

**Faber – Cajner Mraović / Reforma operativno-preventivnog rada  
policije u odori**

*Nakladnik*

Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske  
Policijska akademija

*Za nakladnika*

doc. dr. sc. Petar Veić

*Glavni i odgovorni urednik*

Josip Tulezi

*Urednica*

mr. sc. Vinka Mustać

*Lektorica*

Gabrijela Gorše

*Korektor*

Nikša Jelovčić

*Omot*

Nikša Jelovčić

*Naklada*

1 000 primjeraka

*Priprema*

Zoran Akmađić, mr.

*Tisak*

Grafocentar, Pavla Hatza 23, Zagreb

CIP - Katalogizacija u publikaciji  
Nacionalna i sveučilišna knjižnica – Zagreb

UDK 351.745.076(497.5)

FABER, Vladimir

Reforma operativno-preventivnog rada  
policije u odori : strategija djelovanja  
Policija u zajednici : pilot-projekt /  
Vladimir Faber, Irena Cajner Mraović. –  
Zagreb : Ministarstvo unutarnjih poslova  
Republike Hrvatske, Policijska akademija,  
2003.

ISBN 953-161-151-3

I. Cajner Mraović, Irena  
I. Policija -- Hrvatska -- Reforma II.  
Kriminalitet -- Suzbijanje -- Strategije  
III. Policija u zajednici -- Načela  
djelovanja

430306102

**ISBN 953–161–151–3**

**Vladimir Faber**  
**dr. sc. Irena Cajner Mraović**

**Strategija djelovanja *Policija u zajednici***

**REFORMA**  
**OPERATIVNO-PREVENTIVNOG**  
**RADA POLICIJE U ODORI**

**PILOT-PROJEKT**

Zagreb, 2003.



## **PREDGOVOR**

### **Poštovane kolegice i kolege,**

nacrt Projekta koji je pred vama, predviđa sveobuhvatan i složen proces promjena čijim provođenjem želimo približiti policiju građanima, poboljšati kvalitetu usluga, otkloniti negativna naslijeđa te ujednačiti standarde organizacije i rada policije u odnosu na standarde zemalja Europske unije. Pri tome naglašavamo kako je proces promjena potaknut i planiran temeljem kritičkog sagledavanja aktualnog stanja policijske organizacije u Republici Hrvatskoj, te komparacijom modela s policijama zapadnoeuropskih zemalja. Dakle, on nam nije nametnut, naprotiv, izraz je htijenja policijskog menadžmenta da proces demokratizacije društva u cjelini prati proces stvaranja demokratske policijske organizacije.

Naša je želja da u tom procesu sudjeluje što veći broj policijskih službenika na svim razinama, a ne da, kao ranijih godina, propišemo gotova rješenja s razine Ministarstva kojih se policijske uprave moraju slijepo pridržavati. U skladu s takvom orijentacijom, opredijelili smo se za provođenje pilot-projekta novog modela rada temeljne policije na području pet policijskih uprava tijekom kojeg ćemo provesti anketiranje policijskih službenika, ispitivanja javnog mnijenja i u neposrednoj komunikaciji s predstavnicima policijskih uprava i postaja pronaći najbolja rješenja. Potom ćemo predložiti izmjene i dopune podzakonskih akata koji reguliraju ustroj, organizaciju rada i unutarnje odnose u policiji.

Svjesni smo da je kvalitativni pomak u odnosu policije prema građanima teško ostvariv bez paralelnog procesa unapređenja odnosa unutar policijske organizacije, a prije svega, motivacije za rad, promjene u stilovima komuniciranja i rukovođenja te promjena u obrazovanju i stručnom usavršavanju. Znamo da će uspjeh procesa promjena ovisiti i o načinu rada i ponašanju svakog policijskog službenika – pojedinca, a posebno policijskih službenika u odori.

Policijska organizacija neće postati demokratska samo izmjenama zakona, podzakonskih akata, planova i programa (iako je to preduvjet), već onda kada će policijski službenici radom i ponašanjem, odnosom prema građanima, načinom komuniciranja i korištenja zakonskih ovlasti odražavati demokratsku formu, te kad će većina građana odobravati rad policije i s povjerenjem joj se obraćati.

Bez obzira na to što je za ispunjenje ovako postavljenih standarda rada policije te odnosa građana i policije potrebno duže razdoblje i što su nužne promjene unutar društvene zajednice, a ne samo u policijskoj organizaciji, uvjereni smo u uspjeh ovog Projekta i Strategije djelovanja *Policija u zajednici*.

Pozivamo vas na prihvaćanje promjena, na sudjelovanje u njihovom osmišljavanju i planiranju te provođenje u svakodnevnom policijskom radu.

#### **AUTORI**

**Vladimir Faber**  
**dr. sc. Irena Cajner Mraović**

# 1. OKVIR I SMJERNICE ZA DJELOVANJE

## 1.1. Opis sadašnjeg stanja

Operativno-preventivni rad policije (policije u odori) u Republici Hrvatskoj ponajviše je određen Zakonom o policiji (NN, 129/2000.), Naputkom o ustroju i metodologiji djelatnosti na teritorijalnom sektoru od 10. listopada 1994. godine i naslijeđenom praksom.

Iako se ovdje govori o novom Zakonu i relativno novom Naputku, u svojoj se suštini postojeći sektorski način rada policije značajnije ne razlikuje od sektorskog načina rada uvedenog u policijsku praksu prije tridesetak godina. Jedina značajna promjena u sektorskom načinu rada dogodila se 1994. godine kada su, primjenom Privremenog pravilnika o unutarnjem ustroju i sistematizaciji radnih mjesta Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske, poslovi kriminalističke policije izdvojeni sa razine teritorijalnog sektora na razinu policijske postaje. Ocjena takve promjene organizacijske strukture još uvijek je različita: jedni je podržavaju zbog izražene specijalizacije u poslovima kriminalističke policije, dok je drugi kritiziraju zbog napuštanja koncepcije jedinstvenog rukovođenja policijom na najnižoj razini – teritorijalnom sektoru. Zanimljivo je da se u anonimnoj anketi policijskog menadžmenta od 12. studenog 2002. godine čak 93% ispitanika pozitivno odredilo o potrebi jedinstvenog rukovođenja policijom u odori i kriminalističkom policijom na teritorijalnom sektoru. Neovisno o tome sa sigurnošću možemo tvrditi kako ta promjena na teritorijalnom sektoru nije nastala kao posljedica orijentacije menadžmenta Ministarstva unutarnjih poslova za kvalitativnim promjenama na relaciji građani – policija i kao posljedica redefiniranja mjesta i uloge policije u društvu, već samo kao korekcija unutarnje organizacijske strukture u skladu s odnosima snaga u vrhu Ministarstva unutarnjih poslova.

Možemo reći kako se naslijeđeno stanje još uvijek bitno odražava na organizaciju i način obavljanja poslova policije na teritorijalnom sektoru, te da korjenite društveno-političke promjene do kojih je došlo u proteklih petnaestak godina nisu rezultirale bitnim promjenama u organizaciji i obavljanju poslova policije.

Gotovo svi policijski poslovi u odnosu prema korisnicima usluga – građanima, organiziraju se i provode po policijskim postajama, a područja policijskih postaja dijele se na teritorijalne sektore, neovisno o tome radi li se o tzv. temeljnim, mješovitim ili specijalističkim policijskim postajama. Broj i površina teritorijalnih sektora u policijskim postajama određuje se ovisno o broju stanovnika, gustoći naseljenosti, stanju kriminaliteta i javnog reda, broju i vrsti objekata od posebnog sigurnosnog značaja, broju i vrsti poduzeća i drugih gospodarskih ob-

jekata, objekata sportske i kulturno-zabavne namjene, škola i drugih ustanova, reljefa zemljišta, cestovne infrastrukture, karakteristikama morskog prostora i zračnih luka, te dužini državne granice i stanju sigurnosti uz državnu granicu. Uglavnom se teritorijalni sektori organiziraju kao temeljni ili mješoviti, a u specijalističkim policijskim postajama kao granični, pomorski ili prometni teritorijalni sektori. Dnevna policijska služba na teritorijalnim sektorima provodi se podjelom na ophodne i pozorničke rajone koji mogu biti stalni ili privremeni.

Rješenja o podjeli područja na teritorijalne sektore na prijedlog načelnika policijskih postaja donose načelnici policijskih uprava.

Reformama Ministarstva unutarnjih poslova započetim 2000. godine, a posebno donošenjem novog Zakona o policiji, te Uredbe o unutarnjem ustrojstvu MUP-a od 14. prosinca 2000. godine, smanjen je broj ustrojstvenih oblika u Ministarstvu unutarnjih poslova (odjela, policijskih postaja, policijskih ispostava i jedinica), slijedom toga i broj teritorijalnih sektora, čime su stvoreni preduvjeti za racionalnije i učinkovitije korištenje svih, a posebno ljudskih resursa. Međutim, osim smanjenja broja ustrojstvenih oblika i teritorijalnih sektora (promjene organizacijske strukture), nisu planirane i napravljene suštinske promjene u načinu organizacije i provođenju policijskih poslova, odnosno promjene usmjerene u pravcu redefiniranja mjesta i uloge policije u društvu i transformaciji policije u javni servis građana (u poslovima sigurnosti). Realno gledajući, značajnije kvalitativne promjene u tako kratkom roku i nisu bile moguće, ali je barem djelomično prepoznata potreba za njima, te je 3. kolovoza 2001. godine pismom Uprave policije Ministarstva unutarnjih poslova inicirano formiranje stručne radne skupine za izradu nove Upute o ustrojstvu i metodologiji rada na teritorijalnom sektoru. Radna je skupina sastavljena od predstavnika Ministarstva unutarnjih poslova u sjedištu i predstavnika četiriju policijskih uprava svih kategorija. Rad na izradi nove Upute još uvijek nije dovršen, u prvom redu zbog procesa reforme granične policije koji je u tijeku, ali i zbog potrebe usuglašavanja sa Strategijom djelovanja *Policija u zajednici*. Treba naglasiti kako "promjene radi promjena" nisu cilj Ministarstva unutarnjih poslova, a nisu niti nužne, jer postojeći sektorski način rada osigurava zadovoljavajuću razinu obavljanja policijskih poslova, posebno u područjima izvan većih gradova. Stoga je intencija Ministarstva unutarnjih poslova i Radne skupine za pripremu, izradu i praćenje provedbe projekta *Reforma operativno-preventivnog rada policije u odori* da žurne promjene nisu potrebne, niti moguće, već procesu promjena treba pristupiti planski i postupno, kako bi se zadržala postojeća kvalitetna rješenja iz dnevne policijske prakse i unaprijedila pojedina područja s kojima ne možemo biti zadovoljni niti mi, a niti korisnici naših usluga – građani.

U ovom projektu posebnu pozornost usmjerit ćemo na planiranje i provođenje reformi rada na teritorijalnom sektoru za operativno-preventivnu djelatnost

(temeljni ili mješoviti sektor) koji je najzastupljeniji tip sektora i na kojem se u praksi događa većina kontakata između građana i policije. Pitanje moguće promjene unutarnjeg ustroja na razini policijskih postaja u smislu vraćanja kriminalističke policije na teritorijalni sektor i objedinjavanja rukovođenja policijom i kriminalističkom policijom na teritorijalnom sektoru nećemo posebno analizirati, iako je stav autora da bi to značilo kvalitativni pomak na razini cjelokupne policijske organizacije. To pitanje bit će razmatrano na razini Ravnateljstva policije uz sudjelovanje predstavnika svih policijskih uprava, a aktivnosti iz ovog Projekta planirat će se i provoditi neovisno o načinu rješavanja ovog pitanja.

Osnovni razlozi za planiranje i provođenje reformi proizlaze iz kritičke analize aktualnog stanja organizacije i obavljanja poslova policije na teritorijalnom sektoru gdje uočavamo najmanje šest područja kritike.

#### ***Policija pretežito djeluje reaktivno i represivno***

Godišnjim analizama rada policije na razini Ministarstva unutarnjih poslova i komparacijama podataka o stanju i kretanju kriminaliteta, stanju javnog reda, te mjera i aktivnosti koje je policija provela u obavljanju poslova propisanih Zakonom, uočljiv je nesklad između relativno povoljnog stanja sigurnosti i odnosa represivnih mjera i aktivnosti koje policija provede tijekom određenog razdoblja. Naime, osnovni cilj stalnog operativnog pokrivanja područja policijskih postaja od 0,00 do 24,00 sata, još uvijek je što brža *reakcija* policijske ophodnje ili policijskog službenika na događaj u kome netko traži intervenciju policije ili na događaj u kojem policijski službenici sami prepoznaju pravnu osnovu za intervenciju (incidentna situacija, neposredno otklanjanje opasnosti, činjenje prekršaja ili kaznenog djela i dr.). Ukoliko kroz službu policijski službenici ne zapaze takve događaje ili ih građani iz bilo kojih razloga ne prijave, u pravilu izostaje bilo kakva aktivnost policije, osim tzv. selektivne kontrole vozila, vozača i sumnjivih osoba. Osnovni preduvjet za poduzimanje mjera i aktivnosti iz nadležnosti policije jest činjenica nešto se – negdje – nekome već dogodilo, a ustaljeni način reakcije na događaj jest poduzimanje hitnih mjera usmjerenih na saniranje posljedica događaja, te pronalaženje i privođenje počinitelja, pri čemu se gotovo ništa ili barem premalo čini na prevenciji, tj. na uočavanju, prepoznavanju i djelovanju na uzročnike koji pogoduju ili uvjetuju činjenje kaznenih djela, prekršaja i drugih oblika asocijalnog ponašanja. Preventivnom ulogom godinama se smatrala prisutnost pripadnika policije u odori na terenu, iako je iz prakse poznato da se jedna od najčešće opljačkanih pošta u Republici Hrvatskoj nalazi u Ulici grada Vukovara br. 35, u neposrednoj blizini objekta MUP-a RH u sjedištu, Ulica grada Vukovara br. 33, koji 24 sata dnevno osigurava veći broj policijskih službenika. Već iz toga primjera nedvojbeno proizlazi da se moraju pronaći novi oblici i metode u kreiranju preventivnog djelovanja policije.

Osim toga, potrebno je pronaći kompromis između kontrolne uloge policije u provođenju Zakona, što je uloga koju policija ne može izbjeći i potrebe za smanjenjem stupnja represivnog djelovanja policije, što je općeprihvaćen trend u zemljama razvijene demokracije. Gledano na policijsku praksu, potrebno je smanjiti "preširoku" primjenu ovlasti kojima se zadire u ljudska prava građana (legitimiranje građana, tzv. kontrolna zaustavljanja i preglede vozača i vozila, "traženje prekršaja" radi ispunjavanja norme, racije i blokade na mjestu i u vrijeme gdje ne postoji jasno indiciran operativni interes i dr.) i takve mjere ciljano prostorno i vremenski usmjeravati prema osobama koje su nositelji protupravnog i asocijalnog ponašanja. Kao primjer postojeće prakse može poslužiti podatak iz godišnjeg izvješća o radu PU zagrebačke za 2001. godinu. Iz njega je vidljivo da su tijekom godine policijski službenici podnijeli ukupno 7 807 prekršajnih prijava protiv građana po odredbama Zakona o osobnoj iskaznici, a iz policijske prakse i neposredno iz razgovora s policijskim službenicima poznato je da se u najmanje 50% slučajeva moglo odustati od podnošenja prijave budući da se radilo o građanima čiji je identitet bilo lako utvrditi, a osobne iskaznice nisu nosili zbog odlaska do obližnje trgovine, videoteke, posjete prijateljima, jogginga i sličnih razloga. Iz navedenog je vidljivo da je još uvijek prisutna pojava "donošenja rezultata" iz službe u policijsku postaju koji su sami sebi svrha, nemaju pozitivan utjecaj na stanje sigurnosti i k tome još izazivaju nezadovoljstvo građana radom i ponašanjem policijskih službenika. Iz istog godišnjeg izvješća vidljivo je da je tijekom 2001. godine na području PU zagrebačke legitimirano 191 328 osoba ili 35,6% više nego 2000. godine, što nije u potpunosti usklađeno sa "slovom i duhom" novog Zakona o policiji koji je stupio na snagu 1. siječnja 2001. godine. Naime, Zakon o policiji decidirano obvezuje policijske službenike da su u primjeni policijskih ovlasti dužni postupati čovječno i poštovati dostojanstvo, ugled i čast svake osobe te druga temeljna prava i slobode čovjeka (čl. 19. ZP-a) i taksativno nabraja uvjete u kojima se može primijeniti ovlast provjere identiteta, uz obvezu upoznavanja osobe s razlogom provjere identiteta (čl. 25. i 26. ZP-a). Imajući u vidu da iz neposredne komunikacije s policijskim službenicima proizlazi kako statistički obrazac o legitimiranju L-1 ne popunjavaju u svim slučajevima utvrđivanja identiteta već u 50-75% slučajeva, vidljivo je da je i u ovoj temeljnoj policijskoj ovlasti još uvijek prisutan trend "proizvodnje rezultata", što nije u skladu s proklamiranom tezom transformacije policije u javni servis građana.

***Rad policijskih službenika je šabloniziran, formaliziran i neracionalan***

Iako je problem šabloniziranoga smjenskog sustava kroz 24 sata dnevno uočen već u dužem razdoblju (u arhivama MUP-a utvrdili smo da se na njega upozorava već 7 – 8 godina), ipak do danas nisu pronađeni i u praksi primijenjeni adekvatni alternativni oblici planiranja službe.

