

21 doporučení


pro pořádkovou policii v 21. století

21 doporučení pro pořádkovou policii v 21. století

Publikace byla vydána s podporou Nadace Open Society Fund Praha.

21 doporučení pro pořádkovou policii v 21. století

2007 © Otevřená společnost, o. p. s.

Grafická úprava & sazba  Studio Pí

Sazba provedena písmem Interstate a Proforma

Vytiskla tiskárna Rodomax, s. r. o.

Náklad 350 výtisků

OBSAH

Úvod.....	5
Vývoj v uplynulých letech.....	7
Community policing.....	11

Doporučení

Pracovní podmínky na základních útvarech.....	15
I. Práce policistů na základních útvarech.....	16
II. Dovednosti policistů na základních útvarech.....	19
III. Postupy a prostředky pro práci policistů na základních útvarech.....	23

Struktura řízení a organizační struktura	29
IV. Hodnocení a motivace	30
V. Organizace práce a řízení	34
Legislativa	39
Seznam doporučení	43

ÚVOD

Otevřená společnost, o. p. s. se zabývá systematicky činností pořádkové policie od roku 2003, kdy byl zahájen projekt „Zavádění prvků community policing do praxe Policie České republiky“. Jeho cílem bylo nalézt optimální model práce policie na základních útvarech, který by odpovídal na „požadavky doby“ – rostoucí propast v důvěře mezi občany a policií a jejich pocit neúčinnosti policie a současně na soudobé trendy ve vědách o policii, jež jsou vlastně reakcí na obdobnou situaci v jiných zemích.

Součástí tohoto trendu je i otevírání policie vůči veřejnosti – dlouhodobě se ukazuje jako neudržitelné, aby policie sama definovala svoje cíle a do jisté míry i prostředky, jimiž bude těchto cílů dosahovat. Tento požadavek má svojí idealistickou i pragmatickou stránku – nejen, že je správné, aby se to, co se týká občanů, s nimi projednávalo. Veřejná diskuse problémů, s nimiž se policie potýká nebo deklarace jasných cílů, jichž chce v budoucnu dosáhnout, zesiluje veřejnou poptávku po těchto změnách. Pokud cítí podporu od veřejnosti, budou policejní manažeři změny uvnitř sboru prosazovat snadněji.

Nepovažujeme za vhodné, aby se veřejná diskuse nedostatků v činnosti a organizaci Policie ČR nadále odehrávala pouze skrze přestřelky mezi médii a policejními mluvčími, jako je tomu doposud. Musí být vedena konstruktivně a s jasně deklarovanou vizí. Tímto textem chceme iniciovat takovou diskusi. Na následujících stránkách si sice nepřečtete plán na reformu pořádkové policie – k takto komplexnímu návrhu nemá Otevřená společnost, o. p. s. dostatečné organizační ani finanční zázemí. Navíc takovou reformu je třeba provádět v návaznosti na ostatní složky Policie ČR a na změny v legislativě. Přečtete si o zkušenostech a informacích, které jsme nasbírali za tříleté trvání projektu a za tříletou práci v konkrétních lokalitách na konkrétních problémech, v konzultacích s policisty především na základních útvarech Policie České republiky.

Nastiňujeme směr, jímž by se měla pořádková policie ubírat.

VÝVOJ V UPLYNULÝCH LETECH

Policejní sbory na celém světě procházejí po několik posledních desetiletí velmi dramatickou proměnou. Mění se chápání kriminality a jejích zdrojů, mění se její nástroje i nástroje jejího omezování. Exploze administrativního řízení, založeného na kontrole činnosti rozložené na co nejmenší, snadno vyčíslitelné a hodnotitelné úkony, se nevyhnula ani policii. Výsledkem byla sice dobře fungující, ale od reality každodenních běžných problémů občanů odtržená organizace „bojovníků se zločinem“.

Nedá se říci, že by tito bojovníci svůj boj prohráli – ve většině bitev dokáží zvítězit – ale celou válku vyhrát nemohou. Zločin je odjakživa nedílnou součástí dění ve společnosti, a tak je třeba k němu přistupovat. Policejní teoretikové si v poslední době tento fakt uvědomují, a proto přicházejí s přístupy, založenými spíše než na kontrole kriminality na kontrole prostředí, v němž vzniká. Prvořadým úkolem policie podle nich není dopadnout co nejvíce přestupitelů zákona, ale budovat prostředí, ve kterém bude k přestoupení zákona co nejméně možností. Mění se i úloha policie ve vztahu k občanům – zatímco dříve k nim bylo přistupováno spíše jako ke zdroji

informací tehdy, kdy došlo ke spáchání trestného činu, v soudobém pojetí jsou vnímány jako ústřední bod policejní práce. Klíčovou roli hrají pocit bezpečí občanů a jejich účast na definování a vytváření bezpečného prostředí. Policie – a zejména její pořádkové jednotky, o nichž zde hovoříme¹ – se tak proměňuje ze složky, schopné vždy rychle a účinně reagovat na vzniklou situaci na složku, která dokáže podobné situace předvídat a jednat tak, aby účinně zabránila jejich vznikání.

