

POLICIJA I SIGURNOST

Godina 34 - Broj 1/25.

Polic. sigur. (Zagreb) – god. 34 – br. 1, str. 1 – 127, Zagreb, siječanj – ožujak 2025.



Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske

ISSN 1848-428X (*online*) ISSN 1330-0229 (tisak)

DOI: <https://doi.org/10.59245/ps>

Nakladnik/Publisher: **Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske**, Policijska akademija „Prvi hrvatski redarstvenik“/Ministry of the Interior of the Republic of Croatia, Police Academy – The First Croatian Police Officer

Za nakladnika/For the Publisher: **Josip Čelić**

Uređivački odbor/Editorial Board: **doc. dr. sc. Irena Petrijevčanin, Nikola Milina, Cvjetko Obradović, Željko Prša, Josip Čelić, Helena Jelinek Mareljić**

Stručni odbor/Expert Board:

(svi su s Veleučilišta kriminalistike i javne sigurnosti, Policijska akademija „Prvi hrvatski redarstvenik“, Ravnateljstvo policije, Ministarstvo unutarnjih poslova, ako nije drugačije navedeno / all from the University of Applied Sciences in Criminal Investigation and Public Security, Police Academy – The First Croatian Police Officer, General Police Directorate, Ministry of the Interior, if not stated differently)

izv. prof. dr. sc. Ante Orlović, izv. prof. dr. sc. Joško Vukosav, dr. sc. Željko Mršić, doc. dr. sc. Mirjana Kondor-Langer, prof. dr. sc. Leo Cvitanović (Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet), **prof. dr. sc. Marija Definisić-Gojanović, dr. med.** (Sveučilište u Splitu, Medicinski fakultet), **doc. dr. sc. Zvonimir Tomićić** (Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet), **prof. dr. sc. Gorazd Meško** (Univerza v Mariboru, Fakultet za varnostne vede, Republika Slovenija), **prof. dr. sc. Nedžad Korajlić** (Univerzitet u Sarajevu, Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije, Bosna i Hercegovina), **dr. Anton Dengg**, pukovnik (Landesverteidigungsakademie WIEN / Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement, Vienna, Austria)

Glavni urednik/Editor-in-Chief: **prof. dr. sc. Željko Karas**

Izvršna urednica/Executive Editor: **dr. sc. Silvija Pejaković-Đipić**

Urednici/Editors: **Antonija Rakuljić, Dinko Ljubić**

Lektura i korektura (hrvatski jezik, engleski jezik)/Language Editors and Proofreaders (Croatian, English):
Ivana Plavčić, Martina Cvjetko Ljutić

Dizajn naslovnice/Cover design: **Ivka Ružić**

Adresa uredništva/Editorial Address: MUP RH, Služba za nakladničko-knjižničnu djelatnost i Muzej policije, Zagreb, Avenija Gojka Šuška 1

Naklada/Printing: 400 primjeraka/copies

Priprema i tisak/Print and Typeset: Grafo biro Dominić, Ilica 470, Zagreb

Časopis je uvršten u bibliografske baze podataka/The Journal is included in the bibliographic databases of: Ulrich's Periodicals Directory, Elektronische Zeitschriftenbibliothek/Electronic Journals Library i Web of Science Core Collection (ESCI)

Časopis je objavljen uz financijsku potporu Ministarstva znanosti i obrazovanja/The journal was published with the financial support of the Ministry of Science and Education.

Elektroničke adrese/Electronic addresses: <https://policijska-akademija.gov.hr/medjunarodna-suradnja-32/nakladnicka-djelatnost/casopis-policija-i-sigurnost/147>, <https://hrcak.srce.hr/polsig>

© *Ministry of the Interior of the Republic of Croatia, Police Academy – The First Croatian Police Officer.* All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without prior permission of the publisher.

Pretplata/Subscription: Časopis Policija i sigurnost izlazi četiri puta godišnje. Godišnja pretplata za fizičke osobe iznosi 16,00 eura, a za pravne osobe 32,00 eura. Narudžbe se šalju na adresu: MUP RH, Služba za nakladničko-knjižničnu djelatnost i Muzej policije, 10 040 Zagreb, Avenija Gojka Šuška 1. Uplaćuje se na IBAN državnog proračuna: HR1210010051863000160 model broj: HR63 s pozivom na broj primatelja: 7005-713-22365.

Tel.: + 385 1/2426 318, fax.: + 385 1/2426 294

The journal Police and Security is published quarterly. The annual subscription for individuals is €16.00, and for legal persons is €32.00. Subscription should be sent to the following address: Ministry of the Interior of the Republic of Croatia, Publishing Department, Avenija Gojka Šuška 1, 10 040 Zagreb. Payment should be made to the state treasury transfer account: HR121001005-1863000160 with reference number 7005-713-22365.

Tel.: + 385 1/2426 318, fax.: + 385 1/2426 294

SADRŽAJ

- 1 Ivana Radić:
Primjena EU pravnih standarda u prekršajnom postupku prema maloljetnicima u Hrvatskoj (*izvorni znanstveni članak na engleskom jeziku*)
- 15 Josip Grgić, Ivana Grgić, Nikola Uremović:
Analiza utjecaja izloženosti pješačkih ruta od kuće do škole na djecu: Upisno područje OŠ Skalice u Splitu (*prethodno priopćenje*)
- 39 Davorka Martinjak, Jadranka Erceg, Katarina Dretvić:
Viktimološka i fenomenološka obilježja samoubojstava djece: Edukacijski policijski programi utemeljeni na rezultatima istraživanja (*prethodno priopćenje*)
- 53 Zvonko Krajnović, Andrej Smolek:
Kriminalističko obavještajni model Ujedinjenog Kraljevstva (*pregledni znanstveni članak*)
- 65 Kristian Družeta, Damjan Potparič:
Usporedba i osvrt na mogućnost primjene modela obavještajno vođene policijske djelatnosti i policijskog rada u zajednici (*stručni članak*)
- 78 Jagoda Ezgeta, Dalibor Franulović:
Prava ispitanika iz Opće uredbe o zaštiti podataka (*stručni članak*)
- 88 Davor Posilović, Tomislav Krtinić:
Izvršenje dovedbenog naloga s problemskim osvrtom na nasilan ulazak u tuđi dom (*stručni članak*)
- 104 Alenko Vrđuka:
Ranjivost Hrvatske na instrumentalizaciju migracija (*stručni članak na engleskom jeziku*)

Sudska praksa

- 121 Damir Juras:
Nedopuštenost ustavne tužbe protiv presude kojom se dopušta pokretanje disciplinskog postupka protiv sindikalnog povjerenika
- 124 Damir Juras:
Razgledavanje disciplinskog spisa osobe koja nije stranka u postupku
- 126 Davor Posilović:
Propust javne objave namjere snimanja na javnome mjestu u kontekstu zakonitosti dokaza

CONTENTS

- 1 Ivana Radić:
Application of EU Legal Standards in Misdemeanour Proceedings Towards Juveniles in Croatia (*original scientific paper*)
- 15 Josip Grgić, Ivana Grgić, Nikola Uremović:
Exposure Analysis of Pedestrian Routes from Home to School for Children: The catchment area of the Skalice Elementary School in Split (*provisional communication*)
- 39 Davorka Martinjak, Jadranka Herceg, Katarina Dretvić:
Victimological and Phenomenological Characteristics of Child Suicide: Educational Police Programs Based on Research Results (*provisional communication*)
- 53 Zvonko Krajnović, Andrej Smolek:
Criminal Intelligence Model of the United Kingdom (*scientific review paper*)
- 65 Kristian Družeta, Damjan Potparič:
Application of the Model of Intelligence-Led Police Activity and Police Work in the Community (*scientintific review paper*)
- 78 Jagoda Ezgeta, Dalibor Franulović:
Data Subject Rights According to the General Data Protection Regulation (*scientintific review paper*)
- 88 Davor Posilović, Tomislav Krtinić:
Execution of the Warrant for Failure to Appear with Problematic Reference to Forced Entry Into Someone Else's Home (*scientintific review paper*)
- 104 Alenko Vrđuka:
Croatia's Vulnerability to the Instrumentalization of Migration (*scientintific review paper*)

Case Law

- 121 Damir Juras:
Inadmissibility of a Constitutional Complaint Against a Ruling Allowing the Initiation of Disciplinary Proceedings Against a Trade Union Representative
- 124 Damir Juras:
Review of a Disciplinary File by a Person Who Is Not a Party to the Proceedings
- 126 Davor Posilović:
Failure to Publicly Announce the Intent to Record in a Public Place in the Context of the Legality of Evidence

IVANA RADIĆ*

Application of EU Legal Standards in Misdemeanour Proceedings Towards Juveniles in Croatia

Abstract

In Croatia, when a juvenile commits a misdemeanour, provisions of the Misdemeanour Act will be applied, as well as the subsidiary application of the Criminal Procedure Act (CPA) and the Youths Courts Act (YCA). In 2019, Croatia implemented Directive 2016/800/EU on procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings into YCA and introduced new procedural rights for juvenile offenders in criminal proceedings. Croatian legislators began the process of implementing EU legal standards into the Misdemeanour Act but stopped after the implementation of Directive 2010/64 and Directive 2012/13/EU. Directive 2016/800/EU, which refers to the position of juveniles in criminal proceedings, has not been implemented into the Misdemeanour Act. In the first part of the paper, current legislative provisions that refer to juvenile misdemeanour offenders in Croatia are analysed. The second part of the paper gives a theoretical and normative analysis of the position of juvenile offenders through the prism of possible application of Directive 2016/800/EU in misdemeanour proceedings in order to determine whether EU procedural legal standards defined by Directive 2016/800/EU can and to what extent be applied to juveniles in misdemeanour proceedings in Croatia. De lege ferenda proposals regarding the transposition of Directive 2016/800/EU into domestic misdemeanour legislation are given in the conclusion of the paper.

Keywords: juveniles, misdemeanour, misdemeanour proceedings, Youth Courts Act, Directive 2016/800/EU.

1. INTRODUCTION

In Croatian criminal legislation, juvenile offenders have had a special legal position for an extended period. Children are at greater risk of being discriminated against or deprived of their fundamental rights because of their age, unfinished physical and psychological development, lack of knowledge or ability to act with free will (Klimek, 2017: 650-651). In most cases, when international documents or research papers analyse the position of a juvenile offender in criminal legislation, they focus on their position in criminal procedure but rarely focus on the position of juveniles in other types of criminal proceedings.

* Ivana Radić, Assistant Professor at the Department of Criminal Procedure Law, Faculty of Law, University of Split, Croatia.

This paper was co-financed by the Croatian Science Foundation with in the project Croatian misdemeanour law in the European context - challenges and perspectives (PrePraHR)(UIP-2020-02-6482).

According to the statistics,¹ juveniles are more likely to be subject to misdemeanours than criminal proceedings. On the other hand, few papers or studies analyse their position in general misdemeanour proceedings in Croatian criminal law science.

Thus, this paper aims to get a more detailed insight into current legislation regarding the position of juvenile offenders in misdemeanour proceedings, taking into account the fact that in 2019, Croatia implemented Directive 2016/800/EU on procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings (hereinafter Directive 2016/800) into the Youth Courts Act (hereinafter: YCA) and introduced new procedural rights for juvenile offenders in criminal proceedings. On the other hand, the position of juvenile offenders in misdemeanour proceedings has not been changed, nor have the provisions of Directive 2016/800/EU has been implemented into the Misdemeanour Act (hereinafter: MA).

In 2013, Croatian legislators began the process of implementing EU legal standards into misdemeanour legislation, and two directives were implemented into the MA: Directive 2010/64/ EU on the right to interpretation and Directive 2012/13/EU on the right to information.² Other directives already implemented in the Croatian Criminal Procedure Act (hereinafter: CPA) have not been implemented in the MA.³ In Croatian criminal law science, the implementation of EU legal standards has so far been focused exclusively on criminal proceedings. In contrast, the misdemeanour proceeding has been neglected in this regard. So far, the legislator, legal science, and the professional public have put this topic aside, and there has not been much discussion about the possibility of transporting EU legal standards determined by the directives into misdemeanour proceedings (Novokmet, 2024: 338-339).

This paper aims to give theoretical and normative analyses of the current Croatian legislation regarding the position of juvenile offenders in misdemeanour proceedings to establish whether the EU procedural standards from Directive 2016/800/EU can and to what extent be applied in misdemeanour proceedings towards juveniles, and whether there is a need for transposition of the Directive 2016/800/EU in the MA.

2. DEFINITION OF THE TERM JUVENILE IN DIFFERENT LEGISLATIONS

The Croatian legislation distinguishes between the terms *child* and *juvenile*. The term *child* has a different meaning in different branches of law, and it refers to a person under 18 years of age. The Convention on the Rights of the Child defines a child as a person under the age of 18 (Art. 1 of the CRC). In Croatia, the age of criminal liability is 14. This means that children under the age of 14 cannot be subject to criminal proceedings, and sanctions cannot be imposed against them (Art. 7 of the Criminal Act, hereinafter: CA). In cases when children under the age of 14 have committed an act with the elements of a criminal offence, they will be dealt with by the social welfare system (Art. 49 of the YCA).

¹ 1885 juveniles in 2021 and 1982 juveniles in 2022 were either suspects or accused persons in misdemeanour proceedings, which is substantially greater than in criminal proceedings.

² For more on the transposition of the Directive 2012/13/EU in MA and criticism of the 2013 legislative reforms of the MA see: Novokmet, A., Pravo na obavijest u prekršajnom postupku – teorijski i normativni aspekt, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, year 61, no. 3, 2024, p. 337-366.

³ For more information on the harmonisation of the Croatian criminal procedure with the EU legislation see: Ivičević Karas, E., Burić, Z., Bonačić, M., Unapređenje procesnih prava osumnjičenika i okrivljenika u kaznenom postupku: pogled kroz prizmu europskih pravnih standard, HLJKZP, vol. 23, No. 1, 2016, p. 11-58.

In Croatian criminal legislation, the term *juvenile* refers to children with criminal liability who, at the time of committing a criminal offence or misdemeanour, have reached the age of 14 but not yet 18 (Art. 2 of the YCA) and their position in criminal legislation is regulated with a special legislation act, YCA. YCA and MA define two groups of juveniles based on the age of the juvenile at the time of committing a criminal offence/misdemeanour: younger juveniles (14 until 16 years of age) and older juveniles (from 16 to 18 years of age). The main difference between these two age groups is the fact that juvenile imprisonment cannot be imposed on younger juveniles (Art. 5 para 2 and 3 of the YCA, Art. 65 of the MA). In Croatia, there is also a third group, young adult offenders. A young adult is a person who, at the time of committing a criminal offence, has reached the age of 18 but is still not 21 (Art. 2 of the YCA). This age group is not mentioned in the MA.

Since Directive 2016/800 and other international documents only use the term *child* and do not define the term *juvenile* or the minimum age of criminal liability, the Croatian CA only mentions the definition of the term *child* (Art. 87 para 1 of the CA). When implementing Directive 2016/800, the Croatian legislator did not change the definition of the term *juvenile* in the YCA (Radić, 2020).

The position of juveniles in Croatian criminal legislation is regulated with a special law, YCA. In 2011, Croatia adopted a new YCA in order to harmonise with the new 2008 CPA, and the most significant changes in the YCA were made in the procedural provisions.⁴ From 2011 until today, the YCA has been amended four times. In the last amendment, the YCA implemented Directive EU 2016/800.

