë në dorë oficerëve të policisë, pjesa dërrmuese e të cilëve kufizohen kryesisht nga eksperiencia e gjatë e modelit të policimit autoritar.

Duke iu referuar situatës në vendin tonë vlen për t'u theksuar se ka një nevojë reale dhe imediate për të arritur një ekuilibër të munguar midis policimit reagues, kryesisht ndëshkues ndaj shkelësve të ligjit (që tradicionalisht ka mbizotëruar në vendin tonë) në policim proaktiv (parandalues) në interes të komunitetit lokal e shoqërisë në përgjithësi, në një perspektivë afatgjatë. Në një kohë që rezultatet e policimit reagues janë më të prekshme, më të dukshme në sytë e publikut por edhe në media, rezultatet e policimit proaktiv janë më pak evidente në sytë e publikut e të medias. Si pasojë duke marrë në konsideratë influencat politike dhe luftën për pushtet, rezultatet e policimit reagues janë më të mirëpritura për t'ia bërë të dukshme publikut, në një kohë që rezultatet graduale e afatgjata të policimit proaktiv janë jo shumë frytdhënëse për qëllime politike.

Duke iu referuar studimeve të hollësishme mbi policimin në komunitet kuptojmë se organizatat e policisë e kanë më të thjeshtë përforcimin e principeve dhe strukturave tradicionale të policimit ndërkohë që janë më pak të prirur për të përqaftuar ndryshimet që sfidojnë strukturën ekzistuese.¹³ Nga kjo pikëpamje, policimi në komunitet padyshim që sfidon në mënyrë të hapur sistemin burokratik të organizimit dhe menaxhimit të veprimtarisë së policisë. Kjo gjithashtu reflektohet edhe në tendencën e oficerëve të policisë për ta vlerësuar policimin autoritar dhe luftën kundër krimit me metoda të ashpra. Në këto kushte oficerët e policisë të cilët besojnë se autoriteti i tyre duhet të jetë i mjaftueshëm për të siguruar respektin dhe për të prodhuar qytetarë të bindur, mund të kenë vështirësi të mëdha për të hequr dorë nga pushteti që gëzojnë e për ta ndarë atë me qytetarët, çka është veçanërisht e theksuar në zonat e njohura për mungesën e rendit publik dhe aktivitet të lartë kriminal.

¹³ Weisburd et al në Allison & Chappell, The Philosophical Versus Actual Adoption of Community Policing: A Case Study.

III. Në vend të rekomandimeve

Policimi në komunitet si filozofi që duhet të udhëheqë punën e strukturave të policisë së shtetit mbetet në nivelet fillestare të zbatimit, pavarësisht kuadrit të përmirësuar ligjor dhe atij të politikave. Në këtë kontekst, ajo çka i mungon përpjekjes për të konsoliduar zbatimin e këtij modeli në Shqipëri është elementi i përfshirjes, para së gjithash i qytetarëve por gjithashtu edhe i institucioneve në nivel vendor nëpërmjet partneriteteve të bashkëveprimit praktik me strukturat e policisë së shtetit dhe më gjerë. Ndonëse jo të vetmet, këto elemente janë thelbësore për mundësimin e policimit në komunitet si një model i cili vendos në fokus komunitetin e qytetarëve (shërbimet e ofruara ndaj tyre) dhe kërkon angazhimin jo vetëm të institucioneve të zbatimit të ligjit por edhe të strukturave që menaxhojnë dhe kontribuojnë në jetën sociale të komunitetit – pushteti vendor, institucione të tjera në nivel lokal, grupet e interesit dhe ato komunitare etj.

Një qasje e unifikuar në nivel kombëtar do të duhej rrjedhimisht të fokusohet jo vetëm në kapacitetet e strukturave të policisë por gjithashtu edhe në mbështetjen që duhet ofruar nëpërmjet partneriteteve dhe jo thjesht si pasojë e perceptimit mbi detyrimin para një institucioni të zbatimit të ligjit dhe autoritetin e këtij të fundit. Absorbimi i kësaj filozofie sigurisht që vendos edhe forcat e rendit para nevojës (por edhe sfidës) për të ndryshuar në të gjitha nivelet mendësinë, qasjen dhe praktikën e policimit tradicional dhe për t'i përafuar ato me metodat e policimit në komunitet. E ndërsa në kuadër të zbatimit praktik kjo mbetet një sfidë e cila do të adresohet në vazhdimësi deri në krijimin e një eksperience të konsoliduar të policimit në komunitet, ky i fundit mund të asistohet si në planin e politikave ashtu edhe në atë ligjor. Në mënyrë më specifike, inkurajimi i tendencës për ta lidhur më ngushtësisht veprimtarinë e policisë me kontekstin vendor e njëkohësisht për ta larguar nga ndikimet dhe interferencat politike mund të vijë nëpërmjet plotësimit të kuadrit ligjor ekzistues në lidhje me kornizën e bashkëpunimit dhe partneriteteve me aktorët vendorë – para së gjithash me pushtetin vendor. Nga pikëpamja e politikave kjo do të kërkonte më tej krijimin e hapësirave për fuqizimin e rolit (ndikimit, përfshirjes dhe mbështetjes) të aktorëve që “konsumojnë” shërbimet e policisë në nivel lokal dhe forcimin e një qasje të orientuar drejt komunitetit të qytetarëve. Gjithsesi, duhet theksuar fakti se asnjë prej këtyre masave nuk nënkupton domosdoshmërisht tendenca të decentralizimit të policisë së shtetit, por thjesht orientimin e saj drejt kontekstit lokal dhe aktorëve vendor – kuadër në të cilin edhe operon ky institucion.