Četverosmjenski sustav rada još uvijek je najprisutniji u policijskoj praksi. Provodi se tako da se ukupan broj policijskih službenika u policijskoj postaji podijeli u četiri smjene podjednakog broja i kvalitete, a raspored službe u pravilu se planira kroz dvije jutarnje smjene (od 06,00 do 14,00 ili od 07,00 do 15,00 sati), dvije popodnevnne smjene (14,00 do 21,00 ili od 15,00 do 22,00 sati), dvije noćne smjene (21,00 do 06,00 sati ili 22,00 do 07,00 sati) i dva slobodna dana, nakon čega se raspored ciklički ponavlja. Rjeđe se primjenjuje trosmjenski sustav rada (12 – 24, 12 – 48) s jednom dnevnom smjenom (od 06,00 do 18,00 ili od 07,00 do 19,00 sati) nakon koje su policijski službenici slobodni 24 sata i jednom noćnom smjenom (od 18,00 do 06,00 ili od 19,00 do 07,00 sati) nakon čega su policijski službenici slobodni 48 sati.

Ustaljenim načinom smjenskog rada policija često sličí na neko proizvodno poduzeće čiji je radni proces vezan uz proizvodnu traku, što po prirodi posla policija nije i ne može biti. Već i površnom analizom vidljiva je nedostatna prostorna i vremenska usmjerenost službe, iako je iz statističkih pokazatelja stanja kriminaliteta, javnog reda i drugih aktivnosti policije, lako uočiti vršna opterećenja sustava (dnevno, tjedno, mjesečno, pa i godišnje) i prilagoditi raspored službe stvarnom opsegu policijskih poslova, a time i korisnicima usluga – građanima.

Formaliziranost se ogleda otpremanjem u službu svih policijskih službenika uz radni nalog – pisani dokument (obrazac) u kome se specificiraju opći i posebni radni zadaci policijskim službenicima. S vremenom je radni nalog postao sam sebi svrha, a u izvješćima o provedenim nadzorima iz Ministarstva unutarnjih poslova u svim policijskim upravama već godinama se konstatira da su radni nalozi uopćeni, nedovoljno konkretni i prepisani. Realno gledajući, drukčije i ne može biti, jer samo desetak policijskih postaja u Republici Hrvatskoj ima izrazito intenzivnu dnevnu problematiku na terenu koja omogućuje konkretizirane radne naloge, dok u svim drugim sredinama radni nalozi **uglavnom** moraju biti uopćeni. Naravno, i u tih desetak policijskih postaja nije moguće predvidjeti sve policijske poslove i zadaće, pa je upitna osnovanost pisanja radnih naloga. Radni nalozi ujedno predstavljaju ogroman utrošak radnog vremena i novca. Dnevno se u Republici Hrvatskoj u službu otprema oko 12 tisuća policijskih službenika, te izrađuje oko 8 tisuća radnih naloga, iz čega proizlazi da se godišnje na razini MUP-a izradi oko 3 milijuna radnih naloga, na što se utroši oko 1,5 milijun radnih sati. Kreativnije i korisnije iskorištavanje tog radnog vremena predstavlja prostor za unapređenje policijskog rada, kao i prigoda za ostvarivanje znatnih materijalnih ušteda i racionalnije korištenje resursa.

Osim navedenog, neracionalnost se pojavljuje i kao neposredna posljedica šabloniziranog i formaliziranog planiranja službe. U većini urbanih sredina, pa čak i ruralnih, ustaljenim četverosmjenskim sustavom rada nije moguće udovo-

ljiti izvanrednim, pa čak ni svakodnevnim potrebama za policijskom prisutnošću, već je angažman policije potrebno kvalitativno i kvantitativno prilagođavati stvarnim potrebama. Vrlo često se policijski službenici u podjednakom broju raspoređuju u smjenski sustav i rade po mjestu i vremenu kada se ništa ne događa, te u 8 radnih sati imaju u prosjeku od jedne do dvije intervencije, odnosno 70-80% neiskorištenoga radnog vremena. Pri tome se nepotrebno iscrpljuju sa po 8 noćnih smjena mjesečno, što iziskuje i dodatne materijalne troškove. Nasuprot tome, u određenim terminima, na primjer, radnim danima u jutarnjim i popodnevnim migracijama stanovništva, petkom i subotom poslijepodne i uvečer, nedjeljom uvečer i slično, redovite smjene ne mogu udovoljiti svim zahtjevima i potrebama za prisutnošću policije, a preveliki broj i opseg službenih zadaća u relativno maloj jedinici vremena povećavaju rizik od mogućih pogrešaka i netaktičnog postupanja, te izazivaju nezadovoljstvo na obje strane: kod građana i policijskih službenika.

Kao zasebni problem pojavljuju se i aktivnosti u vezi s osiguranjem sportskih, kulturnih, političkih i drugih priredbi i manifestacija, te osiguranjem javnih okupljanja građana, gdje, u pravilu, rukovoditelji inzistiraju na prekovremenom radu policijskih službenika, zadržavanju čitavih smjena ili angažiranju smjena izvan rasporeda, što također uzrokuje porast izdataka za zaposlene, ali i opravdano nezadovoljstvo policijskih službenika. Oni sami primjećuju i vrlo često s pravom ističu da velik broj službi provode neiskorišteno, gotovo potpuno bez posla, a nakon toga moraju prekovremeno raditi kako bi osigurali provođenje mjera i aktivnosti koje zaista zahtijevaju prisutnost policije.

Zaključno, decentralizacija odlučivanja, prostorno i vremensko planiranje službe, unapređenje dvosmjerne komunikacije policijskih službenika i rukovoditelja te usvajanje drukčijih stilova rukovođenja, postaju preduvjet uspješnog rukovođenja policijskom organizacijom i udovoljavanju bitnim načelima rada policije:

- načelu učinkovitosti i
- načelu ekonomičnosti.

***Policijski službenici nisu ustaljeni na svom području zbog čega je nedovoljno razvijena suradnja s građanima***

O brojnim pitanjima iz područja taktike i metodologije obavljanja policijskih poslova, policijski rukovoditelji i teoretičari u pravilu imaju različita mišljenja. Međutim, gotovo svi se slažu da je ustaljivanje policijskih službenika na određenom prostoru preduvjet za uspješno obavljanje poslova policije.

Već 70-ih godina 20. stoljeća u policiji (miliciji) u Republici Hrvatskoj sazrela je svijest o potrebi ustaljivanja pozornika – ophodnje na određenom području, što je i uvjetovalo razvoj sektorskog načina rada kao logične posljedice tak-

ve orijentacije. No, ustaljivanje policajaca i sektorski način rada u osnovi nisu bili motivirani bliskošću policije i građana, zaštitom ljudskih prava i sloboda, zaštitom imovine, jednakošću građana pred zakonom i sl., već interesima tadašnjih vladajućih nedemokratskih struktura za pravodobnim detektiranjem i učinkovitim sprječavanjem bilo kakvog politički neprihvatljivog djelovanja, a zatim i zaštitom života ljudi i imovine. Budući da ondašnja policijska organizacija nije bila demokratska, u obavljanju svojih poslova policija se fokusirala na kontrolnu ulogu provođenja zakona i političke volje svim sredstvima (pa i nezakonitim), dominantno represivnim metodama, a za svoj rad nije odgovarala javnosti, već vladajućoj politici (državi). Zbog toga policajac na sektoru ne samo da nije bio pomagač i prijatelj većini građana koji poštuju zakone, već je svojom nazočnošću uglavnom izazivao nelagodu i strah kod građana.

Ministarstvo unutarnjih poslova 90-ih godina 20. stoljeća u bitno drukčijim društveno-političkim okolnostima, u više internih raspisa nalagalo je ustaljivanje policijskih službenika u sektorskom načinu rada na svim pozorničkim i ophodnim rajonima. Priznavajući to kao neprijeporno pozitivno nastojanje, ipak moramo konstatirati da je tako zamišljeno ustaljivanje imalo i još uvijek ima dosta nedostataka među kojima izdvajamo:

- (1) Stalna intencija bila je ustaliti sve policijske službenike na svim pozorničkim i ophodnim rajonima, što jednostavno nije bilo moguće zbog redovnih dnevnih rashoda koji su u prosjeku bili oko 15% operativnog sastava, ali i zbog relativno česte, a u urbanim sredinama gotovo svakodnevne potrebe za izvanrednim angažiranjem većeg broja policijskih službenika (osiguranja sportskih, kulturno-zabavnih i političkih manifestacija, osiguranja objekata, osoba i prostora, osiguranja prosvjeda, provođenja ispomoći drugim strukturama policije i drugim PU i dr.). Kao konkretan primjer možemo izdvojiti II. policijsku postaju PU zagrebačke uključenu u ovaj pilot-projekt. U njoj se u mjesecu listopadu 2002. godine izvan redovnih policijskih poslova u postaji u prosjeku nalazilo čak 40% operativnog sastava, od čega je 16% bilo angažirano u okviru zasebne policijske jedinice za potrebe Policijske uprave zagrebačke, a 24% odsutnosti posljedica je korištenja godišnjih odmora, bolovanja, otkomandi i školovanja.
- (2) Čak i kada bi bilo moguće ostvariti idealne uvjete pune prisutnosti na radu svih policijskih službenika, ustaljivanje bi udovoljilo samo formi zbog koje se provodi, ali ne i sadržaju. Postojećim četverosmjenskim sustavom rada (2 dana ujutro, 2 popodne, 2 noć, 2 slobodno) isti policijski službenik u isto se vrijeme i na istom mjestu pojavljuje tek svaki 7. i/ili 8. dan, a u njegovoj odsutnosti u službi se izmjenjuje još 3 – 6 po-

licijskih službenika (npr. na tržnici Špansko u radnom vremenu tržnice od 7,00 do 15,00 sati). Logična negativna posljedica takvog načina rada u gotovo svim urbanim sredinama jest nedovoljno poznavanje ljudi koji žive i rade na određenom području, nedovoljno poznavanje "ključnih"<sup>1</sup> ljudi i relativno loša komunikacija s njima, površno detektiranje i vladanje problematikom iz nadležnosti policije i samim time nedovoljno angažiranje policije na rješavanju problema u konkretnoj sredini. Zbog toga je relativno visok stupanj otuđenosti građana od policije i obrnuto, nastao kao posljedica djelovanja policije u nedemokratskom socijalističkom sustavu, još uvijek prisutan, što se negativno odražava na povjerenje građana u policiju i kvalitetu i kvantitetu komunikacije građana i policije. Izostanak osobne komponente u odnosima građana i policije zasigurno doprinosi lošijoj percepciji policijskog rada i prepreka je unapređenju rada policije. Imajući u vidu da opisani idealni uvjeti prisutnosti na radu u policijskoj praksi u urbanim sredinama ne postoje, suočavamo se s poražavajućom činjenicom da se isti policijski službenik u isto vrijeme na istom mjestu pojavljuje u prosjeku svaki 9. do 10. dan, što dodatno otežava komunikaciju i suradnju građana i policije.

- (3) Policijske službenike ustaljuje se na istim pozoriškim i ophodnim rajonima u različita vremena (kroz sve tri smjene), pa i onda kada se na njima ne događa baš ništa značajno za službu. Tako na primjer, policijski službenik raspoređen na tržnicu Špansko radit će na tom području i nakon 16,00 sati kada tržnica više ne radi, a također i noću od 22,00 do 06,00 sati, u vrijeme kada najvjerojatnije neće sresti niti jednu osobu. Na taj način o modernom i kreativnom načinu obavljanja policijskog posla ne možemo niti govoriti, a ukoliko uvažimo činjenicu da se posao policijskog službenika po opisanom modelu raspoređivanja odvija u svim vremenskim uvjetima (ekstremne hladnoće, padaline i dr.), shvatit ćemo zbog čega se kod policijskih službenika često pojavljuje nezadovoljstvo vlastitim poslom – profesijom koju su sami odabrali, zašto (pogotovo noću) često izbjegavaju "pravilno" obavljati službu i zašto kontinuirano bilježimo relativno velik broj tzv. stegovnih neurednosti. Nasuprot tome, činjenjem iskoraka u planiranju službe tako da većina policijskih službenika prisutnost na radnom mjestu osjeti potrebnom i

---

<sup>1</sup> Pod pojmom "ključni ljudi" razumijevamo dvije kategorije ljudi. Prije svega su to ljudi koji u odnosu na svoj položaj ili ulogu na određenom području mogu bitno utjecati na odnos – suradnju građana i policije (predstavnici lokalne uprave i samouprave, ravnatelji škola i drugih ustanova, odgovorne osobe u poduzećima, gospodarskim i ugostiteljskim objektima, hotelima, bolnicama, predstavnici medija i dr.), ali i ljudi čije se djelovanje može negativno odraziti na opće stanje sigurnosti (osobe sklone činjenju kaznenih djela i drugih oblika asocijalnog ponašanja).

korisnom, kako raspored u službu ne doživljavaju kao djelatnost po zapovijedi, već da i sami sudjeluju u procesu osmišljavanja rasporeda rada, ostvarit ćemo pozitivan pomak u motivaciji za rad većine policijskih službenika. Osobno zadovoljstvo preduvjet je za bolje obavljanje posla, a poznato je da samo zadovoljan policajac može biti dobar policajac.

### ***Policija ne koristi dovoljno potencijale društvene zajednice***

Kroz Strategiju djelovanja *Policija u zajednici* već smo naglasili da se hrvatska policija nalazi u tranzicijskom procesu iz klasičnog modela djelovanja u model policije bliske građanima, odnosno policije kao javnog servisa građana. Naznačili smo i potrebu promjena policije i društvene zajednice; kriminalitet, javni red i kvaliteta života nisu i ne mogu biti samo problem policije, a učinkovito suzbijanje kriminaliteta i održavanje povoljnog stanja javnog reda moguće je samo kroz kvalitetnu suradnju policije i zajednice (građana), odnosno korištenjem svih potencijala zajednice na lokalnoj i državnoj razini. Preduvjet za ostvarivanje kvalitetne suradnje jest unapređenje međusobne komunikacije, jačanje povjerenja, povećanje subjektivnog osjećaja sigurnosti kod građana i stvaranje partnerskog odnosa. Građani moraju imati mogućnost djelovanja na policijsku organizaciju (na ciljeve i prioritete u radu i na ocjenu uspješnosti rada), a policijska organizacija mora djelovati prema građanima.

Još uvijek je prisutna praksa po kojoj se najveći dio komunikacije građana i policije odvija u incidentnim situacijama, kriminalnim događajima i kroz funkciju provođenja zakona, odnosno u situacijama kada građani traže i očekuju pomoć, a policija traži određeno ponašanje ili obavijesti. Takva praksa mora se planski izmijeniti i ustupiti mjesto svakodnevnim kontaktima policijskih službenika i građana. Građani na lokalnoj razini moraju upoznati i prepoznati "svog" policajca, te tako uspostaviti relaciju prema policiji kao instituciji. S druge strane, policajac se mora identificirati sa "svojom" sredinom, a prema građanima ne smije biti identificiran samo policijskom odorom ili brojem službene značke, već osobno mora biti poznat (imenom i prezimenom), a načinom rada i ponašanja priznat među građanima. Policijski službenik i policijska organizacija moraju pronaći i ustaliti načine komunikacije s građanima, a mijenjanje komunikacijskog stila policijskih službenika postaje tema od prvorazrednog značaja za uspjeh ovog Projekta. Komunikacijski stil policijskog službenika ne smije biti autoritaran i služben, već otvoren i prilagođen sugovornicima. Međusobni kontakti, broj i kvaliteta kontakata s građanima i uspostavljanje dvosmjerne komunikacije neposredno će se odraziti na povjerenje građana u policijskog službenika (policiju) i na subjektivni osjećaj sigurnosti kod građana. U nastavku to može dovesti do razvoja partnerskog odnosa policije i građana te do identifikacije zajedničkih ciljeva i načina realizacije tih ciljeva.

Dakle, iskorištavanje potencijala društvene zajednice, pomoć građana – pojedinaca policiji, pomoć udruga građana, brojnih javnih i državnih službi i ustanova, mora postati pravilo, a ne iznimka. Poticanje takvog procesa može znatno unaprijediti uspješnost rada policije u suzbijanju kriminaliteta jer razriješenost kaznenih djela s nepoznatim počiniteljem u više od 90% slučajeva ovisi o suradnji s građanima, a smanjenje "tamne brojke" kriminaliteta neposredno je vezano uz stupanj povjerenja i suradnje građana i policije. Osim toga, razvoj takvog procesa znatno će unaprijediti angažman i uspješnost rada policije na rješavanju problema građana koji nemaju obilježje kaznenog djela ili prekršaja, ali bitno utječu na percepciju uspješnosti rada policije i funkcioniranja pravne države. Razumljivo je da će opisani proces ponajviše ovisiti o uspješnosti provođenja projekata *Unapređenje i razvoj kriminalističke prevencije* i *Organizacija komunalne prevencije*, ali se nikako ne smije podcijeniti i zanemariti izuzetno važna uloga policijskog službenika – pojedinca. Upravo je individualno ponašanje policajca, umijeće "stapanja" sa svojom sredinom, osluškivanja bila građana i prihvaćenosti u konkretnoj sredini, ključ za unapređenje odnosa građana i policije. Činjenica kako već sada u sustavu imamo policajaca koji načinom obavljanja dnevnih policijskih poslova udovoljavaju ovako visokim zahtjevima, ne može nas zadovoljiti jer je to prije izuzetak nego pravilo, a u dovoljnoj mjeri nisu razrađeni instrumenti sustavnog poticanja i stimuliranja takvog načina rada i sankcioniranja drukčijeg pristupa.

