

ZVONKO KRAJNOVIĆ\*, ANDREJ SMOLEK\*\*

## Kriminalističko obavještajni model Ujedinjenog Kraljevstva

### **Sažetak**

*Kriminalističko obavještajna djelatnost dobiva veliku važnost u provedbi koncepta društvene sigurnosti. Ona ne predstavlja revolucionaran način obavljanja policijske djelatnosti. Policija se i dalje pridržava najvažnijih načela vođenja, policijskog rada u zajednici, problema usmjerenog policijskog rada i analize. Kako bi borbu policije protiv kriminala učinila učinkovitijom, policija Ujedinjenog Kraljevstva prva na svijetu razvija model obavještajno vođene policijske djelatnosti, koji se temelji na provedbi složenog, strukturiranog i beskrajnog procesa obavještajnog ciklusa. Funkcioniranje i učinkovitost modela daleko je od jednostavnog. Unatoč problemima, kriminalističko obavještajni model Ujedinjenog Kraljevstva ostaje savršen obrazac prema kojem policije diljem svijeta i razne međunarodne organizacije osnivaju svoje kriminalističko obavještajne modele.*

**Ključne riječi:** *kriminalističko obavještajni model, nacionalni obavještajni model, obavještajno vođena policijska djelatnost, obavještajni podaci, poslovni proces.*

---

\* univ. mag. int. rel. Zvonko Krajnović, časnik OSRH u pričuvi, Hrvatska.

\*\* mag. cin. Andrej Smolek, pukovnik OSRH, Hrvatsko vojno učilište „Dr. Franjo Tuđman“, Hrvatska.

## UVOD

Obavještajna djelatnost jedna je od najstarijih organiziranih djelatnosti u društvu. Riječ je o strateškom instrumentu kojim se vlade služe kako bi dobile relevantne informacije o neprijateljima ili potencijalnim prijetnjama nacionalnoj sigurnosti svojih zemalja (Lowenthal, 2009). Obavještajnu djelatnost koju provode državna tijela najprikladnije je podijeliti na vojno obavještajnu djelatnost, sigurnosno obavještajnu djelatnost, obavještajnu djelatnost na području vanjskih poslova te kriminalističko obavještajnu djelatnost (engl. *Criminal Intelligence*) (Müller-Wille, 2004). U drugoj polovici 20. stoljeća dolazi do ekspanzije postmodernog razdoblja, što dovodi do kolapsa tradicionalnih kolektivnih okvira, fragmentacije društvenih i individualnih identiteta te posljedično do pada političkih, ekonomskih i društvenih mjerila (Barlatier, 2020). Ta promjena paradigme ima učinak i u kriminološkom smislu te kriminalističko obavještajna djelatnost sve više dobiva na važnosti u provedbi koncepta sigurnosti društva.

Kriminalističko obavještajna djelatnost može se definirati kao policijska djelatnost kojoj je cilj zakonito prikupljanje podataka i informacija iz svih raspoloživih izvora te njihovo analiziranje zbog osiguravanja operativnih i strateških kriminalističko obavještajnih informacija. Kriminalističko obavještajna informacija, koja predstavlja nadogradnju osnovne kriminalističke informacije, a može se nazvati sirovom informacijom, osigurava dodatna saznanja o aktivnostima počinitelja i tako policiji omogućuje djelovanje (Potparič i Veić, 2020: 358-359). Među prvim poznatim metodama koje se mogu shvatiti kao kriminalističko obavještajna djelatnost jest metoda Eugène-Francoisa Vidocqa, prvog šefa sigurnosti Pariza od 1812. do 1827. koji je koristio indeks kartice za održavanje informacija o stotinama kriminalaca u gradu, što je vjerojatno preteča modela olovke i kriminalističkog dnevnika u kriminalističko analitičkoj teoriji iz 19. stoljeća. Upravo potkraj 19. stoljeća kriminalističko obavještajna djelatnost kao disciplina počela se pojavljivati u državama engleskog govornog područja. Praksa suvremene kriminalističko obavještajne djelatnosti počela je sredinom 1970-ih u Ujedinjenom Kraljevstvu, pridonoseći njezinu napretku kao discipline u cijeloj Europi. Budući da je kriminalistička analitika u policiji već imala tradiciju, kriminalističko obavještajna djelatnost tretirana je samo kao verzija kriminalističke analitike. Samo kako bi borbu policije Ujedinjenog Kraljevstva protiv kriminala učinila učinkovitijom, uvodi se nova metoda, odnosno obavještajno vođena policijska djelatnost (engl. *Intelligence-led Policing, ILP*) (u daljnjem tekstu: OVPD), čiji se rad, odnosno stvaranje kriminalističko obavještajnih proizvoda, temelji na provedbi složenog, strukturiranog i beskrajnog procesa, obavještajnog ciklusa. Uloge i odnos između ključnih aktera koncepta OVPD-a (kriminalnog okruženja, kriminalističko obavještajnih analitičara i donositelja odluka) možda najbolje može objasniti Ratcliffeov model 4-i (namjera, tumačenje, utjecaj i djelovanje). Prema tom modelu, uspješan OVPD onaj je koji je u stanju protumačiti kriminalno okruženje prikupljanjem i analizom podataka, prenijeti te analizirane obavještajne podatke (informacije) donositeljima odluka i utjecati na njihovo razmišljanje tako da donositelji odluka zauzvrat osmisle kreativne politike smanjenja kriminala koje će utjecati na okruženje (Ratcliffe, 2016). Zbog toga je u Ujedinjenom Kraljevstvu osnovan nacionalni obavještajni model (engl. *National Intelligence Model, NIM*) (u daljnjem tekstu: *Model*). Tim *Modelom*, obavještajni podaci o kriminalu dio su upravljanja rizikom, gdje cilj nije pronaći istinu, nego smanjiti neizvjesnost u nesavršenom informacijskom okruženju. Prelazi se s logike usmjerene na događaj (koja je karakteristična za istragu) na logiku

