

Perspektive "community policing" u Republici Hrvatskoj

*Stipe Ivanda **

*Miroslav Bača ***

UDK 351.74

Pregledni znanstveni rad

Primljeno 1.11. 2001.

Prihvaćeno 1.12. 2001.

Od vremena npr. apsolutističkih monarhija, označavanih i kao "policijske države", pa do današnjih dana, policiju prate stalne rasprave o redefiniranju njezih aktivnosti u društvu.

Od sveobuhvatnih ovlaštenja i centraliziranog ustroja razvoj je išao u demokratskim državama k decentraliziranom ustroju i sve reduciranim ovlastima s tendencijom integriranja u demokratski sustav države i pretvaranjem policije u javnu službu.

Na pitanje može li policija u današnje vrijeme u Republici Hrvatskoj, organizirana kao javna služba, odgovoriti zahtjevima građana u osiguranju njihove osobne sigurnosti i zaštite javnog reda i mira u sredini u kojoj žive, a da ih same ne uključuju u koncept "policije u zajednici", pokušavaju odgovoriti autori ovog članka.

Ključne riječi: policija, policija u zajednici, policija i građani

1. Uvod

Uloga policije kroz povijest mijenjala se kao i njezine djelatnosti. Danas, više no ikada, policija se našla u demokratskim pravnim drža-

* Dr. sc. Stipe Ivanda, profesor visoke škole na Visokoj policijskoj školi u Zagrebu

** Mr. sc. Miroslav Bača, predavač na Visokoj policijskoj školi u Zagrebu

vama pred novim izazovom. Kako se pred posvemašnjom globalizacijom suprotstaviti narastajućem kriminalu, koje metode i strategiju primijeniti u borbi protiv kriminala kojem pogoduju jedinstveni gospodarski prostori kakav je, među ostalim, i prostor Europske unije? Nov ustroj policije na razini Europske unije trebao bi biti odgovor tom izazovu.

Na ovom se mjestu prije svega ograničavamo na moguću novu ulogu hrvatske policije kao javne službe imajući u vidu njezine zadaće u smanjenju kriminaliteta, osiguranju osobne sigurnosti građana, sigurnosti njihove imovine i zaštite javnog reda i mira te potrebe stvaranja subjektivnog osjećaja sigurnosti za sve građane.

Usredotočujući se dakle na ulogu policije u društvu i na njezinu organizaciju, a poglavito kroz povijest, čini nam se važnim pozvati se na riječi M. Shaloma kada je, pišući o organizaciji "policije u bliskoj budućnost", rekao da bi "stabilnost bila pravilo, a promjena izuzetak". Promjene su postale pravilo, a stabilnost iznimaka. Neobuzdanom ritmu promjena suprotstavlja se sporost u razvoju organizacije".¹ Nadamo se da će se u našem slučaju neobuzdanom ritmu promjena ovaj put zaista odgovoriti adekvatno brzim razvojem organizacije hrvatske policije, sposobne izgraditi vlastiti model policije u zajednici te odgovoriti zahtjevima demokratskog društva u nastajanju koje će biti sposobno prihvatiti prokušana rješenja u svijetu i primjenjiva na naše prilike.

Ne vraćajući se previše u prošlost, poznato je da je uz razdoblje apsolutističkih monarhija vezan pojam "policijske države" u kojoj je policija imala sveobuhvatna ovlaštenja koja su išla od npr. zaštite unutarnje sigurnosti i javnog reda do nadzora građana u gotovo svim sferama života.² Uz takvu ulogu policije nužno je išla i samovolja tako izgrađenog državnog aparata. Kako bi se to spriječilo, nužno je

¹ M. Shalom: L'organisation policière de proximité. Revue internationale de criminologie et de police technique, svezak 47., broj 3., Ženeva, srpanj-rujan 1994., str. 339-354.

² Vidi o tome R. Seiters: Standort und Stellenwert der Polizei im demokratischen Rechtsstaat, Die Polizei, 84. godište, broj 12/93., str. 289-292. J. Musil: Forderungen der Öffentlichkeit in der Tschechischen Republik an die Rolle und Funktion der Polizei, prijevod u Izboru, broj 1-2/96., str. 7.

bilo suziti i ograničiti ulogu policije u društvu. Funkcije policije u društvu su se mijenjale, a to će se nastaviti i ubuduće.³ Prema E. Pusiću funkcija policije jest "zaštita javnog reda i poretka, represija protiv onih koji ga narušavaju, prevencija njegova narušavanja, stvaranje i održavanje uvjeta stabilizacije reda i poretka. Cjelokupni opseg policijske djelatnosti varira kao funkcija općih političkih odnosa u društvu. Kad se odnosi između interesnih grupa u društvu zaoštravaju, uloga policije postaje značajnija. Kada je naglašenija društvena kohezija, vidljivost se policije smanjuje. U isti mah, opseg policijske djelatnosti mijenja se pod utjecajem dvaju konstantnih faktora. S jedne strane, taj se opseg povećava s općim rastom državnog aparata i dubine penetracije u društvene odnose. S druge strane, metode obavljanja policijskih funkcija mijenjaju se pod utjecajem političkih zahtjeva za ograničavanjem, reguliranjem i humanizacijom državne vlasti."⁴

Može li takva reducirana uloga policije u društvu jamčiti unutarnju sigurnost svojim građanima, a da građani u takvoj djelatnosti policije ne sudjeluju? Odgovor je, prema dosadašnjim iskustvima, jamačno ne, iako je jamstvo unutarnje sigurnosti jedna od glavnih zadaća države koju ona mora ispuniti prema svojim građanima.

