

Cajner Mraović – Faber – Volarević / Strategija djelovanja *Policija u zajednici*

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

5 000 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)

CAJNER Mraović, Irena

Strategija djelovanja policija u
zajednici / Irena Cajner Mraović, Vladimir
Faber, Goran Volarević. - Zagreb :
Ministarstvo unutarnjih poslova Republike
Hrvatske, Policijska akademija, 2003.

Bibliografija.

ISBN 953-161-150-5

1. Faber, Vladimir 2. Volarević, Goran
I. Policija -- Hrvatska -- Reforma
II. Kriminalitet -- Suzbijanje -- Strategije
III. Policija u zajednici -- Načela djelovanja

430206071

ISBN 953-161-150-5

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

**STRATEGIJA DJELOVANJA
*POLICIJA U ZAJEDNICI***

Zagreb, 2003.

PREDGOVOR

Strategija djelovanja *Policija u zajednici* sveobuhvatan je proces promjena u policiji u užem, a u Ministarstvu unutarnjih poslova u širem smislu, koje su nastavak reformi policije (MUP-a) započetih 2000. godine. Ciljevi pokrenutih promjena bili su:

- depolitizirati policiju,
- demilitarizirati policiju,
- profesionalizirati policiju,
- zadržati razinu učinkovitosti i
- unaprijediti ekonomičnost u radu.

Krajnji cilj ovog procesa jest transformacija iz tradicionalnog policijskog modela u model djelovanja policije u zajednici i izgradnja kompatibilnog modela organizacije rada policije u odnosu na zapadnoeuropske standarde.

Za ostvarenje zadanog cilja, objektivno gledajući, nisu dostatne samo promjene u policiji, već i u cjelokupnoj društvenoj zajednici, pa zbog toga projekciju planiranih promjena treba gledati kao dugotrajni proces kojeg nije moguće precizno vremenski odrediti. Temeljem prosudbe stanja u policiji (društvu) te iskustva zemalja, koje su provele proces implementacije policije u zajednici, predviđeno optimalno razdoblje za planiranje i provedbu promjena je više godina (najmanje pet).

No, valja imati na umu da će potpuna implementacija modela djelovanja policije u zajednici, odnosno policije kao javnog servisa građana, zahtijevati permanentnu interakciju policije i zajednice, te mijenjanje struktura i načina suradnje policije i zajednice u skladu s izazovima novog vremena i suvremenih društvenih promjena.

Pod pritiskom javnosti, kao dio procesa ukupne demokratizacije društva, i kao odgovor na zahtjeve koje su građani postavljali prema političkim strukturama i strukturama državne uprave, model djelovanja policije u zajednici (poznat kao *Community Policing*¹ u engleskom govornom području i *Bürgernahe Polizei*² u njemačkom) osamdesetih i devedesetih godina dvadesetog stoljeća uspješno je implementiran u skandinavskim zemljama, Velikoj Britaniji, SR Njemačkoj i drugim zemljama Europske unije te u Sjedinjenim Američkim Državama, Australiji i Kanadi, odnosno u zemljama razvijenih i stabilnih demokracija. Iako se gotovo svi policijski teoretičari i policijski rukovoditelji iz policijske prakse navedenih zemalja slažu da je takav model organizacije i djelovanja policije i naj-

¹ U slobodnom prijevodu "Djelovanje policije u zajednici".

² U slobodnom prijevodu "Policija bliska građanima".

bolji model uopće (preporučuju ga tranzicijskim zemljama), istodobno upozoravaju i na moguće rizike i teškoće ako bi se procesu transformacije prišlo stihijski i neplanirano. Stoga kao osnovnu pretpostavku uspjeha preporučuju osmišljavanje procesa planiranja, kreiranja, razvitka i implementacije policije u zajednici, koji zahtijeva adekvatno pripremljene policijske službenike (policijske strukture) i građane, što se ne može ostvariti "preko noći". Stoga je Strategija djelovanja *Policija u zajednici* podijeljena u šest projekata. Prije svih, *Reforma operativno–preventivnog rada policije u odori*, kao najzahtjevniji projekt. Potom *Unapređenje i razvitak kriminalističke prevencije*. Treći projekt *Organizacija komunalne prevencije* policija neće moći sama realizirati, već će biti potrebno uključivanje svih institucija, a posebno lokalne uprave i samouprave. Premda su u posljednjih godinu dana znatno unaprijeđeni odnosi s javnošću, procjena je kako *Reformu odnosa s javnošću* treba nastaviti, posebno ustrojavanjem i pozicioniranjem odnosa s javnošću, a posebno odnosa s medijima, po policijskim upravama ovisno o njihovoj kategoriji. *Reforma sustava policijskoga obrazovanja* i *Unutarnja demokratizacija policije* također su sastavni dijelovi sljedećih koraka zaokruživanja reforme Ministarstva unutarnjih poslova.

No, bez obzira na složenost procesa promjena u policiji i društvenoj zajednici, svi se slažu da netko mora učiniti prvi korak. S pravom možemo postaviti pitanje zašto ga u Republici Hrvatskoj ne bi učinila policija? Naime, hrvatska policija u svojoj se bliskoj prošlosti može pohvaliti velikom, pa čak i povijesnom ulogom u procesu stvaranja i obrane samostalne i demokratske države. Upravo zbog toga imamo pravo, ali i obvezu, prednjačiti u tranzicijsko–reformskom procesu na putu Hrvatske kao ravnopravnog partnera u europskim i svjetskim integracijama.

MINISTAR
Sime Lučin



U Zagrebu, 10. prosinca 2002.

UVODNA NAPOMENA

Ministar unutarnjih poslova gospodin Šime Lučin Odlukom broj: 511–01–22–25717/18–02. od 17. listopada 2002. godine i Odlukom broj: 511–01–22–970/10–03. od 27. siječnja 2003. godine osnovao je Radnu skupinu za pripremu, izradu i praćenje Strategije djelovanja *Policija u zajednici* u sljedećem sastavu:

1. Ranko Ostojić, ravnatelj policije, voditelj radne skupine,
2. Vladimir Faber, načelnik Uprave policije, zamjenik voditelja,
3. doc. dr. sc. Petar Veić, načelnik Policijske akademije, član,
4. Milan Pemper, zamjenik ravnatelja policije, član,
5. Damir Kukavica, pomoćnik načelnika Uprave kriminalističke policije, član,
6. Zlatko Sokolar, pomoćnik načelnice Uprave za granicu, član,
7. Sanja Čanković, načelnica Uprave pravnih i kadrovskih poslova, članica,
8. doc. dr. sc. Irena Cajner Mraović, voditeljica Katedre za kriminologiju na Visokoj policijskoj školi, članica,
9. Zinka Bardić, načelnica Odjela za odnose s javnošću, članica,
10. Dražen Ivanušec, načelnik Odjela za unutarnju kontrolu, član,
11. Goran Volarević, načelnik Odjela za analitiku i razvoj, član,
12. Ivan Babić, načelnik PU zagrebačke, član,
13. Krunoslav Borovec, načelnik Ureda načelnika PU zagrebačke, član.

Radna skupina započela je rad odmah nakon prijma Odluke ministra. Strategiju djelovanja *Policija u zajednici* načinili su članovi Radne skupine:
doc. dr. sc. Irena Cajner Mraović, Vladimir Faber i Goran Volarević.

1. OKVIR I SMJERNICE ZA DJELOVANJE

1.1. Ideja o policiji u zajednici

1.1.1. Definicija i temeljne činjenice

1.1.1.1. Što je policija u zajednici

Robert Trojanowicz i Boonnie Bucqueroux dali su sljedeću definiciju policije u zajednici:

"Policija u zajednici je nova filozofija policijskog djelovanja utemeljena na ideji da policijski službenici i građani rade zajedno te da na različite kreativne načine rješavaju aktualne probleme na razini lokalne zajednice koji su vezani uz kriminal, strah od kriminala te različite oblike društvenih poremećaja. Radi se o filozofiji koja u svojoj osnovi ima vjerovanje da postizanje tih ciljeva zahtijeva od policije razvitak novih kvalitetnih odnosa s građanima koji poštuju zakone u sklopu kojih će onda ti isti građani dobiti priliku da definiraju prioritete te da se uključe u različite djelatnosti u svrhu unapređenja ukupne kakvoće života na području gdje stanuju. Dakle, policija u zajednici pomiče fokus policijskog djelovanja s reagiranja na dojave građana na rješavanje problema." (*Trojanowicz, Bucqueroux, 1990:5*)

Robert Trojanowicz bio je vizionar čije djelo nije opterećeno utopističkim idejama kako to često biva kod mnogih vizionara. On je vrlo jasno razumio kako njegova ideja treba i može funkcionirati u praksi. Trojanowicz ne samo da je znao što policiji treba da bi ostala značajnom društvenom institucijom, nego je shvatio i razloge neuspjeha mnogih prethodnih policijskih reformi. U vrijeme kad su on i Bonnie Bucqueroux pisali prvo izdanje svoje knjige o policiji u zajednici, društvo je izgledalo bitno drukčije nego danas. Polazeći od te činjenice, koristimo temeljne ideje začetnika ideje o policiji u zajednici te je prilagođavamo konkretnim okolnostima vremena i društva u kojem živimo, nastojeći pritom očuvati izvorni duh, viziju i praktičnost tog modela.

Policiju u zajednici možemo definirati i na način koji odražava njezine temeljne aspekte. U tom slučaju policija u zajednici je filozofija policijske službe koja je usmjerena na građane kao korisnike usluga, čija je svrha djelovanja poboljšati svoju učinkovitost i pouzdanost tako da se usredotoči na rješavanje problema na razini lokalne zajednice.

1.1.1.2. Što policiju u zajednici čini različitom od policije kakvu danas imamo

Policija u zajednici ne samo da prepoznaje, nego i praktično uvažava potrebu policije za suradnjom s građanima. U sklopu tradicionalnog stila policijskog funkcioniranja komunikacija između policije i građana ograničena je na incidentne i kriminalne situacije. To znači da se građani obraćaju policiji isključivo kad trebaju pomoć, a policija kontaktira građane kad treba od njih određene obavijesti. Policija u zajednici pruža znatno šire mogućnosti komuniciranja policijskih službenika i građana jer predviđa svakodnevne kontakte policijskih službenika i građana, njihovo međusobno upoznavanje i uspostavu povjerenja. Svrha je da građani imaju "svog" policajca putem kojeg uspostavljaju kvalitetnu relaciju prema policiji kao instituciji. Činjenica da poznaju "svog" policajca i s njim redovito komuniciraju čini ih spremnima da u slučaju potrebe daju policiji određene obavijesti.

Na prethodno opisani način ostvaruju se još dvije značajke po kojima se policija u zajednici razlikuje od tradicionalne policije, a to je učinkovitost u rješavanju tekućih problema te naglasak na prevenciji kriminaliteta.

1.1.1.3. Kako funkcionira policija u zajednici

S obzirom na to da se policija u zajednici značajno oslanja na **uključenost građana**, ključna djelatnost jest **policijska ophodnja**, a ključne osobe su **kontakt-policajci**. Oni su uspostavljaju odnose povjerenja s građanima, što i jest bit policije u zajednici jer oni provode proširene policijske zadaće (ne samo otkrivanje i rješavanje kaznenih djela, nego i uočavanje i rješavanje različitih problema koji ne moraju nužno biti kriminalnog obilježja).

Važno je uočiti kako se provedbom modela *policija u zajednici* događaju promjene ne samo na razini ponašanja policijskih službenika i građana, već se zapravo radi o promjenama na razini stavova, vjerovanja, vrijednosnog sustava i, konačno, samog identiteta. Najlakše mijenjamo ponašanje, ali za sve ostalo potrebno je više napora i vremena. Dakle, policija u zajednici je model čiji se pozitivni rezultati ne mogu odmah primijetiti, ali imaju dugoročno obilježje.

1.1.1.4. Kako započeti s policijom u zajednici

Ne postoji jedinstveni "recept" za uspješnu provedbu modela policije u zajednici. Naime, modaliteti transformacije tradicionalne policije u policiju u zajednici bitno će ovisiti o aktualnom stanju određene policijske organizacije i o konkretnom društvenom stanju. Ipak, postoje određeni zahtjevi kojih bi se va-

ljalo pridržavati u postupku implementacije policije u zajednici bez obzira na navedena dva čimbenika. Ti zahtjevi odnose se na pažljivo planiranje, komunikaciju, suradnju, koordinaciju i evaluaciju. Najkraće rečeno, kad se krene s provedbom modela policija u zajednici temeljna je zadaća svih sudionika međusobna suradnja, odnosno razmjena obavijesti kojima raspolažu i razvijaju međusobne odnose suradništva (bitna je povratna obavijest). Kvalitetno komuniciranje temelj je za ostvarenje svih ostalih zahtjeva (suradnja, uskladba djelovanja itd.) i ono jest najčešće ona "spona koja nedostaje", i to kako unutar policijske organizacije tako i izvan nje, odnosno na razini društvene zajednice. Dakle, već uspostava kvalitetnog komuniciranja bit će značajna promjena za policiju, ali i za građane koji su u suvremenom društvu izrazito otuđeni – međusobno i jedni od drugih.

1.1.2. Podrijetlo ideje

Jedan od glavnih strahova policijskih rukovoditelja jest porast nasilja, posebice u velikim gradovima. **Policija se nalazi pod velikim pritiscima javnosti koja je, uslijed sve veće osviještenosti glede ljudskih prava, danas vrlo osjetljiva na različite vrste nasilja koja se tradicionalno nisu smatrala društvenim već privatnim problemom** (npr. nasilje u obitelji, nasilje nad djecom). Danas su nasilju sklone osobe sve mlađe dobi, a zbog dostupnosti oružja načini nasilja sve su suroviji. Stanje je složenije u poratnom tranzicijskom društvu kao što je naše, gdje je uslijed brojnih gospodarskih i socijalnih problema među stanovništvom prisutno zamjetno nezadovoljstvo, dakle frustracija, što je potencijal za nasilno ponašanje. S obzirom na narav svog posla, policija se svakodnevno susreće s tim problemima te je svjesnija potencijalnih rizika u društvu od bilo koje druge društvene službe ili institucije.

Javnost, osobito mediji, često prozivaju policiju zbog nasilja i inih devijantnih oblika ponašanja pri čemu se gotovo isključivo govori o neučinkovitosti policije, a vrlo se malo pozornosti u obrazloženju aktualnog stanja pridaje aktualnom društvenom kontekstu. Na taj način se kod građana potiču loše predodžbe o policiji, što izravno utječe na razinu njihove (ne)spremnosti da policiji prijavljuju kaznena djela, različite sumnjive osobe ili okolnosti i da na neki drugi način pružaju svoju pomoć i potporu policiji. Kako policija svoje djelovanje dobrim dijelom temelji na saznanjima i obavijestima koje dobiva od građana, sve slabija suradnja građana s policijom dodatno otežava policijsko djelovanje, što onda u javnosti izaziva nove kritike. Drugim riječima, **pod pritiskom nagomilanih problema u društvenoj zajednici i selektivnog pristupa prikazu policije u sredstvima javnog priopćavanja, policija sve teže ispunjava svoje zadaće tradicionalnim metodama rada.**

Policijski rukovoditelji nalaze se u situaciji vrlo teškog odabira. Naime, u opisanim okolnostima oni se mogu odrediti da *ništa ne mijenjaju u načinu rada*, što ih, s jedne strane, lišava izlaganja novim rizicima, ali, s druge strane, postupno vodi u daljnje pogoršanje stanja. Druga je mogućnost da policijski rukovoditelji *odluče odstupiti* od tradicionalne metodologije policijskog djelovanja i raditi na razvitku novih pristupa policijskom poslu prilagođenih potrebama i problemima suvremenog društva. Naravno, time se izlažu opasnosti od neuspjeha, ali i dopuštaju mogućnost pomaka nabolje.

Život u suvremenim velikim gradovima, pa tako i u Hrvatskoj, obilježen je određenim teškoćama i rizicima kao što su:

- **napučenost** (veliki broj ljudi na maloj površini),
- visok stupanj **doseljavanja** novih stanovnika, što dalje producira nezaposlenost, nedostatak infrastrukture (vrtići, škole, zdravstvene ustanove, prometnice ...), neodgovarajuće stanovanje itd.,
- **heterogenost stanovništva** (ljudi različitog sociokulturnog iskustva i navika),
- **otuđenost stanovnika** (ljudi se međusobno ne poznaju i ne vode brigu jedni o drugima pa je tako, primjerice moguće da se usred dana iz stana otuđi bijela tehnika, namještaj i druge vrijednosti, a da nitko ne reagira),
- **anonimnost** (jedinka se gubi u masi, što potiče devijantno ponašanje).

Prethodno izdvojena obilježja života u velikim gradovima izravno utječu i na rad policije jer u tom mnoštvu sve je manje građana spremnih da međusobno komuniciraju, pa tako i s društvenim institucijama. Zbog birokratizacije suvremeno društvo obilježava pojava individualne, ali i institucionalne anomije – društvene službe i institucije postaju glomazni tromi sustavi, koji se sve više udaljavaju od svojih korisnika i postaju sami sebi svrhom.

Očigledno je kako u **suvremenom društvu zamjetno zakazuju mehanizmi formalnoga socijalnog nadzora. Zbog načina života slabe, a u velikim gradovima gotovo i nestaju, mehanizmi neformalnoga socijalnog nadzora.** Riječju, suvremeno je društvo obilježeno kao **nesigurno društvo**.

Rezultati znanstvenih istraživanja provedenih na Visokoj policijskoj školi i nekih anketa javnog mnijenja u našoj zemlji, baš kao i rezultati srodnih inozemnih studija pokazuju kako građani kao najveće probleme u svom životnom okruženju vide subjektivnu (ne)sigurnost, različite probleme poremećaja u ponašanju, nedjelotvornost komunalnog i javnog reda, oštećenja i uništenja javne imovine ... Riječ je, dakako, o problemima i poslovima koji su na dnu liste tradicionalnih policijskih prioriteta, a rangiranje problema različito je od grada do grada, regije do regije i zahtijeva decentraliziranu i debirokratiziranu policijsku reakciju, a potom i akciju. Rezultati znanstvenih istraživanja stavova i očekivanja hrvatskih građana

na u odnosu na policiju, što je provela Visoka policijska škola, pokazuju kako naši sugrađani policijske službenike ne vide samo kao "borce protiv kriminala" nego im pripisuju znatno šire uloge u skrbi za sigurnost društvene zajednice.

Jedna od tradicionalnih zabluda svakako je i omalovažavanje tzv. sitnijih problema na terenu, odnosno podcjenjivanje pitanja javnog reda i različitih poremećaja u ponašanju. Jasno je da se niti jedan problem ne rješava sam po sebi, naprotiv, praveći se dane postoji on raste i postupno prerasta u ozbiljan problem koji je bio puno lakše rješiv u začetku. Uostalom, iz policijske prakse znano je kako četvrti u kojima ugostiteljski objekti rade dugo u noć, gdje se tolerira prekršaj točenja alkohola alkoholiziranim osobama, maloljetnicima i djeci, gdje se glasno reproducira glazba, tolerira nered u prometu u mirovanju, toleriraju "ulične utrke", "reket" i drugi oblici bezakonja, s vremenom postaju četvrti u kojima se događaju najteža kaznena djela. Iz popisa asocijalnih i nedopuštenih oblika ponašanja vidljivo je da je uz policiju potreban angažman šire društvene zajednice: gradskih ureda, javnih gradskih poduzeća, inspeksijskih službi, prosvjetnih i socijalnih službi, državnog odvjetništva, prekršajnih sudova, pa i medija.

1.1.3. Temeljne postavke

Robert Trojanowicz i Bonnie Bucqueroux (1990.) definirali su sljedećih deset temeljnih postavki policije u zajednici:

- (1) Policija u zajednici je istodobno filozofija i organizacijska strategija koja policiji i građanima dopušta suradnju na nove načine u rješavanju problema kriminaliteta, straha od kriminaliteta te društvenih i fizičkih poremećaja na razini lokalne zajednice. Ova filozofija počiva na vjerovanju kako građani koji poštuju zakone zaslužuju uključivanje u djelovanje policije, odnosno oni mogu biti korisni suradnici policijskim službenicima te im mogu pružiti vrlo važnu potporu. Policija u zajednici temelji se i na vjerovanju kako rješavanje aktualnih društvenih problema zahtijeva oslobođenje građana i policije od tradicionalnih granica koje su im onemogućavale istraživanje novih kreativnih načina suprotstavljanja društvenim problemima.
- (2) Policija u zajednici kao organizacijska strategija zahtijeva da svatko u policiji, uključujući tu ovlaštene i neovlaštene osobe, pronađe svoj način provedbe ove filozofije u praksi u sklopu dnevnih radnih obveza. Riječ je o jednom suptilnom pomaku u pristupu profesionalnom djelovanju jer se od policijskih službenika više ne traži postupanje po nalogu i zapovijedi nego se potiče samokreiranje svog profesionalnog

postupanja na najbolji mogući način. Ovakva autonomnost i samoinicijativnost u profesionalnom djelovanju razumijeva i veće poštovanje prema policijskim profesionalcima kako unutar policijske organizacije tako i u javnosti.

- (3) Kako bi u potpunosti mogla implementirati model policije u zajednici, policijska organizacija mora u službu uvesti novi tip policijskog službenika, mi smo ga nazvali **kontakt–policajac**, koji će biti izravna veza između policije i građana. Načelno, taj bi policijski službenik morao biti oslobođen odlaska na intervencije, obavljao bi ophodnju pješice, a službeno bi vozilo koristio samo radi odlaska na određeno mjesto (ne u svrhu ophodnje).
- (4) Bit djelovanja kontakt–policajca jest održavanje svakodnevnih i neposrednih kontakata s građanima koji poštuju zakone na dodijeljenom mu području, kako bi u suradnji s njima mogao istražiti nove načine pristupa suzbijanju kriminala te razviti mogućnosti novih rješenja njihovih briga i problema vezanih uz kriminal, strah od kriminala i različitih vrsta nereda i poremećaja u njihovom susjedstvu. S obzirom na to da je krajnja svrha podizanje opće kakvoće života na razini lokalne zajednice, kontakt–policajac imao bi zadaću ne samo uspostavljati vezu između građana i policije, nego između građana i drugih društvenih institucija kao i između različitih skupina građana.
- (5) Policija u zajednici zapravo je novi način odnosa između policije i građana kojima policija služi. On bi se trebao temeljiti na međusobnom povjerenju. Policija se zanima za teškoće građana i angažira se na njihovom rješavanju kako bi kod građana pobudila zanimanje, motivaciju i potporu za svoj novi koncept djelovanja. Policija u zajednici širi odgovornost policije, ali i inicira odgovornost građana za kakvoću njihovog života te im daje mogućnost da rade na njezinom unapređenju. Angažiranje policije na rješavanju različitih, ne nužno kriminalnih problema, može djelovati kao gubljenje vremena. No, konačna dobit je upravo suprotna: policija će animirati građane i ostale društvene službe i institucije za zajedničko rješavanje različitih problema čime će se policiji osloboditi dragocjeno vrijeme za bavljenje složenim kriminalnim slučajevima.
- (6) Policija u zajednici dodaje vitalni zaštitni element tradicionalnoj reaktivnoj ulozi policije. Kao jedina služba društvenog nadzora koja djeluje 24 sata dnevno, policija mora imati mogućnost brzog reagiranja na različite izgrede i krizne događaje. Ali, policija u zajednici širi policijsku ulogu čime policiji omogućava veći utjecaj na promjene kako bi život u lokalnoj zajednici bio sigurniji već danas i perspektivniji sutra.

- (7) Policija u zajednici naglašava važnost pronalaženja novih načina zaštite života posebno osjetljivih društvenih skupina kao što su djeca, maloljetnici, osobe starije životne dobi, pripadnici manjina, siromašniji građani ..., što razumijeva širenje tradicionalne policijske uloge u društvu. No, upravo to širenje omogućava nove dosege na razini prevencije kriminaliteta. Naime, radi se o skupinama koje su često izložene kriminalnoj djelatnosti, odnosno iz redova osjetljivih društvenih skupina odabiru se često žrtve kaznenih djela i to upravo zato što su pripadnici takvih osjetljivih skupina.
- (8) Policija u zajednici istodobno insistira na uporabi novih tehnologija, ali i na vjerovanju kako ništa nije tako dragocjeno kao čovjek i njegovo djelovanje.
- (9) Policija u zajednici mora postati potpuno integrirani pristup koji uključuje svakoga tko radi u policiji, a ne samo kontakt–policajca. U tom smislu posebno treba paziti da ne dođe do jaza između kontakt–policajaca i ostatka policijske organizacije. Štoviše, kontakt–policajci trebaju biti poveznica između građana i policije. Kako bi sve ovo bilo moguće, potrebne su značajne pretpostavke unutar policijske organizacije među kojima se na prvom mjestu ističe dobra komunikacija te sustav pružanja povratnih obavijesti.
- (10) Policija u zajednici jest decentralizirana i personalizirana policijska služba. Ona prepoznaje činjenicu kako policija ne može izvana nameštati red u društvu nego se nužno mora infiltrirati u zajednicu kako bi onda mogla prepoznati i rješavati njezine probleme.

1.1.4. Temeljne dimenzije

Iako policija u zajednici može imati različite načine i oblike implementacije, čini se da ipak postoji zajednička i uobičajena struktura ovog modela, a čine je četiri dimenzije implementacije:

- filozofska,
- organizacijska i osobna,
- strateška,
- programska.

Sve četiri dimenzije moraju postojati za potpunu implementaciju policije u zajednici. U protivnom se radi o neautentičnom modelu i njegovoj implementaciji u pravom smislu riječi i o improvizaciji koja će prije ili kasnije završiti neuspjehom jer neće moći funkcionirati u praksi.

1.1.4.1. Filozofska dimenzija policije u zajednici

Tradicionalni policijski model polazi od pretpostavke kako je u društvu temeljna zadaća policije održavanje određenog reda i poretka te otkrivanje i rješavanje kaznenih djela. Posljedica takve pretpostavke je birokratska organizacija usmjerena na provedbu zakona. Za takvu organizaciju od krajnjeg ishoda i kakvoće policijskog djelovanja mnogo su važniji kvantificirani rezultati policijskih postupanja kao što su broj uhićenja i otkrivenih kaznenih djela, broj razriješenih kaznenih djela, porast i smanjenje broja kaznenih djela, broj provedenih različitih policijskih mjera (legitimiranja, racije, zasjede i slično) te brzina reakcije na dojavu. Ovakva filozofija prevodi se u reaktivnu policijsku snagu koja ima vrlo malo veze sa svakodnevnim problemima ljudi na određenom području. U konačnici, takva se policija udaljava od građana kojima bi trebala biti na usluzi.

Kad nedjelotvornost tako postavljenog tradicionalnog sustava dosegne kritičnu točku, policijski rukovoditelji počinju tražiti novu filozofiju i nove načine provedbe policijskih zadaća.

Na razini filozofije, policija u zajednici sastoji se od određenih elemenata utemeljenih na zajednici po čemu se ona razlikuje od tradicionalnog policijskog modela, koji uvažava isključivoj policijsku profesiju i ne obraća dostatnu pozornost na društveni kontekst u kojem se ta profesija obavlja. Bit filozofije policije u zajednici obuhvaća:

- proširenje funkcije policije u društvu i njezinu usredotočenost na društvenu zajednicu,
- poticaj od građana,
- zajednički rad,
- uspostavu međusobnog povjerenja,
- raspodjelu moći,
- kreativnost,
- varijacije u različitim četvrtima.

1.1.4.2. Organizacijska i osobna dimenzija

Poželjan profil kontakt–policajca, policijskog službenika koji funkcionira na razini koncepcije policije u zajednici, i to policijskog službenika u ophodnji uključivao bi:

- kulturološku različitost,
- reativnost,
- posredovanje,
- pristupačnost,

- poticajnost,
- neovisnost,
- kritičko razmišljanje,
- sposobnost analitičkog pristupa,
- vještine organiziranja,
- donošenje odluka,
- rješavanje problema,
- timski rad.

Od kontakt–policajca očekuje se sposobnost učinkovita komuniciranja (susreće se s različitim profilom ljudi i s različitim društvenim skupinama) te sposobnost suosjećanja s onima koji imaju drukčije vrijednosti i drukčije ciljeve od većine stanovništva. Nadalje, traži se dalje poznavanje i razumijevanje samog sebe pa onda i drugih ljudi, poznavanje različitih tehnologija, razboritost, obrazovanje i zrelost.

Ostale tražene sposobnosti su:

- ophođenja s ljudima,
- socijalne i interpersonalne vještine,
- rukovođenje,
- motivacija,
- inicijativa,
- integritet.

Od kontakt–policajca se očekuje visoka razina prilagodljivosti te sposobnost da se snađe u različitim situacijama i novim odgovornostima.

Od policijskih rukovoditelja koncepcija policije u zajednici zahtijeva:

- sposobnost rukovođenja,
- sposobnost komuniciranja,
- sklonost slušanju,
- sklonost inovacijama i konzultacijama,
- mentorstvo,
- motivaciju,
- poticanje,
- timski rad,
- rješavanje problema.

Većina zahtjeva navedenih na prethodnoj listi bitna je za koncept "osnaženja", koji je ključan za provedbu modela policije u zajednici. Naime, učinkovita prevencija devijantnog ponašanja ne razumijeva samo usredotočenost na prepoznavanje i uklanjanje rizičnih čimbenika, nego je ključno znati uočiti i po-

taknuti pozitivne zaštitne čimbenike. Taj koncept zahtijeva i širenje informacija, samopromatranje, vještine pravilnog postavljanja ciljeva, podjelu kontrole i uvažavanja različitosti.

U oblikovanju kompetentnog radnog tima vrlo je bitno uključiti motivirane i fleksibilne pojedince koji su sposobni raditi timski, koji su poštenu, povjerljivi, te sposobni i voljni suočavati se s različitim teškoćama na terenu. Poželjno je da tim čine osobe koje su voljne uspostavljati različite veze i odnose u svojem okruženju, koje su sklone promjenama i u stanju su evaluirati vlastitu učinkovitost i učinkovitost čitavog tima.

Kako bi opisani profili policijskih službenika i njihovih rukovoditelja mogli funkcionirati u svakodnevnoj policijskoj praksi, prijeko su potrebne promjene na razini organizacijske strukture i kulture policije. Ovdje se primarno misli na decentralizaciju i debirokratizaciju službe te uspostavu mehanizama dobre i otvorene komunikacije, povratnog izvješćivanja i horizontalnog rukovođenja.

1.1.4.3. Strateška dimenzija

Policija mora razviti strategije s pomoću kojih će implementirati filozofiju policije u zajednici u konkretnoj policijskoj praksi. Najmanje su tri strateške dimenzije, koje su vodič i okvir za operativno planiranje implementacije modela policije u zajednici.

1.1.4.4. Programska dimenzija

Prethodno iznesena filozofija i strategije policije u zajednici moraju biti operacionalizirani u sklopu konkretnih taktika i programa. U najvećem dijelu policija u zajednici se operacionalizira:

- promjenom policijske djelatnosti,
- rješavanjem problema,
- uključenjem društvene zajednice.

To zapravo znači da policijsko djelovanje više ne smije biti samo sebi svrhom, već mora biti dio ukupnog servisa i usluge građanima. Kontakt-policajci stoga neće postupati na temelju radnih naloga i neće biti opterećeni brojem određenih mjera i radnji koje moraju poduzeti, već će biti usmjereni na otkrivanje problema na svom području djelovanja te na uspostavi suradnje s građanima kako bi omogućili rješavanje tih problema. Time će se dokinuti praksa besmislenih legitimiranja i sličnih policijskih postupanja, a umjesto toga, policijski službenici

će imati prigodu razviti različite metode učinkovita suočavanja s problemima na svom području djelovanja. U ovom novom konceptu policijskog djelovanja nije svrha prikazati građanima kako policija radi, nego je svrha uočiti i riješiti probleme te na taj način pridonijeti prevenciji kriminala i podizanju razine ukupne kakvoće života na određenom području.

1.1.5. Česta pitanja

Kako se prepoznaje policija u zajednici?

Policija u zajednici je praktičan pristup problemima u društvenoj zajednici koji razumijeva suradništvo između policije, inih društvenih institucija, nevladina sektora i građana u rješavanju uočenih problema. S obzirom na to kako je svrha rješavanje problema, a ne samo prekršaja i kaznenih djela, policija u zajednici nije isključivo policijski projekt. Policija se zapravo pojavljuje u ulozi inicijatora, a u projektu sudjeluju svi subjekti zajednice. Policija u zajednici stoga ostvaruje pozitivne rezultate ne samo u smislu sprječavanja kriminaliteta, nego i u smislu jačanja osjećaja sigurnosti kod građana te podizanja ukupne kvalitete života u društvu. Naime, rješavanje različitih problema izravno pridonosi poboljšanju kvalitete života, ali ima i neizravan utjecaj, kad građani shvate da se konkretnom inicijativom napokon počinju rješavati njihovi svakodnevni problemi, oni postaju zainteresirani za tu inicijativu, a s vremenom i motivirani da i sami u njoj sudjeluju. Na taj način postupno se među otuđenim stanovništvom stvara kohezija, odnosno građane ujedinjuju zajednički ciljevi i djelatnosti na određenom prostoru, a svi ostvaruju određenu dobrobit. U takvom ozračju pozitivnih međuljudskih odnosa građani na određenom području spremniji su i za suradnju s policijom i inim državnim institucijama. Policiji takvo stanje omogućava brži dotok kvalitetnih informacija, što znatno olakšava dnevno djelovanje.

Model policija u zajednici zapravo je povratak policije među ljude i svakodnevni društveni život. Bitne sastavnice policije u zajednici su partnerstvo sa zajednicom, rješavanje problema i promjene na razini policijskog rukovodstva i organizacijske strukture. Partnerstvo sa zajednicom je način uključivanja građana u obavljanje policijskih zadaća; rješavanje problema nije ništa drugo nego povratak policije u svakodnevni društveni život, a promjene na razini policijskog rukovodstva i organizacijske strukture policije su uvjet koji omogućava prethodna dva procesa. Naime, nemoguće je očekivati realizaciju partnerstva između policije i građana te usmjerenost policije na rješavanje različitih problema u društvenoj zajednici u okvirima tradicionalnog stila policijskog funkcioniranja koji policijskim službenicima u ophodnji ne dopušta kreativnost i sa-

moćiniciativnost, a učinkovitost policije mjeri isključivo brojem riješenih kaznenih djela.

Što je bit policije u zajednici?

Bit je u redukciji kriminaliteta poboljšanjem cjelokupne kvalitete života na razini lokalne zajednice uključivanjem svih raspoloživih potencijala.

Koje su dobrobiti koje donosi policija u zajednici?

