

KRISTIAN DRUŽETA\*, DAMJAN POTPARIČ\*\*

## Usporedba i osvrt na mogućnost primjene modela obavještajno vođene policijske djelatnosti i policijskog rada u zajednici

### *Sažetak*

Izazovi suvremenog društva i odgovor policije na zahtjeve koje svakodnevno pred njih postavljaju građani traže nove modele rada koji će učinkovito pridonijeti osjećaju i stanju sigurnosti građana. U ovom radu daje se pregled obavještajno vođene policijske djelatnosti i policijskog rada u zajednici kao modela koji mogu odgovoriti na suvremene zahtjeve potrebne razine učinkovitosti policije. Iako su takvi modeli rada prisutni više desetljeća diljem suvremenih demokratskih država, na našem prostoru konkretnije promjene i primjena počinju početkom dvijetisućitih. Glavna karakteristika obaju modela jest proaktivan pristup koji naglasak stavlja na prevenciju, za razliku od reaktivnog i represivnog modela rada koji se bavi posljedicama, a sve s ciljem uravnoteženja reaktivno-intervencijskog rada koji znatno obilježava rad policije te proaktivno-preventivnog pristupa sprječavanja i otkrivanja kriminaliteta i drugih oblika devijantnog ponašanja. Nakon uvoda u radu se pobliže objašnjava model obavještajno vođene policijske djelatnosti, a koja proizlazi iz kriminalističko obavještajne djelatnosti gdje do izražaja dolazi upravljanje podacima i informacijama. Na to se nadovezujemo opisom modela policije u zajednici, gdje su kontakt-policajci, ali i redovne ophodnje važni čimbenici uspjehnosti programa prevencije i proaktivnog pristupa koji čine okosnicu obaju modela rada. Kako bi sve to bilo učinkovito i primjenjivo, potrebna je nova paradigma u upravljanju. Na kraju se skreće pozornost na važnu ulogu jedinica lokalne samouprave koje su, svaka za sebe, određene lokalnim specifičnostima, a policiji predstavljaju izazov da odgovori na zahtjeve te specifičnosti u odnosu na svoj centralizirani sustav.

**Ključne riječi:** obavještajno vođena policijska djelatnost, policija u zajednici, proaktivan pristup, prevencija, lokalna samouprava.

---

\* Kristian Družeta, mag. cin, viši stručni suradnik za zaštitu, redarstvo i komunalnu prevenciju, Grad Pula – Pola, student Poslijediplomskog specijalističkog studija Kriminalističko istraživanje na Pravnom fakultetu u Rijeci, doktorand na Fakultetu primijenjenih društvenih znanosti, Nova Gorica, Slovenija.

\*\* dr. Damjan Potparič, sekundirani policijski službenik Republike Slovenije u Generalnom tajništvu INTERPOL-a u Lyonu, Slovenija.

## 1. UVOD

Statistički pokazatelji stanja sigurnosti, postotak otkrivenih kaznenih djela, razriješenost kaznenih djela ili postotak presuda kojima se osuđuju počinitelji kaznenog djela nije ono što među građanima potiče stvaranje povjerenja prema policiji i potrebnu razinu sigurnosti koju od policije očekuju.

Nezadovoljstvo radom policije nije ništa novo. Još u tzv. profesionalnom razdoblju početkom XX. stoljeća bilo je prisutno nezadovoljstvo represivnom i neučinkovitom policijom. Zbog toga je policija bila prinuđena na odgovarajući način odgovoriti na pozive građana za pomoć, i to velikim promjenama u organizaciji policije i njezinu djelovanju (Borovec i sur., 2018). To razdoblje karakteriziraju profesionalna udaljenost i tradicionalni model rada, gdje je policija agencija koja provodi zakon i stoji između zajednice i kriminala. Nakon toga uslijedilo je razdoblje promjena u radu policije potaknuto povećanjem razine svijesti o ljudskim pravima.

Dok se radilo prema prethodnom modelu „zaštitnika od zločina“ i tzv. tanke plave linije između građana i kriminalaca, dolazilo je do sukoba policije i zajednice, što se negativno odražavalo na ugled policije. To je dovelo do razvoja novih programa kojima je bio cilj poboljšati odnose između zajednice i policije te stvoriti aktivnu suradnju građana i snaga sigurnosti. Osim navedenog prioriteta poboljšanja odnosa sa zajednicom, razvijali su se programi odnosa s javnošću, ali ono što uvelike karakterizira to razdoblje jesu programi prevencije kriminaliteta. Tu dolazi do znatnog preokreta u politici suzbijanja kriminaliteta spoznajom da se mjerama kaznene politike ne mogu postići željeni ciljevi, nego da se policija mora okrenuti suradnji s građanima (Borovec i sur., 2011). Takve su promjene bile važne za društva u kojima su već bile prisutne potrebne demokratske promjene i događale su se 80-ih i 90-ih godina XX. stoljeća u državama kao što su Francuska, Njemačka, Sjedinjene Američke Države i Engleska. U to se vrijeme policija preoblikuje u javnu službu koja postoji sa svrhom služenja građanima.

Vrijeme je to početka „**Policije u zajednici**“, što je poznato u engleskom govornom području kao Community Policing ili Proximity Policing, u njemačkom kao Bürgernahe Polizei te u francuskom kao Police de proximité. Vrijeme je to kada policija postaje bitna za zajednicu, a prevencija kriminaliteta postaje jednako važna za zajednicu i policiju. Sve je potkrijepljeno novim teorijama i modelima kao što su „Model socijalne kontrole“ (Ferraro, 1995; Gabriel i Greve, 2003), „Model socijalne integracije“ (Hartnagel, 1979, prema Franklin, Franklin i Fearn, 2008), i/ili „Teorija obranjivog prostora“ (Newman, 1996) te „Teorija razbijenog prozora“ (Wilson, Kelling, 1982 prema Giddens, 2007), a ističe se da su građani i lokalna zajednica bitni čimbenici sigurnosti koja ne treba biti isključivo u rukama policije i pravosuđa. Potaknut je proaktivni pristup rješavanju problema u društvu koji proizlazi iz javnog nereda i devijantnog ponašanja, pri čemu model policije u zajednici nastoji uravnotežiti potrebu reaktivno-intervencijskog rada policije i proaktivno-preventivnog pristupa sprječavanja problema.