Although the YCA regulates the position of juveniles in criminal proceedings, it does not regulate all aspects of criminal proceedings towards them. It is important to describe the position of the YCA towards general criminal legislation, the CA and the CPA. In Croatian legislation, the YCA is considered *lex specialis* about the CA and the CPA (Art. 3 of the YCA). This means the YCA will be applied in criminal proceedings towards a juvenile. However, if the YCA does not regulate some aspects of the juvenile's position in criminal proceedings, the provisions of the CPA shall apply.

MA contains special provisions that regulate the position of juvenile offenders in misdemeanour proceedings. Art. 9 of the MA defines the liability of the child for a misdemeanour on the same basis as the CA, which means that a child under the age of 14 cannot be liable for a misdemeanour.

When a child under the age of 14 frequently behaves in such a way that his/her behaviour meets the elements of a more serious misdemeanour, the competent state authority for said misdemeanours must notify the child's parents or guardians and the Social Welfare Centre (hereinafter: SWC) of the child's place of residence about the child's behaviour. The MA does not define the term *serious misdemeanour*, so this provision has to be considered in conjunction with other provisions of the MA. Another issue is that it also does not define what the term *frequently behaves* refers to.⁵

⁴ For more information on the new YCA in 2011 see: Rittosa, D., Božićević, Grbić, M., Zakon o sudovima za mladež – reformski zahvati i praktične dileme, HLJKPP, vol. 19, no. 2/2012, p. 662-665.

⁵ In practice, the frequency of behaviour is interpreted to mean that acts for the suppression of which the same administrative authority is responsible are repeated more than twice. These need not be offences covered by the same act, but they must be more serious offences. Veić, P., Gluščić, S., Prekršajno pravo, Opći dio, Narodne novine, Zagreb, 2013, p. 13-14, 32.

In cases when the child's behaviour meets the elements of a misdemeanour, the parent or the other supervisor shall be punished if the offence is directly related to the failed supervision of the parent or the other supervisor (Art. 9 para 3 of the MA).⁶ It is not unusual for parents to be responsible for their child's behaviour; in some countries, the parent can be held criminally liable, although in most cases, parents are the ones who pay the fine or compensate for the damage caused by their child's behaviour (Radić, 2016).

3. RELATIONSHIP BETWEEN THE MISDEMEANOUR ACT AND THE YOUTH COURTS ACT

Two concepts cover the legal nature of misdemeanours in Croatia today. Misdemeanours are considered a part of administrative criminal law within the first concept. However, another concept prevails in Croatian theory, whereby misdemeanours are considered part of criminal law in the broader sense of the word (Herceg Pakšić, 2022, p. 1077).

Criminal and misdemeanour proceedings in Croatia have a similar structure, use the same methods, and facts are established in the same way. Offenders in both types of proceedings can be sanctioned. Despite the similarities, there are also significant differences between them; different bodies are responsible for conducting these proceedings, and there is a difference in the legal regulation of these proceedings (Tomašević, 2011:18-19).

Misdemeanour proceedings should not be viewed only as small-scale criminal proceedings but as an independent type of procedure with its forms of action aligned with the objectives of misdemeanour proceedings. Considering the significance of misdemeanour proceedings in practice, keeping them fast, efficient and economical is important.

In Croatia, criminal and misdemeanour laws exist side by side, each applied in its respective area. However, if the regulations of each legislation should be applied to the same event, the resulting collision is resolved in such a way that criminal law takes precedence (Art. 10 of the MA). However, the issue of the relationship between these two types of proceedings became more complex. In its case law, the ECtHR adopted the autonomous notion of „criminal charge“ used in Art. 6 of the ECHR.

According to the criteria used in the *Engle case*, proceedings which are classified as administrative under national legislation may nevertheless be considered criminal under the ECHR, meaning that all protection under Art. 6 can also be used in misdemeanour proceedings (Burić, 2019:508). Hence, according to the Engle criteria,⁷ Croatian misdemeanour proceedings in the sense of the Convention have a penal nature and should consider all aspects and protection under Art. 6 of the ECHR. The Maresti judgment (Maresti v. Croatia, No. 55759/07) raised the issue of parallel liability and violation of the *ne bis in the idem principle*. After the Maresti judgment, there were many problems in judicial practice, which resulted in numerous changes in the Croatian legislation (Martinović, 2019).

⁶ Asimilar provision can be found in the Act on Misdemeanours against Public Order and Peace (Art. 27).

⁷ Engel and Others v. the Netherlands, 1976 (§§ 82-83). Criteria mentioned in the Engle case: 1. classification in domestic law; 2. nature of the offence; 3. severity of the penalty that the person concerned risks incurring.

The new direction in the relationship between criminal and misdemeanour proceedings took place after the judgments A and B v. Norway, in which the ECtHR took a more lenient position regarding the violation of the *ne bis in idem* principle. The Court decided that with the condition of „close connection in nature and time“, it is allowed to conduct criminal proceedings for the same criminal offence after the legally concluded misdemeanour proceedings (Martinović, 2019). ECtHR also stated in their judgment in Jussila v. Finland that not all criminal proceedings are equal and that procedural guarantees from the ECHR in cases that do not belong to the core of criminal law will not necessarily be applied to their full extent (Vojvoda, 2024:75).

After this new direction in the ECtHR case law, the Croatian judicial practice also adjusted accordingly, and the example of good practice is evident from the case Bajčić (Bajčić v. Croatia, No. 67334/13).⁸

4. POSITION OF JUVENILES IN THE MISDEMEANOUR ACT

The MA has been in force since January 1, 2008, and has since been amended a total of 14 times.⁹ It contains substantive and procedural provisions regarding the position of juveniles who have committed a misdemeanour. Substantive legal provisions of the MA shall apply to juvenile perpetrators of misdemeanours unless its provisions prescribe otherwise (Art. 63 of the MA).

Since this paper deals with the position of juveniles in misdemeanour proceedings, it will only mention the differences in juvenile misdemeanour sanctions concerning criminal juvenile sanctions. One of the main differences between criminal and misdemeanour juvenile sanctions is that a fine can be imposed on juvenile offenders in misdemeanour proceedings (Art. 71 of the MA). In the current MA, a fine can be imposed only in cases of older juvenile offenders, which was not the case in previous legal solutions. Older judicial practice has demonstrated that neither the purpose of the punishment nor the purpose of education is achieved by imposing a fine on a juvenile (Veić, 2013: 108). Another difference is the fact that in misdemeanour proceedings, an older juvenile can only be sentenced to unconditional imprisonment (Art. 72 of the MA). This means that in misdemeanour proceedings, considered less strict and less formal compared to criminal proceedings, a suspended prison sentence cannot be imposed on an older juvenile (Veić, 2013: 110).

4.1. Procedural provisions for juvenile offenders in the MA

The MA also contains procedural provisions that regulate the position of juveniles in misdemeanour proceedings. When the MA does not contain specific procedure issues, the CPA and the YCA's provisions shall be applied appropriately and follow the purpose of misdemeanour proceedings (Art. 223 para 1 of the MA). Some provisions of the MA can be implemented only for juvenile offenders (Art. 223-227 of the MA). Those articles contain special provisions regarding the position of a juvenile in misdemeanour proceedings. Most of

⁸ Analysis of the Bajčić v. Croatia case can be found at: <https://uredzastupnika.gov.hr/analize-presuda-i-odluka/ne-bis-in-idem/563>, 16 May 2024

⁹ For more information on the changes in the MA see: Bonačić, M., Rašo, M., Obilježja prekršajnog prava i sudovanja, aktualna pitanja i prioriteti, de lege ferenda, HLJKPP, Zagreb, vol. 19., No. 2/2012., p. 439-472.

the specifics of misdemeanour proceedings towards a juvenile have been adopted under the provisions of the YCA, which means that when defining the position of a juvenile in misdemeanour proceedings, the legislator took into account the provisions from *lex specialis* and the fact that juveniles require a different approach. In this paper, we will present the features of the treatment of juveniles in misdemeanour proceedings and analyse them using some of the provisions of Directive 2016/800 and the YCA as *lex specialis*.

In criminal proceedings towards juveniles, one of the basic principles, which is also stipulated in main international documents (CRC, Beijing Rules, Directive 2016/800), is that a juvenile cannot be judged in absence (Art. 53 para 1 of the YCA). This principle is also adopted in misdemeanour proceedings because the MA states that before reaching any decision about the juvenile, he/she has to be examined by the court, with the mandatory presence of his/her parents or guardians or SWC representative (Art. 223 para 2 of the MA). In juvenile criminal law, it is generally recognised that in order to make a final decision about a juvenile, the court must hear the juvenile directly (Veić, 2013:435).

During examination or other measures carried out in the presence of the juvenile, all bodies involved in the proceedings must treat the juvenile with care, taking into account his/her mental development and personal characteristics, in order to ensure that the misdemeanour proceedings do not harm his/her personal development (Art. 223 para 2 of the MA). This provision is identical to the provision of the YCA (Art. 53 para 2 of the YCA). Also, it represents one of the generally accepted postulates of the treatment of juveniles in criminal proceedings. Research has shown that conducting formal criminal proceedings can adversely affect the development of a young person's personality. At the same time, unfavourable treatment can permanently affect their further development (Radić, Puharić, 2015).

The involvement of the holder of parental responsibility (Article 3(1)(2) of the Directive) in the proceedings in which his or her child is the defendant is also one of the special features of the treatment of juveniles that have been transferred to misdemeanour proceedings. Juveniles are summoned, and all other written documents are delivered to them through their parents or legal guardians unless this is not possible due to the need for urgent action or other justified circumstances (Art. 223 and Art. 4 of the MA). This provision is similar to the one in the YCA (Art. 55 para 1 of the YCA). In misdemeanour proceedings, the holder of parental responsibility must always be informed about the arrest of the juvenile (Art. 134 para 2 of the MA). When the juvenile is arrested and taken to the police station, it is a standard procedure for the holder of parental responsibility to be informed about his/her arrest. If the police cannot reach the parent, they must inform the SWC about the arrest of the juvenile. When a juvenile is detained in misdemeanour proceedings to ensure his/her attendance in misdemeanour proceedings until judgment is reached, the juvenile can be detained only for 24 hours, counting from the moment of deprivation of liberty (Art. 135 para 2 MA). In other situations, juveniles can be sent to detention to ensure the execution of a juvenile prison sentence (Art. 135 para 3 MA). When the detention decision is ordered against the juvenile, the parents or guardians of the juvenile have to be informed about it, regardless of the juvenile's wishes (Art. 135 para 9). The MA does not specify in what way the parents will be informed, but this can be done by phone or, for example, by sending police officers to the home address (Veić, 2013:206).

Including parents when their child is the subject of proceedings is considered a standard practice today. According to Directive 2016/800, the states are obliged to enable the holders of parental responsibility to receive the same information in the shortest possible time as juveniles regarding the rights that the juvenile has during criminal proceedings (Art. 5 of the

Directive). The juvenile also has the right to be accompanied by a holder of parental responsibility or another appropriate adult during hearings before the court (Art. 15 of the Directive).¹⁰

In almost all EU member states, parents are involved in criminal proceedings conducted towards their children. They usually provide information regarding their child's personal life and family circumstances. However, they also serve as psychological and emotional support for the child, in which case they usually have a more active role (Dragičević Prtenjača, Radić, Rizvić, 2022: 383). In order to ensure that the parents fulfil their active role during misdemeanour proceedings and help their child, they first need to be fully informed about the main aspects of misdemeanour proceedings and the rights that their child has during proceedings. Therefore, it is necessary to implement the right to information to juvenile and their parents in more detail in the MA, by the solution from the YCA (Radić, 2020).

The Social Welfare Centre (SWC) also plays an important role in misdemeanour proceedings. The prosecutor must inform the SWC about initiating misdemeanour proceedings towards a juvenile. In cases where the claimant is the injured party, the court must inform the competent SWC. During misdemeanour proceedings, the SWC must be informed if the court has discovered the facts and circumstances indicating the need to take measures to protect the rights and well-being of the juvenile (Art. 223 para 5 of the MA). The same provision can be found in Art. 56 of the YCA. The SWC representative has the right to become familiar with the proceedings, make suggestions, and warn about the facts and documents, thus actively participating in the proceedings (Art. 223 para 5 of the MC).

The inclusion of the SWC in the proceedings where the juvenile acts as the offender is also considered a standard procedure in present-day criminal proceedings towards juveniles. SWC involvement during criminal and misdemeanour proceedings can be seen as a connection between the judiciary and the social welfare system because when the juvenile is the offender, all information about his personal life and family circumstances must be collected and considered. In practice, the SWC collects information on the juvenile and his/her family and provides the court with the necessary input about the juvenile's personal life, school, family situation and psychophysical development (Dragičević Prtenjača, Radić, Rizvić, 2023: 587-588).

In misdemeanour proceedings towards juveniles, same as in criminal proceedings (Art. 58 YCA), no one can be relieved of their duty to testify about the circumstances which are necessary to assess the mental development of the minor, get to know his/her personality and the circumstances in which he/she lives (Art. 223 para 8 of the MA). In order to determine the circumstances which are important for getting to know the juvenile's personality, his/her parents are called first. In practice, the courts require a report from the competent SWC. The court must obtain a report from the competent SWC when imposing a prison sentence on a juvenile (Art. 72 para 3 of the MA). This provision also follows the standards established in international documents (Rule 16 of the Beijing Rules, Art. 11 of the Directive 2016/800).

¹⁰ The Directive and the YCA also state that the holder of parental responsibility will not be included during the proceedings when it is considered that is not in the best interest of a child (Art. 5 para 2 of the Directive, recital 22 and 23; Art. 53a para 4 of the YCA). The Directive also states the holder of parental responsibility can request for the child to have a medical examination during criminal proceedings (Art. 8 of the Directive).

One of the basic principles of misdemeanour proceedings towards juveniles is that they must be conducted in the shortest possible time (the principle of urgency), which means that all bodies partaking in proceedings and bodies and institutions required to provide notifications, reports or opinions must act. The same provision can be found in Art. 4 of the YCA and Art. 13 of Directive 2016/800. In 2011, the principle of urgency in criminal proceedings towards juveniles was placed in the introductory provisions of the YCA in order to point out the necessity that everybody involved in criminal proceedings towards juveniles must act in the shortest possible timeframe (Radić, 2020: 596).

As in criminal proceedings, misdemeanour proceedings towards juveniles are closed to the general public in accordance with the principle of protection of privacy. This means that the course of misdemeanour proceedings towards juveniles and the decisions made in those proceedings may not be published without the court's approval and that the general public is excluded during the hearing. The court may allow the presence of persons dealing with the protection and education of juveniles and researchers (Art. 223, paras 10 and 11 of the MA). One of the generally accepted situations when the trial is closed to the public are cases when a juvenile is the subject of the proceedings. The aim is to prevent the public disclosure of information about the juvenile and his/her family and to avoid stigmatisation (Radić, 2017).