Na tyto tendence v přístupu k úloze policie ve společnosti reaguje i Policie České republiky. Jistě měla o trochu složitější výchozí pozici, než policie v okolních státech, zejména těch na západ od našich hranic. Jeden policista to vyjádřil velmi prostě – „čtyřicet let se policejní služebny budovaly jako nedobytné pevnosti“, což mělo rozhodující vliv i na vztah policistů k občanům a na vztah občanů k PČR. Nicméně už za sebou má veliký kus cesty k tomu, aby srovnala náskok jiných policejních sborů.

¹ Pochopitelně musí policie i nadále bojovat s nejrůznější, stále sofistikovanější kriminální činností. Tak, jako veřejnost přímo nepocituje, že se tyto zločiny dějí, neměla by však pocítovat ani existenci složek, které se jimi zabývají. Naproti tomu přestoupení zákona, která občané pocítují, musí mít v policii viditelnou hráz – tou je právě uniformovaná pořádková policie.

Od roku 2000 je do policie postupně zaváděn systém řízení kvality Evropské nadace pro řízení kvality (EFQM), jehož cílem je „vytvářet kvalitnější produkty, poskytovat zákazníkům kvalitnější služby a současně zvyšovat spokojenost obchodních partnerů, občanů, ale i vlastních zaměstnanců,“² od roku 2001 PČR zjišťuje postoje veřejnosti vůči policii a spokojenost občanů s kvalitou poskytovaných služeb v opakovaně prováděných průzkumech veřejného mínění. Od září 2005 navazuje na tuto aktivitu další společný projekt Policie ČR a Ministerstva vnitra ČR. Jeho cílem je plošné zavedení přístupů, označovaných souhrnně pod pojmem *community policing*³, do praxe základních útvarů Policie ČR.

Každá snaha v tomto směru je chvályhodná a jsme za ni rádi – každý další pozitivní příklad zvyšuje kredit policie i pravděpodobnost, že reformní úsilí policistů nepřijde vniveč. Přesto však musíme konstatovat, že policejní prostředí stále vykazuje spíše

² Podle www.mvcr.cz/policie/phare/historie_policie.html

³ Community policing je spíše filosofie, než konkrétní pracovní postup. V různých policejních sborech má různou podobu. Obrysy jeho české verze načrtla Otevřená společnost, o. p. s. díky v úvodu zmíněnému projektu „Zavádění prvků community policing do praxe Policie ČR“.

znaky odporu, než podpory vůči změnám, byť jsou na úrovni deklarací opakovaně zmiňovány jako zásadní úkol pro policii v několika následujících (i již uplynulých) letech. Necítíme se být kompetentní k tomu, abychom analyzovali důvody tohoto stavu – policie je velká organizace a je pochopitelné, že přijímání jakýchkoliv změn má značnou setrvačnost. Chceme raději navázat na pozitivní ohlasy a úsilí zevnitř policejní struktury a podpořit jejich sílu při poukazování na některé notorické problémy, s nimiž se policisté potýkají, nicméně zůstávají dlouhodobě nevyřešeny. Aby policie mohla dostát svým závazkům, potřebuje komplexní změnu, která tyto problémy nebude vnímat izolovaně, ale nahlédne je jako systematické překážky pro její rozvoj. Pouze na půdorysu jejich změny je možné budovat policii schopnou hrát roli, již se rozhodla přijmout. K tomu chceme našimi doporučeními přispět především.

COMMUNITY POLICING

Pokud má policie být funkční součástí demokratické společnosti, musí odpovídat na řadu požadavků, jako je schopnost vymáhat právo, nestrannost a univerzalita, spravedlnost... Výslovně ji k tomu zavazuje Ústava i Zákon o policii. Pro tato velká slova se však zapomíná na řádově sice nižší, ne však méně významné požadavky na její úlohu. Tím hlavním z nich by měla v moderní společnosti být opora občanů v hledání jistoty tehdy, kdy byli postiženi trestnou činností, ale i tehdy, kdy se jí pouze cítí ohroženi. Uniformovaní policisté však často působí spíše jako mechaničtí administrátoři kriminality než jako aktivní ochránci před jejími dopady. Odpovědí na tento problém může být jedině užší propojení základních útvarů pořádkové policie s jimi spravovanými společenstvími. Přístup k policejní práci, který jsme si zvykli nazývat *community policing*. Jeho konkrétní podoba je popsána jinde; pro tento text postačí nastínit čtyři principy, na nichž je založen:

Prvním z těchto principů je **kooperace**. Jak už samotný pojem napovídá, jedná se o policejní práci, která se ve svých postupech opírá o úzkou spolupráci s komu-

nitou⁴, tedy s občany. Spolupráce může mít mnoho podob – od vzájemné výpomoci v jednotlivých případech až po systematické odbourávání problémů, které komunitu trápí a zesilují v ní pocit ohrožení.