U prvom redu riječ je o smanjivanju straha od kriminaliteta usporedo s povećanjem kvaliteta života te povećanjem učinkovitosti i pouzdanosti policije.

Kako policija u zajednici čini policiju pouzdanijom i učinkovitijom?

Kriminalitet je složen društveni problem koji ne može riješiti niti jedna društvena institucija sama po sebi. Dakle, svjesni smo činjenice kako policija ne može jedina biti odgovorna za rješenje problema kriminaliteta. Bilo bi nepošteno držati policijskog službenika ili čak i čitavu policijsku organizaciju odgovornima za stanje kriminaliteta na određenom području. Ali, postavlja se pitanje tko je sve odgovoran za suzbijanje kriminaliteta u društvu? Nažalost, tradicionalan pristup kontroli kriminaliteta sve napore usmjerene na suzbijanje kriminala stavlja upravo u ruke policije. Na taj način se policiji nametnula uloga "borca protiv kriminala" pa se tako statistika kriminaliteta nametnula kao temeljno mjerilo njezina uspjeha i učinkovitosti.

Policija u zajednici traži da se suzbijanju kriminaliteta pristupi ulaganjem razumnih napora, a ne da se policiju stavlja u situaciju poduzimanja golemih napora koji ne daju odgovarajuće rezultate. U tu svrhu policija u zajednici pristupa kriminalitetu tako da taj veliki problem dijeli na manje dijelove s kojima se lakše nositi. Policijski službenici tako postaju odgovorni za manja područja i projekte. Na taj način je moguće lakše uočiti problematična mjesta, situacije i osobe. Osim toga, tako se mogu poduzimati djelatnosti usmjerene na rješavanje problema koje je lakše mjeriti nego ukupnu aktivnost suzbijanja kriminala. U sklopu ovakve koncepcije policijski službenici rade s građanima, a ne protiv njih. Oni razvijaju međuljudske odnose i tako zadobivaju povjerenje javnosti na osobnoj, ali i organizacijskoj razini. Naime, povjerenje građana u konkretnog policijskog službenika za njih znači ujedno i povjerenje u ukupnu policijsku organizaciju.

Kako policijski službenici uspijevaju uočiti i rješavati ili inicirati rješavanje društvenih problema, kriminogeni čimbenici gube na svojoj snazi. Kumulativni učinak poboljšanja kvalitete života u zajednici smanjuje količinu kriminala. Zanimljivo je da na taj način, koji isključuje velike i zahtjevne "akcije u borbi protiv kriminala", policija postaje učinkovitiji "borac protiv kriminala".

Kako u uspostavljanju bliskih odnosa između policijskih službenika i građana izbjeći rizik korupcije?

Ovaj rizik bit će manji, što policijski službenici uspiju uspostaviti bolje odnose s građanima. Naime, takvi odnosi razumijevaju međusobno uvažavanje i poštovanje što onda svakako smanjuje mogućnost korupcije. Gledano na taj način, tradicionalni model policijskog funkcioniranja je prikladniji za korupciju jer u sklopu takvog modela građani i policajci nisu suradnici na zajedničkom poslu, nego su suprotstavljene strane koja jedna o drugoj imaju loše mišljenje. Osim toga, tradicionalni model policijskog funkcioniranja razumijeva kontakte policajaca i građana gotovo isključivo u kriznim situacijama, što pospješuje vjerojatnost pojave korupcije. Nasuprot tomu, policija u zajednici pretpostavlja susrete policijskih službenika i građana u svakodnevnim, dakle, krize i rizika lišenim okolnostima. Takve okolnosti zahtijevaju "normalno" ponašanje, a koruptivna aktivnost u takvom kontekstu nužno bi predstavljala ispad.

Čini li policija u zajednici građane ovisnim o policiji?

Moguće je da u prvo vrijeme implementacije modela policije u zajednici građani postanu na neki način ovisnijima o policiji nego što su to bili u sklopu tradicionalnog modela policijskog djelovanja. Razlog tomu jest činjenica da je kontakt-policajac svojevrsna spona između građana i ostalih društvenih službi. On je građanima važan, jer mu se oni obraćaju sa svojim problemima koje on sam kao ni njegova organizacija sama po sebi ne mogu sve riješiti. Stoga on traži mjerodavne društvene službe kako bi se problemi građana riješili, čime se zapravo kreira atmosfera u sklopu koje građani mogu puno više učiniti za sebe, a time i za zajednicu u kojoj žive. Na taj način kontakt-policajac postaje osoba koja uspostavlja odnose na razini lokalne zajednice. On više nije samo policijski službenik, nego i prijatelj. Sasvim je normalno u nevolji obratiti se prijatelju za pomoć, a to je bit djelovanja policije u zajednici. S vremenom građani će sve manje trebati pomoć "prijatelja" – kontakt-policajca jer će sami upoznati nadležne službe i institucije u zajednici i znati im se obratiti za pomoć. Policija u zajednici nije samo policijski projekt nego projekt čitave zajednice jer potiče sve njezine dijelove, ali i policijsku učinkovitost i učinkovitost svih drugih društvenih službi i institucija.

Što su ciljevi policije u zajednici?

- Povećati učinkovitost policije tako da ona radi **pravi posao** i da taj posao radi na **pravi način**.
- Povećati kvalitetu života na razini lokalne zajednice.
- Pravilno i brzo reagirati na potrebe građana.

Što je nužno potrebno kako bi model policije u zajednici zaživio i opstao?

Potrebno je:

- odabrati najpogodnije policijske službenike za implementaciju modela policije u zajednici,
- naučiti policijske službenike i građane da rade zajedno na provedbi ove filozofije u praksi,
- raditi na rješavanju problema kako bi se i kod policijskih službenika i kod građana pobudilo zadovoljstvo novom koncepcijom policijskog djelovanja,
- preispitati postojeće materijalne i kadrovske resurse u kontekstu njihove aplikacije u provedbi plana policije u zajednici,
- prilagoditi policijsko čelništvo novoj filozofiji,
- pažljivo planirati postupak promjena, pratiti ga i evaluirati tijekom provedbe te intervenirati u smislu promjene plana i prilagodbe aktualnim potrebama.

Što je policija u zajednici?

Robert Trojanowicz definirao je policiju u zajednici kao "filozofiju policijskog djelovanja čija se bit sastoji u tomu da policijski službenik ima svoje stalno područje ophodnje na kojem radi u proaktivnom suradničkom odnosu s građanima u svrhu uočavanja i rješavanja problema na tom području". Dakle, riječ je o policijskom djelovanju koje je koncipirano kao servis građana i koje visoko cijeni osobne odnose između policijskih službenika i građana.

Što nije policija u zajednici?

Policija u zajednici **nije**:

- pojedinačna tehnika,
- pokušaj uljepšavanja slike–dojma policije u javnosti,
- "mekani" pristup kriminalitetu,
- neovisni entitet unutar policijske organizacije,
- površan i "kozmetički" pristup rješavanju društvenih pitanja,
- policijsko djelovanje koje bi se provodilo od vrha prema dnu policijske organizacije,
- samo novo ime za socijalni rad,
- elitizam unutar policije,
- način favoriziranja bogatih i moćnih na razini lokalne zajednice,
- brz način za rješavanje društvenih problema,
- pokroviteljstvo policije nad građanima,
- dnevno-politička aktivnost za jednokratnu uporabu.

1.2. Tradicionalni policijski model

Kad govorimo o nekom modelu organizacije policijskog djelovanja, potrebno je istaknuti da on nužno ovisi o društveno-političkom sustavu u kome konkretno policijska struktura djeluje ili je djelovala, odnosno da je razvitak policije u uskoj vezi s ukupnim razvitkom i stupnjem demokratizacije društva u cjelini. Prema tomu, povijesno nasljeđe djelovanja policije u nedemokratskim društveno-političkim sustavima na našim prostorima nužno se (negativno) odražava i na sustav policije u Republici Hrvatskoj danas, iako je taj sustav u minulih dvanaestak godina od uspostave hrvatske države, a posebno u protekle dvije godine, bitno unaprijeđen. Neovisno o tomu, nedvojbeno je kako naš policijski sustav još uvijek nije kompatibilan sustavima zapadnoeuropskih zemalja i kako još uvijek u osnovnim elementima odgovara tzv. tradicionalnim policijskim sustavima odnosno kako je pretežito tradicionalni policijski model.

Ovaj model kao prioritete u radu postavlja sprječavanje i otkrivanje kažnjivih djela, privođenje počinitelja nadležnim tijelima, održavanje javnog reda i mira, osiguranje osoba, prostora i objekata te nadzor i upravljanje cestovnim prometom.

Model se u svakodnevnom policijskom radu provodi uz manje izmjene i dopune posljednjih tridesetak godina, a temeljne značajke su mu stalno operativno pokrivanje područja policijske postaje u redovitom smjenskom sustavu 0–24 sata policijom u odori, uz što bržu reakciju intervencijom pozornika ili policijske ophodnje na incidentnu situaciju–događaj–kazneno djelo, dok se preventivnom ulogom uglavnom smatra sama prisutnost policije na terenu. U segmentu kriminalističke policije težište je djelatnosti na provedbi kriminalističkih i operativnih obrada već počinjenih kaznenih djela i privođenju počinitelja kaznenih djela nadležnim tijelima, pri čemu je dominantan reaktivni pristup u radu, odnosno većina mjera i djelatnosti poduzima se nakon počinjenog kaznenog djela. Ukratko, taj model prioritarno naglašava represivni karakter i kontrolnu ulogu policije u društvu.

Policija na određen način u društvu ima ulogu "vatrogasca", reagira tek ako se i kad se nešto dogodi i to u pravilu hitnim mjerama usmjerenim na saniranje posljedice događaja–kaznenog djela, dok se premalo usmjerava na uzroke koji pogoduju ili uvjetuju činjenja kaznenih djela ili događaja koji zahtijevaju intervenciju policije. Pri takvom djelovanju u pokušaju suzbijanja određenih pojava oblika kaznenih djela (npr. krađa vozila, provalnih krađa, uporaba opojnih droga i dr.) ili drugih delikata (npr. prometnih) policija djeluje "preširoko", primjenjujući ovlasti kojima se zadire u ljudska prava građana (legitimiranja, kontrolni pregledi vozila i osoba, pozivanja na obavijesne razgovore u službene prostorije, racije, blokade i dr.) iako je poznato kako no-

sitelji različitih oblika protupravnog i asocijalnog ponašanja u pravilu čine samo tri do četiri posto u određenoj populaciji. Takvim se djelovanjem u javnosti stvara dojam represivnosti i izaziva nelagoda kod relativno većeg broja građana.

Kao problem pojavljuje se nedostatna suradnja policije i drugih tijela i ustanova odgovornih za sigurnost i javni red na određenom području, tako da policija djeluje izolirano ili u latentnom konfliktnom odnosu s drugim tijelima, ne koristeći pritom velike potencijale koje ta tijela imaju.

Problem predstavlja mjerljivost uspješnosti i prezentacija rezultata rada koja je uglavnom statistička iz vlastite produkcije, no pouzdanost i uporabljivost takvih statističkih podataka za ocjenjivanje stanja sigurnosti i donošenje ocjene uspješnosti rada policije vrlo su dvojbeni. Istodobno, istraživanja provedena u SR Njemačkoj, Velikoj Britaniji i SAD-u u minulih dvadesetak godina, odbacuju tezu da brzina intervencije (reakcije na događaj), provedene kriminalističke obrade i stupanj naknadnog otkrivanja mogu znatnije smanjiti kriminalitet, odnosno povećati opće stanje sigurnosti u društvenoj zajednici.

Neovisno o tomu, policija se predstavlja kao "borac protiv kriminaliteta". Takav mentalni sklop "usađuje" novim naraštajima policijskih službenika, pri čemu zanemaruje suradnju s drugim nadležnim tijelima (državna odvjetništva, sudovi, inspeksijske službe, prosvjetne, zdravstvene i socijalne službe), a takav imidž parcijalnim i populističkim predstavljanjem u medijima uglavnom prihvaća i javnost.

U javnosti se kao posljedica takvog načina rada stvara percepcija kako je isključivo policija odgovorna "boriti se" protiv kriminaliteta, a samim tim i jedina odgovorna za stanje sigurnosti i stanje-kretanje kriminaliteta. Tako je postala "dežurni krivac" za sve probleme u društvu vezane za kriminalitet iako na sve takve probleme ne može učinkovito djelovati.

Kao problem pojavljuje se i činjenica kako u praksi većina policijskih službenika ne vjeruje u imidž "borca protiv kriminaliteta", jer radeći više godina svoj posao uviđaju da najveći dio radnog vremena provode pružajući građanima širok spektar usluga: daju informacije o lokaciji pojedinih objekata, ulica ili trgova, odgovaraju na pitanja, savjetuju i komuniciraju s velikim brojem građana, osiguravaju mjesta događaja, pružaju ili organiziraju pružanje pomoći unesrećenima, pružaju različite oblike intervencija ili asistencija, ophode terenom, uočavaju probleme i o tome izvješćuju nadležne, a tek jednom (ili nikad) u prosječnoj policijskoj karijeri rabe najteža sredstva prisile (vatreno oružje).

U percepciji policijskog rada, osobito u urbanim sredinama, **građani sve više i češće u policajcu traže prijatelja i pomagača od kojeg očekuju rješavanje svakodnevnih problema s kojima se susreću**: problem parkiranja i zaštite mjesta za invalide, vandalizma, uništavanja zajedničke imovine, grafita,

buke, radnog vremena ugostiteljskih objekata, poremećaja u ponašanju, prekršaja skitnje, prosjačenja i prostitucije, točenja pića djeci i maloljetnicima ...

Polijski službenici suočavaju se s dvojbama je li i u kojoj mjeri obavljati takve poslove koji su tradicionalno smatrani sporednima u odnosu na tradicionalnu listu prioriteta policijskog djelovanja. K tomu, pojavljuju se i frustracije jer policijski službenici ne mogu sami rješavati čitav spektar ovih "drugorazrednih" problema bez dobre suradnje s nadležnim službama i institucijama u zajednici, koja u praksi uglavnom izostaje, zbog čega oni izbjegavaju takve poslove.

Zbog tradicionalnog načina rada, policijski službenici svakodnevno u kontaktu s građanima doživljavaju konfliktne situacije ili se "proglašavaju" nenadležnim za mnoga pitanja, što kod građana stvara dojam nedjelotvornosti policije u užem smislu, a pravne države u širem smislu.

Kao posljedica opisane organizacije i načina rada tradicionalna policijska organizacija ima relativno nizak stupanj prihvaćanja u javnosti iako se najčešće deklarira kao "narodna" policija ili kao "javna služba". Dostupna istraživanja zapadnoeuropskih zemalja pokazuju kako je u različitim zemljama čak 75% građana bilo nezadovoljno takvim modelom policije. Istodobno je relativno mali broj policijskih službenika bio zadovoljan policijskom organizacijom u kojoj radi. Nažalost, ne raspolažemo istraživanjima javnog mnijenja ili anketiranja policijskih službenika iz vremena bivše Jugoslavije i iz razdoblja nakon 1990. jer nisu provedena, ali iz iskustva brojnih policijskih službenika možemo sa sigurnošću pretpostaviti kako su ovako loše ocjene policijskog modela uglavnom primjenjive i na naše prilike.

1.3. Kritika trenutačnog stanja kao osnova za kreiranje novih policijskih strategija u suzbijanju kriminaliteta i obavljanju drugih poslova policije

Već smo u poglavlju 1.2. **Tradicionalni policijski model** opisom osnovnih značajki modela izrekli i određenu dozu kritike, no kako je ona općeg značaja – primjenjiva na sve tradicionalne policijske modele, u ovom ćemo se poglavlju detaljno posvetiti kritičkom osvrtu na aktualno stanje u hrvatskoj policiji.

Činjenica je kako je policijska organizacija u Hrvatskoj u proteklih nekoliko desetljeća (od 1970. nadalje) doživjela najmanje šest opsežnijih reformi i još nekoliko manjih, ali je u svojoj biti kontinuirano djelovala po modelu tradicionalne policije izgrađenom na tradiciji i potrebama nedemokratskih društava u kojima je temeljna uloga policije bila zaštita države i Ustavom utvrđenog dru-

štvenog poretka sa svrhom zadovoljavanja potreba struktura vlasti. Potrebe građana bile su na dnu liste prioriteta. U obavljanju poslova policije imperativ nije bio poštovanje zakona i ljudskih prava, naprotiv, prema političkim neistomišljenicima ili "protivnicima", ali i prema građanima u suzbijanju kriminaliteta i održavanju javnog reda, policija je rabila "sva sredstva", a ne samo zakonita, dok su zloporaba položaja i prekoračenja policijskih ovlasti bila svakodnevna pojava tolerirana i poticana od policijskih i političkih rukovodnih struktura. Monopol nad (zlo)porabom sile, politiziranost i služenje interesima struktura vlasti bile su temeljne značajke policijske organizacije iz koje su učinkovito odstranjivani pojedinci koji su kritizirali postojeće stanje ili su pokušavali inicirati reformske procese.

Provedene reforme uglavnom su se svodile na promjene kadrovske strukture u skladu s političkim promjenama i na korekcije organizacijske strukture bez zadiranja u suštinu, odnosno bez pokušaja redefiniranja mjesta i uloge policije u društvu i stvarnih kvalitativnih promjena. Naravno, promjene u vrhu kadrovske strukture nužno su se reflektirale na srednje i niže hijerarhijske razine, a nepostojanje jasnog sustava napredovanja (imenovanja i razrješenja) uvjetovalo je kadroviranje "svojih, podobnih i lojalnih" ljudi, tj. negativnu kadrovsku selekciju i ovisnost o politici na državnoj i lokalnoj razini.

U pravilu, ocjenu uspješnosti rada policije davao je politički vrh, a sredstva javnog priopćavanja su takve ocjene nekritički prenosila sve do sredine devedesetih godina, kad dolazi do procesa demokratizacije u medijima, što se odrazilo i na percepciju djelovanja policije u javnosti. Uspješnost i kvalitetu rada rukovodne policijske strukture su periodički (mjesečno, polugodišnje i godišnje) prezentirale javnosti statističkim podacima iz vlastite produkcije kojima se, u pravilu, izražavalo samozadovoljstvo ostvarenim rezultatima, a građane uvjeravalo da žive sigurnije i kvalitetnije nego što to oni subjektivno doživljavaju. Uglavnom su korištena tri indikatora:

- stopa kriminaliteta,
- stopa ukupne razriješenosti kriminaliteta,
- stopa naknadne razriješenosti kriminaliteta.

U svrhu dokazivanja teze o kontinuirano uspješnom radu i vrlo povoljnom stanju sigurnosti u društvu s vremenom su u velikoj mjeri deformirana i zloporabljena sva tri indikatora.

Stopa kriminaliteta (broj kaznenih djela na sto tisuća stanovnika) u bivšoj Jugoslaviji i Republici Hrvatskoj, u pravilu, prikazivana je višestruko nižom u odnosu na susjedne zemlje (Slovenija, Mađarska, Italija), te zapadnoeuropske i srednjoeuropske zemlje (SR Njemačka, Austrija, Češka, Slovačka itd.). Način

zloporabe bio je jednostavan: od sustavnog neevidentiranja i nezaprimanja kaznenih prijava velikog broja kaznenih djela manje društvene opasnosti koja se progone po službenoj dužnosti i relativno teško otkrivaju (krađe, provalne krađe, džepne krađe, provale u pokušaju i dr.) do nezadiranja u "tamnu brojku" kriminaliteta (nasilje u obitelji, seksualno nasilje, korupcija i kriminalitet droga). U kojoj je mjeri policijski menadžment bio opterećen takvim (naslijeđenim) načinom rada, govori podatak da je do 1997. javno proklamirani službeni stav najužeg rukovodstva MUP-a bio kako u Hrvatskoj nema organiziranog kriminaliteta.

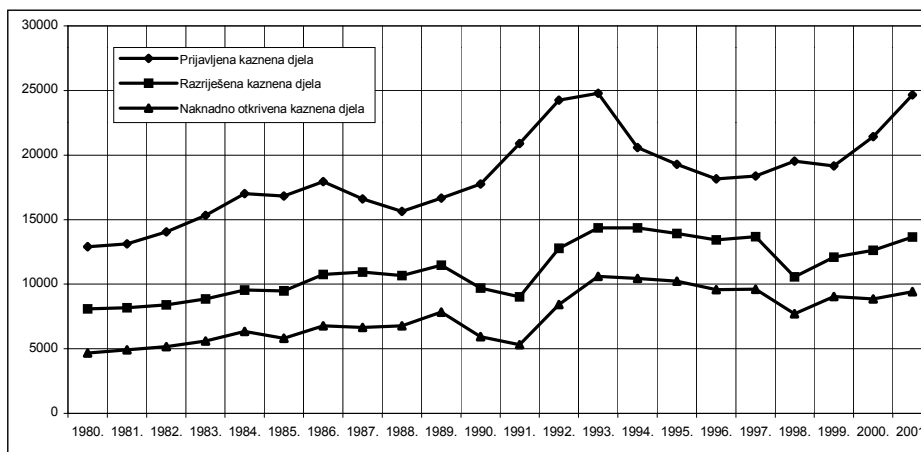
Stopa ukupne razriješenosti kriminaliteta (odnos broja zabilježenih kaznenih djela i razriješenih kaznenih djela u određenom razdoblju) također je zloporabljena u svrhu manipulacije i dokazivanja vrhunske policijske učinkovitosti. Posljednjih tridesetak godina u Republici Hrvatskoj kretala se u rasponu od 40% do zadivljujućih 90% u nekim policijskim upravama, s prosjekom više od 65% godišnje. Kad bi taj podatak bio točan, imali bismo jednu od najučinkovitijih policija na svijetu jer je stopa ukupne razriješenosti kriminaliteta u suvremenim policijama zapadnoeuropskih zemalja pedesetak posto! Negativne implikacije takvog usmjerenja policijskog rukovodstva bile su mnoge, a među najznačajnije spada toleriranje nekvalitetnih kriminalističkih obrada, podnošenje kaznenih prijava bez materijalnih dokaza ili bez zakonito pribavljenih dokaza, pomicanje prioriteta u radu na lakše rješiva (bagatelna) kaznena djela, izjednačavanje najsloženijih i najjednostavnijih kriminalističkih obrada i davanje iste važnosti svim kaznenim djelima jer ... bitan je postotak!? Dakako, to je izazvalo poremećaj u sustavu vrijednosti na individualnoj i kolektivnoj razini. Individualno jer su operativci s tri do pet i više "razriješenih" kaznenih djela mjesečno isticani kao primjer i nagrađivani, a kolektivno jer su policijske postaje i policijske uprave s "natprosječnim rezultatima razriješenosti" proglašavane najboljima.

Stopa naknadne riješenosti kriminaliteta (odnos naknadne razriješenosti vlastitom aktivnošću u odnosu na ukupno evidentirani broj kaznenih djela s nepoznatim počiniteljem u određenom razdoblju), koja je teoretski trebala odavati prikaz kvalitete policijskog rada također je bila predmet zloporabe. Naime, teoretski su naknadno riješena kaznena djela kod kojih je počinitelj u trenutku saznanja za konkretno djelo bio nepoznat, a identitet mu je otkriven i dokazano počinjenje kaznenog djela provedenom kriminalističkom obradom. U pravilu, riječ je o najzahtjevnijem policijskom poslu, no zbog izvještajnih potreba i "utrke" za što boljim rezultatima, sustavno su kaznena djela kod kojih je počinitelj bio poznat u trenutku počinjenja – prijavljivanja kaznenog djela, statistički prikazivana kao kaznena djela s nepoznatim počiniteljem koji je naknadno otkriven.

Negativne posljedice također su bile brojne, od daljnjeg produbljivanja opisanog poremećaja u sustavu vrijednosti do nemogućnosti usporedbe statističkih pokazatelja kriminaliteta u RH sa zapadnoeuropskim zemljama (na umjetan se način maksimalno smanjivao broj kaznenih djela s poznatim počiniteljem u trenutku počinjenja).

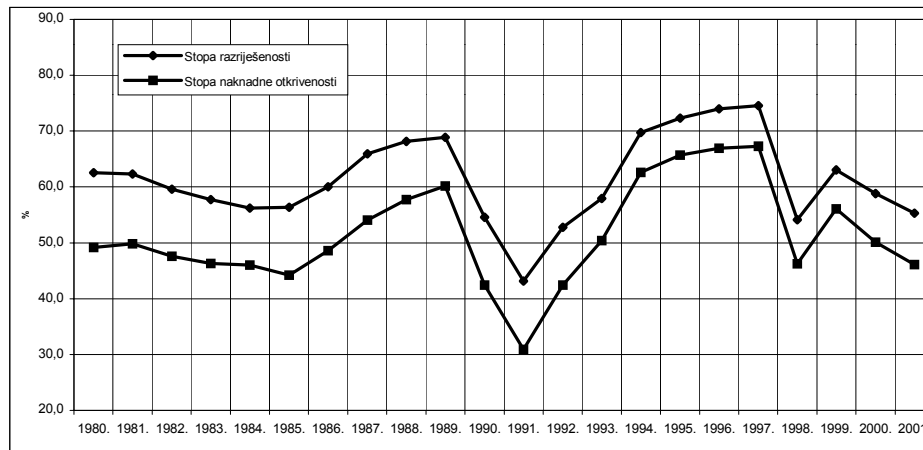
Kao primjer na koji su način službeni statistički podaci bili podložni potrebama dokazivanja uspješnosti rada i različitim vanjskim utjecajima, prezentirat ćemo grafičke prikaze kretanja kriminaliteta na području Policijske uprave zagrebačke od 1980. do 2001., te kretanja stopa razriješenosti i naknadne otkrivenosti kriminaliteta na području iste policijske uprave od 1980. do 2001. godine.

Kretanje kriminaliteta na području Policijske uprave zagrebačke od 1980. do 2001.



Izvor: MUP RH, Odjel za analitiku i razvoj.

Kretanje stope razriješenosti i naknadne otkrivenosti kriminaliteta na području Policijske uprave zagrebačke od 1980. do 2001.



Izvor: MUP RH, Odjel za analitiku i razvoj.

Iz grafikona je vidljivo da evidentirani broj kaznenih djela na području PU zagrebačke u proteklih 20 godina varira od 13 000 do 25 000 godišnje. Toliko velika odstupanja sa stajališta etiologije i fenomenologije kriminaliteta gotovo je nemoguće objasniti, a da pri tome ne priznamo kako je broj kaznenih djela bio neposredno podložan metodologiji zaprimanja kaznenih prijava, odnosno sustavno provedenoj politici "smanjenja kriminaliteta i povećanja učinkovitosti policije". Čak i u godinama u kojima je evidentiran najveći broj kaznenih djela (oko 25 000) stopa kriminaliteta bila je 2–3 puta niža od stope kriminaliteta u urbanim sredinama Austrije ili Njemačke, ali i tranzicijskih zemalja poput Češke, Slovačke, Mađarske i Slovenije. To dokazuje tezu o izraženoj prisutnosti "tamne brojke" kriminaliteta, ali i neevidentiranju određenog broja prijavljenih kaznenih djela (zaprimanju na službenu bilješku).

Posebnu pozornost treba usmjeriti na grafikon 2 i komparaciju stopa razriješenosti i naknadne otkrivenosti kriminaliteta u proteklih 20 godina, iz koje je vidljivo da se u relativno stabilno prijeratno vrijeme naknadna otkrivenost kretala 45–50%, a da je izraziti porast stope naknadne otkrivenosti ostvaren od 1987. do 1989. godine, čak do 60%, bez bilo kakvih strukturalnih promjena i unapređenja rada policije, što se može izravno dovesti u vezu s personalnim promjenama na čelu tadašnjeg Sektora za suzbijanje kriminaliteta GSUP–a Zagreb. Izraziti pad stope naknadne otkrivenosti od 1990. do 1992. godine (na

samo 30%) lako je objašnjiv ratnim prilikama i velikim angažmanom policije u Domovinskom ratu, ogromnom kadrovskom fluktuacijom i velikim brojem novih kadrova primljenih u sustav bez adekvatnog procesa školovanja i radnog iskustva. Međutim, porast stope naknadne otkrivenosti s 40% tijekom 1992. godine pa preko 65% već 1994. i 1995. godine, objašnjiv je samo službenom "politikom" vrha MUP-a, kojom je doslovce naređeno da sve policijske postaje u Zagrebu moraju u stopi naknadne otkrivenosti prijeći 50% i kada je kao jedini kriterij mjerljivosti uspješnosti rada policije ustanovljeno statističko prikazivanje u vlastitoj produkciji, pri čemu su gotovo u potpunosti izjednačene urbane i ruralne sredine, odnosno sve policijske uprave neovisno o stvarnoj problematici (kategoriji). Naravno da pri tome ne želimo omalovažiti vrlo požrtvovan i naporan rad kriminalističkih policijskih službenika jer je teret rezultata rada podnosila tek 1/4 uposlenika, već želimo ukazati na "sistemsku pogrešku". Dokaz tome je iznenadni pad stope naknadne otkrivenosti preko 20% tijekom 1997. i 1998. godine kojeg neposredno povezujemo s iznošenjem u javnost putem medija dokaza o fingiranju rezultata rada, nakon čega je s razine MUP-a naloženo striktno postupanje u skladu sa zakonom u domeni zaprimanja i podnošenja kaznenih prijava i posebnih izvješća, te pooštren nadzor rada, što je dovelo do približno objektivnog prikazivanja stope naknadne otkrivenosti kriminaliteta.

U kritičkom osvrtu na naslijeđeno stanje ne mogu se pobrojati sve negativnosti, no bitno je naglasiti kako je i u sferi temeljnih ljudskih prava i sloboda, koje bi policija prema Zakonu trebala štiti, bilo brojnih zloporaba policije, pa i u pogledu Ustavne kategorije prava građana na mirni prosvjed i javno okupljanje. Naime, ne samo u bivšoj Jugoslaviji, već i u proteklih 10-ak godina, policija je neutemeljeno zabranjivala brojna javna okupljanja prosvjednog karaktera u organizaciji udruga građana i pojedinaca, sindikata i dr., a čak je i uporabom sredstava prisile (poredaka – kordona, vozila i druge opreme) sprječavala održavanje mirnih prosvjeda i javnih okupljanja. Posljedice po ugled i prihvaćanje policije u javnosti nije potrebno posebno elaborirati.

Do sada smo opisali neka značajnija područja kritike naslijeđenog stanja iz bliže i daljnje povijesti policijske prakse u Republici Hrvatskoj, što je potrebno iskoristiti radi pronalaženja i kreiranja novih strategija u radu policije. Teoretičari modela djelovanja policije iz zapadnoeuropskih zemalja kao najznačajnija područja kritike tradicionalnih policijskih modela vide pet područja koja su gotovo univerzalno primjenjiva i u kojima možemo prepoznati i probleme iz naše prakse.

- (1) Policija je preokupirana vlastitom organizacijom, internim procedurama te učinkovitosti i to do mjere da se nije u stanju djelotvorno suočiti s bitnim problemima koji nemaju obilježja kaznenih djela.**

U dosadašnjim policijskim reformama naglasak je bio uglavnom na strukturi policijske organizacije, odnosno na njenom ustroju i kadrovskom ekipiranju. Međutim, policijska reforma kojoj je cilj zaista unaprijediti policijsko djelovanje u zajednici, mora biti nužno fokusirana i na rezultat policijskog postupanja odnosno na učinkovitost i usmjerenost policije u bavljenju različitim problemima koje građani postavljaju pred policiju. Ozbiljna i dubinska istraživanja tih problema otvaraju nova vrata za konstruktivne promjene u policiji. Naime, ovakav pristup često dovodi do novih koncepata unapređenja policijske učinkovitosti, do načina na koje se policija i zajednica mogu bolje povezati kako bi bili produktivniji, te do suočavanja s uvjetima koje su u prošlosti ometali učinkovitost i napredovanje policije. I na kraju, ono što je najvažnije, istraživački pristup policiju dovodi do sasvim nove perspektive policijskog postupanja.

(2) Najveći dio svojih potencijala policija ulaže na promptno reagiranje na pozive građana, pri čemu je premalo vremena i energije na raspolaganju za vlastite inicijative u pravcu prevencije ili redukcije problema koji postoje u društvenoj zajednici.

Dominantna perspektiva policijskog postupanja uglavnom je pod utjecajem osnovnih metoda društvenog nadzora. U prvom se redu misli na nadležnost za provođenje Kaznenog zakona. Ovaj utjecaj je toliko jak da se često policiju smatra isključivo kao prvu kariku u lancu kaznenopravnog sustava da bi se sve ostale njene funkcije naprosto izbrisale. Ovakav iskrivljeni pogled na policiju ne samo da osujećuje građane nego se jednako tako negativno odražava i na policijsku praksu, organizaciju, odabir i osposobljavanje odgovarajućeg stručnog osoblja. Međutim, policiju nije moguće tako pojednostaviti i svesti je isključivo na ulogu "produžene ruke" Kaznenog zakona. Policijske zadaće obuhvaćaju suočavanje s različitim problematičnim situacijama u zajednici koje ne moraju nužno biti opisane u Kaznenom zakonu, odnosno ne moraju imati elemente kaznenih djela. Koliko je važna ova promjena perspektive ilustrira primjer nasilja u obitelji. Naime, otkada se na ovu pojavu gleda kao na kazneno djelo, tradicionalna percepcija policije potiče javnost da proziva policiju kao društvenu instituciju koja je odgovorna za širenje nasilja u obitelji. Međutim, osim što policija zaista i ne može preuzeti svu odgovornost, činjenica je i to da je potenciranjem te tradicionalne perspektive policija sve više ovisna o kaznenom zakonodavstvu koje je u ovoj sferi još uvijek nesređeno. Kriza koja zbog toga nastaje postupno potiče i kod javnosti i kod policije spoznaju kako se prilikom suzbijanja nasilja u obitelji zahtijeva mnogo više od pukog provođenja zakona. Takav pogled potiče policiju da se ne ograniči samo na kazneno djelo nego zapravo u svom fokusu treba imati problem u cjelini. Na taj način policija nije više ograničena samo razmišljati u terminima kaznenog zakonodavstva nego se može pitati koji su joj drugi resursi

dostupni kako bi riješila problem te kako bi angažirala ostale društvene institucije, s obzirom da je ona prva uočila problem i potaknula na njegovo rješavanje.

(3) Društvena zajednica je osnovni izvor enormnih potencijala koji zasad dobrim dijelom ostaju neiskorišteni za suzbijanje različitih problema koji stoga padaju na teret policiji.