U demokratskim pravnim državama policija se postupno integrirala u demokratski sustav koji mora djelovati u skladu sa zakonom i mora biti podvrgnuta djelotvornim kontrolnim mehanizmima. No, to već duže vrijeme, a danas pogotovo, nije dovoljno za demokratsku pravnu državu utemeljenu na vladavini prava, naprosto zato što za ostvarenje takvog društva nije dostatno samo oslanjanje na policiju prema dosadašnjem modelu rada policije, nego je za to potrebna policija

³ E. Pusić u tom mijenjanju uočava dvije tendencije, kao i određene konstante koje prate razvoj policije od njezina nastanka do danas. "Prva tendencija predstavlja sužavanje početnog širokog pojma policije kao cjelokupne unutarnje aktivnosti države na sve uži krug određenih djelatnosti državne uprave. Druga tendencija predstavlja odvajanje raznih funkcija policije od početnog jedinstvenog pojma koji se preklapa s vojskom i s pravosuđem i formiranje raznih policijskih organizacija koje se na raznim mjestima uklapaju u sustav državne uprave, pa mjestimično i prelaze državne okvire." Vidi E. Pusić: Upravni sistemi 1, Hrvatski grafički zavod, Zagreb, 1985., str. 262.

⁴ E. Pusić: isto, str. 262.

kao javna služba, ali isto tako i aktivna podrška građana kroz neki od mogućih modela policije u zajednici.

2. Granice modela tradicionalne policije

Tradicionalno poimanje policije vidi policiju kao izraz državne vlasti koja pojedinca ograničava u njegovim slobodama i pred njega postavlja zahtjeve. Model tradicionalne, po organizaciji centralizirane policije, uza sve napore koje poduzima u prilagodbi postojećih i uvođenju novih strategija u borbi protiv kriminala i stvaranju osjećaja sigurnosti kod građana, pokazao je da ima svoje slabosti, odnosno da ne daje zadovoljavajuće rezultate. Postoji sve veća suglasnost u mišljenjima policijskih i drugih stručnjaka da model tradicionalne policije nije pokazao svoju stvarnu učinkovitost, bilo da je riječ o smanjenju kriminaliteta ili osjećaju sigurnosti. Za takav model policijske organizacije zna se reći da omogućava dodir građana i policije tek nakon počinjene kažnjive radnje ili prekršaja, odnosno da je "kriminal vlasništvo policije". Proizlazi to iz spoznaje da se tradicionalna policija zanima uglavnom za zločin, a usredotočuje se, prema M. Shalomu, "na tri glavne strategije u borbi protiv zločina:

- motorizirane ophodnje kao sredstvo pretpostavljenog odvracanja kriminalaca,
- brze intervencije jednako primijenjene na pozive građana, te
- istrage."⁵

Koliko god izgledalo to na prvi pogled apsurdno, opći tehnički napredak pridonio je s jedne strane učinkovitosti rada tradicionalne policije, ali je s druge strane udaljio policiju od kolektiviteta - sredine u kojoj djeluje. Mislimo tu prije svega na telefon, motorna vozila, a potom radiouređaje kojima je policija opremljena i povezana i koji su policiju "preselili" iz uskih sredina povezanih s građanima na široka (regionalna) područja. Nisu samo to razlozi koji su "tradicionalnu-

⁵ M. Shalom: isto, str. 305.

-profesionalnu policiju" udaljili od kolektiviteta. A. Normandeau i B. Leighton navode, kao i M. Shalom, iste policijske strategije koje su pridonijele udaljavanju policije od kolektiviteta, ali ukazuju i na dva mjerila za ocjenu korištenja policajaca u okviru modela "profesionalne policije", i to na:

"- broj podnesenih kaznenih prijava kao posljedica prijestupa što su ih građani signalizirali policiji,

- vrijeme policijskih odgovora na primljene pozive građana.⁶

U takvom, tradicionalnom modelu rada policije građani od policije očekuju više nego što im ona pruža, a to neminovno implicira traženje novih načina obavljanja policijske službe. Građani očekuju od policije osiguranje mira i sigurnosti, slobodu kretanja u svako doba, utvrđivanje počinitelja kaznenih djela, suradnju i uljudno komuniciranje s građanima. Temeljem takvog odnosa policije prema građanima policija može očekivati i pozitivno mišljenje građana o sebi.

Danas je jasno da policija shvaćena kao represija nije dovoljna za efikasno suprotstavljanje narastajućem kriminalitetu, nego da je u preventivni mehanizam, u njegovu suzbijanju, nužno inkorporirati građane kao potrebne i neposredne čimbenike.

Moglo bi se reći da su to samo neki od razloga koji se zahtijevaju da se model profesionalne policije pokuša modificirati/redefinirati i da se traže nova rješenja u sprječavanju i smanjivanju kriminaliteta, osiguranju sigurnosti građana i njihove imovine, osiguranju javnog reda i mira itd. Čini se da je određen model policije u zajednici najprikladniji odgovor izazovima koji stoje pred policijom u budućnosti.

3. Community policing

Pod pojmom "community policing" najčešće se razumije model ili koncept (čak i smjernice za rad) obavljanja policijskih poslova u zajed-

⁶ A. Normandeau i B. Leighton: La police communautaire en Amerique, Revue internationale de criminologie et de police technique, svezak 45., broj 1., Genève, siječanj-ožujak 1992., str. 51-61, prijevod u Izboru, broj 2/92., str. 117-126.

nici koje je moguće prilagoditi potrebama konkretne sredine. Za obavljanje policijskog posla u zajednici označenog kao "community policing" u radovima brojnih autora upotrebljavaju se različiti manje-više istoznačni termini, od kojih ovdje navodimo samo neke: *police-community relations, the-back-to-the-community movement, problem-oriented policing, community-based policing, proactive policing, neighborhood policing, community-oriented policing, community crime and drug prevention, community-based crime prevention, citizen coproduction of community safety, the new blue line* itd.⁷