Druhým principem je **odpovědnost** vůči příslušníkům spravované komunity. Tu můžeme vnímat v několika rovinách – v rovině odpovědnosti konkrétních policistů vůči konkrétním občanům či obecně v rovině odpovědnosti za správné využití státem (občany) svěřené moci a následně v rovině z ní vyplývající autority policistů. Pokud cíle organizace nelze jednoznačně formulovat jako cíle občanů, jsou priority organizace špatně nastaveny.

Třetím principem, který vyplývá z přijetí odpovědnosti za bezpečnostní situaci ve svěřené lokalitě (komunitě) je **strategie** naplňování této odpovědnosti. Policie musí ustoupit od vnímání v podstatě bezcílného vyšetřování zjištěné kriminality jako své hlavní úlohy a vidět svou roli především v odpovědné práci s jejími ukazateli

⁴ Komunitou zde rozumíme společenství občanů, které spojují stejné životní podmínky a s nimi spojené problémy – v nejširším slova smyslu tak můžeme chápat komunity jako soubory obyvatel obcí či území, spravovaných jednotlivými obvody odděleními Policie ČR.

a projevy. Prevence by tak měla dostat o mnoho významnější roli v policejní práci, než hraje doposud – měla by se stát každodenní součástí cílené aktivity každého policisty.

Čtvrtým, neméně významným principem, je **iniciativa** policistů. Musí aktivně hledat cesty, jak zmírňovat a předcházet páchání trestné činnosti a vycházet z předpokladu, že často z celkového pohledu bezvýznamné jevy mohou mít na míru kriminality rozhodující vliv. Musí chápat kriminalitu jako skutečně společenský jev a aktivně proto mobilizovat všechny složky společnosti k boji s ní. Musí mít na paměti, že kriminalita není pouze jejich problémem, ale problémem všech jejích potenciálních obětí.

Příklon k těmto principům se musí odehrát na třech úrovních – legislativní, organizační a řídicí struktury a na úrovni pracovních podmínek na základních útvech. Není nutné, aby k nim došlo souběžně, ale jednoznačné směřování k naplnění těchto principů a podpora tohoto cíle ze strany vrcholového managementu policie jsou pro budoucnost pořádkové policie nezbytné.



Pracovní podmínky na základních útvarech

PRACOVNÍ PODMÍNKY NA ZÁKLADNÍCH ÚTVARECH

V současné situaci policista na základním útvaru věnuje neúměrné množství času administrativní činnosti a kontrolám v dopravě. Na jiný kontakt s občany, pro nějž práci koná především – tedy na práci s obyvateli na území obvodního oddělení, zejména na preventivní činnost a dohled nad dodržováním veřejného pořádku v místech, kde se lidé cítí ohroženi – nezbývá takřka žádný čas. Policisté buď vyšetřují trestnou činnost (k čemuž je primárně určena Služba kriminální policie a vyšetřování) nebo dohlížejí na bezpečnost a plynulost silničního provozu (k čemuž je primárně určena Dopravní služba pořádkové policie). To neznamená, že by se policisté neměli těmto činnostem věnovat – pouze to ukazuje na skutečnost, že policisté na základních útvarech neplní úlohu, pro niž byly tyto útvary primárně zřízeny. Vazba na místo, kde policisté slouží, je v takovém systému pouze formální. Pokud má policie být do budoucna skutečně moderním sborem, musí usilovat o to, aby se vazby na místní komunitu naplnily živým obsahem. Jak na to?

Po důsledném rozdělení práce a působení podle svěřených okrsků volají všichni policisté, kteří mají aspoň desetiletou zkušenost s prací u policie. Pamatují si totiž tehdejší úroveň osobní a místní znalosti, z níž pramenila na jedné straně důvěra občanů v okrsku vůči policii, na druhé straně větší ochota ke spolupráci při šetření trestné činnosti a zajišťování veřejného pořádku.

V současnosti je práce policistů rozdělena do okrsků pouze formálně. Ačkoli policisté šetří místně příslušné kauzy nebo vedou předepsaný „přehled o okrsku“, nemají s okrskem a jeho obyvateli pravidelný a řešením konkrétních překročení zákona nezátížený kontakt. Pro obyvatele v okrsku tak přestávají být **jejich** policisty – jsou pouze sběrateli informací pro plnění **svých** vlastních cílů. Anonymní prostředí se pro policisty stává méně přehledné, šetření náročnější a s horšími výsledky. Policisté necítí podporu občanů ve své práci a vzájemná nedůvěra se tak ještě více prohlubuje. Řešením je vytvořit podmínky pro plánování služeb policistů do svěřených okrsků tak, aby v nich trávili co nejvíce času i tehdy, kdy zde zrovna neprovádí šetření.

1.

DOPORUČENÍ

Důsledně podřizovat plánování služeb okrskové působnosti policistů

2.