In cases when the juvenile is the offender, the court of the juvenile's place of residence is competent for proceedings towards the juvenile. If the juvenile does not have a place of residence or if it is unknown, the competent court is that of the juvenile's place of domicile. The proceedings can be carried out before the court of the juvenile's place of domicile or before the court of the place where the misdemeanour was committed if it is clear that the proceedings will be carried out more easily before that court (Art. 224 of the MA). The main reason the legislator opted for this solution again lies in the fact that the information about the juvenile's family and personal life needs to be determined in addition to the circumstances related to the committed misdemeanour. The mentioned data will be collected most easily by the court located in the juvenile's place of residence. In cases when the juvenile does not have a permanent residence or place of residence in the Republic of Croatia, the general provisions on jurisdiction in misdemeanour proceedings shall be applied. The YCA contains the same provision in Art. 47 for all the same reasons (Veić, 2013: 439). Juvenile judges specialising in juvenile cases deal with juveniles in criminal proceedings (Art. 37-44 of the YCA). as soon as possible in order to complete the proceedings in the shortest possible time (Art. 223 para 9 of the MA).

A similar provision does not exist in the misdemeanour legislation. In the future, it might be necessary to discuss the possibility of specialising a certain number of judges in the misdemeanour court system who would deal exclusively with juvenile cases in the same way it has been done in criminal proceedings.

In misdemeanour proceedings towards juveniles, the judge or the authorised prosecutor can make a decision based on the principle of opportunity. The court can make such a decision before or during misdemeanour proceedings in cases when it finds that the initiation and conduct of proceedings would not be justified considering the juvenile's personal circumstances and elements of the committed offence (Art. 226 para 1 of the MA).

The authorised prosecutor (state attorney, state administration body or legal entity with public authority) can make the same decision based on the same aforementioned elements before the beginning of misdemeanour proceedings. When the authorised prosecutor makes such a decision, they must inform the juvenile and his/her parents, adoptive parents, guardians

and other caretakers about his/her behaviour and actions. A broad application of the principle of opportunity as an exception to the principle of legality in criminal proceedings towards juveniles has become one of the fundamental determinants and ways of the state's response to juvenile delinquency. Data shows that the principle of opportunity in proceedings towards juveniles precedes the principle of legality (Puharić, Radić, 2015). In international documents, diversion is always mentioned as one of the best possible ways of dealing with juvenile delinquency. Juveniles' cases should be solved in the earliest possible stages of proceedings by imposing some form of caution or informal sanction (Puharić, Radić, 2015:639-648).

5. SCOPE OF APPLICATION OF DIRECTIVE 2016/800/EU

As mentioned earlier, one of the aims of this paper is to establish whether there is a need for the implementation of Directive 206/800/EU in the MA. In order to answer this question, we have to determine the scope of application of Directive 2016/800/EU regarding the type of proceedings to which this Directive can be applied and to determine if that includes misdemeanour proceedings in Croatia. Directive 2016/80/EU was the last to be adopted per the Roadmap, which refers to measure E (Radić, 2020). The Commission decided that measure E would apply only to one category of vulnerable persons that could be easily defined, namely suspected or accused children (Cras, 2016:110). The Directive aims to „establish procedural safeguard for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings in order to ensure that they can understand and follow the proceedings and to exercise their right to a fair trial, and to prevent children from re-offending and foster their social integration“ (§ 1 Directive). Directive 2016/800 states that it applies to children who are suspects or accused persons in criminal proceedings (Art. 5(1) of the Directive). This raises the question of how Directive 2016/800 defines the term „criminal proceedings“ and whether the criminal nature of proceedings should be considered formally or substantially (de Vocht, Panzavolta, Vanderhallen, Van Oosterhout, 2014:485). The EU procedural rights directives declare that they apply in criminal proceedings but give no clear definition of this term. As a rule, the preambles, the recitals of which serve as an aid to interpretation in the EU legal order, contain some explanations on the scope of application (Leenknecht, Put, 2020: 14). In its case law, the European Court of Justice has confirmed that recitals are not legally binding, but they can be used to explain the meaning of ambiguous legal provisions (Leenknecht, Put, 2020: 14). Recital 17 of Directive 2016/800/EU clearly states that the Directive should apply to criminal proceedings and not to other types of proceedings, in particular proceedings which are specially designed for children and which could lead to protective, corrective or educative measures. This would mean that Member States that do not label their juvenile justice system as criminal do not have to implement the Directive in their legislation (De Vocht, Panzavolta, Vanderhallen, Van Oosterhout, 2014:486). The EU countries have different systems of responding to juvenile delinquency; in many of them, educational measures prevail. However, even those types of measures and procedures often contain punitive elements that require respect for a fair trial (De Vocht, Panzavolta, Vanderhallen, Van Oosterhout 2014:485). If we accept this approach, it would mean that the application of the Directive is limited only to those Member States that have defined their juvenile system as criminal in their national legislation. At the same time, in other states the implementation of the Directive depends on their respective decision because they are not obligated to implement the Directive (Leenknecht, Put, 2020:15). This approach would lead to limited implementation of Directive 2016/800

because many Member States do not follow a purely criminal approach when responding to delinquent behaviour of minors, or even formally place youth justice outside the realm of criminal justice (Leenknecht, Put, 2020: 15).

On the other hand, as mentioned earlier, the case law of the ECtHR takes a different approach and has established that the criminal nature of the criminal charge should be considered substantially. In several cases, the Court has recognised that the safeguards provided for in Article 6 also apply to, for instance, administrative proceedings towards juveniles, following the widely known 'Engel' criteria. The relevant examples can be found in the case of *Adamkiewicz v. Poland* (De Vocht, Panzavolta, Vanderhallen, Van Oosterhout, 2014: 485).

Considering the Lisbon Treaty, judicial cooperation in criminal matters is communitarised by the Lisbon Treaty. Some authors believe that since there is no clear definition as to what the term „criminal matter“ refers to, it is unclear whether or not instruments adopted under its criminal law competence also apply to juvenile offenders (Leenknecht, Put, 2020: 15). On the other hand, it can be argued that the competence in youth justice matters is part of the EU's competence in criminal matters contained in Articles 82 and 83 of the TFEU (Leenknecht, Put, 2020:16). Another aspect to consider is the scope of application of Directive 2016/800 regarding the type of criminal offences. Recital 14 states that the Directive should not be applied to certain minor offences but only in cases when a child who is a suspect or accused person in those situations is deprived of liberty. We believe this recital could be used in the case of Croatian misdemeanours and could lead to a solution that could be easily adopted in practice. Safeguards from the Directive could be used only in situations when the juvenile who is a suspect or accused person in cases of misdemeanours is deprived of liberty, which in misdemeanour proceedings refers to arrest and pre-trial detention within the proceedings. The Directive also states that in cases of minor offences, except for cases prosecuted before the competent court in criminal matters, the Directive should not be applied because it would be unreasonable to expect that the competent authorities in the MS could ensure all the procedural safeguards and rights from the Directive (recital 15 and 16 of the Directive).¹¹ The Directive should be fully applied in situations when a suspect/ accused child is deprived of liberty, irrespective of the stage of criminal proceedings (Art. 2(6) of the Directive).

Regarding the temporal scope of application, the Directive states that it should be applied „...until the final determination of whether the suspect or accused person has committed the criminal offence, including where applicable, sentencing and the resolution of any appeal“ (Art. 2 para 1 of the Directive). That means that the Directive should be applied until the final sentence has been brought, which includes the stage of the appeal process (Cras, 2016:112-113).

6. CONCLUSION

After analysing the provision of the MA regarding the position of juveniles in misdemeanour proceedings, we can conclude that when defining the legal position of juveniles in misdemeanour proceedings, Croatian legislators considered a different approach toward this vulnerable group of offenders.

¹¹ The Directive mentions minor road traffic offences or minor public order offences as an example (recital 16).

As a result, most of the provisions from the MA that refer to juveniles are formulated similar or even the same as the provisions from the YCA, aim to ensure them a better position in misdemeanour proceedings and are in accordance with generally accepted principles determined in international documents in order to achieve child-friendly justice. Thus, all special features of criminal proceedings towards juveniles have been adopted in misdemeanour proceedings.

In addition, we sought to determine whether there is a need for the transposition of Directive 2016/780/EU into the MA. Taking into account all elements regarding the scope of application of the Directive, it is derived from the EU legislator's inability to clearly define the type of criminal proceedings that the Directive could apply to in the Member State's legislation. When looking at Art. 2 and recitals 14-17 of the Directive, it derives that the Directive cannot be implemented in cases of minor offences, except for cases prosecuted before the competent court in criminal matters, because it would be unreasonable to expect that the competent authorities in the MS could ensure all procedural safeguards and rights from the Directive in those types of cases. There is only one exception mentioned, the situation when the child who is a suspect or accused person is deprived of liberty. Misdemeanour proceedings refer to situations when the juvenile has been arrested or detained within the proceedings in accordance with the Art. 134 and 135 MA. We believe that in these two aforementioned situations when juveniles are being deprived of liberty, EU procedural standards from the Directive have to be implemented into misdemeanour proceedings towards juveniles.

Analysing the provisions from the MA, we can conclude that the majority of the procedural rights defined in the Directive have already been incorporated into the MA. However, two extremely important rights are under-regulated in the MA: the right to information and the right to legal counsel. These rights have been successfully transferred to the YCA. We propose that the right to information (art. 4) and the right to assistance by a lawyer (art. 6) from the Directive should be implemented into MA, but only in situations when a juvenile is being arrested or detained in a misdemeanour proceeding, which means that legislator has to expand Art. 134 MA and 135 by adding a new paragraph that would improve the position of juveniles in cases of arrest and detention.

De lege ferenda, the juvenile should be informed about his/her rights during misdemeanour proceedings both orally and in writing (Letter of rights) upon arrest or when the judge decides for detention in misdemeanour proceedings. It should state that when a juvenile is being arrested or detained, he/she has the right to be informed about the charges against him/her in a simple and accessible language, the right to have the assistance of a lawyer, the right to have a lawyer present during questioning after arrest and before a judge decides about detention and that parents have to be informed about all of these rights in the same way. Regarding the right to assistance of a lawyer, we believe that when the juvenile has been arrested or detained, he/she must have the right to legal assistance. When a juvenile has been deprived of liberty, he/she is in a very vulnerable position. Although his/her parents must be informed about it, we believe it is necessary for him/her also to receive professional assistance from an attorney.

Looking at the provisions of the MA that refer to juveniles in misdemeanour proceedings in general, we can conclude that extensive interventions in the legislative text are not necessary but only minimum intervention that would improve the safeguards of juveniles during a situation when they are deprived of liberty.

REFERENCES

Books and papers:

1. Bonačić, M., Rašo, M. (2012). *Obilježja prekršajnog prava i sudovanja, aktualna pitanja i prioriteta, de lege ferenda*. HLJKPP, 19 (2), 439-472.
2. Burić, Z. (2019). *Ne bis in idem in European Criminal Law – moving in circles? EU and comparative issues and challenges series (ECLIC)*, 3, 507-520. <https://doi.org/10.25234/eclic/9015>
3. Cras, S. (2016). *The Directive on Procedural Safeguards for Children who Are Suspects or Accused Persons in Criminal Proceedings, Genesis and Descriptive Comments Relating to Selected Articles*. Eucrim, 2, 109-120.
4. De Vocht D.L.F., Panzavolta M., Vanderhalen Miet, Oosterhout M. (2014). *Procedural Safeguards for Juvenile Suspects in Interrogations: A Look at the Commission Proposal in Light of an EU Comparative Study*. New Journal of European Criminal Law, 5 (4), 480-506. <https://doi.org/10.1177/2032284414005004>
5. Dragičević Prtenjača, M., Radić, I., Rizvić, D. (2022). *Maloljetničko kazneno pravo – Quid Accidit? - problemi u primjeni pojedinih prava iz direktive 2016/800/EU u praksi*. HLJKZP, 29 (2), 377–408. <https://doi.org/10.54070/hlj.29.2.6>
6. Dragičević Prtenjača, M., Radić, I., Rizvić, D. (2023). *Upućivanje u odgojnu ustanovu – odgojna mjera zahvaćena svjetskim trendom transformacije i deinstucionalizacije*, HLJKZP, 30 (2), 569-603. <https://doi.org/10.54070/hlj.30.2.13>
7. Dünkel, F. (2014). *Juvenile Justice Systems in Europe – Reform developments between justice, welfare and 'new punitiveness*, KRIMINOLOGIJOS STUDIJS, 1, 32-76.
8. Herceg Pakšić, B. (2022). *Pogled u prekršajno pravo kroz prizmu institute krivnje: novi koncept na pomolu*. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 72 (4) 2022, 1075 – 1100. <https://doi.org/10.3935/zpfz.72.4.04>
9. Ivičević Karas, E., Burić, Z., Bonačić, M. (2016). *Unapređenje procesnih prava osumnjičenika i okrivljenika u kaznenom postupku: pogled kroz prizmu europskih pravnih standarda*, HLJKZP, 23 (1), 11-58
10. Klimek, L. *Mutual Recognitions of Judicial Decisions in European Criminal Law*, Springer-Switzerland, 2017
11. Leenknecht, J., Put, J. (2020). The position of youth justice in EU criminal law: No game for kids. *New Journal of European Criminal Law*, 11(2), 135-160. <https://doi.org/10.1177/2032284420911093>
12. Martinović, I. (2019). *Načelo ne bis in idem nakon presude A i B. protiv Norveške*, HLJKPP, 26 (2), 591-620.
13. Novokmet, A. (2024). *Pravo na obavijest u prekršajnom postupku – teorijski i normativni aspekt*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 61 (3), 337-366
14. Puharić, B., Radić, I. (2015). *Primjena načela svrhovitosti u postupanju prema maloljetnicima*, HLJKPP, 22 (2), 635-671
15. Radić, I. (2020). *Implementacija Direktive o postupovnim jamstvima za djecu koja su osumnjičeni ili optuženi u kaznenim postupcima u noveli Zakona o sudovima za mladež*. HLJKZP, 27(2), 571-601.
16. Radić, I. (2020). *Importance of protecting the privacy of juvenile suspects or accused persons in criminal proceedings in the context of EU Law, EU and comparative Law issues and challenges series (ECLIC)*, 4, 578-587. <https://doi.org/10.25234/eclic/11917>
17. Rittosa, D., Božićević, Grbić, M. (2012). *Zakon o sudovima za mladež – reformski zahvati i praktične dileme*, HLJKPP, 19 (2), 662-665.
18. Tomašević, G., *Kazneno procesno pravo, Opći dio: Temeljni pojmovi*, Split, 2011.

19. Veić, P., Gluščić, S., Prekršajno pravo, Opći dio, Narodne novine, Zagreb, 2013.
20. Veić, P., Prekršajni zakon, Komentar, sudska praksa, pojmovno kazalo, Rijeka, 2013.
21. Vojvoda, N. (2024). „Jezgra“ i „periferija“ kaznenog prava u praksi Europskog suda za ljudska prava, HLJKZP, 30 (1), 73-95.

LEGISLATION

1. Criminal Procedure Act (Zakon o kaznenom postupku) OG, 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19, 126/19, 130/20, 80/22, 36/24
2. Directive (EU) 2016/800 of the European Parliament and the Council, of May 11 2016, on procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings, OJ L 132, 21.5.2016.
3. Directive 2010/64/EU on the right to interpretation and translation in criminal proceedings (20. 10. 2010), OJ L 280, 26. 10. 2010.
4. Directive 2012/13/EU on the right to information in criminal proceedings (22.5.2012.), OJ L 142, 1. 6. 2012
5. Misdemeanour Act (Prekršajni zakon), OG 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22
6. Criminal Code (Kazneni zakon), OG, 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22
7. Youth Courts Act (Zakon o sudovima za mladež) OG 84/11, 143/12, 148/13, 56/15, 126/19.