Već smo spomenuli kako tradicionalna policija nedovoljno koristi potencijale društvene zajednice u cjelini u suzbijanju kriminaliteta, održavanju javnog reda i poboljšanju kvalitete života u lokalnoj zajednici, te je povremeno konfrontirana s drugim tijelima i ustanovama nadležnim za sigurnost i red na određenom području. Iz vlastitih iskustava, te iz iskustava zapadnoeuropskih zemalja koje su uspješno implementirale sustav "komunalne prevencije", možemo sa sigurnošću pretpostaviti da uspostavom stalne koordinacije rada svih tijela i ustanova nadležnih za sigurnost i red na lokalnoj i državnoj razini, zajedničkim analiziranjem stanja, planiranjem mjera i aktivnosti i njihovim koordiniranim provođenjem možemo znatno unaprijediti suzbijanje kriminaliteta i rješavanje drugih problema građana, podići stupanj prihvaćanja policije među tim tijelima i ustanovama i razviti partnerski odnos, te znatno podići ugled i odobravanje rada policije među građanima. Valja naglasiti da je potencijalna korist obostrana, odnosno da pozitivne promjene doživljava i društvena zajednica.

(4) Unutar svojih redova policija ima vrlo bitan potencijal u svojim patrolnim službenicima čije vrijeme i talent nisu do kraja iskorišteni.

Naime, u urbanim sredinama policijski službenici – policijske patrole u jednoj smjeni pružaju u prosjeku do 10–ak intervencija, dok u ruralnim pružaju u prosjeku samo 2–3 intervencije te im ostaje mnogo vremena u službi koje nije adekvatno osmišljeno, a posebno nije u funkciji provođenja preventivnih aktivnosti, pa možemo reći da je najmanje 50% radnog vremena policijskih službenika neiskorišteno. Pri tome uz neiskorišteni potencijal policijskih struktura ostaje i neiskorišten potencijal brojnih policijskih službenika pojedinaca, a kvalitativne promjene u ovom segmentu nude izuzetno velike potencijale za unapređenje policijskog rada i za bolje prihvaćanje policije u zajednici.

(5) Napori ulagani u unapređenje policijskog posla obično su završavali neuspjehom jer nisu bili adekvatno planirani i praćeni – implementirani u praksu.

Drugim riječima, potrebne su korjenite organizacijske i strukturalne promjene policije kako bi se omogućila stvarna transformacija.

Područje policijskog djelovanja zadnjih je godina privuklo više ozbiljne pozornosti nego je to bio slučaj tijekom prethodnih desetljeća postojanja policije kao organizirane društvene službe. Takva pozornost rezultirala je mnogim pred-

nostima. Jedna od najvažnijih je otvaranje policije prema građanima, što je uzrokovalo veću spremnost građana da kritiziraju policijski posao, ali i povećalo spremnost policije da te kritike primi na konstruktivan način. To je dalje dovelo do inicijative istraživanja u policiji te iniciranja mnogih rasprava u svrhu ostvarivanja pozitivnih promjena kako bi se razvile takve strukture policije i takav način policijskog djelovanja koji je sposoban ispuniti složene potrebe slobodnog i heterogenog društva. Na taj način gledano policijska reforma predstavlja vrlo ambiciozan i zahtjevan poduhvat, višestruko teži no što se to u pravilu misli. Moderno društvo, pogotovo u velikim urbanim središtima, zahtijeva policiju koja je u stanju suočiti se s nevjerojatno velikim i, rekli bismo, nepreglednim nizom problematičnih situacija. Upravo je izlaženje na kraj s takvim situacijama uz istodobno pridržavanje ograničenja koje je društvo postavilo policiji, bit policijskog posla.

1.4. Rješavanje problema: nova orijentacija u suzbijanju kriminaliteta

1.4.1. Osnovni elementi

Primarna je zadaća policijskog službenika interveniranje povodom različitih vrsta incidenata. Tijekom tipičnog radnog dana policijski službenik se suočava s više različitih incidenata, primjerice krađa automobila, ulično razbojništvo, džepna krađa, svađa među susjedima, prekoračenje radnog vremena i buka u ugostiteljskom objektu, problem parkiranja i mjesta za invalide, nesretni slučaj, prometna nezgoda, traženje neke informacije od građana itd. Ne začuđuje stoga činjenica da su **svi dosadašnji modeli unapređenja policije bili usmjereni na njenu učinkovitost pri suočavanju s incidentnim situacijama**. Jedan od **glavnih kriterija učinkovitosti policije upravo je brzina reagiranja** policijskih službenika na dojavu o incidentnoj situaciji u društvenoj zajednici. Međutim, ono na što se pri tome zaboravlja jest činjenica da policijski službenici, suočavajući se s incidentom zapravo imaju posla s manifestacijom nekog dubljeg latentnog problema. Drugim riječima, **pri intervenciji u odnosu na određeni incident oni se uglavnom bave pojedinim manifestnim znakovima ili simptomima ali premalo generatorima tih simptoma odnosno, problemom koji ih generira**. Tako je moguće da policijski službenici prekinu tučnjavu te uspostave stanje mira i reda, a da pri tome ne istraže čimbenike koji su prouzročili tučnjavu i koji pogoduju narušavanju javnog reda i mira, na primjer: toleriranje točenja alko-

hola djeci, maloljetnicima i alkoholiziranim osobama i toleriranje prekoračenja radnog vremena i reprodukcije glazbe bez odobrenja. Jednako tako mogu iz parka potjerati skupinu razularenih maloljetnika koji galame usred noći, a da se pritom ne zapitaju što je te maloljetnike dovelo u situaciju da u to doba budu zajedno na javnom mjestu i krše javni red i mir, ili mogu otjerati dilere i konzumente droge koji se tu redovito ili povremeno okupljaju. Dakle, **policija može istraživati prekršaje i kaznena djela, ali će stati onoga trenutka kada se utvrdi djelo i njegov počinitelj, a neće se upuštati u etiologiju događaja. Od policajaca se očekuje učinkovitost, a to znači brzo, odlučno i bez imalo tolerancije djelovanje na učinke nekog problema, odnosno na njegove simptome. Takva reakcija vrlo je vjerojatno sasvim drukčija od one koja je potrebna za djelovanje na uvjete koji se nalaze u osnovi simptoma, odnosno za djelovanje na problem. Ponekad se događa da policijski službenici započnu bavljenje problemom, ali u tome ne uspijevaju jer ne mijenjaju metodu.** Incidenti na koje reagiraju policijski službenici obično se promatraju kao izolirani događaji. Sustavno uspostavljanje veza među tim događajima se niti ne očekuje osim u situacijama kada je u pitanju, primjerice, karakteristični *modus operandi* nekog počinitelja koji olakšava policiji njegovo otkrivanje. Radi se o vrlo **neracionalnom pristupu** jer se često događa kako incidenti uključuju ista ponašanja, ista mjesta, ili iste osobe i to sve skupa se često ponavlja.

Prvi korak policije usmjerene na problem jest pomaknuti se iza pojavnosti incidenta te u incidentu prepoznati simptome određenog problema. Ovo zahtijeva od policije pomake u tri smjera:

- (1) **Uočavanje veze između incidenata** (odnose uzroka i posljedica, sličnosti ponašanja, mjesta, osoba, vremena itd.).
- (2) **Daleko veću i dublju zainteresiranost za incidente od isključivog uspostavljanja reda i mira.**
- (3) **Kvantitativni i kvalitativni pomak u kontaktima na lokalnoj razini** (s građanima – pojedincima i udrugama građana, tijelima i ustanovama).

1.4.2. Fokusiranje na probleme u lokalnoj zajednici kao suština policijskog posla

Već smo u ranijim poglavljima naglasili kako **javnost od policije očekuje izlaženje na kraj s toliko različitim problemima:** seksualno iskorištavanje djece, zloporaba droga, razbojnički napadi na novčarske objekte ili uništavanje privatne i državne imovine. Ta ista javnost očekuje od policije rješavanje problema kao što su tučnjave u ugostiteljskim objektima, nasilje u obitelji, bježanje djece od kuće, buka, remećenje javnog reda i mira, okupljanje maloljetnika pred

zgradama, incidenti prouzročeni od strane beskućnika, mentalno bolesnih ili alkoholiziranih osoba. Ovo su primjeri samo nekih stvarnih problema, odnosno skupina incidenata koji se redovito postavljaju pred policijske službenike kao njihove zadaće i čine sastavni dio njihovog svakodnevnog posla. Ovi stvarni problemi mogu biti definirani na raznim razinama i na različite načine. Tako, primjerice, krađe u dućanima možemo promatrati kao gradski problem, pri čemu se postavlja pitanje kako se policija suočava s time. Ili to možemo promatrati kao problem određenog trgovačkog centra ili trgovačkog područja ili čak pojedinog dućana, pri čemu se postavlja pitanje kako se policija i prodavači koji su zaposleni u tom trgovačkom centru ili tom dućanu suočavaju s tim problemom. Slično tome, provalne krađe je moguće istraživati kao urbani problem ili ih je moguće ispitivati sa stajališta stanovnika određene četvrti ili ulice. Štoviše, ako se provalna krađa ponovi na istom objektu napada moguće je u razmatranje uzeti isključivo tu kuću, odnosno taj stan. Izbor najprikladnije razine razmatranja ovisi o inicijalnoj analizi problema.

Međutim, **ne moraju svi problemi biti definirani u ponašajnim terminima odnosno ne moraju biti opisani kao pogrešna ili nelegalna ponašanja**. Moguće je, naime, probleme definirati u smislu problematičnih područja (npr. pojedina parkirališta ili pojedine stambene četvrti), ili u terminima konkretnih profesija (primjerice u ugostiteljstvu), određenih osoba (npr. duševno bolesne osobe) ili skupina ljudi (npr. maloljetničke bande). Ovakav pristup često je puno produktivniji od onog usmjerenog isključivo na ponašanje jer odražava **zajednički nazivnik niza incidenata** odnosno odražava **stvarni problem**. Gledano na taj način, ukoliko inicijalna analiza dovede do usmjeravanja policijske pozornosti na broj ugostiteljskih objekata u kojima se toče alkoholna pića na određenom području, moguće je zapravo rješavati problem koji bi se inače rutinski klasificirao u terminima incidenata kao što su kršenje javnog reda i mira, tučnjave, prostitucija, pijančevanje na javnom mjestu, prometni prekršaji i sl.

S obzirom na to da se policiju promatra kao "produženu ruku" pravde te se smatra da je ona tu zato da bi rješavala sve nepoželjne aspekte i oblike života u zajednici, građani su skloni definirati stvarne probleme kao policijske probleme. Međutim, bilo bi mnogo **preciznije ako bi se ti problemi definirali kao društveni problemi** odnosno kao problemi društvene ili, preciznije rečeno, lokalne zajednice. **Naglasak na društvenoj zajednici nosi dvije ključne implikacije**. Prvo, to razumijeva da **društvena zajednica sama definira probleme** koji bi trebali biti predmet bavljenja policije, što je puno bolje od tendencije policije da sama definira probleme koji zaslužuju njenu pozornost u konkretnoj društvenoj zajednici. Kao drugo, navedeni pristup uključuje **dostizanje razumijevanja svih dimenzija problema u čitavoj zajednici**. Naime, **ono što policija vidi vrlo često je samo dio ukupnosti nekog konkretnog**

problema. Tako se, primjerice, u jednoj inozemnoj studiji o alkoholiziranim vozačima pokazalo korisnim konzultirati državne odvjetnike, suce, psihologe i psihijatre koji se bave tretmanom alkoholne ovisnosti, osiguravajuća društva, ugostitelje, zakonodavce, žrtve alkoholiziranih sudionika u prometu, preživjele rođake ili prijatelje poginulih žrtvi zbog alkoholiziranih sudionika u prometu, liječnike, medicinske sestre, instruktore u autoškolama te stručnjake za unapređenje cestovnog prometa. Slika o alkoholiziranim vozačima koja je proizašla iz takve studije radikalno je drukčija od one koju bi bilo moguće dobiti fokusiranjem isključivo na uhićenje i procesuiranje takvih osoba. Naime, **jedno je baviti se pojavnošću problema, a drugo njegovom etiologijom odnosno suštinom.**

Tipično je kada policija govori o problemima u svom djelovanju, govori zapravo o problemima svoje unutarnje organizacijske strukture, na primjer, manjak odgovarajućeg stručnog osoblja, slabe mogućnosti napredovanja policijskih službenika, skromna i nefunkcionalna materijalna oprema, nizak moral ili, ako se uopće uspije otrgnuti od tih unutarnjih problema najdalje do čega se dolazi izvan toga jesu frustracije izazvane procesuiranjem osumnjičenih počinitelja kaznenih djela. Čak i kada su policijski službenici upućeni u značenje pojma "stvarnih problema" te kad se od njih traži da se fokusiraju na takve probleme, pokaže se da su toliko kondicionirani razmišljanjem u terminima organizacijskih teškoća pa se često događa da s tih stvarnih problema "kliznu" ponovno u strukturu svoje organizacije. Upravo zato je fokusiranje na stvarne, odnosno na društvene probleme s kojima se policija mora suočavati vrlo radikalni korak i puno važniji nego što bi se to u početku moglo činiti. Naime, da bi poduzela takav korak, od policije se zahtijeva da se odmakne od vlastitih organizacijskih problema te da fokus svoje brige raširi na one probleme koji opravdavaju postojanje policije u društvu.

Gledano na ovaj način "problem" postaje središnji objekt policijskog posla. Ovakav je pristup koristan i konstantni podsjetnik osnovne premise, a to je da policijski posao obuhvaća znatno više od otkrivanja i rješavanja kaznenih djela. **Opis policijskog posla kao rješavanja problema je znatno točnija definicija funkcije policije u društvu.**

1.4.3. Učinkovitost kao krajnji cilj

Kada netko postavi pitanje je li policija "učinkovita", prva pomisao koja se pojavljuje jest još jedno pitanje "učinkovita u čemu?" Ispravna **uloga policije** u društvu vrlo je popularna tema o kojoj se već godinama raspravlja pri čemu jedino sumnje gotovo da i nema oko tvrdnje da je **kontrola kriminaliteta** najvažnija zadaća policije u okviru njenog tradicionalnog modela funkcioniranja. Os-

tale ključne funkcije policije obuhvaćaju **pružanje različitih usluga** hitne naravi, održavanje reda i mira na ulicama i ostalim javnim mjestima te pružanje širokog spektra različitih usluga građanima koje nemaju karakter hitnog uređivanja ili hitne pomoći.

Potreba za uzdizanjem iznad razine pojedinačnog incidenta te početak usmjerenja pozornosti na probleme koji se nalaze u pozadini tih incidenata dovodi policiju direktno do pitanja učinkovitosti u rješavanju tih problema. **Upravo nedostatak promjena na razini učinkovitosti bio je izvorom znatnih frustracija kod mnogih prethodnih reformi policije.** Naime, te reforme bile su ograničene isključivo na razinu organizacijske strukture policije te je bilo vrlo teško procijeniti njihov utjecaj, ukoliko ga je uopće i bilo, na rješavanje konkretnih i stvarnih problema u zajednici. **Upravo se zato i događalo da unatoč velikim naporima koje je pojedina policijska organizacija poduzela u pravcu pozitivnih promjena nije bilo pozitivnog odjeka kod građana, jer oni uopće nisu mogli sagledati vrijednost tih promjena u smislu kvalitete svakodnevnog funkcioniranja policije kao službe na usluzi građanima i društvenoj zajednici.**

Intenzivirani naponi fokusiranja na učinkovitost policije potiču vrlo složena pitanja oko značenja tog pojma kad je riječ o policijskom postupanju. Drugim riječima, postavlja se pitanje značenja učinkovitosti u kontekstu policijskog rješavanja problema koji egzistiraju u određenoj zajednici. **Posebno je osjetljivo pitanje kriterija te učinkovitosti, s obzirom na to da probleme, s kojima se policija suočava i koje je dužna rješavati, nije moguće eliminirati, odnosno ne mogu se do kraja i zauvijek riješiti.** Mjeriti policijsku učinkovitost u terminima eliminacije problema značilo bi polaziti od pretpostavke kako je moguće sasvim eliminirati kriminalitet i druga devijantna ponašanja. Naravno, neke od problema s kojima se policija suočava u zajednici moguće je riješiti i na takav način, no isto tako je realno očekivati da će ti problemi vrlo brzo biti zamijenjeni nekim novima i možda težima.

Imajući u vidu koncept policije usmjerene na rješavanje problema, moguće je definirati **pet različitih razina utjecaja policije na određeni problem:**

- (1) Potpuna eliminacija problema.
- (2) Redukcija broja incidenata koje problem kreira.
- (3) Redukcija ozbiljnosti odnosno štetnosti posljedica incidenata koje problem kreira.
- (4) Kreiranje metoda za bolje suočavanje s incidentima.
- (5) Micanje problema iz fokusa policijskog postupanja.

Odmah treba reći kako je ovaj peti ishod nezadovoljavajući sve dok se ne ukaže neka druga institucija ili služba koja doista može učinkovitije rješavati određeni problem negoli je to bilo moguće od strane policije.

Samo je neke probleme moguće do kraja eliminirati. Ukoliko policija u tome uspije, to znatno pridonosi njenom statusu u društvenoj zajednici i pozitivnoj interakciji između te društvene zajednice i njene policije. Međutim, za veći dio policijskog posla mnogo je realniji cilj redukcija broja incidenata koje problem kreira te redukcija štetnih posljedica tih incidenata. Naime, **ukoliko se nema u vidu realitet problema pa tako niti realitet ciljeva policijskog postupanja, može u društvenoj zajednici nastupiti razočaranje u odnosu na policiju, što nužno stvara atmosferu nepovjerenja i nespremnosti za suradnju između policije i građana.** I za policajce i za građane mnogo je korisnije policijsku ulogu u zajednici definirati ne idealistički kao u kriminalističkim filmovima nego realno, a to znači **odrediti policijski posao kao suočavanje s devijacijama u društvu i držanje tih devijacija pod nadzorom.** Naravno, istodobno to ne znači da se policija treba ograničiti samo na površinske intervencije u odnosu na određene probleme ili incidente, već ovakav pristup razumijeva proaktivnost policije i njeno djelovanje u odnosu na problem, a ne samo u odnosu na incident. Iz svih navedenih razloga poželjno je veći dio ocjene učinkovitosti i uspješnosti rada policije prepustiti građanima sukladno načelu *uspjeh policije ovisi o odobravanju javnosti.*

1.4.4. Potreba za sustavnim istraživanjima

Kada policija uspije jasno identificirati određeni problem temeljem grupiranja sličnih ili povezanih pojedinačnih incidenata, daljnji napredak u rješavanju tog problema nužno zahtijeva sustavnu analizu svih relevantnih informacija. **To zapravo znači dubinsku studiju svih karakteristika problema i pogotovo svih čimbenika koji taj problem generiraju, održavaju ili barem pridonose njegovom nastanku i razvitku.** Ako je u pitanju kriminalni problem koji se manifestira kao određena kategorija kažnjivih radnji, a to je primarna briga policije, tada je nužno sagledati sve raspoložive podatke o počiniteljima, žrtvama i drugim osobama koje su uključene u ta kaznena djela, podatke o vremenu i mjestu počinjenja te drugim situacijskim čimbenicima, zatim podatke o povijesti i razvitku problema te time nužno i podatke o motivima, dobitima i gubicima svih sudionika kriminalnog događaja. Drugim riječima, potrebno je **što preciznije analizirati fenomenologiju i etiologiju određene grupacije kaznenih djela te rezultate dosadašnjeg policijskog ali i ukupnog društvenog reagiranja na dotični oblik kriminalnog ponašanja.**

Policija zna puno o kategorijama incidenata s kojima se redovito suočava. Iskustva pokazuju da je velik dio tog znanja dragocjen u kreiranju učinkovitijih modela policijskog postupanja. Međutim, iskustvo isto tako pokazuje da policija

ne obraća dovoljno pozornosti na validnost svojih zaključaka u pojedinim problemima u zajednici te ne raspolaže odgovorima na brojna pitanja, pogotovo na ona vezana uz genezu samog problema, koja je potrebno razriješiti da bi se mogao kreirati učinkovitiji model reagiranja policije u konkretnom slučaju.

Istraživanja i analize kriminaliteta danas postaju stoga vrlo bitnim dijelom funkcioniranja policije. **Štoviše, analitička i istraživačka aktivnost predstavlja bazu na kojoj policija može graditi svako svoje postupanje. Osim toga, to je i osnova s koje policija može odgovoriti na znatno šire, dublje i teže zahtjeve vezano uz rješavanje problema u društvenoj zajednici.** Ovo je pogotovo važno u velikim urbanim sredinama gdje policijski službenik jednostavno ne može sam doći do svih relevantnih informacija o pojedinim problemima jer se iza tih problema krije ogroman broj ljudi i ponašanja. Naravno, naponi koji će biti uloženi u istraživanje pojedinih problema, odnosno širina i dubina tih analiza ovisit će o naravi i intenzitetu problema.

1.5. Planiranje i provođenje policije u zajednici kao proces promjene

1.5.1. Usporedba tradicionalnoga policijskog modela i modela policije u zajednici

Tradicionalni policijski model i model policije u zajednici različito odgovaraju na ista suštinska pitanja vezana uz ulogu policije u društvu i način njenog ostvarenja. U tekstu koji slijedi prikazano je kako tradicionalni policijski model i model policije u zajednici odgovaraju na 14 pitanja.

Pitanja	Tradicionalni policijski model	Policija u zajednici
1. Što je policija?	Vladina institucija primarno odgovorna za provođenje zakona.	Policija je javnost i javnost je policija; Policijski službenici plaćeni su kako bi čitavo vrijeme pazili na sigurnost svih građana.
2. Koji je odnos između policije i ostalih društvenih službi?	Prioriteti različitih društvenih službi obično su u konfliktu.	Policija je samo jedna od mnogih društvenih službi i institucija koje su odgovorne za unapređenje kvalitete života.
3. Koja je uloga policije?	Fokusiranje na otkrivanje i rješavanje kaznenih djela.	Otkrivanje i rješavanje različitih vrsta problema.

Pitanja	Tradicionalni policijski model	Policija u zajednici
4. Kako se mjeri učinkovitost policije?	Brojem otkrivenih i riješenih kaznenih djela.	Odsutnošću ozbiljnih poremećaja i kriminala, osjećajem sigurnosti kod građana, te ukupnom kvalitetom života u zajednici.
5. Koji su najveći prioriteti?	Teška kaznena djela, kaznena djela s velikom materijalnom štetom i kaznena djela s elementima nasilja.	Bilo kakvi problemi koji uzrokuju veliku zabrinutost i strah kod građana, te ometaju njihove svakodnevne aktivnosti.
6. Čime se točno policija bavi?	Incidentima.	Problemima i brigama građana.
7. Što određuje učinkovitost policije?	Brzina reagiranja na incident.	Suradnja s građanima.
8. Kako policija pristupa pozivima građana koji nisu vezani uz kriminal nego uz pružanje usluga?	Reagira samo kada ima vremena, odnosno kada nema "pravih" policijskih zadaća koje treba obaviti.	Vitalna zadaća i izvrsna prilika.
9. Što je policijski profesionalizam?	Brza i učinkovita reakcija na ozbiljni kriminal.	Bliskost građanima i lokalnoj zajednici.
10. Koja vrsta informacija je policiji najvažnija?	Informacije o određenim kaznenim djelima.	Informacije o različitim kriminogenim pojedincima, skupinama i situacijama.
11. Što čini suštinu policijske odgovornosti i pouzdanosti?	Visoki stupanj centralizacije, postupanje po mnogobrojnim pravilima i napucima; strogo provođenje zakona i čuvanje službenih tajni.	Naglasak na odgovornosti za potrebe lokalne zajednice.
12. Koja je uloga policijskog rukovodstva?	Definirati pravila postupanja, te izdavati naloge i direktive.	Baviti se organizacijskim - vrijednostima i generalnom strategijom policije.
13. Koja je uloga Odjela za odnose s javnošću?	Informirati javnost o glavnim kriminalnim događajima, a da se time ne zamaraju policijski službenici na terenu.	Koordinacija vitalnih kanala komunikacije između policije i građana, ali i unutar struktura policije.
14. Kako policija cijeni procesuiranje počinitelja kaznenih djela?	Kao važan cilj – sve ostalo je neuspjeh.	Kao jedno od mnogobrojnih sredstava za postizanje cilja, a cilj je sigurnost društvene zajednice.

Izvor: M. Sparrow (1998.). *Implementing Community Policing*. Perspectives on Policing, pp. 8–9. Washington, DC: National Institute of Justice and Harvard University.

Razlike modela policije u zajednici u odnosu na tradicionalni model policijskog djelovanja moguće je prikazati i kroz usporedbu socijalnih interakcija i strukturalnih komponenti ova dva modela.

Socijalna interakcija ili strukturalna dimenzija	Tradicionalni policijski model	Policija u zajednici
Fokus policijskog djelovanja.	Provođenje zakona.	Izgradnja zajednice i poboljšanje kvalitete života kroz prevenciju kriminaliteta.
Oblici intervencije.	Reaktivno postupanje utemeljeno na kaznenom pravu.	Proaktivno postupanje utemeljeno na kaznenom, građanskom i policijskom pravu.
Opseg policijskog djelovanja.	Fokus isključivo na kriminal.	Usmjerenost na široku paletu kriminalnih i drugih devijantnih ponašanja, strah od kriminala i kvalitetu života.
Mogućnost donošenja diskrecijskih odluka od strane policijskih službenika.	Niska i nedovoljno podložna kontroli.	Visoka i podložna kontroli građana i policijskih rukovoditelja.
Fokus policijske kulture.	Unutarnji, odbijanje zajednice.	Izvanjski, izgradnja partnerstva sa zajednicom.
Mjesto donošenja odluka.	Policija, odnosno njena rukovodeća razina, pri čemu se minimiziraju utjecaji policijskih službenika i građana.	Suradnja između građana i policijskih službenika na svim razinama – zajednička odgovornost.
Protok informacija.	Od policije prema zajednici, vertikalni.	Uzajamni između policije i zajednice, horizontalni.
Razmjeri uključenosti građana i šire zajednice.	Građani su pasivni, a zajednica se svodi na kritičara policijskog postupanja.	Građani su aktivni, te zajednica sudjeluje u realizaciji policijskih zadaća i u njihovoj korekciji.
Povezanost policije s ostalim službama.	Slaba i povremena.	Vrlo dinamična, kontinuirana i aktivna.
Tip organizacije i fokus rukovođenja.	Centralizirano rukovođenje i nadzor.	Decentralizirano funkcioniranje s intenzivnim vezama prema zajednici.
Implikacije za organizacijske promjene, odnosno razvitak.	Vrlo slabe jer se radi o statičnoj organizaciji koja funkcionira neovisno o okruženju.	Brojne jer se radi o dinamičnoj organizaciji koja ne samo da je dio svog okruženja, nego je na njega fokusirana i nalazi se s njime u dinamičnoj interakciji.
Mjere uspjeha.	Broj otkrivenih i riješenih kaznenih djela, pogotovo onih s velikom materijalnom štetom, smrtnim posljedicama i elementima nasilja.	Vrlo različite, uključuju statistiku kriminaliteta, ali i redukciju straha od kriminala, kvalitetu odnosa između policije i zajednice, ukupno podizanje razine kvalitete života, povećanje osjećaja sigurnosti itd.

Izvor: Green, J. (2000.). *Community Policing in America: – Changing the Nature, Structure, and Function of the Police*. Criminal Justice 2000, Volume 3, Policies, Processes, and Decisions of the Criminal Justice System Washington, DC: National Institute of Justice, p. 311.

1.5.2. Važnost strateškog planiranja

1.5.2.1. Kreiranje politike postupanja – planiranje

Strateško planiranje je proces kreiranja politike djelovanja. Strategija policije je zapravo usmjeravanje policijske organizacije u jednom duljem razdoblju. Strategija uključuje odnos organizacije prema korisnicima njenih usluga. Fokus strategije je na tipu usluga, ali i na načinu na koji se te usluge pružaju. Dakle, strategija policije se kreira u odnosu na zajednicu, to jest u odnosu na građane kao korisnike usluga. Strategija unutarnjeg ustroja i organizacije policije kreira se tako da podržava opisanu strategiju odnosa prema van.

Idealno bi bilo kada bi strategija uspjela spojiti resurse kojima organizacija raspolaže s promjenama u njenom okruženju, odnosno kada bi išla u pravcu "pomirenja" onoga što organizacija može ponuditi i očekivanja onih zbog kojih ta organizacija postoji.

Kreiranje politike uključuje sljedeće:

- identifikaciju tematskih područja, odnosno reorganizaciju i ustroj policije u skladu s filozofijom policije u zajednici,
- analizu i interpretaciju tematskih područja – što treba učiniti, kreiranje vizije,
- identifikaciju prepreka provedbi modela – što i tko će ometati proces promjene i njenog razvitka unutar policije i izvan nje, te što će trebati promijeniti kako bi se podržala strategija,
- prepoznavanje alternativnih mogućnosti – koje su naše vrijednosti i koja je naša misija, koje ciljeve želimo ostvariti,
- definiranje kriterija za odabir najprikladnijih opcija kako bi bilo moguće provesti strategiju,
- određivanje kriterija učinkovitosti,
- izradu dokumenta u kojem je strategija jasno razrađena, te koji omogućava njeno provođenje – bez takvog dokumenta ne možemo biti sigurni koje ciljeve želimo ostvariti na koji način,
- implementaciju strateškog plana,
- praćenje i evaluaciju procesa promjene u terminima zacrtane strategije,
- redefiniranje pojedinih tematskih područja u skladu s rezultatima evaluacije i raspoloživim povratnim informacijama,
- analizu dosadašnjeg procesa promjene i razvitaka, interpretacija, te sukladno tome formuliranje politike djelovanja – ponavljanje čitavog procesa.

Radi se, dakle, o kontinuiranom procesu kreiranja politike djelovanja i rješavanja problema utemeljenom na analizi, izboru, donošenju odluka, minimiziranju otpora, povećanju podrške, te praćenju i evaluaciji procesa. Elementi plana koji moraju ostati stabilni i nepromjenjivi jesu vrijednosti i misija. Ciljevi će vjerojatno odolijevati testu vremena 5–10 godina. Strategija mora biti dovoljno fleksibilna kako bise bilo moguće prilagoditi različitim praktičnim pitanjima i problemima koji će se nužno pojaviti tijekom njenog provođenja. Ta fleksibilnost osigurava se kroz učinkovitu komunikaciju i pregovaranje. Upravo iz navedenog razloga procesi planiranja i provođenja policije u zajednici moraju biti usko povezani, te se mora osigurati nazočnost istih napora koji su bili uloženi u proces planiranja i za vrijeme provođenja tog plana. U protivnom, plan, bez obzira koliko dobar bio, neće se moći provesti u praksi.

1.5.2.2. Provođenje plana – implementacija

Implementacija strategije policije u zajednici je složen i višeznačan proces koji u osnovi zahtijeva planiranje i provođenje promjene. Policija u zajednici ne može biti etabliрана kroz modifikacije postojeće politike policijskog djelovanja, nego su nužne temeljite promjene na svim razinama i u svim područjima policijskog djelovanja od policijske ophodnje do rukovodstva. Policija u zajednici kao filozofija mora biti sastavni dio odnosno pretpostavka svake odluke i svake aktivnosti policije.

Savršena implementacija policije u zajednici bila bi moguća u savršenim uvjetima kao što su:

- potpuna politička podrška,
- društvena zajednica koja visoko cijeni policiju i pruža joj apsolutnu podršku,
- policijski službenici koji se ne boje promjena i pružaju im potpunu podršku,
- adekvatno vrijeme i dostatni resursi za provođenje svih predviđenih aktivnosti,
- financijska sredstva, funkcioniranje sustava i kadrovski potencijali koji su u svakom trenutku dostupni,
- posebna ustrojstvena jedinica zadužena za provođenje policije u zajednici koja je potpuno neovisna u odnosu na ostale dijelove sustava i koja može uspjeti u svom djelovanju, bez obzira na uspješnost ostalih dijelova sustava,
- potpuno razumijevanje i slaganje oko ciljeva promjene u svim njenim fazama (ponekad se događa da postoji slaganje oko plana, ali ako nije do-

voljno precizno razrađen dolazi do razmimoilaženja u procesu realizacije plana),

- provođenje procesa na način da svi budu obuhvaćeni s maksimumom svojih potencijala, te da se čitavi proces odvija posve sukladno planu,
- savršena komunikacija i koordinacija između svih pojedinaca i skupina uključenih u projekt,
- apsolutna jasnoća ciljeva, te sasvim određeni kriteriji praćenja i evaluacije progressa.

Naravno, ovakve savršene pretpostavke neće biti nikad prisutne u stvarnom životu, nego treba očekivati sljedeće otežavajuće okolnosti i prepreke:

- nedostatak političke podrške,
- nestabilnost policijskog rukovodstva – česte promjene policijskih rukovoditelja,
- nepovjerenje, pa čak i neprijateljski stav građana prema policiji,
- policijske službenike koji pružaju otpor prema bilo kakvom izazovu i promjeni,
- loš raspored aktivnosti u vremenu te manjak odgovarajućih stručnjaka i materijalnih resursa,
- nepostojanje posebnog proračuna za proces planiranja, praćenja i provođenja modela policije u zajednici,
- nedostatak komunikacije na svim razinama na temu svrhe i ciljeva modela policije u zajednici,
- minimalni angažman policijskih službenika, sindikata i zajednice,
- nedostatak marketinga i medijskog predstavljanja strategije policije u zajednici,
- nedovoljno jasne i precizne upute za transfer zacrtane politike djelovanja u svakodnevnu policijsku praksu,
- nepostojanje kriterija za praćenje i evaluaciju,
- ambivalentne ciljeve i višeznačne termine koji nisu jedinstveno interpretirani što uzrokuje nerazumijevanje i nesporazume čak i među onima koji imaju veliku volju za sudjelovanje u procesu promjene,
- neadekvatne dijelove policijskog sustava, pogotovo one koji bi trebali služiti kao logistika policijskom poslu, a nisu u stanju zadovoljiti zahtjeve procesa promjene (npr. obuku, kadrovske poslove, financijske poslove, tehniku),
- ograničenja birokratske naravi koja znatno otežavaju i usporavaju različite aktivnosti u procesu promjene,
- nedostatne konzultacije među pojedincima i ustrojstvenim jedinicama te nedovoljne i neadekvatne mehanizme pružanja povratnih informacija.

Razvijeni mehanizmi konzultacije i pružanja povratnih informacija su vrlo bitna pretpostavka uspjeha implementacije modela policije u zajednici jer osim što osiguravaju pravodobnu razmjenu točnih informacija, djeluju i u pravcu oslobađanja od pritisaka koji prate proces promjena. Naime, što više ljudi međusobno kontaktiraju i razgovaraju o procesu promjene, raste vjerojatnost rješavanja nesporazuma i pojašnjenja nedovoljno definiranih činjenica i zahtjeva. Osim toga, razgovor daje ljudima priliku izražavanja svojih osjećaja nesigurnosti i neugode koji redovito prate procese promjene, čime se oslobađaju pritiska tih negativnih emocija i izgrađuju djelotvornije mehanizme suočavanja s novonastalim očekivanjima i situacijama.