Cilj je ovog rada, a na temelju dostupnih i opsežnih izvora, prikazati pojednostavljenu inačicu *Modela* prije svega zbog njegove kompleksnosti. Zbog ograničenog opsega rada, korišteni su izabrani izvori. Stoga će i naglasak biti na razvoju kriminalističko obavještajne djelatnosti u Ujedinjenom Kraljevstvu, razvoju *Modela* (naglasak na glavnoj komponenti) te na ključnim problemima i prijedlozima za poboljšanje *Modela* koja se u Ujedinjenom Kraljevstvu kontinuirano provode do danas.

## 1. KRIMINALISTIČKO OBAVJEŠTAJNA DJELATNOST U UJEDINJENOM KRALJEVSTVU

### 1.1. Povijesni razvoj do koncepta obavještajno vođene policijske djelatnosti

Saznanja o metodama (obavještajnog) rada prvog šefa sigurnosti grada Pariza početkom 19. stoljeća proširila su se diljem Europe. U Ujedinjenom Kraljevstvu takve su metode među srednjom klasom izazivale nelagodu te je na određeno vrijeme odgođeno uvođenje kriminalističko obavještajne djelatnosti. Kratkoročne promjene došle su s potrebom da se prati Fenski ustanak<sup>1</sup> 1880-ih (John i Maguire, 2007). Kasnije, unatoč svjetskim ratovima, provedba kriminalističko obavještajne djelatnosti u Ujedinjenom Kraljevstvu ostala je periferna aktivnost. Jedini trag kriminalističko obavještajne djelatnosti u Ujedinjenom Kraljevstvu prije početka razmatranja konačnog razvoja OVPD-a 1980-ih bilo je od 1920-ih održavanje sustava kartoteke „lokalnih lopova“ (slično Vidoqovoj metodi) u londonskoj policiji (engl. *Metropolitan Police Service, MPS*) (Grieve, 2004) i osnivanje na nacionalnoj razini Nacionalne obavještajne jedinice za droge (engl. *National Drugs Intelligence Unit*) (u daljnjem tekstu: NOJD) 1980-ih, kako bi se bavila znatnim porastom transnacionalne trgovine drogom i s njom povezanog kriminala (Carter i Carter, 2009).

Obavještajne aktivnosti u većini policijskih snaga imale su isključivo kratkoročne operativne ciljeve. Štoviše, nepostojanje bilo kakvog načina da se formaliziraju obavještajni zahtjevi značilo je da je naglasak bio na opsegu, umjesto na njegovoj kvaliteti ili relevantnosti, tj. nije postojala koherentna doktrina kriminalističko obavještajne djelatnosti (Flood, 2004: 40). Nizom nacionalnih studija iz 1970-ih i 1980-ih pokušalo se promicati veći entuzijazam u kriminalističko obavještajnoj praksi Ujedinjenog Kraljevstva. Zbirka izvješća Udruge šefova policije (engl. *Association of Chief Police Officers, ACPO*) (u daljnjem tekstu: UŠP) poznata kao izvješća Baumbera<sup>2</sup> (*Association of Chief Police Officers, Baumber report, 1975*), Pearcea<sup>3</sup> (*Association of Chief Police Officers, Pearce Report, 1978*) i Ratcliffea<sup>4</sup> (*Association of Chief Police Officers, Ratcliff Report, 1986*) identificirala je niz problema u organizaciji i upravljanju kriminalističko obavještajne djelatnosti. Bez znatnog uspjeha i poboljšanja rada na početku, ta su izvješća ipak pružila glavne smjernice daljnjeg razvoja.

<sup>1</sup> Fenski ustanak (engl. *Fenian Rising*) iz 1867. naziv je za pobunu protiv britanske vladavine u Irskoj, koju je organiziralo Irsko republikansko bratstvo.

<sup>2</sup> Baumberovo izvješće (engl. *Baumber Report*) naglašavalo je potrebu uvođenja koncepta OVPD-a i preporuke za sustavniju upotrebu i primjenu kriminalističko obavještajnih podataka za cijelu policijsku službu te je napravljena jasna razlika između „informacija“ i upotrebljivih „obavještajnih podataka“.

<sup>3</sup> Pearceovo izvješće (engl. *Pearce Report*) usredotočeno je na isticanje razlike između kriminalističkih obavještajnih evidencija i kaznenih evidencija.

<sup>4</sup> Ratcliffeovo izvješće (engl. *Ratcliffe Report*) naglašavalo je probleme loše obučenosti i opremljenosti obavještajnih timova i njihove nejasne svrhe te potrebu za boljom koordinacijom obavještajne djelatnosti.