ECHR

1. Engel and Others v. the Netherlands, No. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, June 8 1976
2. Maresti v. Croatia, No. 55759/07, June 25 2009
3. Bajčić v. Croatia, No. 67334/13
4. Adamkiewicz v. Poland, appl. No. 54729/00

Sažetak

Ivana Radić *

Primjena EU pravnih standarda u prekršajnom postupku prema maloljetnicima u Hrvatskoj

U slučaju kada maloljetnik počini prekršaj u Hrvatskoj, prema njemu će se primijeniti odredbe Prekršajnog zakona, uz supsidijarnu primjenu Zakona o kaznenom postupku (ZKP) i Zakona o sudovima za mladež (ZSM). Hrvatska je 2019. u ZSM implementirala Direktivu 2016/800/EU o postupovnim jamstvima za djecu koja su osumnjičeni ili optuženi u kaznenom postupku i time proširila krug procesnih prava za maloljetne počinitelje u kaznenom postupku. Hrvatski zakonodavac počeo je proces transponiranja EU pravnih standarda u Prekršajni zakon, ali je stao nakon implementacije Direktive o pravu na tumačenje i Direktive o pravu na informaciju. Direktiva 2016/800/EU koja se odnosi na položaj maloljetnika u kaznenom postupku nije implementirana u Prekršajni zakon. U prvom dijelu rada analiziraju se važeće zakonske odredbe koje se odnose na maloljetne počinitelje prekršaja u Hrvatskoj. U drugom dijelu rada daje se teorijska i normativna analiza položaja maloljetnih počinitelja prekršaja kroz prizmu moguće primjene Direktive 2016/800/EU u prekršajnom postupku kako bi se utvrdilo mogu li se i u kojoj mjeri EU pravni standardi utvrđeni u Direktivi 2016/800/EU primijeniti u prekršajnom postupku prema maloljetnicima. U zaključku rada dani su *de lege ferenda* prijedlozi vezani uz transponiranje Direktive 2016/800/EU u domaće prekršajno zakonodavstvo.

Ključne riječi: maloljetnici, prekršaj, prekršajni postupak, Prekršajni zakon, Direktiva 2016/800/EU.

* Ivana Radić, docentica na Katedri za kazneno procesno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, Hrvatska.

JOSIP GRGIĆ*, IVANA GRGIĆ**, NIKOLA UREMOVIĆ***

Analiza utjecaja izloženosti pješačkih ruta od kuće do škole na djecu: Upisno područje OŠ Skalice u Splitu

Sažetak

Cestovni promet okosnica je mobilnosti te je stoga ključ razvoja suvremenog društva, ali također nosi velik rizik od ljudskih tragedija. Prometne nesreće glavni su uzrok smrtnosti među mladima, pri čemu su djeca posebno ranjiva. Studije upućuju na to da su raskrižja i pješački prijelazi, posebno u blizini škola i parkova, opasna mjesta za djecu koja se samostalno kreću u prometu. Iz toga proizlazi da je ključno identificirati i rangirati opasna područja. U tu svrhu, u ovom se radu polazi od koncepta izloženosti, u okviru kojeg se predlažu novi indeks i novi, sveobuhvatniji način mjerenja izloženosti. Indeks obuhvaća mjerenje izloženosti na cestovnoj mreži koja je determinirana brojem traka, površinom kolnika, smjerom prometa, fatalnosti nesreće te mjeri centralnosti segmenata, zatim mjerenje izloženosti na mreži pješačkih putova gdje je izloženost određena odvojenošću od mreže cestovne infrastrukture, osvijetljenjem segmenta te parkiranjem na nogostupu, potom mjerenje izloženosti zbog tehničkih obilježja pješačkog prijelaza na temelju pokazatelja koji proizlaze iz Pravilnika o prometnim znakovima, signalizaciji i opremi na cestama te mjerenje izloženosti zbog ruta i broja djece na njima. Indeks je mjeran Z-vrijednosti (engl. Z-score), a nakon provedene analize dan je pregled uklapanja indeksa izloženosti u teorijski okvir, kao i pregled uklapanja i nadogradnje u postojeće mjerenje izloženosti. Naposljetku su dane preporuke za smanjenje izloženosti i povećanje sigurnosti djece u prometu, uzimajući u obzir lokaciju istraživanja.

Ključne riječi: djeca u prometu, mjere izloženosti u prometu, cestovna mreža, mreža pješačkih putova, pješački prijelazi, GIS, analiza najkraće rute, Z-vrijednost (Z-score).

1. UVOD

Cestovni promet ima ključnu ulogu u suvremenom razvoju, mobilnosti i usmjeravanju prometnih tokova, povezujući razne modalitete prometa koji oblikuju moderno društvo. Iako donosi mnoge prednosti, nosi i veliku opasnost u smislu ljudskih tragedija zbog nesreća. Prometne nesreće glavni su uzrok smrti mladih, uključujući djecu. U 2022., od osmero smrtno stradale djece do 13 godina, troje su nastradali kao pješaci (MUP RH 2023). Istraživanje na području Zadarske županije pokazalo je da je najviše stradale djece u dobi od 7 do 10 godina i starijih od 13 godina (Karlo i ostali, 2011).

* Josip Grgić, univ. spec. oec., stručni savjetnik za potporu znanstveno-istraživačkom radu na Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Splitu, Hrvatska.

** Ivana Grgić, prof. mat. i inf., Fakultet elektrotehnike, strojarstva i brodogradnje Sveučilišta u Splitu, Hrvatska.

*** Nikola Uremović, mag. forens., Policijska uprava splitsko-dalmatinska, Ministarstvo unutarnjih poslova, Hrvatska.

Istraživanja u Kini, u urbanom dijelu Pekinga upućuju na nedostatak svijesti djece o sigurnosti pri prelasku ceste. Alarmantno je da je 12,5% djece pretrčavalo cestu, a najmanje 5% nije ni pogledalo prije prelaska (Li i ostali, 2013). Isti autori dalje navode da nesigurna ponašanja obično uključuju: nezaustavljanje na rubniku, neprovjeravanje prije prelaska, pokušaj prelaska dok se automobil približava i trčanje preko ceste. Slično je potvrđeno i istraživanjem (Rosenbloom i ostali, 2008) u Izraelu, prema kojem 41,1% djece koja su prelazila cestu bez pratnje odrasle osobe nije se zaustavilo prije prelaska, a 36,2% djece nije pogledalo prije prelaska.

Najčešća mjesta stradavanja djece u prometnim nesrećama su okolica škole i parkova. Istraživanje u Rijeci i Osijeku pokazalo je da su raskrižja, pješački prijelazi i neobilježeni prijelazi na ulici posebno opasni za djecu koja se samostalno kreću (Šurdonja i ostali 2023). Studija provedena u SAD-u potvrđuje veću smrtnost djece u prometnim nesrećama u blizini škola ili parkova (Ferenchak & Marshall, 2017).

Metodologije za identifikaciju opasnih mjesta temelje se na postojećim događajima. Štoviše, ne izdvajaju se posebno opasne lokacije za pješake, nego se vrši identifikacija u cestovnom prometu, čime se gubi fokus s pješaka. Metode se fokusiraju na lokacije s natprosječnim brojem nesreća, utvrđujući uzroke tih nesreća (Šarić i ostali, 2016), čime se zanemaruje prevencija, a stavlja fokus na sanaciju uzroka nesreća. *Smjernice za razvrstavanje cestovne mreže prema sigurnosti* (NSM) koriste pokazatelje poput broja nesreća i njihove gustoće (MPPI, 2016). Uz kompleksan sustav izvještavanja unutar MUP-a (Medved & Orlović, 2017), takav je pristup ograničen povijesnim podacima i ne može u potpunosti predvidjeti točke povećanog rizika. Problem je u tome što ti pokazatelji ne prikazuju sve aspekte sigurnosti prometa, nego se fokusiraju na najgore scenarije, što može rezultirati pogrešnim klasifikacijama lokacija (Yakar, 2015; Yannis i ostali, 2013).

Glavno pitanje koje se postavlja u tom kontekstu jest kako identificirati lokacije najveće izloženosti djece opasnostima u prometu. S obzirom na statistike o stradavanju djece, posebno na mjestima poput škola i parkova, potrebno je razviti učinkovite metodologije koje će omogućiti precizno lociranje tih opasnih točaka. Postojeće metode često se fokusiraju na analizu događaja temeljenih na povijesnim podacima o nesrećama, čime se mogu zanemariti specifični rizici za pješake, a time i mogućnosti prevencije.

2. PREGLED LITERATURE

Jedan od ključnih pristupa u predviđanju potencijalno opasnih mjesta u prometu naziva se **izloženost potencijalnim događajima nesreće**. Prema Turneru i sur. (2017), izloženost se definira kao mjera potencijalnih prilika za nastanak nesreća te se koristi za identifikaciju elemenata koji najbolje predviđaju kada i gdje će se nesreće dogoditi. Unatoč teoretskom konsenzusu o definiciji izloženosti, praktična primjena definicija i mjera izloženosti ovisi o razini istraživanja i dostupnosti podataka (Greene-Roesel i ostali, 2007).

Prema Jamali & Wang (2017, str. 85-86), mjere izloženosti dijele se u pet skupina: iskazane prema području kao što su općine (npr. gustoća naseljenosti, udaljenost, trajanje ili broj putovanja), na točkama kao što su pješački prijelazi (npr. broj pješaka, interakcija broja pješaka i vozila), na segmentima koji mjere izloženost duž prometnica (npr. broj pješaka), putem udaljenosti (npr. godišnja udaljenost prijeđena hodanjem) i putovanjima (npr. karakteristike putovanja, vremenski intervali tijekom dana, izbor lokacija prijelaza pješaka). Unatoč raznolikosti metoda, važno je osigurati pouzdanost elemenata izloženosti i usporedive rezultate s alternativnim metodama (Lam i ostali, 2014).

Elvik i suradnici (2009) dali su pregled 128 elemenata koji imaju učinak na sigurnost u cestovnom prometu. Oni elementi koji se odnose na segmente dijele se na: dizajn cesta i opremu, održavanje cesta, kontrolu prometa, policijski nadzor i kažnjavanje te na instrumente opće namjene. EuroRAP¹ ocjenjuje ceste na temelju njihove geometrije, prometnih tokova i sigurnosnih karakteristika te nudi preporuke za poboljšanja (iRAP, 2009). Iako je EuroRAP metodologija prvobitno razvijena za procjenu sigurnosti na izvangradskim cestama, za potpunu primjenu na urbanim prometnicama potrebno ju je prilagoditi (Lindov i ostali, 2012).

Brzina igra ključnu ulogu u sigurnosti na cestama, jer može utjecati na učestalost i težinu prometnih nesreća. Neprilagođena brzina vozila često rezultira visokim stopama smrtnosti i trajnih invaliditeta (Elvik, 2005; Elvik i ostali, 2019; Martinelli i ostali, 2022). Istraživanja pokazuju da u slučaju sudara pri brzini od 30 km/h, pješaci imaju 90% izgleda za preživljavanje (Rothman i ostali, 2014). Rifaat i suradnici (2011) zaključuju da je iznimno važna preglednost, jer smanjena vidljivost povećava brzinu naleta.

Kao elemente izloženosti, Qin & Ivan (2001) koriste broj pješaka, a u kontekstu zaštićenosti pješačkih prijelaza koriste sljedeće elemente: bez označenog pješačkog prijelaza i bez prometnog svjetla; prometno svjetlo bez označenog pješačkog prijelaza; označeni pješački prijelaz bez prometnog svjetla; označeni pješački prijelaz sa žutim znakom opreza; označeni pješački prijelaz s prometnim svjetlom.

Cioca i Ivascu (2017) kao elemente koriste konfiguraciju prometnice (krivine, tunele, križanja, mostove, prijelaze preko pruge). Yakar (2015) koristi zakrivljenost, nagib, raskrižja, priključne ceste, postojanje značajnih lokacija (parking, javne institucije i sl.), ali i prosječni godišnji dnevni promet (PGDP). Supstitucija mjerenja prometa s mjerama centralnosti u istraživanju prometnih sustava omogućuje identifikaciju ključnih točaka bez potrebe za podacima o PGDP-u. Mjere centralnosti prikazuju svojstva čvorova u mreži i često se koriste kako bi se prikazalo količinu prometa na cestovnoj mreži (Crucitti i ostali, 2006; Wu i ostali, 2022; Zhao i ostali, 2017). Postoje četiri glavne kategorije centralnosti, pri čemu je *centralnost međupoložaja* povezana s protokom u mreži (Demšar i ostali, 2008; Porta i ostali, 2008).

Fonseca i suradnici (2022) koriste tri elementa: broj traka kolnika, ograničenje brzine i pješačku aktivnost. Abdel-Aty i suradnici (2007) koriste pet grupa elemenata, i to: regulaciju prometa (bez regulacije prometa, prometno svjetlo, stop znak, znak prednosti, ostalo, posebna brzinska zona, školska zona, treperava svjetla); lokaciju mjesta (izvan raskrižja, na raskrižju ili pod utjecajem raskrižja, prilazna cesta, parkirališta, privatno vlasništvo); broj traka (≤ 2 , > 2); vrstu srednjeg razdjelnika (podijeljeno, nepodijeljeno); ograničenje brzine (≤ 25 mph, 26-40 mph, > 40 mph).

Cilj projekta *Sigurnost djece pješaka u zonama osnovnih škola* (Šimunović i ostali, 2017), bio je povećati sigurnost djece pješaka na cestama u zonama osnovnih škola. Autori su koristili američku inicijativu za određivanje sigurnih ruta (DiMaggio & Li, 2013; USDOT, 2024) s procjenom stupnja sigurnosti kao pozitivnog, osrednjeg ili negativnog. Kriteriji evaluacije obuhvatili su različite elemente, poput brzine vožnje, prometnog opterećenja, širine cesta, mjera za smirivanje prometa i kvalitete nogostupa. Kaniški (2020) je također dao važan doprinos tom području, analizirajući stanje obrazovnih ustanova u Općini Gornji Kneginec te predlažući mjere za povećanje sigurnosti djece u prometu do škola i predškolskih objekata.

Hodanje je nezamjenjiv oblik kretanja, osobito kada je o djeci riječ. Pješačka infrastruktura, kao osnovno sredstvo pristupa javnim prostorima, predstavlja najkompleksniju prometnu mrežu, uvezujući sve oblike prometa u jedno (Gallimore i ostali, 2011).

¹ Engl. *European Road Assessment Programme*.

Proučavanje mreže pješačkih putova nailazi na nedostatak podataka o pješačkoj infrastrukturi, što dovodi do korištenja podataka o cestama kao zamjeni. Iako su ulične mreže u nekim slučajevima prihvatljiva zamjena, njihova upotreba može pogrešno usmjeriti analizu zbog manjeg broja veza u usporedbi sa stvarnom mrežom pješačkih putova (Fonseca, Fernandes i ostali 2022). Stoga je važno analizirati stvarne pješačke putove umjesto korištenja cestovnih mreža kao zamjenske varijable (Ellis i ostali, 2016; Tsiompras & Photis, 2017). Nedostatak detaljnih podataka o tim stazama ograničava takve analize (Fonseca, Ribeiro i ostali, 2022). Međutim, razvojem GIS alata razvijen je i koncept pješačke dostupnosti², koji se definira kao lagana dostupnost različitih sadržaja unutar razumne vremenske ili prostorne udaljenosti hodanjem te je time omogućena evaluacija mreže pješačkih putova (Ellis i ostali, 2016; Fonseca, Ribeiro i ostali, 2022; Macdonald i ostali, 2016; Manzolli i ostali, 2021; Tsiompras & Photis, 2017; Wang & Yang, 2019).

