

ŽELJKO BRINCKA*

Od "pojačanog nadzora (kriminalističkog nadzora)" nekada, do "usmjerenog prikupljanja podataka" danas

Sažetak

Potreba za postojanjem nekog oblika "nadzora" (pojačani nadzor, operativni nadzor ili kriminalistički nadzor) u radu policije ne bi trebala biti upitna, a samo provođenje je pitanje zakonske regulative i načina provođenja, tj. prilagođavanja trenutačnoj situaciji. U skladu s navedenim, neshvatljivo je da policija zbog subjektivnih razloga ne provodi neki oblik "nadzora".

Ključne riječi: *policija, usmjerenost prikupljanje podataka, pojačani nadzor, kriminalistički nadzor, operativni nadzor, opis operativno interesantne osobe, opis sigurnosne pojave.*

UVOD

Poslovi policije kako su definirani u članku 3. stavku 1. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima (ZoPPO)¹ nezamislivi su bez prikupljanja podataka. Ako se uzme u obzir Paretovo pravilo², može se tvrditi da 20% počinitelja čini 80% kažnjivih radnji; onda je vrlo jasno da policija mora usmjerenost prikupljati podatke za onih 20% počinitelja ili za one počinitelje kažnjivih radnji za koje se procjenjuje da su od posebnog operativnog interesa policije. Za takav način prikupljanja podataka kroz povijest korišteni su različiti termini kao "pojačani nadzor", "kriminalistički nadzor", "operativni nadzor" ili danas

* Željko Brincka, predavač na Visokoj policijskoj školi MUP-a RH, u mirovini.

¹ Zakon o policijskim poslovima i ovlastima. (NN 76/09.)

² Vilfredo Pareto je pri istraživanju o raspodjeli nacionalnog bogatstva otkrio da u Italiji oko 20 posto obitelji posjeduje oko 80 posto kapitala. To dovodi do Paretovog načela: 80 posto zadataka može se riješiti upotrebom oko 20 posto sredstava.

moguće "usmjereno prikupljanje podataka". Bez obzira na terminologiju koja se koristi bitno je da se postigne cilj, a to je prikupljanjem podataka o operativno interesantnim osobama, proaktivno djelovati s ciljem smanjenja kažnjivih radnji i smanjenja posljedica koje proizlaze iz počinjenja kažnjivih radnji.

1. ŠTO JE TO "NADZOR"?

Kada pogledamo povijesno unazad, onda možemo vidjeti da su na ovim prostorima korišteni razni termini za radnju prikupljanja podataka za određene operativno interesantne osobe kao što su:

- pojačani nadzor
- kriminalistički nadzor
- operativni nadzor.

U daljnjem tekstu koristit ću naziv "nadzor" kao zajednički termin za pojačani nadzor, kriminalistički nadzor i operativni nadzor.

Sam pojam *nadzor* malo je do sada obrađivan u literaturi i pravnoj regulativi te je teško naći neku jedinstvenu definiciju za *nadzor*. No ipak nadzor bismo mogli definirati kao skup operativno-taktičkih, operativnih i operativno-tehničkih metoda i sredstava kojima policija dolazi do podataka o djelovanju operativno interesantnih osoba, kriminalnim žarištima i središtima te operativno interesantnim događajima radi sprječavanja i preveniranja počinjenja ili pripreme počinjenja kažnjivih radnji te proaktivnog rada policije.

Za uspostavu i provedbu "nadzora" potrebne su tri osnovne pretpostavke:

1. izbor cilja nadzora
2. način obavljanja nadzora
3. procjena kriminalne aktivnosti nadzirane operativno interesantne osobe.

2. OBLICI "NADZORA" NA PROSTORU BIVŠE SFRJ

Na prostoru bivše SFRJ **pojačani nadzor** propisan je temeljem *Obvezne instrukcije o pojačanom nadziranju određenih učinilaca krivičnih djela* koju je donio Savezni sekretar za unutrašnje poslove pod brojem SP10/68, dana 8. siječnja 1968. godine u Beogradu. Uz navedenu Obveznu instrukciju za područje Republičkog sekretarijata za unutrašnje poslove SR Hrvatske doneseno je i Objašnjenje o načinu sprovođenja pojačanog nadzora kriminalaca, broj SP 79/1-68 od 2. rujna 1968. godine.

Prema Obveznoj instrukciji o pojačanom nadziranju određenih počinitelja kaznenih djela u točki 1. definirano je:

"Učinioci krivičnih djela koji zbog određenih okolnosti u povećanoj mjeri ugrožavaju javnu bezbednost podležu pojačanoj kontroli organa unutrašnjih poslova koji nad tim licima sprovode pojačano nadziranje i evidentiraju ih.

Cilj ove kontrole je da se ostvari uvid nad delatnošću lica sklonih kriminalu i u vremenu kada ona borave van svog prebivališta i time stvori veća mogućnost za njihovo otkrivanje kad se ponovo aktiviraju u vršenju krivičnih dela ili da ih se spreči u vršenju krivičnih dela.

Pojačanim nadziranjem određenih učinila da krivičnih djela ne smeju se ograničiti prava građana Jugoslavije u pogledu slobode i kretanja, nastanjivanja i druga zakonska prava."

Navedena Obvezna instrukcija Saveznog sekretarijata za unutrašnje poslove i Objašnjenje o načinu sprovođenja Republičkog sekretarijata za unutrašnje polove SR Hrvatske bili su osnova za provođenje pojačanog nadzora na tadašnjem prostoru bivše SFRJ, pa samim time i na prostoru SR Hrvatske.

Dopisom Republičkog sekretarijata za unutrašnje poslove SR Hrvatske od 3. travnja 1986. godine pod brojem II/1-3-7232/86 uvodi se uz savezni pojačani nadzor i lokalni pojačani nadzor koji se od tada vodi na sustavu AOP-a u zbirci potražnih evidencija s oznakom "N".