Sve to dovelo je do promjene načina ostvarenja ciljeva policijskog rada gdje Borovec (2013, str. 10) zaključuje „... kako su policiji u zajednici prioriteta ključnih policijskih zadaća - nadzor kriminaliteta, očuvanje reda i pružanje usluge - ostali uglavnom nepromijenjeni. Međutim, temeljna razlika očituje se u činjenici kako to policija više ne nastoji ostvariti sama, već poticanjem suradnje s građanima.“

Naravno, kao što je prije navedeno, preduvjet za takav pristup jest demokratsko društvo

te se na našim prostorima takav model rada, gdje je policija odgovorna zajednici, počeo uobličavati početkom XXI. stoljeća. Osim demokratskih promjena u društvenom kontekstu, promjene unutar policije unijele su i menadžersku kulturu koja je obilježila to četvrto razdoblje koje karakterizira kultura projektnog modela rada i policije u zajednici (Carter, 2004; Mastrofski, 2007 sve prema Borovec i sur., 2018).

Integracija projekta „Policija u zajednici“ zahtijevala je drugačiji pristup u odnosu na tradicionalni rad policije. Istodobno s integracijom, odvijale su se i društvene promjene, kao i novi sigurnosni izazovi na globalnoj i lokalnoj razini. Došlo je do otvaranja granica, nezakonite migracije, međunarodnog organiziranog kriminaliteta, globalnog terorizma i novih prijetnji iz kibernetičkog prostora. Odgovor sustava na nove prijetnje često nije jednake brzine i učinkovitosti u odnosu na očekivanja javnosti. Potreba za povećanjem učinkovitosti s uobičajeno ograničenim materijalnim resursima i ljudskim potencijalima dovodi do važnosti menadžerskog upravljanja i operacionalizacije poslovnog modela upravljanja policijom.<sup>1</sup>

Te okolnosti dovele su do razvoja **kriminalističko obavještajne djelatnosti, koja je kulminirala modelom obavještajno vođene policijske djelatnosti, gdje se stavlja veći naglasak na proaktivan odgovor sprječavanja i otkrivanja kriminaliteta** (engl. *Intelligence Led Policing – ILP*) rada policije (Guidetti, 2006). Prema Carteru (2021), model obavještajno vođene policijske djelatnosti nadogradnja je na prije spomenuti model „Policije u zajednici“ jer se oba modela temelje na informacijama koje prikuplja policija. Danas oba modela više ne predstavljaju novost u radu policije, ali se „na području jugoistočne Europe suočavaju sa sporom i teškom implementacijom novoga načina rada, gdje i dalje prevladava reaktivna uporaba kriminalističko obavještajne djelatnosti“ (Potparič i Veić, 2020, str. 357). Uzrok otežane implementacije mogli bismo potražiti u nerazumijevanju obaju modela, prevladavanju reaktivnog pristupa, a kod obavještajno vođenih policijskih djelatnosti uzrok dodatno možemo pronaći kod „nedostatnog razumijevanja suštine kriminalističko obavještajne djelatnosti i Obavještajno vođene policijske djelatnosti, nepotpune terminologije i nedostatnog zakonskog uređenja“ (Potparič i Veić, 2020, str. 371).

U nastavku ovoga rada bliže ćemo opisati svaki od navedenih suvremenih modela rada policije i određene međusobne usporedbe te dodatno skrenuti pozornost na važnost daljnjeg unaprjeđenja rada policije, što građanima i lokalnoj zajednici može donijeti potrebnu razinu stvarne i percipirane sigurnosti, a kroz decentralizaciju poslova javne sigurnosti, uvažavajući odredbe Europske povelje o lokalnoj samoupravi i uz razumijevanje da su lokalne jedinice jedne od glavnih temelja svakog demokratskog sustava.

## 2. POLICIJSKI RAD U ZAJEDNICI

Iako je policijski rad u zajednici „stariji“ po modelu uvođenja novih koncepata, on nadopunjuje model **obavještajno vođene policijske djelatnosti**, a koja proizlazi iz kriminalističko obavještajne djelatnosti. Policijsko djelovanje usmjereno prema zajednici, kao odmak od tradicionalnog načina policijskog rada, implementira se u društvima gdje je važan

---

<sup>1</sup> Ratcliffe (2016) napominje da ne možemo očekivati da će porezni obveznici biti spremni neograničeno plaćati povećanje broja policajaca, koji u tradicionalnim policijskim modelima predstavljaju odgovor na rastući kriminal. Brojke pokazuju da su se između 1960. i 1990. policijske snage u Engleskoj i Walesu povećale za 75%, a službeno registrirani kriminal za 500%. S druge strane, u Sjedinjenim Američkim Državama policijske snage povećale su se za 100%, a registrirani kriminal za 300% u istom razdoblju.

naglasak na ljudska prava, što znači i jake demokratske odnose u državi. U takvom odnosu policija dobiva zaštitnu ulogu uz onu tradicionalno nadzornu funkciju. Zaštitna uloga očituje se, među ostalim, i preventivnim aktivnostima, odnosno brigom za građane te policiju u zajednici izjednačava s demokracijom na djelu (Borovec, 2013). Model policije u zajednici predstavlja filozofiju koja je „namijenjena poboljšanju odnosa policije i građana stvaranjem i uspostavljanjem suradničkog odnosa između ljudi koji žive i rade u zajednici i lokalne policije, pri čemu je policija katalizator za rješavanje problema u zajednici“ (Rogers, 1998, prema Borovec, 2013, str. 26).