Važnost potrebe boljeg korištenja potencijala društvene zajednice može se prepoznati i u rutinskim dnevnim poslovima policije. Naime, policija sama ne može uspješno riješiti čak niti probleme koje doživljava kao rutinske poslove, na primjer prekoračenja radnog vremena i narušavanja javnog reda i mira u ugostiteljskim objektima. Preduvjet za uspješno rješavanje ovih problema jest suradnja policije i građana (kao tražitelja intervencije i svjedoka), inspekcijских službi, nadležnih poglavarstava gradova ili županija i prekršajnih sudova.

Osim toga, unapređenje suradnje s drugim tijelima i službama nadležnim za sigurnost i red nameće se kao svakodnevna potreba. Policija i druge nadležne službe prikupljaju, bilježe i analiziraju vrlo velike količine informacija koje uglavnom međusobno ne razmjenjuju. Razmjena takvih informacija, zajedničko planiranje i provođenje mjera i aktivnosti usmjerenih na suzbijanje kriminaliteta i povećanje razine sigurnosti i kvalitete života otvaraju nam gotovo neiscrpane mogućnosti unapređenja rada.

### ***Policija premalo pozornosti usmjerava na rješavanje problema građana***

Za razliku od Strategije djelovanja *Policije u zajednici* u kojoj smo na uopćeni način obradili potrebu usmjeravanja aktivnosti policije na rješavanju problema građana, ovdje ćemo se osvrnuti na konkretne nedostatke u radu policije u

Republici Hrvatskoj i ujedno naznačiti mogućnosti i pravce unapređenja rada policajaca u ophodnji i pozornika.

Poznato je da policijski službenici u najopterećenijim policijskim upravama, odnosno u policijskim postajama velikih gradova poput Zagreba, Splita i Rijeke, provode oko 50% radnog vremena obavljajući tzv. klasične policijske poslove koji su tradicionalno smješteni u vrhu prioriteta policijske organizacije (suzbijanje kriminaliteta, hvatanje počinitelja, pružanje intervencija i asistencija, osiguranja i dr.) dok se u manjim policijskim upravama i policijskim postajama na taj način utroši samo 20-30% prosječnog radnog vremena. Poznati su i rezultati znanstvenih istraživanja provedenih na Visokoj policijskoj školi u Zagrebu te sličnih istraživanja provedenih u inozemstvu, koji jasno i nedvojbeno ukazuju kako građani kao najveće probleme u životnom okruženju vide subjektivnu (ne)sigurnost, probleme poremećaja u ponašanju, lošu razinu komunalnog i javnog reda (prekovremeni rad ugostiteljskih objekata, točenje alkoholnih pića djeći, maloljetnicima i alkoholiziranim osobama, buku, probleme s parkiranjem vozila, držanjem životinja, problem grafita i dr.) te uništavanje i oštećivanje državne i privatne imovine.

Zbog navedenih problema građani sve više i sve češće zovu policiju, traže i očekuju pomoć od policije kao institucije i policajca kao pojedinca. Budući da je policijska organizacija hijerarhijski organizirana, a vrh policijske organizacije rješavanje problema građana do sada nije prepoznao kao jedan od prioriteta u radu, policijski službenici često se u praksi suočavaju s dvojbom treba li obavljati takve poslove i u kojoj mjeri? Na temelju iskustava možemo pretpostaviti kako se većina policijskih službenika proglašava "nenadležnim" te savjetuje građanima da zovu nekog drugog. Ali i oni policijski službenici koji problem prepoznaju kao djelomično policijski ili iz bilo kojeg drugog razloga žele i pokušaju pomoći, ubrzo se suočavaju s činjenicom kako sami ne mogu riješiti većinu takvih problema neovisno o izraženoj volji. Upravo zbog toga, unapređenje suradnje policije i svih drugih službi i ustanova nadležnih za sigurnost, red i kvalitetu života na određenom području, nameće se kao imperativ i ujedno kao pretpostavka unapređenju suradnje građana i policije.

Policija koja se želi transformirati u javni servis građana mora znati, htjeti i moći prepoznati interese i potrebe građana i učiniti napore da im udovolji. Budući da za to imamo dovoljno vremena, potrebno je redefinirati "rang-listu" prioriteta policijskog djelovanja i u nju uključiti i afirmirati rješavanje tzv. manjih problema.

U policijskoj praksi to će značiti:

- Policijski menadžment u širem, a rukovoditelji temeljne policije u užem smislu, putem postojećih odsjeka, pododsjeka i "linija rada" prevencije u temeljnoj policiji znatno veću pozornost posvetit će usmjeravanju poli-

cijskih službenika na pružanje intervencije kako bi rješavali opisane probleme po zahtjevima građana, ali i samoinicijativno u službi uočavali takve probleme i poduzimali mjere i aktivnosti sa svrhom njihovog eliminiranja ili svodenja na prihvatljivu razinu. Osim toga, maksimalnu pozornost usmjerit će na uspostavljanje i održavanje što kvalitetnije komunikacije i suradnje s nadležnim poglavarstvima, inspekcijским službama, komunalnim, zdravstvenim i prosvjetnim službama, državnim odvjetništvima, prekršajnim sudovima i drugim službama i ustanovama nadležnim za javni red, sigurnost i kvalitetu života građana.

- Policijski službenici koji zaprimaju dojave građana na telefon 92 ili neposredno, saslušat će građane i reagirati i u slučajevima kad se ne radi isključivo o poslovima iz nadležnosti policije. Na primjer, reagirat će na dojavu građana kojom se traži intervencija zbog parkiranja na zelenim površinama, zbog onečišćenja javnih prostora od strane kućnih ljubimaca i neprimjerenog ponašanja njihovih vlasnika, zbog (ne)postavljanja prometnih znakova i sigurnosne opreme, oštećenja kolnika i dr. Način pružanja intervencije prilagođavat će od slučaja do slučaja, a najčešće će u neposrednom kontaktu s građanima razgovorom i upozorenjem riješiti problem ili će preko službujućih rukovoditelja izvijestiti i uključiti djelovanje nadležne službe. Pri tome će se odmah ili naknadno uvjeriti jesu li nadležne službe reagirale i po potrebi će ponovo inicirati njihovo uključivanje dok se problem ne riješi.
- Policijski službenici u obavljanju službe uočavat će pojedince koji iz bilo kojeg razloga trebaju pomoć (starije i nemoćne osobe, osobe s invaliditetom, djeca, strani državljani koji se ne snalaze u gradu i dr.), pristupiti im i osobno pružiti pomoć ili organizirati pozivanje drugih nadležnih službi (npr. radi prelaženja ulice, ulaska u sredstvo javnog prijevoza, parkiranja, pronalaženja određene lokacije, pozivanja službe hitne medicinske pomoći, službe pomoć na cesti, taxi službe i dr.).
- Policijski službenici u obavljanju službe uočavat će kod građana određeno ponašanje, djelovanje ili propuštanje radnje koja može dovesti do ugrožavanja sigurnosti ljudi i imovine, narušiti javni red, ugroziti sigurnost prometa i sigurnost prolaznika, ili neprimjereno ponašanje koje kod drugih građana može izazvati reakciju i činjenje kaznenog djela ili prekršaja. Pri tome će na prikladan način reagirati, prije svega razgovorom i izdavanjem upozorenja sukladno članku 40. Zakona o policiji, a tek kada i ako iscrpe sve druge mogućnosti primijenit će i druge ovlasti poput izdavanja zapovijedi, novčanog kažnjavanja, podnošenja adekvatnih prijava i izvješća i dr.
- U poslovima provođenja zakona, kad god je to moguće, policijski službenici uljudno će pozdraviti građane, predstaviti se, objasniti razlog

provođenja mjere ili radnje, priopćiti elemente protupravnog ponašanja – bića kaznenog djela ili prekršaja, objasniti pravnu utemeljenost kažnjavanja ili priopćiti da će zbog opisane radnje ili propuštanja radnje biti podnesena adekvatna prijava. Pri tome će uvijek inzistirati na jednakosti svih građana pred zakonom i primjeni najblaže mjere – ovlasti.

- Izreći će i evidentirati upozorenja<sup>2</sup> za prekršaje iz pojedinih zakona, odluka i uredbi, kod kojih tijekom postupanja utvrde kako nisu počinjeni s namjerom, kako nisu nastupile štetne posljedice, kako počinitelj nije sklon činjenju prekršaja i kako opće okolnosti ukazuju na odgojno djelovanje takve mjere na počinitelja.
- Prigodom pružanja intervencija na incident – prekršaj – kazneno djelo, osim hitnih mjera usmjerenih na otklanjanje neposredne opasnosti (lišenje slobode, privođenje, osiguranje dokaza, podnošenje prijava), aktivnosti će usmjeriti i na utvrđivanje i otklanjanje uzroka koji su pogodovali nastanku incidentne situacije ili koji uvjetuju učestalo ponavljanje incidentnih situacija. Primjerice, vlasnika opljačkane novčarske ustanove savjetovat će o mogućnostima samozaštitnog ponašanja, vlasnika kuće ili stana o načinu zaštite od provala, vlasnika vozila o mogućnosti ugradnje zaštitne opreme, vozača i putnike u vozilu o potrebi vezivanja sigurnosnim pojasom, vlasnika lokala u kojem učestalo dolazi do narušavanja javnog reda upozorit će na zabranu točenja alkoholnih pića djeci, maloljetnicima i osobama pod utjecajem alkohola i obvezu poštovanja propisanoga radnog vremena. Osim savjeta i upozorenja, po prosudbi će se višekratnim obilascima osobno uvjeriti u poštovanje zakona i po potrebi poduzeti druge mjere, poput izdavanja zapovijedi, podnošenja adekvatnih prijava i dr.
- Redovito će se upoznavati s prigovorima i predstavkama građana sa svog područja upućenim policiji i aktivno sudjelovati u njihovom rješavanju, prije svega u neposrednoj komunikaciji s građanima – podnositeljima predstavke. Savjetovat će ih o načinu rješavanja problema ukoliko on nije u nadležnosti policije i, po potrebi, osobno ili preko policijske postaje osigurati sudjelovanje nadležnih tijela i službi.

---

<sup>2</sup> Zakon o policiji u članku 40. propisao je kako će policijski službenik upozoriti osobu koja svojim ponašanjem, djelovanjem ili propuštanjem određene radnje može dovesti u opasnost svoju sigurnost ili sigurnost druge osobe ili sigurnost imovine, narušiti javni red i mir ili ugroziti sigurnost prometa na cestama ili kada se opravdano očekuje da bi ta osoba mogla počinuti ili izazvati drugu osobu da počini kazneno djelo, prijestup ili prekršaj. Pri tome se davanje upozorenja opisuje kao vidno izražavanje glavne zadaće policije – prevencije. Način primjene ovlasti upozorenja potrebno je jedinstveno urediti sukladno odredbama članka 129. stavka 2. istog Zakona.

- Osobno će sudjelovati i pomagati u organizaciji zakonitih javnih okupljanja i manifestacija na svom području i savjetodavno pomagati građanima u drugim pitanjima od njihovog interesa.
- Vlastitim ponašanjem u službi i izvan nje djelovat će kao primjer u poštovanju zakona, običaja i normi ponašanja.

Naravno nije moguće opisati i navesti sve oblike i metode djelovanja usmjerenog na rješavanje problema građana u policijskoj praksi. To nam i nije cilj jer se uspjeh reforme ne može ostvariti na temelju normativnih akata ili zapovijedi iz Ministarstva unutarnjih poslova. Cilj nam je pružiti pomoć u uočavanju razlika između proklamiranog služenja interesima građana (policija kao javni servis) i stvarnog odnosa policije prema građanima te na osnovu toga potaknuti procese promjena od vrha do dna policijske organizacije, osigurati prihvaćanje promjena i masovno angažiranje u kreiranju i provođenju promjena. Pri tome je u identifikaciji problema te utvrđivanju prioriteta i načina djelovanja potrebno ostvariti decentralizirani pristup čime će se omogućiti rukovoditeljima u policijskim upravama i postajama da u implementaciji procesa promjena sudjeluju kao nositelji, a ne kao slijepi izvršitelji, te da proces prilagode potrebama i uvjetima konkretne sredine.

#### ***Policijska organizacija neadekvatno pozicionira policijske službenike u ophodnji***

Sve su policije u svojim počecima bile vojno organizirane, a policije u nedemokratskim društvima poluvojnu organizaciju zadržale su i na različitim stupnjevima razvoja.

Stroga hijerarhijska struktura, bespogovorno izvršavanje zapovijedi, "tajnost" poslova koje je obavljala i zatvorenost prema drugim strukturama društva i građanima, bile su osnovne odrednice policijske organizacije u prošlosti. Posebno se to odnosilo na policiju u odori kod koje se policijska odora doživljavala kao element militariziranosti, a ne kao način na koji građani lakše prepoznaju policijskog službenika te koji policijskom službeniku daje prepoznatljivost i omogućuje olakšanu komunikaciju s građanima i primjenu zakonskih ovlasti.

Opisane odlike policijske organizacije u demokratskim društvima uglavnom više ne postoje (osim dijelom u interventnim i specijalnim policijskim jedinicama), dok se za našu policijsku organizaciju s pravom može reći da je u tranzicijskom procesu iz nedemokratske u demokratsku policijsku organizaciju. Iako je od 2000. godine puno učinjeno na promjeni tzv. ratnog ustroja i demilitarizaciji policije, neprijeporno je da još uvijek ne možemo biti zadovoljni dostignutim stupnjem demokratizacije policijske organizacije. Posebno se to odnosi na policiju odori u kojoj se još uvijek relativno često može čuti:

- "Postupi po zapovijedi zato jer sam **JA** tako rekao!"
- "Nisi plaćen da misliš nego da izvršavaš!"
- "Ne pitaj nego slušaj!"
- "Veži konja gdje ti gazda kaže!"

Promjene u policijskoj i organizacijskoj kulturi i promjene na individualnoj razini, posebno u stilovima komuniciranja i rukovođenja, zapravo i nisu mogle biti brže i sveobuhvatnije, imajući u vidu kako, osim promjene Zakona o policiji i davanja smjernica za rad, nismo organizirali i proveli sustavni proces obuke rukovoditelja na svim razinama rukovođenja i obuke policijskih službenika. Zbog toga stanje unutarnjih odnosa policijske organizacije varira od jedne do druge organizacijske jedinice policije (uprave, postaje, jedinice i dr.), ovisno o tome tko se nalazi na čelu organizacijske jedinice i kakav stil komuniciranja i rukovođenja primjenjuje. Ono što nas posebno može i mora brinuti na razini Ministarstva unutarnjih poslova jest mjesto, uloga i položaj policijskih službenika u ophodnji unutar policijske organizacije. Građani najčešće kontaktiraju s pripadnicima temeljne policije i najveći broj usluga dobivaju od pripadnika temeljne policije zbog čega su kvalitativne promjene u strukturi policije u odori presudne za unapređenje rada policije u cjelini.

Iako tek planiramo provođenje anketiranja policijskih službenika radi preciznijeg i potpunijeg detektiranja svih problema koji opterećuju organizaciju i djelovanje temeljne policije, već sada na temelju osobnog iskustva i komunikacije s policijskim službenicima možemo upozoriti na određene probleme rješavanje kojih će se pozitivno odraziti na uspjeh Strategije djelovanja i ovog Projekta.

Prije svega, trebamo shvatiti i prihvatiti da je rad policijskih službenika u ophodnji vrlo samostalan i kreativan s dominantno izraženom primjenom diskrecijskog prava odlučivanja. Poboljšanje kvalitete rada ne može se postići centralizacijom radnog procesa, jakim nadzorom i stalnim izvješćivanjem i konzultacijama na nekoliko razina rukovođenja, već samo decentralizacijom radnog procesa i osamostaljivanjem policijskih službenika u ophodnji, odnosno davanjem mogućnosti da odlučuju o načinu postupanja u konkretnim situacijama, ali i činjenjem odgovornima za stanje na svom području. Preduvjet je takvom načinu rada reforma policijskog obrazovanja i stručnog usavršavanja.

Policija u zajednici kao nova filozofija djelovanja razumijeva decentralizaciju organizacijske strukture policije, jačanje uloge policijske postaje i policijskih službenika u ophodnji jer se upravo na toj razini najučinkovitije mogu prepoznati i rješavati različiti problemi u lokalnoj zajednici. Budući da su po naravi svog posla policijski službenici u ophodnji najbolje upoznati s problemima na svojim rajonima, oni postaju *ključne osobe* u realizaciji novih ciljeva i zadataka policije. To ne smije biti samo mrtvo slovo na papiru i proklamirani stav,

već konkretno osmišljena i poticana "politika" Ministarstva unutarnjih poslova kroz dva osnovna područja promjena:

- (1) Policijske službenike, a posebno kontakt-policajce, treba osloboditi šabloniziranih rasporeda rada, striktnih zapovijedi o postupanju, mnogobrojnih uputa i zadataka iz radnog naloga te im dati mogućnost da iskažu samoinicijativnost i kreativnost u radu, da prilagođavaju taktiku postupanja konkretnim situacijama i da razvijaju različite metode rješavanja aktualnih problema u okviru generalno zacrtane Strategije djelovanja i u skladu s pozitivno-pravnim propisima.
- (2) Policijske službenike u ophodnji treba znatno više i bolje stimulirati za rad promoviranjem drukčijeg stila komuniciranja i rukovođenja te izmjenama i dopunama podzakonskih akata kojima se normativno uređuju područja nagrađivanja, napredovanja u zvanjima i plaće policijskih službenika. Pri tome nužno treba omogućiti "spuštanje" mogućnosti nagrađivanja na razinu policijskih uprava i promovirati alternativne oblike stimuliranja, poput policijskih plaketa i izbora najboljeg policijskog službenika (postaje, uprave, MUP-a). Što prije treba ukinuti praksu nošenja oznaka radnog mjesta, a ne vlastitog zvanja i omogućiti napredovanje policijskim službenicima tijekom policijske karijere u okviru istog radnog mjesta i iste stručne spreme (npr. na radnom mjestu kontakt-policajca) za najmanje 4 – 6 zvanja pri čemu bi brzina napredovanja ovisila o radnoj ocjeni (na određenoj razini i uspješno položenom ispitu), a svako iduće zvanje razumijevalo bi dodatak na osnovnu plaću u određenom iznosu.