DOPORUČENÍ

Nasazovat policisty v okrscích v jednočlenných pěších hlídkách

Zejména v menších či přehlednějších městech a obcích je nespornou výhodou, pokud jsou policisté do služby v terénu vysíláni jednotlivě. Pokud policisté tráví ve svých okrscích více času a nejdou tam pouze za splněním některé z administrativních povinností, významně se tím otevírá prostor pro neproblematickou komunikaci s občany, navazování kontaktů, získávání důvěry a prohlubování osobní a místní znalosti. Pouze tehdy, kdy se policista na obchůzce nebaví se svým partákem a věnuje většinu pohledů svému okolí, působí pro občany přístupně. Navázání kontaktu s ním je pro ně snazší. Totéž platí i pro policistu – krátce řečeno se dříve či později na samostatné obchůzce začne nudit a dá se s někým do řeči.

Podporování nekriminogenních kontaktů mezi policistou a občany ve svěřené lokalitě je jedním ze základních stavebních kamenů v soudobých trendech policejní práce. Policisté musí vnímat občany jako partnery či zadavatele práce, ne jako zdroj potenciálních obtíží, jako je tomu mnohdy v současnosti. Tento obrat v přístupu k občanům se v policii již začal pozvolna prosazovat – ochotu policistů přijmout takovou změnu je však třeba podpořit zcela konkrétními změnami ve vzdělávání policistů, v požadavcích na výkon jejich profese a v hodnocení jejich práce. Podobu některých z těchto změn nastíníme dále v textu.

3.

DOPORUČENÍ

Posilovat orientaci policistů na občany jako klienty

Policisté vnímají svoji práci jako velmi rizikovou, cítí se být v neustálém ohrožení – ať už se jedná o hrozbu ztráty zaměstnání či ohrožení na zdraví nebo na životě. Prostředky k odvrácení konfliktních situací, do nichž se policisté při své práci dostávají, přitom nezřídka drží ve vlastních rukou – jenom vědět, jak je použít...

Základní odborná příprava na výkon policejní práce klade velký důraz na to, aby policisté zvládali šetření trestné činnosti a s ním spojenou administrativu, aby dokázali zakročit proti agresivnímu pachateli, aby rutinně ovládali práci se střelnou zbraní. Pravdou však je, že do situací, kdy je skutečně žádoucí a nevyhnutelné, aby tyto dovednosti použili, se nedostávají tak často, jak by se mohlo na první pohled zdát. Ohrožení, které formuje přístup policistů k jejich každodenní práci, se ukazuje jako přinejmenším nadsazené. Přestože chápeme, že Základní odborná příprava musí policisty připravit i na zvládání podobných situací, považujeme za nevhodné, aby příprava na ně byla nadále ústředním bodem praktické složky dovedností, získávaných v jejím průběhu.

4.

DOPORUČENÍ

Zásadně omezit převažující orientaci na konflikt v Základní odborné přípravě

Jako žádoucí se naopak jeví, aby si policisté osvojovali schopnost komunikovat v nekonfliktních situacích a navazovat neautoritativní a neformální kontakty s občany. Tato složka policejní práce musí stát na odborných základech a nesmí být ponechána napospas intuici a předpokladu o slušném vychování mužů zákona. Policisté musí ovládat schopnost jednání v situacích, které nepramení z žádného konfliktu a zejména se musí učit jednat tak, aby svým chováním nezavdávali ke konfliktům příčiny či je neeskalovali. I když to tak může na první pohled působit, nejedná se o samoučelné naplňování nějakých vznosných myšlenek; kontakty s veřejností jsou z pohledu policie velice užitečné. Prohlubují osobní a místní znalost a posilují vazby na komunitu, v níž jednotliví policisté působí. To se zúročí jak při získávání poznatků k trestné činnosti, tak v kladném vztahu občanů k policii; spíše než medializované kauzy totiž mají na vnímání policie ze strany veřejnosti rozhodující vliv právě každodenní osobní zkušenosti.

5.

DOPORUČENÍ

Zásadně posílit důraz na schopnost policistů komunikovat v nekonfliktních situacích v rámci Základní odborné přípravy

Vsouvislosti s působením policie na veřejnost rovněž považujeme za vhodné ustoupit od současné praxe, kdy poskytovat informace jsou oprávněni pouze policejní mluvčí. Tato praxe má svoje opodstatnění, pokud se mluvčí má vyjádřit ke složitým, dlouho vyšetřovaným případům či ke koncepčním otázkám řízení příslušného útvaru, avšak nezdá se příliš účinná tehdy, kdy jsou požadovány informace okamžitě (na místě činu, dopravní nehody apod.). Nejen, že v takové situaci nemá mluvčí více informací než zasahující policisté, ale vzhledem k jeho úloze hájit koncepční a z pohledu veřejnosti třeba sporná rozhodnutí svého útvaru není žádoucí spojovat jeho činnost s běžným výkonem služby „obyčejných“ policistů. Policista, který na vcelku běžnou otázku novináře odpoví „Bez komentáře“, působí často na veřejnost a její důvěru v policii silněji, než závažná provinění kolegů kdesi na druhém konci země. Jak už bylo řečeno, jsou to totiž právě každodenní kontakty s policisty, které mají na vnímání policie veřejností zásadní vliv.

6.