Poslovni model, operacionaliziran kroz kriminalističko obavještajni pristup u radu policije, i koncepti rada okrenuti zajednici pokazatelji su napuštanja tradicionalnog načina rada u okviru kojeg se policija definira kao klasična agencija za provedbu zakona i represivnih mjera radi kontrole građana. Naravno da deklarativno promicanje novih načina rada policije nije dovoljno za implementaciju takvog rada u svakodnevni život jer to traži znatne strukturne promjene u samoj organizaciji, ali i promišljanju ključnih ljudi i donositelja odluka u sustavu javne sigurnosti.

Policijski rad u zajednici karakterizira međusobni odnos povjerenja između policajaca i članova zajednice kroz partnerstvo u zajednici i rješavanje problema detektiranjem sigurnosnih problema te razvojem i implementacijom rješenja za te probleme (Ministarstvo pravosuđa SAD-a, 2012, prema Potparič i Wilson, 2013). Problem na koji tu često nailazimo jest što interesi zajednice nisu uvijek jednaki kao i interesi tradicionalnog rada policije. Odnosno, kao što navode Potparič i Wilson (2013, str. 118), „primarni cilj rada policije u zajednici je identifikacija i rješavanje problema u zajednici, možemo shvatiti da strategija policije u zajednici nije uvijek optimalan odgovor na teški i organizirani kriminal. Ozbiljan i organizirani kriminal obično je nevidljiv u zajednici, a članovi zajednice često nisu ni svjesni njihove prisutnosti.“ To proizlazi iz toga što je glavni cilj tradicionalne policije borba protiv kriminala, a policijske aktivnosti u okviru policije u zajednici uglavnom su usmjerene na poboljšanje kvalitete života u zajednici (Meško i sur., 2007). Ono što je ovdje karakteristično jest da poboljšanje kvalitete života često ne znači borbu protiv kriminala kao kaznenih djela, nego je to češće „borba“ protiv devijantnog ponašanja. Moguće je da ovdje dolazi do nerazumijevanja toga da prevencija dugoročno znači uočavanje devijantnog ponašanja kao socijalno patološke pojave koja kroz delinkvenciju (kaznjive radnje) dovodi do počinjenja kaznenih djela, što čini uzak interes tradicionalnog rada policije. Jedna od mogućih prepreka jest očekivanje brzih rezultata, a prevencija to ne čini. Brzi rezultati od policije se očekuju kod razrješavanja kaznenih djela i otkrivanja počinitelja kriminala. Tu dolazimo do toga da policija nerijetko teško odgovara na oba zahtjeva zajednice. Odnosno, članovi zajednice obično su uvjereni da je glavna odgovornost policije sprječavanje i borba protiv kriminala, ali oni isto tako očekuju od policije da se najviše bavi vidljivim devijantnim radnjama (Meško i sur., 2007).

Model policije u zajednici donosi promjene na razini stavova, vjerovanja, vrijednosnog sustava i samog identiteta, takve se promjene očekuju ne samo među policijskim službenicima, nego među svim građanima i društvom u cjelini. Za sve je to potrebno mnogo vremena jer samo ponašanje možemo promijeniti relativno brzo, ali očekivane strukturne društvene i kulturološke promjene koje donosi model policije u zajednici možemo očekivati samo uz više vremena i napora. Policija u zajednici model je čiji se pozitivni rezultati ne mogu odmah primijetiti, ali imaju dugoročno obilježje (Cajner Mraović i sur., 2003). Za policiju u zajednici, „ključni je izazov oživjeti davnu ideju o tomu kako su oni koji žive na nekom području

odgovorni za kvalitetu života na tom području“ (Cajner Mraović i sur., 2003, str. 53). Prema Borovec (2013), uloga policije u tomu jest razmjena informacija, poticanje suradništva i dokazano djelovanje u interesu građana pojedinaca i zajednica, a sve tako da policija u zajednici prestaje biti isključivo policijski projekt, nego prerasta u projekt cijele zajednice u koju vraća duh zajedništva. Kao što vidimo, termin „informacija“ javlja se kao ključan čimbenik, što nam je poznato i iz obavještajno vođene policijske djelatnosti. Sve s ciljem i očekivanjima da koncept policije u zajednici dovede do veće učinkovitosti u prevenciji kriminaliteta, prepoznavanju i rješavanju različitih problema u zajednici te suzbijanju javnog nereda, devijantnih oblika ponašanja i straha građana od kriminala (Borovec, 2013). To nam donosi novi potencijal koji, partnerstvom policije i građana, omogućuje pristup podacima i informacijama, čijom analizom možemo pridonijeti prevenciji kriminala i odvratanju od kriminala (Carter, 2021). Jedan od bitnih čimbenika u ostvarenju tog cilja jest policijski službenik koji je u kontaktu s građanima. Zadaća tog policijskog službenika jest da djeluje preventivno, dok ostali policijski službenici i nadalje postupaju uglavnom na pozive građana, zadržavajući tako visoku razinu interventne sposobnosti policije (Borovec, 2013).

Prisutnost policijskog službenika na terenu i stalni kontakt s građanima može omogućiti veći broj i bolju vrstu informacija koje policajac kao pojedinac i policija kao institucija primaju od građana. Cilj je da policijski službenici postanu integralan dio društvene zajednice, što od njih iziskuje da grade i održavaju suradnički odnos s lokalnom zajednicom (Borovec, 2013). Informacija je ključna poveznica između koncepata kriminalističko obavještajnog rada i policijskog rada u zajednici.

### 3. OBAVJEŠTAJNO VOĐENA POLICIJSKA DJELATNOST

Obavještajno vođena policijska djelatnost, koja je bila službeno prihvaćena na kolegiju glavnog ravnatelja hrvatske policije kao osnovni model policijskog rada 2007. (Kralj, 2018), temelji se na ideji da je primarna zadaća policije sprječavanje i otkrivanje kriminaliteta, a ne odgovaranje na već počinjena kaznena djela (Guidetti, 2006).

Obavještajno vođena policijska djelatnost, koja proizlazi iz kriminalističko obavještajne djelatnosti, predstavlja „poslovni model“. Takav novi model koji je vođen poslovnom logikom i projektnim načinom razmišljanja policiji daje nove i veće prilike za uspjeh jer je „očigledno da policija sama ne može riješiti mnoge probleme kriminaliteta i javnog nereda, ali da u partnerstvu s drugima koji imaju vlastite resurse na raspolaganju – vrijeme, novac, stručnost, ideje, energiju, opremu i još mnogo toga – možda može“ (Kennedy, 1993, str. 7).