Doprinos ovog rada ogleda se u prihvatanju sveobuhvatnog pristupa analizi izloženosti pješaka. Istražuje niz različitih karakteristika cestovne i pješačke infrastrukture kako bi se dobila cjelovita slika. Zbog nedostatka podataka o količini prometa, koriste se mjere centralnosti kao nadomjestak. Također, umjesto korištenja cesta, analizira se stvarna pješačka infrastruktura kako bi se dobili precizni rezultati. Primjenjuju se GIS metode za određivanje i kvantificiranje kretanja pješaka (djece), identificiraju se ključni aspekti sigurnosti te pružaju smjernice za poboljšanje prometne infrastrukture radi zaštite pješaka.

3. PODRUČJE ANALIZE

Analiza se provodi na upisnom području OŠ Skalice u Splitu, koje se znatno preklapa s granicama Gradskog kotara (GK) Lovret.

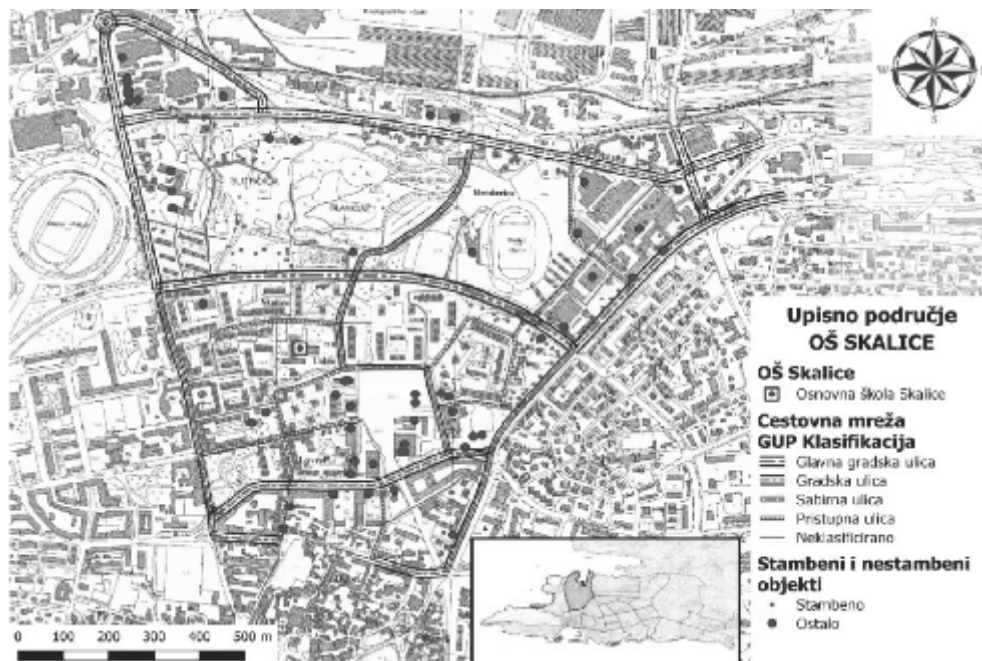
Prema popisu stanovništva iz 2021. (DZS, 2021), u GK Lovretu živi 9183 stanovnika, čineći ga drugim po veličini u gradu Splitu. Na području GK Lovret smještene su brojne javne institucije, uključujući Županijski, Općinski, Trgovački i Upravni sud. Na području Kotara nalaze se sjedište Policijske uprave splitsko-dalmatinske, dječji dispanzer i školska poliklinika, Centar za socijalnu skrb Split, banke te stadion. Tu su glazbena škola, predškolske ustanove i nekoliko škola, uključujući Srednju pomorsku školu i Pomorski fakultet Sveučilišta u Splitu. Jedna od tih institucija jest Osnovna škola Skalice koja u školskoj godini 2023./2024. broji 409 učenika, od čega 46 učenika prvih razreda i 52 učenika drugih razreda (MZO, 2024).

Velik broj javnih institucija generira prometne tokove, a nedostatak prometnih površina za parkiranje kontinuirani je izazov unutar GK Lovret. Upravo to pridonosi konfliktima između pješaka i vozila (Grad Split, 2017; IGH dd., 2010).

Na analiziranom području ukupna dužina mreže pješačkih putova iznosi 47 km, a cestovne mreže približno 15 km. U GK Lovretu nalazi se 112 pješačkih prijelaza te 386 kućnih adresa (i toliko ruta do škole).

² Engl. *Walkability*.

Slika 1: Gradski kotar Lovret



Izvor: GUP Grada Splita (Generalni urbanistički plan Splita, 2014); Vlastita izrada autora

4. METODOLOGIJA I PODACI

4.1. Podaci, priprema i obrada podataka

U ovom istraživanju korištene su otvorene baze prostornih podataka koje su postale iznimno popularne i korisne, pružajući besplatan pristup geoprostornim informacijama. *OpenStreetMap* (OSM, 2024) je uz *Google Maps* najpoznatija među njima. U RH službeni pružatelji geoprostornih informacija različite su državne institucije zadužene za prikupljanje, obradu i njihovu distribuciju (DGU, 2024b), a ključna je institucija Državna geodetska uprava (DGU, 2024a).

Početna faza istraživanja bilo je prikupiti prostorne podatke koji su otvoreni, dakle raspoloživi svima. U ovom su radu korišteni prostorni podaci *OpenStreetMap* baze, preuzeti putem alata *Overpass Turbo* (OT, 2024). Tri osnovna ulaza za daljnju analizu bila su točkasti sloj adresa, linijski sloj cesta i linijski sloj mreže pješačkih putova. U istoj fazi izvršena je kontrola kvalitete podataka vizualno, a kao referentni slojevi za analizu kvalitete korištene su digitalne ortofoto snimke DGU i satelitske snimke *Google Maps* (GoogleMaps, 2024; STP, 2024). Utvrđeno je odstupanje u njihovoj preciznosti, posebice kod prometnih površina za pješake. Utvrđena je i neusklađenost točkastog sloja adresa, što je ispravljeno putem Zajedničkog informacijskog sustava zemljišnih knjiga i katastra (DGU, 2024c). Od 47 km ukupne dužine mreže pješačkih putova, 14,6 km ručno je vektORIZIRANO i usklađeno sa stvarnim stanjem. Nadodan je i velik broj adresa u točkastom sloju adresa. Time je omogućena analiza kojoj su dovoljni samo prostorni podaci, kao što je npr. određivanje mjere centralnosti ili broja ruta.

Druga faza istraživanja bila je određivanje atributa pojedinih elemenata izloženosti u prethodno definiranim prostornim slojevima. Dakle, provedene su detaljna kontrola i vizualna opservacija područja analize. Vizualna opservacija cestovne mreže (putem videosnimaka) izvršena je 17. studenoga 2023. u večernjim satima, a inspekcija mreže pješačkih putova fotografijama obavljena je od 25. do 29. studenoga 2023., također u večernjim satima, radi procjene osvjetljenja. Time su pojedinim segmentima cestovne mreže određeni atributi poput ograničenja brzine, a time i fatalnosti, broja traka, osvjetljenja mreže pješačkih putova, ali su i prikupljeni podaci za određivanje atributa za točkasti sloj pješačkih prijelaza.

Treća faza istraživanja rezultirala je stvaranjem dodatnih prostornih podataka, tj. slojeva. Analizom presjeka slojeva mreže pješačkih putova i cestovne mreže generiran je točkasti sloj interakcije između motornih vozila i pješaka, dakle generiran je sloj pješačkih prijelaza.

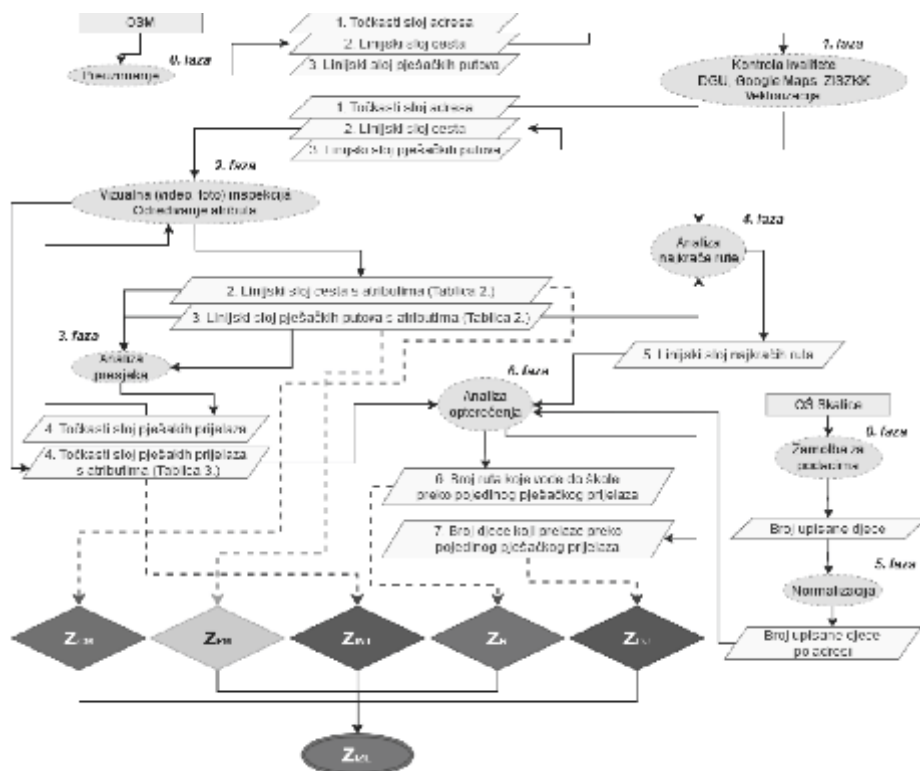
Tablica 1: Popis podataka, izvora i kontrolnih alata korištenih u analizi

Prostorni podaci	Izvor i kontrolni alati	Daljnja obrada
Točkasti sloj adresa	• OSM • <i>Google Maps</i> • Zajednički informacijski sustav zemljišnih knjiga i katastra	• Određivanje najkraćih ruta do škole • Određivanje izloženosti na pješačkim prijelazima
Linijski sloj cesta	• OSM • DGU ortofoto snimka • <i>Google Maps</i> • Vizualna opservacija (videosnimke)	• Određivanje izloženosti na cestovnoj mreži • Određivanje izloženosti na pješačkim prijelazima
Linijski sloj mreže pješačkih putova	• Presjek linijskih slojeva cesta i nogostupa • DGU ortofoto snimka • <i>Google Maps</i> • Vizualna opservacija (fotografije)	• Određivanje najkraćih ruta do škole • Određivanje izloženosti na mreži pješačkih putova • Stvaranje sloja pješačkih prijelaza
Točkasti sloj pješačkih prijelaza	• Presjek linijskih slojeva cesta i nogostupa	• Određivanje izloženosti na pješačkim prijelazima
Broj upisane djece u OŠ Skalice	• OŠ Skalice • MZO	• Određivanje izloženosti na pješačkim prijelazima

U četvrtoj fazi, pod pretpostavkom da će se djeca kretati najkraćim mogućim putem do škole, analizom najkraće rute (engl. *Shortest Path Analysis*) određene su rute između adresa stanovanja i škole. Kao podloga za rute do škole korišten je sloj mreže pješačkih putova, a polazišne točke (mjesto stanovanja), kao i završna točka (škola) sadržane su u točkastom sloju adresa. Dakle, iz svih mogućih segmenata pješačke mreže djeca biraju one koji daju najkraći put do škole, prolazeći pri tome preko pojedinih segmenata cestovne mreže.

Točni podaci o broju djece po kućnom broju nisu bili dostupni, pa su podaci prema adresi uprosječeni prema broju kućnih brojeva po ulici,³ čime je završena faza pet. U završnoj, šestoj fazi, broj učenika po pojedinoj adresi omogućio je, u kombinaciji s pojedinom rutom do škole, procjenu broja djece koja idu preko pojedinog pješačkog prijelaza.

Dijagram 1: Tijek analize procjene izloženosti djece u prometu



Izvor: Vlastita obrada

³ Podaci o broju upisane djece prema točnoj adresi stanovanja zatraženi su od OŠ Skalice, a dostavljeni su ukupno prema ulicama, ali ne i kućnim brojevima upisnog područja 10. listopada 2023. godine. Iz analize su isključeni oni učenici koji ne stanuju na upisnom području OŠ Skalice.

U Tablici 1. dan je prikaz korištenih (prostornih) podataka, kao i obrada svakog pojedinog podatka, dok je tijekom istraživanja prikazan u Dijagramu 1.

4.2. Izračun pokazatelja izloženosti

Z-vrijednost⁴ relativna je mjera udaljenosti određene vrijednosti jedinice promatranja od srednje vrijednosti skupa, izražena u standardnim devijacijama, čime se omogućuju standardizacija ocjena i međusobna usporedba (Moore i ostali, 2014; Newbold i ostali, 2019; Triola, 2011).

Z-vrijednost i standardna normalna distribucija usko su povezani jer je Z-vrijednost standardizirani način izražavanja odstupanja pojedinačne vrijednosti od srednje vrijednosti u normalnoj distribuciji. Standardna normalna distribucija ima srednju vrijednost 0 i standardnu devijaciju 1.

Primjena Z-vrijednosti obuhvaća područja kao što su poslovna statistika, medicina i izračun *walkability* indeksa (Frank i ostali, 2010), što pruža raznolike mogućnosti analize i usporedbe. Z-vrijednost je alat koji pomaže u preoblikovanju podataka u standardnu normalnu distribuciju, čime olakšava analizu i usporedbu. U ovom radu izloženost se prikazuje putem Z-vrijednosti, koja omogućuje kvantifikaciju udaljenosti pojedinačne vrijednosti u skupu podataka (x) od srednje vrijednosti ($\bar{x}$) istog skupa podataka, izražene u standardnim devijacijama (σ).

Z-vrijednost omogućuje usporedbu vrijednosti iz različitih skupova podataka jer pretvara podatke na istu skalu, čime se olakšava usporedba među različitim varijablama ili uzorcima. Formula za izračunavanje Z-vrijednosti pojedinačne vrijednosti glasi:

$$Z = \frac{X_i - \bar{X}}{\sigma} \quad \text{Gdje je: } \begin{array}{l} \bullet Z \text{ je Z-vrijednost} \\ \bullet X_i \text{ je pojedinačna vrijednost podatka} \\ \bullet \bar{X} \text{ je srednja vrijednost skupa podataka} \\ \bullet \sigma \text{ je standardna devijacija skupa podataka} \end{array} \quad (1)$$

Prema tome, u ovom radu Z-vrijednost izloženosti (Z_{IZL}) definirana je kao prosjek zbroja Z-vrijednosti svake pojedine mreže, zatim interakcije dviju mreža te broja djece i broja najkraćih ruta u zadanoj točki prometnog sustava. Dakle:

$$Z_{IZL} = \frac{Z_{CM} + Z_{PM} + Z_{INT} + Z_R + Z_{DJ}}{5} = \frac{Z_{CM} + Z_{PM} + Z_{INT} + Z_R + Z_{DJ}}{5} \quad (2)$$

Gdje je:
 • Z_{CM} Z-vrijednost za cestovnu mrežu
 • Z_{PM} Z-vrijednost za mrežu pješačkih putova
 • Z_{INT} Z-vrijednost za pješačke prijelaze
 • Z_R Z-vrijednost za broj najkraćih ruta do škole koji vode preko pojedinog pješačkog prijelaza
 • Z_{DJ} Z-vrijednost za broj djece koji prolaze preko pojedinog pješačkog prijelaza

⁴ Engl. *Z-Score*.