Navedeni akti bili su temelj za provođenje pojačanog nadzora na prostoru SR Hrvatske. Samo provođenje pojačanog nadzora funkcioniralo je s raznolikom učinkovitošću. Učinkovitost pojačanog nadzora padala je s protokom godina tako da je koncem 80-ih godina i početkom 90-ih prošlog stoljeća bilo upitno funkcioniranje pojačanog nadzora.

3. "NADZOR" NAKON OSAMOSTALJENJA REPUBLIKE HRVATSKE

Nakon osamostaljenja Republike Hrvatske dopisom Ministarstva unutarnjih poslova broj 511-01-38-VT 213/93 od 25. ožujka 1993. godine naložena je revizija evidencije pojačanog nadzora nad određenim kategorijama počinitelja kaznenih djela, a dana 9. ožujka 1995. godine pod brojem 511-01-21-947/95, donesena je *Obvezna uputa o provođenju kriminalističkog nadzora određenih osoba*. Ovo je prvi akt nakon osamostaljenja Republike Hrvatske koji je definirao kriminalistički nadzor određenih osoba i ustvari mijenja terminologiju iz *pojačanog nadzora* u **kriminalistički nadzor**.

Ubrzo nakon toga, dana 6. ožujka 1996. godine, pod brojem 511-01-28-9481/96, ministar unutarnjih poslova donosi *Pravilnik o zbirci kriminalističkih evidencija* u kojoj između ostaloga propisuje evidenciju kriminalističkog nadzora, tj. propisuje uspostavu, način obavljanja nadzora i obustavu nadzora. Stupanjem na snagu predmetnog pravilnika prestaje biti pravovaljana Obvezna uputa o provođenju kriminalističkog nadzora određenih osoba, broj 511-01-21-947/95 od 9. ožujka 1995. godine.

Bitno je navesti da je samo tjedan dana kasnije, tj. 13. ožujka 1996. godine pod brojem 511-01-21-VT-53/96 donesena *Obvezna uputa o uporabi sredstava i metoda u operativnom radu policije i kriminalističke policije* koja između ostaloga definira "operativni nadzor".

Pojmovi "operativni nadzor" definiran u Obveznoj uputi o uporabi sredstava i metoda u operativnom radu policije i kriminalističke policije i "kriminalistički nadzor" definiran u Pravilniku o kriminalističkim evidencijama – nisu sinonimi i samo ću ukratko navesti njihova značenja i razlike.

Operativni nadzor, prema Obveznoj uputi o uporabi sredstava i metoda u operativnom radu policije i kriminalističke policije, mogao se uspostaviti nad objektom, prostorom ili osobom na temelju kriminalističke prosudbe te podataka prikupljenih operativno-taktičkim i kriminalističkim mjerama da se priprema počinjenje kaznenog djela, da određena osoba čini kazneno djelo ili da se na određenom mjestu okupljaju

osobe sklone činjenju kaznenih djela, a s ciljem da se primjenom operativno-taktičkih, operativnih i operativno-tehničkih metoda i sredstava spriječi počinjenje kaznenog djela i otkrije počinitelj. Uspostavu i prestanak operativnog nadzora odobravao je načelnik policijske uprave ili osoba koju on ovlasti.

Kriminalistički nadzor, prema Pravilniku o zbirci kriminalističkih evidencija, odnosio se na ostvarivanje uvida u djelatnost osoba i prikupljanje obavijesti o kaznenim djelima i počiniteljima, a provodio se redovito, organiziranim i sustavnim zapažanjem i praćenjem osoba, predmeta i događaja, vizualno i kriminalističko-tehničkim sredstvima i metodama, na mjestima gdje se čine kaznena djela ili priprema počinjenje kaznenih djela. Kriminalistički nadzor mogao se uspostaviti nad osobama koje su više puta kažnjavane za počinjenje teških kaznenih djela, a postojala je osnovna pretpostavka da će nastaviti s činjenjem kaznenih djela i nad osobama koje su samo jednom kažnjene ili protiv kojih je podnesena kaznena prijava za teška kaznena djela ali su pri počinjenju djela iskazale profesionalizam i specijalizaciju. Prijedlog za uspostavu i brisanje kriminalističkog nadzora podnosila je ustrojstvena jedinica Ministarstva (policijska uprava, policijska postaja ili druga mjerodavna ustrojstvena jedinica), a mjerodavna ustrojstvena jedinica Ministarstva u sjedištu utvrđivala je opravdanost prijedloga o uspostavi kriminalističkog nadzora i donosila odluku o uspostavi kriminalističkog nadzora.

Kao što je iz navedenih definicija operativnog i kriminalističkog nadzora vidljivo, postoji nekoliko razlika između ovih dviju vrsta nadzora. Kod operativnog nadzora osnova za njegovu uspostavu bila je kriminalistička prosudba, a kod kriminalističkog nadzora osnova za uspostavu bilo je počinjenje kaznenog djela. Druga osnovna razlika je što je uspostavu ili ukidanje operativnog nadzora odobravao načelnik policijske uprave ili osoba koju je on ovlastio, a kriminalistički nadzor predlagala je ustrojstvena jedinica policije, a odluku o uspostavi ili brisanju donosila je mjerodavna ustrojstvena jedinica ministarstva u sjedištu. Sljedeća razlika između operativnog nadzora i kriminalističkog nadzora bila je u evidentiranju tih vrsta nadzora. Naime osobe koje su se vodile pod kriminalističkim nadzorom bile su evidentirane u *Evidenciji kriminalističkog nadzora* koja se vodila na IS MUP-a RH, dok za provođenje operativnog nadzora nije postojala obveza vođenja posebne centralizirane evidencije.

Bitno je napomenuti da u praksi nikada u potpunosti nije bila jasna razlika između operativnog i kriminalističkog nadzora, kada se koji uspostavlja i da li jedan uvjetuje drugi.