To nas dovodi do modela rada policije koji treba dovesti do sprječavanja počinjenja kaznenih djela na temelju prevencije i proaktivnosti policije. Ovdje je bitno razumjeti da je, zbog važnosti za kvalitetu života, kontrola kriminaliteta jedna od primarnih zadaća svake vlade (Goudriaan, 2006).

Kontrola kriminaliteta obuhvaća njegovo sprječavanje (prevenciju) te otkrivanje i sankcioniranje (represiju). Cajner Mraović i sur. (2003, str. 76) prevenciju kriminaliteta definiraju „kao ukupnost svih državnih, privatnih i drugih mjera i aktivnosti usmjerenih na sprječavanje činjenja kaznenih djela i smanjenje posljedica kaznenih djela (materijalnih, psihičkih i fizičkih).“ Definicija prema Europskoj mreži za prevenciju kriminaliteta (EUCPN) glasi: „... prevencija kriminaliteta obuhvaća sve mjere kojima se smanjuje ili na drugi način pridonosi kvantitativnom i kvalitativnom smanjenju kriminaliteta i osjećaja nesigurnosti kod

građana, bilo kroz izravno odvrćanje od kriminalnih aktivnosti ili kroz politiku i intervencije osmišljene u cilju smanjenja potencijala za kriminal i uzroke kriminaliteta. To uključuje rad Vlade, nadležnih vlasti, agencija za kazneno pravo, lokalnih vlasti, udruga stručnjaka, privatnoga, dragovoljačkog i civilnog sektora, znanstvenika i javnosti, potpomognutih medijima“ (MUP i OSCE, 2005, str. 4–5).

Iz ovoga jasno proizlazi važnost i uloga **obavještajno vođene policijske djelatnosti** kao novog proaktivnog pristupa, čija je primarna zadaća sprječavanje i otkrivanje kriminaliteta.

Također, potrebno je prepoznati dvije razine kriminalističko obavještajnih poslova, a to su taktička i strateška razina. „Taktički poslovi su potpora koju kriminalističko obavještajni odsjek daje operativnim odsjecima ili istražiteljima za vrijeme trajanja istrage. Strateški poslovi pružaju pregled doseg a i dimenzija kriminalnih aktivnosti, kako bi pomogao u razvoju politike policijskih poslova usmjerene na pružanje učinkovitih strategija suzbijanja kriminalnog ponašanja na društvo“ (Bevanda, 2009, str. 49).

Prema poslovnom modelu, kao što smo prije naveli, „policija je vladina agencija kojom se upravlja po poslovnim principima na način da se ograničeni resursi koji joj stoje na raspolaganju, na najbolji mogući način iskoriste za rješavanje sigurnosnih izazova (policija orijentirana rješavanju sigurnosnih problema)“ (Virginia Department of Criminal Justice Services, 2013, prema Borovec i sur., 2018, str. 16). Potparič i Veić (2020) kriminalističko obavještajnu djelatnost definiraju kao policijsku djelatnost kojoj je cilj zakonito prikupljanje podataka i informacija iz svih raspoloživih izvora te njihovo analiziranje zbog osiguravanja operativnih i strateških kriminalističko obavještajnih informacija. Iz te definicije jasno proizlazi da je u kriminalističko obavještajnom modelu najvažnije upravljanje podacima i informacijama.

Izvori podataka i informacija mogu biti različiti, od otvorenih (javnih), zatvorenih, razgovora s osumnjičenicima, do korištenja informatora ili analiza prijavljenog kriminaliteta. Jasno je da, u odnosu na tradicionalan model rada policije, taj način rada zahtijeva nove specijalizirane službe i policijske službenike koji će primjenom novih alata i informatičkih programa analizirati podatke i informacije važne za donošenje strateških odluka i rješavanje konkretnih sigurnosnih problema. Kriminalistički analitičari ovdje igraju bitnu ulogu jer rukovoditeljima pružaju informacije važne za strateško upravljanje, a operativnim timovima za vođenje kriminalističkih istraživanja ili prevenciju, odnosno rješavanje bilo kojeg sigurnosnog problema (Ratcliffe, 2008). To nije bilo kakva informacija. Prema Potpariču i Veiću (2020, str. 361), „kriminalističko (obavještajne) informacije, moraju sadržavati znanje koje će policijskim rukovoditeljima kao donositeljima odluka omogućiti takvo razumijevanje da mogu bez problema poduzeti (predložene) mjere.“

Nadovezujući se na navedene dvije razine poslova, stratešku i operativnu, ovdje možemo uputiti na dva osnovna tipa kriminalističke analitike, strategijsku i operativnu (taktičku). „Mada definicije svake od ovih analitičkih funkcija variraju, općenito, operativna analitika usmjerena je na utvrđivanje problema s kriminalitetom u cilju usmjeravanja operativnih postupanja (odgovora) kao što su to npr. vrlo vidljive policijske ophodnje, dok strateška analitika pruža dugoročniju, detaljniju analizu problema i njihovih uzroka kako bi omogućila strateške intervencije, predviđanje kretanja kriminaliteta i primjenu strategija za redukciju kriminala“ (Kralj, 2018, str. 57). S obzirom na to da obavještajno vođena policijska djelatnost proizlazi iz poslovnog modela, a poslovni modeli podrazumijevaju određene projekte te upravljanje resursima ka ostvarenju poslovnih ciljeva, tako i obavještajno vođena djelatnost policije traži stvaranje timova, operativnih projektnih timova, koji kaznenim

djelima pristupaju kao svojevrsnom projektu, a organiziranje procesa kriminalističkog istraživanja po projektnom principu. Dakle, sukladno s utvrđenim prioritetima, kao što navode Borovec i sur. (2018, str. 17), „za svako kazneno djelo priprema se plan projekta koji obuhvaća sve raspoložive informacije o određenom kaznenom djelu, raspoložive ljudske, tehničke i operativne resurse, konkretnu dodjelu zadataka i plan operativnih mjera i radnji koje se u konkretnom istraživanju kaznenog djela moraju poduzeti.“