DOPORUČENÍ

Přenést část sdělovacích kompetencí mluvčích na policisty ze základních útvarů

Už jsme se zmiňovali o nutnosti zahrnout do základních dovedností, jež by měl policista ovládat, schopnost komunikace v nekonfliktních situacích. Komunikace s médii je jednou z konkrétních oblastí, na něž by měl být v takto pojaté Základní odborné přípravě rovněž kladen důraz.

7.

DOPORUČENÍ

Zahrnout do Základní odborné přípravy mediální trénink

8.

DOPORUČENÍ

Delegovat preventivní úkoly na jednotlivé policisty a definovat je jako funkční součást jejich běžné činnosti

Pokud má policie úspěšně naplňovat svojí preventivní úlohu ve společnosti, nemůže se napříště spokojit pouze s tím, že bude mít na prevenci vyškolené specialisty, kteří budou nanejvýš schopni objet s přednáškami jednou do roka školy v okrese a uspořádat jeden velký „den s policií“. Prevence kriminality má mnohem více vrstev a jejím nejlepším nástrojem je neanonymní prostředí. To lze vytvořit a uchovávat pouze tehdy, pokud jednotliví policisté na základních útvarech budou v rámci běžné náplně své činnosti mít prostor pro nekriminogenně založené kontakty a komunikaci s občany ve svěřeném území. Policisté musí být schopni svoji preventivní úlohu plnit nejlépe při každém svém kontaktu s občanem, ať je důvodem pro tento kontakt cokoliv.

Policisté v současnosti zaměřují většinu své energie na aktivity, které jsou cenné především jednotlivě a hodnotitelné pouze na základě jejich množství (například pět odhalených přestupků v dopravě je více než jeden). Nesměřují k řešení konkrétních problémů lokality, v níž působí, ale obecných priorit, jejichž naplňování je pouze těžko měřitelné. Tuto situaci je třeba změnit – policisté musí mít možnost stanovovat si konkrétní strategické cíle pro svěřenou oblast a usilovat o jejich naplnění v dlouhodobém pohledu takovými prostředky, které uznají za vhodné (samozřejmě v mezích zákona). V jejich pracovní náplni musí být vyhrazen čas na takovou činnost.

9.

DOPORUČENÍ

Vytvořit v pracovní náplni policistů prostor pro plánování dlouhodobých řešení problémů ve svěřeném území

Je zřejmé, že takovou úlohu policista nemůže naplnit sám. Naopak – ukazuje se, že nejlepší je řešit problém přímo tam, kde vznikl s těmi, jichž se přímo dotýká. Policisté by proto měli převzít aktivní úlohu při vytváření a posilování partnerství mezi jednotlivými organizacemi, skupinami občanů či jednotlivými občany a policií při řešení otázek místní bezpečnosti. I když je to zpočátku nelehké a možná bude třeba začínat několikrát znovu při řešení stejného problému, policie si musí přiznat, že na skutečně cílený a cílevědomý boj s kriminalitou sama nemá a ani nikdy nebude mít ty nejefektivnější potřebné prostředky. Naopak každý z potenciálních partnerů může být klíčem k odbourání některé z podmínek, které vytváří konkrétní problém, s nímž se policisté opakovaně potýkají. Nehledě na to usnadňují užší vztahy každodenní komunikaci mezi policií a úřady a významně tak šetří čas na obou stranách.

10.

DOPORUČENÍ

Usilovat o zapojování partnerů při řešení problémů komunity

Pokud policisté mají tuto roli hrát zodpovědně, pokud mají být schopni navázat funkční a trvalé vazby v komunitě, musí být k tomu náležitě vybaveni. Základní útvary sice jsou vnímány jako „základna“ pro ostatní, specializované činnosti policie, ale důraz na jejich vybavenost tomu vždy neodpovídá. Kromě webových stránek jednotlivých základních útvarů a vizitek, které by měl mít policista k dispozici pro občany ve svém okrsku, musí být vybaven mobilním telefonem či osobní linkou se záznamníkem a rozhodně přístupem na internet a emailovou adresou. Při průběžném řešení problémů na místní úrovni je v současnosti jiný typ hromadné komunikace s partnery než emailová komunikace dlouhodobě neudržitelný.

11.

DOPORUČENÍ

Vybavit policisty prostředky odpovídající jejich úloze v komunitě

Poslední zmíněnou, avšak neméně důležitou podmínkou je důkladná příprava policistů na úskalí, která popsany způsob práce obnáší. Nejedná se jenom o ovládání moderních komunikačních prostředků (poté, co jimi budou policisté vybaveni), ale především ovládání základních dovedností, potřebných pro týmovou práci. Policisté musí mít trénink v organizování práce, musí dokázat stanovovat cíle a vyžadovat od partnerů i od sebe samých jejich plnění ve stanovených termínech, musí být schopni vyhodnotit svoje aktivity. K osvojení těchto dovedností by měla opět posloužit Základní odborná příprava.

12.