4. UKIDANJE KRIMINALISTIČKOG NADZORA NA PROSTORU REPUBLIKE HRVATSKE 2001. GODINE

Do formalnog ukidanja kriminalističkog nadzora na prostoru Republike Hrvatske dolazi 2001. godine stupanjem na snagu Zakona o policiji (NN 129/00.) koji se primjenjivao od 1. siječnja 2001. godine.

Kao formalna osnova za ukidanje kriminalističkog nadzora bitno je navesti članak 72. Zakona o policiji koji taksativno nabroja koje evidencije policija smije voditi. U nabrojanju evidencija koje policija smije voditi nije navedena "evidencija kriminalističkog nadzora" ili neka druga evidencija pod koju bi se moglo uvrstiti vođenje *nadzora*. Navedena činjenica imala je za posljedicu ukidanje "kriminalističkog nadzora" pošto više nije

postojala pravna utemeljenost za provođenje kriminalističkog nadzora ili nekog drugog oblika "nadzora".

Dopisom Uprave kriminalističke policije broj 511-01-30-II-1-11207-2/05 od 3. ožujka 2005. godine obavještavaju se sve policijske uprave da je sukladno sa člankom 72. stavkom 1. Zakona o policiji, evidencija kriminalističkog nadzora uklonjena s Informacijskog sustava MUP-a RH i arhivirana, te da je prema tome potrebno arhivirati postojeće predmete u vezi s kriminalističkim nadzorom koji se nalazi u policijskim upravama i policijskim postajama te da prestaje provođenje aktivnosti iz članaka 30. – 38. Pravilnika o zbirci kriminalističkih evidencija (članci Pravilnika koji definiraju uspostavu, način obavljanja i obustavu kriminalističkog nadzora).

U skladu s navedenim kriminalistički nadzor je 2005. godine i stvarno ugašen i svi dokumenti proizašli iz njegova provođenja morali su biti arhivirani.

Bitno je napomenuti da je Obvezna uputa o uporabi sredstava i metoda u operativnom radu policije i kriminalističke policije stavljena izvan snage 24. kolovoza 2008. godine što podrazumijeva da je do tog datuma bilo moguće provoditi *operativni nadzor* što nažalost u praksi nije bio slučaj.

Kao što je navedeno Obvezna uputa o uporabi sredstava i metoda u operativnom radu policije i kriminalističke policije stavljena je izvan snage 24. kolovoza 2008. godine, a umjesto nje izrađene su **metodološke upute** koje ponovno otvaraju mogućnost provođenja nekog oblika **nadzora** o čemu će kasnije biti više riječi.

5. "USMJERENO PRIKUPLJANJE PODATAKA" KAO VRSTA "NADZORA"

Iz do sada iznesenog moglo bi se zaključiti da policija u Republici Hrvatskoj više nije u mogućnosti provoditi **nadzor** (pojačani nadzor, kriminalistički nadzor, operativni nadzor).

Nadalje, nameće se pitanje je li nadzor uopće potreban u radu policije ili je to relikv prošlosti koji je trebalo ukinuti i koji je nepotreban u suvremenom radu policije.

Mišljenja sam da se policija ni u jednom trenutku ne smije odreći i ne provoditi neki od oblika nadzora. Policija mora prikupljati podatke o počiniteljima kaznenih djela prije svega o recidivistima i počiniteljima koji se bave organiziranjem/pripremom počinjenja (najsloženijih oblika) kaznenih djela koja možemo svrstati u područje organiziranog kriminaliteta u najširem smislu ove riječi. Ukratko, policija mora prikupljati podatke o osobama koje su operativno interesantne za učinkovito provođenje poslova policije definiranih u Zakonu o policijskim poslovima i ovlastima.

Ako uzmemo u obzir da je borba protiv organiziranog kriminaliteta ustvari borba protiv kriminalaca koji se ponašaju kao poslovni ljudi, onda je prikupljanje podataka od neprocjenjive važnosti kako bismo shvatili što se u stvarnosti događa, na koji način se neka kažnjiva radnja odvija i da uopće budemo u mogućnosti prepoznati neku kažnjivu radnju.

U ovom trenutku svjesni smo da policija postupa pretežito reaktivno, tj. da postupa po prijavi ili saznanju za neki događaj ili kazneno djelo. Ova konstatacija može se potkrijepiti procjenom da policija danas u (više od) 88%³ evidentiranih kaznenih djela postupa

³ Podatak da policija u 88% evidentiranih kaznenih djela postupa na poticaj (prijavu) je procijenjeni

na poticaj. To znači da policija vlastitom djelatnošću otkriva samo (manje od) 12% trenutno evidentiranih kaznenih djela, što je s obzirom na tzv. tamnu brojku kriminaliteta i na karakteristike suvremenog kriminaliteta (masovnost, prikrivenost, profesionalizam, međunarodna povezanost, apatija građana ...) – apsolutno nedovoljno.

Ovdje se potrebno zapitati kolika je tamna brojka kriminaliteta i to pretežito organiziranog, gospodarskog kriminaliteta i korupcije a za koje policija ne zna da postoji ili **nema podataka o njegovu postojanju**.

Na to pitanje u ovome času je gotovo nemoguće odgovoriti zbog toga što **policija ne raspolaže adekvatnim podacima na temelju kojih bi mogla dati odgovarajući odgovor u svezi s tamnom brojkom kriminaliteta**. Ovakav odgovor dovodi do zaključka da policija hitno mora poduzeti određene korake u prikupljanju podataka kako bi se adekvatno mogla suprotstaviti, po posljedicama za građane Republike Hrvatske i šire, najtežim oblicima kriminaliteta, ponajprije transnacionalnom organiziranom kriminalitetu i korupciji.

Moderan, proaktivan rad policije zasnovan na policijskom poslu vođenom/usmjeravanom kriminalističko-obavještajnim informacijama (*Intelligence Led Policing*⁴) nezamisliv je bez prikupljanja podataka i to poglavito usmjerenog prikupljanja podataka.