O teškoći definiranja sadržaja pojma "community policing" govori i objašnjenje D. J. Shampiona i G. E. Rusha prema kojima je riječ o "filozofiji prije nego posebnoj taktici, proaktivnom, decentraliziranom pristupu kreiranom da bi smanjio kriminalitet, nered i strah od kriminala intenzivno uključujući policijske djelatnike u zajednicu na duže vrijeme tako da se stvori osobna veza sa stanovnicima".⁸ Isti autori polaze od toga da mnogi od naprijed navedenih izraza podrazumijevaju kooperativnu vezu ili simbiozu između provođenja zakona i lokalne zajednice, a povezuju ih ključne značajke i slični prioriteti u obavljanju policijskog posla koji se mogu svesti na:

- poboljšanje ljudskih odnosa između policije i stanovnika zajednice,
- sigurnost zajednice kroz poboljšanu strategiju kontrole kriminala,
- maksimizaciju tehnike prevencije kriminaliteta,
- opću reafirmaciju koncepta zajednice i
- veću uporabu građana u kvazipravnom obavljanju policijskog posla.⁹

W. Skogan ne daje definiciju "community policing" nego govori o sadržaju modela koji se zasniva na određenim (najvažnijim) načelima. To su:

"- organizacijska decentralizacija i takvo usmjeravanje rada patrola koje bi olakšavalo dvosmjernu komunikaciju između policije i građana

⁷ D. J. Champion i G. E. Rush: *Policing in the Community*, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 07458, str. 3.

⁸ D. J. Champion i G. E. Rush: isto, str. 411.

⁹ D. J. Champion i G. E. Rush: isto, str. 3.

i pridonosilo poboljšavanju njihovih međusobnih odnosa,
- orijentacija policijskog rada na rješavanje problema,
- vođenje računa o zahtjevima građana (prilikom utvrđivanja lokalnih problema i njihovih prioriteta),
- pružanje pomoći kvartovima da u svojoj zajednici sami rješavaju probleme delinkvencije (preko organizacije susjeda, kroz programe prevencije)."¹⁰

Koncept zajednice, prema D. J. Championu i G. E. Rushu, za mnoge je "ekskluzivan i apstraktan, a označava ili specifično susjedstvo, koje se sastoji od nekoliko blokova kuća gdje se susjedi dobro poznaju i djeluju više nego povezano, ali i, bez zemljopisnih granica teritorija, podjelu vrijednosti i ciljeva kada ljudi u susjedstvu postanu svjesni da dijele ciljeve s drugim susjednim dijelovima zajednice, što može dovesti do jače veze među susjedstvom".¹¹

Community policing shvaćen kao model suprotstavlja se shvaćanju prema kojem je policija odvojena od društva i provodi formalni program normi ne uvažavajući potrebe i mišljenje ljudi. U svom radu usmjerena je na rješavanje problema koji uzrokuju nedopušteno ponašanje, ali ne i na to da rješava socijalne probleme zajednice koji su uzrok kriminala.

Prevenција kriminaliteta njezina je najznačajnija zadaća tako da suzbijanje kriminaliteta po tom modelu nije više primarna zadaća policije jer ona ustupa mjesto drugim zadaćama, kao što su narušavanje javnog reda i mira, rješavanje konflikata i pružanje pomoći građanima.

Prvi model suvremene gradske komunalne policije postavljen je prije 160 godina u Londonu. Od tada do danas policija je doživjela brojne promjene prouzročene zahtjevom da se reagira na uske veze između policije i lokalne zajednice koje su olakšavale korupciju najčešće pod utjecajem političkih stranaka i raznih udruga. Gotovo

¹⁰ Skogan, Wesley: La police communautaire aux Etats-Unis, Cahiers de la sécurité intérieure, No 13, 1993., navod pema B. Baboviću: Policija u svjetskom poretku, NEA, Beograd, 1997., str. 35-37.

¹¹ Vidi D. J. Champion i G. E. Rush: isto, str. 11.

identični problemi između policije i lokalne zajednice doveli su u Velikoj Britaniji i Sjevernoj Americi do modela "profesionalne policije". I taj model rada policije pokazivao je slabosti izražene kroz specijalistički prilaz problemima kriminaliteta, narušavanju javnog reda i mira i udaljavanju od lokalne zajednice. Sve je to, prema A. Normandeauu i B. Leightonu, pridonijelo da je "...marginalna učinkovitost starog modela 'profesionalne policije' radi sprječavanja ili ograničavanja kriminaliteta, kombinirana nestajanjem konstruktivnih odnosa između policije i lokalne zajednice, ohrabrila policijske rukovoditelje, nakon dvadesetak godina, da potraže novu koncepciju policije."¹²

Nova koncepcija policije u zajednici koja se proširila Sjevernom Amerikom i dijelom Europe nije značila zapravo neku novu koncepciju, nego vraćanje starom modelu nastalom u radu policije u Londonu. Cilj tog novog-starog modela rada policije jest partnerstvo između policije i lokalne zajednice u rješavanju problema lokalne zajednice, pružanje usluge građanima u rješavanju počinjenih kaznenih djela, nereda, savjetovanja s lokalnom zajednicom itd., što se nužno moralo odraziti na organizaciju i djelatnost policije. Za takav model, za razliku od "profesionalnog modela", moglo bi se slikovito kazati da kriminal nije isključivo vlasništvo policije, nego policije i lokalne zajednice.

Obavljanje poslova policije u zajednici u Engleskoj ubrzano se povećalo, iako ne i bez zamjerki. Napori su činjeni u proširivanju razdoblja obuke policijskih djelatnika i sparivanja novih regruta s iskusnijim djelatnicima u ophodnji, kroz bolju selekciju i metode obuke koja bi uključivala afirmativne tipove strategije regrutacije, na poboljšanju veza policija-zajednica kroz uvođenje građana volontera u redove policije itd. Prema R. V. Clarku i M. Houghu postoje dokazi da će konvencionalno obavljanje policijskog posla (patroliranjem

¹² A. Normandeau i B. Leighton: isto, str. 119.