Opisane promjene nedvojbeno bi doprinijele da se posao policajca u ophodnji više ne smatra nižerazrednim poslom unutar policijske organizacije i da se smanji intenzivna fluktuacija stručnog osoblja iz temeljne u druge strukture i organizacijske jedinice policije. Nažalost, svjedoci smo da su kod nas pozornici s 10 – 20 godina staža izuzetak, a u policijama zapadnoeuropskih zemalja pravilo, iako je općepoznato da se rutina u obavljanju poslova policije i suvereno vladanje problematikom postiže nakon desetak godina radnog staža. Pogrešno je shvaćanje da je opisana pojava isključivo posljedica velike kadrovske obnove napravljene u vremenu od 1990. do 1993. godine, već je osnovni problem sadržan u činjenici da su poslovi policijskog službenika u ophodnji na dnu ljestvice policijskih poslova. Radna mjesta u temeljnoj policiji uglavnom popunjavaju mladi policijski službenici (početnici) koji taj posao doživljavaju kao privremenu i prolaznu etapu u policijskoj karijeri, a nerijetko se raspored u temeljnu policiju događa "po kazni" iz drugih struktura policije ili u njoj ostaju oni koji ne uspiju otići na druge poslove.

U policijskoj praksi u posljednjih desetak godina udomaćio se izraz "temeljna policija". On označava pripadnost pozorničko-ophodnoj djelatnosti i što bi trebalo značiti da se cjelokupna policijska organizacija temelji na toj djelatnosti. Nažalost, trenutno stanje opravdava uporabu termina "trebalo bi" i implicira nestabilnost temelja policijske organizacije. Možda će netko shvatiti to kao izražavanje pesimizma autora. Naprotiv, budući da je postavljanje pravodobne i točne dijagnoze, uz propisivanje i primjenu adekvatne terapije, najbolji put do ozdravljenja bolesnog organizma, utvrđivanjem potrebe za promjenama te planiranjem i provođenjem procesa promjena izražavamo vlastito uvjerenje u mogućnost unapređenja policijske organizacije u cjelini.

## **1.2. Prijedlog novog modela operativno-preventivnog rada na teritorijalnom sektoru**

### ***1.2.1. Prijedlog nove podjele područja teritorijalnog sektora***

Prijedlogom novog modela podjele područja i organizacije rada policije na teritorijalnom sektoru pokušavamo odgovoriti na potrebu nalaženja kompromisa između preventivne i represivne uloge policije u društvu te između proaktivnog i reaktivnog djelovanja policije, a ujedno ostvarujemo organizacijske pretpostavke za već proklamiranu transformaciju policijske organizacije u javni servis građana (u poslovima sigurnosti).

Novom se organizacijom predlaže:

- zadržavanje sektorskog načina rada prema dosada utvrđenim kriterijima za određivanje broja i veličine teritorijalnih sektora u policijskim postajama,
- ukidanje podjele područja teritorijalnih sektora na stalne i povremene ophodne i pozorničke rajone,
- podjelu područja teritorijalnih sektora na ophodne i kontaktne rajone<sup>3</sup>.

Podjelom područja teritorijalnih sektora na ophodne rajone i kontaktna područja pojednostavljuje se organizacijska struktura sektora. Područje teritorijalnog sektora dijeli se na određeni broj ophodnih rajona uz zadržavanje do sada usvojenih kriterija za određivanje broja ophodnih rajona (površina područja, broj

---

<sup>3</sup> Pojam kontaktni rajon i kontakt-policajac koristimo kao radni naziv koji je podložan promjenama tijekom provedena pilot-projekta, a konačni nazivi bit će usuglašeni do donošenja nove Upute o ustrojstvu i metodologiji rada na teritorijalnom sektoru.

i struktura stanovništva, gustoća naseljenosti, broj gospodarskih i drugih značajnih objekata i ustanova, sigurnosna problematika i dr.), pri čemu je potrebno osigurati zadovoljavajući stupanj prisutnosti – vidljivosti policije na terenu i brzini reakcije na događaj koji zahtijeva prisutnost policije. Radi udovoljavanja takvim zahtjevima, policijska ophodnja u pravilu bi trebala službu obavljati službenim vozilom, načelno s dva policijska službenika u ophodnji, a po prosudbi nadležnih rukovoditelja i većim brojem. Ophodnje bi i dalje kao prioritet imale tzv. klasične policijske poslove poput pružanja intervencija i asistencija, provođenja različitih oblika osiguranja osoba, objekata i prostora te postupanja po zamolnicama. Razumijeva se i njihova kontrolna uloga u provođenju zakona. Raspored rada ophodnji morao bi se temeljiti na prostornom i vremenskom praćenju sigurnosne problematike na razini policijske postaje i policijske uprave, što bi u praksi značilo kako nije nužno na svaki ophodni rajon raspoređivati policijsku ophodnju kroz 24 sata dnevno već je raspored potrebno prilagoditi potrebama i mogućnostima i obratno. Na određeni ophodni rajon u određeno vrijeme može se rasporediti dvije ophodnje i više njih, te po potrebi angažirati ispomoć s drugih teritorijalnih sektora ili iz drugih struktura policije. Podjela područja teritorijalnih sektora na ophodne rajone te prostorno i vremensko planiranje službe moraju odgovoriti na dva bitna zahtjeva:

- (1) osigurati zadovoljavajuću (dostatnu) interventnu sposobnost na području cijele policijske postaje kroz 24 sata dnevno,
- (2) osigurati izražavanje težišta u djelovanju policije: na mjesto gdje je i u vrijeme kada je izražen najveći broj "problema" iz nadležnosti policije mora se angažirati najveći broj policijskih službenika i drugih resursa radi učinkovitog suočavanja s "problemom" i svodenja "problema" na prihvatljivu razinu.

Načelno, u okviru jedne policijske postaje broj policajaca u ophodnji trebao bi iznositi oko 80% operativnog sastava temeljne policije, dok bi preostalih 20% bilo angažirano na poslovima kontakt-policajaca. Odnos broja policajaca u ophodnji i kontakt-policajaca nužno će ovisiti o sigurnosnoj problematici na području konkretne policijske postaje. U urbanim sredinama gdje je sigurnosna problematika složenija, broj policajaca u ophodnji bit će relativno manji, a u sredinama sa slabije izraženom sigurnosnom problematikom broj policajaca u ophodnji bit će relativno veći i može činiti do 90% operativnog sastava temeljne policije. Točne odnose broja policajaca u ophodnji i kontakt-policajaca samostalno će odrediti policijske uprave, uvažavajući pri tome opće smjernice za djelovanje policije koje proizlaze iz Strategije djelovanja *Policija u zajednici* i uvažavajući specifičnosti područja pojedinih policijskih postaja.

### **1.2.2. Kontaktni rajon**

Kontaktni rajon pojavljuje se kao najznačajnija novina u predloženoj reformi rada temeljne policije. Može se reći da postoje određeni elementi sličnosti u odnosu na dosadašnje povremene pozorničke rajone, ali mislimo da je komparacija neprihvatljiva, budući da se razlozi za ustroj kontaktnih rajona te ciljevi i način rada policije, suštinski razlikuju u odnosu na povremene pozorničke rajone, a nije prihvatljiva čak niti brojčana komparacija jer će broj kontaktnih rajona biti znatno veći.

Formiranjem kontaktnih rajona još izraženije se određuje težište djelovanja policije na određenom prostoru i to pretežito preventivnim mjerama i aktivnostima. Kontaktni rajon preklapa se s protezanjem područja ophodnih rajona na teritorijalnom sektoru i ne isključuje prisutnost policijske ophodnje na kontaktnom rajonu tijekom obavljanja službe, ali je svodi na pružanje intervencija kada to netko zahtijeva ili kad policajci neposredno uoče potrebu za intervencijom.

Kontaktni rajon je precizno određen dio područja teritorijalnog sektora na kome je natprosječno izražena sigurnosna problematika iz djelokruga rada policije (broj kaznenih djela i prekršaja, broj policijskih intervencija, broj predstavljeni i žalbi građana), gdje je povremeno ili kontinuirano povećana frekvencija građana (trgovi, ulice, pješačke zone, kolodvori i terminali) i gdje se nalaze objekti od posebnog sigurnosnog interesa (škole i druge odgojno-obrazovne ustanove, sjedišta državnih tijela i tijela lokalne uprave i samouprave, banke i druge novčarske ustanove, proizvodni pogoni, trgovački centri i tržnice, kulturne institucije, hoteli i drugi smještajni objekti, bolnice i starački domovi, sportski objekti, strana diplomatsko-konzularna predstavništva i dr.). Veličina kontaktnog rajona određuje se tako da broj i vrsta očekivanih policijskih zadataka te površina područja ne nadilaze objektivne mogućnosti djelovanja jednoga policijskog službenika, odnosno da omogućuju činjenje odgovornim jednoga policijskog službenika za opće stanje sigurnosti na kontaktnom rajonu. Načelno, to znači da na jednom kontaktnom rajonu prosječno živi oko tisuću stanovnika, a najviše do dvije tisuće i to samo u izrazito naseljenim stambenim četvrtima te da se na kontaktnom rajonu nalazi do pet objekata od posebnog sigurnosnog interesa. U visoko urbaniziranim sredinama kontaktni rajon može se odrediti i na samo jednom gradskom trgu, jednoj ulici ili dijelu ulice (pješačka zona ili trgovačka ulica), jednom trgovačkom centru ili jednoj tržnici i sličnim lokacijama na kojima dnevna frekvencija ljudi i sigurnosna problematika zahtijevaju kontinuirano djelovanje policije.

### **1.2.3. Način rada kontakt-policajca na kontaktnom rajonu**

Već smo istaknuli kako su razlike u radu kontakt-policajaca na kontaktnim rajonima u odnosu na druge policijske službenike uvjetovane potrebom za pronalaženjem načina djelovanja policije kojim će se promijeniti postojeći odnosi između preventivnog i represivnog te proaktivnog i reaktivnog djelovanja policije. Osnovna razlika između djelovanja kontakt-policajca i policajaca u ophodnji vidljiva je u načinu provođenja poslova policije: kontakt-policajac pretežito djeluje preventivno, a policijska ophodnja pretežito se usmjerava na kontrolnu ulogu u provođenju zakona i represivno djelovanje. Pri tome naglasak treba staviti na riječ *pretežito* jer se ne smije isključiti mogućnost represivnog djelovanja kontakt-policajca kada to interesi službe zahtijevaju i preventivnog djelovanja policijskih ophodnji kad god to opseg redovitih poslova dozvoljava.

Kontakt-policajac dugotrajno će se ustaljivati na svom rajonu. Za sada predlažemo ustaljivanje 4 – 6 godina s tim da se to vrijeme ustaljivanja može produžiti na neodređeno vrijeme prema prosudbi nadležnog rukovoditelja – načelnika policijske postaje, sve dok će kontakt-policajac ostvarivati zadovoljavajuće rezultate rada. Iako će praksa stečena u procesu implementacije kontakt-policajaca bitno utjecati na osmišljavanje uputa o radu kontakt-policajaca, pretpostavljamo da neće postojati zapreke za dugotrajno ustaljivanje kontakt-policajca na određenom rajonu, pa čak i preko 10 godina. Uvažavajući činjenicu da je procjena uspješnosti rada podložna subjektivnom dojmu, tijekom trajanja pilot-projekta, Radna skupina će u suradnji s rukovoditeljima policijskih uprava načiniti kriterije za ocjenu uspješnosti rada kontakt-policajca.

Radno vrijeme kontakt-policajca bit će vrlo fleksibilno i prilagođeno potrebi prisutnosti na kontaktnom rajonu te će bitno ovisiti o specifičnostima pojedinih kontaktnih područja. Načelno će kontakt-policajci raditi u vremenu od 06,00 do 24,00 sati, pri čemu će tjedno raditi 5 puta po 8 sati ili 5 puta po 7 sati i jednom 5 sati. Tijekom odvijanja pilot-projekta, a posebno tijekom implementacije novog modela rada na nacionalnoj razini, planiranje radnog vremena prepuštat će se policijskim postajama uz postupno omogućavanje utjecaja kontakt-policajaca na određivanje radnog vremena na konkretnom kontaktnom području. Jedini zajednički kriterij na razini Ministarstva unutarnjih poslova bit će poštovanje općih smjernica za rad policije iz Strategije djelovanja, te poštovanje zakonskih odredbi i Kolektivnog ugovora o trajanju radnog vremena. Rad subotom, nedjeljom i praznikom potrebno je predvidjeti 2 – 4 puta mjesečno, a po potrebi i češće. Kao primjer možemo pretpostaviti da će radno vrijeme kontakt-policajca zaduženog za pješačku zonu "A" vremenski biti usuglašeno s najvećom frekvencijom građana u pješačkoj zoni (npr. od 16,00 do 24,00 sati), kontakt-policajca zaduženog za tržnicu "B" biti usuglašeno s radnim vremenom tržnice (npr. od

7,00 do 15,00 sati), kontakt-policajca zaduženog za trgovački centar "C" s vremenom najvećeg prometa ljudi i roba (npr. od 14,00 do 21,00 sati), kontakt-policajca zaduženog za školske objekte bit će usuglašeno s vremenima dolaska i odlaska polaznika ili pojedinih ciljanih skupina polaznika (npr. od 07,30 do 15,30 sati). Bitno je naglasiti da je radno vrijeme kontakt-policajaca zaduženih za stambene četvrti potrebno usuglasiti s vremenom u kojem su građani najčešće kod kuće, pa će načelno raditi radnim danom od 16,00 do 23,00 sata, ali će mjesečno obvezno planirati nekoliko službi vikendom, te nekoliko službi u jutarnjim terminima. Moguće je radi ostvarenja konkretnih zadaća rad kontakt-policajaca planirati dvokratno, u jutarnjim i popodnevnim terminima ili u drugim kombinacijama.

Godišnje odmore i slično potrebno je planirati kada se praćenjem stanja sigurnosti i drugih sigurnosno relevantnih pokazatelja na kontaktnom rajonu utvrdi da je to optimalno. Zamjenu nije potrebno planirati u takvim prigodama, ali valja omogućiti da upućena pisma i poruke građana kontakt-policajci prime odmah nakon povratka u službu. U vrijeme odsutnosti kontakt-policajaca redovne policijske poslove na njihovom rajonu obavljat će policijske ophodnje iz ophodnog rajona.

Na svom rajonu kontakt-policajac ustaljivanjem bi najprije trebao upoznati tzv. ključne ljude:

- ravnatelje škola i drugih odgojno-obrazovnih ustanova,
- vlasnike ugostiteljskih objekata,
- odgovorne osobe u poduzećima, zanatskim radnjama i trgovinama,
- odgovorne osobe u bankama, poštama i drugim novčarskim ustanovama,
- odgovorne osobe u državnim i kulturnim institucijama,
- odgovorne osobe u hotelima, bolnicama i staračkim domovima,
- odgovorne osobe u sportskim objektima i javnim poduzećima.

Nakon toga ili paralelno s tim procesom, upoznavat će se s građanima pojedincima i njihovim problemima. Već nakon nekoliko mjeseci rada (ovisno o specifičnostima konkretne sredine) detaljno će upoznati opće stanje sigurnosti, stanje i kretanje kriminaliteta, objekte i lokacije na kojima češće dolazi do narušavanja javnog reda, ugrožavanja sigurnosti prometa, uništenja ili oštećenja imovine, ilegalne trgovine drogom ili trgovine drugom robom itd. Na osnovu stvaranja i održavanja poznanstava unaprijedit će komunikaciju građana i policije i postupno raditi na unapređivanju stupnja povjerenja građana u policiju, te "približiti" policiju kao instituciju građanima. Razvoj takvih odnosa građana i policije nužno će povećati broj i vrste informacija koje policajac kao pojedinac i policija kao institucija prima od građana, što će se pozitivno odraziti na uspješnost obavljanja klasičnih policijskih poslova i na percepciju rada policije od strane

građana. Naime, na razini policijske postaje korištenjem ovako prikupljenih informacija i postojećeg statističko-analitičkog praćenja stanja kriminaliteta, javnog reda, sigurnosti cestovnog prometa i dr., moći će se kvalitetnije planirati i provoditi preventivne mjere i aktivnosti, ali i preciznije usmjeravati represivne mjere, što bi trebalo znatno smanjiti zadiranja u ljudska prava. Kontakt-policajac s vremenom bi morao utemeljeno predlagati u kojim je objektima, na kojim prostorima i u koje vrijeme potrebno planirati provođenje opservacije, racije ili zasjede, odnosno gdje je to i zbog čega kontraproduktivno. Pri tome je bitno uvažiti potrebu da se kontakt-policajac građanima predstavlja kao pomagač i prijatelj (ne samo u nevolji), te da se u pravilu ne angažira u mjerama i radnjama represivnog karaktera. To ne znači da neće poduzimati ili da neće dovoljno poduzimati propisane mjere i radnje u slučajevima protupravnog ponašanja, naprotiv, posebno će brinuti da kao poznat policajac u svojoj sredini osigura poštovanje jednakosti građana pred zakonom, ali će to činiti primjenjujući najblažu mjeru (ovlast) prema većini građana koji inače poštuju zakone i norme ponašanja. Istodobno će u svojoj sredini morati prepoznati nositelje različitih oblika i vidova protupravnog ponašanja i putem rukovoditelja policijske postaje osigurati da se u suzbijanju kriminaliteta i održavanju javnog reda iskoriste svi potencijali postaje. Kontakt-policajac s vremenom bi trebao postati transmisija u odnosima građana (kontaktnog rajona) i policije, ali i građana s drugim tijelima, službama i ustanovama zaduženim za sigurnost i kvalitetu života na određenom području.