Ravnateljstvo policije je 2007. godine, na Kolegiju glavnog ravnatelja policije, donijelo odluku o prihvaćanju kriminalističko-obavještajnog modela⁵ kao osnovnog modela rada policije. Prihvaćeni kriminalističko-obavještajni model zasniva se na **proaktivnom postupanju policije** upravo zasnovanom na policijskom poslu vođenom/usmjeravanom **kriminalističko-obavještajnim informacijama** (*Intelligence Led Policing*). Prihvaćanje navedenog modela bez adekvatnog prikupljanja podataka (usmjerenog prikupljanja

podatak i za sada ne postoji znanstveno istraživanje na prostoru Republike Hrvatske koje bi utvrdilo egzaktni podatak o broju evidentiranih kaznenih djela po kojima policija postupa na poticaj (prijavu).

⁴ *Intelligence Led Policing* (ILP), prijevod ovog termina je "Policijski posao vođen/usmjeravan kriminalističko-obavještajnim informacijama", a Jerry Ratcliffe ILP definira ovako: "Policijski posao vođen/usmjeravan kriminalističko-obavještajnim podacima je poslovni model i menadžerska filozofija gdje su analiza podataka i kriminalističko-obavještajni rad ključni za objektivan/nepristran okvir donošenja odluka koji omogućava smanjenje kriminaliteta i problema, poremećaja i prevenciju kroz strateško upravljanje kao i učinkovitu primjenu strategija koje su usmjerene na višestruke i ozbiljne počinitelje kaznenih djela."

⁵ Kriminalističko-obavještajni model koji je prihvaćen na Kolegiju glavnog ravnatelja policije 2007. godine i postao osnova za razvoj policije u Republici Hrvatskoj na modernom i široko prihvaćenom modelu rada policije u Europskoj uniji i šire. Hrvatski kriminalističko-obavještajni model nastao je temeljem najbolje prakse rada policije Velike Britanije, Nizozemske, Španjolske, Kanade i temeljem nekih materijala koji se vode kao najbolja praksa rada policije u Europskoj uniji. Ovdje je potrebno naglasiti da navedeni hrvatski kriminalističko-obavještajni model nije kopija modela gore navedenih zemalja već je to izvorno hrvatski model koji se temelji na najboljoj praksi drugih zemalja i hrvatskih specifičnosti. Na ovaj način Republika Hrvatska se stavila uz bok zemljama Europske unije koje stvaraju europski kriminalističko-obavještajni model, Haški program, koji je na prijedlog Vijeća Europske unije objavljen 10. svibnja 2005. godine. Temeljem hrvatskog kriminalističko-obavještajnog modela izradili smo Procjenu prijetnje od organiziranog kriminaliteta u Republici Hrvatskoj za 2008. godinu (i dalje) te smo je prosljedili EUROPOLU. Do sada su Procjene od strane EUROPOLA vrlo pozitivno ocijenjene kao doprinos hrvatske policije u izgradnji europskog kriminalističko-obavještajnog modela, a navedena činjenica je potvrda o punoj usklađenosti hrvatskog kriminalističko-obavještajnog modela s europskim kriminalističko-obavještajnim modelom.

podataka) dovodi do nefunkcioniranja predmetnog modela, a samim time i do povrata policije u Republici Hrvatskoj na zastarjele metode rada i prihvaćanje reaktivnog načina rada kao osnovnog modela rada policije u Republici Hrvatskoj.

Uza sve do sada navedeno postavlja se ključno pitanje: "Dopušta li današnja zakonska regulativa provođenje nadzora?" Najkraći odgovor na ovo pitanje bio bi "**da**", i to na temelju članka 23. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima koji propisuje ovlast prikupljanja podataka.

Naime, za provođenje kriminalističko-obavještajnog modela, koji je usvojen u Ravnateljstvu policije, izrađene su i prihvaćene Metodološke upute o kriminalističko-obavještajnoj djelatnosti policije (u daljnjem tekstu: Metodološke upute), koje su između ostaloga izradile okvir za moderno proaktivno postupanje policije, postupanje policije vođeno/usmjeravano kriminalističko-obavještajnim podacima. Između ostaloga Metodološkim uputama definirana je *strateška procjena* kao jedan od četiri kriminalističko-obavještajna proizvoda⁶.

Strateška procjena je temeljni dokument iz djelokruga rada policije, koji pruža informacije Strateškoj grupi⁷ o stanju sigurnosti na području njihove nadležnosti (nacionalnoj, regionalnoj – *policijske uprave* i lokalnoj – *policijske postaje*), kao i informacije o prosuđenim promjenama koje će utjecati na stanje sigurnosti. Ovaj dokument dugoročno i s više razina definira probleme provođenja zakona, a razmatra tekuće aktivnosti i predviđa vjerojatni razvoj situacije u budućnosti.

Cilj strateške procjene je dugoročno identificiranje problema na razini policijske postaje, policijske uprave i na nacionalnoj razini, određenje opsega i procjene kaznenih djela, kriminala i drugih pojava koje zahtijevaju angažiranje policije.

Kao što je navedeno u Uputi za izradu strateške procjene, potrebno je procijeniti i navesti operativno interesantne osobe (ovisno o tome na kojoj se razini izrađuje strateška procjena; lokalnoj, regionalnoj ili nacionalnoj razini).

⁶ Četiri kriminalističko-obavještajna proizvoda definirana hrvatskim kriminalističko-obavještajnim modelom jesu:

- strateška procjena
- taktička procjena
- opis operativno interesantne osobe (profil cilja ili mete)
- opis sigurnosne pojave (profil problema).