DOPORUČENÍ


Zahrnout základy týmového managementu do Základní odborné přípravy



Struktura řízení a organizační struktura

STRUKTURA ŘÍZENÍ A ORGANIZAČNÍ STRUKTURA

Současná organizační a řídicí struktura Policie ČR se ukazuje jako nepříliš efektivní, nepříliš otevřená změnám a co je horší, nezdá se ani, že by policie byla vnitřně přesvědčena alespoň o základním společném směřování. Působí spíše dojmem nepříliš souvisejících a spolupracujících ostrovů, na nichž se řeší pouze to, co z pohledu každého z nich nesnese odkladu. Když to trochu přeženeme, můžeme říci, že organizační struktura policie, jež byla zřízena jako prostředek co nejefektivnějšího plnění cílů na poli bezpečnosti, se stala sama o sobě cílem a funguje jenom za účelem toho, aby i nadále fungovala.



Kriminalita je ze strany policistů vnímána v současnosti jako něco, s čím je možné úspěšně bojovat postihováním jejich pachatelů. Výrazně efektivnější (i když zejména zpočátku náročnější) však je vnímat ji jako problém, jehož řešení tkví v odhalení příčin, z nichž k daným přestoupením zákona dochází a v jejich odstranění. Policisté mají v tomto směru spoustu cenných informací. Vzhledem ke komplexnosti většiny problémů, které na sebe váže kriminalita, však můžeme s jistotou tvrdit, že zpravidla nemohou být sami schopni je vyřešit. Iniciativa nicméně je a měla by i zůstat na straně policistů. Pouze jejich aktivita totiž může nastartovat a zaštitit dlouhodobě funkční proces odstraňování zárodků, ne pouze symptomů trestné činnosti.

13.

DOPORUČENÍ

Motivovat policisty k vyhledávání příčin problémů a k úsilí o jejich odstranění

Pokud policisté mají plnit aktivní roli při řešení bezpečnostních problémů, musí mít jistotu, že tato jejich aktivita bude náležitě oceněna, a to nejen po finanční, ale zejména po profesní stránce. Nelze proto dále tolerovat stav, kdy policisté musí naplňovat standardy výslednosti u jednotlivých administrovatelných úkonů – ty mají být pouze jedním z prostředků, ne jediným z cílů jejich práce. Pouze tehdy, pokud budou mít občané s policisty i jinou zkušenost než ze situací, které jsou přímo vyvolány nějakým překročením zákona (ať už v roli postižených nebo pachatelů), budou schopni vnímat je pozitivně. Dokud nebudou cítit, že policisté mají zájem spíše o jejich problémy a jejich pocit bezpečí než o naplnění kolonek v seznamu vlastních administrativních povinností, nepodaří se mezi policisty a občany navázat pouto důvěry, které by umožnilo užší spolupráci při dlouhodobém řešení bezpečnostních problémů.

14.

DOPORUČENÍ

Zahrnout nekriminogenní kontakty mezi občany a policisty do systému hodnocení jejich pracovního výkonu

Pokud jsou policisté přesvědčeni o správnosti zvoleného opatření, musí mít dostatek času k jeho vyhodnocení. Už jsme dříve hovořili o tom, že policisté musí mít možnost dlouhodobě plánovat svoje aktivity a musí si sami stanovovat cíle, jichž chtějí v tomto dlouhodobém horizontu dosáhnout. Stejně zásadní je i vytvoření mechanismů hodnocení, které dokáží nastíněné způsoby řešení problémů zohlednit a náležitě ocenit.

15.

DOPORUČENÍ

Hodnotit policisty z pohledu jejich dlouhodobě cílené výkonnosti, nikoliv jejich administrativní efektivity; vyžadovat plánování

Dalo by se to říci i jinak: Krátkodobě stanovené úkoly bez jasné vazby na dosažitelné cíle vedou v jakékoliv hierarchicky uspořádané organizaci – policii nevyjímaje - k tomu, že ti, kdo je mají plnit, přestanou vidět přes jejich horizont. Postupně přestávají samostatně myslet a začnou se bránit tomu, aby sami rozhodovali, uplatňují pouze administrativní přístup k plnění svých úkolů a z jejich práce se vytrácí její původní smysl. Administrace a administrativní vykazování jakékoliv činnosti policistů hrozí tím, že by mohli sklouznout do stejné profesní apatie. Jediným způsobem, jak se jí bránit, je uplatnění jiných kritérií hodnocení – takových, která budou založena kvalitativně spíše než kvantitativně a budou podporovat iniciativní přístup namísto přístupu v duchu úsloví „kdo nic nedělá, nic nezkaží“. Současná situace v Policii ČR, kdy nový předpis pro hodnocení v popsaném duchu již formálně existuje bezmála čtyři roky, ale v praxi má stále přednost systém původní, ukazuje, že pouze formálně předepsaná změna hodnocení nestačí – musí být podepřena aktivní a trvalou podporou nejvyššího managementu policie.

16.