¹³ R. V. Clarke i M. Hough: Crime and Police Effectiveness, Home Office Research Study, No. 27., London, UK: Her Majesty's Stationery Office, navod prema D. J. Championu i G. E. Rushu, isto, str. 334.

pješice i autima) smanjiti mogućnost za kriminalne radnje. Direktni javni kontakt kroz takve strategije obavljanja policijskog posla vjerojatno će popraviti odnose između policije i pogođene javnosti.¹³

Obavljanje poslova policije u zajednici u Kanadi bilo je određeno kao ključni cilj koji je trebalo realizirati do 2000. godine. Engleske policijske metode rada u zajednici, po priznanju kanadskih policijskih stručnjaka, snažno su utjecale na njihove metode rada tako da vjeruju da je obavljanje policijskog posla u zajednici poistovjećivano s formacijom Metropolitan policije u Londonu iz 1929. godine i da se suvremeno obavljanje policijskog posla u zajednici u Kanadi ponovno pojavilo iz "starog pristupa" stvaranjem "nove plave linije".¹⁴

Direktni kontakti kanadske policije u zajednici sa stanovnicima dali su bolje mogućnosti pozornicima da više saznaju o zajednici i njezinim problemima, što je pridonijelo smanjenju broja poziva i većem zadovoljstvu građana policijskim djelatnicima kao i većem zadovoljstvu poslom među samim pozornicima. Čini se da je vidljivost pozornika gdje su djelovali u lokalnoj zajednici smanjila kriminal u tim područjima. Da u realizaciji koncepta rada policije u zajednici u Kanadi ne ide bez teškoća, svjedoče i stavovi Knendyja i Bayleyja da su se poslovi djelovanja u zajednici, "često lansirani s namjerom da se suprotstave rastućoj plimi kriminala u zajednici, i kao mjere prevencije kriminala, činili se učinkovitima. Ipak, obavljanje policijskog posla u zajednici često je 'nakalamljeno' na postojeće programe policije i operacije, a njihov utjecaj u promoviranju boljih odnosa policije i zajednice i prevencije kriminala nije sistematski ocijenjen. Kennedy i Bayley nadalje primjećuju da 'organizacijska krutost' može privremeno biti zapreka napretku obavljanja posla policije u zajednici, iako postoje indicije da su se mnoge policijske organizacije promijenile ili su u postupku promjene da bi se učinkovitije susrele s potrebama zajednice".¹⁵

¹⁴ Vidi SGC: 1990 Vision of the future of Policing in Canada: Police - Challenge 2000. Ottawa, CAN: Ministry of the Solicitor General of Canada, izvor prema D. J. Championu i G. E. Rushu, isto str. 339.

¹⁵ Kennedy, Leslie W.: The evaluation of Community - Based Policing in Canada, Canadian Police Journal, 15:257-29-8, i Baley, David H., 1991 b, Managing the Future: Prospective Issues in Canadian Policing, Ottawa, CAN: Solicitor General of Canada, izvor prema D. J. Championu i G. E. Rushu, isto, str. 341-342.

Za mnoge je danas obavljanje policijskog posla u Japanu rad u zajednici. S niskom stopom kriminala za zemlju te veličine, Japan je, prema Westermannu i Burfeindu, objavio obavljanje modela policijskog posla u zajednici da bi se naprosto natjecao s drugim zemljama bez obzira na to što japanski policijski djelatnici, za razliku od drugih zemalja, uživaju blago potpore zajednice.¹⁶ Obavljanje policijskog posla s visokim stupnjem sudjelovanja zajednice prikladno je za Japance kao moderno sredstvo kontrole kriminala. Neki stručnjaci tvrde da su Japanci, prije nego sama policija, prvenstveno odgovorni za svoj nizak nivo kriminala kroz kontrolu kriminala u susjedstvu.¹⁷

4. Budućnost policije u lokalnoj zajednici

Kakva će biti budućnost modela policije u zajednici ovisi o nizu čimbenika i složenoj interakciji policije i lokalne zajednice. Navest ćemo ovdje neke koje nam se čine važnijima, pozivajući se na iskustva i mišljenje autora iz zemalja koje imaju iskustva u realizaciji modela policije u zajednici.

Bitna pretpostavka za uspjeh modela policije u zajednici (ovdje ne mislimo na neki određeni model policije u zajednici) jest osiguranje sudjelovanja zajednice u, najopćenitije rečeno, stvaranju pretpostavki za sigurnost građana u konkretnoj lokalnoj zajednici. Na takvu potrebu upozoreno je 1985. na Sedmom kongresu UN o sprječavanju kriminala i tretmanu delikvenata kada je upozoreno na potrebu traženja sadržaja kako bi se osiguralo sudjelovanje zajednice u svim fazama prevencije i kažnjavanja zločina.¹⁸ Da bi to bilo moguće, potrebna je potpora zajednice policiji. Potporu zajednice može očekivati ona policija koja ima ugled kod većeg broja građana u takvoj zajednici (ovisan najvećim dijelom o uspješnosti njezina rada).

¹⁶ Westermann, Ted D., Burfeind, James W., 1991, *Crime and Justice in Two Societies: Japan and the United States*. Pacific Grove, C. a: Books/Cole, izvor prema Championu, D. J. i Rush, G. E., isto, str. 346.

¹⁷ Parker, Craig: 1984, *The Japanese Police System Today: An American Perspective*; Tokyo: JAPAN:Kondansha International, izvor prema D. J. Championu i G. E. Rushu: isto, str. 346.

¹⁸ Guiding principles for crime prevention and criminal justice in the context of development and a new international economic order, Seventh UN Congress on the prevention of crime and the treatment of offenders, A/Conf. 121/L.11, izvor prema B. Baboviću: *Policija u svjetskom poretku*, NEA, Beograd, 1997., str. 37.