⁷ Strateška grupa je radno tijelo rukovoditelja ustrojstvene jedinice policije, a čine je rukovoditelji ustrojstvenih jedinica policije. Na lokalnoj/regionalnoj razini, strateškom grupom predsjedava visoki policijski rukovoditelj, a čini je mala grupa viših rukovoditelja koji imaju nadzor nad lokalnim/regionalnim potencijalima i resursima. Na nacionalnoj razini, strateškom grupom rukovodi zamjenik glavnog ravnatelja policije ili druga osoba koju odredi glavni ravnatelj policije, a članovi strateške grupe imenuju se na prijedlog rukovoditelja strateške grupe, najčešće rukovoditelji u Ravnateljstvu policije koji imaju nadzor nad policijskim potencijalima i resursima, a po potrebi nazoče mu regionalni načelnici.

Strateška grupa rukovoditelju ustrojstvene jedinice policije predlaže:

- a) stratešku procjenu
- b) popis prioriteta
- c) zahtjev za prikupljanje kriminalističko-obavještajnih informacija.

S obzirom na kapacitete (kadrovski, materijalni i financijski resursi i potencijali) kojima raspolaže policija, a i druge agencije za borbu protiv kriminala, nerealno je da se možemo baviti svim oblicima kriminaliteta koji su navedeni i procijenjeni u Strateškoj procjeni. U skladu s navedenim potrebno je na svakoj od razina rada policije (nacionalna, regionalna, lokalna) odrediti prioritete kojima će se baviti na toj razini rada policije. Prioritete određujemo u dokumentu koji se zove Popis prioriteta. Kada su određeni prioriteti, potrebno je temeljem njih izraditi Zahtjev za kriminalističko-obavještajnim podacima/informacijama koji ustvari predstavlja *plan usmjerenog prikupljanja informacija*.

Ovim postupkom došli smo do operativno interesantnih osoba za koje bi policija u svakom trenutku morala znati čime se bave, s kime se druže, gdje zalaze, koju imovinu posjeduju ili ukratko rečeno – znati sve o predmetnoj osobi.

Određivanjem operativno interesantnih osoba ispunjena je prva pretpostavka za uspostavu "nadzora" (u uvodnom dijelu navedene su tri osnovne pretpostavke za uspostavu nadzora), tj. izvršen je izbor cilja nadzora.

Ovo je s obzirom na raspoložive resurse policije iznimno bitan stadij jer ukoliko pogriješimo u definiranju operativno interesantnih osoba, zagušit ćemo sustav prikupljanjem manje bitnih podataka, a morat ćemo si priznati i činjenicu da ne baratamo dovoljno kvalitetnim saznanjima o postojećem kriminalnom miljeu koji nam zadaje najviše problema.

Prema tome vrlo je važno dobro procijeniti tko su nam operativno interesantne osobe bitne za suzbijanje kriminaliteta, a svakako moramo uvažavati činjenicu o podjeli policijskog posla na tri razine i da u vlastitoj strateškoj procjeni definiramo operativno interesantne osobe razine za koju se strateška procjena i izrađuje.

Nadalje postavlja se pitanje ima li policija ovlast za prikupljanje podataka za tako definirane operativno interesantne osobe.

Ovlast policije za prikupljanje podataka proizlazi iz Zakona o policijskim poslovima i ovlastima. U Glavi IV. predmetnog Zakona kao prva ovlast policije navedena je ovlast prikupljanja, procjene, pohrane, obrade i korištenja podataka, a u članku 23. definirano je za koga policija može prikupljati podatke. Tako članak 23. stavak 1. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima definira da policija prikuplja podatke:

1. o osobi od koje prijeti opasnost
2. o osobi kojoj prijeti opasnost
3. o nestaloj osobi
4. o osobi za koju postoje osnovne sumnje da priprema ili je počinila kazneno djelo za koje se progoni po službenoj dužnosti ili prekršaj
5. o nezakonito pribavljenoj imovinskoj koristi
6. o objektu, postrojenju ili pojavi od koje ili kojoj prijeti opasnost.

Upravo točke 1., 4. i 5. članka 23. stavka 1. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima apsolutno se odnose na prikupljanje podataka za operativno interesantne osobe koje smo definirali strateškom procjenom i daju nam potpuni legitimitet za prikupljanje podataka o predmetnim osobama.

Sada kada smo definirali koje su to operativno interesantne osobe za koje treba prikupljati podatke, možemo reći da smo **spremni usmjerenom prikupljati podatke**.

Usmjerenom prikupljati podatke znači da podatke prikupljamo za točno određene operativno interesantne osobe i sve što je vezano uz njih (npr. prikupljati podatke o kretanju operativno interesantnih osoba, s kime se druže, koja komunikacijska i prijevozna sredstva koriste, koje su im navike, koju imovinu posjeduju i sve druge podatke vezane za operativno interesantnu osobu).

Usmjerenom prikupljanje podataka trebalo bi se temeljiti na strateškoj procjeni, popisu prioriteta i izrađenom Zahtjevu za prikupljanjem kriminalističko-obavještajnih informacija.

5.1. Popis prioriteta

Strateška grupa (za dodjelu zadataka i koordinaciju) na temelju strateške procjene popisom prioriteta određuje ustrojstvenim jedinicama prioritete postupanja. Popis prioriteta određuje prioritete policijskog djelovanja na nacionalnoj razini, razini policijske uprave i razini policijske postaje (redoslijedom kako su navedeni) za polugodišnje razdoblje nakon sastanka Strateške grupe te za svaki važni prioritet postavlja detaljne prioritete prikupljanja kriminalističko-obavještajnih informacija, prevencije i policijskog postupanja.

Popis prioriteta je dokument koji u pravilu sadrži:

- a) izvješće o poduzetim mjerama i radnjama u proteklom razdoblju u odnosu na prethodno postavljene prioritete
- b) novi popis prioriteta najznačajnijih prijetnji na koje bi se policijsko djelovanje trebalo usredotočiti u narednom razdoblju (može biti jednak prethodnom)
- c) raspodjelu kadrovskih, tehničkih i financijskih potencijala i resursa za svaku od rangiranih prijetnji
- d) prosudbu rezultata ili ciljeva koji se očekuju u narednom razdoblju.