DOPORUČENÍ

Definitivně odbourat stále živý systém hodnocení za „plnění plánu na úseku kriminality“

Policejní práce je podřízena velkému množství vnitřních předpisů – interních aktů řízení. I když jejich prvotním cílem je dát policistům takové instrukce, jejichž dodržení by je ochránilo před pochybením a před postihy při zpětném projednávání použitých postupů, mnohdy je výsledek této snahy kontraproduktivní. Policisté někdy raději nejednají tak, jak by považovali za vhodné, aby neriskovali rozpor s velmi podrobnými požadavky v předpisech, nebo proto, že administrativní zátěž, spojená s tímto jednáním, převáží jeho přínos. Pokud mají policisté aktivně přistupovat k řešení problémů, spojených s kriminalitou, musí jim to vnitřní organizační normy umožňovat. Toho lze dosáhnout propojením a odstraněním duplicit či rozporů v různých předpisech a vytvořením obecného rámce „žádoucího výkonu policisty“, k němuž se budou nově vznikající předpisy vztahovat. Za základ takového rámce by mohl posloužit v současnosti poněkud opomíjený Etický kodex policisty Policie ČR.

17.

DOPORUČENÍ

Auditem interních aktů řízení sledit úkoly policistů a stanovené postupy jejich plnění

Interní akty řízení mnohdy spíše než jako vodítko, když si policista není jistý svým postupem, slouží jako detailní návod pro řešení rutinních situací. Technické detaily provedení zákroku jsou informace, jejichž specifikace je užitečná pro analýzu a zdokonalování používaných postupů. Pro potřeby každodenní policejní práce však musí být formulovány nikoliv technicky, ale v taktických pojmech. O co více k správnému zvládnutí zákroku přispívá důkladný taktický výcvik, o to méně jsou pro něj užitečné podrobné znalosti technických detailů jeho provedení.

18.

DOPORUČENÍ

Předpisy pro postupy policejní práce formulovat z taktického, nikoliv technického pohledu

V posledních letech jsou zaváděny na intranetu jednotlivých útvarů diskusní fóra, na nichž se více či méně otevřeně probírají problémy spojené s výkonem a organizací policejní práce. Nepřehlednost interních aktů řízení, jež se drží na prvních místech hitparády notorických problémů policie uplynulého desetiletí, je však nezvratným důkazem toho, že závěry obdobných diskusí se v praxi, pokud to vyžaduje zásadní změnu stylu práce, nijak neprojevují. Policii zjevně schází struktury, které by dokázaly efektivně sbírat a vyhodnocovat informace o nedostacích, nikým neproověřených stereotypech a duplicitách v policejní práci a které by tyto informace následně dokázaly zapracovat do každodenní praxe v podobě úprav interních aktů řízení a jimi popsaných pracovních postupů.

19.

DOPORUČENÍ

Vytvořit uvnitř policejní organizace funkční strukturu pro šíření inovací a naopak pro možnost zamítnutí neefektivních pracovních postupů





Legislativa

LEGISLATIVA

Byť byl mnohokrát novelizován, je Zákon o Policii České republiky starý již patnáct let. Nemyslíme, že by se jednalo o zákon špatný, ani nezastáváme názor, že by se zákony měly pravidelně obměňovat, nehledě na jejich znění. Přesto se však ukazuje, že ve stávající podobě neumožňuje práci policie tak, jak jí přísluší na prahu 21.století. Nehovoříme o technologických změnách či proměně rovnováhy bezpečnostních sil v Evropě a ve světě (byť se jedná rovněž o nezanedbatelné vlivy), k nimž došlo v uplynulých patnácti letech. Je to především proměna demokratických společností, zdůrazňující informační otevřenost, transparentnost výkonu a z této proměny vzešla krize legitimacy policie v současném světě, jež odkazují k nevyhnutelným legislativním změnám.

Policie v demokratické společnosti musí být maximálně otevřená, musí mít na zřeteli spíše pocit bezpečí občanů, než nekonečné úsilí pochytyt všechny „kriminální živly“. Musí definovat svoji roli ve vztahu k těm, jimž slouží v pojmech, které mají konkrétní odraz v každodenní praxi. Předobrazem stanovení této role může být již jednou zmiňovaný Etický kodex policisty Policie ČR – pojmy, jako je komunikace, důvěra, prevence či odpovědnost vůči občanům se musí objevit již v Zákoně o policii, ne v nadstavbových a prakticky nevytuzitelných normách.

20.

DOPORUČENÍ

Redefinovat zákonem danou úlohu policie ve společnosti v každodenně naplnitelných pojmech

Policii musí být zákonem přiznán podíl na odpovědnosti na vytváření prostředí, z něž se kriminalita rodí. Pasivní ochrana veřejného pořádku a vyhledávání a odhalování trestných činů a přestupků jsou ještě stále překládány do praxe v podobě nastavování nesmyslných standardů této činnosti. Oproti tomu aktivní snaha o rozpoznání bezpečnostních problémů a jejich potenciálních zdrojů, hledání jejich řešení a partnerů k jejich vyřešení je až na (naštěstí stále čtenější) výjimky vytrvale opomíjeno. Je proto třeba usilovat o odbourávání nadbytečně formalizovaných kontaktů mezi policií a ostatními institucemi a naopak zdůrazňovat přínosy lokálního řešení problémů již v základních dokumentech upravujících činnost Policie ČR.