## 1.2. Obavještajno vođena policijska djelatnost

Baumberovim izvješćem osmišljena je paradigma temeljena na konceptu obavještajnog ciklusa kojom se pokrenulo konačno razvijanje koncepta OVPD-a. Nakon Ratcliffeova izvješća neki autori i autoriteti radili su na razvijanju koncepta „obavještajno djelovanje na prvom mjestu“ (engl. *Intelligence First*) kako bi došli do jedinstvenog nacionalno prihvaćenog modela (Maguire i Norris, 1992). Početkom 1990-ih počelo se ozbiljnije shvaćati uvođenje proaktivnih metoda upravljanja kriminalom. Kao prva posljedica mnogih napora NOJD se 1992. proširuje i mijenja naziv u Nacionalnu kriminalističko obavještajnu službu (engl. *National Criminal Intelligence Service, NCIS*) (u daljnjem tekstu: NKOS) kako bi se bavila svim oblicima organiziranog kriminala, a ne samo nedopuštenim drogama. Na kritike iz izvješća Državnog povjerenstva za reviziju (engl. *National Audit Commission*) iz 1993. naziva „Pomoć u istragama – učinkovito rješavanje kriminala“ (engl. *Helping with Enquiries – Tackling Crime Effectively*), a koje su se odnosile na nefunkcionalnost tradicionalnih metoda provedbe zakona u borbi protiv rastuće razine kriminala i izostanak fokusa na poznatim počiniteljima kaznenih djela, odgovoreno je povećanim kriminalističko obavještajnim djelovanjem policije.

Osniva se Uprava za obavještajne poslove (SO11) (engl. *Directorate of Intelligence*) unutar MPS-a, pokreće projekt sustava za istraživanje i otkrivanje (engl. *Systems for Investigation and Detection, SID*) 1991. (Grieve, 2004), što je u sinkronizaciji s eksperimentima OVPD-a u Kentu stvorilo važne preduvjete da se u operativno djelovanje policije uvede Kentov policijski model (u daljnjem tekstu: KPM) 1993. (John i Maguire, 2007). Iako je KPM zahtijevao znatnu razinu strukturne reorganizacije za proizvodnju integriranih sustava (Maguire, 2008), opisan je kao „holistički proaktivni pristup rješavanju problema OVPD-a sa smanjenjem kriminala kao primarnim ciljem“ (Her Majesty's Inspectorate of Constabularies, 1995: 1), odnosno kao „najopsežnija i najutjecajnija proaktivna policijska inicijativa OVPD-a diljem Ujedinjenog Kraljevstva“ (Tilley, 2008: 113). KPM je bio model odgovora na potrebu štednje sredstava za policijska djelovanja, ali primarno kao odgovor na naglo povećanje, inače najčešće pojava i isključivo kaznenih djela povezanih s imovinom. U prvoj godini KPM je proveden kao pilot-projekt u razdoblju od 12 mjeseci koji je rezultirao smanjenjem kaznenih djela. Kasnije, u razdoblju od tri godine policija je provedbom metoda iz KPM-a uspjela smanjiti imovinski kriminalitet za 24% (Potparić i Veić, 2020: 365). Ciljane grupe i pojedinci u Kentu bili su odgovorni za značajne kriminalne aktivnosti, stoga su i rezultati smanjenja kriminala bili značajni.

U 1990-ima Vlada Ujedinjenog Kraljevstva počela je provoditi filozofiju poslovnog plana i procesa u svim elementima Vladine službe, uključujući i policiju, radi povećanja učinkovitosti i ekonomičnosti. Prema nekim autoritetima, KPM nije imao strateški element, pa je odluka Vlade o uvođenju modela poslovnog procesa u elemente Vlade izvrsno usklađena sa stajalištem da se KPM može razviti kao nacionalni policijski model strateške razine (Phillips, 2008).

## 2. NACIONALNI OBAVJEŠTAJNI MODEL UJEDINJENOG KRALJEVSTVA

Da KPM ima važnost za policijsku službu na nacionalnoj (strateškoj) razini, prihvaća i Inspektorat policije Njezina Veličanstva (engl. *Her Majesty's Inspector of Constabulary, HMIC*). Nakon usvajanja projekta Ureda unutarnjih poslova za nacionalnu provedbu (engl. *Home Office for National Implementation*) i UŠP-a, inspiriran OVPD-om i temeljen na KPM-u, 1999. osniva se *Model* koji je dizajnirao NKOS, čime je postignuta potpuna afirmacija

OVPD-a, odnosno *Model* postaje glavno sredstvo putem kojeg se u Ujedinjenom Kraljevstvu provodi (Tilley, 2008: 147). Kao pilot-projekt, *Model* je djelovao u Engleskoj i Walesu 2000. godine. Njegova je svrha bila proizvesti idealan obavještajni model koji bi policijskim čelnicima omogućio razumijevanje te predviđanje rizika i prijetnji u cijeloj zemlji u domeni javne sigurnosti. Istraživanje, dizajn i testiranje *Modela* dovršili su policijski službenici, analitičari i obavještajni stručnjaci iz brojnih policijskih snaga i partnerskih agencija. Predstavlja prikupljenu mudrost i najbolju praksu OVPD-a (National Criminal Intelligence Service, 2000: 7). Kao izravan rezultat tog „pilotiranja“ i ispitivanja, u studenome 2002. *Model* je uključen u prvi Nacionalni policijski plan (engl. *National Policing Plan, NPP*) za 2003. – 2006. Prema NPP-u, *Model* je pokazao „spособnost poboljšanja prikupljanja, analize i upravljanja policijskim obavještajnim podacima i upravljanja policijskim razvojem“ (Home Office, 2002: para 3.21). Iako su dobrobiti *Modela* bile široko priznate, *Model* se nije dosljedno provodio u cijeloj zemlji pa je 2005. ministar unutarnjih poslova upotrijebio ovlasti prema Zakonu o reformi policije (engl. *Police Reform Act*) iz 2002. za uvođenje nacionalnih standarda.<sup>5</sup> Usvajanje *Modela* postalo je obvezno za sve 43 policije u Engleskoj i Walesu do travnja 2004. godine. Za civilne javne agencije (partnere u *Modelu*)<sup>6</sup> nije postojala niti postoji zakonska obveza usvajanja *Modela*, Kodeksa ili minimalnih standarda i, za razliku od policije, ne podliježu inspekciji. Civilne javne agencije prilikom usvajanja *Modela* moraju obuhvatiti temeljna sredstva i procese OVPD-a iz smjernica (Centrex, 2005) kako bi se osigurala relativna usklađenost i standardizacija s drugim korisnicima. Može se reći da civilne javne službe liberalnije tumače usvajanje smjernica. Upravljanje rizikom, raspodjela resursa i pregled taktika sustavi su kojima upravlja *Model*. To je podjednako slučaj bez obzira na to radi li sustav unutar osnovne jedinice zapovjedništva (engl. *Basic Command Unit, BCU*) (u daljnjem tekstu: temeljna policija) na lokalnoj razini ili se bavi prijetnjom međunarodnog kriminala. Namjera mu je standardizirati policijsku praksu i osigurati provedbu OVPD-a kao posebne paradigme. U tom slučaju, usklađenost s minimalnim standardima *Modela* nužna je za pružanje bitne strukture i okvira za osiguranje zajedničkog sustava za prikupljanje, analizu i korištenje obavještajnih proizvoda za potrebe donošenja odluka (Centrex, 2005). To je zapravo model poslovnog upravljanja u kojem su analiza podataka i kriminalistički podaci ključni za objektivni okvir za donošenje odluka koji olakšava smanjenje kriminala. Četiri glavne komponente *Modela* prikazane su na Slici 1.