5.2. Zahtjev za kriminalističko-obavještajnim informacijama

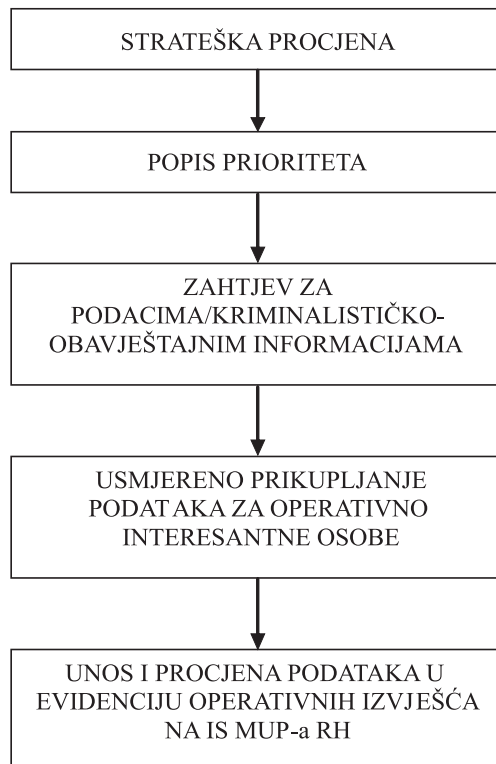
Zahtjev za kriminalističko-obavještajnom informacijom je plan usmjerenog prikupljanja informacija potrebnih za provođenje prioriteta određenih popisom prioriteta ili posebnom operativnom potrebom.

Zahtjev za kriminalističko-obavještajnim informacijama je smjernica svim policijskim službenicima za usmjerenom prikupljanje informacija, a njime se nalaže koje podatke/kriminalističko-obavještajne informacije treba prikupiti u svezi sa zadatim prioritetima te koja kaznena djela trenutačno nisu prioriteti, ali pokazuju zabrinjavajući trend i/ili predstavljaju visoki rizik.

Ovaj postupak definiranja operativno interesantnih osoba kao osnova za *nadzor* možda na prvi pogled izgleda kompliciran i nerazumljiv, ali u stvarnosti je vrlo jednostavan pa ću ga ukratko probati prepričati.

Ustrojstvena jedinica policije na svojoj razini rada donosi stratešku procjenu. Nakon što je donesena strateška procjena, Strateška grupa donosi **popis prioriteta**. Kada imamo jasnu sliku koji su to prioriteti na razini ustrojstvene jedinice policije donosi se **Zahtjev za prikupljanje podataka/kriminalističko-obavještajnih informacija** kao plan usmjerenog prikupljanja podataka o operativno interesantnim osobama.

Grafički to se može prikazati na sljedeći način:



Grafikon 1: Procedure i stadiji usmjerenog prikupljanja podataka o operativno interesantnim osobama

Definiranjem Zahtjeva za kriminalističko-obavještajnim informacijama ispunili smo drugu pretpostavku za uspostavu nadzora jer smo definirali način obavljanja nadzora.

Podatke prikupljene temeljem Zahtjeva za podacima/kriminalističko-obavještajnim informacijama potrebno je pohraniti u centraliziranu bazu podataka – u ovom slučaju u Evidenciju operativnih izvješća koja se vodi na Informacijskom sustavu MUP-a RH. Prednost ove evidencije je u mogućnosti decentraliziranog unosa podataka od strane svih policijskih službenika (na svim razinama rada policije), a s druge strane ona je centralizirana i pretraživa tako da se do svih unesenih podataka može doći s jednog mjesta. Pristup do tako unesenih podataka – operativnih izvješća ovisi o ovlaštenjima za pristup do podataka u predmetnoj evidenciji što je vrlo važno radi zaštite samih podataka.

Svakako je bitno naglasiti da je svaki podatak koji se unosi u Evidenciju operativnih izvješća potrebno procijeniti (procijeniti pouzdanost izvora podatka i vjerodostojnosti podatka). Procjena mora biti neizostavan i vrlo bitan element usmjerenog prikupljanja podataka pošto nam procjena govori o tome s kojom pouzdanošću i vjerodostojnošću možemo određeni podatak uzeti u daljnje razmatranje.

Evidencija operativnih izvješća definirana je u metodološkoj uputi pod nazivom Uputa o sadržaju, načinu podnošenja i postupanju po operativnom izvješću. Evidencija operativnih izvješća, u elektroničkom obliku, vodi se na IS MUP-a RH od 1. siječnja

2005. godine. Uvođenjem operativnih izvješća u elektroničkom obliku prevladavalo je mišljenje da će doći do pada broja operativnih izvješća što je praksa demantirala i u ovom trenutku imamo znatan rast operativnih izvješća.



Grafikon 2: Broj dostavljenih operativnih izvješća u razdoblju 1995.–2011. godine

Gore prikazani porast broja operativnih izvješća od 2005. godine od kada su uvedena operativna izvješća u elektroničkom obliku, mora nas samo djelomično zadovoljiti jer smo dobili porast broja operativnih izvješća ali nismo za sada dobili povećanje broja operativnih izvješća kao posljedicu usmjerenog prikupljanja podataka. Sadašnji broj operativnih izvješća možemo figurativno promatrati kao bačenu mrežu sitnog okna, i što se ulovi u mrežu s time trenutačno raspolažemo.

Iz navedenog se može izvući zaključak da smo dobili na količini operativnih izvješća, što samo po sebi nije loše, ali nismo dobili dovoljno na kvaliteti prikupljenih podataka tj. zahvatili smo preširoko u mogući broj podataka – operativnih izvješća. U sljedećem razdoblju moramo imati cilj daljnje povećanje broja operativnih izvješća (prikupljenih podataka) i svakako da ta operativna izvješća (prikupljeni podaci) budu posljedica usmjerenog prikupljanja podataka.