Pri implementaciji strategije policije u zajednici osobito treba voditi računa o sljedećim potencijalno problematičnim područjima:

- nedostatno utvrđenim kriterijima praćenja i evaluacije prije pilot–projekta ili pune implementacije,
- nepovećanju kadrovske i materijalne resursa pa se mora raditi više uz jednaka raspoloživa sredstva i s istim ljudima,
- balansiranju proaktivnih i reaktivnih pristupa problemima u okolnostima još uvijek dominantno reaktivnog stila funkcioniranja policije,
- određenoj količini otpora promjenama na svim razinama,
- minimalnoj uključenosti policijskih službenika u ophodnji u procese planiranja promjene,
- izvjesnom otporu i nespremnosti policijskih rukovoditelja da kadrovsku politiku i stil rukovođenja prilagode novim zahtjevima,
- poteškoćama u balansiranju između zahtjeva politike, struke i javnosti.

1.5.2.3. Povezivanje onih koji planiraju i onih koji provode model policije u zajednici – komunikacija

Implementacija je provođenje strategije, odluka i plana u praksi. Savršena implementacija ne postoji, pa oni koji planiraju i oni koji provode plan moraju biti svjesni da će tijekom provođenja doći do određenog odstupanja od prvotnog plana. Upravo zato je važno da postoji dobra povezanost između onih koji su zaduženi za planiranje i onih koji su zaduženi za provođenje plana.

Čak i kod pažljivo planiranog procesa implementacije modela policije u zajednici mogu nastupiti poteškoće u fazi provođenja plana zbog nedovoljne povezanosti onih koji su proces osmislili i onih koji tu ideju trebaju provesti u svakodnevnoj policijskoj praksi. Mogući razlozi takve pogreške su sljedeći:

- policijski službenici u ophodnji i policijski rukovoditelji međusobno su suviše distancirani – zato je važno da procesu provođenja modela poli-

cije u zajednici prethodi decentralizacija policijske službe (što se može pokazati vrlo zahtjevnom zadaćom čija će realizacija trajati još dugo tijekom provođenja modela policije u zajednici i koja će biti potpuno moguća tek pod utjecajem nekih drugih komponenti tog modela) i uspostavljanje kvalitetnih mehanizama koordinacije i komunikacije (što je znatno lakše izvedivo i postupno vodi prema decentralizaciji),

- policijski službenici u ophodnji imaju velike mogućnosti donošenja diskrecijskih odluka na terenu, čime mogu bitno utjecati na kvalitetu provođenja ideje policije u zajednici,
- policijski rukovoditelji većinu vremena provode u svojim uredima i nisu dovoljno upućeni u konkretno stanje na terenu, dok policijski službenici u ophodnji prema svom svakodnevnom poslu zauzimaju pretežito praktičan a minimalno teorijski pristup, uslijed čega se može dogoditi da nedovoljno shvaćaju model policije u zajednici,
- sklonost policijskih službenika u ophodnji da svakodnevni posao kreiraju i organiziraju sukladno osobnim kriterijima bez prihvatanja i usvajanja filozofije policije u zajednici, zbog čega neće postupati sukladno njenim pretpostavkama,
- policijski službenici nisu skloni filozofiji policijskog djelovanja koju doživljavaju kao "mekani" pristup kriminalu.

Zbog svega navedenog važno je ne žuriti s provođenjem modela policije u zajednici nego dati dovoljno vremena policijskim službenicima i njihovim rukovoditeljima da razviju novi stil međusobnih odnosa i razmjene informacija te da skupe dovoljno relevantnih informacija o modelu kako bi ga mogli pravilno razumjeti. Tek kad će policijski službenici dovoljno znati o modelu policije u zajednici, bit će u stanju sagledati dobrobiti koje on za njih nosi, što je osnovni preduvjet da taj model prihvate kao vlastiti i da se onda ponašaju sukladno zahtjevima i očekivanjima koja on pred njih postavlja.

1.5.2.4. Povezivanje plana i ishoda – praćenje i evaluacija

Jedan od ključnih aspekata implementacije policije u zajednici je praćenje i evaluacija procesa. Drugim riječima, nužno je pratiti na koji način i koliko se ostvaruju nužne promjene unutar policije i do koje mjere i na koje načine se realiziraju ciljevi u zajednici. Praćenje i evaluacija procesa promjene unutar i izvan policije uključuje čitav niz fundamentalnih potreba.

Tijekom planiranja i provođenja modela policije u zajednici policija mora biti u stanju davati točne informacije o razvitaku aktivnosti. Te informacije mo-

raju biti dostupne svim policijskim službenicima, svim policijskim rukovoditeljima i ukupnoj javnosti. Da bi policija mogla davati takve informacije, potrebno je da stalno pažljivo nadgleda proces promjene. Ovo je pogotovo važno kad se s faze planiranja prijeđe u fazu realizacije i kada se promjene zaista počnu događati na razini policijske prakse, odnosno na razini odnosa između policije i zajednice. Konstantno praćenje procesa promjene neophodno je radi davanja kvalitetnih povratnih informacija onima koji su planirali proces, ali i onima koji ga provode, kako bi se pravodobno uočila sva odstupanja, eventualne nepravilnosti i nove potrebe koje planom nisu bile predviđene.

Praćenje procesa policije u zajednici pomoći će onima koji su planirali čitav proces u vrednovanju napora koji se ulažu u tekuće aktivnosti, te uočavanju podudarnosti ili nepodudarnosti ciljeva koje su postavili i aktivnosti koje se odvijaju na terenu. Praćenje će pomoći onima koji su planirali proces da pojasne svoja očekivanja ukoliko se pokaže da se ona u praksi ne ostvaruju.

Vrlo je bitno građane informirati o tome kako da sami mjere učinak i uspjeh policije u zajednici. Naime, na taj način građani dobivaju osjećaj kontrole nad procesom, odnosno dobivaju visoku razinu odgovornosti, te se potiče njihovo sudjelovanje u procesu. Poznato je da ljudi obično više vole ocjenjivati nego raditi nešto i biti podvrgnuti ocjeni. No, nakon što su imali prilike ocjenjivati može im se dati prilika da sami kreiraju promjene u pravcu poboljšanja, čime ih se potiče na vlastito angažiranje u procesu promjene. Istu mogućnost, dakle mogućnost praćenja i ocjenjivanja uspješnosti policije u zajednici treba dati i predstavnicima lokalnih vlasti, ali i političkim vođama, jer o njihovoj spremnosti na suradnju ovisi uspjeh svih aktualnih i budućih aktivnosti unutar procesa promjene. Nadalje, praćenje i evaluacija policije u zajednici omogućuje policiji ne samo mjerenja dosega i kvalitete promjena, nego i bolje uočavanje, a onda i bolje reagiranje na potrebe građana, čime se može pridonijeti daljnjem jačanju povjerenja i partnerstva između policije i građana. Moramo biti svjesni činjenice će građani biti zainteresirani za policiju u zajednici i spremni sudjelovati u projektu upravo onoliko koliko budu uspješni prepoznati svoj interes i svoju dobrobit u tom procesu.

Praćenje i evaluacija policije u zajednici počinje s izradom strateškog plana u kojem se definiraju ciljevi, svrha, vizija, misija i osnovne vrijednosti projekta. Radi se o snažnom referentnom okviru s pomoću kojega je moguće pratiti aktivnosti na terenu.

Ono što se često događa prilikom transformacije tradicionalnog policijskog modela u model policije u zajednici jest usredotočenost svih sudionika procesa, a pogotovo onih koji njime upravljaju, na planiranje i provođenje konkretnih aktivnosti zbog čega se zanemaruje praćenje i evaluacija. Proces promjene bez praćenja i evaluacije nije provediv jer se ne raspolaže podacima o onome što je

učinjeno i što se propustilo učiniti. Bez adekvatnog praćenja procesa i bez točnih povratnih informacija o njegovom toku i razvitku, svi sudionici polaze od pretpostavke da se aktivnosti odvijaju točno onako kako je predviđeno. Međutim, to je idealna situacija kakva se u praksi najčešće ne događa te je veliki propust pravodobno ne uočiti odstupanja od plana i čimbenike koji dovode do tih odstupanja, budući se protekom vremena njihov negativni utjecaj kumulira i sve ga je teže korigirati. Osim toga, nakon prvog odstupanja daljnji je slijed aktivnosti do izvjesne mjere pomaknut, a ako se to ne uoči i daljnje aktivnosti ne prilagode novonastaloj situaciji, moguće je kretanje čitavog procesa u neočekivanom smjeru i produciranje neželjenih posljedica. Zbog toga, tijekom čitavog procesa promjene treba redovito postavljati sljedeća pitanja:

- Gdje se nalazimo u ovom trenutku, promatrano s aspekta strateškog plana?
- Gdje želimo biti kroz točno određeni broj dana, tjedana ili mjeseci?
- Kako ćemo doći do te pozicije?
- Tko su ljudi koji su nam zato potrebni?
- Tko će upravljati tim procesom?
- Što sve trebamo kako bismo filozofiju policije u zajednici utemeljenu na partnerstvu i rješavanju problema s istim osnovnim obilježjima prenijeli u praksu?
- Koje su prepreke tome?
- Zašto to radimo?
- Kako ćemo pratiti i evaluirati proces planiranja?
- Kako ćemo mjeriti postignute rezultate u procesu provođenja i kako ćemo izraziti njihova odstupanja od plana i očekivanja?
- Kada ćemo započeti čitav proces?
- Koji su vremenski okviri implementacije modela policije u zajednici?

Odgovori na navedena pitanja su važni kako bismo proces implementacije policije u zajednici imali pod kontrolom. U tu svrhu potrebno je imati dobar strateški plan i detaljan plan aktivnosti jer u protivnom nemamo u odnosu na što pratiti i kontrolirati proces promjene. Na taj je način najlakše shvatiti zašto policiju u zajednici nije moguće provesti u praksi bez prethodno čvrsto utvrđenog plana.

Radi lakšeg praćenja i kontroliranja procesa promjene preporučljivo je taj proces razdijeliti u nekoliko manje zahtjevnih i vremenski ograničenih procesa. Moguće je proces implementacije policije u zajednici podijeliti na sljedeće komponente koje će služiti kao kvalitativni indikatori odvijanja ukupnog procesa odnosno kao kriteriji za njegovo praćenje:

- izrada strateškog plana,
- edukacija o policiji u zajednici i trening vještina koje su potrebne za provođenje teorije u praksu,

- pomak s reaktivnog pristupa k proaktivnom pristupu – rješavanju problema,
- decentralizacija u procesu donošenja odluke,
- promjene u policijskoj kulturi utemeljene na novoj orijentaciji prema građanima kao korisnicima policijskih usluga,
- bliska suradnja policije i predstavnika različitih službi, institucija i građana u planiranju organizacijskih promjena koje su neophodne sa stajališta strategije policije u zajednici,
- sustavne promjene koje idu u pravcu veće učinkovitosti (npr. novi kriteriji odabira policijskih službenika, novi sustav nagrađivanja policijskih službenika, novi sustav napredovanja u policijskoj službi itd.),
- izrada programa pojedinih aktivnosti (npr. informiranje policijskih službenika na svim razinama o modelu policije u zajednici, odabir i obuka kontakt–policajaca, medijska strategija itd.),
- unapređenje odnosa s medijima i korištenje medija u svrhu promidžbe policije u zajednici,
- redovni sastanci upravljačke skupine te predstavnika upravljačke skupine i policijskih rukovoditelja i policijskih službenika na terenu.

Praćenje procesa implementacije policije u zajednici može se provoditi kroz sljedeće aktivnosti:

- anketiranje građana i policijskih službenika,
- ciljane razgovore s građanima te predstavnicima lokalnih vlasti i nevladinih udruga kako bi se doznali njihovi stavovi, prijedlozi, percepcije i očekivanja,
- preglede pritužbi građana,
- povratne informacije o partnerskim inicijativama,
- ciljane razgovore s policijskim rukovoditeljima i policijskim službenicima u ophodnji te pogotovo s kontakt–policajcima,
- analize pojedinih konkretnih slučajeva rješavanja problema.

Proces implementacije strategije policije u zajednici evaluiramo kako bismo mogli:

- utvrditi gdje se organizacija nalazi u sadašnjem trenutku,
- prepoznati unutarnje i izvanjske čimbenike koji ometaju proces implementacije,
- uspoređivati stanje organizacije koje je prethodilo strateškom planiranju i provođenju strategije sa stanjem u pojedinim fazama realizacije tih procesa (osobito je važno prepoznati kako i koliko se organizacija primiče zacrtanim ciljevima),

- utvrditi opravdanost uloženi materijalnih i kadrovskih resursa u proces promjene te identificirati eventualne nedostatke ili iscrpljivanje resursa,
- dati povratnu informaciju o razvitaku procesa svima koji su dobronamjerno zainteresirani za proces promjene (spoznaja o postignućima u realizaciji strateških ciljeva, koje su sami pomogli kreirati, ljude motivira na daljnje napore usmjerene prema realizaciji zacrtanog plana),
- informirati o procesu promjene i one koji ga ne prihvaćaju ili čak ometaju (kako bi u svakom trenutku znali što se radi i imali mogućnost promijeniti svoje stavove),
- od početka uspostavljati, a kasnije održavati dobre odnose s društvenom zajednicom (informirati građane o odvijanju procesa koji bi trebao biti zajednički posao njihov i policije znači uvažavati ih kao partnere i poticati ih da se ubuduće upravo tako ponašaju),
- identificirati probleme i pronalaziti adekvatna rješenja,
- redefinirati zacrtanu politiku djelovanja odnosno prilagoditi proces implementacije policije u zajednici konkretnoj situaciji,
- poboljšati komunikaciju, povjerenje i toleranciju te razviti razumijevanje i uzajamne odnose između svih sudionika u procesu, a pogotovo onih koji se na početku nalaze na "suprotnim" stranama,
- razviti sustav informiranja kakav odgovara pravim partnerskim odnosima odnosno kakav pretpostavlja model policije u zajednici.

Vrijedi jednostavno pravilo: ukoliko želimo nešto promijeniti, moramo poduzeti određenu aktivnost, ali nužno moramo i mjeriti ishode te aktivnosti kako bismo bili u stanju prepoznati novonastalu kvalitetu odnosno promjenu.

1.5.3. Načini i mogućnosti planiranja aktivnosti

1.5.3.1. Neke temeljne činjenice

Planovi implementacije policije u zajednici razlikovat će se od policije do policije i od zemlje do zemlje, odnosno od jednog do drugog konkretnoga društvenog i policijskog konteksta. Prikladna metoda implementacije ovisit će o unutarnjim i vanjskim uvjetima policijskog djelovanja. Jedan od ključnih čimbenika određivanja načina provođenja policije u zajednici jest razmjer potrebnih promjena. Ukoliko policija u mnogim područjima već funkcionira na način koji je blizak policiji u zajednici, bit će potrebni manji zahvati i manje promjene nego u policiji koja je jako udaljena od koncepcije policije u zajednici, odnosno koja je

isključivo reaktivna i tradicionalno strukturirana. Nadalje, ako su potrebne brojne radikalne promjene, bit će nužno definirati prioritete tih promjena jer ih neće biti moguće istodobno provesti.

Sljedeći ključni element uspješne implementacije strategije policije u zajednici jest komunikacija. Komunikacija mora biti redovita, potpuna i direktna. To znači da svim policijskim službenicima na svim razinama mora biti objašnjen koncept policije u zajednici, njegovo podrijetlo, ciljevi, osnovne komponente, načini ostvarenja te rizici i dobrobiti takvog modela. Na temelju toga svi bi policijski službenici na svim razinama, morali razumjeti vlastitu ulogu u procesu implementacije modela policije u zajednici. Redovna komunikacija omogućit će aktivno sudjelovanje svih policijskih službenika, a smanjiti njihov otpor prema promjena. Drugim riječima, potrebno je prvo uspostaviti dobre modele komuniciranja unutar policije kako bi zatim bilo moguće isto učiniti prema van, odnosno uspostaviti kvalitetnu komunikaciju između policije i zajednice. Uspješna implementacija modela policije u zajednici zahtijeva nesmetan protok informacija.

Implementacija strategije policije u zajednici mora biti dinamičan i fleksibilan proces, što znači da kad promjene krenu, ne smiju zastajkivati, te se moraju prilagođavati novonastalim situacijama. Za funkcioniranje policije u zajednici u praksi, potrebno je napraviti dobar plan radi praćenja procesa implementacije i imati adekvatne povratne informacije. Kvalitetan plan i implementacija ključni su preduvjeti uspjeha policije u zajednici jer dobra ideja nije dovoljna sama po sebi nego tek kad se realizira u praksi.

Dugoročni uspjeh policije u zajednici kao novog modela policijskog djelovanja ovisi o spremnosti lokalnih vlasti u pružanju adekvatne podršku procesu promjena unutar policije. Policija se ne može integrirati u zajednicu ukoliko zajednica to odbija ili ne podržava. Zato je važno javnost pravodobno informirati o tome što je, a što nije policija u zajednici i što može očekivati i dobiti od takve policijske inicijative. U tom smislu su ključne lokalne vlasti i društvene institucije na lokalnoj razini jer one prve moraju pružiti odgovarajuću podršku i svaka sa svog aspekta potaknuti građane da učine isto. Policija ne treba čekati trenutak provođenja policije u zajednici u praksi kako bi informirala i angažirala društvenu zajednicu u tom procesu. Sasvim suprotno, javnost mora biti upoznata s ovim modelom već u trenutku njegovog planiranja unutar policije, a druge društvene institucije i nevladine organizacije moraju biti konzultirane u procesu planiranja strategije djelovanja policije u zajednici. Na taj način će se osigurati njihovo aktiviranje u fazi realizacije. U protivnom, ostatak zajednice može policiju u zajednici doživjeti kao nešto što policija nameće ostalim društvenim institucijama i nevladinim organizacijama kako bi na njih prenijela dio svojih odgovornosti, odnosno samu sebe rasteretila. Već smo naglasili za policija u zajednici nije is-

ključivo policijski projekt i o tome valja voditi računa od samog njenog početka, dakle, od planiranja. No, upravo zato to i jest veliki i značajni društveni projekt koji može donijeti mnoge dobrobiti na razini lokalne zajednice, a onda i na razini društva u cjelini.

1.5.3.2. Redoslijed

Ne postoji jedan jedini pravilan način implementacije policije u zajednici. Upravo zato ne postoji jedinstveni plan aktivnosti provođenja ove strategije. Na razini nastajanja tog plana moguće su tri opcije od kojih svaka ima svoje prednosti i mane.

- (1) **Planirati i potom implementirati.** Ova opcija znači definiranje detaljnog dugoročnog plana aktivnosti u kojem se točno određuju zadatci, njihovi ciljevi, rokovi, nositelji itd. Dobra je strana ovakvog pristupa jasnoća i dobro razumijevanje onoga što se hoće postići procesom promjene od strane svih sudionika tog procesa. Međutim, takva vrsta planiranja može trajati mjesecima pa i godinama, a čak i najboljim planovima je nemoguće predvidjeti sve prepreke i poteškoće koje će se pojaviti tijekom njegove implementacije. Postavlja se pitanje ne samo trajanja i kvalitete izrade plana implementacije policije u zajednici, nego i njegovih autora. Ako na izradi plana radi velik broj ljudi, prijeto rizik da će ta izrada predugo trajati i da će se teško postići dogovor. Međutim, ukoliko plan radi premala skupina ljudi postoji opasnost da će oni teško animirati one koji plan trebaju provoditi. Moguće rješenje ove dileme sastoji se u izradi plana od strane vrlo malobrojnog, ali stručnog tima, čime se postiže brzina, a onda prijedlog plana dati na razmatranje većem broju ljudi kako bi se pravodobno osigurao njihov interes i angažman u procesu promjene i učinile adekvatne izmjene plana. Treba paziti i na to da proces planiranja nije prepreka za provođenje promjena. Naime, tijekom planiranja sudionici tog postupka postat će svjesni zahtjevnosti procesa koji slijedi, što može omesti početni entuzijazam i spremnost za implementaciju tako zahtjevnog modela kao što je to policija u zajednici.
- (2) **Planirati i implementirati.** U okviru ovog pristupa planiranje i akcija se odvijaju simultano. Dakle, dok proces planiranja još uvijek traje, počinju se već implementirati određeni početni aspekti programa. Ovakav pristup omogućava policiji brzo započinjanje procesa promjene te uključivanje u taj proces većeg dijela osoblja, odmah u početku. Prednost ovog pristupa sastoji se u tome što je moguće planirati buduće

korake s osloncem na povratne informacije od samog početka procesa. Međutim, ovakav pristup razumijeva i veliku količinu rizika činjenja pogrešaka na samom početku, jer svima neće biti dovoljno jasno o čemu se zapravo radi, zato što će zahtjevi biti nedostavno objašnjeni i definirani čime će se stvoriti konfuzija i na samom početku smanjiti učinkovitost. Ove nedostatke moguće je riješiti jedino redovitom, učinkovitim i brzom komunikacijom između onih koji planiraju i onih koji provode proces promjene. Dakle, ako se donese odluka o ovakvom pristupu, odmah se mora raditi na uspostavljanju mehanizama komunikacije koji će navedene rizike svesti na minimum.

- (3) **Implementacija s vrlo malo planiranja.** Za ovu opciju odlučit će se samo ona policijska organizacija koja ima jako malo znanja i svijesti o tome što je to uistinu policija u zajednici i koja brzo želi ostvariti senzacionalne promjene kako bi na taj način dobila pozitivne ocjene javnosti. Ovakav pristup znači da će se odmah nakon odluke o uvođenju modela policije u zajednici pristupiti procesu implementacije, bez prethodnog plana, a potom će se na temelju prvih povratnih informacija proces korigirati. Ovakav pristup uključuje u sebi rizik kako će se proces implementacije policije u zajednici stalno vraćati na početak, te se neće potpuno razviti. Naime, obilje pogrešaka koje su vrlo vjerojatne u okviru ovakvog pristupa iscrpit će raspoložive kadrovske i materijalne resurse, a također će i čitav projekt, odnosno njegovu smislenost dovesti pod znak pitanja. Za ovakav pristup ipak plediraju oni koji naglašavaju važnost policijske prakse te žele u procesu promjene odmah angažirati one koji promjenu trebaju provoditi, a to su policijski službenici.

1.5.3.3. Razmjeri inicijalnih napora implementacije policije u zajednici

Implementacija modela policije u zajednici može se odvijati na razini čitave policijske organizacije ili se u tu svrhu može osnovati posebna ustrojstvena jedinica, odnosno odrediti posebni policijski službenici. Također je moguće implementaciju policije u zajednici provesti odmah na razini čitave države, a može se za početak uzeti samo ograničena zemljopisna područja. S obzirom da je policija u zajednici velika promjena u načinu policijskog djelovanja koja uključuje ne samo policiju nego i čitavo njeno društveno okruženje, realnije je započeti ograničenom području i s jednim dijelom policijskih službenika. Učinkovita implementacija policije u zajednici zahtijeva obuku policijskih službenika, uspostavljanje veza između policije i zajednice, razvitak

adekvatnih sustava podrške što sve opet traži veliku količinu dobre volje, znanja i strpljenja. Nerealno je sve ovo očekivati na razini svih policijskih službenika i na razini čitave države. Bolje je ostvariti uspjeh na manjem području i s manjim brojem ljudi nego ambiciozno krenuti u nacionalni projekt koji će onda doživjeti neuspjeh i na duževrijeme odgoditi implementaciju policije u zajednici.

Implementacija policije u zajednici kroz posebne, dobro osposobljene jedinice ili policijske službenike, često omogućuje rano prepoznavanje uspjeha te privlači pozornost javnosti i medija. Ipak, treba paziti da se uvođenjem policijskih službenika za obavljanje poslova vezanih uz model policije u zajednici ne izazove raskol unutar policijske organizacije. Također, uvođenje posebnih policijskih službenika, u našem slučaju kontakt-policajaca, može ostatak policije, a pogotovo javnost, dovesti u zabludu da se radi o policijskom djelovanju koje je nemoguće integrirati sa svim ostalim aspektima policijskog posla.

Implementacija policije u zajednici u nekoliko zemljopisnih područja može također dobro poslužiti u svrhu prikazivanja uspjeha ina taj način stvaranja pogodne klime za implementaciju na nacionalnoj razini. Time se omogućuje dobivanje dragocjenih povratnih informacija i iskustava koja će onda biti iskorištena u implementaciji policije u zajednici na području čitave države. Na taj način moguće je sve potencijale iskoristiti do maksimuma. Osim što će se "učiti na pogreškama", prve kontakt policajce moguće je naknadno angažirati na obuci ostatka policijskih službenika za primjenu modela policije u zajednici.

1.5.3.4. Mobilizacija podrške

Za uspjeh policije u zajednici bitno je dovoljno rano voditi računa o mobilizaciji podrške za taj projekt. Potrebno je zadobiti podršku na svim razinama policijske organizacije, ali i podršku javnosti. U tom smislu osobito su važne lokalne vlasti, mediji i nevladine udruge. Naime, s obzirom da policija u zajednici predstavlja zaista radikalnu promjenu, nužno je očekivati suprotstavljanja tom modelu. Ovu tvrdnju potvrđuju i iskustva zemalja koje su već uspjele implementirati ovaj model u policijsku praksu. Prvo, i policijski službenici i građani bit će u početku sumnjičavi prema procesu. Policijski službenici se mogu bojati promjene te će joj se stoga u početku opirati. Ovo pogotovo vrijedi ako se policija u zajednici netočno doživljava kao približavanje policijskog posla socijalnom radu odnosno kao "mekani pristup kriminalu". Policijska kultura je *macho* kultura u kojoj visoko kotiraju vrijednosti kao što su snaga, moć, borba i sl. Međutim, policiji u zajednici neće se opirati samo policijski službenici u ophodnji, nego i policijski rukovoditelji kojima je puno jednostavnije zadržati svoju autoritativnu ulogu, te rukovoditi ru-

tinskim aktivnostima kakvima se odlikuje tradicionalno policijsko djelovanje. Zahtjevi koje na policijske rukovoditelje postavlja model policije u zajednici su znatno viši od zahtjeva tradicionalnog policijskog konteksta. Kako bi se uspjelo zadržati podršku na svim razinama policijske organizacije, potrebno je sve policijske službenike i njihove rukovoditelje upoznati s procesom promjene, a zatim ih kontinuirano držati dobro informiranima kako bi raspolagali sa što više činjenica o aktualnoj situaciji i procesu promjene, a praznine u svom informativnom prostoru ne bi popunjavali netočnim podacima i predrasudama.

1.5.3.5. Vrijeme

Vrijeme je vrlo bitan čimbenik u implementaciji policije u zajednici. Implementacija koja se odvija presporo može zatomiti entuzijazam i stvoriti dojam neodlučnosti i neuspjeha, dok implementacija koja se odvija prebrzo može stvoriti konfuziju i osjećaj prijetnje upravo zbog nemogućnosti skupljanja adekvatnih povratnih informacija. Važno je i pravilno rasporediti prioritete jer to onda omogućuje da uspješno započinjanje promjene postupka, što svakako treba predstaviti javnosti.

1.5.3.6. Marketing

Prije početka provođenja strategije policije u zajednici, policija mora predstaviti taj koncept vlastitom osoblju i javnosti, uključujući tu obvezno političke vođe i medije. U predstavljanju policije u zajednici različitim interesnim skupinama moguće je do izvjesne mjere mijenjati sadržaj i pogotovo naglaske prezentacije. Ipak, važno je da svi dobiju jednake osnovne informacije, jednako razumiju što jest a što nije policija u zajednici. Ne smije se dogoditi da se u različitim prezentacijama pojave kontradiktorne informacije.

Na primjer, prezentacija za policijske službenike koja je usmjerena na rješavanje problema i prevenciju kriminaliteta može se naći u suprotnosti s prezentacijom za široku javnost kojoj se naglasak stavlja na policijske službenike koji kontaktiraju sa svima, pa čak i s predškolskom djecom. Obje ove prezentacije su korektne i njihove poruke su točne, samo što one naglašavaju različite aspekte policije u zajednici – jedna inzistira na rješavanju problema kao na vrijednom alatu suzbijanja kriminala, dok druga prikazuje dobiti izgradnje povjerenja i partnerstva između policije i građana. Ovakvi različiti naglasci su dopustivi ukoliko ih se unaprijed nagovijesti, odnosno ako se u obje prezentacije prethodno naglasi da su i rješavanje problema i uspostavljanje dobrih međuljudskih odnosa

između policije i zajednice važne komponente strategije policije u zajednici. Dakle, obje interesne skupine, i policajci i građani dobivaju istu poruku, ali se u nastavku prezentacije više pozornosti obraća na ono što određenu interesnu skupinu više zanima.

Da bi se izbjegle kontradiktorne poruke, policija mora utvrditi koje su to osnovne činjenice o strategiji policije u zajednici, te na tim činjenicama inzistirati i u prezentacijama za svoje službenike i u prezentacijama za različite skupine građana. Na primjer, takva činjenica može biti da je policija u zajednici orijentacija policije kao službe, odnosno servisa građana, te jekao takva fokusirana na izgradnju partnerstva između policije i zajednice, čime se otvaraju nove mogućnosti djelovanja u pravcu suzbijanja kriminala, odnosno stvaranja sigurnih četvrti i povećanja ukupne kvalitete života. Komponente koje proizlaze iz ove temeljne činjenice, a to su rješavanje problema, kontaktiranje policajaca i građana, te naglasak na poremećajima i neredima, a ne na kriminalitetu, mogu se dalje grupirati ispod ove središnje činjenice. Ono što ovdje nazivamo središnjom temom ili činjenicom, dakle, ono što procijenimo da svi unutar i izvan policijske organizacije trebaju znati i shvatiti kako bi se mogli ponašati u skladu s koncepcijom policije u zajednici, moguće je, pa čak i preporučljivo, izraziti u obliku slogana. Time se osigurava ne samo poznavanje osnovne ideje od strane svih, nego i njeno stalno ponavljanje što daje veću vjerojatnost zaživljavanja ideja u praksi. Primjer slogana koji u sebi sadrži osnovnu ideju policiju u zajednici jest **možemo zajedno**, što je bio slogan i osnovna marketinška poruka policije u zajednici na području Chicaga.

Marketing policije u zajednici nužno uključuje izražavanje putem simbola, priča o istinitim događajima, ali i izjave onih koji uživaju poštovanje policijskih službenika i građana. Unutar policijske organizacije, marketing policije u zajednici izvodi se kroz okružnice, interne novine, informacije na prijmu službe, prezentacije, rasprave i slično. Izvan policijske organizacije strategija policije u zajednici se publicira kroz sve vrste i razine medija, što znači kroz lokalne i nacionalne dnevne i tjedne tiskovine, TV i radiopostaje, *web* stranice, letke, brošure, plakate, pisma građanima, javne prezentacije, sastanke sa skupinama građana i slično.

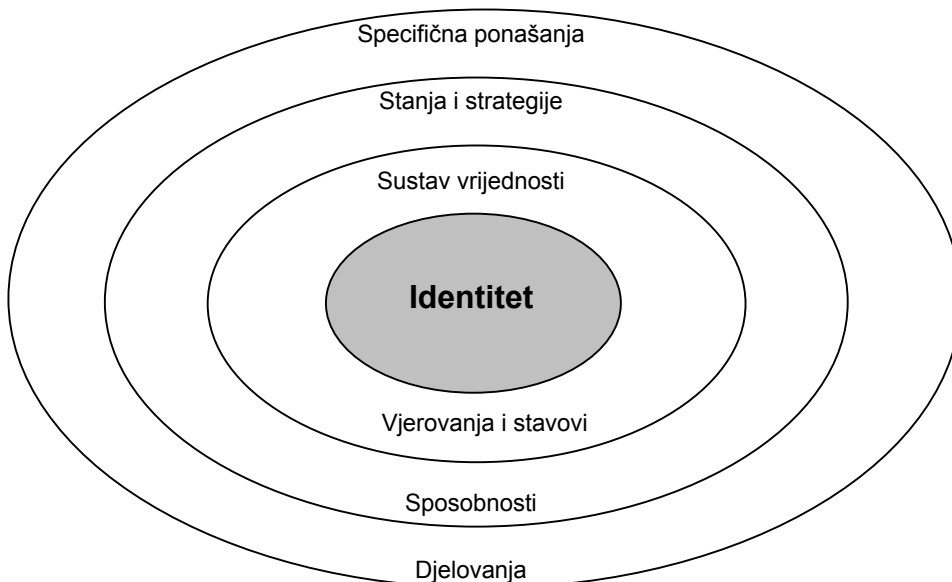
Iako korištenje određenih simbola, logotipa i akronima jako pomaže marketingu policije u zajednici, treba ipak biti pažljiv prilikom njihovog kreiranja i uvođenja. Naime, ukoliko su policijski službenici većinom spremni za promjenu i pružaju joj svoju podršku, tada logotip ili neki drugi simbol policije u zajednici predstavlja nešto što ih povezuje u tom zajedničkom naporu i što ima pozitivno značenje. Međutim, ukoliko u policiji prevladava otpor prema promjeni, tada logotip policije u zajednici postaje negativni simbol, simbol onoga što se želi izbjeći te se policijski službenici počinju njime poigravati i izvrgavati ga ruglu.

Tako je, primjerice, engleska skraćenica za policiju orijentiranu na četvrt (*Neighborhood Oriented Policing – NOP*) pretvorena u slogan "nitko u ophodnji" (*Nobody On Patrol – NOP*).

Mediji moraju biti uključeni i u proces uvođenja policije u zajednici u najranijoj fazi, dakle, još u fazi planiranja, kako bi se osiguralo pravodobno upoznavanja svih s novom koncepcijom policijskog djelovanja i građanima dalo vremena za navikavanje i interesiranje za tu ideju.

1.5.4. Kako postići realizaciju promjene u praksi?

U procesu promjene postoji prirodna hijerarhija različitih razina, kako kod pojedinaca tako i kod čitavih sustava odnosno organizacija.