Slika 1: Nacionalni obavještajni model Ujedinjenog Kraljevstva (*National Criminal Intelligence Service, 2000: 9*)

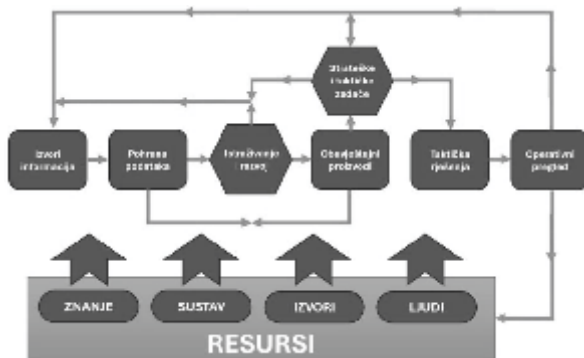


<sup>5</sup> Oni su sadržani u Kodeksu prakse nacionalnog obavještajnog modela Ministarstva unutarnjih poslova (engl. *Home Office's Code of Practice on the National Intelligence Model*) i u smjernicama za nacionalni obavještajni model (engl. *Guidance on the National Intelligence Model*) UŠP-a.

<sup>6</sup> Npr. Porezna i carinska služba (engl. *Her's Majesty Revenue & Customs, HMRC*) i Agencija za teški i organizirani kriminal (engl. *Serious Organised Crime Agency, SOCA*).

Proces postavljanja zadaća i koordinacije (u daljnjem tekstu: *proces*), obavještajno-analitički proizvodi, proizvodi znanja i proizvodi sustava osnova su za poslovanje i postizanje pozitivnih ishoda. Ilustracija koja predstavlja proces poslovanja *Modela* prikazana je na Slici 2. Taj prikaz procesa grafički ilustrira odnos *Modela* s obavještajnim ciklusom. Minimalni standardi<sup>7</sup> *Modela* izrađeni su s pomoću te mape procesa kako bi se osigurali struktura i fokus na ključnim elementima.

Slika 2: Poslovni proces Nacionalnog obavještajnog modela (Centrex, 2005: 14)



Orr smatra da „*Model* ima pravu vrijednost jer jasno ocrta sastavne dijelove obavještajnog procesa (ciklusa) i pojašnjava terminologiju koja je prečesto krivo shvaćena. Usvajanje *Modela* u cijelom Ujedinjenom Kraljevstvu osigurat će ujednačenost radnih praksi i razumijevanje obavještajnih zahtjeva što će osigurati veću učinkovitost u budućnosti“ (National Criminal Intelligence Service, 2000: 7).

*Model* je dizajniran da utječe na tri razine poslovanja (koje ne sugeriraju da kriminalci djeluju na tri razine): lokalnu, prekograničnu te teški i organizirani kriminal (National Criminal Intelligence Service, 2000: 8):

- Razina 1 (lokalni problemi) – kriminalna i druga devijantna ponašanja na koja se može utjecati lokalnim policijskim snagama. Opseg kaznenih djela u rasponu je od krađa malih vrijednosti do teških ubojstava;
- Razina 2 (prekogranična pitanja) – obično aktivnosti kriminalaca ili drugi specifični problemi koji znatno utječu na lokalne policijske i susjedne snage. Probleme mogu riješiti združene snage uz potporu npr. NKOS-a ili drugih nacionalnih resursa. Ključna su pitanja identifikacija zajedničkih problema, razmjena odgovarajućih podataka i osiguranje dodatnih resursa;
- Razina 3 (teški i organizirani kriminal) – obično djeluje na nacionalnoj i međunarodnoj razini, zahtijeva identifikaciju proaktivnim sredstvima (metodama) i odgovor prije svega putem ciljanih operacija namjenskih timova i preventivnog odgovora na nacionalnoj osnovi.

<sup>7</sup> Association of Chief Police Officers (ACPO), *National Intelligence Model, Manual of Guidance*, Wyboston, Association of Chief Police Officer, NIM Team, 2004.