Ako uzmemo u razmatranje činjenicu da usmjerenom prikupljamo podatke o operativno interesantnim osobama, koje smo definirali strateškom procjenom i popisom prioriteta, i tako prikupljene podatke pohranjujemo u Evidenciju operativnih izvješća na IS MUP-a Republike Hrvatske koja je pretraživa, što znači da iz te Evidencije u svakom trenutku možemo izdvojiti ili grupirati prikupljene podatke za određenu operativno interesantnu osobu, nismo li dobili na legitiman način *nadzor* koji u ovom trenutku nazivamo *usmjerenom prikupljanje podataka*.

Kako bismo zadovoljili i treću pretpostavku za uspostavu nadzora (procjena kriminalne aktivnosti nadzirane osobe) potrebno je navesti da su u metodološkoj Uputi o usmjerenom prikupljanju podataka propisana dva kriminalističko-obavještajna proizvoda:

1. opis operativno interesantne osobe (profil cilja ili mete)
2. opis sigurnosne pojave (profil problema).

Prema istom izvoru predmetni pojmovi imaju sljedeće značenje: a) Opis operativno interesantne osobe (profil cilja ili mete) i b) Opis sigurnosne pojave (profil problema).

5.3. Opis operativno interesantne osobe (profil cilja ili mete)

Opis operativno interesantne osobe je kriminalističko-obavještajni proizvod kojeg izrađuje kriminalističko-obavještajna analitika na temelju zahtjeva strateške ili operativne grupe⁸ ili na temelju kriminalističkog istraživanja.

Opis operativno interesantne osobe, na temelju kriminalističko-obavještajnih informacija i svih ostalih raspoloživih saznanja daje detaljnu, jasnu i nedvosmislenu sliku o nositelju kriminalne djelatnosti.

Svrha izrade *opisa operativno interesantne osobe* jest:

- a) pomoć u određivanju prioriteta ciljeva (operativno interesantnih osoba)
- b) pomoć rukovoditelju u donošenju odluka
- c) izrada planova preventivnog i represivnog postupanja policije
- d) prosuđivanje mogućnosti za preventivno djelovanje, suzbijanje ili prekid počinjenja kaznenog djela
- e) održavanje nadzora i osiguranja zakonitosti postupanja
- f) usmjeravanje prikupljanja kriminalističko-obavještajnih informacija.

Opis operativno interesantne osobe mora se stalno ažurirati novoprikupljenim kriminalističko-obavještajnim informacijama radi donošenja odluke o prekidu ili otvaranju kriminalističkog istraživanja. Otvaranjem kriminalističkog istraživanja opis operativno interesantne osobe dopunjava se pored kriminalističko-obavještajnih informacija i činjenicama prikupljenim tijekom kriminalističkog istraživanja.

5.4. Opis sigurnosne pojave (profil problema)

Opis sigurnosne pojave je kriminalističko-obavještajni proizvod koji izrađuje kriminalističko-obavještajna analitika na temelju zahtjeva strateške ili operativne grupe ili na temelju kriminalističkog istraživanja.

Opis sigurnosne pojave daje detaljnu, jasnu i nedvosmislenu informaciju o seriji kaznenih djela, žarištima i središtima kriminaliteta, problemima koji se odnose na

⁸ Sukladno s I. Metodološkom uputom o Strateškoj procjeni nakon što je strateška grupa definirala prioritete, određuje operativne grupe za svaki prioritet s napomenom da ista operativna grupa može biti određena za više prioriteta. Za svaku operativnu grupu određuje se rukovoditelj, a rukovoditelja i članove operativne grupe na nacionalnoj i regionalnoj razini, odlukom imenuje rukovoditelj strateške grupe.

Operativna grupa predlaže strateškoj grupi mjere, radnje i potrebne resurse za uspješno postupanje u rješavanju prioriteta (u pisanom obliku), koje potom strateška grupa prihvaća, odbija ili traži dopune, odnosno izmjene dostavljenog prijedloga. Svaka operativna grupa usmjereno će prikupljati podatke za zadani prioritet putem zahtjeva za kriminalističko-obavještajne informacije, što mora odobriti strateška grupa. Operativna grupa će temeljem usvojenih prijedloga mjera, radnji i potrebnih resursa postupiti prema utvrđenim prioritetima.

narušavanje javnog reda u većem opsegu, kao i nekoj drugoj prioritetnoj temi koja je naznačena u popisu prioriteta.

Svrha izrade *opisa sigurnosne pojave* jest:

- a) pomoć u određivanju prioriteta problema (sigurnosnih pojava)
- b) pomoć rukovoditelju u donošenju odluka
- c) izrada planova preventivnog i represivnog postupanja policije
- d) prosuđivanje mogućnosti za preventivno djelovanje, suzbijanje ili prekid počinjenja kaznenog djela
- e) suradnja s drugim državnim tijelima ili policijom druge države
- f) održavanje nadzora i osiguranja zakonitosti postupanja
- g) pomoć u identificiranju/izboru cilja (sigurnosne pojave)
- h) usmjeravanje prikupljanja kriminalističko-obavještajnih informacija.

Opis sigurnosne pojave mora se stalno ažurirati prikupljenim informacijama radi donošenja odluke o otvaranju ili prekidu kriminalističkog istraživanja. Opis sigurnosne pojave dopunjava se pored kriminalističko-obavještajnih informacija i činjenicama prikupljenim tijekom kriminalističkog istraživanja.

Sve sigurnosne pojave trebaju biti u skladu s popisom prioriteta i/ili biti složene/visokorizične prirode i/ili se ticati serije kaznenih djela. Pored toga, sigurnosna pojava mora biti aktualna.

Opisi sigurnosnih pojava mogu za rezultat imati identificiranje određenih nositelja kriminalne djelatnosti za koje je u pravilu potrebno izraditi opis operativno interesantne osobe. Međutim, ovo ne znači da će opisi operativno interesantne osobe biti uvijek pripremljeni kao rezultat opisa sigurnosne pojave.