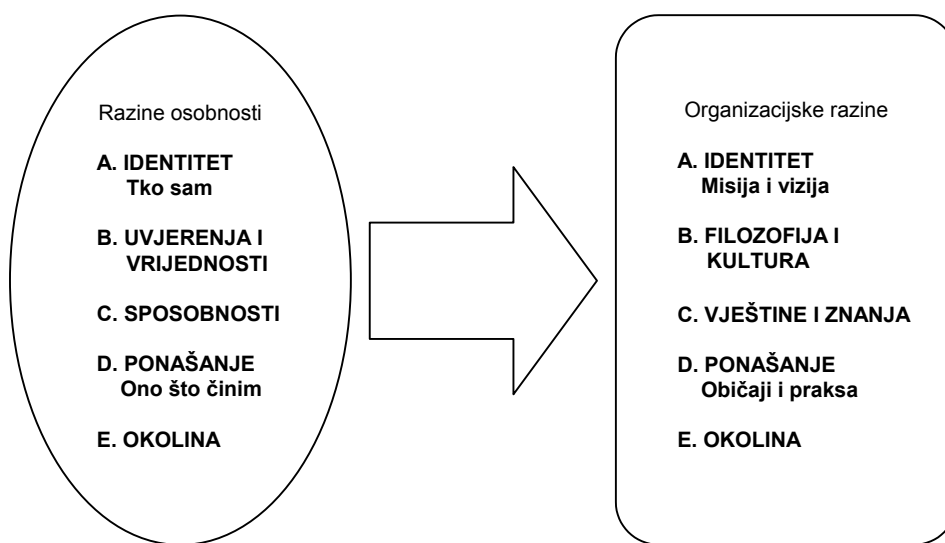
Funkcija je svake razine organizirati informacije na prethodnoj razini, a pravila za promjenu na višoj razini različita su od pravila za promjenu na nižoj razini. Promjena na nižoj razini može, ali ne uvijek, utjecati na više razine, za razliku od promjene na višim razinama koje uvijek i nužno izazivaju sukladne promjene na nižim razinama. Najlakše se mijenjaju ponašanja i sposobnosti, a kako se krećemo prema unutrašnjosti sustava tako je promjena sve teža i zahtjevnija.

Dakle, ako je cilj policijske reforme isključivo promjena određenih oblika postupanja odnosno ponašanja policijskih službenika, dovoljno je u tu svrhu

napraviti pripreme na razini njihovih sposobnosti kako bi bili u stanju raditi novi posao. Takvu promjenu moguće je provesti "odozgo prema dolje", dakle upućivanjem zahtjeva za promjenom ponašanja. Ovakvu vrstu promjene moguće je čak i narediti, iako je preporučljivo to izbjeći, jer se ponašanje može promijeniti, ada se nužno ne mijenja stav o tom ponašanju. Naravno, ljudi su skloni ponašati se na način koji će potvrditi njihove stavove i uvjerenja, te će u slučaju promjene ponašanja "na silu" izostati motivacija ljudi za novo ponašanje a neće doći niti do njegovog usvajanja kao "vlastitog". Takve promjene su vrlo nestabilne i ne odolijevaju poteškoćama.

Ukoliko je cilj policijske reforme daleko suptilnija promjena, dakle promjena na razini vrijednosnog sustava, kao što je to slučaj s policijom u zajednici, neophodno je zadirati u policijski identitet. Takva promjena je vrlo zahtjevana jer mijenja odgovor na pitanje što je policija i kakva je njena uloga u društvu.

I pojedinci i organizacije imaju potrebu samoodržanja, što znači kako je lakše mijenjati ono što rade nego ono što jesu.



Nepoznavanje ove činjenice često je uzrok problema pri iniciranju i provođenju promjena. U tom smislu pri implementaciji strategije policije u zajednici vodimo računa kako se tu ne radi samo o promjeni policijskog postupanja, odnosno o promjeni na razini ponašanja, nego je posrijedi zaokret čitave filozofije policijskog djelovanja, što razumijeva promjenu na razini vrijednosnog sustava i identiteta.

Različite razine promjene zahtijevaju različite mehanizme upravljanja i motiviranja. U svakom slučaju, na prvome mjestu potrebna je dobra komunikacija. Od ključne je važnosti da rukovoditelji uspostave pozitivnu atmosferu za promjenu među vlastitim djelatnicima, ali i među članovima zajednice odnosno među drugim društvenim institucijama, nevladinim udrugama i građanima. To se može postići na sljedeće načine:

Razmišljajte holistički. Uobičajena je ljudska pogreška tzv. "tunelsko gledanje" – sami sebe ograničavamo kada stvari i probleme razmatramo isključivo s aspekta vlastite institucije, posla, proračuna ili zadaće. U startu reduciramo šanse za uspjeh ukoliko propuštamo uzeti u obzir različite čimbenike i subjekte koji mogu biti uključeni u proces promjene ili njime dotaknuti. Obvezno moramo balansirati ljudske potrebe, s jedne strane, te tehničke, sigurnosne, ekološke i materijalne potrebe, s druge strane. Pritom moramo biti svjesni da ne možemo zadovoljiti sve u isto vrijeme.

Usredotočite se na komunikaciju. Budite spremni na promjenu u pravcu prekidanja dosadašnjih modela komuniciranja. Imajte u vidu kako je ogovaranje normalna ljudska aktivnost usljed čega su protivnici procesa promjene, koji se nalaze u policiji ili izvan nje, dobro informirani i prije nego što vi sami objavite informacije o planiranim promjenama ili o njihovom provođenju. Svatko treba znati "što se događa", jer u protivnom će ljudi primijetiti određena zbivanja, ali ih neće biti u stanju pravilno interpretirati što potencijalno predstavlja izvor netočnih informacija koje mogu znatno osujetiti proces promjene. Promjena je već sama po sebi nešto što izaziva nelagodu kod ljudi, čak i kada se radi o promjeni nabolje. Ljudi teže strukturi i preferiraju situacije koje mogu predviđati jer im one omogućavaju osjećaj kontrole odnosno sigurnosti. Nasuprot tome, promjena u sebi sadrži neizvjesnost te je stoga jako važno da u procesu promjene ljudi raspoložu svim poznatim činjenicama kako bi što brže i što lakše mogli predviđati daljnji tok događaja, odnosno situaciju promjene stavljati pod vlastitu kontrolu. Na taj način promjena zapravo prerasta u novu kvalitetu s kojom se ljudi osjećaju ugodno i sigurno te su je voljni prihvatiti i zadržati. Dakle, proces komuniciranja je od vitalne važnosti za uspjeh odnosno trajnost promjene.

Radite planski i timski. Dajte mogućnost vlastitim djelatnicima, dragovoljcima unutar policijske organizacije i građanima da sudjeluju u procesu planiranja i provođenja promjene. Naravno, proces planiranja je osobito osjetljiv te će stoga u početku biti povjeren ograničenom broju kompetentnih stručnjaka. Kako proces promjene odmiče moguće je angažirati sve veći broj ljudi koji će se moći uklopiti na najbolji način, sukladno svojim sposobnostima, znanjima i interesima, jer je prethodno načinjen detaljan plan u okviru kojeg se svatko može prepoznati i naći svoje mjesto. Naravno, takav način rada isključuje militantni stil

rukovođenja i funkcioniranja te razumijeva demokratski način rukovođenja i djelovanja.

Pregovarajte. Ne možete uspjeti ukoliko ideje koje su nastale pažljivim planiranjem malog broja kompetentnih stručnjaka ne prenesete na velik broj onih koji bi te ideje trebali provoditi u praksi. Što je planirana promjena drastičnija u odnosu na postojeće stanje, treba očekivati i veći otpor pri prenošenju ideje o promjeni. Mnogi procesi u suštini pozitivnih promjena završili su neuspjehom upravo zbog nedostatka pregovaranja, odnosno zbog jednokratnog suočavanja kreatora i potencijalnih implementatora promjene. Upravo zato imajte na umu da ako danas možete dobiti 30% na svoju stranu, ako sutra možete dobiti 20%, i ako za dva mjeseca možete dobiti sljedećih 20%, to onda znači da kroz neko vrijeme možete imati više od dvije trećine pristaša. Ovo je jedini stvarno mogući proces promjene. Potpune pobjede postoje samo u priči ili na filmu, ali ono što se događa u stvarnom životu jesu postupna i djelomična ostvarenja.

Rezervirajte vrijeme za izmjene i dopune plana i programa. Vrijeme omogućuje sagledavanje stvari s izvjesne distance, te stoga daje priliku da neke stvari napravimo i bolje nego što smo prvotno mislili da je moguće. Osim toga, vrijeme daje mogućnost razvitaka boljih pristupa problemu. Nakon što napravimo neki plan, iako je postupak planiranja formalno završen, mi i dalje razmišljamo o tom planu, ali sada u terminima njegove realizacije i s manje opterećenja (jer je plan napisan, dakle posao planiranja je odrađen). Upravo na taj način možemo doći do izvrsnih ideja i rješenja. Ukoliko promjenu planiramo kao sustavnu i postupnu, osim što dajemo svima veće mogućnosti prilagođavanja, dajemo priliku i kreatorima promjene da sagledavaju male komadiće njene realizacije u praksi te na temelju toga interveniraju u plan kad se to pokaže potrebnim. Naravno, "dati si vremena" nikako ne smije značiti odugovlačenje i zabašavanje jer na taj način sigurno neće doći do prave promjene. Dakle, vrijeme da, ali iskorišteno u funkciji što učinkovitije i bezbolnije promjene.

Uspostavite odnose sa drugim "ključnim osobama". Velike promjene gotovo uvijek zahtijevaju određene intervencije na razini organizacijske strukture što katkad razumijeva i pomake u pozicijama raspodjele moći. Policijska zajednica spada u takvu vrstu promjena.

Izbjegavajte promjene samo na razini riječi. Nakon nužnog razdoblja rasprave i pregovaranja te planiranja odnosno nakon donošenja ključnih odluka i fiksiranja plana, s riječi treba prijeći na djela. To je ključna točka u realizaciji promjene i često se događa da se načini dobar plan promjene i postigne prihvatanje promjene, ali ipak do promjene ne dođe jer nitko nije učinio prvi korak u pravcu njenog ostvarenja. Katkad će biti neophodno da idejni začetnici i kreatori promjene budu ujedno i prvi u praksi provođenja promjene, što je i logično, jer oni ipak najbolje poznaju proces te ga stoga najlakše mogu pokrenuti u praksi.

Reagiranje na raspoložive informacije je karakteristika uspješnog procesa promjene. Iz tog razloga treba poticati ljude da djeluju a ne da čekaju sve informacije. Drugim riječima, traži se određena razina samoinicijativnosti koju onda treba i nagraditi.

Promjena je opsežan proces koji zahtijeva timski rad. Timski rad nije dovoljan, već je potrebno osigurati adekvatno funkcioniranje timova. Praktično to znači da timove treba složiti tako da uključuju ljude različitih znanja, vještina, sposobnosti i osobnih svojstava kako bi tim bio što sposobniji za rješavanje većeg broja problema. Osim toga, treba osigurati upoznavanje članova tima i uspostavljanje dobrih međuljudskih odnosa. Upravo ovo je komponenta koja se često zanemaruje. Ljudima se jednostavno stavi u zadatak zajednički rad, a pri tome se ne vodi računa mogu li oni to uopće ili eventualno mogu li bolje. Osjećaj veza-nosti između članova tima stvara osjećaj predanosti zajedničkom cilju što je vrlo bitan subjektivni čimbenik uspjeha. Osim toga, takav tim je i znatno više motiviran u suočavanju sa teškoćama. Sve su ovo razlozi zbog kojih vrijedi "žrtvovati" neko vrijeme za izgradnju timova koji će sudjelovati u procesu promjene.

Osigurajte brzi i konstruktivni protok povratnih informacija. Rezultati istraživanja pokazuju da se oko polovice problema u procesu promjene događa zato što njegovi sudionici nisu raspolagali promptnim i točnim povratnim informacijama.

Planirajte proces promjene na način da on djelatnicima dozvoljava korištenje "starih vještina". Ovo na prvi pogled može djelovati kao svojevrsno reteriranje od promjene, ali zapravo se radi o ubrzavanju promjene. Naime, ljudi će puno lakše i brže usvajati nove vještine ukoliko im se ostavi i mogućnost korištenja određenog fonda vještina koje već imaju. Na taj način proces učenja se čini manje zahtjevnim i sigurnijim.

1.5.5. Kako policija u zajednici može ostvariti pozitivne promjene na razini policije i čitave društvene zajednice?

Ključni je izazov policije u zajednici oživjeti davnu ideju o tome kako su oni koji žive na nekom području odgovorni za kvalitetu života na tom području, odnosno kako oni sami mogu dati doprinos poboljšanju te kvalitete. Naravno, to je moguće samo ako ljudi na tom području međusobno komuniciraju te uvažavaju i uzajamno ostvaruju različite interese. Međutim, ono što se događa u modernom društvu je posve suprotno. U strahu od kriminaliteta i svjesni brojnih rizika i problema svakodnevnog života, građani postaju apatični, izoliraju se jedni od drugih, te se otuđuju. Dakle, onda kada bi trebali biti jedinstveni i složni, oni prestaju razgovarati i raditi zajedno. Policija u zajednici polazi od te

činjenice, te kao prvi cilj postavlja uspostavljanje kvalitetnih komunikacija na razini lokalne zajednice kako bi se stvorio taj nužni preduvjet rješavanja problema, što je opet neophodno za unaprijeđivanje sigurnost i ukupna kvaliteta života na nekom području. Time policija u zajednici prestaje biti isključivo policijski projekt i policijska inicijativa, nego postaje projekt čitave zajednice jer u tu zajednicu vraća duh zajedništva. Moguće je postaviti pitanje je li policija ta institucija društva koja ponovo treba izgraditi socijalne veze među ljudima i institucijama i inicirati takvu reformu društvenog života? Odgovor na to pitanje je sasvim jednostavan: ne mora to nužno biti policija, ali u okviru modela policije u zajednici ta odgovornost je upravo na policiji. Prednost policije kao inicijatora opisane krupne promjene na razini čitavog društvenog konteksta sastoji se tome što njeni službenici, po naravi svojih zadaća, kontaktiraju građane i redovito su prisutni u zajednici, te su nadležni, čak i u okviru tradicionalnoga policijskog modela, za dio problema te zajednice. Osim toga, policija je društvena institucija koja uživa znatan autoritet pa se može očekivati da će procesi koje će ona potaknuti imati veće šanse za uspjeh.

Naravno, policija u zajednici nije "lijek za sve" i ne može se očekivati kako će njenim uvođenjem svi problemi biti u kratkom roku riješeni, te da će se društvo bezbolno preobraziti. Ono što policija u zajednici može pružiti jesu dragocjeni prvi koraci u mnogim smjerovima:

- Kontakt–policajci mogu ponovo okupiti ljude koji žive u jednoj četvrti, te ih ujediniti u naporima da se unaprijedi kvaliteta života na tom području. Oni mogu raditi u pravcu ponovnog uspostavljanja direktnih i osobnih međuljudskih odnosa koji su preduvjet uzajamnog povjerenja i pružanja podrške, što je sve nužno kako bi zajednica poprimila duh zajedništva i percipirala se kao zajednica, a ne kao bezlična skupina ljudi koji žive na jednom području.
- Time što će određena područja postat i sigurnija i znatno atraktivnija za život, ljudi će biti zadovoljniji, te će na emocionalnom planu osjećati dobrobit sudjelovanju životu lokalne zajednice.
- Time što će dobiti moć direktnog kontaktiranja s policijom i daju policiji svoje prijedloge, ideje, savjete itd., ljudi će dobiti osjećaj kontrole nad svojim životom i sigurnošću i osjećaj važnosti koji će ih dalje motivirati na zajedničko rješavanje lokalnih problema i poboljšavanje kvalitete života na svom području stanovanja.
- Nasuprot neprijateljskom ili barem suprotstavljenom odnosu koji implicira tradicionalni policijski sustav, filozofija policije u zajednici potiče policiju na humaniziranje svih svojih interakcija s građanima, te fokusiranje na pronalaženje i razvitak novih načina na koje može pomoći rješavanju briga i problema društvene zajednice. Decentralizaci-

jom policijske službe, čemu jako pridonosi pojava kontakt–policajaca, te personalizacijom odnosa između policije i "prosječnih" građana, policija u zajednici pridonosi kreiranju atmosfere uzajamnog povjerenja i poštovanja, što je posebno važno za razvitak ukupne pozitivne atmosfere u društvu.

- Policija u zajednici posebno je usmjerena na najosjetljivije dijelove stanovništva – na osobe starije dobi, žene, djecu i manjinske skupine. Izdvajanje tih skupina radi pružanja posebne zaštite djeluje obećavajuće na ove skupine i na ostatak populacije jer najbolje pokazuje da je smisao policije u zajednici biti na usluzi i pomoći građanima. To kod građana izaziva sljedeći način razmišljanja: ako policija može pokazati interes za osjetljive skupine stanovništva, onda to pogotovo moraju učiniti civilne institucije i pojedinci. Drugim riječima, aktivnost policije pokreće i aktivnost drugih subjekata i pojedinaca u društvenoj zajednici.
- Strah od kriminaliteta drži mnoge ljude u njihovim domovima kao u zamci pri čemu su oni lišeni brojnih socijalnih i neposrednih iskustava, a glavne informacije o svijetu oko sebe ne dobivaju neposrednim opažanjem, nego iz novina i televizije. Upravo mediji masovne komunikacije potiču percepciju građana kako je život na njihovim ulicama jako opasan. Policija u zajednici radi suprotno, potiče ljude na povezivanje u rješavanju problema kriminaliteta, te da u tu svrhu izađu iz svojih kuća i suoče se s poteškoćama. Svaki građanin sam za sebe ne bi se usudio na takav "poduhvat", ali osjećaj zajedništva čini ljude hrabrima i motiviranim za promjenu.
- Policija u zajednici usmjerena je na rješavanje problema u lokalnoj zajednici. Često se u osnovi tih problema nalaze siromaštvo, nezaposlenost, nedostatan obrazovanje, socijalna izolacija i slično. Radi se primarno o socijalnim problemima za koje tradicionalni policijski model ne nudi nikakvo rješenje jer ne spadaju u njegovu nadležnost. Međutim, treba imati u vidu kako se istodobno radi o rizičnim, pa i o kriminogenim čimbenicima, koje policija u zajednici prepoznaje i svrstava u područje svog djelovanja. Policija u zajednici pri tome nema ambiciju ispravljati različite društvene nepravde, ali cilj joj je uključiti sve, pa tako i one dijelove stanovništva koji su najniže pozicionirani na socijalnoj i ekonomskoj ljestvici. Tim ljudima često nedostaje osjećaj kontrole nad vlastitim životom, pa činjenica kako im se pridaje važnost i daje prilika za sudjelovanje u nekoj društvenoj aktivnosti, za njih ima pozitivno djelovanje.

Policija u zajednici pozitivno djeluje i na razvitak interakcija između suprotstavljenih društvenih skupina, te je osobito pogodna za postkonfliktno druš-

tvo. Naime, osnovna je logika policije u zajednici uključenost svih, te se na taj način nužno uspostavljaju i veze između onih skupina i kategorija stanovništva koje tradicionalno nemaju nikakvih kontakata ili se ti kontakti svode isključivo na sukobe. Zajedničkim radom na rješavanju zajedničkih problema ljudi imaju prilike bolje se upoznati što je dobra prilika za uklanjanje stereotipa i predrasuda koji se nalaze u osnovi izoliranosti pojedinih društvenih skupina.

Naravno bilo bi nerealno očekivati sve ove promjene kratkoročno i odjednom. Policija u zajednici ostvaruje promjene na različitim razinama i postupno, što je kratko prikazano sljedećom shemom:

Razina intervencije	Područje očekivanih promjena	Ishodi policije u zajednici
Kontekstualna.	Povezanost s izvanjskim organizacijama i skupinama. Politička i ekonomska podrška. Definicija i održavanje određene atmosfere.	Reducirani kriminal/strah od kriminala. Kohezija stanovništva na razini četvrti. Povećana javna sigurnost. Veća podrška javnosti. Reducirani različiti rizici, devijantna ponašanja i nasilje. Riješeni društveni problemi.
Organizacijska.	Tehnologija. Struktura. Kultura. Kadrovski potencijali. Kriteriji učinkovitosti.	Promjena u protoku informacija. Donošenje odluka (strateško). Donošenje odluka (taktičko). Poboljšana obuka. Promjena simbola i kulture. Poboljšane komunikacije. Revidirani kriteriji učinkovitosti. Decentralizacija. Generalizacija uloga. Poboljšana analiza.
Skupna.	Norme. Sastav skupina. Međuljudski odnosi. Definicije zadaća.	Kohezija tima. Dogovor oko zadaća. Kvaliteta odluka. Učinkovitost skupine.
Individualna.	Identitet zadaća. Autonomija. Povratna informacija. Vještine.	Povećana učinkovitost policijskih službenika. Prošireno područje djelovanja policije. Povećano zadovoljstvo policijskih službenika poslom koji rade. Proširena definicija uloge policijskog službenika. Veća vezanost i zalaganje policijskih službenika u odnosu na profesiju.

Izvor: Greene, J. (2000.). *Community Policing in America: Changing the Nature, Structure, and Function of the Police*. Criminal Justice 2000, Volume 3, Policies, Processes, and Decisions of the Criminal Justice System. Washington, DC: National Institute of Justice, p. 324.

1.5.6. Kriteriji za procjenu promjena

Evaluirati utjecaj policije u zajednici izuzetno je važno iz nekoliko razloga. Ključni donositelji odluka moraju biti u stanju procijeniti koliko utjecaj strategije policije u zajednici opravdava uložena sredstva. Policija mora biti sposobna mjeriti uspjehe i neuspjehe vlastitih ideja i aktivnosti. Kao što nema jedinstvenog modela implementacije policije u zajednici, tako nema niti jedinstvenih kriterija po kojima će se mjeriti uspješnost tog procesa. Dakle, kriteriji evaluacije policije u zajednici mogu biti različiti, pogotovo s obzirom na veličinu policije, stupanj promjene u odnosu na prethodno stanje te konkretni društveni kontekst. Međutim, ono što je zajedničko svim policijama je činjenica kako će praćenje procesa implementacije policije u zajednici rezultirati pridobivanjem podrške, većim angažiranjem svih na rješavanju problema, te otkriti nove mogućnosti za produktivna partnerstva između policije i zajednice.

U prošlosti se učinkovitost policije mjerila uglavnom brzinom reakcije na dojavu i stopom riješenih kaznenih djela. Ni u okviru modela policije u zajednici nitko ne osporava ove kriterije. Međutim, oni ne mogu biti glavno mjerilo uspjeha policije jer su fokusirani samo na jedno područje njenog djelovanja, a to je područje otkrivanja i rješavanja kaznenih djela. Drugim riječima, to su kriteriji reaktivnog aspekta policijskog djelovanja. S policijom u zajednici uvodi se i proaktivno djelovanje policije, što onda zahtijeva prepoznavanje novih kriterija učinkovitosti. Naravno, upravo je taj aspekt policijskog djelovanja teško kvantificirati jer je teško izmjeriti opadanje straha od kriminala, kvalitetu međusobnih odnosa između policijskih službenika i građana, angažiranost jednih i drugih na rješavanju problema itd. To znači da praćenje i evaluacija policije u zajednici moraju koristiti ne samo kvantitativne, nego i kvalitativne metode. U tom smislu vrlo bitnim pokazuje se strateški plan policije u zajednici jer vrijednosti koje su u njemu zacrtane predstavljaju osnovu kvalitativnih kriterija učinkovitosti policije u zajednici. Uspješnost policije stoga se mjeri i uspjehom otkrivanja i rješavanja problema na lokalnoj razini dok se uspješnost pojedinih policijskih službenika izražava u terminima njihove kreativnosti, poduzetnosti i domišljatosti.

Tri su ključna kriterija za praćenje implementacije policije u zajednici:

- Radi li policija pravi posao?
- Radi li policija taj posao na pravi način?
- Poštuju li se osnovne vrijednosti – pravičnost, ravnopravnost, komunikacija i partnerstvo?

Uspješnost policije u zajednici s aspekta pravog i dobrog posla

Uspješna implementacija policije u zajednici s vremenom će dovesti do rezultata u smislu reduciranja kriminala, reduciranja straha građana od kriminala,

te podizanja razine ukupne kvalitete života u lokalnoj zajednici. Jedan od važnih ciljeva strategije policije u zajednici jest stvaranje veće kvalitete servisa građana, te stoga zadovoljstvo građana, kao korisnika policijskih usluga, postaje važnom mjerom njene uspješnosti i učinkovitosti. Percepcija progresa od strane građana te povratna informacija iz svih segmenata društvene zajednice važni su izvori informacija i kriteriji procjene implementacije strategije policije u zajednici. Stoga je poželjno prije implementacije policije u zajednici provesti opsežno istraživanje stavova i očekivanja građana u odnosu na policiju i stanje sigurnosti na području gdje stanuju, te ponoviti istraživanje nakon dužeg vremena. Naime, ako se istraživanje prebrzo ponovi, možda neće dati pozitivne rezultate jer naprosto se pozitivne promjene još neće stići pojaviti u praksi. Ipak, da se ne bi predugo čekalo na povratne informacije od građana, moguće je između dva velika istraživanja povremeno provoditi manje opsežna i zahtjevna anketiranja građana usmjerena na samo određene aspekte implementacije strategije policije u zajednici. Tako je, primjerice, preporučljivo s vremena na vrijeme provjeriti strah građana od kriminaliteta, njihove stavove o ljubaznosti, pristojnosti i drugim karakteristikama policijskih službenika ili, pak, provjeriti njihovo zadovoljstvo tekućim promjenama.

Jedna od suštinskih komponenti policije u zajednici je partnerstvo. Iz tog razloga treba vrlo rano početi mjeriti vrstu i načine partnerskih odnosa koji se uspostavljaju između policijskih službenika i građana. Suradnja između policije i građana, te sudjelovanje građana u suzbijanju kriminaliteta, neophodna je kako bi se uspjelo djelovati u pravcu prevencije kriminala i redukcije straha od kriminala. Stoga se procjena uspješnosti policije u zajednici mora temeljiti i na tome koliko primjena ove strategije uspijevana području rješavanja problema lokalne zajednice.

Potrebno je pratiti koliko se problemi uspijevaju riješiti i na koji način. Kao što smo već prethodno upozorili, broj uhićenja i broj riješenih kaznenih djela samo su jedna moguća mjera učinkovitog rješavanja problema. Međutim, rješavanje problema često uopće ne uključuje uhićenje jer se uopće ne radi o kaznenom djelu kao problemu. Osim toga, ni otkriveno kazneno djelo ni uhićen počinitelj nisu uvijek jamstvo da će bazični problem time biti u potpunosti razriješen.

Policija u zajednici je strategija policijskog djelovanja u okviru koje policijski službenici djeluju kao oni koji daju poticaj ostatku društvene zajednice za aktiviranje na rješavanje vlastitih problema. Oni mogu isto tako djelovati kao posrednici između građana i drugih društvenih institucija, te između različitih pa čak i suprotstavljenih skupina građana. Mjerilo policijske uspješnosti u tom kontekstu nije isključivo rješenje problema nego i upućivanje problema na pravu "adresu", jer je sasvim jasno da policija nije nadležna za sve probleme koji se pojavljuju na razini lokalne zajednice. Dakle, mjerilo policijske djelotvornosti u okviru koncepcije policije u zajednici je kvantiteta i kvaliteta

uspostavljenih kontakata s građanima i lokalnim vlastima, organizacijama, ustanovama itd.

Sukladno navedenome, jedan od kriterija učinkovitosti policije u zajednici mora biti i angažiranost ostatka zajednice na redukciji i prevenciji kriminaliteta odnosno na rješavanju lokalnih problema. Građani se neće angažirati u aktivnostima u odnosu na koje osjećaju strah ili nepovjerenje. Dakle, građane policija tek treba pridobiti za različite oblike suradnje. To je još jedan kriterij učinkovitosti policije u zajednici.

Povjerenje građana u policiju jedan je od važnih strateških ciljeva policije u zajednici. Vrlo je teško izmjeriti razinu povjerenja, a prečeste ankete građana mogle bi zamorno na njih djelovati. Stoga treba naći neke posredne kriterije za mjerenje povjerenja građana u odnosu na policiju. Jedan od takvih kriterija može biti količina informacija kojima policija raspolaže. Naime, građani koji imaju povjerenja u policiju snabdijevat će je s većom količinom relevantnih informacija. Upoznatost policijskih službenika s problemima lokalne zajednice također je jedan od kriterija uspostavljenih odnosa povjerenja između policije i građana pa stoga može biti i mjerilo uspješnosti implementacije strategije policije u zajednici. Drugim riječima, moguće je povremeno anketirati policijske službenike kako bi se provjerilo koliko dobro poznaju problematiku područja na kojem djeluju i pratiti širenje fonda njihovih informacija.

Djelotvornost policije u zajednici kroz kriterij načina obavljanja posla

Ovako gledano učinkovitost policije u zajednici mjerljiva je količinom postignutih rezultata s dostupnim resursima. Dakle, da bismo mogli cijiniti učinkovitost, prvo moramo poznavati raspoložive resurse policije i zajednice. Pogrešno je mjeriti učinkovitost isključivo kroz rezultate jer to može demotivirati sudionike procesa promjene. Naime, ponekad će manji rezultati razumijevati veći angažman svih sudionika zbog vrlo ograničenih resursa. Nasuprot tome, u nekim drugim situacijama i krupni će pomaci biti produkt manjeg zalaganja policijskih službenika s obzirom na velike raspoložive materijalne resurse ili resurse u okviru lokalne zajednice.

Policija u zajednici razumijeva decentralizaciju policijske službe te davanje većeg statusa policijskim službenicima u ophodnji. Stoga, jedan od kriterija uspješnosti transformacije tradicionalnoga policijskog modela u model policije u zajednici može biti samoinicijativnost i kreativnost policijskih službenika u ophodnji. Nije svejedno definiraju li oni svoje zadatke sami u suradnji sa svojim neposrednim rukovoditeljima ili i dalje dobivaju zadatke od svojih rukovoditelja. Logika je jednostavna: policijski službenici nalaze se na terenu u neposrednom kontaktu s građanima i najbolje uspijevaju prepoznati njihove potrebe i mogućnosti zadovoljenja tih potreba. Njihovi rukovoditelji su distancirani od građana i

ne mogu nalagati policijskim službenicima što raditi s tim građanima. Međutim, na taj način policijskim rukovoditeljima ostaje više vremena kako bi se bavili daljnjim formuliranjem strategije unapređenjem policijske organizacije u cjelini. Međutim, to opet nije moguće bez kvalitetnih povratnih informacija koje policijski rukovoditelji dobivaju s terena od svojih policijskih službenika. Iz toga proizlazi još jedno mjerilo djelotvornosti policije u zajednici, a to je intenzitet i kvaliteta komuniciranja između policijskih rukovoditelja i policijskih službenika. Naime, ovdje se više ne smije raditi o komunikaciji koja u jednom smjeru razumijeva izdavanje naloga i zadaća, a u drugom smjeru izvještavanje o izvršenju tih zadaća i naloga. Mora se raditi o uzajamnoj komunikaciji jer jedino tako policijski rukovoditelji mogu dobiti relevantne informacije od svojih policijskih službenika, a na temelju takvih informacija mogu nastaviti kreirati ukupnu politiku policijske organizacije. U tom smislu policijskim službenicima treba biti omogućeno sudjelovanje u procesu donošenja odluka, iznošenje svojih prijedloga, te mogućnost djelovanja kao korektivnih čimbenika konačnih odluka na razini policijskog rukovodstva. Ukoliko je ostvarena takva komunikacija može se reći kako je model policije u zajednici uspješno implementiran.

Pravičnost, ravnopravnost, komunikacija i partnerstvo

Ravnopravnost je jedno od temeljnih ustavnih načela. Ustav jamči svim građanima ravnopravnost i jednakost bez obzira na spol, nacionalnost, spolnu orijentaciju, dob, vjersku pripadnost itd. Ravnopravnost je jedna od bitnih premisa policije u zajednici jer razumijeva partnerski odnos između policije i građana. Policijski službenici u ophodnji imaju najviše mogućnosti za uspostavljanje ravnopravnih odnosa s građanima jer s njima svakodnevno direktno kontaktiraju. Osnovna je ideja policije u zajednici ne čekanje građana da društvene institucije rješavaju njihove probleme nego se i sami ravnopravno u tome angažiraju. Policijski službenici u tome mogu biti operativni jer na pojedinačnoj osnovi mogu uvažavati stavove i procjene građana. Na taj način policija u zajednici postaje mehanizam za provođenje demokratskih načela.

Ravnopravnost u terminima policije u zajednici razumijeva tri dimenzije:

- jednaki pristup policijskim uslugama za sve građane,
- jednaki tretman svih građana od strane policije,
- jednaku distribuciju policijskih usluga i resursa na nacionalnoj razini.

2. STRATEŠKI PLAN

2.1. Načela

Policija u zajednici je pristup policijskom djelovanju koji promovira partnerstvo između zajednice, državnog aparata, nevladinog sektora i policije, proaktivno rješavanje problema, te aktivno uključivanje zajednice u suzbijanju etioloških čimbenika kriminaliteta, straha od kriminaliteta i drugih problema građana.

Načela policije u zajednici uključuju:

Odgovornost

Radi se o uzajamnoj odgovornosti – društvena zajednica drži policiju odgovornom za aktivnosti, a istodobno policija drži odgovornom društvenu zajednicu za pružanje podrške u ostvarenju njene zadaće, a to je sigurnost i ukupna kvaliteta života građana.

Promjena

Promjena se odnosi na organizacijsku kulturu i individualno ponašanje u okviru prelaska na model policije u zajednici. Prijelaz treba gledati kao priliku za unapređenje načina na koji policija izvršava svoje zadaće. Promjene koje donosi policija u zajednici trebaju biti rezultat strateškog planiranja koje uključuje sve policijske službenike, djelatnike drugih državnih službi i institucija te građane.

Povjerenje

Policija u zajednici mora pokazati svoj integritet a to će, između ostalog, vrlo učinkovito postići ostvarujući obećanja koje daje zajednici. Na taj način uspostavlja se odnos povjerenja, a povjerenje reducira uzajamne sumnje između policije i građana i dozvoljava im suradnju.

Vizija

Vizija znači kreiranje ideala, onoga što bismo željeli postići na razini sigurnosti i kvalitete života putem policije u zajednici. Treba uključivati osnovne vrijednosti policijskih službenika i građana te mora pružati inspiraciju, motivaciju i autoritet za postizanje kratkoročnih i dugoročnih ciljeva. Vizija policije u zajednici je potpuno nova filozofija i pristup policijskom djelovanju koji utječe na ukupnu policijsku praksu.

Partnerstvo

Policija u zajednici nužno razumijeva razvitak suradničkog uzajamnog odnosa između svih zainteresiranih strana, dakle policije, vladinih institucija i građana.

Oснаživanje

Policija u zajednici označava pomak unutar policijske organizacije koji omogućava policijskim službenicima veću autonomiju u donošenju odluka. Ista promjena događa se i na razini lokalne zajednice jer građani sudjeluju u donošenju odluka s policijskim službenicima te u tom smislu dijele i odgovornost za rješavanje problema.