Na svim razinama, procesi i priroda proizvoda zapravo su („prirodno“) identični, iako se detalji sadržaja obavještajnih proizvoda, odnosno priroda podataka razlikuju. Identičnost se namjerno ističe kako bi se proširilo razumijevanje na svim razinama (National Criminal Intelligence Service, 2000: 8-9). *Model* radi ili kao samostalni sustav za jednu razinu aktivnosti ili kao integrirani model, pri čemu na svakoj razini stupa u interakciju s ostalima kako bi najbolje identificirao probleme i njihova potencijalna rješenja (OSCE Guidebook - Intelligence-Led Policing, 2017: 68).

## 2.1. Proces postavljanja zadaća i koordinacije

*Proces* je „srce poslovnog procesa“ (Flood, 2004: 48), odnosno koncept donošenja odluka i osnovni dio *Modela*. *Proces* kao element *Modela* temelji se na proizvodnji obavještajnih proizvoda, stvarajući racionalne odluke o prioritetima, taktikama i identifikaciji čimbenika uspjeha (Herdale i Stelfox, 2008: 173). Donošenje odluka formalizirano je u *Procesu*. Grupe za postavljanje zadaća i koordinaciju (engl. *Tasking & Co-ordination Groups, TCG*) (u daljnjem tekst: grupe) zadužene su za razmatranje odgovora na prijetnje na sve tri razine. Stoga su ključne za OVPD. Razvile su ih sve policijske snage u Ujedinjenom Kraljevstvu. Bez obzira na kojoj se razini *Modela* održavaju, sastav *grupa* je fleksibilan. Obično ih vodi netko iz zapovjedne strukture (s „izvršnim ovlastima“) i sastoje se od operativnih planera, obavještajnih menadžera, istražitelja, analitičara i predstavnika partnerskih agencija koje mogu pridonijeti rješavanju problema koji ne moraju biti isključivo povezani s kriminalom. Ovisno o razini *Modela* na kojoj *grupe* djeluju, one mogu obuhvatiti sve iz širokog strateškog djelokruga policije ili partnerskih agencija (Stelfox, 2008). Glavna odgovornost *grupa* jest osigurati resurse, usmjeriti i održavati obavještajne sposobnosti. Da bi obavještajno djelovanje bilo potpuno učinkovito, potrebni su odgovarajuća sredstva i disciplina koja osigurava da obavještajne aktivnosti slijede utvrđene strateške i taktičke prioritete.

*Proces* ostvaruje svrhu trima aktivnostima: *sastancima grupa* (engl. *Tasking & Coordination Meeting*), *proizvodnjom obavještajnih proizvoda* (engl. *Production of Intelligence Products*) i *određivanjem prioriteta obavještajnog djelovanja* (engl. *Prioritise Intelligence Work*). Aktiviranje *procesa Modela* opisuje identifikacijom i korištenjem izvora podataka, koji obuhvaćaju niz informacija dobivenih prikrivenim i otvorenim djelovanjem. Zatim osigurava sredstva za bilježenje (na temelju obavještajnih zahtjeva) podataka potrebnih za rješavanje raznih policijskih problema kojima *grupe* daju prioritet, nakon čega podaci podliježu istraživanju, razvoju i analizi.

### 2.1.1. Sastanci grupa za postavljanje zadaća i koordinaciju

*Model* je istodobno model donošenja odluka menadžmenta te opis obavještajnog procesa i proizvoda. Kritični čimbenik u osiguravanju smanjenja kriminala jest proaktivna uloga menadžmenta *Modela*. Stoga su *grupe*, za agencije i partnere koje usvajaju *Model*, donositelji odluka koji određuju područja prikupljanja obavještajnih podataka, operativni fokus te usmjeravanje i raspodjelu resursa radi postizanja maksimalnog učinka. Njihova učinkovitost ovisi o kvaliteti obavještajnog djelovanja (Herdale i Stelfox, 2008). Smisao postavljanja zadaća i koordinacije jest postizanje maksimalnog učinka. Da bi se to postiglo, *grupe* moraju imati dobar uvid u stvarnu prirodu problema s kojima se suočavaju i mehanizam za donošenje odluka koji identificira prioritete i potrebne resurse. *Proces* je mehanizam, a sastanci su okosnica *procesa* (National Criminal Intelligence Service, 2000: 13).

Grupe se sastaju na sve tri razine. Sastanci tih *grupa* podijeljeni su na sastanke za strateško postavljanje zadataka i koordinaciju (engl. *Strategic Tasking and Co-ordination Meetings, STCM*) (u daljnjem tekstu: *strateška grupa*) i sastanke za taktičko postavljanje zadataka i koordinaciju (engl. *Tactical Tasking and Co-ordination Meetings, TTCM*) (u daljnjem tekstu: *taktička grupa*).

Sastanci *strateške grupe* održavaju se svakih šest mjeseci, a revidiraju svaka tri, na svim razinama. Agenda sastanaka *strateške grupe* odnosi se na: razmatranje strateških procjena (engl. *Strategic Assessments*) provedenih u okviru *Modela* kako bi se identificirali problemi s kojima se suočava područje ili agencija; postavljanje strategije za rješavanje problema (*strategija kontrole*); identificiranje obavještajnih zahtjeva potrebnih za provedbu *strategije kontrole* i određivanje prioriteta resursa potrebnih za provedbu *strategije kontrole* (Stelfox, 2008: 272). Provedba strateških zahtjeva svrha je *taktičke grupe*. Ona se sastaje svaka dva tjedna kako bi se poticalo i upravljalo operativne aktivnosti potrebne za postizanje ciljeva *strategije kontrole*.