Ono što bi za kraj ovdje valjalo istaknuti jest da se kriminalističko obavještajna djelatnost u svojoj osnovi razvila iz klasične civilne i vojne obavještajne djelatnosti. Prema Potpariču i Veiću (2020, str. 359), „ključna je razlika između obavještajne djelatnosti i kriminalističko obavještajne djelatnosti u tome što obavještajna djelatnost prikuplja i analizira informacije s ciljem stvaranja obavještajne informacije koja omogućuje donošenje odluka na temelju logičnih zaključaka; a za kriminalističko obavještajnu djelatnost je značajno da su kriminalističko obavještajne informacije usmjerene na pribavljanje dokaza koji omogućavaju kazneni progon.“ Dakle, iz navedenog proizlazi da je ključna razlika produkt obavještajne djelatnosti, koji u kriminalističkoj obavještajnoj djelatnosti predstavlja dokaz koji se može koristiti u sudskom postupku.

#### **4. USPOREDBA KLJUČNIH DIMENZIJA POLICIJSKOG RADA U ZAJEDNICI I OBAVJEŠTAJNO VOĐENE POLICIJSKE DJELATNOSTI**

Novi koncepti rada policije traže znatnu promjenu kod onih koji ga žele implementirati u svoj rad, kao i od cijele društvene zajednice koja bi trebala ostvariti sve moguće dobrobiti novih paradigmi policijskog rada. Navedena dva koncepta, koji su predmet ovoga rada, iako neki autori tvrde da su kompatibilni (Carter, 2009; Clarke 2006), imaju određene različitosti u odnosu na razinu djelovanja (strateška i taktička ((lokalna)), hijerarhijski fokus u usmjeravanju djelovanja, usmjerenost djelovanja i interes djelovanja. Ono što povezuje oba koncepta jest nov način rada koji traži promjene svih uključenih osoba.

Ako uspoređujemo orijentaciju i fokus djelovanja, možemo prepoznati da je model policije u zajednici orijentiran na lokalne zajednice i četvrti, a model obavještajno vođene policijske djelatnosti više je orijentiran na kriminalne skupine, česte i ozbiljne prijestupnike, borbu protiv terorizma i ekstremnog nasilja te radikalizaciju. Daljnjom usporedbom hijerarhijskog fokusa uviđamo da se potrebe djelovanja kod policije u zajednici utvrđuju od građana (korisnika usluga) prema donositeljima odluka u policiji (pružatelji usluga) – „odozdo nagore“ (engl. *bottom-up*). Za razliku od tog pristupa, kod obavještajno vođene policijske djelatnosti hijerarhijski je fokus „odozgo nadolje“ (engl. *top-down*). To nas je zapravo dovelo do toga da se prioriteti rada utvrđuju na višim razinama upravljačkih struktura i donositelja odluka koje se temelje na kriminalističko obavještajnim informacijama. Drugim riječima, kod modela policije u zajednici prioriteti u radu određuju se prema potrebama konkretne zajednice. Zajednička karakteristika jednog i drugog modela jest proaktivan pristup utemeljen na prevenciji. Dodatna poveznica navedenih modela jesu informacije, odnosno prikupljanje podataka i informacija koje mogu biti važne za rad policije u cjelini.

Policijski službenici koji svoje poslove obavljaju u kontaktu sa zajednicom predstavljaju „oči i uši“ policije na prostoru lokalne zajednice. Oni svojom prisutnošću na terenu „vladaju“ prostorom. Kako bi to ostvarili, policijski službenici za kontakt sa zajednicom moraju biti uvježbani i educirani za prikupljanje, dostavljanje podataka i informacija

policijskim službenicima koji provode obradu podataka i stvaranje korisnih informacija za rad policije u obavještajnom ciklusu (Žaberl, 2004). Kombiniranje koncepta rada policije u zajednici i koncepta obavještajno vođene policijske djelatnosti mogu uvelike pridonijeti povećanju znanja o problemu, omogućujući nam odabir najprikladnije mjere (Potparič i Wilson, 2013). Pri tome treba biti i oprezan jer kada kombiniramo različite strategije, treba uzeti u obzir činjenice da strategije imaju različite ciljeve, sudionike, načine rada i prioritete (Tilley, 2008). Ipak, možemo zaključiti da je koncept obavještajno vođene policijske djelatnosti najučinkovitiji kada se dopuni raznim drugim strategijama (Baker, 2009), a moguća kvalitativna dopuna je na temelju koncepta policija u zajednici.

Ono što za kraj možemo konstatirati i zapitati se jest: je li ovdje zaista riječ o novim modelima? S aspekta „Policije u zajednici“, možemo navesti da je još 1998. u Hrvatskoj pokrenut projekt „Moj pozornik u mojem kvartu“ za koji bismo mogli ustvrditi da je prethodnik projekta „Policija u zajednici“ koji se provodi od 2003. (Cvrtila, 2010). Taj je podatak za sada samo informativan, ali treba poslužiti za promišljanje je li za uspješnost određenih novih projekata ključno kako ih implementirati u sustav ili ih je dovoljno samo teorijski razraditi? Autor Željko Cvrtila (2010) tvrdi: „Smatram da je projekt 'Policije u zajednici' u pravilu odlično zamišljen, teorijski temeljito pripremljen, prije svega na stranim iskustvima, ali vrlo loše implementiran u postojeći hrvatski policijski sustav. To je uobičajena hrvatska boljka - s odličnim propisima i lošom primjenom.“

Dvadeset godina nakon pokretanja projekta „Policija u zajednici“ potrebno je zapitati se kolika je stvarna uspješnost i je li koncept zaživio u praksi? Taj dio teksta prelazi temu rada, ali dobro je promisliti o iznesenim tvrdnjama autora. Za sam kraj, a prije zaključka, potrebno je dati kratki osvrt na važnost lokalne samouprave u prihvaćanju i implementaciji novih modela, a posebice modela policije u zajednici.