Rješavanje problema

Rješavanje problema je analitički proces i strategija za identifikaciju i zajedničko djelovanje u konkretnim situacijama i povodom konkretnih događaja na razini lokalne zajednice. Na taj način policija djeluje daleko šire od svog tradicionalnog reagiranja na kriminalitet, jer se bavi širokom paletom problema koji ozbiljno utječu na kvalitetu života u zajednici i potencijalno uzrokuju ili potiču kriminalne aktivnosti.

Rukovođenje

Rukovoditelji moraju:

- konstantno naglašavati i poticati viziju policije u zajednici, te njene vrijednosti i misiju,
- podržavati i artikulirati funkcioniranje policije u zajednici kao važan način obavljanja policijskog posla,
- služiti kao identifikacijski modeli u smislu preuzimanja rizika i izgradnje suradničkih odnosa u implementaciji policije u zajednici,
- koristiti svoju poziciju za utjecaj na druge i njihovu edukaciju o policiji u zajednici.

Ravnopravnost

Policija u zajednici zahtijeva da svi građani uživaju istu razinu učinkovitosti i ukupne kvalitete policijske službe, bez obzira na njihovu rasnu, spolnu, religijsku, nacionalnu ili bilo koju drugu pripadnost odnosno orijentaciju. Policija u zajednici također prepoznaje posebne potrebe osjetljivih skupina stanovništva kao što su žene, starije osobe, djeca i maloljetnici, stranci i žrtve kriminaliteta.

Služba

Policija u zajednici predstavlja decentraliziranu policijsku službu koja funkcionira na razini četvrti pri čemu način i intenzitet djelovanja policije direktno

ovisi o potrebama četvrti. U tom smislu građani moraju biti promatrani kao "korisnici" usluga policije. Na taj način policija je nužno fokusirana na prepoznavanje problema građana na tom ograničenom području. Kroz aktivno slušanje i empatiju policijski službenici koji građane tretiraju kao korisnike svojih usluga, dobivaju informacije o tome koje su potrebe građana, koji su prioriteti među njima te kada i kako djelovati.

2.2. Vizija

Model policije u zajednici pretpostavlja promjene u pozicioniranju prioriteta policijskih zadaća, ali i promjenu u načinu obavljanja policijskih zadaća. To nikako ne znači da se tradicionalne funkcije policije ukidaju, naprotiv, u njihovo uspješno razrješavanje uključuju se i druga tijela i ustanove, udruge građana i pojedinci, lokalna uprava i samouprava, političke stranke, crkva i mediji, ukoliko **SVI** koji žive i rade na određenom području sa svrhom poboljšanja kvalitete života, eliminiranja uvjeta koji pogoduju nastanku i razvitku kriminaliteta, angažiranjem svih nadležnih da djeluju kroz koordinirane aktivnosti stvaranjem **PARTNERSKOG** odnosa s policijom.

2.3. Misija

Kao preduvjet razvitka i uspjeha Strategije djelovanja *Policija u zajednici* u Republici Hrvatskoj, potrebno je:

- kroz zajednički timski rad **uključiti sve neiskorištene potencijale MUP-a**, prije svega povezivanjem policijske teorije i prakse sa znanstvenim potencijalima koje nudi Policijska akademija;
- **dati veće priznanje i bolji status policajcima u ophodnji** čiji je potencijal u poslovima prevencije i zaštite potrebno iskoristiti u puno većoj mjeri;
- **potpuno i pravilno odrediti prioritete i načine policijskog djelovanja u različitim područjima** (prevencija kriminaliteta, otkrivanje kaznenih djela, odnosi s javnošću, obrazovanje itd.), uočiti i otklanjati probleme, korigirati vlastite zablude i kvalitetno planirati i usmjeravati budući policijski rad korištenjem vlastitog sustava statistike–analitike, stalnom suradnjom i razmjenom informacija i iskustava s drugim nadležnim tijelima i ustanovama, te stručnim ispitivanjem javnog mnijenja;
- **promijeniti način i kriterije vrednovanja policijskog posla**: stopa riješenih slučajeva ne može biti jedini pa ni najvažniji indikator učinkovitosti policije jer je udaljava od "običnih" građana.

2.4. Osnovne vrijednosti

Kriminalitet i sigurnost ljudi i imovine nisu samo problem društvene zajednice niti policije te se učinkovito i dugoročno suprotstavljanje kriminalitetu može provesti samo angažiranjem svih potencijala društva.

Suradnja između policije i građana od vitalne je važnosti za cjelokupno stanje sigurnosti u zemlji.

Mali i veliki problemi usko su povezani. Propustiti rješavanje manjih problema znači potencijalno povećati velike probleme. Iz ovoga proizlazi kako su indirektno metode suzbijanja kriminaliteta koje razumijevaju bavljenje različitim oblicima preddelinkventnih stanja uspješniji način redukcije kriminaliteta u urbanim područjima od isključivog fokusiranja na najveće kriminalne probleme.

2.5. Ciljevi

Policija u zajednici ima učinke u pravcu osnaživanja formalne i neformalne socijalne kontrole. U tekstu koji slijedi navodi se nekoliko ciljeva policije u zajednici koje smatramo dovoljnim razlogom za ocjenu policije u zajednici kao prikladnog modela policijskog djelovanja u modernim uvjetima života.

Unos osobne komponente u policijsko djelovanje

Kontakt–policajci kontinuirano komuniciraju s građanima čime se postupno smanjuje anonimnost i otuđenost. Veći intenzitet i kvaliteta kontaktiranja policije i građana djeluje u pravcu eliminiranja stereotipnih predodžbi o policiji čime se smanjuje psihološka distanca između policije i javnosti. Suradnja policije i građana označava zajednički rad i povezivanje policije s drugim društvenim službama i institucijama, mobilizirajući tako sve društvene potencijale.

Pristup policije većoj kvantiteti i kvaliteti informacija

Policija u zajednici omogućuje javnosti bolje upoznavanje policije i policiji bolje upoznavanje građana kao pojedinaca. Na taj način policija može doći do vrlo vrijednih saznanja i prevenirati različite incidente pa i kaznena djela.

Minimiziranje mogućnosti pretjerane reakcije policijskih službenika u konkretnim situacijama

Činjenica da se građani i policijski službenici bolje poznaju te njihovo nalaženje u nekoj vrsti interakcije za posljedicu ima i određenu količinu uzajamnosti i potiče veću dozu obazrivosti u međusobnim kontaktima, što u konačnici može značiti da će policijski službenik prethodno iscrpiti sve mogućnosti, a tek

nakon toga posegnuti za sredstvima prisile, kako mu to Zakon o policiji nalaže. Bitna je razlika u tome što policijski službenik ne postupa na opisani način samo zbog postojeće zakonske obveze i mogućnosti sankcioniranja ukoliko je prekrši, nego i iz vlastitog uvjerenja.

Mogućnost policijskih službenika u prepoznavanju potencijalno nasilne i na drugi način opasne osobe

S obzirom na to da policijski službenici u zajednici imaju zadatak što bolje upoznati lokalno stanovništvo, ukoliko raspolažu adekvatnim znanjima iz područja kriminologije, u mogućnosti su pravodobno uočiti pojedince opterećene određenim osobnim, socijalnim, ekonomskim, pedagoškim, zdravstvenim ili bilo kojim drugim rizičnim čimbenicima.

Prikladnija reakcija na društvene probleme

Budući je policija u zajednici zapravo policija usmjerena na rješavanje problema, ona u kontaktima s građanima dobiva uvid u te probleme što pospješuje mogućnost njihovog rješavanja. Policija kao i svaka društvena institucija koja je birokratizirana i udaljena od građana (institucionalna anomija) ne može funkcionirati kao servis tih građana, odnosno ne može im biti na usluzi kad ne zna što tim građanima doista treba.

Poticanje uključenosti

Policija u zajednici, s obzirom na intenzitet kontakata policijskih službenika i građana dolazi do vrijednih informacija o problemima i potrebama tih građana koje dalje prosljeđuje nadležnim društvenim službama i institucijama. Takav proces potiče rješavanje problema građana i bodri ih u obraćanju policiji za pomoć.

Razvitak mehanizama neformalne socijalne kontrole

Radi se zapravo o praktičnoj primjeni teorije socijalne kontrole koja dobru povezanost među stanovništvom smatra preduvjetom postojanja zajedničkih ciljeva i zajedničkog djelovanja kako bi se ostvarili ti ciljevi. Ljudi će se više truditi pozitivno djelovati u okruženju do kojeg im je više stalo, uz koje su više emocionalno vezani i koje doživljavaju važnim za svoje osobno dobro.

2.6. Mogući izvori poteškoća

Podaci iz literature o inozemnim iskustvima uvođenja modela policije u zajednici pokazuju da promjene u organizaciji mogu biti radikalne, što razumije-

va veliku količinu promjena u vrlo kratkom roku. Promjene u organizaciji također mogu biti planirane i postupne. Nadalje, neke promjene mogu se odvijati najavljeno i kontrolirano, dok su neke jednostavno rezultat izvanjskih utjecaja na policijsku organizaciju i policijski posao. Imajući u vidu širu društvenu i policijsku organizacijsku stvarnost, možemo pretpostaviti kako je implementaciji policije u zajednici najbolje pristupiti kao planiranoj postupnoj promjeni. Naime, moramo imati u vidu činjenicu, **što je određeni sustav veći to će proces promjene biti sporiji i zahtjevniji**. Policija je veliki sustav, a takvi sustavi sporo se mijenjaju upravo zbog svoje veličine te zbog dobro razvijenih mehanizama samozaštite odnosno otpora promjenama. **U takvim sustavima sasvim je nereально očekivati nagle suštinske promjene. Pokušaj takvih promjena nužno završava neuspjehom jer one nisu suštinske naravi nego isključivo površinske, što znači da se ne mogu trajno održati niti pridonijeti učinkovitosti organizacije.**

Kritičari će svakako postaviti brojna pitanja, a **jedna od najprisutnijih teza kojima se osporava reformsko razmišljanje jest kako smo u domeni rada kriminalističke policije, prema stopi kriminaliteta i učinkovitosti u razrješavanju kaznenih djela znatno iznad europskog prosjeka, a u domeni rada uniformirane policije sektorskim pozorničko–patrolnim načinom rada već u praksi primjenjujemo model "policije u zajednici"**.

No, zapitajmo se je li je to zaista točno, možemo li i kako dalje i bolje?

Na primjer, teza o natprosječnoj učinkovitosti hrvatske policije prisutna je među generacijama policijskih službenika, još od vremena bivše Jugoslavije. Često smo svjedoci kako brojni policijski dužnosnici, prezentirajući rezultate rada (mjesečne, godišnje, itd.) ističu zadovoljstvo postocima razriješenosti, brojem kažnjivih djela, brzinom u intervencijama i slično, pri čemu se gotovo redovito manifestira i samozadovoljstvo ostvarenim. Ali, pitanje je u čemu smo toliko učinkoviti? Rezultati znanstvenih istraživanja provedenih na Visokoj policijskoj školi upozoravaju na visoke "tamne" brojke pojedinih oblika imovinskog kriminala, zlostavljanja djece, nasilja u obitelji, seksualnog nasilja i viktimizacije žena. Neka istraživanja javnog mnijenja u našoj zemlji upućuju na zaključak o visokim "tamnim brojkama" kriminala vezanog uz droge i korupciju. Sve to je sukladno podacima iz inozemne literature i iskustvima iz prakse koja u prosjeku govore o prijavljivanju tek jedne trećine kažnjivih djela. Tome treba dodati domaća i inozemna istraživanja straha od kriminaliteta čiji rezultati pokazuju znatna odstupanja subjektivnog osjećaja sigurnosti građana od javno proklamiranog stanja sigurnosti. Budući smo novim Zakonom o policiji policiju definirali kao "javnu službu" koja "građanima pruža zaštitu njihovih temeljnih ustavnih prava i sloboda ..." (čl. 2. Zakona o policiji), te smo joj dali zadaću da " ... poduzima hitne mjere nužne za otklanjanje izravne opasnosti za ljude i imovinu, kada te

mjere ne mogu pravodobno poduzeti nadležna tijela" odnosno " ... pruža pomoć tijelima državne uprave, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnim i fizičkim osobama ..." (čl. 4. Zakona o policiji), jasna je intencija transformiranja policije u **JAVNI SERVIS GRAĐANA**.

Ako je tome tako, a jest, zašto bismo ocjenu uspješnosti rada policije temeljili na, "blago rečeno", spornoj statistici? Ima li i drugih kriterija? Ima li boljih modela djelovanja? Odgovore na ova pitanja možemo dobiti ako se pomaknemo od tradicionalnog modela policijskog funkcioniranja i dopustimo proces transformacije u suvremenu policiju koja djeluje na rješavanju različitih vrsta problema koji se pojavljuju u društvenoj zajednici.

Potpuno je pogrešno očekivati kako je ovakav koncept rada lako primjenjiv, odnosno kako ga je moguće uvesti dekretom, podzakonskim aktom ili nalogom iz MUP-a, kao što se to nekoliko puta činilo u proteklih 10-ak godina s pojedinim projektima. Implementacija modela razumijeva promjene u unutarnjem ustroju policije, promjenu "mentalnog sklopa" policijskog menadžmenta i policijskih službenika, promjenu sustava policijskog školovanja i dopunskoga stručnog usavršavanja, drukčiji stil rukovođenja u policiji, nove uloge policijskih službenika u zajednici i, s druge strane, prihvaćanje tih promjena od strane društvene zajednice te MIJENJANJE DRUŠTVENE ZAJEDNICE. Dakle, to nije i ne smije biti projekt iskorišten u dnevno-političke svrhe ili pak u svrhu nečije osobne promocije. To ne smije biti "grebanje po površini", i "zamatanje policijskog proizvoda u celofan" nego to mora biti **stvarna i suštinska reforma rada policije, što znači da se provedba mora organizirati kao projekt zasnovan na znanstvenim osnovama uz maksimalnu povezanost policijske teorije i prakse.** Projekt mora biti zasnovan kao **proces koji će trajati 5-10 godina**, a njegovo korigiranje i dopunjavanje bit će trajna orijentacija u radu budućeg policijskog menadžmenta. Kao opomenu treba sagledati brojna istraživanja provedena u zapadnoeuropskim zemljama, iz kojih proizlazi da bez pravilne implementacije transformacija iz tradicionalnog u model "policije u zajednici" nije moguća, a deprimirajuće posljedice trpe i policija i građani.

U tranzicijskim su zemljama česti ometajući čimbenici za policiju u zajednici različite predrasude među stanovništvom te pogotovo patrijarhalni sustav. Osim toga, na policiju u zajednici otegotno djeluje i socijalni kontekst u kojem imamo jednu trećinu siromašnog stanovništva, jednu trećinu stanovništva koje je blizu siromaštva i jednu trećinu bogatih. U takvim društvenim prilikama implementacija policije u zajednici je znatno teža negoli to u izvornoj ideji izgleda.

U modernom društvu, a pogotovo to vrijedi za tranzicijske i **poratne prilike**, prisutan je nedostatak komunikacije, aktivnog slušanja, medijacije, savjetovanja, te nenasilnog rješavanja konflikata, što je sve nužno za oživotvorenje filozofije poli-

cije u zajednici. Iz tog razloga važno je unaprijed pažljivo definirati korake implementacije policije u zajednici.

Kao još jedan problem valja istaknuti i **pravosudni sustav** jer bez njega nema uspjeha u suzbijanja kriminala. **Dakle, moguće je generalno razočaranje ljudi čak i pri pravilnom procesu implementacije policije u zajednici ukoliko ne dođe do kompatibilnih promjena u pravosudnom sustavu.** Inertnost pravosuđa često je razlog zašto građani prestaju pružati podršku policiji. Drugim riječima, sasvim je nerealno očekivati uspješne policijske reforme bez paralelnog procesa pozitivnih promjena u sustavima pravosuđa i socijalne skrbi.

Neki kritičari modernih policijskih strategija kao što je policija u zajednici tvrde kako će bavljenje različitim poremećajima u ponašanju i drugim sitnijim problemima u zajednici policijske službenike odvratiti od bavljenja pravim kriminalnim djelima odnosno kako će ugroziti učinkovitost policije. Ponovo se postavlja pitanje kriterija učinkovitosti policije: je li to broj kaznenih djela ili su ti kriteriji znatno širi. Podsjećamo ovdje još jednom na kritičnu ulogu straha od kriminaliteta koji udaljuje ljude od javnih mjesta i time odvrća ljude jedne od drugih te onemogućava provođenje socijalnog nadzora nad njihovim ponašanjem. Nadalje, **način na koji građani percipiraju vlastitu sigurnost na određenom području uvelike će utjecati na njihovu vezanost uz to područje – ukoliko razmišljaju samo o tome da se odsele s nesigurnog područja ne pada im na pamet da pridonose njegovoj sigurnosti i stabilnosti. Vezanost je, prema teoriji socijalne kontrole, jedan od ključnih elemenata društvenog nadzora odnosno jedan od glavnih poticaja na društveno prihvatljivo i konstruktivno ponašanje. Percepcija nesigurnosti na nekom području odrazit će se i na njegovu sociodemografsku strukturu jer su ljudi s djecom osobito osjetljivi na takva pitanja i prije će se odseliti s takvih područja nego starije stanovništvo. Drugim riječima, kriminalitet nije jedini problem koji proizlazi iz blažih oblika poremećaja u ponašanju i nereda pa stoga brojem kaznenih djela ne možemo jedino i isključivo mjeriti učinkovitost policije.**

Iz dosadašnjih iskustava policije u zajednici proizlaze sljedeće vrlo bitne lekcije za zemlje koje se tek upuštaju u transformaciju svoje policije i implementaciju takvog modela:

- (1) U najboljoj namjeri i nastojanju što bržeg ostvarenja pozitivne promjene pri implementaciji modela policije u zajednici puno toga se događa bez precizno razrađenog plana i strategije, bez jasno definiranih koraka te uz nedovoljnu količinu znanja o modelu policije u zajednici kao i konkretnih podataka o aktualnom društvenom kontekstu u kojem se model želi implementirati. Preduvjet uspješnog početka i razvitka policije u zajednici je dobar strateški plan kao jamstvo dostatne razine poznavanja modela i plan aktivnosti kao

jamstvo unaprijed definiranih mjera koje će biti moguće pratiti i evaluirati. Uz to, potrebna su istraživanja koja će dati relevantne informacije o policiji i građanima na konkretnom području.

- (2) Čitav **niz promjena iniciraju ljudi koji imaju moć ostvarenja navedenog ali nemaju dovoljno teorijskog i praktičnog znanja**. Upravo to je razlog prethodno navedenog nedostatka jer takvi ljudi pristupaju kreiranju i implementaciji promjena bez prethodno razrađenog strateškog plana i plana aktivnosti.
- (3) Velika količina reformi je **političke naravi te uopće ne uključuje policiju kao suštinu** procesa promjene.
- (4) Često se kao problem, pogotovo u tranzicijskim zemljama, pojavljuju različiti **donatori** koji nastupaju **bez međusobne koordinacije**, nedostaje im dobro poznavanje konkretnog područja te pokušavaju nametnuti modele koji su funkcionirali u njihovim matičnim zemljama i koji ne moraju biti jednako prikladni u sasvim drugim društvenim prilikama.

Osnovna pouka za one koji tek kreću s razvitkom policije u zajednici u svojoj zemlji jest kako se radi o jednoj zaista dobroj filozofiji koja ipak nije dobra sama po sebi, već je dobrom čini njena primjena pod uvjetom njene prikladnosti. Važno je ne žuriti, napraviti precizan plan jer policija u zajednici ne donosi samo dobrobiti nego sadrži u sebi određene rizike koje treba predvidjeti da bi ih se znalo i moglo pravodobno i adekvatno suzbiti. U protivnom, implementacija modela policije u zajednici vrlo brzo doživljava neuspjeh, što izaziva golemo razočaranje kod policije i kod građana te blokira svaki daljnji pomak u pravcu postizanja pozitivne promjene. Planiranje, kreiranje, razvitak i implementacija policije u zajednici je proces koji traje godinama. Policija u zajednici zahtijeva adekvatno educirane policijske službenike i adekvatno pripremljene građane, što se sve ne može ostvariti "trodnevnim tečajevima u Policijskoj akademiji" ili na dva sastanka predstavnika policije i građana.

2.7. Očekivani rezultati i njihova evaluacija

Nadovezujući se na prethodno opisanu definiciju *policije u zajednici*, strateški cilj projekta je uspostaviti partnerstvo policije i zajednice radi prepoznavanja i rješavanja problema koji utječu na sigurnost i kvalitetu življenja. A očekivanja? Naravno, mogu biti minimalistička i maksimalistička, ali realno je očekivati kako će ovakvom strategijom djelovanja policije učinkovitost u suzbijanju kaznenih djela biti barem na istoj razini kao kod tradicionalnog načina rada, ali

će se znatno **povećati učinkovitost policije i pravne države u prepoznavanju i rješavanju različitih problema u zajednici**, te u suzbijanju "javnog nereda", devijantnih oblika ponašanja i straha građana od viktimizacije. Posebno će se pozitivno utjecati na percepciju policije kod građana, na prihvaćenost i popularnost policijske profesije, na identificiranje i **prepoznavanje "svojeg" policajca**, te stvaranje bliskog odnosa građana i policije, pozitivno će se odraziti na količinu i kvalitetu informacija. **Iskorištavanjem takvih informacija policija će dugoročno moći ostvarivati bolje rezultate u suzbijanju kriminaliteta, a partnerstvom s građanima, drugim tijelima i ustanovama moći će ostvarivati bolje rezultate u prevenciji kriminaliteta.** Aktivnim i partnerskim odnosom s medijima također će se podizati prihvaćanje i ugled policije u javnosti, ali i omogućiti **bolje korištenje medijskog potencijala** u kreiranju i provođenju preventivnih aktivnosti.

Ovako gledano, policija u zajednici predstavlja značajan pomak u načinu razmišljanja i djelovanja ne samo policije nego i društvene zajednice, socijalnih službi, odgojno–obrazovnih institucija, lokalnih vlasti i doslovno svih segmenata društva. Policija u zajednici zahtijeva fundamentalne promjene predodžbi o ulogama i odgovornostima svih društvenih službi i institucija ali i samih građana. Za policijskog službenika to znači pojačane zahtjeve u smislu vještina motiviranja i poticanja, suradnje, rješavanja problema, pregovaranja i dogovaranja. Kontakt–policajac bit će policijski profesionalac, tehnički kompetentan, orijentiran na proaktivno rješavanje problema i opremljen snažnim socijalnim vještinama.

3. PLAN AKTIVNOSTI

Već smo naglasili kako je uspješna transformacija cjelokupnoga policijskog sustava u Republici Hrvatskoj u model djelovanja policije u zajednici, odnosno policije koja djeluje kao javni servis građana, moguća samo kao planirani proces promjena u dužem razdoblju, koji pretpostavlja maksimalnu povezanost policijske teorije i prakse, angažiranje svih potencijala MUP-a i zasnovanost planiranja i provedbe na znanstvenim osnovama.

Pri planiranju i u procesu implementacije policije u zajednici nužno se mora voditi računa o legalnim, kulturološkim i socijalnim okvirima koji postoje u zemlji, te o primjenjivosti planiranih promjena na konkretne sredine (regije, policijske uprave) pri čemu se u obzir moraju uzeti mnogobrojni pozitivni i negativni elementi naslijeđenog stanja.

Pozitivnim svakako treba označiti visok stupanj spremnosti na prihvaćanje promjena i na aktivno uključivanje u proces promjena koju je u anketi provedenoj 12. studenog 2002. godine izrazilo čak 98,2% anketiranoga policijskog menadžmenta te na prihvaćanju planiranih promjena u operativno-preventivnom radu uniformirane policije i na unapređenju kriminalističke prevencije, što je u istoj anketi prihvatilo 96,5%, odnosno 98,2% anketiranog menadžmenta. Pozitivnim se mogu ocijeniti i ukupne okolnosti u kojima se nalazi hrvatsko društvo u kontekstu procesa tranzicije, demokratizacije i procesa približavanja Europskoj uniji, koji nužno pretpostavlja poticanje i provođenje brojnih promjena u pravosuđu, strukturama državne uprave, gospodarstvu, medijima i dr.

Ali i potencijalno negativni elementi su brojni, prije svega nasljeđa nedemokratskih autoritarnih društveno-političkih sustava, brojne i raznovrsne predrasude u društvu, socijalne prilike, a prije svega, težak materijalni status dijela stanovništva i dijela policijskih službenika, posljedice rata, nedostatak tolerancije u društvu, nepostojanje tradicije i kulture nenasilnog rješavanja konflikata i dr. Treba predvidjeti i moguće probleme s pravosudnim sustavom jer bez njegove aktivnije i učinkovitije uloge (reforme) nije moguće postići značajnije uspjehe u društvu u suzbijanju kriminaliteta. Naprotiv, moguće je čak i u pravilno provedenom procesu implementacije policije u zajednici očekivati neadekvatnu ocjenu u javnosti, ukoliko taj proces neće pratiti kompatibilne pozitivne promjene u pravosuđu, a inertnost pravosuđa može se neposredno negativno odraziti na komunikaciju i stupanj podrške koju građani pružaju policiji.

Zbog navedenih razloga odjednom nije moguće precizno planirati i predvidjeti sve pojedinačne projekte i precizne rokove provođenja, a očekuje se da će se u procesu promjena pojavljivati novi izazovi i problemi koje će biti potrebno rješavati kroz nove projektne zadatke na lokalnim razinama ili na razini MUP-a.

Neovisno o tome, sa sigurnošću možemo tvrditi kako će se glavnina procesa promjena moći ostvarivati kroz šest projekata koji su međusobno povezani i čije će se planiranje i provođenje koordinirati s razine MUP-a, što bi u konačnici trebalo rezultirati uspješnom implementacijom modela policije u zajednici. Svaki od navedenih projekata bit će razrađen zasebnim nacrtom projekta. Pripremit će ga stručne radne skupine, dok će Radna skupina za pripremu, izradu i praćenje provedbe Strategije djelovanja *Policija u zajednici* odrediti rokove za izradu nacrtu svih projekata i provoditi potrebne koordinacijske aktivnosti.

U provedbi procesa transformacije policije predviđeni su sljedeći projekti:

1. Reforma operativno–preventivnog rada policije u odori.
2. Unapređenje i razvitak kriminalističke prevencije.
3. Organizacija komunalne prevencije.
4. Reforma odnosa s javnošću.
5. Reforma sustava policijskog obrazovanja i stručnog usavršavanja.
6. Unutarnja demokratizacija policije.

3.1. Projekti

3.1.1. Reforma operativno–preventivnog rada policije u odori

Za pripremu i izradu nacrtu projekta, te praćenje provedbe projekta zadužuje se radna skupina u sastavu:

1. Vladimir Faber, načelnik Uprave policije u Ravnateljstvu policije MUP-a, voditelja projekta,
2. Petar Vasilj, načelnik Odjela za javni red u Upravi policije, zamjenik voditelja,
3. doc. dr. sc. Irena Cajner Mraović, voditeljica Katedre za kriminologiju i maloljetničku delikvenciju Visoke policijske škole, članica,
4. Zlatko Sokolar, pomoćnik načelnice Uprave za granicu u Ravnateljstvu policije MUP-a, član,
5. Ivan Matko, policijski službenik u Odjelu za sigurnost cestovnog prometa Uprave policije, član,
6. Zvonimir Totar, pomoćnik zapovjednika Zapovjedništva interventne policije, član,
7. Goran Volarević, načelnik Odjela za analitiku i razvoj pri Kabinetu ministra unutarnjih poslova, član,
8. Aco Martinović, načelnik Odjela kadrovskih poslova u Upravi kadrovskih i pravnih poslova MUP-a, član,

9. Goran Burušić, načelnik Sektora policije PU zagrebačke, član,
10. Krunoslav Borovec, načelnik Ureda načelnika PU zagrebačke, član.

Rok za izradu nacрта projekta je 1. siječnja 2003. godine.

Razlozi za pripremu, planiranje i provedbu projekta

Svaka policija koja se želi transformirati u javni servis građana, mora odrediti težište promjena. Imajući u vidu kako građani najviše i najčešće kontaktiraju s pripadnicima policije u odori, ali i kao "korisnici usluga" policije najveći broj tih usluga dobivaju od pripadnika policije u odori, logično je da najopsežnije, pa i najznačajnije promjene, moraju zahvatiti strukturu policije u odori. Pri tome nije nebitna činjenica da policija u odori čini najbrojniji dio policije, a u policijskoj organizaciji položajem – policijskim zvanjem, stručnom spremom i plaćom uglavnom predstavlja najniže pozicioniranu strukturu u hijerarhijskoj organizaciji policije, pa su suštinske kvalitativne promjene u njoj i najteže provedive. No, ono što je još bitnije jest činjenica da će građani pozitivne promjene u strukturi policije u odori, pa makar izražene i na najnižem stupnju promjena – na razini ponašanja, moći najbrže percipirati što će se posljedično reflektirati na bolje prihvaćanje policije i postupni razvitak međusobnih interakcijskih odnosa.

Policijski menadžment u Hrvatskoj i u svijetu vrlo često ističe policiju u odori kao osnovu policijske organizacije. U hrvatskoj praksi u posljednjih desetak godina udomaćio se izraz "temeljna" policija koji označava pripadnost pozorničko–patrolnoj djelatnosti u užem, a policiji u odori u širem smislu. Naravno, izraz temeljna razumijeva temelj nekog sustava, ali u praksi baš i nije tako. Budući da je evolucijom policijske organizacije i inzistiranjem na poboljšanju učinkovitosti policije došlo do izražene specijalizacije policije kao općeprisutnog procesa, posljedično je došlo do masovnog prelaska kvalitetnijih i iskusnijih policijskih službenika iz temeljne policije u druge strukture i organizacijske jedinice policije. Kao zaseban problem prisutna je činjenica da je radno mjesto policijskog službenika (pozornika ili policajca u patroli) važećim podzakonskim aktima predviđeno u najnižem policijskom zvanju bez fleksibilnog sustava napredovanja u zvanju u okviru istog radnog mjesta, iako se policija u suštini definira kao karijerna i hijerarhijski definirana služba, pa redove temeljne policije uglavnom popunjavaju mladi policajci (početnici) koji taj posao doživljavaju kao privremenu i prolaznu etapu u svojoj policijskoj karijeri ili oni lošiji i nesposobni za druge poslove, čak i pojedinci raspoređeni u temeljnu policiju po "kazni" iz drugih struktura policije.

Postojeći normativni akti i ustaljena praksa, a posebno Uputa o radu na teritorijalnom sektoru i smjenski sustav rada policije koji su u primjeni više od 30

godina uz manje "kozmetičke" promjene također su postali ograničavajući čimbenik kvalitetnijem radu policije u odori. Naime, spomenuta Uputa i prisutna praksa predviđaju na svim teritorijalnim sektorima svih policijskih postaja u Republici Hrvatskoj stalno popunjavanje pozoričkih i patrolnih rajona od 0,00 do 24,00 sata, bez sustavne prilagodbe i usmjeravanja rada policije na postojeću problematiku u konkretno vrijeme na konkretnom mjestu, pa se zbog toga svakodnevno suočavamo s najmanje četiri štetne posljedice:

1. Izražen je nedostatak policijskih službenika u vrijeme i na mjestima "vršnog" opterećenja na području policijskih postaja, što dovodi do kontinuiranih potreba za prekovremenim radom.
2. Radno vrijeme većine policijskih službenika uglavnom se neracionalno troši budući da rade u vrijeme i na mjestima kada se gotovo ništa ne događa od interesa za policijsku službu.
3. Izostaje kvalitetna komunikacija i suradnja građana i policije, jer policajci radeći u četverosmjenskom sustavu (dvije jutarnje, dvije popodne, dvije noćne i dva dana slobodno) nisu ustaljeni na mjestima i u vrijeme gdje je to prijeko potrebno.
4. Neusklađena su dva osnovna postulata policijskog rada: načelo učinkovitosti i načelo ekonomičnosti, jer je ovakav način rada nedovoljno učinkovit i preskup.

Primjena modernih tehnologija u radu policije, a prije svega, sredstava veze i prijevoznih sredstava, bez obzira na niz pozitivnih efekata, također nije u cijelosti iskorištena. Naime, u proteklih dvadesetak godina patrolno vozilo postalo je osnovno sredstvo za rad policije, a sukladno tome broj policajaca – pješaka je bitno smanjen, što je znatno povećalo brzinu intervencije policije na događaj i uvjetovalo da se građani i policajci zadovolje modelom poziv – intervencija, pri čemu je, posebno u urbanim sredinama koje su ujedno najopterećenije kriminalitetom i drugim problemima, došlo do pada kvantitete i kvalitete komunikacije građana i policije i do svojevrstne otuđenosti. U opisanim okolnostima taj je odnos uzročno–posljedično pridonio da većina građana očekuje prisutnost policije na vlastiti zahtjev i na vlastiti poziv, dok se izvan toga ne događa apsolutno ništa, a policija reagiranje na događaj i poziv smatra jednim od najvažnijih segmenata u radu. Vrijeme reagiranja na problem građana postupno je proklamirano kao glavni i gotovo jedini kriterij učinkovitosti temeljne policije, a paralelno s tim većina građana postala je nezadovoljna jer njihovom subjektivnom osjećaju sigurnosti ne pridonosi spoznaja da će policija relativno brzo stići na mjesto incidenta, već sigurnost za njih predstavlja činjenica da je policajac vidljiv i prisutan, odnosno, negdje u blizini u svakom trenutku. Možemo slobodno reći kako je modelom rada u urbanim sredinama policija počela nalikovati na vatrogasce.

Analizirajući rad policije u odori moramo objasniti i shvatiti razliku između reaktivnog i proaktivnog funkcioniranja policije. Reaktivno funkcioniranje policije znači da policija dolazi na poziv i bez obzira koliko dolazak bio brz, nešto se već moralo dogoditi da bi policija intervenirala. Proaktivno funkcioniranje policije razumijeva prisutnost policijskog službenika na mjestima i u vrijeme gdje je to potrebno, koji djeluje preventivno prema potencijalnim delinkventima i daje osjećaj sigurnosti građanima.

Planirane promjene policijske organizacije u Republici Hrvatskoj moraju izbalansirati narušene odnose između reaktivnog i proaktivnog djelovanja policije, ponajprije u strukturi policije u odori, ali i općenito na razini ukupne policijske organizacije.

3.1.2. Unapređenje i razvitak kriminalističke prevencije

Za pripremu, izradu i praćenje provedbe projekta zadužuje se radna skupina u sastavu:

1. Damir Kukavica, pomoćnik načelnika Uprave kriminalističke policije u Ravnateljstvu policije MUP-a, voditelj projekta,
2. Krunoslav Borovec, načelnik Ureda načelnika PU zagrebačke, zamjenik voditelja,
3. Tihomir Bišćan, načelnik Odjela kriminalističke policije PU karlovačke, član,
4. Željko Prša, načelnik Odjela općeg kriminaliteta PU zagrebačke, član,
5. Hrvoje Joja, voditelj Odsjeka za unapređenje rada i kadrovsku analitiku u Odjelu kadrovskih poslova MUP-a, član,
6. Željko Petković, kriminalistički službenik u Odjelu kriminaliteta droga Uprave kriminalističke policije, član,
7. Davorka Martinjak, kriminalistička službenica u Odsjeku maloljetničke delinkvencije Uprave kriminalističke policije, članica,
8. Damir Barlović, policijski službenik u Odjelu općeg kriminaliteta Uprave kriminalističke policije, član.