Taktički ciljevi sastoje se od četiri elementa: ciljanje na počinitelje u skladu s prioritetima *strategije kontrole*; upravljanje žarištima kriminala i nereda; istrage zločina i incidenata za koje se može pokazati da su serijski te primjene niza „preventivnih mjera“ (npr. akcijske inicijative zajednice) (OSCE, 2017: 70). Zapravo, *taktička grupa* odlučuje hoće li reagirati reaktivno ili proaktivno. Da bi se pratilo operativna i taktička napredovanja te da bi se kontroliralo pridržavanja uputa *strateške* i *taktičke grupe*, provode se i sastanci podređene razine: sastanci obavještajnih timova (engl. *Intelligence Unit Meetings, IUMs*); dnevni sastanci menadžmenta (engl. *Daily Management Meetings, DMMs*) i koordinacijski sastanci susjednih snaga (engl. *Neighbourhood Co-ordination Meetings, NCMs*). Ti sastanci imaju vrlo ograničenu važnost za obavještajne timove (tamo gdje postoje) i istražitelje koji su usredotočeni na iznimno usko područje kriminala.

### 2.1.2. Davanje prioriteta obavještajnom radu

Strateška grupa od ključnog obavještajnog proizvoda stvara strateške procjene i postavlja *Strategiju kontrole*, čiji je sastavni dio postavljanje operativnih obavještajnih prioriteta, čime se usmjerava rad obavještajnog osoblja prema operativnim i strateškim zahtjevima. Nekoliko je ključnih točaka u određivanju prioriteta obavještajnog rada: izvori podataka podjednako su u reaktivnom i proaktivnom radu; ulaganje u prave ljude sa specifičnim ulogama iznimna je korist; prikupljanje specifičnih podataka i informacija, upravljanje podacima i analiza glavne su aktivnosti u kojima je obavještajni menadžer ključni katalizator; obavještajni rad podržavaju *proizvodi znanja* i *proizvodi sustava*. Zajedno, komponente tog procesa daju obavještajne proizvode za *grupe* i operativnu podršku (detaljnije u: National Criminal Intelligence Service, 2000: 20-23).

### 2.1.3. Proizvodnja obavještajnih proizvoda

U središtu *procesa* na svim razinama *Modela* ključni su *obavještajni proizvodi* (podaci i informacije). To su „isporučeni rezultati“ s pomoću kojih se provodi OVPD i mjeri njegov učinak u smislu smanjenja kriminalnih aktivnosti i poboljšane sigurnosti zajednice. Produkcija ključnih *obavještajnih proizvoda* moguća je samo ako postoje znanje, sustavi i analiza. Kvaliteta *obavještajnih proizvoda* ovisi stoga o stvaranju i održavanju pravih uvjeta za obavještajnu aktivnost menadžmenta. *Obavještajni proizvodi* rezultat su suradnje analitičara i



obavještajnih djelatnika u kojima se sirovi podaci prikupljaju, analiziraju i tumače te prezentiraju s preporukama o potrebnim odlukama ili opcijama djelovanja. Pristup provođenju zakona koji se temelji na obavještajnim podacima zahtijeva samo četiri ključna *obavještajna proizvoda*: strateške procjene; taktičke procjene; ciljne profile i profile problema. Osmišljena su da omoguću *grupi* postavljanje učinkovite strategije, da prate i ocjenjuju uspjeh projekata unutar četiri okvira „taktičkog izbornika“ u skladu s prioritetima strategije te kako bi istražiteljima i ostalima omogućili izvršenje učinkovitih operacija. Proizvodnja *obavještajnih proizvoda* najbolje se postiže uporabom namjenskih obavještajnih timova<sup>8</sup> (detaljnije u: National Criminal Intelligence Service, 2000: 17-18).

Jedna od vitalnih komponenti *procesa* jest stručno znanje osoblja koje pridonosi ili koristi obavještajni proces, odnosno *proizvodi znanja*. Bez toga znanja *proces* je predodređen da bude samo djelomično učinkovit. Riječ je o nizu proizvoda (nacionalnih i lokalnih) koji definiraju pravila za vođenje poslovanja i suradnju partnerskih agencija. Oni pridonose korpusu stručnog znanja u identificiranju načina funkcioniranja komponenti unutar *Modela* te njihovo pružanje mora biti dio zasebne i posebne obavještajne strategije ako se prihvati *Model* unutar organizacije. Strategija mora biti napisana jasnim i jednostavnim jezikom kako bi svima bilo razumljivo koji su potrebni obavještajni ishodi, kako se oni žele postići, zašto su potrebni, gdje se pojedinci uklapaju i čemu bi trebali pridonijeti. Pristup *proizvodima znanja* čini osoblje sposobnim za svoje uloge. Potrebno znanje razlikuje se ovisno o ulozi pojedinca i razini na kojoj se suprotstavlja kriminalu. Ta komponenta također pomaže u definiranju i razmatranju potrebnih vještina i kompetencija. Time postaje jasnije koji se standardi mogu zahtijevati od osoblja. Standardizacijom dolazi i do uklanjanja prepreka između snaga, agencija i pojedinaca, kako bi se potaknuo siguran prijenos obavještajnih podataka. Polazna točka jest osigurati da ljudi uključeni u *proces* dijele bazu znanja. Uz proizvode znanja, *proizvodi sustava* podupiru *Model* te omogućuju OVPD. Odnose se na aranžmane pristupa sustavima i objektima potrebnim za sigurno prikupljanje, snimanje, prijam, pohranu, povezivanje, analizu i korištenje podataka. Općenito, postoje tri pristupa *proizvodima sustava*: pristup sredstvima za pohranjivanje, pronalaženje i usporedbu podataka tijekom procesa istraživanja i analize (podatkovni sustavi); pristup objektima ili sustavima za prikupljanje novih obavještajnih podataka i osiguranje operativnih sigurnosnih sustava. *Proizvodi sustava* nadopunjuju *proizvode znanja* kao temeljne pokretače dobrog OVPD-a (National Criminal Intelligence Service, 2000: 24-28).