Težište rada kontakt-policajca bit će preventivno djelovanje koje će dnevno provoditi savjetovanjem građana o prevenciji kriminaliteta (zaštiti imovine, kuća, stanova, poslovnih prostora i vozila) te o prometnoj i općoj prevenciji (djelovanje na poštovanju prometnih i drugih propisa, vezanju pojasa u vozilu, nošenju kacige, konzumiranju alkohola od strane vozača, djece i maloljetnih osoba i dr.). Preventivno djelovanje sigurno će se znatno unaprijediti s ustrojem novih odjela-odsjeka za prevenciju kriminaliteta i planskim provođenjem mjera i aktivnosti situacijske i socijalne prevencije, ali i policajac kao pojedinac može učiniti mnogo skretanjem pozornosti i upozoravanjem građana i odgovornih osoba, ciljanom prisutnošću u zoni škola i mjesta na kojima se češće narušava javni red ili događaju prometne nezgode te sankcioniranjem počinitelja prekršaja.

Nemoguće je unaprijed predvidjeti i propisati sve poslove i zadaće kontakt-policajca i način rada, ali je bitno naglasiti da kontakt-policajac mora znati "osluhnuti" sredinu u kojoj djeluje i prilagoditi joj se. To će omogućiti utvrđivanje potreba za obavljanjem nekih relativno ili potpuno novih poslova na novi način, odnosno u skladu s potrebama građana. Pomoć žrtvama i zaštita žrtava kaznenih djela djeluje kao vrlo složena zadaća za koju je potrebno ostvariti organizacijske i materijalne pretpostavke, ali može i drugačije. Primjerice, običnom posjetom i povremenim obilaskom žrtava pojedinih kaznenih djela (teških krađa

provaljivanjem, razbojništava, razbojničkih krađa, teških krađa motornih vozila, delikata s obilježjem nasilja i sl.) i njihovih obitelji u kojima se izrazi osobno žaljenje, ponudi pomoć, komunikacija i suradnja kad god je to potrebno i upozna žrtvu i obitelj s poduzetim mjerama i aktivnostima policije, može se mnogo učiniti na *oslobađanju građana od subjektivnog osjećaja straha* i percepciji rada policije. Ako se takav način rada unaprijedi i novom metodom u radu – *održavanjem sastanaka s građanima* (jedne stambene zgrade, ulice, četvrti, udruge građana ili zainteresirane skupine građana), neiscrpane su mogućnosti unapređenja preventivnog djelovanja i *aktiviranja građana da sami provode mjere prevencije (samozastite) i pomognu policiji* u prikupljanju korisnih saznanja o mogućim počiniteljima kaznenih djela, predmetima kaznenih djela itd. Kao novost moguće je *rješavanje pojedinih vrsta predstavki i prigovora građana* (na radno vrijeme ugostiteljskih objekata, buku, narušavanje javnog i komunalnog reda, parkiranje, neriješene imovinsko-pravne odnose i sl.) *povjeriti kontakt-policajcima i vođama sektora u neposrednoj komunikaciji s građanima*. Tu ponovo dolazi do izražaja potreba za održavanjem sastanaka s građanima, podnositeljima predstavke, zainteresiranim skupinama i dr., pri čemu se kao rezultat može pretpostaviti smanjenje tenzija i stvaranje uvjeta za beskonfliktno rješavanje problema. Rezultat može biti animiranje građana da pomognu policiji u rješavanju konkretnog problema prikupljanjem korisnih saznanja i osiguranjem dokaza o protupravnom ponašanju, te svjedočenjem pred nadležnim prekršajnim ili drugim sudovima. *Na ovakve sastanke moguće je pozivati i predstavnike drugih nadležnih službi* (inspekcijских službi, poglavarstava, komunalnih službi i dr.), čime se u praksi dokazuje orijentacija policije na *rješavanje problema*, smanjuje pritisak javnosti na policiju, osigurava angažiranje nadležnih službi i stvara povoljno ozračje za razvoj partnerskih odnosa policije i tih službi.

Na opisani način ili na slične načine policija može iskazati interes u *zaštiti posebno osjetljivih skupina stanovništva, npr. djece, starijih i nemoćnih osoba, osoba s invaliditetom i pripadnika manjinskih skupina*. Naročito je poželjno uspostaviti komunikaciju i suradnju s pripadnicima *neformalnih i supkulturnih skupina*, a posebno *navijačkih skupina, skinheadsa i punkera*, pri čemu suradnja ne smije biti svedena samo na pripremu za osiguranje određene utakmice ili javnog okupljanja, već kontinuirana.

Preduvjet za opisani način rada u pravilu će biti isti: policija mora učiniti prvi korak, treba znati, htjeti i moći uspostaviti komunikaciju, njegovati komunikaciju i uspostaviti međusobno povjerenje, što će omogućiti različite oblike i metode suradnje prilagođene potrebama konkretne sredine.

### **1.2.4. Način i dinamika provođenja projekta**

Provođenje projekta *Reforma operativno-preventivnog rada policije u odori* u sklopu Strategije djelovanja *Policija u zajednici* koordinirat će i nadzirati međuresorska radna skupina koju je Odlukom od 27. siječnja 2003. imenovao ministar unutarnjih poslova. Voditelj radne skupine po potrebi će u rad uključivati predstavnike drugih ustrojstvenih jedinica Ministarstva unutarnjih poslova.

Radi smanjenja rizika od pogrešaka, osiguranja sudjelovanja policijskih službenika i rukovoditelja svih razina u pripremi i provođenju reformskog procesa te sudjelovanja građana kao korisnika usluga, u vremenu od 24. veljače do 12. rujna 2003. godine provest će se pilot-projekt funkcioniranja nove organizacije rada na teritorijalnom sektoru na području pet policijskih uprava, i to:

- PU zagrebačkoj (II. policijska postaja),
- PU splitsko-dalmatinskoj (I. policijska postaja),
- PU primorsko-goranskoj (I. policijska postaja),
- PU sisačko-moslavačkoj (Policijska postaja Sisak),
- PU požeško-slavonskoj (Policijska postaja Požega).

Tijekom provođenja pilot-projekta Radna skupina će organizirati i provesti anketiranje policijskih službenika i rukovoditelja svih razina, ispitivanje javnog mnijenja, razgovore s policijskim službenicima i rukovoditeljima, razgovore s građanima i tematska stručna savjetovanja. Po potrebi će organizirati studijska putovanja u inozemstvo (prije svega u SR Njemačku) i druge oblike stručnog usavršavanja kako bi se komparirala iskustva i pronašla najbolja rješenja. Također će uspostaviti komunikaciju s Generalnom policijskom upravom Republike Slovenije s istim ciljem. Na osnovu praćenja pilot-projekta, anketiranja, ispitivanja javnog mnijenja, razgovora i stručnih savjetovanja, Radna skupina korigirat će i nadopuniti nacrt ovog Projekta i dostaviti ga na usvajanje Radnoj skupini za pripremu i provođenje Strategije djelovanja *Policija u zajednici* najkasnije do 31. listopada 2003. godine.

Implementacija novog modela organizacije rada na teritorijalnom sektoru na nacionalnoj razini provest će se u roku od godinu dana o čemu će biti načinjen plan dinamike provođenja. Pretpostavka je autora da će se proces usavršavanja modela rada, a posebno dopune i unapređenja programa obrazovanja i stručnog usavršavanja kontinuirano odvijati.

### **1.2.5. Teoretska i praktična relevantnost modela**

Model djelovanja policije u zajednici radi uspješne implementacije zahtijeva organizacijske i strukturne promjene u cjelokupnoj policijskoj organizaciji. Promjene u strukturi temeljne policije opisali smo u nacrtu ovog Projekta.

Osnovni cilj dosadašnjeg načina rada policije u ophodnji bio je pružanje što bržih i kvalitetnijih intervencija na događaje u kojima su građani tražili pomoć policije i stalnu prisutnost na terenu, kako bi vlastitom pojavom prevenirali kriminalitet i neposredno uočavali potrebe za intervencijom.

Policija, kojoj je cilj funkcionirati kao javni servis građana, dodaje još jednu bitnu komponentu u okviru policijske ophodnje, a to je odabir posebnih objekata nadzora unutar jedne lokalne zajednice uz promjenu načina djelovanja (komunikacije) prema građanima. Moderni policajac ne smije besciljno lutati ophodnim rajonom i očekivati da će naići na neki incident ili da će ga građani pozvati radi suočavanja s nekim incidentom, već mora posjećivati određene osobe i određena mjesta iz sasvim određenih razloga. Ovakav pristup policijskom poslu naziva se *proaktivnim*. On zahtijeva od policajaca uklapanje u konkretnu lokalnu zajednicu i uspostavu kontakata s pojedincima. Uvjet je da to čine na transparentan način kako bi se povezivale policijske službe s pojedincima i lokalnom zajednicom u cjelini. Uočava se potreba povezivanja dviju društvenih skupina, a ne samo pojedinaca. Novi model rada policije razumijeva formalno uključenje policije kao društvene institucije u život konkretne društvene zajednice, što se ostvaruje članstvom predstavnika policije u određenim strukturama društvene zajednice (odborima, vijećima i sl.) i uključenje policije u rad lokalne uprave i samouprave (poglavarstava gradova i županija i sl.), te kroz formalne i strukturirane sastanke između predstavnika policije i predstavnika lokalne društvene zajednice. Policija koja djeluje kao javni servis građana ne ograničava se isključivo na policijskoj ophodnji nego razumijeva različite policijske inicijative u okviru lokalne zajednice koje povezuju građane i policiju. Prigovori da ovakve aktivnosti nemaju direktne veze s kriminalitetom i njegovom prevencijom nisu utemeljeni jer se na ovaj način kreiraju mehanizmi protoka dvosmjernih informacija na osnovu kojih policija dolazi do podataka bitnih za suzbijanje kriminaliteta.

Proces demokratizacije društva neminovno dovodi do pojave da se državna i javna uprava sve više stavljaju u funkciju građana, odnosno rada za opće dobro, a svoje ciljeve rada (strategije djelovanja) prilagođavaju potrebama građana. Takav proces nužno nameće i promjene u policijskoj organizaciji. Građane s pravom smeta što je policija udaljena od njihovih problema, a policijski službenici su frustrirani činjenicom da od građana s kojima se susreću svakoga dana ne uživaju dostatnu podršku pa čak niti elementarno poštovanje. Policija u zajednici i policija usmjerena na rješavanje problema su koncepcije policijskog posla koje bi trebale ostaviti pozitivan utjecaj na navedene frustracije građana i policijskih službenika.

Koncept policije u zajednici kontrolu kriminaliteta, hitne intervencije policije te provođenje zakona, onako kako su te funkcije tradicionalno zamišljene, stavlja na drugo mjesto, dok se na prvom mjestu nalaze različiti oblici usluga građanima koji nemaju karakter hitnog rješavanja incidentnih situacija.

Ovakav obrat u redosljediu prioriteta moguće je opravdati s nekoliko aspekata. Prvo, činjenica je da su kontrola kriminaliteta, hitne intervencije policije te provođenje zakona funkcije policije koje čine manji udio ukupnih zahtjeva koji se dnevno postavljaju pred policiju. Ukoliko je tako, onda nema razloga usmjeriti primarnu pozornost na te poslove niti upravo njima podređivati organizacijsku strukturu i čitavi sustav, odnosno stil djelovanja. Drugo, policija ne može osigurati potpunu učinkovitost u navedenim funkcijama. Treće, upravo su nekriminalni i neincidentni problemi najveći dio svakodnevnih briga i interesa građana. Četvrto, a možda i najvažnije: uvjeti modernog, pogotovo urbanog života, vezani su s čimbenicima koji pridonose pojavi različitih oblika devijantnog ponašanja u gradskim četvrtima.

Model policije u zajednici ne postavlja nove ciljeve policije već redukciju kriminaliteta i dalje ostavlja kao glavnu policijsku zadaću, ali sugerira alternativne načine postizanja tog cilja kojima se mora pridati veća pozornost u odnosu na tradicionalne oblike policijskog funkcioniranja. Koncept policije u zajednici inzistira na različitim indirektnim strategijama suzbijanja kriminaliteta koje uključuju ostale policijske funkcije koje nisu same po sebi izravno vezane s kaznenim djelima i njihovim počiniteljima.

Na kraju treba naglasiti da svako kazneno djelo ima tri elementarne komponente:

- potencijalnog počinitelja,
- prikladni objekt napada,
- odsutnost adekvatnih subjekata kontrole kriminaliteta.

Objekt napada vrlo često je prikladan za napad zbog neprovođenja mjera i aktivnosti iz područja prevencije. Subjekt kontrole kriminaliteta vrlo rijetko je policajac, a znatno češće kućanica, susjed, slučajni prolaznik, rođak ili prijatelj.

Prema teoriji socijalne kontrole postoje četiri bitna elementa neformalnoga društvenog nadzora:

- angažiranost ljudi u društvenim vezama,
- emocionalni angažman u društvenim vezama,
- uključenost u društveni život i
- pozitivno vjerovanje.

Ova četiri elementa osnova su svake prevencije kriminaliteta i svake racionalne kriminalne politike. Bez njih ne postoji neformalni socijalni nadzor, a bez njega se vrlo teško provode formalni oblici društvenog nadzora.

## **2. STRATEŠKI PLAN**

### **2.1. Načela**

#### ***Regionalni pristup***

Jedna od najčešće ponavljanih grešaka u proteklih desetak godina u planiranju i provođenju promjena u strukturi i načinu rada policijske organizacije, pa i u konkretnim operativno-preventivnim mjerama i akcijama policije, bila je vrlo izražena centraliziranost pri čemu se nisu uvažavale specifičnosti pojedinih regija, županija i gradova. Iako je Republika Hrvatska relativno mala zemlja, poznato je da nijedna zemlja nije sasvim homogena cjelina te da stanovništvo u različitim dijelovima ima različite potrebe. Sve županije i gradovi imaju određene razlike koje se nužno moraju uvažavati. Čak i u slučajevima kada su problemi vrlo slični, načini rješavanja problema mogu biti vrlo različiti.

#### ***Tolerancija***

Podizanje razine tolerancije u odnosima policijskih službenika prema građanima i građana prema policiji jest proces za koji je prijeko potrebno vrijeme. Takav proces potrebno je potaknuti i u međusobnim odnosima policijskih službenika različitog položaja u policijskoj hijerarhiji. Model policije u zajednici daje veliku važnost policijskim službenicima u ophodnji koji u okviru tradicionalnog modela policijskog funkcioniranja zauzimaju najniže mjesto u policijskoj organizaciji. Osim toga, policija u zajednici zahtijeva ljude sa znanjem i ljude različitoga prethodnog obrazovanja i iskustva koje ne mora uvijek biti policijskog profila. Drugim riječima, policija u zajednici zahtijeva da policijski rukovoditelji znaju slušati svoje službenike u ophodnji kao i različite stručnjake koji posjeduju znanje, ali ne i policijski čin.

#### ***Izgradnje dobrih odnosa između policije i društvene zajednice te kreiranja policije koja je pristupačna za sve skupine građana***

Ovo je izuzetno važno za razmjenu informacija. Sve dok se policija i građani, bez obzira na dob, međusobno dobro ne poznaju i nemaju povjerenje jedni u druge, pojedinci nisu spremni razgovarati i davati informacije, a isto tako nisu spremni slušati i primjenjivati ono što im govori policija. Ovo se pogotovo odnosi na policiju u većim gradovima gdje su policajci i građani do sada uglavnom bili potpuni anonimusi jedni drugima. Ako je netko od građana češće kontaktirao s policijom, uglavnom je bio upućivan na drugog policijskog službenika.

### ***Jedinstva prevencije kriminaliteta***

Prevenciju kriminaliteta kakvom je ovdje predstavljamo ne treba odvajati od ostatka policijskog posla na suzbijanju kriminaliteta. Znanje je mnogo vrednije kada se podijeli pa tako informacije koje prikupi temeljna policija mogu biti vrlo korisne kriminalističkim službenicima koji rade na istraživanjima pojedinih kriminalnih slučajeva. Ukoliko je znanje moć, tada saznanja jednog policijskog djelatnika podijeljena s ostatkom organizacije mogu značiti moć i za organizaciju u cjelini. Ako je znanje podijeljeno s građanima, oni će biti osposobljeni da neposredno sudjeluju u prevenciji kriminaliteta, odnosno da budu njen subjekt, a ne isključivo objekt.