Bitno je naglasiti da će se u izradi opisa operativno interesantne osobe (profila cilja ili mete) i opisa sigurnosne pojave (profil problema) osim podataka prikupljenih usmjerenim prikupljanjem podataka koristiti i svi moguće dostupni izvori podataka (otvoreni izvori, evidencije ostalih agencija za provedbu zakona i sl.) što nam daje izuzetno velik broj dostupnih podataka, a samim time i veliku kvalitetu izrađenih kriminalističko-obavještajnih proizvoda.

Kroz navedeno do sada, prikazano je da je temeljem sadašnje legislative u potpunosti moguće provođenje *nadzora* kojega sada možemo zvati usmjerenom prikupljanje podataka/informacija. U potpunosti su zadovoljene tri pretpostavke za uspostavu *nadzora* i nema nikakve pravne prepreke za provođenje *usmjerenog prikupljanja podataka/informacija*.

Na ovaj način moguće je sasvim legitimno provoditi radnju koju provode sve policije, a to je prikupljanje svih vrsta podataka iz svih dostupnih izvora o osobama za koje se procjenjuje da su od posebnog interesa za preventivan, proaktivan i uspješan rad policije radi sprječavanja i otklanjanja opasnosti i provođenja kriminalističkih istraživanja.

Usprkos navedenim činjenicama termin *usmjerenom prikupljanje podataka/informacija* nije za sada prihvaćen u gore navedenom smislu, i nažalost ne funkcionira u obliku u kojem je ovdje prezentiran.

Za ovu tvrdnju može postojati nekoliko razloga kao što su:

1. nerazumijevanje usvojenog kriminalističko-obavještajnog modela od rukovodstva policije

2. mišljenje rukovodstva policije o nepotrebnosti *usmjerenog prikupljanja podataka* kao supstitucije za *nadzor*
3. nedovoljna upoznatost policijskih službenika proaktivnim modelom rada policije
4. nedovoljno poznavanje postojeće legislative koja definira ovu materiju (Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, Metodološke upute)
5. nezainteresiranost za provođenje *nadzora* (usmjerenog prikupljanja podataka/informacija)
6. neki drugi razlozi.

Ako se uzme u obzir količina negodovanja 2001. godine zbog ukidanja *kriminalističkog nadzora* donošenjem Zakona o policiji kao jednog od bitnih radnji policije na prikupljanju podataka o operativno interesantnim osobama, onda nije jasna sadašnja inertnost policije (sustava) koji ne inzistira na striktnom provođenju *nadzora* kroz formu *usmjerenog prikupljanja podataka/informacija* za što postoje sve zakonske i provedbene pretpostavke.

6. ZAKLJUČAK

Na osnovi do sada navedenog vidljivo je da policija temeljem postojeće zakonske i provedbene regulative ima mogućnost provođenja *nadzora* u, za sada, kolokvijalnom nazivu *usmjerenom prikupljanju podataka*. Drugo je pitanje zašto policija ne koristi navedenu mogućnost, a nedvojbeno je da je prikupljanje podataka o operativno interesantnim osobama od neprocjenjive važnosti za uspješan rad policije.

Može se predvidjeti da će se visoki menadžment Ravnateljstva policije u budućnosti baviti razvojem načina i metoda rada policije kako ne bi u duljem vremenskom razdoblju došlo do zaostajanja u radu policije s obzirom na nove metode rada delinkvenata, organiziranih grupa, organizacija ili ukratko rečeno – svih počinitelja kažnjivih radnji. Prosudba ima posebnu težinu ako se uzmu u obzir metode i načini rada transnacionalnog organiziranog, ali i korporativnog kriminaliteta koji se svakodnevno prilagođava uvjetima na njihovom "tržištu".

Također je bitno napomenuti kako će provedba usvojenog kriminalističko-obavještajnog modela, zasnovanog na policijskom poslu vođenom/usmjeravanom kriminalističko-obavještajnim informacijama, bez adekvatnog usmjerenog prikupljanja podataka biti osuđena na neuspjeh i prije same pune implementacije.

LITERATURA

1. Andrews, P. P., Peterson, M. B. (1990). *Criminal Intelligence Analysis*. Loomis, CA: Palmer Press.
2. Brincka, Ž., Raguž, S. (2010). *Procjena kao stadij obavještajnog procesa*. *Policija i sigurnost*, 19(1), 40.-49.
3. Brincka, Ž., Kopal, R., (2000). *Koncepcija kriminalističke analitike u MUP-u Republike Hrvatske*. *Policija i sigurnost*, 9(3-6), 149.-159.
4. Kralj, T., Brnetić, D. (2009). *Potpora policije procesnim strankama i drugim sudionicima u novom kaznenom postupku s pregledom iskustava o postupanju policije prema žrtvama i svjedocima*. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 16(2), 475.-519.

5. Ratcliffe, J. (2008). *Intelligence Led Policing*. Cullompton: Willan Publishing.
6. Šuperina, M., Dujmović, Z. (2011). *Zakon o policijskim poslovima i ovlastima – Pravilnik o načinu postupanja policijskih službenika*. Zbirka propisa. Knjiga I. Zagreb: MUP RH.
7. Veić, P. i dr. (2009). *Zakon o policijskim poslovima i ovlastima*. Zagreb: Narodne novine.
8. *** (2005). *Vodič za nacionalni obavještajni model Ujedinjenog kraljevstva (2005)*. Velika Britanija, London: Centrex.

Summary

From "Intensified Surveillance (Criminal Surveillance)" once, to "Oriented Gathering of Data" today

Necessity for some sort of surveillance i.e. control of the suspicious persons (targeted surveillance, criminal surveillance or operative surveillance) should not be in question in the regular police job. The execution of surveillance is up to the legal provisions and modality of execution which has to be adjusted to the moment when surveillance is taking place. According to the a/m, it is unusual that police is not performing some sort of surveillance because of subjective reasons.

Key words: police, focused data collection, heightened surveillance, crime surveillance, operational supervision, description of the operational interesting person, description of the occurrence of safety.