### 3. PROBLEMI NACIONALNOG OBAVJEŠTAJNOG MODELA I PRIJEDLOZI ZA POBOLJŠANJE

*Model* ima vrlo konkretnu korist za policijsku službu u pružanju jasnoće i standarda za OVPD-a. Brojne druge agencije za provedbu zakona utvrdile su da im *Model* „može“ (ali ne i mora, op.a.) omogućiti pregled obavještajnih sustava i ojačati procese donošenja odluka menadžmenta u strateške i taktičke svrhe. Međutim, pitanje usklađenosti prvi je problem koji se pojavljuje u analizi *Modela*, a u kojoj bi se analizirala potencijalna korist *Modela* bez potpune usklađenosti.

---

<sup>8</sup> Njihova proizvodnja ovisi o devet obavještajno-analitičkih tehnika i proizvoda: analiza rezultata; analiza obrazaca zločina; analiza tržišta; analiza demografskih i društvenih trendova; profili kriminalnog poslovanja; analiza mreže; analiza rizika; analiza ciljanog profila i operativna obavještajna procjena (detaljnije u: National Criminal Intelligence Service, 2000: 29-37; i Gottschalk, 2010: 48-49).

Možda jednu od najboljih, ako ne i jedinu, analizu problema *Modela*, opisao je Adrian James (profesor kriminalističkih znanosti sveučilišta u Portsmouthu) u svojem podnesku<sup>9</sup> Odboru za unutarnje poslove (engl. *Home Affairs Committee*) na upit o „Policiji za budućnost“. Važniji problemi *Modela*, s kojima bi se mogli ili se već suočavaju i kriminalističko obavještajni modeli drugih država, jesu sljedeći:

1. Održavanje prikrivenog antiintelektualizma i otvorenog pragmatizma iz prošlosti, čime se ograničava sposobnost policije da učinkovito odgovori na sve veće zahtjeve i promjenjive obrasce kriminala;
2. Zanemarivanje analitičara. Procjene obavještajnih analitičara jednostavno nemaju dovoljno velik utjecaj na donositelje odluka u policiji. Analitika se doživljava kao statusno niža i pomoćna djelatnost u policijskoj misiji;
3. Neravnoteža moći u policijskom radu koja održava jaz između obavještajnog i operativnog djelovanja.

Odbaciti zamke prošlosti (obavještajno djelovanje kao zanat), doprijeti do partnera i potencijalnih partnera na inkluzivnije načine, proaktivno tražiti, identificirati i usvajati najbolju praksu i, iznad svega, regrutirati najbolje ljude u obavještajnom svijetu te pokazati nepokolebljivu predanost njihovu kontinuiranom profesionalnom razvoju glavni su prijedlozi za učinkovit razvoj kriminalističko-obavještajne prakse, uz potporu onih koji imaju stvarni utjecaj u organizaciji.

#### 4. ZAKLJUČAK

Podrijetlo *Modela* utemeljeno je na nizu evoluirajućih inicijativa vođenih obavještajnim podacima, uključujući ciklus obavještajnih podataka prvobitno preporučeni u Baumberovu izvješću. Nakon uvođenja i očitog uspjeha policijskog modela Kent 1993. on je rekonstruiran kako bi pružio znatno širi fokus i utjecaj na poslovanje policije. *Model* je široko shvaćen kao učinkovita sinteza OVPD-a, koja u osnovi koristi obavještajne podatke za utjecaj na donošenje strateških i taktičkih odluka te raspodjelu resursa. Kao poslovni model ili proces vođen obavještajnim podacima, usklađenost s *Modelom* namijenjena je pružanju niza prednosti za korisnika, uključujući: sigurnost zajednice, smanjenje kriminala te kontrolu kriminala i nereda. Iako je jasno da je *Model* široko prihvaćen u teoriji, postojeća literatura pokazuje da je njegova provedba u praksi daleko od jednostavne. Veliki su otpori i nerazumijevanja između policijskih subjekata i partnerskih agencija, ali i briga o vlastitim interesima koji su u suprotnosti s interesima *Modela*. *Model* predstavlja ideal, stoga nije sigurno da će ikada zaživjeti punim potencijalom. Svaka empirijska studija naglašava nove izazove koji naizgled ograničavaju opseg do kojeg policijske organizacije doista slijede načela OVPD-a. Bez obzira na probleme s kojima se *Model* suočava, ostao je i dalje savršen obrazac prema kojem policije država svijeta i razne međunarodne organizacije osnivaju svoje OVPD modele. Na tragu *Modela*, sa svim problemima s kojima se suočavaju i ostali koji u razvoju svojih modela slijede obrazac, potrebno je i dalje razvijati i poboljšavati vlastite OVPD modele, tražiti najbolja rješenja sukladno sa specifičnim stanjima kriminaliteta u pojedinim državama, interesima modela država te međunarodnih organizacija, a ne interesima komponenata sustava modela OVPD.

---

<sup>9</sup> Podnesak je izveden iz autorove doktorske studije o Nacionalnom obavještajnom modelu (detaljnije u: James, A., *Police Intelligence Practice in the UK*).