## **2.2. Vizija**

U eksperimentalnim policijskim postajama radit će se na razvoju suradničkog partnerstva između policije i svih drugih društvenih službi i institucija kako bi se osigurala najviša razina kvalitete usluga i sigurnosti ljudi i imovine. *Policija u zajednici* je filozofija i organizacijska strategija koja promovira partnerstvo između građana i njihove policije te razumijeva njihov zajednički rad na rješavanju problema u lokalnoj zajednici. Da bi to bilo moguće planiraju se aktivnosti kroz sljedeće četiri komponente:

- prevencija u lokalnoj zajednici,
- razvoj policijskih ophodnji za interakciju s građanima bez potrebe intervencije,
- aktivno sudjelovanje policije u rješavanju različitih problema u zajednici koji nisu nužno kriminalnog karaktera,
- kreiranje mehanizama kojima policija dobiva povratne informacije od građana.

*Aktivnosti na eksperimentalnim područjima predvidivo će se odvijati kroz sljedeće faze:*

**Prva faza** obuhvaća proces prezentacije Strategije djelovanja *Policija u zajednici* i nacrtu ovog Projekta za cjelokupni policijski menadžment te za rukovoditelje svih pet policijskih uprava i operativni sastav policijskih postaja u kojima će se odvijati pilot-projekt. U toj fazi provest će se postupak animiranja i odabira policijskih službenika za kontakt-policajce. Navedene aktivnosti provest će se u vremenu od 24. veljače do 18. ožujka 2003. godine.

**Druga faza** obuhvaća proces edukacije i treninga budućih kontakt-policajaca sukladno posebnom Planu i programu. Osim budućih kontakt-policajaca,

procesom edukacije i treninga bit će obuhvaćen po jedan rukovoditelj iz svake policijske postaje i policijske uprave, a provest će se u vremenu od 24. ožujka do 11. travnja 2003. godine.

**Treća faza** obuhvaća eksperimentalno djelovanje kontakt-policajaca na području pet policijskih postaja. Njihovo djelovanje bit će kontinuirano praćeno i evaluirano kako bi se mogle dobiti relevantne povratne informacije za implementaciju modela rada na nacionalnoj razini. Provest će se u vremenu od 14. travnja do 12. rujna 2003. godine.

**Napomena:** u svrhu prikupljanja ključnih saznanja koja su pretpostavka za formiranje partnerstva između policije i građana, skupina istraživača s Policijske akademije provest će ispitivanje građana o njihovim stavovima i očekivanjima u odnosu na policiju, problemima koje percipiraju u svojim četvrtima, te o mogućim načinima njihovog rješavanja, strahu od kriminaliteta, ukupnoj procjeni stanja sigurnosti i mogućnostima unapređenja kvalitete života. Ujedno će provesti ispitivanje policijskih službenika po istim temama. Vrijeme provođenja ove aktivnosti naknadno će odrediti Radna skupina za pripremu i praćenje Projekta.

### 2.3. Misija

Misija ovoga projekta sastoji se u identifikaciji i rješavanju problema na razini četvrti s pomoću osnaživanja policijskih službenika za odgovoran rad u partnerstvu s građanima, drugim društvenim službama i institucijama te nevladinim organizacijama.

U svrhu ostvarenja ove misije kreira se nova kategorija policijskih službenika – kontakt-policajci. Oni se u pravilu oslobađaju uobičajenih poslova intervencija povodom dojava građana, čime im se pruža prilika za kontinuirani rad na razvoju interakcija s građanima u svrhu otkrivanja i rješavanja njihovih problema. Potrebno je da svi policijski službenici i neovlašteni djelatnici policije iznađu načine za izražavanje filozofije policije u zajednici u okviru obavljanja svojih zadaća, a kontakt-policajac je onaj koji inicijalno djeluje kao spona između građana i policije.

### 2.4. Vrijednosti

Policija u zajednici je koncepcija policijskog posla koja razumijeva sljedeće suštinske vrijednosti:

- (1) *U suvremenom svijetu kojeg karakteriziraju ogromne društvene promjene niti jedan važan društveni subjekt ne može izbjeći nužnostima*

*reforme*. Pogotovo si to ne mogu dopustiti institucije čija je svrha konstantna interakcija s društvom kao što je policija. Čini se logičnim da bi svaka reforma trebala ići u pravcu otvaranja policije prema društvu te omogućiti policiji da što fleksibilnije reagira na buduće promjene.

- (2) *Policijski službenici su integralni dio društvene zajednice te stoga trebaju raditi u partnerskom odnosu s lokalnom zajednicom*. Na taj način policija će pružiti visoku kvalitetu usluga građanima s posebnom osjetljivošću za potrebe žrtvi, pripadnika manjina i ostalih osjetljivih skupina kao što su žene, djeca ili starije osobe. Osim toga, policija će time djelovati na redukciji straha od viktimizacije i kriminaliteta, odnosno na podučavanju građana o tome kako se zaštititi od potencijalnih napada. U partnerstvu s drugim društvenim službama i institucijama, a ne sama, policija može biti odgovorna za mir, red i sigurnost u određenoj lokalnoj zajednici. Policija ima ovlast primjene sile u situacijama kada ni jedna druga metoda razrješavanja konflikta ili krizne situacije ne daje rezultata. Ima ljudi, pogotovo onih koji pripadaju nižim socijalnim slojevima, koji s obzirom na manjak vlastitih resursa snažno vjeruju upravo u tu kompetenciju policije. Novi modeli policijskog djelovanja moraju pomoći tim ljudima da drugačije doživljavaju društvene autoritete te da uspostave odnose povjerenja i suradnje s policijom, drugim društvenim institucijama i svojim sugrađanima.
- (3) *Građani su korisnici policijskih usluga, a ne država kao apstraktna organizacija niti vlada ili njena tijela i institucije*. Koncept "borbe protiv kriminala" i objavljivanje "rata kriminalu" vrlo je opasna filozofija jer nužno razumijeva dvije suprotstavljene strane od kojih jedna mora dobiti, a druga izgubiti. To postaje neprikladno u situacijama gdje je kriminalitet odnosno njegova etiologija samo "druga strana medalje", odnosno logični produkt bazičnih društvenih odnosa i državnih struktura. Policija stoga može djelovati u lokalnoj zajednici kao detektor problema s obzirom na to da policijski službenici u ophodnji imaju najviše uvida u život građana na lokalnom području. Ne očekuje se od policijskih službenika rješavanje svih probleme građana, ali će puno značiti njihova inicijativa u tom procesu. Od policijskih službenika u zajednici očekuje se izvještavanje nadležnih društvenih službi i institucija o uočenim problemima. Vrlo često građani nisu dovoljno upućeni i ne znaju kome se mogu obratiti u konkretnoj situaciji kad im treba pomoć ili zaštita. Moderno društvo stvorilo je institucije koje se trebaju baviti strahom od kriminala, procjenom rizika i općenito pružanjem sigurnosti građanima. To prije svega vrijedi za zemlje zapadne demokracije, a s

procesom tranzicije takva pojava sve je uočljivija i u zemljama jugoistočne Europe. Građani imaju velika i često nerealna očekivanja u odnosu na policiju i državu uopće. U tome se krije opasnost za nove demokracije, odnosno za tranzicijske zemlje: ukoliko policija nije sposobna suočiti se s problemima kriminaliteta te ako se političari izgovaraju na disfunkcionalnost policije, građani dobivaju poruku kako ta policija ne valja i od nje se distanciraju.

## 2.5. Ciljevi

*Kratkoročni cilj* je uspostava kvalitetnih odnosa kontakt-policajaca s građanima te uspijevanje prepoznavanja njihovih problema i potreba.

*Dugoročni cilj* je sposobnost kontakt-policajaca u povezivanju ostatka policijskih službenika s lokalnom zajednicom te svih potencijala policije u aktiviranju na rješavanju problema i na prevenciji devijantnog i kriminalnog ponašanja.

## 2.6. Moguće poteškoće i njihovo prevladavanje

### 2.6.1. Potencijalni rizici

Iako se u dosadašnjem dijelu nacрта Projekta uglavnom govori o dobrobitima koje provedba predloženih promjena može donijeti policiji, ne smijemo zanemariti niti potencijalne rizike. Cilj planiranja Projekta sastoji se u iznošenju mogućih prednosti, ali i nedostataka angažiranja policije u prevenciji na razini lokalne zajednice. Jasno je, na primjer, da ni formalizirani kontakti između policije i stanovništva ne mogu potpuno ukloniti rizik korumpiranja policije. Mnogi kritičari misle kako se rizik od korupcije i zloraba položaja povećava davanjem ovlasti za donošenje odluka većem broju policijskih službenika. Iskustva iz drugih zemalja ipak govore kako se osobno poznanstvo građana i policijskih službenika na području djelovanja pozitivno odražava na rizik od korupcije te olakšava suzbijanje takvih pojava.

Policija u zajednici ne razumijeva više policije na ulicama naših gradova niti više policajaca u ophodnji, nego znači svojevrсно partnerstvo između policije i društvene zajednice kao i specifičan pristup kriminalitetu kroz rješavanje problema. U većini policijskih organizacija ova policijska strategija primjenjuje se paralelno s reaktivnom funkcijom policije koja razumijeva reakciju na realizi-

rano kazneno djelo. Ta činjenica dovodi do prigovora da je policija u zajednici mekani oblik obavljanja policijskog posla koji je prikladan isključivo za žene, starije policajce ili sve one koji se nisu u stanju suočiti s "pravim" policijskim poslom, što onda može ugroziti autoritet policije u društvu. To se može dogoditi samo ukoliko se implementacija modela rada ne provodi sukladno Strategiji djelovanja. Strategija ne traži od policije da se ne suočava s problemom ili da se pravi kako problem ne postoji. Naprotiv, ona inzistira na prepoznavanju i na suočavanju s problemom, ali na bitno drukčiji način od dosadašnjeg uz korištenje novih metoda i načina rješavanja problema. Osim toga, činjenica je da su se u brojnim inozemnim iskustvima žene pokazale kao dio policijske populacije koji je osobito pogodan za koncepciju policije u zajednici te da u odabiru kontakt-policajaca planiramo iskusnije policijske službenike s minimalno pet godina radnog staža u službi.

Implementacija policije u zajednici mora u sebi sadržavati određenu razinu preciznosti tako da bi policijski službenici i njihovi rukovoditelji mogli razumjeti što se od njih očekuje. Inozemna iskustva pokazuju da su nedostatak podrške i razumijevanja između policijskih službenika u ophodnji i njihovih neposrednih rukovoditelja, minimalna podrška s više rukovodeće razine te nedostatan opis posla kontakt-policajaca i smjernica za rad, najčešći izvor poteškoća za policijske službenike uključene u program policije u zajednici. Zbog toga je nužno da policijski rukovoditelji imaju jasan i precizan plan implementacije policije u zajednici.

### **2.6.2. Organizacijska ograničenja**

Implementacija novih strategija obavljanja policijskog posla uzrokuje promjene u strukturi policijske organizacije i njenog rukovodstva. Pristup policijskom poslu sa svrhom rješavanja problema oslanja se na policijske djelatnike kao pojedince ili eventualno na manje skupine policijskih djelatnika koji kreiraju i primjenjuju rješenja određenih problema u lokalnim zajednicama u suradnji sa stanovništvom. To znači nužnost napuštanja tradicionalne hijerarhijske strukture policijske organizacije koja razumijeva postojanje strogoga zapovjednog lanca i izvršenje istih mjera na svim operativnim razinama.

Jasna i kontroverzi lišena činjenica jest da se od policije očekuje bavljenje kriminalitetom. Dakle, reaktivni pristup policijskom poslu je neizbježan: primarni zadatak policije je intervenirati u odnosu na kazneno djelo čije je počinjenje u tijeku ili baviti se istraživanjem već počinjenog zločina. S obzirom na to da se kaznena djela događaju u bilo koje doba dana ili noći te na bilo kojem mjestu, od policije se traži da bude svugdje dostupna 24 sata na dan.

U svijetu je vrlo malo onih policijskih organizacija koje imaju dovoljno policijskih službenika i novca da mogu etablirati specijaliziranu jedinicu za provođenje strategije policije u zajednici. Najčešće se policijske službenike u tu svrhu premješta iz jednog u drugo područje policijskog funkcioniranja uz korištenje postojećih resursa. To je opcija za koju smo se i mi odlučili u ovom projektu.

Problem se pojavljuje i u situacijama kada se od svih policajaca u odori očekuje da pretežito ostvaruju strategiju policije u zajednici. Naime, hitnost reakcije na pozive građana uvijek će imati prednost pred ostvarivanjem interakcija koje nisu obilježene istom hitnošću. Drugim riječima, policajcima u odori koji većinu vremena provode reagirajući na dojave i pozive građana, ostaje vrlo malo vremena za izgrađivanje veza i kontakata s građanima.

U svijetu su provedene brojne analize radi odgovora na pitanje što policija radi u okviru redovnog radnog vremena sa svrhom identifikacije vremena koje bi moglo biti preusmjereno na druge zadaće, odnosno na poslove koji nisu direktno vezani uz kriminalitet. Bez obzira kakve mjere i koji kriteriji su uzeti za obavljanje policijskog posla, zaključak svake od tih studija mogao bi se sažeti u jednu rečenicu: policija nikad nije bez posla, ali uvijek može pronaći dovoljno vremena ukoliko to zaista želi.

Najveći dio financijskih sredstava koja država izdvaja za policiju potroši se na izdatke za zaposlene, u prosjeku oko 80%. Stoga će svaki pokušaj policijskih rukovoditelja za povećanjem broja policijskih službenika biti teško ostvariv bez obzira na očekivanja javnosti i vladajućih struktura da policija mora uvijek biti vidljiva i dostupna. Kao vid ograničenja prisutna je i činjenica da primarne zadaće policije nužno generiraju i neke sekundarne zadatke. Svaka poduzeta mjera ili radnja od strane policije mora biti adekvatno zabilježena u vidu ispunjavanja određenih obrazaca i drugih oblika "papirnato posla".

Dok javnost očekuje policiju na ulicama da hvata kriminalce, što je "vrh ledene sante" policijskog posla, policajci su zauzeti i manje očitim poslom ispunjavanja obrazaca po svojim uredima. Na primjer, intervencija radi tučnjave u nekom ugostiteljskom objektu najčešće traje 10 – 15 minuta u kojem se roku uspostavi javni red. Ali čak i tako rutinski slučaj zahtijeva još nekoliko sati posla koji nije vidljiv za javnost.

### ***2.6.3. Očekivanja javnosti u odnosu na policiju***

Kao i kod brojnih drugih profesija, javnost posve ne razumije suštinu policijskog posla, ali ima neka generalna očekivanja. Ukoliko su pozitivna očekivanja od policije ispunjena, odnosi između policije i javnosti održat će se na istoj razini ili eventualno poboljšati, ali ako policija ne ispuni očekivanja javnosti,

dolazi do loših stavova i osjećaja prema policiji koji neće pomoći saniranju nastalih problema.

Prvo i osnovno očekivanje javnosti jest stalna nazočnost i dostupnost policije kroz 24 sata dnevno. Dostupnost policije izvor je mnogih drugih očekivanja koja građani imaju u odnosu na svoje policajce. Paralelno s procesom smanjenja broja članova i intenziteta odnosa u obitelji, raste potreba ljudi za podrškom i pomoći izvan obiteljskog kruga, odnosno na razini onoga što nudi država. Moderno društvo pruža čitav niz oblika pomoći svojim članovima te gotovo da nema životnog problema koji ne spada u područje djelovanja socijalnih radnika, psiholoških savjetnika, skupina podrške, skupina samopomoći, centara za krizna stanja i slično.

Ali država ima relativno malo službi koje su na raspolaganju građanima 24 sata dnevno. Uz policiju, to su službe za hitne intervencije poput hitne medicinske pomoći, vatrogasaca i službe spašavanja. Osim policije, ostale službe su vrlo jasno i specifično definirane. Svaka osoba upućena u bolnicu radi hitnog prijma, u bilo koje doba dana ili noći, bit će medicinski pregledana i ukoliko se ne utvrdi postojanje adekvatnoga medicinskog problema, otpustit će se iz bolnice. Slično vrijedi i za vatrogasce i službe spašavanja. Dakle, iako sve navedene službe primaju određeni broj neutemeljenih poziva, one relativno lako mogu takve pozive odbiti. Imajući u vidu da su poslovi policije utvrđeni Zakonom puno šireg opsega, ona se bavi svim ostalim problemima i može se opisati kao jedina 24 sata dežurna i potpuno mobilna socijalna služba.

Naime, policajci su najčešće dostupni kada nitko drugi nije i od njih se očekuje pomoć u situacijama kada nije jasno tko je nadležan. Građani vrlo često zovu policiju iako su i sami svjesni da razlog njihovog poziva nije striktno vezan uz policijski posao. Policiju se zove zato jer nitko drugi nije na raspolaganju i zato što se od policije očekuje brza i autoritativna reakcija. Iz prakse je poznato da je brže i lakše pozvati policiju nego bilo koju drugu društvenu službu i da će policija uvijek reagirati na poziv bez obzira na njegov karakter. Ovdje se radi o fenomenu koji bi se mogao nazvati "pozivanje policije". Kada u zajednici dođe do konflikta koji eskalira, ostali članovi zajednice imaju potrebu razriješiti ga. Ukoliko to nije moguće učiniti bez pomoći sa strane, potreban je posrednik. Formalni sustav takvog posredovanja je sudstvo, ali je ono inertni mehanizam kojeg netko treba pokrenuti. Taj netko najčešće je policija koju građani pozivaju kada određena situacija izmakne kontroli. Policajci imaju ovlast koristiti prisilu i ta činjenica nalazi se u suštini fenomena "pozivanja policije". Ovlast korištenja sredstava prisile (monopol ovlasti) čini policiju znatno vrednijom u kritičnim situacijama nego bilo koju drugu službu.