Bez rangiranja pretpostavki po redu važnosti, za uspješan rad policije u zajednici traži se i vještina rukovođenja potrebna za suradnju policije sa zajednicom. Rezultati jednog istraživanja o vještinama koje su potrebne policajcima za uspješnu suradnju s lokalnom zajednicom, prema P. J. Ortmeieru, pokazuju da je "sposobnost komuniciranja, prepoznavanje problema, kritičko razmišljanje i sudjelovanje u timskom radu i rješavanju problema potrebno policajcima za ostvarivanje suradnje sa zajednicom."¹⁹

U prijelaznom razdoblju, od prijelaza s modela tradicionalne policije ka modelu policije u zajednici, smatramo potrebnim upozoriti na ideju potrebe uvođenja specijalista za prevenciju zločina u lokalnoj zajednici u okviru reorganizacije policije kao javne službe, koju zagovara J. H. Henderson. Zadaće specijalista za prevenciju zločina u lokalnoj zajednici, prema J. H. Hendersonu, prepričano u najkraćim crtama bile bi:

- specijalist za prevenciju zločina u lokalnoj zajednici agent je javne policije,
- primarna mu je obveza osiguranje tijelima policije čvrsto ovladavanje problemom zločina, premda se ta obveza neće javiti kao dio opisa njegova profesionalnog posla; treba zatim
- uvjeriti građane da su oni primarno odgovorni za vlastitu zaštitu od zločina,
- pomagati da se održi autoritet odnosa davanjem legitimnosti nekim grupama i uskraćivanjem davanja tog ovlaštenja drugima,
- pomagati da se održi policijska nadležnost u svezi s problemom zločina putem kontrole informacija o zločinu koje su dobivene od grupa građana,
- djelovati kao posrednik prema javnosti u objašnjavanju razlika između zločina, kako je definiran u zakonu, i nevažnih neugodnosti s kojima se grupe građana mogu susretati u svom susjedstvu,
- educirati javnost o tome što po definiciji policije čini "pravo" kriminalno ponašanje,

¹⁹ P. J. Ortmeier: Leadership for Community Policing: A study to identify essential officer competencies, The Police chief, 10/97, prijevod u Izboru, broj 2-3/99., str. 125.

- pomagati u uvjeravanju javnosti da dio njihovih obveza kao građana uključuje i odgovornost za obuzdavanje zločina,
- sudjelovati u komunalnom nadzoru koji se temelji na policijskim definicijama ili odgovornostima (kada se kaže da grupe građana čine "oči i uši policije").²⁰

Upozoravamo ovdje i na pretpostavke koje M. Shalom navodi kao načela "policije bliske budućnosti" zasnovane na ideji partnerstva policije i kolektiviteta na suzbijanju kriminaliteta i održavanju javnog reda, a koje su, parafrazirano u najkraćim crtama:

- proširenje ovlaštenja policije,
- uvođenje partnerstva s drugim društvenim činiteljima,
- savjetovanje s lokalnom zajednicom,
- obveza vođenja računa o kolektivitetu i njegovim legalnim predstavnicima,
- povezivanje s adekvatnim partnerom na lokalnom planu,
- decentralizacija i dekoncentracija mjesta odlučivanja,
- činjenje policijskog okruga potpuno odgovornim prema lokalnom kolektivitetu,
- dizanje stupnja autonomije policije pozvane da se prije bavi svim poslovima nego da policajci budu specijalisti itd.²¹

Ono što isti autor naziva "operativnom praksom policije bliske budućnosti", a što nam se čini posebno važnim, pored prije rečenih pretpostavki, za uspjeh modela rada policije u zajednici jest:

- povećanje i poboljšanje kontakata između kolektiviteta i njegove lokalne policije u sprječavanju i suzbijanju svakog kriminalnog ponašanja, smanjenju viktimizacije i povećanju osjećaja sigurnosti građana,
- povećanje prisutnosti policije razvojem postavljenih minipostaja u kvartovima gdje je povećan osjećaj nesigurnosti građana,
- dodatna vidljivost policije proširenjem policijskih pješackih patrola što su pridodane policijskim minipostajama kroz dva oblika rada: sigurnosni nadzor i pregled vrata do vrata, što je učinkovita praksa naročito u sprječavanju provalnih krađa.²²

²⁰ J. H. Henderson: Public Law Enforcement, Private security and Citizen Crime Prevention: Competition or Cooperation, The Police Journal, sv. 60., broj 1/87., str. 48-57., prijevod u Izboru, broj 1/88., str. 33-34

²¹ M. Shalom: isto, str. 309.

²² M. Shalom: isto, str. 310.

Partnerstvo policije s lokalnom zajednicom pruža nove mogućnosti u radu policije i suradnji s lokalnom zajednicom. Bogata praksa partnerstva policije i lokalne zajednice u SAD i Kanadi omogućila je A. Normandeauu i B. Leghtonu da govore o dvanaestak elemenata čija funkcija nije ograničena samo na kontrolu kriminaliteta u lokalnoj zajednici. Zbog mogućeg smjera kretanja i razvoja modela policije u zajednici u nastavku vrlo kondenzirano, gotovo u natuknicama, nabrajamo tih dvanaestak elemenata:

- policijski sastav pruža građanima, prije svega, usluge na području rješavanja problema zločina i nereda, umjesto da se usredotoči uglavnom na zločin,
- policija usvaja bitnu strategiju savjetovanja s lokalnom zajednicom,
- predviđati aktivno ponašanje policije umjesto da se pasivno čekaju pozivi ili organiziraju slučajne patrole kao bi se postigao pretpostavljeni preventivni učinak,
- izrađuje se policijska strategija usmjerena na probleme radi suprotstavljanja problemima kriminaliteta i narušavanja reda te njihovim osnovnim uzrocima,
- usvajanje najširih mjera radi suzbijanja osnovnih uzroka postojećih problema, a osobito usvajanje djelatnosti za sprječavanje zločina,
- povezivanje policije s drugim uslužnim organizmima kako bi se poticalo strategijsko partnerstvo te ostvarili zadaci s više rezultata i više suradnje,
- korištenje informacija, primjenjujući načelo "policijske interakcije",
- izrada policijske taktike radi smanjivanja straha građana, osobito djece, starijih osoba te ostalih ranjivih grupa u društvu, da budu žrtve kaznenih djela,
- većina policijskih službenika ima mogućnost da prije postanu "generalisti" nego specijalisti, i oni su odgovorni za čitav niz aktivnosti, i to više nego što je bio slučaj unutar "policijskog profesionalnog modela",
- decentralizacija upravljanja policijom i razvoj policijskih snaga u svrhu njihova korištenja na razini gradske četvrti,
- promjena u organizaciji policije: model hijerarhijske i paravojne

organizacije policije ustupa mjesto jednostavnijem sustavu u kojem su policijski službenici prve linije najvažniji sektor policijske organizacije,

- ispitivanje napretka na tim sektorima prioriteta, ostvarenog, eventualno, savjetovanjima s građanima općine.²³

5. Policija u lokalnoj zajednici u Republici Hrvatskoj

U neobuzdanom ritmu promjena našla se u zadnjem desetljeću cijela Istočna Europa, što nije mimoišlo ni Republiku Hrvatsku i u dijelu koji se odnosi na potrebu preispitivanja uloge policije u društvu potenciranu i nezadovoljstvom dosadašnjim shvaćanjem policije kao službe za zaštitu države gdje su građani objekt nad kojima policija izvodi svoje zadaće.

Približavanje policije lokalnoj zajednici moguće je kroz dosad poznate modele prilagodljive hrvatskoj sredini. I pored postavljenog grubog normativnog okvira još nema cjelovite koncepcije (modela) razvoja policije i cjelovite normativne osnove. Nedostaje i prijedlog decentraliziranog ustroja policije kao i uvođenja nadzornih ovlasti lokalne samouprave nad lokalnim zadaćama policije, što se preporučuje u jednoj studiji EU izrađenoj u okviru programa PHARE.

Napori koji se ulažu u Republici Hrvatskoj u osmišljavanju modela suradnje policije i lokalne zajednice, izraženom Zakonom o policiji²⁴, skroman su doprinos pristupu prilagođavanja policije novim uvjetima u demokratskom društvu, ali ipak predstavljaju odmicanje od modela tradicionalne policije u zajednici, za sada bar normativni, i nedovoljno jasno izražen u Zakonu o policiji.

Ponudeni "model suradnje hrvatske policije s lokalnom zajednicom" ne izražava određeni koncept rada policije u zajednici, ali daje određene smjernice za čvršće povezivanje policije s građanima u cilju

²³ A. Normandeu i B. Leighton, isto, str. 119-122.

²⁴ Zakon o policiji, Narodne novine, broj 129/2000.

stvaranja povjerenja između policije i građana, što je *condicio sine qua non* za ocjenu uspješnosti rada policije kao javne službe.²⁵

Zakon o policiji suradnju i partnerstvo s brojnim čimbenicima koje se nabraja u članku 9. razvrstava u dvije skupine koje su upućene na:

- suradnju u poduzimanju mjera radi ostvarivanja sigurnosti građana i imovine i
- na razvijanje partnerstva u sprječavanju ili otkrivanju nedopuštenog ponašanja i počinitelja.

U prvu skupinu surađujućih partnera s policijom na poduzimanju mjera radi ostvarivanja sigurnosti građana i imovine Zakon uvrštava:

- tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i
- jedinice lokalne samouprave.

Krug partnera iz druge skupine s kojima policija surađuje na razvijanju partnerstva u sprječavanju ili otkrivanju nedopuštenog ponašanja i počinitelja je širi, a odnosi se na: druga tijela, organizacije, zajednice, građanske udruge, samoorganizirane građane. Koja su to druga tijela, organizacije, zajednice, građanske udruge itd. s kojima će policija u Republici Hrvatskoj surađivati na razvoju partnerstva ovog trenutka nije jednostavno odgovoriti. Vjerujemo da će odgovor na ta pitanja dati praksa.

Radi ostvarivanja ciljeva označenih u članku 9. Zakona o policiji mogu se osnivati koordinirajuća tijela predstavnika građana i policije. Što bi trebao biti predmet rada takvih koordinirajućih tijela, u Zakonu nije navedeno, iako iz prirode stvari proizlazi da bi to trebalo biti utvrđivanje problema zajednice i utvrđivanje policijskih prioriteta. Za točno definiranje, bar okvira rada koordinirajućih tijela, trebat će uložiti dodatne napore kroz opredjeljenje za određeni koncept rada policije u zajednici primjeren hrvatskim urbano-sociološkim, gospodarskim i političkim i drugim prilikama.

Odredbe članka 9. Zakona o policiji upućuje policiju na suradnju i partnerstvo s određenim čimbenicima u društvu. Propisom se dakle

²⁵ Deklaracija o policiji sadržana u Rezoluciji Vijeća Europe, broj 390/79, vidi policiju kao javnu službu utemeljenu na zakonu i zadacima na zaštiti reda i zakonitosti.

ne izražava određeni koncept rada policije u zajednici, ali se daje oslonac za donošenje određenih smjernica za djelovanje policije u zajednici, za što čvršće povezivanje policije s građanima itd., bez čega nema povjerenja u policiju koje je nužno za ocjenu uspješnosti policije kao javne službe.