21.

DOPORUČENÍ

Stanovit princip partnerské spolupráce při řešení bezpečnostních problémů na místní úrovni jako základní pracovní nástroj základních útvarů Policie ČR



Seznam doporučení

SEZNAM DOPORUČENÍ

Pracovní podmínky na základních útvarech

DOPORUČENÍ 1

Důsledně podřizovat plánování služeb okrskové působnosti policistů

DOPORUČENÍ 2

Nasazovat policisty v okrscích v jednočlenných pěších hlídkách

DOPORUČENÍ 3

Posilovat orientaci policistů na občany jako klienty

DOPORUČENÍ 4

Zásadně omezit převažující orientaci na konflikt v Základní odborné přípravě

DOPORUČENÍ 5

Zásadně posílit důraz na schopnost policistů komunikovat v nekonfliktních situacích v rámci Základní odborné přípravy

DOPORUČENÍ 6

Přenést část sdělovacích kompetencí mluvčích na policisty ze základních útvarů

DOPORUČENÍ 7

Zahrnout do Základní odborné přípravy mediální trénink

DOPORUČENÍ 8

Delegovat preventivní úkoly na jednotlivé policisty a definovat je jako funkční součást jejich běžné činnosti

DOPORUČENÍ 9

Vytvořit v pracovní náplni policistů prostor pro plánování dlouhodobých řešení problémů ve svěřeném území

DOPORUČENÍ 10

Usilovat o zapojování partnerů při řešení problémů komunity

DOPORUČENÍ 11

Vybavit policisty prostředky odpovídajícími jejich úloze v komunitě

DOPORUČENÍ 12

Zahrnout základy týmového managementu do Základní odborné přípravy

Struktura řízení a organizační struktura**DOPORUČENÍ 13**

Motivovat policisty k vyhledávání příčin problémů a k úsilí o jejich odstranění

DOPORUČENÍ 14

Zahrnout nekriminogenní kontakty mezi občany a policisty do systému hodnocení jejich pracovního výkonu

DOPORUČENÍ 15

Hodnotit policisty z pohledu jejich dlouhodobě cílené výkonnosti, nikoliv jejich administrativní efektivity; vyžadovat plánování

DOPORUČENÍ 16

Definitivně odbourat stále živý systém hodnocení za „plnění plánu na úseku kriminality“

DOPORUČENÍ 17

Auditem interních aktů řízení sladit úkoly policistů a stanovené postupy jejich plnění

DOPORUČENÍ 18

Předpisy pro postupy policejní práce formulovat z taktického, nikoliv technického pohledu

DOPORUČENÍ 19

Vytvořit uvnitř policejní organizace funkční strukturu pro šíření inovací a naopak pro možnost zamítnutí neefektivních pracovních postupů

Legislativa**DOPORUČENÍ 20**

Redefinovat zákonem danou úlohu policie ve společnosti v každodenně naplnitelných pojmech

DOPORUČENÍ 21

Stanovit princip partnerské spolupráce při řešení bezpečnostních problémů na místní úrovni jako základní pracovní nástroj základních útvarů Policie ČR

V úvodu jsme napsali, že doporučení, která jste právě dočetli, naznačují směr, jímž by se Policie České republiky měla vydat, aby v budoucnu mohla být sborem, k jehož obrazu se ve vyjádřeních svých představitelů hlásí. Hovořili jsme zde výhradně o každodenním výkonu policistů pořádkové policie (i když mnohá z doporučení by se dala jistě aplikovat na celou policejní organizaci). Nechtěli jsme se v tomto záměrně stručném, heslovitém textu věnovat tématům, která s pořádkovou policií přímo nesouvisí.

To však neplatí o ostatní činnosti Otevřené společnosti, o. p. s. Její postupně vznikající policejní **program ProPolice** se bude v budoucnu věnovat policii i v obecnějším pohledu. Více o činnosti a výstupech programu, včetně anglické verze doporučení, naleznete na webových stránkách programu **www.pro-police.cz**.

Otevřená společnost, o. p. s. se systematicky zabývá činností Služby pořádkové policie PČR od roku 2003. Ve svém pojetí chápe policii jako nedílnou součást demokratické správy státu – včetně požadavku transparentního a odůvodněného výkonu svěřeného mandátu. Z tohoto požadavku vychází i přístup k práci, označovaný jako „community policing“ – policisté podle něj mají mít dlouhodobou vizi řešení problémů ve svěřeném území a usilují o jejich vyřešení tam, kde vznikly společně s těmi, jichž se přímo dotýkají.

Policistům pořádkové policie se tento mandát nedaří vždy obhájit – ať už jsou důvodem nevhodně nastavené standardy jejich činnosti nebo organizační či legislativní podmínky policejní práce. Doporučení, předložená v této publikaci, vytyčují cestu, po níž by se pořádková policie měla vydat, aby se jí svěřený mandát v budoucnu dařilo úspěšně naplňovat.