Z-vrijednost za cestovnu mrežu (Z_{CM}) i mrežu pješačkih putova (Z_{PM}) izračunana je kao suma Z-vrijednosti pojedinih elemenata izloženosti:

$$Z_{CM} = Z_T + Z_{POV} + Z_{SM} + Z_F + Z_{BTW} \quad (3)$$

$$Z_{PM} = 0,7 \times Z_{ODV} + 0,2 \times Z_{OSV} + 0,1 \times Z_P \quad (4)$$

Za izračunavanje Z_{PM} određene su težine, pa je tako za odvojenost pješačke od cestovne mreže određen faktor 0,7, za osvijetljenost 0,2, a za parkiranje na nogostupu 0,1.

Tablica 2: Elementi izloženosti cestovne (CM) i mreže pješačkih putova (PM)

Oznaka	Opis	Vrijednost
Elementi izloženosti cestovne mreže		
T	Broj traka	Numerička vrijednost od 1 do 6
POV	Površina kolnika	1 - asfalt 0 - makadam
SM -	Smjer prometa	1 - jednosmjerno 2 - dvosmjerno
F	Fatalnost nesreće	Prema ograničenju brzine: - 5% za 20 km/h - 10% za 30 km/h - 37% za 40 km/h - 86% za 50 km/h - 99% za 60 km/h
BTW	Betweenss segmenata - suma mjere centralnosti dvaju povezanih čvorova	Numerička vrijednost
Elementi izloženosti mreže pješačkih putova		
ODV	Odvojenost od cestovne mreže	Hoda se cestom - 4 Postoji nogostup, ali nije odvojen fizičkom barijerom - 2 Nogostup je djelomično odvojen fizičkom barijerom - 1 Nogostup je potpuno odvojen fizičkom barijerom - 0
OSV	Osvjetljenje nogostupa	Osvijetljeno u potpunosti - 0 Osvijetljeno djelomično - 1 Nije osvijetljeno - 2
P	Parkiranje na nogostupu	Nije moguće parkiranje - 0 Moguće parkiranje - 1

Izvor: Vlastita obrada

Izračunavanje Z-vrijednosti za interakciju cestovne i mreže pješačkih putova (INT) zahtijeva složeniji pristup. Različite situacije, poput prelaska ceste na jednosmjernoj ulici ili na neobilježenom raskrižju, te varijabilnost signalizacije na pješačkim prijelazima, utječu na izloženost pješaka. Stoga, suma Z-vrijednosti pojedinih elemenata mora se kontekstualizirati s tehničkim karakteristikama prijelaza i njegovom lokacijom. Prilikom izračuna Z-vrijednosti uzeta je prisutnost horizontalne i vertikalne signalizacije, sukladno s Pravilnikom o prometnim

znakovima, signalizaciji i opremi na cestama (Pravilnik o prometnim znakovima, signalizaciji i opremi na cestama, 2019). Vidi Tablicu 2.

Tehnička opremljenost pješačkih prijelaza dijeli se u dvije glavne skupine: prva je vezana uz regulaciju prometa, a druga uz sam pješački prijelaz. Prva skupina uključuje vertikalnu i horizontalnu signalizaciju (prometni znakovi *A14*, *A21*, *A22*, *C02*, *C03*, *H65*, *H78*, *K32*, *K33*, *K34*, *K35* i *K36*) te radar brzine, a njihova vrijednost ovisi o broju smjerova prometa. Drugu skupinu čine horizontalna signalizacija (prometni znakovi *H19* i *K02*), ograda za sprečavanje parkiranja te osvjjetljenje. Ti elementi imaju maksimalnu vrijednost 1, osim ograda koje mogu imati maksimalnu vrijednost 2 zbog valorizacije s obiju strana.

Složenost raskrižja, odnosno broj prometnih tokova određuje maksimalnu vrijednost koju određeni element (prometni znak) može imati. Primjerice, na četverokrakom raskrižju najveća vrijednost koju znak može imati je 4, na T-raskrižju 3, u dvosmjernoj ulici 2, a u jednosmjernoj ulici 1 (vidi Sliku 2.). Normalizacija je provedena tako što je svaka vrijednost elementa podijeljena s brojem prometnih pravaca, što rezultira prosječnim postojanjem prometnog znaka na određenom pješačkom prijelazu. Treba istaknuti da se veća vrijednost određenog elementa smatra većom izloženošću.

Blizina škole određena je kao krug od 500 m zračne linije od škole. Tako da je za elemente (prometne znakove) *A22*, *C03*, *H65* te *H78* vrijednost računana samo ako je pješački prijelaz unutar radijusa 500 m od škole. Na ostalim mjestima vrijednost je postavljena na 0.

Tablica 3: Elementi izloženosti interakcije cestovne i mreže pješačkih putova (INT)

Ozn.	Opis	Vrijednost	Ozn.	Opis	Vrijednost
A14	Promet upravljani uređajima za davanje znakova prometnim svjetl.	Da – 0 Ne – 1 do 4	K35	Umjetne izbočine	Da – 0 Ne – 1 do 4
A21	Obilježeni pješački prijelaz	Da – 0 Ne – 1 do 4	K36	Uzdignute plohe	Da – 0 Ne – 1
A22	Označeno mjesto na cesti kojim se djeca češće i u većem broju kreću	Da – 0 Ne – 1 do 4		Preventivni radarski mjerač s pokazivačem brzine kretanja vozila	Da – 0 Ne – 1 do 4
C02	Obilježeni pješački prijelaz	Da – 0 Ne – 1 do 4		Osvjetljenost pješačkog prijelaza	Da – 0 Ne – 1
C03	Označeno mjesto na cesti kojim se djeca češće i u većem broju kreću	Da – 0 Ne – 1 do 4		Semafor	Da – 0 Ne – 1
H19	Označeni pješački prijelaz	Da – 0 Ne – 1		Broj pravaca iz kojih dolazi promet	Numerička varijabla – 1 do 4
H65	Oznaka za školu na kolniku	Da – 0 Ne – 1 do 4			

H78	Oznaka za djecu na kolniku	Da – 0 Ne – 1 do 4	Pješačka ograda – 5 m	Da – 0 Ne – 1 ne postoji na jednoj strani Ne – 2 ne postoji na objema stranama
K02	Led bljeskalice na kolniku	Da – 0 Ne – 1		
K32	Optičke bijele crte upozorenja za smirivanje prometa	Da – 0 Ne – 1 do 4		
K33	Zvučne trake upozorenja za smirivanje prometa	Da – 0 Ne – 1 do 4		
K34	Vibracijske trake upozorenja za smirivanje prometa	Da – 0 Ne – 1 do 4		

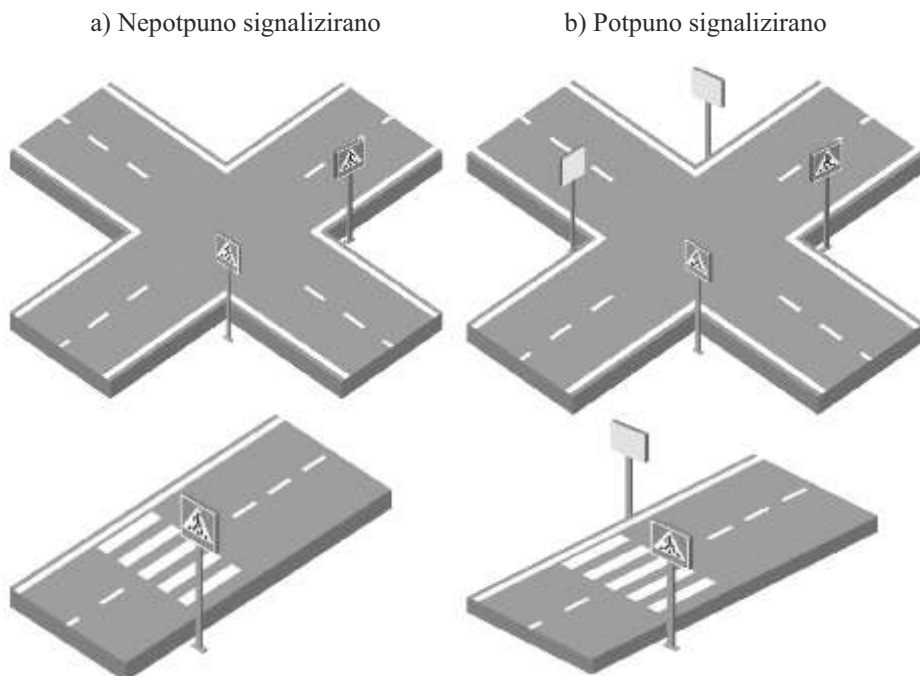
Izvor: Vlastita obrada

Elementi (znakovi) *A14* i *A21* međusobno su isključivi. Stoga, ako je riječ o pješačkom prijelazu na kojem je promet upravljan semaforima, onda to ne može biti *A21*, i obrnuto. Dakle, u *Z*-vrijednost uzeta je u obzir suma vrijednosti tih dvaju elemenata (znaka). Sličnu logiku treba primijeniti na oznake *K32*, *K33*, *K34* te *K35* i *K36*, koje su, u pravilu, međusobno isključive.⁵

Element *Pješačka ograda – 5 m* propisan je Zakonom (Zakon o sigurnosti prometa na cestama, 2023) koji nalaže da se vozilo ne smije zaustaviti ili parkirati na obilježenom pješačkom prijelazu na udaljenosti manjoj od 5 metara od tog prijelaza. U praksi se to pravilo često krši, pa se na pješačkim prijelazima postavljaju ograde ili stupići. Taj element može biti ključan za sigurnost djece mlađe školske dobi, jer pomaže u njihovoj uočljivosti prije nego što stupe na kolnik.

⁵ U ovom radu na upisnom području OŠ Skalice nisu utvrđeni elementi *K33*, *K34* i *K36*, dok su u izračun uključeni elementi *K32* i *K35*. Osim toga, element *K02* nije zabilježen ni na jednom promatranom pješačkom prijelazu te stoga također nije uključen u izračun.

Slika 2: Vrednovanje elemenata prometne signalizacije



Izvor: Obrada autora

Dakle, Z-vrijednost za tehničku opremljenost pješačkih prijelaza (INT) izračunana je kao:

$$Z_{INT} = \left\{ Z_{\bar{x}(A14+A21)} + Z_{\bar{x}A22} + Z_{\bar{x}C02} + Z_{\bar{x}C03} + Z_{\bar{x}H65} + Z_{\bar{x}K32} + Z_{\bar{x}K35} + Z_{\bar{x}RAD} + Z_{H19} + Z_{OSV} + Z_{SEM} + Z_{5m} + Z_{SMR} \right\} \quad (5)$$

Naposljetku, da bi se izračunao ukupan indeks izloženosti (Z_{IZL}), potrebno je dodati Z-vrijednost broja ruta do škole preko pješačkog prijelaza (Z_{ZR}) te Z-vrijednost procijenjenog broja djece koja se kreću preko pješačkog prijelaza (Z_{DJ}) na putu do škole.

Sumarno, Z-vrijednost izloženosti pješaka, odnosno djece na kretanju prema školi, izračunana je kao prosjek sume Z-vrijednosti svih elemenata koji utječu na sigurnost djece u prometu, a koji su razmatrani u ovom radu.

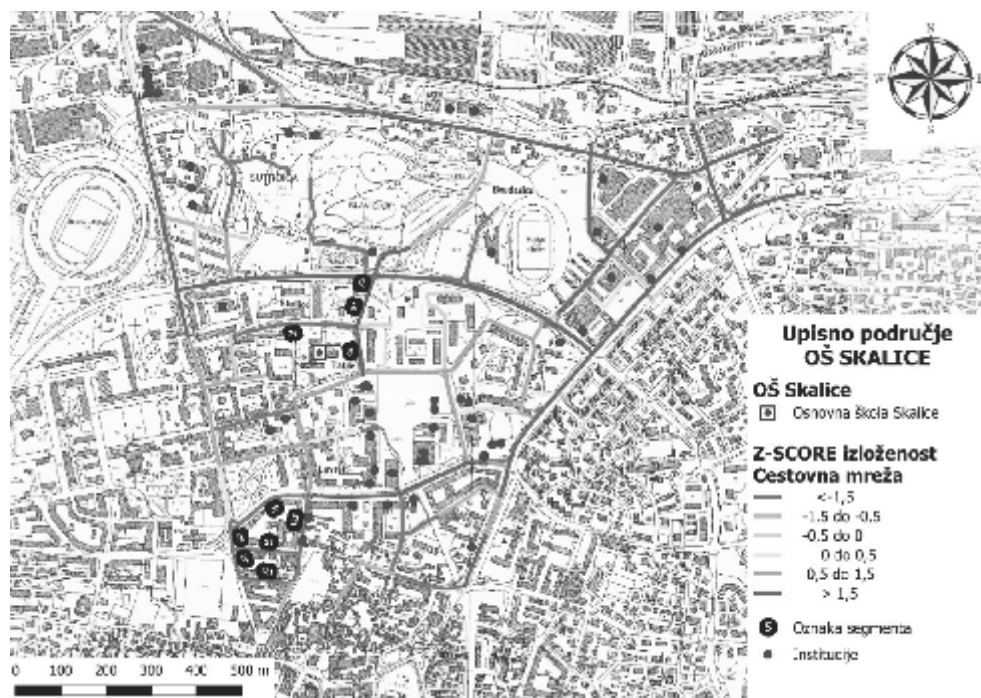
5. ANALIZA I REZULTATI ISTRAŽIVANJA

Za razumijevanje varijabilnosti sigurnosnih ocjena, Z-vrijednost, tj. indeks izloženosti podijeljen je u šest kategorija radi visokog stupnja razlučivosti, i to:

- vrlo sigurno (< -1,5)
- sigurno (-1,5 do -0,5)
- blago sigurno (-0,5 do 0)
- blago nesigurno (0 - 0,5)
- nesigurno (0,5 do 1,5) i
- vrlo nesigurno (> 1,5)

Taj sustav omogućuje analizu sa 78% promatranih pješačkih prijelaza unutar Z-vrijednosti od -1,5 do 1,5 (vidi poglavlje 6. Diskusija). Korištenje intervala od 0,5 između kategorija omogućuje detaljan prikaz razina sigurnosti i olakšava prepoznavanje prijelaza koji su blizu prosjeka ili znatno odskaku od njega. Ta skala pruža dobar pregled distribucije i pomaže u prepoznavanju područja koja zahtijevaju posebnu pažnju ili intervenciju.

Slika 3: Z-vrijednost izloženosti cestovne mreže (Z_{CM})



Izvor: Vlastita obrada

Analiza Z-vrijednosti **cestovne mreže (Z_{CM})** daje očekivane rezultate. Neke su prometnice *vrlo nesigurne*, što odgovara njihovoj hijerarhiji prema GUP-u. Dodatno se ističu ulice koje vode prema institucijama, koje su također *vrlo nesigurne* (vidi Sliku 3.), a njihova nesigurnost proizlazi iz mjere centralnosti. Primjerice, segmenti cestovne mreže 78, 79 i 81 imaju prosječnu Z-vrijednost 2,2, od čega Z-vrijednost mjere centralnosti čini 1,4 ukupnog zbroja.