Policija u zajednici zahtijeva bolju suradnju između policije i građana, što se do sada ostvarivalo brzim odazivanjem policije na pozive građana. Vrijeme

koje policija provede na aktivnostima koje nisu vezane uz hitne intervencije, na određeni način može biti u neskladu s potrebom za hitnim intervencijama i dovesti do negativne ocjene policijske učinkovitosti. To je svojevrstan paradoks: općeniti zahtjev javnosti za što učinkovitijom policijom u odnosu na kriminalitet i njegovu prevenciju, ne može biti udovoljen sve dok policija ne odvoji određeni dio vremena reagirajući na specifične zahtjeve pojedinaca koji se neposredno ne odnose na kriminalitet.



### **3. PLAN AKTIVNOSTI**

#### **3.1. Pripreme i provođenje pilot-projekta**

##### ***3.1.1. Definiranje proračuna pilot-projekta***

###### ***Opis***

U svrhu realizacije planiranih aktivnosti osigurana su financijska sredstva iz proračuna Ministarstva unutarnjih poslova RH za 2003. godinu. Za realizaciju aktivnosti predviđenih ovim projektom u 2003. godini odobreno je 1,525.000,00 kn. Radna skupina za pripremu, izradu i praćenje provedbe projekta utvrdit će plan korištenja odobrenih sredstava.

###### ***Nositelji***

- Radna skupina za pripremu, izradu i praćenje projekta,
- Uprava materijalno-financijskih poslova MUP-a,
- Uprava policije MUP-a,
- načelnici policijskih uprava obuhvaćenih pilot-projektom.

***Rok izvršenja:*** veljača 2003. godine.

##### ***3.1.2. Usklađivanje podzakonskih akata koji normativno uređuju rad temeljne policije***

###### ***Opis***

Radi uvođenja radnog mjesta kontakt-policajca u strukturu temeljne policije i određivanja policijskog zvanja i visine plaće u skladu s planiranom vrstom i opsegom poslova, bit će potrebno planirati i provesti izmjene i dopune Pravilnika o unutarnjem redu MUP-a RH i Uredbe o plaćama policijskih službenika. Paralelno s tim bit će potrebno planirati i usvojiti izmjene i dopune sljedećih propisa:

- Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova, klasa: 023-03/00-01/40, ur.broj: 5030109-00-d.t.4 od 14. prosinca 2000., klasa: 023-03/01-01/17, ur.broj: 5030109-01-d.t.1 od 26. travnja 2001. i klasa: 023-03/01-01/17, ur.broj: 5030109-01-d.t.4,
- Uredba o uvjetima za stjecanje zvanja, promaknuća i raspored na radna mjesta te funkcionalnim oznakama radnih mjesta policijskih službenika,

klasa: 120-0201-01/05, ur.broj: 5030109-01-1 od 26. travnja 2001. (NN, 39/01.),

- Uredba o plaćama policijskih službenika, klasa: 120-02/01-01/05, ur.broj: 5030109-01-1 od 26. travnja 2001. (NN, 39/01.),
- Pravilnik o postupku ocjenjivanja i evidentiranja ocjena policijskih službenika broj: 511-01-52-90411/1-02 od 6. ožujka 2002. (NN, 34/02.),
- Pravilnik o nagradama Ministarstva unutarnjih poslova broj: 511-01-65-21976/1-1993. od 20. kolovoza 1993.,
- Naputak o ustrojstvu i metodologiji djelatnosti na teritorijalnom sektoru broj: 511-01-11-34280/94. od 10. listopada 1994. (Uputa o načinu rada na teritorijalnom sektoru broj: 511-01-22-8648/01. od 3. kolovoza 2001.).

#### ***Nositelji***

- Radna skupina za pripremu, izradu i praćenje projekta,
- Uprava policije MUP-a,
- Uprava kadrovskih, pravnih i obrazovnih poslova MUP-a,
- načelnici svih policijskih uprava

***Rok izvršenja:*** do kraja 2003. godine, odnosno nakon završetka pilot-projekta i prije implementacije modela na nacionalnoj razini.

### ***3.1.3. Informiranje policijskih rukovoditelja o pilot-projektu***

#### ***Opis***

Za ispravno razumijevanje modela policije u zajednici važno je teoriju predočiti primjerima iz prakse kako bi policijski rukovoditelji i kreatori politike policijskog funkcioniranja mogli lakše razlikovati ovaj pristup od prethodnih. Povezivanje teorije, rezultata istraživanja i primjera iz prakse osobito je važno za policijske rukovoditelje koji često nisu sigurni je li model policije u zajednici zaista nešto novo ili se radi isključivo o promjeni kozmetičke naravi ("staro vino u novim bocama"). Zbog toga je potrebno planirati i provesti prezentaciju modela rada za menadžment MUP-a prije otpočinjanja pilot-projekta te osigurati kontinuirano informiranje menadžmenta tijekom trajanja i po završetku pilot-projekta. Osim prezentacije, potrebno je organizirati i adekvatne oblike stručnog usavršavanja za rukovoditelje (seminare, studijska putovanja i sl.) kako bi se osigurala potpuna informiranost, prihvaćanje i aktivno uključivanje rukovoditelja u proces promjena.

**Nositelji**

- Radna skupina za planiranje, provođenje i praćenje pilot-projekta,
- Uprava policije MUP-a.

**Rok izvršenja:** za prezentacije modela u policijskim upravama obuhvaćenim pilot-projektom: od 24. veljače do 18. ožujka 2003. godine; za stručno usavršavanje i informiranje o provođenju pilot-projekta: od 24. ožujka do 31. listopada 2003. godine.

**3.1.4. Informiranje policijskih službenika na svim razinama o pilot-projektu****Opis**

Policijski rukovoditelji moraju osigurati adekvatno informiranje svojih djelatnika na svim razinama zbog razumijevanja promjena u pristupu i provođenju policijskog posla s aspekta policije u zajednici. Ne može se očekivati od policijskih službenika ponašanje u skladu sa zahtjevima i načelima policije u zajednici ako oni ta načela i zahtjeve ne shvaćaju. Nije dovoljno policijske službenike samo informirati o policiji u zajednici nego je nužno objasniti im razloge, modalitete i učinke te nove strategije. Pogotovo je važno dobro upućivanje policajaca na terenu u suštinu djelovanja policije u zajednici. Naime, oni su glavni akteri promjene, a u policijskoj praksi često se događa da s promjenama precizno budu upoznati rukovoditelji, dok policijski službenici ne dobivaju dostatne informacije te stoga u novi posao kreću s velikom količinom konfuzije i ambivalencije. Policijska organizacija bit će spremna za promjene samo onda kada policijski službenici na svim razinama budu adekvatno informirani o procesu promjena te kada ih prihvate i aktivno se uključe u njihovu realizaciju.

**Nositelji**

- Radna skupina za planiranje, provođenje i praćenje pilot-projekta,
- Uprava policije MUP-a,
- načelnici policijskih uprava i postaja obuhvaćenih pilot-projektom.

**Rok izvršenja:** od 24. veljače do 18. ožujka 2003. godine.

### **3.1.5. Informiranje javnosti o planiranju i provođenju pilot-projekta**

#### **Opis**

Mediji masovne komunikacije danas su osnovni izvor informacija za širu javnost, a proaktivni odnos s medijima je nova orijentacija Ministarstva u odnosima s javnošću. Zbog toga planiranje i provođenje pilot-projekta mora na adekvatan način biti prezentirano javnosti sa svrhom upoznavanja što šireg kruga građana s projektom i podizanje njihove razine interesa i uključivanja u projekt. Zbog toga se zadužuje Odjel za odnose s javnošću MUP-a na izradu prijedloga medija-plana na nacionalnoj razini, a glasnogovornici policijskih uprava uključenih u pilot-projekt na lokalnoj razini. Odjel za odnose s javnošću, odnosno glasnogovornici na terenu izrađivat će poseban press-clipping s člancima, odnosno prilozima u elektronskim medijima vezanim za projekt. Posebno treba naglasiti da nova filozofija policijskog djelovanja zahtijeva novi pristup i prema novinarima i prema javnosti općenito. Uz tradicionalne oblike komuniciranja policije s medijima – konferencije za novinare i priopćenja, treba koristiti i druge novinarske oblike, dakle, zauzeti proaktivni pristup. Prije svih reportaža s kontakt-policajcima, njihovo redovito gostovanje u lokalnim radioprogramima, razmisliti o redovnim rubrikama u lokalnim novima ili prilozima tipa PITAJTE SVOG KONTAKT-POLICAJCA, OCIJENITE SVOG KONTAKT-POLICAJCA, GDJE DANAS MOŽETE VIDJETI KONTAKT-POLICAJCA i sl. Posebnu pozornost valja obratiti na žene zbog raznih mogućnosti u brojnim i čitanim ženskim časopisima. Odjel za odnose s javnošću, odnosno glasnogovornici na terenu, podnosit će mjesečna izvješća o medijskom praćenju projekta.

#### **Nositelji**

- Radna skupina za planiranje, provođenje i praćenje pilot-projekta,
- Odjel za odnose s javnošću MUP-a,
- policijske uprave obuhvaćene pilot-projektom,
- glasnogovornici u policijskim upravama obuhvaćenim pilot-projektom.

**Rok izvršenja:** od 21. veljače do 22. rujna 2003. godine.

### **3.1.6. Informiranje građana na području gdje će se provoditi pilot-projekt o njegovim pripremama i provođenju**

#### **Opis**

Neovisno o medijskoj prezentaciji pilot-projekta, posebnu pozornost treba usmjeriti na informiranje građana na lokalnoj razini, odnosno u sredinama (gra-

dovima, općinama, selima) u kojima se planira i provodi pilot-projekt. To će se također postići putem medija, i to dominantno lokalnih medija, ali i na druge načine:

- javnim prezentacijama projekta,
- izradom i podjelom brošura i drugih promidžbenih materijala,
- na sastancima s predstavnicima lokalnih vlasti i udruga građana,
- pismima upućenim "ključnim osobama" na lokalnoj razini,
- u neposrednom kontaktu s građanima.

#### ***Nositelji***

- Radna skupina za planiranje, provođenje i praćenje pilot-projekta,
- Odjel za odnose s javnošću MUP-a,
- Uprava policije MUP-a,
- načelnici policijskih uprava i postaja obuhvaćenih pilot-projektom,
- glasnogovornici u policijskim upravama obuhvaćenim pilot-projektom.

***Rok izvršenja:*** od 21. veljače do 22. rujna 2003. godine.

### ***3.1.7. Izrada privremenog prijedloga nove rajonizacije teritorijalnih sektora u policijskim postajama obuhvaćenim pilot-projektom***

#### ***Opis***

Radi osiguranja osnovnih organizacijskih pretpostavki za rad kontakt-policajaca i svih drugih pripadnika temeljne policije za vrijeme odvijanja pilot-projekta, policijske uprave zagrebačka, splitsko-dalmatinska, primorsko-goranska, sisačko-moslavačka i požeško-slavonska obvezne su načiniti privremeni prijedlog nove uspostave teritorijalnih sektora u policijskim postajama obuhvaćenim pilot-projektom. Prijedlog treba načiniti uz primjenu kriterija za određivanje broja i veličine ophodnih kontaktnih rajona opisanih u ovom Projektu, ali i uz uvažavanje općih smjernica za rad policije propisanih Strategijom djelovanja *Policija u zajednici*. U izradi prijedloga potrebno je uvažiti i specifičnosti područja svih policijskih postaja u kojima se odvija pilot-projekt.

Temeljem izrađenih privremenih prijedloga rajonizacije teritorijalnih sektora, Radna skupina za planiranje, provođenje i praćenje pilot-projekta u suradnji s policijskim upravama, odredit će točan broj polaznika obuke za kontakt-policajce koji će načelno biti oko 10% veći od predloženog broja kontaktnih područja.

**Nositelji**

- načelnici policijskih uprava i postaja obuhvaćenih pilot-projektom,
- Radna skupina za planiranje, provođenje i praćenje pilot-projekta,
- Uprava policije MUP-a.

**Rok izvršenja:** 4. ožujka 2003. godine.

**3.1.8. Odabir kandidata za kontakt-policajce****Opis**

Kadrovski potencijali predstavljaju fundamentalno pitanje vezano uz implementaciju policije u zajednici. To ne vrijedi samo za policiju jer su ljudi glavni potencijal svake organizacije, svake profesije i svake koncepcije. O tome kakvi će ljudi biti angažirani na određenom poslu, kako će se njima rukovoditi i integrirati ih u organizacijsku strukturu, ovisi uspjeh ili neuspjeh svake inicijative i svakog posla.

Obično se kaže da učinkovitost pojedine organizacije ovisi o tome je li ona uspjela okupiti najbolje ljude. Ova tvrdnja je točna, ali nepotpuna. Prava istina glasi da moramo pronaći "pravu osobu za pravi posao". Poznato je kako će određeni tip ličnosti biti "najbolji" za jednu vrstu posla dok u nekoj drugoj zadaći uopće neće moći funkcionirati. To nadalje znači da prvo moramo razumjeti narav i zahtjeve određenog posla, uključujući tu svakako znanja, vještine i sposobnosti koje se pretpostavljaju da bi bio realiziran, a tek onda raditi na tome da zaposlimo na tom poslu ljude s navedenim karakteristikama.

Kad tražimo "najbolje" policijske službenike za kontakt-policajce, to znači kako tražimo one policijske službenike koji po svojim crtama ličnosti, interesima, iskustvu, znanju, vještinama i sposobnostima najbolje udovoljavaju specifičnim zahtjevima koncepcije policije u zajednici.

U postupku odabira kontakt-policajaca sudjelovat će:

- (1) *Policijsko čelništvo* koje sa sigurnošću zna koja obilježja, karakteristike, vještine, znanja i sposobnosti kandidata evaluira i selekcionira kao poželjne za kontakt-policajce.
- (2) *Tim procjenjivača*, od kojih neki nisu policijski službenici, koji u skladu s prethodnim evaluira kandidate u različitim test situacijama.
- (3) *Stručnjaci koje provode relevantne testove* kao što su razgovor, skupne rasprave, primjeri analitičkog rješavanja problema, pismeni zadaci, igranje uloga i individualno izlaganje kako bi procijenili reagiranje kandidata na pritisak, odnosno njihovo funkcioniranje u stresnim situacijama.

Postupak odabira kandidata za kontakt-policajce odvijat će se u tri faze:

**Prva faza** razumijeva utvrđivanje popisa poželjnih osobina ličnosti i vještina kontakt-policajca kako bi se moglo znati što se uopće psihološkim i drugim oblicima testiranja i provjere traži. Bez obzira na instrumentarij, standardi ili kriteriji koji će biti korišteni u svrhu odabira kontakt-policajaca moraju biti jasno vezani uz njihov budući posao, odnosno moraju imati prediktivnu validnost. Pri tome treba imati na umu da zapravo mjerimo neke prošle karakteristike ponašanja kandidata sa svrhom predviđanja njihovog budućeg ponašanja.

**Druga faza** obuhvaća informiranje svih djelatnika temeljne policije u eksperimentalnim policijskim postajama s projektom *Policija u zajednici* kao i s osnovnim kriterijima odabira kontakt-policajaca (pet godina policijskog staža, odsutnost disciplinskih neurednosti, dobrovoljnost i dr.). Taj je postupak uglavnom fokusiran na identificiranje negativnih karakteristika, a sljedeći na identificiranje pozitivnih karakteristike kandidata. O tome treba voditi računa prilikom kreiranja instrumentarija za konačni odabir kandidata.

Pri opisivanju profila kontakt-policajca policijskim službenicima na pet eksperimentalnih područja treba nužno objasniti zašto se traže baš takve vještine i sposobnosti, odnosno elementi profila kontakt-policajca vezani uz konkretni opis njegovih zadaća. Drugim riječima, treba im predočiti analizu tog posla s aspekta njegovog ostvarenja, ali i s aspekta pripreme za taj posao. Policijskim službenicima treba predočiti kakav će biti sustav pozitivnog potkrepljenja za one koji će se odlučiti na taj proces, odnosno koji će uspješno učiti i pripremati se za kontakt-policajca, a onda i učinkovito provoditi zadaće kontakt-policajca u praksi.

**Treća faza** jest neposredni odabir kandidata na temelju provjere, primjene modela procjene rizika i situacijskog testiranja.

Svi oblici testiranja kandidata za kontakt-policajce moraju biti vezani uz njihov budući posao te potpuno nediskriminatorni. Postupak odabira kandidata provodit će se na sljedeće načine:

- pisani test,
- usmeni intervju,
- provjera,
- psihološka testiranja,
- zdravstveni pregled (u slučaju konkretno utvrđene potrebe).

Treba paziti da se procesom odabira policijskih službenika za kontakt-policajce ne stvori atmosfera "razdora" među policijskim službenicima eksperimentalnih policijskih postaja. To se može postići tako da se policijskim službenicima objasni da se ne traže "najpametniji, najobrazovaniji, najviše kvalificirani, najuspješniji" i sl., nego se traže oni čije vještine i sposobnosti najbolje odgovaraju

vrijednostima i potrebama koncepcije policije u zajednici. Pri tome se mora naglasiti da to ne znači kako ostali policijski službenici "ne valjaju", nego samo da posjeduju one vještine i sposobnosti koje unutar modela policije u zajednici nisu primarno važne, ali su zato bitne u okviru nekog drugog stila policijskog funkcioniranja. Policijske službenike će se prije početka procesa odabira za kontakt-policajce nedvosmisleno upozoriti kako se njihovim osobnim karakteristikama, znanjima, vještinama i sposobnostima neće davati pozitivni i negativni predznaci, nego će se njihove kvalitete stavljati u kontekst zahtjeva i potreba specifične koncepcije kao što je policija u zajednici.