Koordinirajuća tijela trebala bi se sastojati od predstavnika građana i policije. Ona bi trebala utvrđivati probleme zajednice i isticati policijske prioritete. O drugim načinima policijskog rada u zajednici moći će se govoriti više nakon utvrđivanja koncepta policijskog rada, odnosno nakon donošenja odgovarajućih smjernica, a moguće i podzakonskih akata.

Specifičan oblik povezivanja policije i lokalne zajednice nalazimo u članku 14. Zakona o policiji. Odredbama tog članka ovlašten je ministar unutarnjih poslova da na prijedlog ravnatelja imenuje i razrješuje načelnika policijske uprave, s tim što je ravnatelj prije podnošenja prijedloga ministru dužan zatražiti mišljenje županijske skupštine ili skupštine Grada Zagreba. Iz takvog načina imenovanja načelnika policijske uprave dade se zaključiti da se htjelo ići prema određenom, istina ograničenom, obliku decentralizacije i proširenju utjecaja lokalne samouprave na rad policije. Iako takvo rješenje može trpjeti kritiku miješanja lokalne politike u profesionalne poslove policije, što nije nepoznato u razvoju policijske organizacije u svijetu,²⁶ takvo rješenje treba shvatiti kao izraz spremnosti policije na suradnju i partnerstvo s lokalnom zajednicom i na stvaranje nužnog povjerenja između policije i građana u lokalnoj zajednici, što može utjecati na to da se i kroz taj način odrazi rezultat izbora na rukovodstvo policije te da profesionalci ne dođu na ta mjesta, a nije se išlo, eventualno, na posebne odjele za suradnju s lokalnom upravom i samoupravom koja tek tu u trećoj ili drugoj liniji može utjecati na kadrovsku politiku na razini policijske uprave.

Iako tako izabrani načelnik policijske uprave za svoj rad odgovara ravnatelju policije, ne smije se zanemariti da mu je za budući rad

²⁶ Vidi P. Joyce: Local government and policing: the end of an historic relationship?, The Police Journal, svezak 67, broj 2., London, travanj-lipanj 1994.

potrebno povjerenje predstavničkog tijela lokalne zajednice koje ona preko predstavničkog tijela daje ministru u obliku mišljenja. Lako je zamisliti kakvu bi suradnju s lokalnom zajednicom mogao očekivati izabrani načelnik za kojeg je ta lokalna zajednica dala negativno mišljenje. Predloženo rješenje u odnosu na dosadašnja ipak je korak naprijed u integraciji policije u lokalnu zajednicu, iako su takva ili bolje reći slična rješenja poznata i postoje otprije u određenim sredinama.²⁷

Novi koncept djelovanja policije u zajednici predstavlja proces na koji se trebaju navikavati i građani i policijski službenici. Drugo je pitanje izgrađivanje cijelog sustava osiguravanja sigurnosti pojedinca, koje isto tako tendira i na inicijativu samih građana, ali i pravnih osoba.

6. Umjesto zaključka

Na odabir ili izgradnju modela policije u zajednici u Republici Hrvatskoj bitno utječu najmanje dva bitna čimbenika, o kojima ovisi odgovor "može li policija u današnje vrijeme u Republici Hrvatskoj organizirana kao javna služba odgovoriti zahtjevima građana u osiguranju njihove osobne sigurnosti i zaštite javnog reda i mira u sredini u kojoj žive, a da ih same ne uključi u model policije u zajednici". Ti su čimbenici:

- gospodarska situacija u društvu, o kojoj ovisi ustroj policije koji bi odgovarao potrebama građana u lokalnoj zajednici,
- ugled policije u očima građana (koja ona stječe ili gubi ovisno o uspješnosti očuvanja njihove osobne i opće sigurnosti u društvu).

²⁷ "Premda rukovoditelja službe sigurnosti (Sicherheitdirektor) imenuje Ministarstvo unutarnjih poslova (riječ je o Austriji), on mora biti prihvatljiv i glavnom zemaljskom administratoru, tj. regionalnom guverneru (Landeshauptmann). Regionalne guvernerne biraju članovi regionalnog parlamenta (Landesparlament), koji čine izabrani predstavnici naroda. Gradonačelnik Beča ujedno je i Landeshauptmann, a šef policije općepoznat je kao njegov bliski saveznik."

Vidi D. K Das: Can police Work with People? A View from Austria, The Police Journal; svezak 67., broj 4., London, listopad-prosinac 1994., str. 334 -346.

Realizacija modela organizacije policije u zajednici kroz minipostaje (područne postaje) trebala bi nužno rezultirati povećanom nazočnošću policije i njezinom vidljivošću među građanima. Kao poželjan oblik primjeren lokalnim prilikama svakako su pješачke ophodnje u koje bi, bez ikakvih heretičkih primisli, mogli biti u određenom obliku uključivani i građani. Posjete policijskih ophodnji kućama i radnim mjestima građana stanovnika lokalne zajednice treba koristiti kao mogućnost upoznavanja potreba, briga i želja građana u lokalnoj zajednici. Takav odnos prema građanima i njihovim problemima izražen kroz prisutnost i spremnost na pomaganje može pojačati objektivnu sigurnost, a valja očekivati da će pridonijeti uspostavljanju povjerenja građana u policijsku službu i pojačati osjećaj njihove subjektivne sigurnosti.²⁸

Povezivanju policije i građana u lokalnoj zajednici u rješavanju i drugih problema koji postoje u lokalnoj zajednici mogu pomoći do sada rijetko prakticirana anketiranja građana. Stupanjem na snagu Zakona o policiji stvoren je "grub" normativni okvir za uvođenje određenog oblika modela policije u zajednici. Koji i kakav će se model iz takvog normativnog okvira izgrađivati na temelju takvog normativnog okvira nije moguće za sada precizno reći. Očekuje se da će to biti model koji će biti usmjeren na partnerstvo policije i zajednice s integriranim policijskim službenicima u zajednicu. To sa svoje strane zahtijeva stvaranje takvog "novog" profila policijskog službenika koji je kadar prepoznati svakodnevne probleme ljudi u zajednici i koji će moći komunicirati s građanima.