## LITERATURA

1. Association of Chief Police Officers (ACPO) (1975). Report of the ACPO Subcommittee on Criminal Intelligence (Baumber report). London.
2. Association of Chief Police Officers (ACPO) (1978). Report of the ACPO Working Party on a Structure of Criminal Intelligence Officers (Pearce Report). London.
3. Association of Chief Police Officers (ACPO) (1986). Report of the ACPO Working Party on Operational Intelligence (Ratcliffe Report). London.
4. Association of Chief Police Officers (ACPO) (2004). *National Intelligence Mode: Manual of Guidance*. Wyboston, Association of Chief Police Officer, NIM Team.
5. Barlatier, J. (2020). Criminal Investigation and Criminal Intelligence: Example of Adaptation in the Prevention and Repression of Cybercrime, *Risks*, 8, 99.
6. Carter, D. L., Carter, J. G. (2009). Intelligence-led policing: Conceptual considerations for public policy. *Criminal Justice Policy Review*, 20(3), str. 310–325.
7. Centrex, National Centre for Policing Excellence (NCPE), Association of Chief Police Officers (ACPO) (2005). Guidance on the National Intelligence Model.
8. Flood, B. (2004). *Strategic aspects of the UK National Intelligence Model*, u: Ratcliffe, J. H. (ed.). *Strategic Thinking in Criminal Intelligence*. Sydney: Federation Press.
9. Grieve, J. (2004). *Developments in UK Criminal Intelligence*, u: Ratcliffe, J. (ed.). *Strategic Thinking in Criminal Intelligence*. Sydney: Federation Press.
10. Gottschalk, P. (2010). *Policing organized crime: Intelligence strategy implementation*. Boca Raton: CRC Press, Taylor&Francis.
11. Her Majesty's Inspectorate of Constabularies (HMIC) (1995). *Kent County Constabulary Performance Review Inspection*, London.
12. Herdale, G., Stelfox, P. (2008). *National Intelligence Model*, u: Newburn, T., Neyroud, P., (ur.). *Dictionary of Policing*. Cullompton: Willan Publishing, str. 173–174.
13. Home Office (HMSO) (2002). *The National Policing Plan 2003/2006.*, London.
14. James, A., Police Intelligence Practice in the UK.  
<http://researchonline.ljmu.ac.uk/id/eprint/8407/3/Police%20Intelligence%20Practice%20in%20the%20UK.pdf>.
15. John, T., Maguire, M., (2007). *Criminal intelligence and the National Intelligence Model*, u: Newburn, T., Williamson, T., Wright, A. (ur.). *Handbook of Criminal Investigation*. Cullompton: Willan Publishing.
16. Lowenthal, M. M. (2009). *Intelligence: From Secrets to Policy*, 4th ed. Washington: CQ Press.
17. Maguire, M., Norris, N. (1992). *The Conduct and Supervision of Criminal Investigations*. Research Study No. 5, London: Royal Commission on Criminal Justice, HMSO.
18. Maguire, M. (2008). *Criminal investigation and crime control*, u: Newburn, T. (ed.). *Handbook of Policing*. Cullompton. Willan Publishing.
19. Müller-Wille, B. (2004). For our eyes only? Shaping an Intelligence Community within the EU. *The European Union for Security Studies, Occasional Papers*, No. 50, <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/occ50.pdf>.
20. National Criminal Intelligence Service. (2000). *The National Intelligence Model*. London: NCIS Corporate Communications.
21. OSCE Guidebook (2017). *Intelligence-Led Policing*. Vienna: TNTD/SPMU Publication Series Vol. 13.
22. Phillips, D. (2008). *Police Intelligence Systems as Strategic Response*, u: Harfield, C., Grieve, J., MacVean, A., Phillips, D. (ur.). *Handbook of Intelligent Policing: Consilience, Crime Control and Community Safety*. Cullompton: Willan Publishing.
23. Potparič, D., Veić, P. (2020). Uporaba proaktivne kriminalističke obavještajne djelatnosti. *Policija i sigurnost*, Zagreb, godina 29., broj 4, str. 356–375.

24. Ratcliffe, J. H. (2016). *Intelligence-led Policing*. London: Routledge.
25. Stelfox, P. (2008). *Tasking and Co-ordinating Groups (TCGs)*, u: Newburn, T., Neyroud, P., (ur.). *Dictionary of Policing*. Cullompton: Willan Publishing, str. 272–273.
26. Tilley, N. (2008). *Intelligence-led Policing*, u: Newburn, T., Neyroud, P. (ur.). *Dictionary of Policing*. Cullompton: Willan Publishing, str. 146–148.

Abstract

---

**Zvonko Krajnović\*, Andrej Smolek\*\***

### **Criminal Intelligence Model of the United Kingdom**

Criminal intelligence is gaining significant importance in implementing the concept of societal security. It does not represent a revolutionary way of performing police activities. The police continue to adhere to the most important principles of leadership, community policing, problem-focused policing and analysis. In order to make policing more effective in the fight against crime, the United Kingdom Police was the first in the world to develop a model of intelligence-led policing based on the implementation of a complex, structured, and endless intelligence cycle. The functioning and effectiveness of the model are far from simple. Despite its problems, the United Kingdom's criminal intelligence model remains the perfect template on which police forces around the world and various international organisations base their criminal intelligence models.

**Keywords:** criminal intelligence model, national intelligence model, intelligence-led policing, intelligence data, business process.

---

\* Zvonko Krajnović, MA International relations and Diplomacy, Zvonko Krajnović, Croatian Armed Forces Reserve Officer, Croatia.

\*\* Andrej Smolek, MA Kinesiology, Andrej Smolek LTC, Dr. Franjo Tuđman Croatian Defence Academy, Croatia.