Imajući u vidu da su mjere centralnosti statistički jaka supstitucija za količinu prometa, takva klasifikacija ne iznenađuje s obzirom na to da su ti segmenti prometne mreže usmjereni prema velikom broju javnih institucija, kao i velikom javnom parkiralištu i nizu malih rezidencijalnih parking-lokacija.

Najsigurniji su dijelovi cestovne mreže na jugozapadnom rubu područja analize. U pravilu su jednosmjerni, nemaju izraženu fatalnost ni mjeru centralnosti. Primjerice, segmenti ceste 17, 27, 28, 29, 30, 31, 121, 122 imaju prosječnu Z-vrijednost od -3,3, čemu najviše pridonosi Z-vrijednost smjera (-2), a sigurnosti dodatno pridonose Z-vrijednost fatalnosti -0,2 te Z-vrijednost centralnosti -0,7. Važno je naglasiti da se i mjerama uspoređivanja prometa postiže znatno smanjenje izloženosti. Tako je na segmentu 76, koji je klasificiran kao *vrlo siguran*, od ukupne izloženosti -2,4, fatalnost (kao posljedica brzine) najviše pridonijela Z-vrijednosti od -2,9.

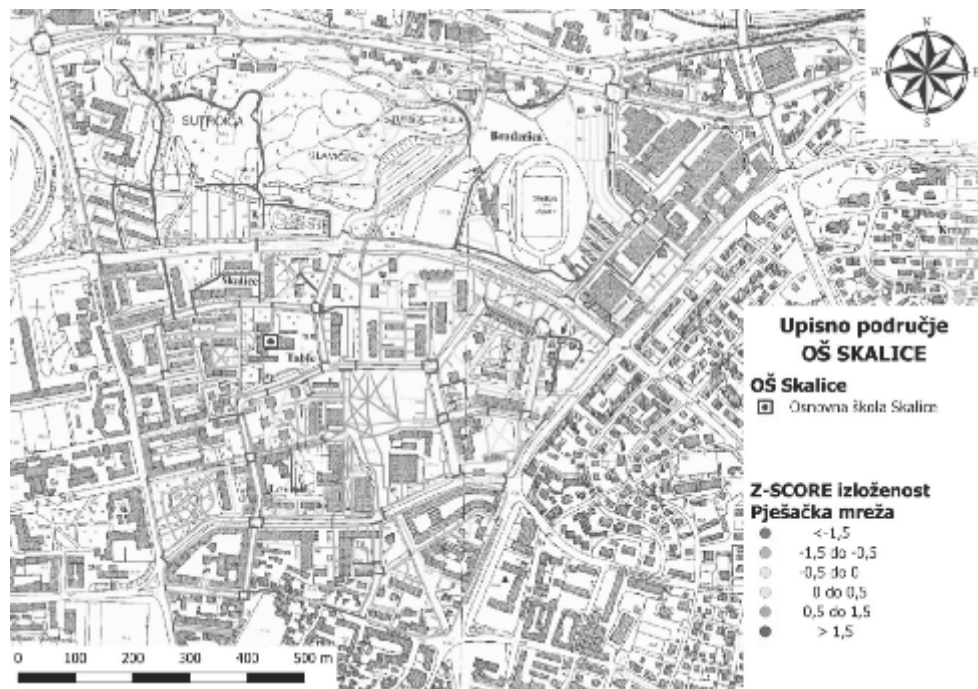
Usporedbe radi, kada bi ograničenje brzine kretanja vozila bilo postavljeno na 50 km/h, umjesto sadašnjih 30 km/h, ukupna izloženost segmenta iznosila bi 0,75, čime bi segment bio u skupini *nesigurno*.

Oko 26% dužine prometne mreže ocjenjuje se kao *vrlo sigurno*, dok je 37% ocijenjeno kao *vrlo nesigurno* (vidi Sliku 3. i usporedi sa Slikom 1.).

Analiza **mreže pješačkih putova (ZPM)** upućuje na sigurnost pješaka kada je mreža odvojena od prometa. Iako nijedan segment mreže pješačkih putova nije *vrlo siguran*, 56% mreže ocijenjeno je kao *sigurno*. To su dijelovi mreže poput parkova, prilaza zgradama i pločnika (vidi Sliku 4.). Dobiveni rezultati upućuju na koherentnu razinu sigurnosti mreže pješačkih putova na promatranom području.

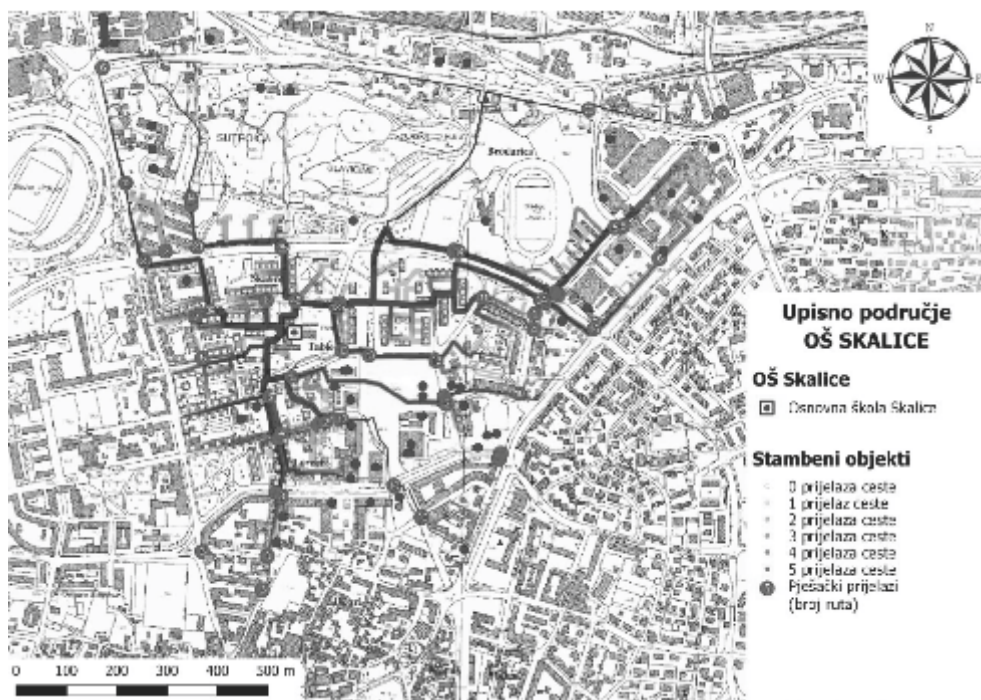
Najnesigurniji su dijelovi pješačke mreže oni koji su dio cestovne mreže ili su joj izravno izloženi. Pješačka mreža ne bi trebala biti ispresijecana cestovnom mrežom kako bi bila sigurna, no čak 10% mreže pješačkih putova čini upravo to. Dodatno, problem predstavljaju segmenti mreže pješačkih putova koji nisu odvojeni od prometa u mirovanju. *Nesigurnim* se smatra 17% mreže pješačkih putova (vidi Sliku 4.). Kako je već naznačeno, rute su određene na temelju *Dijkstra* algoritma između adresa stanovanja i postojeće mreže pješačkih putova, pa je tako najkraća ruta duga samo 85 metara, dok je najduža 1,8 kilometara. Slika 5. otkriva da se svi putovi od kuće do škole kapilarno slijevaju prema školi, pri čemu tamniji putovi upućuju na veću frekvenciju prolazaka istim putom. Osim toga, intenzitet preklapanja ruta pruža uvid u preferencije učenika i dinamiku kretanja na upisnom području škole.

Slika 4: Indeks izloženosti mreže pješačkih putova (ZPM)



Izvor: Vlastita obrada

Slika 5: Rute najkraćih putova do OŠ Skalice



Izvor: Vlastita obrada

Na upisnom području OŠ Skalice postoji 112 pješačkih prijelaza, a samo preko 53 prolaze školska djeca (vidi slike 5. i 6.).

Kada se razmatraju **pješački prijelazi koje koriste djeca** na putu do škole, primjećuje se da najveći postotak prijelaza pripada kategoriji *nesigurno* (25%), dok su prijelazi koji su *sigurni* također znatno zastupljeni (19%).

To sugerira varijabilnost u razini sigurnosti pješačkih prijelaza, odnosno neujednačene kriterije održavanja i prometnog nadzora. To je važno za lokacije koje bi mogle zahtijevati hitne intervencije radi poboljšanja sigurnosti.

Vrlo nesigurni pješački prijelazi mogu se grupirati na temelju nekoliko ključnih faktora.

Prvo, nedostatak signalizacije na pješačkim prijelazima, bez propisane horizontalne i vertikalne signalizacije, govori o nedostatku tehničke opremljenosti (oznake 82, 83, 65).

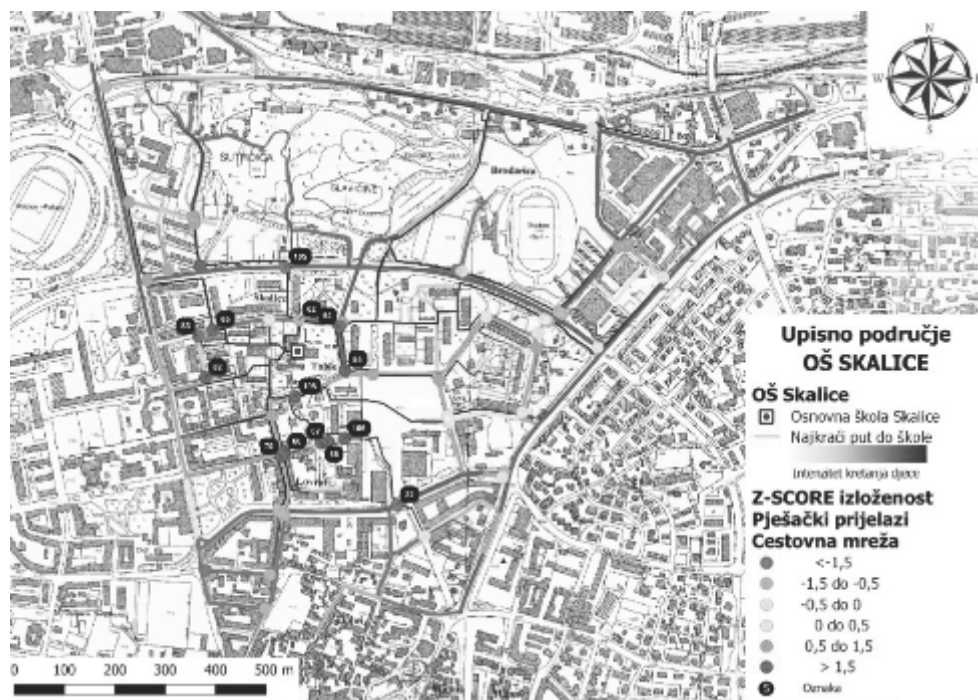
Drugo, opasnost na prijelazima proizlazi iz strukture mreže pješačkih putova, gdje se pješački put ne odvaja od prometne trake, posebno uz prisutnost parkiranih automobila na pločniku (oznake 82, 83, 55, 65).

Treće, prema velikom broju djece koja prolaze pješačkim prijelazom (oznaka 54).

Četvrto, kombinacijom nedostatka tehničke opremljenosti i parkiranih automobila dodatno se smanjuje sigurnost (oznake 66, 70).

Peto, prijelaz koji predstavlja kombinaciju svih faktora, svrstavajući ga u *vrlo nesigurnu* kategoriju (oznaka 108). Na kraju, neoznačeni pješački prijelazi, a koji služe i kao kontrolni elementi u analizi (oznake 67, 68, 106).

Slika 6: Indeks izloženosti interakcije cestovne i mreže pješačkih putova (Z_{INT})



Izvor: Izrada autora

Kada je riječ o pješačkim prijelazima koji su *vrlo sigurni* ili *sigurni*, svima je zajednička odlika dobra tehnička opremljenost, kao i postojanje horizontalne i vertikalne signalizacije koje je na znatno višoj razini od prosjeka.

U tom kontekstu posebno se ističe postojanje *K32 – optičkih bijelih crta upozorenja* (oznaka 22) te *K35 – umjetnih izbočina* (oznaka 62). Primjerice, pješački prijelaz s oznakom 62, koji uključuje umjetne izbočine i zaštitnu ogradu u dužini od 5 m, kategoriziran je kao *siguran*.

Da nije opremljen umjetnim izbočinama (Z-vrijednost elementa -5,4549 vs 0,1568), taj bi prijelaz prešao u kategoriju *blago nesigurnih* prijelaza, dok bi u slučaju dodatnog izostanka zaštitne ograde (Z-vrijednost elementa -0,9786 vs 1,31) bio *nesiguran*.

Važan element sigurnosti jest regulacija prometa svjetlosnim signalima, dakle semaforima.

Uz mjere ublažavanja, izloženosti koje proizlaze iz cestovne mreže (oznake 22, 105) ili pak zbog brojne djece koja prolaze navedenim lokacijama (oznake 62, 105), učinkovito se mogu suzbiti.

Kao općeniti zaključak analize može se istaknuti da glavna diferencijacija između dviju krajnjih vrijednosti, dakle između *vrlo sigurno* te *vrlo nesigurno*, proizlazi iz velikih (ili niskih) vrijednosti izloženosti cestovne mreže te izloženosti koja proizlazi iz vrijednosti tehničke opremljenosti pješačkih prijelaza.

Izloženost koja proizlazi iz mreže pješačkih putova znatno ne pridonosi polarizaciji dviju vrijednosti.

6. RASPRAVA

U radu se definira novi pokazatelj izloženosti pješaka u prometu korištenjem Z-vrijednosti. Taj pristup predstavlja iskorak, jer takav pokazatelj do sada nije zabilježen u literaturi, što onemogućuje raspravu u smislu izravne usporedbe s prethodnim istraživanjima.

U standardnoj normalnoj distribuciji, interval Z-vrijednosti od -1 do 1 obuhvaća 68%, od -1,5 do 1,5 obuhvaća otprilike 86,6% podataka, interval -2 do 2 obuhvaća 95% vrijednosti, a interval -3 do 3 obuhvaća 99,7% vrijednosti (Green, 2024). Rezultati te analize govore da je 78% promatranih pješačkih prijelaza unutar -1,5 do 1,5, što sugerira blagu devijaciju od standardne normalne distribucije, ali ne umanjuje valjanost indeksa izloženosti.

Teoretski, normalna distribucija ima srednju vrijednost 0 i standardnu devijaciju 1. Za cjelokupno upisno područje srednja Z-vrijednost iznosi 0,259, a standardna devijacija 1,376. Za pješačke prijelaze kojima prolaze djeca, srednja Z-vrijednost iznosi 0,545, a standardna devijacija 1,388.

To znači da su pješački prijelazi, gdje djeca prelaze cestu, u prosjeku izloženiji riziku nego što je prosječna izloženost za sve promatrane lokacije. Dobiveni rezultati upućuju na to da su djeca u blizini škole u većoj opasnosti nego na drugim područjima, što je u skladu s Ferencak & Marshall (2017). Taj indeks izloženosti ide i korak dalje, olakšavajući utvrđivanje faktora koji utječu na povećanu izloženost djece u blizini škole.