Rok za izradu nacrtu projekta je 1. travnja 2003. godine.

Razlozi za planiranje i provedbu projekta

Tvrđnju kako policija svojim mjestom i ulogom u društvu, unutarnjim ustrojem i organizacijom, težištima u radu i načinom obavljanja posla nužno ovisi o društveno-političkom sustavu u kome se razvijala i u kome je djelovala, prikazali smo odnosom reaktivnog i proaktivnog djelovanja u strukturi policije u odo-

ri. Taj je prikaz u cijelosti primjenjiv i na strukturu kriminalističke policije u Republici Hrvatskoj. Gotovo identično, kriminalistička policija najveći broj mjera i aktivnosti iz svoje nadležnosti poduzima kada se već nešto dogodi, dakle, nakon počinjenja kaznenih djela sa svrhom pronalaska počinitelja kaznenih djela, dokazivanja činjenja i prijavljivanja nadležnim pravosudnim tijelima.

Iako možemo biti zadovoljni vlastitim rezultatima u suzbijanju kriminaliteta, moramo priznati da menadžment policije, dužnosnici u pravosuđu, neovisni stručnjaci, mediji i građani ukupno funkcioniranje pravne države u suzbijanju kriminaliteta doživljavaju negativno. Naravno da će potpunije odgovore o ovom pitanju dati sveobuhvatno ispitivanje javnog mnijenja koje tek planiramo provesti, ali temeljem vlastitih iskustvenih spoznaja, temeljem statističko-analitičkog praćenja stanja i kretanja kriminaliteta i u komparaciji s modernim policijama drugih zemalja, već sada možemo odrediti pravce promjena postojećih struktura i načina rada. Prije svega, treba djelovati na promjenu odnosa stupnja prevencije i represije u radu policije u čemu kriminalistička policija mora dobiti vodeću ulogu. Dakle, osim "trke" za počiniteljima kaznenih djela radi kvalitativnog odmaka od postojećeg načina rada treba organizirati sustavno bavljenje uvjetima, koji pogoduju nastanku i razvitku kriminaliteta na lokalnoj i državnoj razini i na osnovu toga koncipirati provođenje organiziranih preventivnih mjera i aktivnosti (socijalne i situacijske prevencije). Upravo je odnos prevencije i represije u radu policije prostor u kojem još uvijek uočavamo najveći nesklad u komparaciji s modernim zapadnoeuropskim policijama. I dok te policije razvijaju institute, službe i koordinacijska tijela za prevenciju na državnoj razini, te odjele, odsjeke i linije rada na lokalnim razinama, mi trenutno u segmentu kriminalističke policije prevenciju organiziramo i provodimo stihijski, uglavnom improvizirajući, a u postojećoj sistematizaciji radnih mjesta kriminalističke policije imamo sistematizirano samo jedno radno mjesto koje i nazivom odražava dominantno preventivni karakter (kriminalistički službenik za prevenciju u Odsjeku maloljetničke delinkvencije u Upravi kriminalističke policije u sjedištu MUP-a). Nešto je bolje stanje, što se struktura tiče, u policiji u odori gdje imamo odsjeke i linije rada u temeljnoj i prometnoj policiji u Upravi policije u sjedištu MUP-a i u policijskim upravama, ali također ne možemo biti zadovoljni organizacijom obavljanja poslova prevencije, niti ostvarenim rezultatima.

Moderne policije (i društva) kriminalističku prevenciju definiraju kao ukupnost svih državnih, privatnih i drugih mjera i aktivnosti usmjerenih na sprječavanje činjenja kaznenih djela i smanjenje posljedica kaznenih djela (materijalnih, psihičkih i fizičkih), a na listi prioriteta policijskih poslova smještaju je u sam vrh, a za kreatore i organizatore provođenja poslova prevencije određuju se najiskusniji i najkvalitetniji policijski (kriminalistički) službenici s najvišim policijskim zvanjima i stručnom spremom. Rad u službama–odjelima prevencije u zapadno-

europskim policijama smatra se vrhuncem policijske karijere, a takve službe i odjeli u osmišljavanju i provođenju preventivnih aktivnosti koriste kapacitete svih ostalih struktura policije.

Uvođenje novih struktura i razvitak preventivnih djelatnosti kroz organizirano i stručno provođenje mjera i aktivnosti socijalne i situacijske prevencije nudi nam ogromne i do sada neiskorištene mogućnosti u suzbijanju kriminaliteta, ali još važnije i u suradnji građana s policijom, prihvaćanju policije, poboljšanju ugleda policije u društvu i razvijanju partnerskih odnosa s drugim državnim tijelima i ustanovama, nevladinim organizacijama i medijima.

3.1.3. Organizacija komunalne¹ prevencije

Za pripremu, izradu i praćenje provedbe projekta određuje se radna skupina u sastavu:

1. doc. dr. sc. Irena Cajner Mraović, voditeljica Katedre za kriminologiju i maloljetničku delinkvenciju Visoke policijske škole, voditeljica projekta,
2. Vladimir Faber, načelnik Uprave policije, zamjenik voditeljice,
3. Ivan Matko, policijski službenik u Odjelu za sigurnost cestovnog prometa Uprave policije, član,
4. Damir Kukavica, pomoćnik načelnika Uprave kriminalističke policije, član,
5. Franjo Podhraški, voditelj Odsjeka prevencije u Odjelu za javni red Uprave policije, član,
6. mr. sc. Joško Vukosav, nastavnik na Visokoj policijskoj školi, član,
7. Dubravko Teur, načelnik PU krapinsko-zagorske, član,
8. Robert Kralj, zamjenik načelnika PU zagrebačke, član,
9. Josip Begović, načelnik Odjela pravnih poslova u Upravi kadrovskih i pravnih poslova, član,
10. Goran Volarević, načelnik Odjela za analitiku i razvoj, član.

Rok za izradu nacrtu projekta je 1. svibnja 2003. godine.

¹ Komunalna prevencija koristi se isključivo kao radni naziv koji je podložan promjenama. Kao pojam potječe iz skandinavskih zemalja, koristi se i u zapadnoeuropskim zemljama, a označava rad odbora ili vijeća na lokalnoj i državnoj razini, nadležnih za koordinaciju rada svih tijela i ustanova zaduženih za sigurnost ljudi i imovine, javni red i kvalitetu života građana.

Razlozi za planiranje i provedbu projekta

Do sada već izraženo i opisano nezadovoljstvo odnosom reaktivnog i proaktivnog, te represivnog i preventivnog rada policije moguće je, nažalost, gotovo u cijelosti primijeniti i na ukupno stanje u našem društvu i funkcioniranje pravne države i struktura državne uprave na lokalnoj i državnoj razini.

Problematikom javnog reda i sigurnosti, te kvalitetom života građana bavi se čitavi niz ministarstava, tijela i službi bez kvalitetne međusobne komunikacije i bez osmišljene koordinacije rada, razmjene podataka koje vode, analize tih podataka, određivanja težišta rada, planiranja i provođenja zajedničkih mjera i aktivnosti radi usmjerenog djelovanja na problem(e) i ocjenjivanja–korigiranja provedenih mjera i aktivnosti. Paralelno s tim, uz nedostatak međusobne komunikacije ministarstava, tijela i službi, izražen je i nedostatak kvalitetne dvostrane komunikacije s građanima.

Policija i tu može i mora napraviti prvi korak usmjeren k promjenama i unapređenju postojećeg načina rada, i to iz najmanje tri razloga:

- jer je najoperativnije tijelo u strukturi državne i javne uprave koje djeluje svakodnevno kroz 24 sata i raspolaze s najviše podataka o svim bitnim pitanjima vezanim za sigurnost ljudi i imovine, te funkcioniranje javnog reda na određenom području,
- jer se u percepciji javnosti (ali i vlastitoj percepciji) tradicionalno smatra najodgovornijom za stanje sigurnosti i javnog reda na određenom području,
- jer sama – bez pomoći drugih tijela, službi i ustanova (pa i građana), npr. službi za socijalni rad, zdravstvo, prosvjetu i sport, promet, komunalnih službi, inspeksijskih službi, pravosudnih tijela, gradskih i županijskih poglavarstava, medija i dr., ne može učinkovito suzbijati niti jedan pojavni oblik kaznenih djela, delinkvencije i asocijalnog ponašanja.

Dakle, kad tvrdimo da policija u Hrvatskoj mora nametnuti tezu *kriminalitet, javni red i sigurnost ljudi i imovine nisu samo problemi policije, već problemi društva u cjelini, te kako su ti problemi rješivi–svodljivi na prihvatljivu razinu, samo angažiranjem svih potencijala društvene zajednice*, ne želimo pobjeći od svog dijela posla i odgovornosti, već naprotiv, želimo se staviti u funkciju društvene zajednice i transparentnim djelovanjem, poticanjem i ostvarivanjem partnerskih odnosa i povjerenja doprinijeti učinkovitijem rješavanju problema. Kao što smo već naglasili potrebu za boljim iskorištavanjem vlastitih potencijala, naglašavamo i potrebu za boljim iskorištavanjem potencijala društvene zajednice. Pronalaženjem adekvatnog modela koordinacije i partnerskog djelovanja policije i drugih nadležnih tijela, službi i ustanova sigurno ćemo unaprijediti ukupno stanje sigurnosti, javnog reda i kvalitete života na određenom području, a time ćemo

unaprijediti i rad policije, struktura državne uprave, odnosno pravne države u cjelini, što će rezultirati većim stupnjem povjerenja kod građana, boljim prihvaćanjem i razumijevanjem policije i sveukupnim unapređenjem stanja i odnosa u društvu. Prilika je to za preobrazbu policije iz jedne tradicionalno konzervativne strukture državne uprave u strukturu koja će inicirati i predvoditi pozitivne promjene u društvu.

Praktično sagledavajući probleme svjedoci smo, posebno u urbanim sredinama, kako na pojedinim lokacijama (pješačke zone, trgovi, ulice, parkovi, ugostiteljski objekti i dr.) često reagiramo na zahtjeve građana, na desetke i stotine poziva, pisama, peticija i molbi. Pruženim intervencijama, u pravilu, uočavamo različita protupravna ponašanja: prekoračenja radnog vremena, točenje pića maloljetnim i alkoholiziranim osobama, narušavanje javnog reda i mira, buku i galamu, preprodaju cigareta, alkohola i drugih proizvoda "na crno", različite povrede autorskih prava, prekršaje skitnje i prosjačenja, neadekvatnog držanja životinja, pisanja grafita, uništavanja državne i privatne imovine itd. U pravilu podnosimo različite vrste prijava nadležnim prekršajnim sudovima ili odvjetništvima, obavještavamo nadležne službe i tijela o utvrđenom i konačno, obavještavamo podnositelje zahtjeva za intervencijom – građane da smo poduzeli "sve mjere i aktivnosti u nadležnosti policije".

Ali, što je s problemom? Problem se uglavnom ne rješava zbog nedovoljnih i neadekvatnih ovlasti policije ili nepoznavanja propisa, zbog inertnog pravosudnog sustava, sporog ili nikakvog reagiranja drugih nadležnih tijela i službi i drugih razloga. Frustrirane ostaju obje strane: građani i policija, a takav odnos često prerasta i u konfrontaciju policije i korisnika naših usluga – građana. Kao primjer moguće je navesti na stotine slučajeva predstavljeni građani u kojima smo kao Ministarstvo unutarnjih poslova ili policijske uprave odgovorili građanima kako smo poduzeli baš sve mjere i radnje u našoj nadležnosti, vrlo često istim građanima sličan odgovor upute i druge nadležne službe, pa čak i Ured predsjednika Republike ili Vlade, a problem ostaje neriješen ili se rješavanje proteže u nedogled. Teoretski gledano, poznato je kako problem koji se ne rješava ili se pravimo da ne postoji, nije rješiv sam po sebi, naprotiv, on s vremenom raste i postaje puno ozbiljniji i teži.

Dakle, i u ovom području postoji jasno izražena potreba za sveobuhvatnim promjenama na razini policije i na razini društvene zajednice. Kada govorimo o promjenama u policiji, osim već opisanih problema, morat ćemo djelovati i na duboko usadene stavove kod većine policijskih službenika kako su poremećaji u ponašanju i tzv. manji problemi drugorazredni poslovi policije. Porast kriminaliteta, centralizacija policijske birokracije i težnja za što većom učinkovitošću u razrješavanju kriminaliteta, doveli su i kod nas do pojave da je rješavanje različitih problema građana vrlo nisko smješteno na skali prioriteta i važnosti policij-

skih poslova. Kritičari modela policije kao javnog servisa građana, u pravilu kažu kako je to normalna pojava i da model policije u zajednici propagira "mekanu policiju", što nailazi na odobravanje konzervativnih krugova u policiji i u društvu. No, iskustva iz prakse, kao i mnogobrojna istraživanja, dokazuju kako su "mali" i "veliki" problemi vrlo usko povezani, pa propuštanje u rješavanju "malih" problema dovodi neminovno do "velikih" problema. Sličnim projektima u zapadnoeuropskim zemljama dokazano je kako su indirektni načini suzbijanja kriminaliteta usmjereni na različite oblike preddelinkventnih stanja često uspješniji način redukcije kriminaliteta u urbanim sredinama od isključivog fokusiranja na najveće kriminalne probleme, a najbolji rezultati postižu se ravnomjernom zastupljenošću oba načina.

Kada društvena zajednica i njena policija propuste reagirati na rane znakovne poremećaja i nereda, čine jednako ozbiljan propust s jednako dalekosežno ozbiljnim posljedicama kao kad liječnik i njegov pacijent ne uoče i ne tretiraju adekvatno razne simptome teške bolesti. U oba slučaja doći će do nekontroliranog širenja problema i poremećaja, s time da su liječnik i pacijent u prednosti jer su i blaži simptomi bolesnih stanja uočljiviji, dok je poremećaje i neredu u društvenoj zajednici teže definirati i unaprijed ih odrediti kao korelate ozbiljnih društvenih (kriminalnih) problema.

Na kraju treba istaknuti kako je subjektivni strah građana od kriminaliteta znatno prisutniji u sredinama gdje stupanj javnog reda nije zadovoljavajući, a taj strah građana od kriminaliteta neposredno se reflektira na prihvaćanje policije i ocjenu uspješnosti rada policije. Policija koja kao novo mjerilo uspješnosti rada i osnovnu orijentaciju u radu proklamira načelo "uspjeh policije ovisi o odobravanju građana", o tome mora voditi računa.

3.1.4. Reforma odnosa s javnošću

Za izradu nacрта projekta, provedbu i praćenje projekta zadužuje se radna skupina u sastavu:

1. Zinka Bardić, načelnica Odjela za odnose s javnošću MUP-a, voditeljica projekta,
2. Goran Volarević, načelnik Odjela za analitiku i razvoj MUP-a, zamjenik voditeljice,
3. Iris Nikšić, načelnica Uprave za granicu u Ravnateljstvu policije, članica,
4. Dragutin Cestar, načelnik Uprave kriminalističke policije u Ravnateljstvu policije, član,
5. Vladimir Faber, načelnik Uprave policije u Ravnateljstvu policije, član,

6. mr. sc. Ljubica Bakić–Tomić, nastavnica na Visokoj policijskoj školi, članica,
7. Stanka Saraja, glasnogovornica u PU zagrebačkoj, članica,
8. Leon Tauber, glasnogovornik u PU splitsko–dalmatinskoj, član,
9. doc. dr. sc. Irma Kovčo Vukadin, prodekanica Visoke policijske škole, članica,
10. Ninoslav Jaklin, službenik u Odjelu za odnose s javnošću, član.

Rok za izradu nacрта projekta je 1. ožujka 2003. godine.

Razlozi za planiranje i provedbu projekta

Javnost rada jedna je od osnovnih karakteristika djelovanja policija u državama s dugogodišnjom demokratskom tradicijom, a svakako i element bez kojeg nije moguće uspješno provesti proces implementacije policije u zajednici u policijama tranzicijskih zemalja koje žele kvalitativne promjene, pa čak i ako bi parcijalno došlo do kvalitativnih promjena u strukturama uniformirane i kriminalističke policije.

Svjesni uloge i značaja odnosa s javnošću i polazeći od teze da uspjeh policije ovisi o odobravanju javnosti, moramo i u ovom segmentu rada planirati adekvatne promjene, imajući pri tome na umu činjenicu kako javnost policiju pretežito percipira na dva načina:

- neposredno: u kontaktu s policijskim (kriminalističkim) službenicima,
- posredno: medijski prezentiranom slikom–dojmom.

Pod pretpostavkom da u relativno kratkom vremenu uspijemo postići bitne pomake u kvaliteti komunikacije i promjeni komunikacijskog stila policajaca prema građanima, bez istodobnih promjena struktura i načina rada u području odnosa s javnošću, nećemo moći ostvariti željene ciljeve u procesu transformacije, zbog dominantnog utjecaja medija na kreiranje javnog mnijenja, u modernom dobu u kojem živimo.

Činjenica je kako smo u Ministarstvu unutarnjih poslova u protekle dvije godine već ostvarili vidljive pozitivne pomake u odnosima prema javnosti, što su javno priznali i predstavnici medija koji prate rad policije, na seminaru pod naslovom *Policija i mediji*, održanom 18. rujna 2002. godine u Zagrebu. Na istom seminaru prezentacijom modela rada Münchenske policije, mogli smo vidjeti kako ipak postoje brojna područja u kojima još uvijek zaostajemo u komparaciji sa standardima najuspješnijih europskih policija u koje se nesumnjivo ubraja i bavarska (njemačka) policija.

U anketi provedenoj 12. studenog 2002. godine, naš je policijski menadžment pozitivno ocijenio odnose s javnošću Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske (pozitivno se odredilo 61,4% anketiranih), ali i ocijenio da javnost još

uvijek ne prihvaća–odobrava rad policije u željenoj mjeri (negativno se odredilo 50,9% anketiranih), dok je potrebu za nastavkom reformi odnosa s javnošću prihvatila velika većina (čak 94,5% anketiranih).

Promjene bi vremenski trebale biti usklađene s ostalim planiranim promjenama, a ključne riječi koje smo već koristili u nacrtu projekta Policijska u zajednici poput "partnerstvo", "transparentnost" i "povjerenje" primjenjive su kao smjernice za određivanje težišta i u ovom projektnom zadatku.

Osnovni je cilj aktivnosti stvaranje modela djelovanja u odnosima s javnošću koji će omogućiti znatno unapređenje suradnje s medijima i stvaranje partnerskih odnosa medija i policije, prezentirati policiju i njen rad onakvim kakav jest, demistificirati je i učiniti bliskom–pristupačnom medijima i građanima. To je moguće provođenjem strukturnih promjena, posebno u MUP–a u sjedištu, Ravnateljstvu policije i policijskim upravama I. i II. kategorije, uz pretpostavku organizacije i provođenja sustavnoga stručnog usavršavanja policijskog menadžmenta i svih policijskih službenika koji sudjeluju u poslovima odnosa s javnošću.

Drugi cilj je unapređenje interne informiranosti policijskih službenika i uposlenika MUP–a o svim bitnim pitanjima iz života i rada policije. To se može ostvariti poticanjem izdavanja informativnog mjesečnika u vlastitoj nakladi, iskorištavanjem potencijala koji nude moderne tehnologije (npr. *Internet i Intranet*) i poticanjem i njegovanjem novog stila rukovođenja na svim razinama usmjerenog prema poboljšanju međusobnih odnosa i povjerenja, osjećajem pripadnosti konkretnom policijskom kolektivu, motiviranjem radi ostvarivanja boljih rezultata rada i promjena "mentalnog sklopa" pripadnika policije u skladu s ciljevima definiranim nacrtom projekta. Kao idući cilj treba definirati znatno bolje iskorištavanje potencijala kojeg imaju mediji u odašiljanju poruka u javnost, upoznavanje javnosti o mjerama i aktivnosti ma koje provodimo, posebno u području prevencije (djelovanje na ciljane skupine, npr. na navijačke skupine ili na mlade vozače, na problematiku sigurnosti cestovnog prometa, opojnih droga, nasilja, subjektivnog osjećaja sigurnosti kod građana, na etničke i druge incidente i dr.), represije (npr. u potražnoj djelatnosti za osobama i predmetima) i animiranja javnosti – građana radi pomoći i suradnje s policijom u konkretnim predmetima (osmišljavanjem modela komunikacije, pohvala i nagrada). Jedan od ciljeva jest otklanjanje negativnog nasljeđa i posljedica djelovanja policije u autoritarnim režimima u prošlosti i prikazivanje stvarnih i konkretnih pozitivnih promjena iz života i rada policije kojima se dokazuje proces promjena. Svakako, cilj mora biti i zaštita policije i pojedinih policijskih službenika ili rukovoditelja od neargumentiranih napada u javnosti u vezi s ostvarivanjem svakodnevnih poslova policije, posebno kada se radi o zločinjima i tendencioznim napadima. Očekuje se kako će se s vremenom redefinirati pojedini ciljevi i pojaviti novi, no zajednička pretpostavka za uspješnu rea-

lizaciju svih navedenih ciljeva jest izgradnja proaktivnog modela djelovanja u odnosima s javnošću na lokalnoj i državnoj razini uz fleksibilni hijerarhijski nadzor (koordinaciju) u radu.

Netko će možda reći kako je sve ovo već utvrđeno kao obveza provođenja "slova i duha" Ustava Republike Hrvatske (sloboda tiska i govora, sloboda izvještavanja i pristupa informacijama) i Zakona o policiji (koji policiju definira kao javnu službu čija je obveza informirati građane o događajima i pojavama iz svog djelokruga rada, a uskrata informacija moguća je samo u određenim slučajevima). U suštini se radi o složenom procesu promjena koji nam nudi bolju iskorištenost potencijala struktura policije i medija, a samim time i ostvarivanje boljeg razumijevanja i prihvaćanja policije u društvu, bolje ocjene rada policije, veći stupanj angažiranosti građana (udruga, tijela i ustanova) u svim pitanjima od zajedničkog interesa građana i policije i u konačnici bržu i potpuniju implementaciju modela djelovanja policije u zajednici.

Promjene u odnosima s javnošću, daljnje otvaranje policije prema javnosti i djelovanje javnosti na policiju i obrnuto, trebali bi rezultirati već iduće godine provođenjem opsežnog istraživanja javnog mnijenja o radu policije, te anketiranjem policijskih službenika kao bitnim pitanjima za ustroj, organizaciju i rad policije. Istraživanja će biti dragocjeni izvor saznanja za policijski menadžment MUP-a u sjedištu i menadžment policijskih uprava, te će omogućiti potpunije sagledavanje problema i detektiranje većine osjetljivih točaka u policiji i zajednici i međusobnim odnosima zajednice i policije. Analizom prikupljenih podataka ujedno će se trasirati put za rješavanje uočenih problema. Prikupljeni podaci također će poslužiti kao bitan korektivni čimbenik na osnovu kojeg će rukovoditelji usmjeravati, mijenjati i usavršavati postojeće planove rada, te oblike i metode obavljanja dnevnih policijskih poslova. To će biti jedan od najjačih dokaza stvarne demokratizacije policije, a spremnost policije da prihvati i iskoristi kritičko mišljenje javnosti i ostvari promjene u vlastitoj strukturi radi zadovoljavanja potreba javnosti, bit će stvarni dokaz depolitizacije policije i transformacije u javni servis građana, što neće moći omalovažiti niti najžešći kritičari rada MUP-a, odnosno policije. Na opisani način proklamirani cilj procesa promjena "uspjeh policije ovisi o odobravanju javnosti" bit će oživotvoren u praksi. Trajna i sustavna primjena istraživanja javnog mnijenja i anketiranja unutar struktura policije moraju postati standard u radu hrvatske policije, a analiziranje i korištenje rezultata takvih istraživanja jedan od najvažnijih segmenata u ocjenjivanju rezultata rada policije, pojedinih struktura policije i pojedinih policijskih uprava. Ukoliko policijski menadžment pravilno primijeni i u praksi iskoristi rezultate istraživanja, očekuje se kako će doći do razvitka procesa pozitivnog rivalstva i stvaranja natjecateljskog duha među policijskim upravama. Korištenjem pojedinih elemenata istraživanja javnog mnijenja poput ocjena o radu policije (ljubaznost policijskih službenika, taktičnost u pristupu stranci-žrtvi,

spremnost na pružanje pomoći, pristojnost i kultura u ophođenju, urednost policijskih službenika, čistoća i ispravnost tehničkih sredstava i opreme policije, brzina intervencije, kvaliteta intervencije i dr.) moći će se neposredno utjecati i na proces promjene "mentalnog sklopa" policijskih službenika i menadžmenta u policiji, čime će se model "služenja građanima" nametnuti kao općeprihvatljiv način obavljanja policijskih poslova u odnosu prema korisnicima usluga – građanima.

3.1.5. Reforma sustava policijskog obrazovanja i stručnog usavršavanja

Za izradu nacrtu projekta, provedbu i praćenje projekta zadužuje određuje se radna skupina u sastavu:

1. doc. dr. sc. Petar Veić, načelnik Policijske akademije, voditelj projekta,
2. Silvio Bratković, načelnik Odjela za stručno usavršavanje i specijalizaciju Policijske akademija, zamjenik voditelja,
3. Zoran Loje, načelnik Policijske škole, član,
4. doc. dr. sc. Irma Kovčo Vukadin, prodekanica Visoke policijske škole, članica,
5. dr. sc. Tajana Ljubin, nastavnica na Visokoj policijskoj školi, članica
6. Milan Pemper, zamjenik ravnatelja policije, član,
7. Aco Martinović, načelnik Odjela kadrovskih poslova u Upravi kadrovskih i pravnih poslova, član.

Rok za izradu nacrtu projekta je 1. ožujka 2003. godine.

Razlozi za planiranje i provedbu projekta

Promjene u društvenom i političkom životu u Republici Hrvatskoj, promjene sustava vrijednosti, stila života i opća demokratizacija društva nužno zahvaćaju društvo u cjelini i sve institucije društva. Obveza policije je suočiti se s tim promjenama, prilagođavati im se i biti u stanju mijenjati se radi zadovoljavanja novonastalih uvjeta, situacija i zahtjeva.

Osim što se u procesu demokratizacije bitno mijenja mjesto i uloga policije u našem društvu, mijenjaju se i međunarodne dimenzije policijskog djelovanja koje zahtijevaju nove resurse, veze i odnose, te se time ujedno postavljaju novi zahtjevi u smislu usvajanja znanja i vještina policijskih službenika, primjerice:

- razvitak novih tehnologija,
- veća mobilnost, povećanje opsega prometa ljudi i roba,
- integracijski procesi, postupno brisanje međudržavnih granica,

- ekonomske, političke i društvene promjene koje povremeno uzrokuju i konfliktnu situaciju i društvene nemire,
- proračunska ograničenja i dr.

Policijsko školovanje i dopunsko stručno usavršavanje moraju se mijenjati i prilagođavati, a sadržaji moraju obuhvaćati navedene čimbenike kako bi policijski službenici, koji su već u policijskoj organizaciji, i budući policijski službenici usvojili znanja i vještine koje imaju praktičnu i akademsku relevantnost teoretski su i praktično utemeljene i aktualne.

Kao što smo već u nacrtu projekta ključnim označili promjene odnosa reaktivnog i proaktivnog postupanja, te represivnog i preventivnog djelovanja policije, tako i u procesu policijskog školovanja i dopunskog stručnog usavršavanja ključnom možemo označiti promjenu odnosa teoretskih i praktičnih sadržaja. Upravo u tom odnosu prisutan je ogroman nerazmjer između programa policijskog školovanja i usavršavanja u Republici Hrvatskoj i zapadnoeuropskim zemljama koji je potrebno otkloniti u procesu promjena. Naravno da ćemo pritom morati planirati i određene strukturalne promjene, posebno radi unapređenja dopunskoga stručnog usavršavanja budući da u strukturama policije još uvijek radi više tisuća policijskih službenika bez adekvatnog obrazovanja. Svakako, bit će potrebne i određene kadrovske promjene jer stručne policijske predmete i sadržaje uspješno mogu predavati samo policijski službenici s adekvatnom stručnom spremom i višegodišnjim radnim iskustvom. Kadrovske promjene treba predvidjeti i kao sistemske, tj. uskladiti ih s potrebom izgradnje novog sustava vrijednosti i transparentnog sustava primanja na rad u Ministarstvo unutarnjih poslova, rasporeda i napredovanja u službi, budući da su sve moderne policije u svojoj suštini organizirane kao hijerarhijske i karijerne službe. To u praksi znači da treba mijenjati odnose broja upisanih polaznika u višu i visoku policijsku školu, znatno smanjujući upis iz civilnih struktura u korist povećanja kvota upisanih iz redova policijskih službenika, a sveukupno valja voditi računa i o ravnomjernoj zastupljenosti žena, pripadnika nacionalnih manjina i regionalnoj zastupljenosti.

Naglašena je potreba osmišljavanja sasvim novih sadržaja poput obuke menadžmenta u policiji, kako bi se postigle stručne i socijalne kompetencije rukovoditelja, a potrebno je odgovoriti i na zahtjeve za provođenjem brojnih specijalističkih tečajeva. Potrebno je unaprijediti i sadržaje komunikacijskih vještina, posebno trening svladavanja konflikata i antistres trening uz istodobno smanjenje svih elemenata vojnih znanja i vještina. Težište nastavnih programa mora ostati na stručnim policijskim predmetima uz izvedbu nastavnih sadržaja maksimalno orijentiranu na praktičnom radu i primjenjivu u policijskoj praksi, adekvatno se trebaju planirati sadržaji iz područja socijalne psihologije, komunikologije, kriminologije, etike, organizacije i rukovođenja.

Reforma policijskog obrazovanja bitna je i sa stajališta policijske kulture. Policijska kultura definira se kao način reakcije policijskih službenika na pritiske i konfliktnosti njihovog posla, a karakteriziraju je socijalna izolacija, konzervativizam, sumnjičavost i naglašena interna solidarnost. Ona se bitno reflektira na način rada i postupke policijskih službenika u praksi. Poznato je da zakoni i podzakonski akti ne determiniraju policijsku praksu u potpunosti, naprotiv diskrecijsko odlučivanje dominantan je način rada policijskih službenika, čime postojeća policijska kultura dobrim dijelom predodređuje hoće li i tko će biti zaustavljen i kontroliran u cestovnom prometu, hoće li i tko će biti legitimiran i podvrgnut detaljnijoj provjeri, pa čak i hoće li i tko će biti procesuiran i na koji način, te hoće li biti uhićen i kako će se prema njemu postupati. Budući da se karakteristike ličnosti imanentne policijskoj kulturi pretežito razvijaju tijekom staža u policijskoj službi pod utjecajem naučenih stavova i ponašanja, nedvojbeno je da sustav obrazovanja i dopunskog stručnog usavršavanja mora bitno utjecati na policijsku kulturu i da je taj potencijal potrebno iskoristiti na najbolji mogući način.

Kao zaključak možemo reći da ukupni reformski proces nije ostvariv ili je barem znatno teže provediv bez planiranja i provođenja adekvatnih promjena u sustavu obrazovanja i dopunskog stručnog usavršavanja policije.

Konkretno, projekt reforme operativno–preventivnog rada uniformirane policije i uspješna implementacija kontakt–policajaca u policijsku praksu nisu provedivi bez pripreme i realizacije posebnog obrazovnog programa (tečaja) za kontakt–policajce.

Nova uloga policijskog službenika u lokalnoj zajednici, bliskost s građanima, usmjerenost na rješavanje različitih problema, timski rad i stalna potreba za višesmjernom komunikacijom, traže od policijskih službenika nove vještine i znanja koje se do sada nisu tražile ili su se koristile mnogo manje, a istodobno znatno odudaraju od tradicionalne filozofije policijskog djelovanja.

Činjenica da su žrtve i sudionici prometnih nezgoda, žrtve različitih vrsta kaznenih djela, sudionici u narušavanju javnog reda ili drugih konfliktnih situacija, uhićeni počinitelji raznih oblika protupravnih ponašanja, zadržani svjedoci na mjestu događaja, pa čak i osobe prema kojima policijski službenici ispisuju obrazac za kažnjavanje ili izriču mjeru upozorenja, u određenoj mjeri frustrirani, što implicira da okolnosti u kojima građani najčešće dolaze u kontakt s prosječnim policijskim službenikom zahtijevaju razvijene interpersonalne komunikacijske i socijalne vještine policijskih službenika. Takvim se zahtjevima nužno mora na odgovarajući način odgovoriti treningom socijalnih i komunikacijskih vještina.

Društvo je policijskom službeniku dalo ovlasti da provodi prisilu, očekuje da on nekog na nešto prisiljava (u provođenju zakona), ali istodobno očekuje da

to izvede bez uporabe sile. Društvo od policijskog službenika očekuje posredovanje i rješavanje u različitim vrstama konflikata u zajednici, ali istodobno od policijskih službenika očekuje da budu autoritativni, ali ne i autoritarni. Sposobnost udovoljavanja ovako složenim zahtjevima bit će jedan od osnovnih kriterija mjerenja učinkovitosti i kvalitete policijskog posla u budućnosti, a jedan od osnovnih preduvjeta uspješnog djelovanja policijske organizacije bit će kvalitetan sustav policijskog obrazovanja i dopunskog stručnog usavršavanja. Dakle, ne može se zahtijevati od policijskog službenika da djeluje kao policajac u zajednici, a da ne raspolaže adekvatnim spoznajama o toj zajednici i da ne ovlada elementarnim znanjem i vještinama potrebnim za djelovanje. Proces decentralizacije, denormizacije i "spuštanja" prava odlučivanja na policijskog službenika na terenu nesumnjivo je bitan pozitivan pomak u policijskoj organizaciji, ali ujedno zahtijeva bolje pripremljene i osposobljene policijske službenike i provođenje procesa kontinuiranog usavršavanja uz rad.

3.1.6. Unutarnja demokratizacija policije

Za izradu nacrtu projekta, provedbu i praćenje projekta određuje se radna skupina u sastavu:

1. Milan Pemper, zamjenik ravnatelja policije, voditelj projekta,
2. Sanja Čanković, načelnica Uprave kadrovskih i pravnih poslova, zamjenica voditelja,
3. Vladimir Faber, načelnik Uprave policije u Ravnateljstvu policije, član,
4. Dragutin Cestar, načelnik Uprave kriminalističke policije u Ravnateljstvu policije, član,
5. Zvonimir Vnućec, načelnik PU karlovačke, član,
6. Marijan Belošević, načelnik PU sisačko–moslavačke, član,
7. mr. sc. Stjepan Gluščić, nastavnik na Visokoj policijskoj školi, član,
8. Zoran Ničeno, načelnik Odjela u Upravi za granicu, član.