## **5. LOKALNA SAMOUPRAVA KAO ČIMBENIK USPJEŠNOSTI NOVIH KONCEPTA RADA POLICIJE**

Osnovno pitanje koje se nameće kod implementacije novih koncepata rada policije (poput koncepata obavještajno vođene policijske djelatnosti i policije u zajednici) jest specifičnosti lokalnih sredina i centraliziran sustav policije. Često je strogo centraliziran sustav upravljanja i određivanje prioriteta „odozgo nadolje“ golema prepreka u uspješnosti implementacije i ostvarenja zadanih ciljeva koje bi novi koncepti trebali ostvariti, a kao što navode Borovec i Dunaj (2022), hrvatska policija je centralizirana. Specifične potrebe lokalne zajednice, kao i specifičnosti kriminalnog okruženja, traže specifičan pristup u rješavanju tih problema, ali i zadovoljavanju potreba koje proizlaze iz lokalne zajednice („odozdo nagore“).

Pristup u kojem bi potencijalni kandidat za načelnika policijske postaje ili policijske uprave plan i program rada predstavljao predstavničkom tijelu lokalne samouprave, koje bi imalo konačnu riječ u izboru rukovoditelja policijskih poslova na lokalnoj razini, može se činiti neostvariv ili barem futuristički. Iako taj model nije stran te se provodi u nekim demokratskim društvima, za naše okruženje donekle izgleda neostvariv. Jedan od mogućih problema takvog sustava jest svijest ključnih ljudi i donositelja odluka te članova predstavničkih tijela lokalne samouprave. Koliko to može biti izazovno, može se vidjeti iz primjera Vijeća za prevenciju kriminaliteta (u daljnjem tekstu: VPK) čiji rad nije ujednačen, što je vidljivo iz (ne)postojanja strateških dokumenata. Tako pojedine jedinice lokalne samouprave (npr. Split, Zagreb, Varaždin) imaju planske i strateške dokumente koji određuju



rad VPK-a, dok znatan broj drugih svoj rad temelji na eventualnim zaključcima sjednica VPK-a i usmenim dogovorima članova VPK-a, što dovodi do zaključka da se rad temelji na kratko-ročnim planovima i neujednačenom radu (Pakšić, 2022).

Prisjetimo se da su na temelju strategije „Policija u zajednici“ u Hrvatskoj na razini lokalnih zajednica oformljena tijela koja imaju zadaću okupljanja svih dionika koji provode programe prevencije, kao i svih drugih zainteresiranih pravnih i fizičkih osoba. To je u skladu sa zaključkom Sargeant (2012) da policija prepoznaje ulogu građana u suzbijanju i prevenciji kriminala i nastoji uključiti stanovnike zajednice u društveno uređenje. U Republici Hrvatskoj navedena tijela najčešće se nazivaju Vijeće za prevenciju kriminaliteta, ali koriste se i drugi nazivi kao što su Vijeće za komunalnu prevenciju, Savjet za građansku prevenciju, Vijeće za prevenciju i suzbijanje svih oblika devijantnog ponašanja te Vijeće za prevenciju kriminaliteta i javnog reda (Pakšić, 2022).

Riječ je o iznimno važnoj aktivnosti lokalne zajednice koja ima ili može imati golem utjecaj na kvalitetu života građana, a posebice na razini urbanih sredina. Suvremeni gradovi, kao urbane sredine, predstavljaju mjesta napretka, inovacija i mogućnosti, ali istodobno su i urbani prostori gdje se manifestiraju različiti sigurnosni problemi, od kriminala i nasilja, preko ugrožavanja životne sredine i kvalitete života do nejednakosti i siromaštva (Parušić, 2019). Potrebno je razumjeti da prevencija kriminaliteta može biti učinkovita samo ako se temelji na konkretnom stanju na nekom području, da je usmjerena na lokalnu zajednicu i da potiče zaštitne čimbenike (Borovec, 2013; Cajner Mraović i sur., 2003).

Ovaj kratki podsjetnik na ulogu VPK-a, kao i važnost lokalne samouprave, ima za cilj potaknuti promišljanje o smjeru novih modela rada policije, ali i upotrebi svih onih alata koje već sada posjedujemo. S aspekta obavještajno vođenog policijskog rada, to mogu biti djelatnici u privatnoj zaštiti ili službenici jedinica lokalne samouprave koji rade kao ovlaštene službene osobe gradskih ili općinskih redarstava. Prikupljanje podataka i informacija te njihovo korištenje u prevenciji kriminaliteta nije toliko novo znanje koliko je spoznaja da bez kvalitetne informacije ne postoje snage sigurnosti koje mogu primjereno odgovoriti izazovima suvremenog društva i novih tehnologija. Onaj korak ispred snaga sigurnosti koji su kriminalci oduvijek imali sada je još izraženiji, a neki od alata koji mogu pomoći da se dužina tog koraka skрати jesu koncept „Policija u zajednici“ i model obavještajno vođene policijske djelatnosti. Ključno je pitanje je li sustav spreman na taj korak koji će skratiti korak kriminala?

## 6. ZAKLJUČAK

Obavještajno vođena policijska djelatnost i policija u zajednici predstavljaju nove suvremene modele rada policije. Nove samo zbog toga što predstavljaju drugačiji rad u odnosu na onaj tradicionalni. Danas više i nisu novi oblik rada jer je prošlo mnogo godina od početka implementacije takvog oblika rada u policijski sustav. Bitno je razumjeti da takvi novi koncepti rada policije zahtijevaju golemu promjenu kod onih koji ga žele implementirati u svoj rad, kao i od cijele društvene zajednice koja bi trebala ostvariti sve moguće dobrobiti novih paradigmi policijskog rada. Koliko uspijevamo u tome, moglo bi se promotriti kroz formalne ustrojstvene jedinice policije, kao i analizom rada u odnosu na reaktivna postupanja te proaktivan i preventivan pristup.