Ustroj policijskih tijela mora biti u funkciji integriranja policije u zajednicu, tj. policijska tijela moraju biti demilitarizirana, decentralizirana i dekoncentrirana.

Dosadašnja iskustva u svijetu u primjeni dosad poznatih modela policije u zajednici mogu biti koristan putokaz u izradi smjernica za

²⁸ Fleissner i Grabosky vjeruju da sudjelovanje građana pospješuje razumijevanje uloge policije koja provodi zakon u bilo kojem javnom susretu. Sa stajališta međuljudskih odnosa bilo koji tip uključenosti građana u obavljanje policijskih poslova pomaže u poboljšanju međudjelovanja policija-zajednica. Vidi D. J. Champion i G. E. Rush: isto, str. 13.

razvoj koncepta policije u zajednici u Republici Hrvatskoj, a mogli bismo ih svesti na sljedeće konstatacije-iskustva, u kojima policija npr. treba:

- pružati usluge građanima u rješavanju zločina i nereda,
- primjenjivati strategiju savjetovanja s građanima,
- aktivno se ponašati umjesto pasivnog čekanja poziva,
- povezivati se s drugim strategijskim partnerima,
- izraditi taktiku rada radi sprječavanja straha građana da budu žrtve kaznenih djela,
- djelovati na institucije i građane ističući i njihovu suodgovornost za stanje sigurnosti,
- isticati da nije sama dužna rješavati socijalne probleme koji uzrokuju kriminalitet,
- insistirati na uzročno-posljedičnoj vezi između kriminaliteta i mogućnosti utjecaja na nju,
- s građanima identificirati probleme koji su u svezi s kriminalom i javnim redom te izravno sudjelovati u rješavanju tih problema,
- koristiti se svim dostupnim elektroničkim medijima za konstantno održavanje veze između policije i zajednice itd.

I na kraju, smatramo da prvi čimbenik označen kao jedan od bitnih, te drugi, isto tako označen, ali tek u interakciji sa svim ostalim ovdje navedenim čimbenicima, trasira put hrvatske policija da zajedno s građanima, kroz određeni oblik modela policije u zajednici, može odgovoriti zahtjevima svojih građana za objektivnim osiguranjem njihove osobne sigurnosti i imovine te zaštite javnog reda i mira, a time pridonijeti učvršćivanju subjektivnog osjećaja sigurnosti svojih građana i izgraditi uzajamno povjerenje i dići svoj ugled među građanstvom.

Korištena literatura

- ENT, C. i HENDRIKS, J.E.: Bicycle patrol: a community policing alternative, Police chief, svezak 58., broj 11., Arlington, studeni 1991.
CHAMPION, D. J. i RUSH, G. E.: Policing in the community, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 07458.

- ČEHOK, I. i VEIĆ, P.: Etika policijskog zvanja, MUP, Zagreb, 2000.
- HENDERSON, J.H.: Public Law Enforcement, Private Security and Citizen Crime Prevention: Competition or Cooperation, The Police Journal, svezak 60., br. 1., siječanj- ožujak 1987.
- JOYCE, P.: Local government and policing: the end of an historic relationship?, The Police Journal, svezak 67, broj 2., London, travanj-lipanj 1994.
- ORTMEIER, P. J.: Leadership for Community Policing, The Police chief, 10/97.
- DAS, D. K.: Can police Work with People? A View from Austria, The Police Journal; svezak 67., broj 4., London, listopad-prosinac 1994.
- SHALOM, M.: L'organisation policière de proximité, Revue internationale de criminologie et de police technique, svezak 47., broj 3., Genève, srpanj-rujan 1994.
- SEITERS, R.: Standort und Stellenwert der Polizei im demokratischen Rechtsstaat, Die Polizei, 84. godište, broj 12., 1993.
- MUSIL, J.: Forderungen der Öffentlichkeit in der Tschechischen Republik an die Rolle und Funktion der Polizei, Zahtjevi javnosti u Češkoj Republici u svezi s ulogom i zadaćom policije, prijevod u Izboru, broj 1-2/96.
- NORMANDEAU, A. i LEIGHTON, B.: La police communautaire en Amérique, Revue internationale de criminologie et de police technique, svezak 45., broj 1., Genève, siječanj-ožujak 1992.
- PUSIĆ, E.: Upravni sistemi 1, Hrvatski grafički zavod, Zagreb, 1985.
- ALKER TRIPP, H.: Police and public: a new test of police quality, The Police Journal, Vol. LXV., broj 4., listopad- prosinac 1992.
- McDOUGALL, A. K.: La police, la politique et la collectivité, Journal du College canadien de police, svezak 16., broj 4., Ottawa, 1992.
- Zakon o policiji s komentarom, MUP, Zagreb, 2001.

"COMMUNITY POLICING" IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Summary

We are the witnesses of a constantly changing role of the police in society. The working plan for "community policing" was established in England approximately 160 years ago within Metropolitan Police in London and it was spread over some parts of Europe and even more over North America (USA and Canada). By the time this working concept was abandoned with the new concepts becoming more powerful. Today the revival of the

concept of "community policing" can be noticed in many countries. Despite the fact that we are not dealing here with a new concept, but with the revival of the old one, its purpose is to combat crime, riots and to prevent crime fear by proactive and decentralized measures through the intensive integration of the police officers in the society during a larger period of time in order to establish personal contacts with the population.

The Croatian police have no experience in the field of "community policing". Some parts of the Police Act can be considered as the initial work for establishing such a concept or guidelines for community policing. Thus the Croatian police could be transformed from an old model into the police as public service, where "community policing" might be the adequate working concept.

Key words: police, community policing, police and citizens