Rok za izradu nacrtu projekta je 1. lipnja 2003. godine.

Razlozi za planiranje i provedbu projekta

Prilikom projiciranja zadaće planiranja i provođenja projekta unutarnje demokratizacije policijske organizacije u Republici Hrvatskoj sa svrhom ostvarivanja kompatibilnosti u odnosu na policije zemalja Europske unije, morali smo najprije odgovoriti na pitanje što je demokratska policijska organizacija. Odgovor smo potražili i dobili u stručnoj literaturi, te u neposrednoj komuni-

kaciji s predstavnicima njemačke i engleske policije. Prema navedenim izvorima demokratska policijska organizacija pretpostavlja sljedeće karakteristike:

- mora biti odgovorna,
- mora biti otvorena i prepoznatljiva, a ne bezlična, birokratska ili skriveno "oružje" potlačivanja i pritiska,
- mora primjenjivati minimum sile,
- mora biti lokalno organizirana uz minimalnu količinu centralnog nadzora, ali tako da uvažava nacionalne standarde i prioritete,
- unutarnji odnosi u njoj moraju biti zasnovani na demokratskim načelima,
- sve zadaće moraju biti izvršavane promptno, uljudno i učinkovito,
- mora biti profesionalna,
- policijski službenici kao pojedinci moraju iskazivati integritet i etičko ponašanje,
- mora reagirati na pitanja, prigovore i predstavke,
- osoblje mora biti spremno ispričati se u slučaju pogreške,
- osoblje mora biti brižno i suosjećajno,
- mora biti orijentirana prema službi,
- služba mora biti viđena kao poštena i nediskriminirajuća u svim segmentima svog djelovanja,
- mora biti konzultativna i timska,
- mora biti vidljivo prisutna,
- mora pomiriti i u praksi provoditi odgovornosti koje proizlaze iz zakonskih odredbi na međunarodnoj i nacionalnoj razini.

Popis karakteristika ujedno predstavlja kvalitativne mjere i kriterije policijskog djelovanja, a međunarodna iskustva pokazuju da u demokratskim društvima postoji sveopća podrška viziji demokratske policijske organizacije.

U odnosu na aktualno stanje policijske organizacije u Republici Hrvatskoj možemo reći kako strategija djelovanja policije u zajednici ne znači početak transformacije u demokratsku policijsku organizaciju, budući se već nalazimo u reformskom procesu, ali strategija djelovanja donosi viziju, konkretne projekte, mjere i aktivnosti kojima će takva vizija biti ostvariva.

Policija u zajednici razumijeva velike promjene na razini policijske organizacije i zajednice, a poticanje i izgradnja partnerskih odnosa zajednice (građana) i policije označava demokraciju na djelu u punom smislu riječi.

Fokusiravši se na promjene u policijskoj organizaciji u Republici Hrvatskoj, možemo konstatirati da su one neophodne i nužne, i to:

- organizacijske i strukturalne promjene,
- promjene u policijskoj kulturi,

- usklađivanje svrhe organizacije s njenim vrijednosnim sustavom (ljudima je vrlo teško raditi ono u što ne vjeruju),
- sudjelovanje većeg broja ljudi u procesu donošenja odluka,
- promjene u stilu rukovođenja koje rukovodstvu daju novu kvalitetu,
- razumijevanje činjenice kako stroga hijerarhijska struktura i nekvalitetna interakcija između policijskih rukovoditelja i policijskih službenika ometa razvitak,
- promjene u obrascima komuniciranja na svim razinama,
- povezivanje procesa odlučivanja, planiranja i provođenja,
- adekvatno definiranje i korištenje resursa,
- predviđanje otpora nepovjerenja i cinizma,
- predanost procesu promjene,
- poticanje inicijativnosti i kreativnosti,
- prihvaćanje pogrešaka kao sastavnog dijela radnog procesa i procesa promjena.

Već smo naglasili da se djelovanje policije u prethodnim autoritarnim društveno-političkim sustavima nužno negativno odrazilo na strukture policije, filozofiju djelovanja policije, policijsku kulturu i organizaciju u cjelini. Negativna kadrovska selekcija na svim razinama, podanički odnos i služenje interesima političkih struktura, mogućnost utjecaja na ishod policijskog postupanja kroz veze i poznanstva, poremećaj u sustavu vrijednosti, rad "po zapovijedi", a ne po zakonu te autokratsko i nedemokratsko rukovođenje—upravljanje policijom bile su imanentne odlike struktura policijske organizacije. Zbog toga, osim promjena usmjerenih prema korisnicima usluga – građanima, treba provesti promjene usmjerene prema pripadnicima policije, međusobnim odnosima i ponašanju u policiji, zakonskim i podzakonskim aktima koji određuju život i rad policijske organizacije i promjene "mentalnog sklopa" policijskih službenika i rukovoditelja.

Ključne riječi iz nacrtu projekta kao transparentnost, partnerstvo i povjerenje i ovdje su izrazito primjenjive.

Činjenica je kako bi bilo nerealno očekivati da policija kao organizacija i policijski službenik kao pojedinac u odnosima prema zajednici djeluju partnerski i transparentno, usmjereno prema jačanju povjerenja, a da ti pojmovi istodobno ne odražavaju bitne odlike unutarnje policijske organizacije.

Unapređenje odnosa u policije može se postići izgradnjom transparentnog sustava ocjenjivanja rezultata rada, napredovanja u službi, imenovanja i razrješenja, plaća, pohvala, nagrada i kazni, uz daljnje unapređenje sindikalnog djelovanja i socijalnog partnerstva čime će se stvoriti preduvjeti za veći stupanj unutarnjeg reda i discipline, motivacije za rad, osjećaja pripadnosti poli-

cijskoj organizaciji i boljem funkcioniranju policijske organizacije u cjelini. To nužno znači podvrgavanje detaljnoj analizi zakona i podzakonskih akata koji reguliraju ustroj i organizaciju i djelovanje policije i detektiranje svih neadekvatnih ili nedovoljno dobrih rješenja te njihovu promjenu. U tom smislu neophodno je izvršiti komparaciju s modelima koji su primijenjeni u policijama zapadnoeuropskih zemalja, ali i osigurati u procesu promjena sudjelovanje predstavnika svih struktura policije i svih policijskih uprava, a ne donošenje odluka u uskim krugovima – zatvorenim radnim skupinama.

Već sada možemo reći kako je prijeko potrebno unaprijediti postojeća rješenja iz Pravilnika o nagradama, Pravilnika o ocjenjivanju rezultata rada policijskih službenika, Uredbe o zvanjima i dr., ali i kako će sve potrebe za promjenama biti potpuno detektirane tek provođenjem cjelovitog anketiranja policijskih službenika i menadžmenta policije o svim bitnim pitanjima ustroja i organizacije rada policije, odnosno usvajanjem u praksi promjena u stilovima rukovođenja i komunikacije, što će omogućiti kvalitetnu dvostranu komunikaciju između Ministarstva u sjedištu (Ravnateljstva policije) i policijskih uprava.

Potrebno je potencirati i pitanje sudjelovanja svih zaposlenika u kreiranju i izradi planova rada i aktivnosti te određivanju težišta rada unutar organizacijskih jedinica policije, a svakako u određivanju ciljeva rada i izgradnji vrijednosnog sustava. Preduvjet za to je promjena stilova rukovođenja na svim razinama, potenciranje i provociranje razgovora o aktualnom stanju u organizacijskoj jedinici, uočenim problemima i načinima rješavanja takvih problema. Pri tome je potrebno koristiti poznate tehnike u rukovođenju poput prezentacija, grupnog rada, anektiranja i rasprava (razgovora), kako bi se poboljšali međusobni odnosi i ostvarivanje dvostrane komunikacije na svim razinama, koje će omogućiti povećanje stupnja zadovoljstva kod uposlenika, stvaranje kolektivnog identiteta i pozitivnog natjecateljskog rivalstva, bolju motiviranost u radu i bolje rezultate rada. Kao mogućnost treba razmotriti i osnivanje vijeća uposlenika koja bi davala mišljenja i imala pravo suodlučivanja u bitnim pitanjima iz života i rada organizacijske jedinice, što bi doprinijelo procesu unutarnje demokratizacije i unapređenju međusobnih odnosa.

Možemo reći kako je ovaj projekt u odnosu na prethodnih pet projekata u najmanjoj mjeri razrađen i definiran u dosadašnjem razdoblju, ali postoje realni izgledi da tijekom procesa implementacije policije u zajednici kroz unapređenje unutarnjih odnosa i komunikacije bude oplemenjen brojnim sadržajima i aktivnostima.

3.2. Faze ostvarenja

Na temelju inozemnih iskustava moguće je prepoznati osam osnovnih koraka u procesu promjene koja se događa prilikom implementacije policije u zajednici. **O tim koracima treba voditi računa pri planiranju i provođenju svakog od prethodno navedenih šest projekata kako bi se osigurala potpunost promjene**, jer implementacija policije u zajednici je zapravo implementacija promjene.

Prvi korak: uočavanje raskoraka u praksi

Raskorak između zahtjeva koji se postavljaju pred policiju i mogućnosti njihovog zadovoljavanja u praksi vrlo je često razlog za razmatranje mogućih promjena u stilu policijskog funkcioniranja. Policijski rukovoditelji shvaćaju kako ono što njihovi službenici čine nije učinkovit odgovor na probleme i potrebe društva. Osim toga, policijski su rukovoditelji, glede učinkovitosti policije, često pod velikim pritiscima političkih stranaka, vladinih institucija, medija i različitih skupina građana. Takve kritike glavni su poticaj policijskim rukovoditeljima da preispitaju aktualno stanje u svojoj organizaciji, pogotovo s aspekta učinkovitosti. S obzirom da uočavanje navedenog raskoraka između potreba zajednici i policijske prakse te tome posljedični poticaj na promjenu kreću "odozgo", policijski službenici na **operativnim razinama taj raskorak doživljavaju pomalo iskrivljeno – ne kao raskorak između potreba zajednice i policijskog djelovanja nego kao raskorak između očekivanja policijskih rukovoditelja i postupanja policijskih službenika.**

Upravo to je razlog da priprema za policiju u zajednici počinje sa vrlo jasnim određivanjem raskoraka koji znači poticaj za promjenu.

Drugi korak: prepoznavanje potrebe za promjenom

Uviđanje kako policija ne udovoljava očekivanjima i potrebama građana još uvijek nužno ne znači da će policijski rukovoditelji podržati, odnosno provesti određene promjene u pravcu poboljšanja stanja. Štoviše, policijski rukovoditelji u takvim situacijama najčešće propuštaju bilo što promijeniti, jer promjena je izazov koji u sebi nosi potencijal neuspjeha. Upravo zbog tog straha od promjene, policijski rukovoditelji suočeni s neadekvatnošću organizacije koju vode reagiraju na način da se još više oslanjaju na tradicionalni, dakle reaktivni policijski pristup problemima, čime se još više udaljuju od zajednice i njenih problema umjesto da joj se približavaju i osiguraju rješavanje problema. Drugim riječima, na kritike policijske (ne)učinkovitosti policijski rukovoditelji često reagiraju s više inzistiranja na onome što je njihova organizacija i do tada činila, odnosno da pritiske koje zajednica upućuje njima kao rukovoditeljima policije

po načelu hijerarhije samo prenose na policijske službenike, tražeći od njih pojačanje u postupanju. Na taj način intenziviraju otkrivanje kaznenih djela, što se u službenim statistikama održava kao povećanje kriminala a u očima građana kao produbljivanje problema.

Treći korak: kreiranje adekvatne klime za promjenu

S obzirom na to da promjena razumijeva odstupanje od ustaljenog načina razmišljanja i djelovanja, ona kod svih, koji će njome biti zahvaćeni, nužno izaziva neizvjesnost a time i nelagodu. Zato je važno provesti odgovarajuće pripreme za promjenu koje, kada se radi o implementaciji policije u zajednici, moraju nužno obuhvaćati policijske službenike i građane. Nemoguće je implementirati policiju u zajednici putem zapovijedi policijskih rukovoditelja prema policijskim službenicima jer se ne radi "samo" o promjeni na razini ponašanja nego, prvo i osnovno, na razini vrijednosti i stavova. Policija u zajednici doslovno znači promjenu na najtvrdokornijoj razini koja je najmanje podložna promjenama, a to je razina policijskog identiteta. U tom smislu nije dovoljno samo osposobiti kontakt-policajce nego je potrebno da i ostali policijski službenici znaju o kojim je promjenama riječ. Na taj će način već u startu biti **onemogućena adekvatna suradnja između kontakt-policajaca i ostalih policijskih službenika, što dalje znači da kontakt-policajci neće moći ostvarivati svoju pravu funkciju.**

Valja imati u vidu kako se tradicionalni vrijednosni sustav policije ne podudara s vrijednosnim sustavom koji razumijeva koncepcija policije u zajednici. Ovo upućuje na nužnost promjena na razini policijske kulture, što nikako ne može biti brz ni pravolinijski proces. Moramo biti svjesni i činjenice kako postojeću **policijsku kulturu i vrijednosni sustav policije, riječju policijski identitet u društvu podržava i samo društvo iako je isto to društvo i glavni poticaj za promjenu. Naime, javnost želi učinkovitu policiju koja bi bila na usluzi građanima, ali istodobno sami doživljavaju policijske službenike kao "borce" protiv kriminala a ne kao pomagače u rješavanju svakodnevnih problema.**

Četvrti korak: dijagnosticiranje problema

Pri implementaciji nove strategije kao što je policija u zajednici, moraju se uzeti u obzir svaki policijski službenik i svaka ustrojstvena jedinica. Nužno je predvidjeti probleme koji će se pojavljivati tijekom implementacije policije u zajednici. U tom smislu pogotovo je važno identificirati skupine ili pojedince koji će pokazivati najveći otpor prema promjeni. Također je nužno prije početka implementacije policije u zajednici imati jasno razrađene kriterije njene evaluacije. **Ne smije se dozvoliti da promjena bude stihijska, već mora biti pažljivo nadzirana i iz toga proizlazi važnost jasno definiranih mjernih instrumenata za policajce i građane prije početka implementacije.**

Imajući u vidu spomenuto, neophodno je poduzeti sljedeće mjere:

- uklanjanje prepreka za promjenu,
- educiranje policijskih rukovoditelja i policijskih službenika o policiji u zajednici,
- reduciranje vjerojatnosti da će policijski službenici odbijati koncepciju policije u zajednici kao stranu ili kao neprikladnu za svoju policijsku postaju ili za svoje područje djelovanja.

Peti korak: identificiranje alternativnih strategija

U osnovi postoje dvije strategije za implementaciju policije u zajednici: djelomična i sveobuhvatna strategija. Sveobuhvatni model implementacije policije u zajednici razumijeva uvođenje ovog koncepta i njegovih tehnika provođenja na razini čitave policijske organizacije dok djelomični pristup znači uvođenje promjene na samo jednom teritorijalnom području, odnosno u samo nekim policijskim postajama. Djelomični pristup obično se koristi u velikom policijskim upravama dok je sveobuhvatni pristup u manjim policijskim upravama. Naime, teško je provesti drastične i brze promjene velikog sustava kao što je to velika policijska uprava.

Djelomična implementacija policije u zajednici, iako nužna u velikim policijskim upravama, također nosi u sebi određene probleme za policijske rukovoditelje. Na primjer, osoblje ili ustrojstvene jedinice koji su uključeni u program mogu postati izolirani od ostatka osoblja i organizacije. Radi se o svojevrsnom obliku "inovativnog geta" koji se u najgorem slučaju manifestira tako što nositelji promjene budu izvrgnuti žestokom podsmijehu i kritikama te stoga dolazi do ometanje suradnje kontakt–policajaca i ostalih policijskih službenika.

Treba također imati u vidu činjenicu kako se u osnovi promjene kao što je to implementacija policije u zajednici nalazi neuspjeh, odnosno neučinkovitost policijskih službenika. To dalje znači mogućnost kako policijski službenici u promjenu kreću na određeni način izazvani i obilježeni što za posljedicu ima negativan stav prema promjeni. Također, implementacija policije u zajednici znači očekivanje veće učinkovitosti policijskih službenika što za njih u samom početku može značiti velik pritisak. Kako se nositi s tim pritiskom važan je dio priprema, jer će nositelji promjena u protivnom razviti snažne mehanizme obrane što razumijeva otpor i nekritičnost prema procesu promjene.

Šesti korak: odabir strategije

Imajući sve navedeno u vidu, policijski rukovoditelji prvo moraju odlučiti hoće li implementaciju policije u zajednici provesti kroz djelomični ili kroz sveobuhvatni model. Svaki od tih modela ima čitav niz implikacija koje je neophodno zahvatiti u fazi pripreme.

Sedmi korak: determiniranje i operacionalizacija strategije implementacije policije u zajednici

Policija u zajednici razumijeva decentralizaciju organizacijske strukture. Naime, ako je cilj rješavanje problema u lokalnoj zajednici, ključne osobe za ostvarivanje tog cilja postaju policijski službenici u ophodnji koji su, s obzirom na narav svog posla, s tim problemima najbolje upoznati. Davanje velikog značenja policijskom službeniku u ophodnji jedna je od prvih i glavnih prednosti strategije policije u zajednici.

Policijskim službenicima u ophodnji treba ne samo deklarativno priznati taj status, nego ga treba i praktično operacionalizirati na način da im se omogući veća kreativnost i fleksibilnost u svakodnevnom profesionalnom djelovanju. To znači treba ih osloboditi striktnih zapovijedi i radnih naloga te im prepustiti kreiranje i razvitak vlastitih metoda rješavanja aktualnih problema, naravno, u okvirima generalno zacrtane strategije postupanja.

Osmi korak: evaluacija i modifikacija strategije

Kad god se implementira neki novi program, postoji potreba određivanja njegovog utjecaja na određeni problem, skupinu ljudi ili područje. Drugim riječima, postavlja se pitanje što se točno događa kada implementiramo policiju u zajednici? Pogotovo je važno utvrditi odstupaju li i koliko rezultati implementacije od zacrtanih očekivanja.

Sasvim je normalna pojava manje ili veće potrebe za odstupanjima od predviđenog plana, tijekom implementacije policije u zajednici, odnosno za njezinim prilagodbama aktualnoj situaciji na terenu. Ono što je tradicionalna krupna pogreška velikih policijskih reformi jest pretpostavka policijskih rukovoditelja kako se njihovi novi programi pravilno i korektno primjenjuju te kako u tom smislu ostvaruju željene odnosno predviđene rezultate. Međutim, vrlo rijetko se događa sa bilo kojim novim programom da je njegova implementacija u praksi posve konzistentna sa zacrtanim planom implementacije. Stoga je odgovornost srednje i više razine rukovoditelja u policiji u konstantnom nadgledanju i evaluiranju provođenja policije u zajednici. Pogotovo je važno pravodobno i točno prepoznati bilo kakve nepravilnosti ili poteškoće kako bi osigurali adekvatne i pravodobne korekcije na terenu.

Nadalje, jednom kad je policija u zajednici implementirana, policijsko rukovodstvo mora poduzeti mjere u pravcu institucionalizacije novog koncepta. U protivnom, policija će ostati na razini eksperimenta ograničenog u prostoru, vremenu i naravno, učincima. To znači kako kriterije vrednovanja rada policijskih službenika i njihovog napredovanja u službi treba prilagoditi kako bi oni naglašavali pozitivne karakteristike i ponašanja policijskih službenika s aspekta policije u zajednici. Također, nužno je zahtjevima i potrebama policije u zajednici prilagoditi sve obrazovne programe u policiji, od temeljne obuke do dodatnog stručnog usavršavanja i specijalizacije policijskih službenika. Ukoliko se navedene mjere ne poduzmu na vrijeme, policija u zajednici neće moći opstati u praksi.

4. LITERATURA I IZVORI

- Ackerman, T. (1991) Od policijskog kvarta do igrališta. **Izbor**. 3–4:219.–224.
- 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.
- Bayley, D. H. (1996) What Do the Police Do?. W. Saulsbury, J. Mott, T. Newburn (eds.). **Themes in Contemporary Policing**. London: Independent Enquiry into the Roles and Responsibilities of the Police.
- Bennett, T. (1994) Recent Developments in Community Policing. Stephens, M., Becker, S. (eds.). **Police Force Police Service. Care and Control in Britain**. Macmillan.
- Bieter E. (1984) Policajac u sukobu s agresivnošću /**Der Polizeibeamte in der Auseinandersetzung**. Kriminalistik. 1984. 4:213.–220. **Izbor**. 2–3:152.–162.
- Bojadžinski, O. (1995) Istraživačko novinarstvo, pomoć policiji u tranziciji k demokratskom društvu. **Policija i sigurnost**. 3:207.–217.
- Brodeur, J. P. (ed.) (1998) How to Recognize Good Policing. **Problems and Issues**. Thousand Oaks. CA: SAGE Publications.
- Brosius, H. B., Esser F. (1995) Eskalation durch Berichterstattung? **Massenmedien und fremdenfeindliche Gewalt**. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Buerger, M. E. (1993) The challenge of reinventing police and community. In D. Weisburd, C. Uchida (eds.). **Police innovation and the control of the police**. New York: Springer.
- Bürgernahe Polizeiarbeit in Berlin (2002) Policijska uprava Berlin.
- 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.
- Chalom, M. (1994) Organizacija policije u bliskoj budućnosti. **Izbor**. 4:302.–312.
- 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. (1985) The Baltimore County Citizen Oriented Police Enforcement (COPE). **Project: Final Evaluation**. Final Report to the Florence V. Burden Foundation. Baltimore: Criminal Justice Department, University of Baltimore.
- 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.
- Couper, D. C. (1983) **How to rate your local police**. Washington, DC: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, Police Executive Research Forum.
- Das, D. K. (1994) Može li policija surađivati s ljudima? Pogled iz Austrije. **Izbor**. 4:292.-301.
- Dölling, D. Karl H. G., Stanislaw W. (1998) Kriminalberichterstattung in der Tagespresse. **Rechtliche und kriminologische Probleme**. Heidelberg: Kriminalistik Verlag
- 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.
- Edwards, C. J. (2000) **Changing Policing Theories for 21st Century Societies**. London: The Federation Press.
- Eut, C., Hendricks J. E. (1992) Biciklistička patrola: mogućnost djelovanja policije u lokalnoj zajednici. **Izbor**. 3:237.-241.
- Feltes T., Dieter H. (1996) Obrazovanje rukovoditelja izvršne policijske službe na visokim školama Savezne Republike Njemačke i njenih zemalja /Die Ausbildung für den gehobenen Polizeivollzugsdienst an den Fachhochschulen des Bundes und der Länder, Die Polizei. 9/1994:233.-243./ **Izbor**. 1-2:14.-30.
- Feuerhelm, Wolfgang (2001) – **Effektiv oder nur nett?** Zur Bedeutung der Evaluation kriminalpräventiver Projekte, Ministerstvo unutarnjih poslova i sporta Rheinland-Pfalz.
- Gewalt gegen Frauen? Selbstbehauptungstraining**. (2000) Policijska uprava Hannover.
- Godson, M. (1995) Patrola kroz promjene. **Izbor**. 4:217.-229.
- 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.
- Greene, J. R., Bergman, W. T., McLaughlin, E. J. (1994) Implementing community policing: Cultural and structural change in police organizations. D. P. Rosenbaum (ed.). **The challenge of community policing: Testing the promises**. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Greiner, A. (1998) Na što treba obratiti pozornost pri ostvarivanju zadataka službe ophodnje. **Izbor**. 2-3:99.-103.
- Grupa autora (2000) **Sicherheit in unserer Stadt** – Kommunale Kriminalprävention in der Stadt Koblenz, Ministarstvo unutarnjih poslova i sporta Rheinland-Pfalz.
- Grupa autora (2001) **Geplant, bürgernah, effektiv?** Kriminalprävention in Rheinland-Pfalz, Ministarstvo unutarnjih poslova i sporta Rheinland-Pfalz.
- Grupa autora (2001) **Kommunale Kriminalprävention in Rheinland-Pfalz**. Ministarstvo unutarnjih poslova i sporta Rheinland-Pfalz.
- Grupa autora (1991) Kriminalističko-operativni rad umjesto patroliranja. **Izbor**. 3-4:224.-247.
- Habschick, K. (1994) Istraživanje prihvaćenosti preventivnog rada policije u školama /Untersuchung zur Akzeptanz polizeilicher Präventionsarbeit in 95n/, *Der Kriminalist*. 7-8:363.-369. **Izbor**. 4:351.-366.
- Hehne P. (1999) R.A.U.S. – program prevencije droga u suradnji s učenicima /R.A.U.S. – Ein Drogenpräventionsprogramm mit Schülern. *Kriminalistik*. 1997. 12:807.-810./ **Izbor**. 1:101.-107.
- 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.
- Jungen gegen Jungen-Gewalt** (2000) Policijska uprava Hannover.
- Kelling, G. L. (1988) **Police and Communities: The Quiet Revolution**. National Institute of Justice, Perspectives on Policing. Washington, D. C.: National Institute of Justice, U. S. Department of Justice, and Harvard University.
- 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.
- Kury H. Kaiser G., Albrecht H.–J. (1996) Prevensija delinkvencije u školama /Delinquenzprävention in der Schule, Kriminologische Forschung in den 80–er Jahren, Projektberichte der BR Deutschland. Freiburg 1988. 757.–783./ **Izbor**. 1–2:31.–49.
- Ludwig, H.–P. (2000) **Kriminalitätsdarstellung in den Medien – Hat die Kriminalprävention in der Berichterstattung eine Chance?** Ministarstvo unutarnjih poslova i sporta Rheinland–Pfalz.
- 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.
- Masterson, K. W. (1990) Planiranje policijske uloge u društvu. **Izbor**. 1–2:12–20.
- Meško, G. (1996) Neke strategije u suzbijanju kriminaliteta. **Izbor**. 3–4:158.–174.
- Meyer, Harald (1981) Djelovanje policije protiv izazivača nereda na nogometnim utakmicama. /**Polizeieinsatz gegen Fußballrowdies**. Kriminalistik 1981. 1:11.–14./ **Izbor**. 4:427.–432.
- Mindeststandards für Sicherheitsberater für Senioren in rheinland–pfälzischen Städten und Gemeinden** (2000) Ministarstvo unutarnjih poslova Rheinland–Pfalz.
- Modly, D. (1996) Pozornik danas. **Policija i sigurnost**. 3:314.–317.
- Murck, A. (1991) Ciljevi i ciljne grupe policijskog rada s javnošću. **Izbor**. 3–4: 207.–219.
- Murck, M. (1994) Policija i sigurnost u Europi – viđenje građana. **Izbor**. 4: 283.–291.
- Murck, M. (1994) Policija i sigurnost u Europi – Videnje građana /Polizei und Sicherheit in Europa – die Sicht der Bürger, Kriminalistik, 48. god. 7/1994. 447.–452./ **Izbor**. 4:283.–291.
- Murray, J. D. (1989) Kontaktno obavljanje policijske dužnosti i uloga policajaca. **Izbor**. 3:233.–244.
- Musil, J. (1996) Zahtjev javnosti u Češkoj Republici u svezi s ulogom i zadaćama policije. **Izbor**. 1–2:7.–13.
- Normandean, L. B. (1992) Komunalna policija u Americi. **Izbor**. 2:117.–127.
- Öffentlichkeitsarbeit nach innen**. Ministarstvo unutarnjih poslova Baden–Württemberg.
- Ortmeier, P. J. (1999) Rukovođenje policijom usmjereno na zajednicu. **Izbor**. 2–3:120.–127.

- Ottmann, H. (1999) Policijska etika. **Izbor**. 4:233.–251.
- Pieschl, Gerhard (1981) Utjecaj profesionalne etike na oblikovanje ličnosti u policiji /Persönlichkeitsbildung in der Polizei durch Berufsethik Die Polizei 71/1980. 11:329.–332. **Izbor**. 11:329.–332.
- Polizei und Menschenrechte** (2001): projekt, Policijska uprava Berlin.
- Polizei–Ethik in der multikulturellen Gesellschaft** (2000) projekt, Policijska uprava Berlin.
- Presse–Spiegel** (2000) Policijska uprava Berlin.
- Prinz, H. (1984) Policijska u akciji protiv nogometnih navijača – izgređnika /Polizeieinsatz gegen Fußballrowdys, Der Kriminalist. 12:503.–509/. **Izbor**. 1:16.–17.
- Reiner, R. (1992). **The Politics of The Police** (2nd ed.). Brighton: Harvester Wheatsheaf.
- Reiner, R. (1994) Policing And The Police. U: Maguire, M., Morgan, R., and Reiner, R. (eds.). **The Oxford Handbook of Criminology** (1st ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Reiss, A. (1997) Policijska i društvo u 21. stoljeću. **Izbor**. 3:231.–240.
- Rogers, S. L. (2000) Policijska 21. stoljeću. **Izbor**. 1–2:1.–35.
- Schüller, A. (1991) Slika policije u javnosti. **Izbor**. 2:130.–141.
- Schwind H.–D., Dielen B., Roitsch K. (1999) Mnogi promatraju – nitko ne pomaže /Viele sehen zu – niemand hilft. Die Polizei. 5/1997.: 39.–142./. **Izbor**. 1:81.–87.
- Skolnick, J. H., and 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. (1988b) Theme and Variation in Community Policing. **Crime and Justice: A Review of Research**. Vol. 10. M. Tonry, N. Morris (eds.). Chicago and London: University of Chicago Press, pp. 1.–37.
- 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.
- Städtebau und Kriminalprävention** (2000) Zemeljski kriminalistički ured Rheinland–Pfalz.
- Stock, J. (1982) Sitnice – Iz svakodnevice istraživanja /Kleinigkeiten – Aus der Alltagspraxis der Fahndung, /Kriminalistik. 1982. 1:1.–6./. **Izbor**. 4:463.–469.
- Stork, H. (1991) Policijska kultura u svakodnevici profesije /Polizeikultur im täglichen Dienst, Der Kriminalist. 22/1990. 2:58.–63./. **Izbor**. 1:25.–36.
- Storms, Penu, Teuzen, (1990) Policijske predodžbe o stvarnim i idealnim policajcima. **Izbor**. 4:224.–230.

- Stümper, A. (1995) Policija kao jamac javnog reda i mira /Die Polizei als Garant der öffentlichen Ordnung, Die Polizei 1994. 289.–293/. **Izbor.** 1:35.–41.
- Szymanski, W. (1992) Prevencija umjesto represije /Prävention statt Repression, Öffentliche Sicherheit 1992. 4:2.–5./ **Izbor.** 3:221.–224.
- Szymanski, W. (1992) Prevencija umjesto represije /Prävention statt Repression, Öffentliche Sicherheit 1992. 4:2.–5./ **Izbor.** 3:221.–224.
- Taft, P. B., Jr. (1986) **Fighting Fear: The Baltimore County C.O.P.E. Project.** Washington, D. C.: Police Executive Research Forum. Pamphlet.
- Thiessen, K. E. (1981) Policijska psihologija /Psychologie für die Polizei, Polizei–Technik–Verkehr 1981. 147.–150./ **Izbor.** 3:303.–308.
- 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.
- Waller, J. (1989) Kako uspostaviti sigurnost u našim lokalnim zajednicama. **Izbor.** 2:137.–143.
- Wittneben, H. (1994) Policijska prevencija kriminala usmjerena na djelo i počinitelja /Polizeiliche Prävention – tat – und täterorientiert, Der Kriminalist. 7–8/1994. 370.–373/. **Izbor.** 3:222.–228.
- Woodhull, A. V. (1995) Policijske verbalne reakcije oblikuju javni imidž. **Izbor.** 2–3:139.–143.
- Wössner, R., Binninger, C. (1998) Koji profil zahtjeva mora zadovoljiti policajac na poslovima ophodnje. **Izbor.** 2–3:103.–136.
- Zimmermann, Eduard (1981) Policija i mas–mediji /Polizei und Medien, Kriminalistik. 1980. 9:358.–364./ **Izbor.** 2:163.–172.

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/pforgtrans/indeks.html>

What's Policing Achieved Through Strategic Planning

<http://www.communitypolicing.org/works/indeks.html>

SADRŽAJ

PREDGOVOR	VII
UVODNA NAPOMENA	IX
1. OKVIR I SMJERNICE ZA DJELOVANJE	1
1.1. Ideja o policiji u zajednici	1
1.1.1. Definicija i temeljne činjenice.....	1
1.1.2. Podrijetlo ideje	3
1.1.3. Temeljne postavke	5
1.1.4. Temeljne dimenzije.....	7
1.1.5. Česta pitanja	11
1.2. Tradicionalni policijski model	15
1.3. Kritika trenutačnog stanja kao osnova za kreiranje novih policijskih strategija u suzbijanju kriminaliteta i obavljanju drugih poslova policije	17
1.4. Rješavanje problema: nova orijentacija u suzbijanju kriminaliteta	25
1.4.1. Osnovni elementi	25
1.4.2. Fokusiranje na probleme u lokalnoj zajednici kao suština policijskog posla	26
1.4.3. Učinkovitost kao krajnji cilj.....	28
1.4.4. Potreba za sustavnim istraživanjima	30
1.5. Planiranje i provođenje policije u zajednici kao proces promjene	31
1.5.1. Usporedba tradicionalnoga policijskog modela i modela policije u zajednici.....	31
1.5.2. Važnost strateškog planiranja.....	34
1.5.3. Načini i mogućnosti planiranja aktivnosti.....	42
1.5.4. Kako postići realizaciju promjene u praksi?	49
1.5.5. Kako policija u zajednici može ostvariti pozitivne promjene na razini policije i čitave društvene zajednice?	53
1.5.6. Kriteriji za procjenu promjena	57
2. STRATEŠKI PLAN	61

2.1. Načela	61
2.2. Vizija	63
2.3. Misija	63
2.4. Osnovne vrijednosti	64
2.5. Ciljevi	64
2.6. Mogući izvori poteškoća	65
2.7. Očekivani rezultati i njihova evaluacija	69
3. PLAN AKTIVNOSTI	71
3.1. Projekti	72
3.1.1. Reforma operativno–preventivnog rada policije u odori.....	72
3.1.2. Unapređenje i razvitak kriminalističke prevencije.....	75
3.1.3. Organizacija komunalne prevencije.....	77
3.1.4. Reforma odnosa s javnošću.....	80
3.1.5. Reforma sustava policijskog obrazovanja i stručnog usavršavanja.....	84
3.1.6. Unutarnja demokratizacija policije.....	87
3.2. Faze ostvarenja	91
4. LITERATURA I IZVORI	95