Dodatni izazov svemu tome predstavljaju demokratizacija društva i decentralizacija javne uprave koja bi trebala pridonijeti većoj učinkovitosti i odgovoru na specifične potrebe lokalne zajednice. To je bitno razumjeti jer sigurnost zajednice nije isključivo u rukama

policije i pravosuđa, nego su građani i lokalna zajednica bitni čimbenici, a potrebe se razlikuju na mikrorazini različitih urbanih i ruralnih područja. Iako kod obavještajno vođene policijske djelatnosti i policije u zajednici govorimo o novim modelima rada, oni imaju određene različitosti.

Studije provedene u Ujedinjenom Kraljevstvu (John i Maguire, 2004; Kleiven, 2007) pokazale su da neusklađenost između modela obavještajno vođene policijske djelatnosti i modela policije u zajednici prouzročuje zanemarivanje informacija iz zajednice i znatno utječe na identifikaciju prioriteta u državi. Paradoksalan učinak u praksi jest da prioriteta identificirani u okviru odgovornosti policije nisu usklađeni sa stvarnim brigama i problemima zajednice. Zato je nužno utvrđivanje prioriteta u lokalnoj zajednici preko rada policije u zajednici, koje treba uzeti u obzir u procesu izvođenja kriminalističko obavještajne djelatnosti.

Osim toga, potrebno je utvrditi stvarno stanje i ostvarenje projekta „Policija u zajednici“ jer rezultati istraživanja „Osvrt na dosadašnji rad kontakt-policajaca Policijske uprave zagrebačke“ (Valenta i sur., 2018) koji su provedeni na području PU zagrebačke, upućuju na mogućnost unaprjeđenja. Naime, kontakt-policajci samo oko 30% radnog vremena obavljaju poslove kontakt-policije, a jednak je postotak policijskih službenika koji odgovaraju da im se nisu ostvarila očekivanja u odnosu na posao kontakt-policajca. Uz navedeno, u obzir se može uzeti i istraživanje „Stavovi policijskih službenika o modelu konceptijske određenosti uloge i organizacije policije“ (Karlović i Buchheit, 2013) u kojem je konstatirano da u Policijskoj upravi zagrebačkoj nerukovoditelji manje podržavaju važnost proaktivnog rada, za razliku od rukovoditelja, a mogući uzrok pronalazi se u internoj organizaciji posla i sve većim zahtjevima građana i lokalne zajednice, što se navodi kao poteškoća u ostvarenju stalne prisutnosti kontakt-policajaca u kontaktnim rajonima. Pri tome treba uzeti u obzir da je u hrvatskoj policiji prisutan mješovit model rada koji uključuje značajke tradicionalnog modela policijske organizacije, elemente policije u zajednici i kriminalističko obavještajni model rada (Borovec i Dunaj, 2022).

Mislimo da bi i Hrvatska, koja u policijskom radu kombinira prije navedene modele rada, trebala odlučiti koja je policijska strategija dominantna. Naime, kao što zaključuje Tilley (2008), treba biti oprezan pri kombiniranju policijskih strategija, s obzirom na to da različite strategije imaju različite svrhe, ključne igrače, načine rada i prioritete. Zbog toga, smatramo da je potrebno u okviru nacionalnog policijskog modela, gdje se spajaju različite policijske strategije, odrediti dominantnu policijsku strategiju, koju ostale samo dopunjuju, a prije toga potrebno je provesti opsežnu studiju na području svih policijskih uprava kako bi se dobili relevantni podaci o dominantnim metodama rada.

## LITERATURA

1. Baker, T. E. (2009). *Intelligence-led policing – Leadership, Strategies and Tactics*. Looseleaf Law Publications, Inc.
2. Bevanda, D. (2009). *Analiza i komparativni prikaz implementacije kriminalističko obavještajnih poslova u BiH*. Kriminalističke teme. Časopis za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije. Godište IX, Broj 1-2 (2009), 49–77. ISSN 1512-5505.
3. Borovec, K., Balgač, I., Karlović, R. (2011). *Situacijski pristup prevenciji kriminaliteta od teorije do prakse utemeljene na dokazima*. Zagreb. Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske.
4. Borovec, L., Prpić, M., Hrupelj, M. (2018). *Profesionalizacija Hrvatske policije u kontekstu ukupnih reformskih procesa policije u zajednici*. Sveučilište u Zagrebu, Hrvatski studiji.
5. Borovec, K. (2013). *Strategija policija u zajednici i njezin utjecaj na strah od kriminala, percepciju kriminaliteta i javnog nereda u Hrvatskoj*. Doktorska disertacija. Zagreb, Sveučilište u Zagrebu. Edukacijsko-rehabilitacijski fakultet.
6. Borovec, K. i Dunaj, A. M. (2022). *Različitosti u pogledima na poželjne kompetencije policijskih službenika*. *Policijska i sigurnost*, 31 (2/2022.), 101–117.
7. Cajner Mraović, I., Faber, V., Volarević, G. (2003). *Strategija djelovanja Policijska u zajednici*. Zagreb, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, 2003 (priručnik).
8. Carter, D. (2009). *Law Enforcement Intelligence, A guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies*. Second Edition. School of Criminal Justice, Michigan State University.
9. Carter, D. (2021). *Law Enforcement Intelligence, A guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies*. Third Edition. School of Criminal Justice, Michigan State University.
10. Clarke, C. (2006). *Proactive policing, Standing on the shoulders of Community-Based policing*. *Police Practice and Research*, 7(1), 3–17. DOI: 10.1080/15614260600579508.
11. Cvrtila, Ž. (2010). *Policijska prevencija kriminaliteta u gradovima*. *Zaštita*, 2 (2010), 56–58.
12. Ferraro, K. (1995). *Fear of Crime: Interpreting Victimization risk*. New York: Suny Press.
13. Franklin, T. W., Franklin, C. A., Fearn, N. E. (2008). *A Multilevel Analysis of the Vulnerability, Disorder, and Social Integration Models of Fear of Crime*. *Social Justice Research*, 21, 204–227. DOI:10.1007/s11211-008-0069-9.
14. Gabriel, U., Greve, W. (2003). *The psychology of fear of crime*. *British Journal of Criminology*, 43/3, 600–614. DOI:10.1093/bjc/azg600.
15. Goudriaan, H. (2006). *Reporting crime, Effects of social context on the decision of victims to notify the police*. Netherlands Institute for the Study of Crime and Law Enforcement, Leiden.
16. Guidetti, R. (2006). *Policing the homeland, Choosing the intelligent option*. Monterey, Naval Postgraduate School. Dostupno na <https://www.hsdl.org/?view&doc=61122&coll=limited>.
17. John, T., Maguire, M. (2004). *The National Intelligence Model, Early implementation experience in three Police Force areas*. Working Paper Series. Paper 50. School of Social Sciences, Cardiff University.
18. Karlović, R., Buchheit, F. (2013). *Stavovi policijskih službenika o modelu koncepcijske određenosti uloge i organizacije policije*. *Policijska i sigurnost*, 22(1), 105–125.
19. Kennedy, D. M. (1993) *The strategic management of police resources*. *Perspectives on Policing*, 14, 1–11.
20. Kleiven, M. E. (2007). *Where's the intelligence in the national Intelligence Model?*. *International Journal of Police science & Management*, 9(3), 257–273. DOI:0.1350/ijps.2007.9.3.257.
21. Kralj, R. (2018). *Kriminalistička obavještajna djelatnost*. Završni specijalistički rad. Rijeka, Sveučilište u Rijeci. Pravni fakultet. Poslijediplomski specijalistički studij Kriminalističko istraživanje.