#### *Nositelji*

- Stručni tim Visoke policijske škole,
- Radna skupina za planiranje, provođenje i praćenje pilot-projekta,
- načelnici policijskih postaja obuhvaćenih pilot-projektom.

*Rok izvršenja:* od 24. veljače do 18. ožujka 2003. godine.

**Napomena:** na prijedlog stručnog tima Visoke policijske škole, Radna skupina utvrdit će kriterije i postupak odabira kandidata za kontakt-policajce, što će kao prilog biti sastavni dio ovog nacrta Projekta.

### **3.1.9. Obuka kontakt-policajaca**

#### *Opis*

Osim kvalitetnog informiranja svih djelatnika policijskih postaja u pilot-projektu, nakon odabira kandidata za kontakt-policajce, bit će potrebno provesti posebni program obuke radi osiguranja zadovoljavajuće razine stručne i socijalne kompetencije kandidata. Obuka će obuhvatiti procese edukacije i treninga koji moraju biti utemeljeni na karakteristikama postojećeg stanja kao polazišta za primjenu novih tehnika rada i biti sasvim određeni. U mnogim programima obuke policija u zajednici bit će prezentirana policijskim službenicima u općim terminima i na općoj razini, što je svakako potrebno, ali ne i dovoljno. Zbog toga u obuci kontakt-policajaca treba predvidjeti konkretne sadržaje vezane uz modalitete rada te primjere iz prakse.

Za kontakt-policajce u pilot-projektu predviđa se obuka u trajanju od 3 tjedna (75 sati **predavanja** uz 45 sati **vježbi** i **mentorskog rada**), kroz sljedeća nastavna područja:

- Policija u zajednici,
- Kriminologija,

- Prevencija kriminaliteta,
- Socijalna psihologija,
- Komunikologija,
- Prevencija stresa i traume,
- Rješavanje problema,
- Aktiviranje zajednice,
- Organiziranje i rukovođenje,
- Etika,
- Ljudska prava,
- Policijske ovlasti,
- Lokalna uprava i samouprava.

#### ***Nositelji***

- Stručni tim Visoke policijske škole,
- Radna skupina za planiranje, provođenje i praćenje pilot-projekta,
- Ravnateljstvo policije MUP-a,
- Odjel za stručno usavršavanje i specijalizaciju Policijske akademije.

***Rok izvršenja:*** za izradu plana i programa obuke 3. ožujka 2003. godine a za provedbu plana i programa obuke od 24. ožujka do 11. travnja 2003. godine

***Napomena:*** Prijedlog plana i programa obuke za kontakt-policajce izradit će Odjel za stručno usavršavanje i specijalizaciju Policijske akademije u suradnji sa Stručnim timom Visoke policijske škole i Upravom policije, a odobrit će ga Radna skupina za planiranje, provođenje i praćenje pilot-projekta. Plan i program obuke za kontakt-policajce bit će sastavni dio nacрта ovog Projekta.

### **3.1.10. Anketiranje policijskih rukovoditelja**

#### ***Opis***

Radi utvrđivanja mišljenja i stavova policijskih rukovoditelja o procesu promjena, njihovoj spremnosti za prihvaćanje i aktivno uključivanje u taj proces te njihovoj ocjeni kvalitete pojedinih planiranih aktivnosti, u policijskim upravama obuhvaćenim pilot-projektom provest će se anonimno anketiranje. Anketa će obuhvatiti i druga područja za policijsku organizaciju poput kvalitete policijske odore i opreme za rad, odnosa unutar policijske organizacije, ocjene uspješnosti obavljanja poslova, percipiranja problema i drugih pitanja. Rezultate anketiranja koristit će Radna skupina za planiranje, provođenje i praćenje pilot-projekta radi odabira i predlaganja najboljih rješenja u organizaciji i meto-

dologiji rada temeljne policije te u predlaganju izmjena i dopuna podzakonskih akata koji normativno uređuju rad policije.

***Nositelji***

- Radna skupina za planiranje, provođenje i praćenje pilot-projekta,
- Stručni tim Visoke policijske škole,
- Odjel za analitiku i razvoj Ministarstva unutarnjih poslova.

***Rok izvršenja:*** od 15. travnja do 12. rujna 2003. godine.

### ***3.1.11. Istraživanje stavova i ponašanja policijskih službenika***

***Opis***

Na području policijskih postaja obuhvaćenih pilot-projektom bit će provedeno istraživanje stavova policijskih službenika o stanju sigurnosti na području njihove postaje i osnovnim sigurnosnim problemima, odnosima s građanima i mogućnostima pozitivnih promjena. Istraživanje će obuhvatiti i područja stručnog usavršavanja, kvalitete obavljanja poslova policije i odnosa unutar policijske organizacije, kvalitete odore i opreme za rad te stavova o plaćama, uvjetima rada i napredovanja u službi. S obzirom na to da će srodno istraživanje biti naknadno provedeno i s građanima istog područja, bit će korisno uočiti u čemu se policajci i građani slažu, odnosno ne slažu. Rezultate anketiranja koristit će Radna skupina za planiranje, provođenje i praćenje pilot-projekta radi odabira i predlaganja najboljih rješenja u organizaciji i metodologiji rada temeljne policije, ali i rukovoditelji policijskih uprava radi lakšeg uočavanja i otklanjanja uočenih problema u policijskoj organizaciji.

***Nositelji***

- Radna skupina za planiranje, provođenje i praćenje pilot-projekta,
- stručni tim Visoke policijske škole,
- načelnici policijskih uprava i postaja obuhvaćenih pilot-projektom.

***Rok izvršenja:*** od 24. ožujka do 12. rujna 2003. godine.

### ***3.1.12. Provođenje pilot-projekta***

***Opis***

U vremenu od 15. travnja do 12. rujna 2003. godine rad policijskih službenika koji su s uspjehom završili program obuke za kontakt-policajce, organizirat

će se sukladno privremenom prijedlogu uspostave teritorijalnih sektora u policijskim postajama obuhvaćenim pilot-projektom. Prema istom privremenom prijedlogu organizirat će se i rad pripadnika temeljne policije raspoređenih na ophodne rajone. Sve policijske uprave i postaje obuhvaćene pilot-projektom odredit će po jednog rukovoditelja koji će svakodnevno pratiti i usmjeravati rad kontakt-policajaca i rad drugih pripadnika temeljne policije te održavati stalnu komunikaciju s predstavnicima Radne skupine za planiranje, provođenje i praćenje pilot-projekta. Tijekom provođenja pilot-projekta policijske uprave jednom mjesečno će načiniti izvješće o radu u kojem će detaljno prikazati zapažanja policijskih službenika, rukovoditelja i građana o novom modelu rada i iskazati ocjenu uspješnosti u komparaciji s dosadašnjim modelom rada. U istim izvješćima predlagat će određene korekcije u provođenju modela rada na teritorijalnom sektoru i opisivati probleme uočene tijekom provođenja pilot-projekta. Predstavници Radne skupine temeljem tih izvješća i neposredno – uvidom u rad na eksperimentalnom području, pratit će odvijanje pilot-projekta i u suradnji s rukovoditeljima policijskih uprava davati potrebna pojašnjenja i upute.

#### *Nositelji*

- načelnici policijskih uprava i postaja obuhvaćenih pilot-projektom,
- Radna skupina za planiranje, provođenje i praćenje pilot-projekta,
- Uprava policije MUP-a.

*Rok izvršenja:* od 15. travnja do 12. rujna 2003. godine.

### **3.2. Implementacija modela na nacionalnoj razini**

Već smo naglasili kako će Radna skupina za planiranje, provođenje i praćenje ovog projekta kontinuirano pratiti odvijanje pilot-projekta u suradnji s rukovoditeljima policijskih uprava i postaja u kojima se odvija. Paralelno s tim, u suradnji s predstavnicima policija Njemačke, Velike Britanije i Slovenije, razmijenit će iskustva o njihovom ustroju, organizaciji i načinu rada, a također će na pogodan način koristiti rezultate anketiranja i istraživanja javnog mnijenja. Na tim osnovama izradit će konačne prijedloge izmjena i dopuna Uredbe o unutarnjem ustrojstvu MUP-a, Pravilnika o unutarnjem redu MUP-a, Uredbe o plaćama policijskih službenika, Pravilnika o nagradama MUP-a, Pravilnika o postupku ocjenjivanja i evidentiranja ocjena policijskih službenika i Upute o ustrojstvu i metodologiji rada na teritorijalnom sektoru. Navedene prijedloge će, prije upućivanja u proceduru donošenja, uputiti na uvid i mišljenje načelnicima policijskih uprava.

Osim navedenog, temeljem provedenog plana i programa obrazovanja kontakt-policajaca u pilot-projektu i iskustava iz provođenja pilot-projekta, izradit će Plan i program obuke za kontakt-policajce koji će biti pretpostavka za implementaciju modela na nacionalnoj razini.

Početak implementacije modela na nacionalnoj razini ovisit će o procesu prihvaćanja izmjena i dopuna navedenih podzakonskih akata i raspoloživim materijalnim sredstvima, a implementacija modela bit će također planirana kroz zasebni plan aktivnosti. Realno je očekivati kako će proces implementacije otpočeti potkraj ove godine te će trajati oko godinu dana. Odluku o tome, na prijedlog ravnatelja policije, donijet će ministar unutarnjih poslova.

#### 4. LITERATURA I IZVORI

- Baum, D. (2000) **Freischwebend oder bürgernah? – Die Bedeutung von Akzeptanz und Bürgerbeteiligung bei der kriminalpräventiven Arbeit vor Ort.** Ministarstvo unutarnjih poslova i sporta Rheinland-Pfalz.
- Brodeur, J. P. (ed.) (1998) How to Recognize Good Policing. **Problems and Issues.** Thousand Oaks. CA: SAGE Publications.
- Bursik, R. J., Grasmick, H. G. (1993) **Neighborhoods and crime: The dimensions of effective community control.** New York: Lexington Books.
- Cajner Mraović, I. (2001) Neke teorijske i praktične pretpostavke mijenjanja uloge policije u lokalnoj zajednici tijekom 20. st. – lekcije za 21. st. **Policija i sigurnost.** 1-6:98.-110.
- Chatterton, M., Rogers, M. (1989) Focused Policing. R. Morgan and D. Smith (eds.). **Coming to Terms with Policing.** London: Routledge.
- Chicago Community Policing Evaluation Consortium. (1995) **Community policing in Chicago, year two.** Chicago: Illinois Criminal Justice Information Authority.
- Cordner G. W. (1988) A Problem – Oriented Approach to Community – Oriented Policing. **Community Policing: Rhetoric or Reality?** J. R. Greene, S. D. Mastrofski (eds.). New York: Praeger, pp. 135.-152.
- Cordner, G. W. (1986) Fear of Crime and the Police: An Evaluation of a Fear – Reduction Strategy. **Journal of Police Science and Administration.** 14: 223.-233.
- Eck, J. E., Rosenbaum, D. P. (1994) The new police order: Effectiveness, equity, and efficiency in community policing. D. P. Rosenbaum (ed.). **The challenge of community policing: Testing the promises** (pp. 3.-23.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Eck, J. E., Spelman, W., Hill, D., Stephens, D. W., Stedman, J. R., Murphy, G. R. (1987) **Problem Solving: Problem – Oriented Policing in Newport News.** Washington, D. C.; Police Executive Research Forum.
- Feuerhelm, Wolfgang (2001) – **Effektivvoll oder nur nett?** Zur Bedeutung der Evaluation kriminalpräventiver Projekte, Ministarstvo unutarnjih poslova i sporta Rheinland-Pfalz.
- Goldstein, H. (1990) **Problem–Oriented Policing.** New York: Mc Graw-Hill, Inc.
- Goldstein, H., Susmilch, C. E. (1981): The Problem – Oriented Approach to Improving Police Service: A Description of the Project and an Elaboration of the Concept **Vol. 1 of the Project on Development of a Problem – Oriented Approach to Improving Police Service.** Madison, Wis.: University of Wisconsin Law School.

- Greene, J. R., Taylor, R. B. (1988) Community – based policing and foot patrol: Issues of theory and evaluation. J. R. Greene, S. D. Mastrofski (eds.). **Community policing: Rhetoric or reality?** New York: Praeger.
- Home Office (1993) **Police Reform. A Police Service for the Twenty – First Century.** London: HMSO.
- Jäger, J. (2001) **Konzeptionelle und regionale Voraussetzung kriminalpräventiver Projekte.** Ministarstvo unutarnjih poslova i sporta Rheinland-Pfalz.
- Kepplinger, H. M. (2000) **Ursachen und Wirkung der Kriminalitätsberichterstattung.** Ministarstvo unutarnjih poslova i sporta Rheinland-Pfalz.
- Klockars, C. B. (1988) **The rhetoric of community policing.** J. R. Greene, S. D. Mastrofski (eds.). Community policing: Rhetoric or reality? (pp. 239.-258.). New York: Praeger.
- Maning, P. K. (1978) The Police: Mandate, Strategies and Appearances. U: Manning, P. K., Von Mannen, J. (eds.). **Policing: A View From The Street.** Santa Monica, CA: Good Year Publishing.
- Modly, D. (1996) Pozornik danas. **Policija i sigurnost.** 3:314.–317.
- Reiner, R. (1994) Policing And The Police. U: Maguire, M., Morgan, R., and Reiner, R. (eds.). **The Oxford Handbook of Criminology** (1<sup>st</sup> ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Skolnick, J. H., Bayley. D. H. (1986) **The New Blue Line: Police Innovation in Six American Cities.** New York: The Free Press.
- Skolnick, J. H., Bayley, D. H. (1988a) Community Policing: Issues and Practices around the World. National Institute of Justice. **Issues and Practices.** Washington, D. C.: U. S. Department of Justice.
- Taft, P. B., Jr. (1986) **Fighting Fear: The Baltimore County C.O.P.E. Project.** Washington, D. C.: Police Executive Research Forum. Pamphlet.
- Trojanowicz, R., Bucqueroux B. (1998) **Community Policing: How to Get Started.** Cincinnati: Anderson Publishing.
- Trojanowicz, R., Kappler, V. E., Gaines, L. K. (2002) **Community Policing: A Contemporary Perspective.** Cincinnati: Anderson Publishing.

About Community Policing.

*<http://www.communitypolicing.org/about2.html>*

About the Office of Community Oriented Policing Services (COPS).

*<http://www.communitypolicing.org/about3.html>*

Frequently Asked Questions: About Community Policing

*<http://www.concentric.net/~dwoods/faq.htm>*

Recruitment and Selection for Community Policing.

*<http://www.communitypolicing.org/recruit/indeks.html>*

Strategic Planning for Community Policing.

*<http://www.communitypolicing.org/strategic/indeks.html>*

The Police Organization in Transition

*<http://www.communitypolicing.org/pforgrans/indeks.html>*

What's Policing Achieved Through Strategic Planning

*<http://www.communitypolicing.org/works/indey.html>*







# SADRŽAJ

<b>PREDGOVOR</b> .....	IX
<b>1. OKVIR I SMJERNICE ZA DJELOVANJE</b> .....	1
<b>1.1. Opis sadašnjeg stanja</b> .....	1
<b>1.2. Prijedlog novog modela operativno-preventivnog rada na teritorijalnom sektoru</b> .....	17
1.2.1. Prijedlog nove podjele područja teritorijalnog sektora .....	17
1.2.2. Kontaktni rajon.....	19
1.2.3. Način rada kontakt-policajca na kontaktnom rajonu.....	20
1.2.4. Način i dinamika provođenja projekta .....	24
1.2.5. Teoretska i praktična relevantnost modela .....	24
<b>2. STRATEŠKI PLAN</b> .....	27
<b>2.1. Načela</b> .....	27
<b>2.2. Vizija</b> .....	28
<b>2.3. Misija</b> .....	29
<b>2.4. Vrijednosti</b> .....	29
<b>2.5. Ciljevi</b> .....	31
<b>2.6. Moguće poteškoće i njihovo prevladavanje</b> .....	31
2.6.1. Potencijalni rizici .....	31
2.6.2. Organizacijska ograničenja .....	32
2.6.3. Očekivanja javnosti u odnosu na policiju .....	33
<b>3. PLAN AKTIVNOSTI</b> .....	37
<b>3.1. Pripreme i provođenje pilot-projekta</b> .....	37
3.1.1. Definiranje proračuna pilot-projekta .....	37
3.1.2. Usklađivanje podzakonskih akata koji normativno uređuju rad temeljne policije.....	37
3.1.3. Informiranje policijskih rukovoditelja o pilot-projektu.....	38
3.1.4. Informiranje policijskih službenika na svim razinama o pilot-projektu.....	39
3.1.5. Informiranje javnosti o planiranju i provođenju pilot-projekta.....	40
3.1.6. Informiranje građana na području gdje će se provoditi pilot-projekt o njegovim pripremama i provođenju .....	40

3.1.7. Izrada privremenog prijedloga nove rajonizacije teritorijalnih sektora u policijskim postajama obuhvaćenim pilot-projektom.....	41
3.1.8. Odabir kandidata za kontakt-policajce .....	42
3.1.9. Obuka kontakt-policajaca.....	44
3.1.10. Anketiranje policijskih rukovoditelja.....	45
3.1.11. Istraživanje stavova i ponašanja policijskih službenika .....	46
3.1.12. Provođenje pilot-projekta.....	46
<b>3.2. Implementacija modela na nacionalnoj razini .....</b>	<b>47</b>
<b>4. LITERATURA I IZVORI.....</b>	<b>49</b>