22. Meško, G., Fallshore, M., Jevšek, A. (2007). *Policijska in strah pred kriminalitetom*. Revija za kriminalistiko in kriminologijo, 58(4), 340–351.
23. MUP i OSCE (2005). *Prevenција kriminaliteta u Europskoj uniji*. Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske. Policijska akademija.
24. Pakšić, I. (2022). *Prevenција kriminaliteta u lokalnoj zajednici – Evaluacija hrvatskog modela*. Doktorska disertacija. Sarajevo, Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije.
25. Parušić, A. (2019). *Nasilnički kriminal kao bezbednosni problem u gradovima*. Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja 2019 / Vol. XXXVIII / 3 / 119–135. Beograd.
26. Potparič, D., Veić, P. (2020). *Uporaba proaktivne kriminalističke obavještajne djelatnosti*, Policijska i sigurnost. (Zagreb), broj 4/29, 356–375.
27. Potparič, D., Wilson, H. N. (2013). *Relationship between intelligence-led policing and community policing. Conceptual and functional considerations for national criminal intelligence model in Slovenia*. In Criminal Justice and Security-Contemporary Criminal Justice Practice and Research, Conference Proceedings. Ljubljana, Fakulteta za varnostne vede, 113–124.
28. Ratcliffe, J. H. (2008) *Intelligence-Led Policing*. Cullompton, Devon, Willan Publishing.
29. Ratcliffe, J. H. (2016). *Intelligence-Led Policing*. Second edition. Routledge.
30. Sargeant, B. E. (2012). *Policing and collective efficacy, the way police effectiveness, legitimacy and police strategies explain variations in collective efficacy*. PhD Thesis, School of Social Science, The University of Queensland.
31. Tilley, N. (2008). *Modern approaches to policing, community, problem – oriented and intelligence-led*. In T. Newburn (Ed.), *Handbook of Policing*. Cullompton, Devon, Willan Publishing.
32. Valenta, Z., Butković, A. i Karlović, R. (2019). *Osvrt na dosadašnji rad kontakt-policijske Policijske uprave zagrebačke*. Policijska i sigurnost, 28 (1/2019), 15–26.
33. Žaberl, M. (2004). *Vodja policijskega okoliša, slovenski policist za preventivo*. In G. Meško (Ed.), *Preprečevanje kriminalitete, teorija, praksa in dileme (271–284)*. Ljubljani, Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti.

Abstract

---

**Kristian Družeta\*, Damjan Potparič\*\***

**Application of the Model of Intelligence-Led Police Activity and Police Work in the Community**

The challenges of modern society and the response of the police to the demands that citizens put before them every day require new work models that shall effectively contribute to the feeling and actual state of security of the citizens. This paper provides an overview of intelligence-led police activity and community policing as models that can respond to contemporary demands for the required level of police efficiency. Although such models of work have been present for several decades throughout modern democratic countries, in our part of the world, more concrete changes and implementation began in the early 2000s. The main characteristic of both models is a proactive approach that emphasises prevention as opposed to a reactive and repressive model which deals with consequences, with the aim of balancing the reactive-interventional model that significantly characterises police activity and the proactive-preventive approach of preventing and detecting criminal deeds and other forms of deviant behaviour. After the introduction, the paper explains in more detail the model of intelligence-led police activity, which stems from criminal intelligence activity, where the management of data and information comes to the fore. We follow this up with a description of the "Community Policing" model, where contact police officers and regular patrols are among the essential factors in the success of the prevention program and proactive approach, which form the central backbone of both activity models. In order for all of this to be effective and applicable, a new paradigm in management is needed, and this is what we write about in the following chapter, which compares both models. Finally, we point out the important role of local self-government units, each determined by their local characteristics, and a possible challenge for the police to respond to the demands of those characteristics in relation to their centralised system.

**Keywords:** intelligence-led police activity, community policing, proactive approach, prevention, local self-government.

---

\* Kristian Družeta, Mag. Cin, Senior Expert Associate for Protection, Security, and Municipal Prevention, City of Pula – Pola, Student at the Postgraduate Specialist Study Programme in Criminal Investigation, Faculty of Law, University of Rijeka; PhD Candidate at the Faculty of Applied Social Sciences, Nova Gorica, Slovenija.

\*\* Damjan Potparič, PhD, Seconded Police Officer by the Republic of Slovenia to the INTERPOL General Secretariat in Lyon.