U ovom istraživanju potvrđeno je da brzina kretanja vozila znatno povećava izloženost djece u prometu, što je u skladu s prethodnim istraživanjima (Elvik, 2005; Elvik i ostali, 2019; Martinelli i ostali, 2022).

Rezultati su pokazali da su prijelazi na lokacijama s većim ograničenjima brzine i bržim prometnim tokovima povezani s višim Z-vrijednostima, upućujući na povećanu izloženost i potrebu za dodatnim sigurnosnim mjerama na takvim lokacijama. Analizom je pokazano da mjere smirivanja prometa znatno smanjuju izloženost, što potvrđuju prethodna istraživanja vezana uz uspornike (Antić i ostali, 2013; Arbogast i ostali, 2018; Garunović i ostali, 2020; Nadesan-Reddy & Knight, 2013; Ragland i ostali, 2014; Rothman i ostali, 2015; USDOT, 2024).

Rezultat ovog istraživanja potvrđuje da količina prometa, prikazana mjerom centralnosti, pridonosi izloženosti djece u prometu. Pokazuje se da i u ovom kontekstu mjera centralnosti može poslužiti kao supstitut za količinu prometa (Crucitti i ostali, 2006; Jiang, 2009a, 2009b; Jiang & Liu, 2009; Liu i ostali, 2016; Porta i ostali, 2006; Wu i ostali, 2022; Zhao i ostali, 2017).

Nadalje, u radu je pokazano da na izloženost više utječu cestovna mreža i tehnička opremljenost pješačkih prijelaza, nego što to čini mreža pješačkih putova.

Kada je riječ o metodološkim izazovima, treba navesti da je ovo istraživanje u skladu sa zaključcima Fonseca i sur. (2022), jer je velik dio mreže pješačkih putova dodatno vektoriziran, tj. podaci o pješačkim putovima ne postoje te ih treba stvoriti, odnosno postojeće dopuniti.

U tom kontekstu može se navesti da je ovim istraživanjem načinjen pomak, dajući uvid u način prikupljanja i obrade tih podataka u RH.

Prednost ovog indeksa izloženosti jest njegova jednostavna primjena, s obzirom na to da se oslanja na otvorene izvore podataka i ne zahtijeva visoke troškove ili kompleksne procedure prikupljanja podataka, što dodatno olakšava njegovu primjenu i ponovnu reprodukciju u različitim kontekstima. Kombinacija različitih slojeva prostornih podataka omogućuje jednostavnu detekciju problema i praćenje opasnosti do njihova izvora.

Ipak, indeks izloženosti ima i nedostataka. Primjerice, pokazatelj ne govori koliko je opasnost univerzalna, što znači da detektira opasnost samo u odabranom području. Ne razmatra elemente dinamike vožnje poput ubrzanja, potrebe zaustavljanja na pješačkom prijelazu, u smislu križanja ili ulice. Također, ne razmatra uvjete vožnje ili osobne karakteristike vozača, što znači da se neki od tih elemenata mogu testirati u daljnjem razvoju istraživanja.

Iako iRAP metodologija pruža preciznu kvantifikaciju izloženosti, njezina kompleksnost čini sigurnost skupom i ograničenom. Primjena te metodologije na sekundarne i tercijarne gradske prometnice u urbanim sredinama postavlja izazove, s obzirom na to da je prvotno namijenjena za otvoreni izvangradski promet. Lindov i sur. (2012) prilagodili su iRAP metodologiju, ali su se suočili s poteškoćama u dužini segmenata. To upućuje na neprimjenjivost originalne iRAP metodologije na upisno područje OŠ Skalice i sl., a ovim pokazateljem izloženosti taj je problem prevladan. Dakle, prednost ovog indeksa ogleda se u mogućnosti njegove primjene na sekundarnoj i tercijarnoj mreži prometnica. Nadalje, u Z-vrijednost cestovne mreže uračunana je Z-vrijednost *mjere centralnosti*, što supstituira nedostupnost podataka o PGDP-u, pa se stoga ovaj indeks može lako primijeniti na one segmente gdje ne postoji mjerenje količine prometa.

7. PRIJEDLOG MJERA ZA UNAPRJEĐENJE SIGURNOSTI

Nastavno na prikazane rezultate analize, kao i raspravu novog pokazatelja izloženosti, postavlja se pitanje kako zaštititi djecu na putu do škole. Za odgovor na to pitanje mora se uzeti u obzir prostorni kontekst upisnog područja OŠ Skalice (većinom uske ulice, zasićenost prostora, nereguliran promet u mirovanju) na koji se nadograđuju dokazano učinkovite mjere.

Prema istraživanju (Dumbaugh & Frank, 2007) u kojem je analizirana učinkovitost triju skupina mjera,⁶ najveći učinak na smanjenje prometnih nesreća ima izgradnja pločnika. Korištenje usporivača prometa smanjuje brzinu vozila te, prema logičkom silogizmu, povećava sigurnost pješaka.

U programu *Safe Routes to School* (USDOT, 2024), intervencije su se sastojale od poboljšanja pločnika (19%), smirivanja prometa (14%), olakšavanja pristupa pješacima i biciklistima (14%) i obrazovanja (14%). Kao posljedica toga, istraživanje je pokazalo pad broja prometnih nesreća u kojima su sudjelovali pješaci za 14,4%, dok je poseban pad (38,2%) uočen u dobnoj skupini djece od 5 do 19 godina (DiMaggio & Li, 2013).

Švedska inicijativa *Vision Zero*, koja teži eliminaciji smrtnih slučajeva i ozbiljnih ozljeda u prometu, od uvođenja 1997. postigla je golem uspjeh. Od mjera usmjerenih na sigurnost pješaka ističe se izgradnja biciklističkih i pješačkih staza te ograničavanje maksimalne brzine vozila na 30 km/h kad god pješaci dijele prostor s vozilima (Kim i ostali, 2017).

Kada se uzme u obzir da djeca nesigurno prelaze cestu (Li i ostali, 2013; Rosenbloom i ostali, 2008), kada se uvažavaju rezultati analize koji upućuju na to da je nesigurnost najsnažnije uvjetovana Z-vrijednosti izloženosti ceste, kada se uzmu u obzir istraživanja koja upućuju na brzinu kao problem (Elvik, 2005; Elvik i ostali, 2019; Martinelli i ostali, 2022), jasno je da

⁶ Inženjerstvo (engl. *engineering*), kontrola i kažnjavanje (engl. *enforcement*) i obrazovanje (engl. *education*) – 3E.

ulaganje u infrastrukturu mora biti usmjereno na ovladavanje problema brzine, ali i vidljivosti pješaka u prometu (Rifaat i ostali, 2011).

U tom kontekstu posebno je zanimljivo istraživanje koje su proveli Antić i sur. (2013). Najveće smanjenje brzine zabilježeno je na lokaciji s uspornikom visine 7 cm, smanjivši prosječnu brzinu ispod 30 km/h, što predstavlja smanjenje od otprilike 35%. Garunović i sur. (2020) zabilježili su smanjenje brzine od 50% nakon izgradnje uzdignutih pješačkih prijelaza. Takva znatna redukcija dokazuje da je postavljanje uspornika preporučljivo na mjestima gdje su djeca izložena prometu.

Mnoga istraživanja pokazuju smanjenje broja incidenata nakon postavljanja uspornika prometa (Arbogast i ostali, 2018). Uspornici imaju očekivan faktor smanjenja sudara⁷ od 50, što znači smanjenje sudara s pješacima za 50% (Ragland i ostali, 2014). Pješačke staze imaju CRF 74, a semafori CRF 38. Novija kanadska studija analizirala je 404 prometnice s ležećim policajcima tijekom razdoblja od 11 godina i utvrdila opće smanjenje sudara s pješacima za 22%, a s djecom 44% (Rothman i ostali, 2015). Slično tome, južnoafrička studija iz 2013. uvela je ležeće policajce u blizini 34 škole u dvije gradske općine i zabilježila povećanje sigurnosti pješaka za 23% (Nadesan-Reddy & Knight, 2013).

Prema navedenome, preporuka je da se na upisnom području OŠ Skalice provedu mjere kao što su smirivanje prometa ugradnjom uzvišenih izbočina ili uzdignutih pješačkih prijelaza, postavljanje ograde kojom bi se onemogućilo parkiranje vozila i osigurala preglednost pješačkih prijelaza te osigurale jasno vidljive horizontalna (H65 i H78) i vertikalna signalizacija.

8. ZAKLJUČAK

Ovaj rad predstavlja znatan iskorak u smjeru poboljšanja sigurnosti djece u prometu na temelju identifikacije i analize opasnih lokacija. Uvođenjem novog predloženog indeksa izloženosti, Z-vrijednosti, omogućeno je preciznije uočavanje problema u interakciji pješačke i cestovne mreže. Ta nova metodologija dopunjuje postojeće pristupe utemeljene na povijesnim podacima o nesrećama, pružajući dublji uvid u specifične rizike s kojima se pješaci, osobito djeca, suočavaju. Izračun indeksa izloženosti omogućuje identifikaciju kritičnih točaka koje zahtijevaju intervenciju, što omogućuje ciljanu prevenciju i osiguranje sigurnijih ruta za djecu. Time rad ne samo da pridonosi teorijskoj osnovi, nego i pruža praktične smjernice za buduća ulaganja u infrastrukturu i planiranje intervencija, otvarajući put prema sigurnijem prometnom okruženju.

Mnoga istraživanja upućuju na osobni rizik sudjelovanja u prometnoj nesreći, dok se ovim istraživanjem stavlja fokus na prostorni rizik. Predložena metoda je ekonomična, posebno u usporedbi s metodama brojenja pješaka ili iRAP metodom.

Na kraju je važno istaknuti da ulaganje u zaštitu djece u prometu nije proporcionalno s gubicima koji proizlaze iz nesreća. To upućuje na potrebu za većim fokusom na prevenciju i zaštitu djece u prometu te za dodatnim investicijama u infrastrukturu kako bi se smanjili rizici i posljedice. Ulaganje u sigurnost djece u prometu i moralni je prioritet, što dugoročno donosi znatne koristi za društvo u cjelini, smanjujući financijske troškove i, što je još važnije, zaštitivši najranjivije sudionike u prometu.

⁷ Engl. *Crash Reduction Factor* – CRF.

LITERATURA

1. Abdel-Aty, M., Chundi, S. S., & Lee, C. (2007). Geo-spatial and log-linear analysis of pedestrian and bicyclist crashes involving school-aged children. *Journal of Safety Research*, 38(5), 571–579. <https://doi.org/10.1016/j.jsr.2007.04.006>
2. Antić, B., Pešić, D., Vujanić, M., & Lipovac, K. (2013). The influence of speed bumps heights to the decrease of the vehicle speed – Belgrade experience. *Safety Science*, 57, 303–312. <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2013.03.008>
3. Arbogast, H., Patao, M., Demeter, N., Bachman, S., Devietti, E., Upperman, J. S., & Burke, R. V. (2018). The effectiveness of installing a speed hump in reducing motor vehicle accidents involving pedestrians under the age of 21. *Journal of Transport & Health*, 8, 30–34. <https://doi.org/10.1016/j.jth.2017.11.004>
4. Cioca, L.-I., & Ivascu, L. (2017). Risk Indicators and Road Accident Analysis for the Period 2012–2016. *Sustainability*, 9(9), Article 9. <https://doi.org/10.3390/su9091530>
5. Crucitti, P., Latora, V., & Porta, S. (2006). Centrality in networks of urban streets. *Chaos: An Interdisciplinary Journal of Nonlinear Science*, 16(1), 015113. <https://doi.org/10.1063/1.2150162>
6. Demšar, U., Špatenková, O., & Virrantaus, K. (2008). Identifying Critical Locations in a Spatial Network with Graph Theory. *Transactions in GIS*, 12(1), 61–82. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9671.2008.01086.x>
7. DGU, D. geodetska uprava. (2024a, travanj 2). *Geoportal DGU*. <https://geoportal.dgu.hr/>
8. DGU, D. geodetska uprava. (2024b, travanj 5). *Registri NIPP-a*. <https://registri.nipp.hr/>
9. DGU, D. geodetska uprava. (2024c, travanj 5). *Zajednički informacijski sustav zemljišnih knjiga i katastra—Javna aplikacija*. <https://oss.uredjenazemlja.hr/map>
10. DiMaggio, C., & Li, G. (2013). Effectiveness of a Safe Routes to School Program in Preventing School-Aged Pedestrian Injury. *Pediatrics*, 131(2), 290–296. <https://doi.org/10.1542/peds.2012-2182>
11. Dumbaugh, E., & Frank, L. (2007). Traffic Safety and Safe Routes to Schools: Synthesizing the Empirical Evidence. *Transportation Research Record*, 2009(1), 89–97. <https://doi.org/10.3141/2009-12>
12. DZS. (2021). *Popis stanovništva, kućanstava i stanova u Republici Hrvatskoj 2021*. <https://dzs.gov.hr/u-fokusu/popis-2021/88>
13. Ellis, G., Hunter, R., Tully, M. A., Donnelly, M., Kelleher, L., & Kee, F. (2016). Connectivity and physical activity: Using footpath networks to measure the walkability of built environments. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 43(1), 130–151. <https://doi.org/10.1177/0265813515610672>
14. Elvik, R. (2005). Speed and Road Safety: Synthesis of Evidence from Evaluation Studies. *Transportation Research Record*, 1908(1), 59–69. <https://doi.org/10.1177/0361198105190800108>
15. Elvik, R., Vaa, T., Høy, A., & Sørensen, M. (2009). *The Handbook of Road Safety Measures: Second Edition*. Emerald Group Publishing.
16. Elvik, R., Vadeby, A., Hels, T., & van Schagen, I. (2019). Updated estimates of the relationship between speed and road safety at the aggregate and individual levels. *Accident Analysis & Prevention*, 123, 114–122. <https://doi.org/10.1016/j.aap.2018.11.014>
17. Ferencsik, N. N., & Marshall, W. E. (2017). Redefining the child pedestrian safety paradigm: Identifying high fatality concentrations in urban areas. *Injury Prevention*, 23(6), 364–369. <https://doi.org/10.1136/injuryprev-2016-042115>
18. Fonseca, F., Fernandes, E., & Ramos, R. (2022). Walkable Cities: Using the Smart Pedestrian Net Method for Evaluating a Pedestrian Network in Guimarães, Portugal. *Sustainability*, 14(16), Article 16. <https://doi.org/10.3390/su141610306>

19. Fonseca, F., Ribeiro, P. J. G., Conticelli, E., Jabbari, M., Papageorgiou, G., Tondelli, S., & Ramos, R. A. R. (2022). Built environment attributes and their influence on walkability. *International Journal of Sustainable Transportation*, 16(7), 660–679. <https://doi.org/10.1080/15568318.2021.1914793>
20. Frank, L. D., Sallis, J. F., Saelens, B. E., Leary, L., Cain, K., Conway, T. L., & Hess, P. M. (2010). The development of a walkability index: Application to the Neighborhood Quality of Life Study. *British Journal of Sports Medicine*, 44(13), 924–933. <https://doi.org/10.1136/bjsm.2009.058701>
21. Gallimore, J. M., Brown, B. B., & Werner, C. M. (2011). Walking routes to school in new urban and suburban neighborhoods: An environmental walkability analysis of blocks and routes. *Journal of Environmental Psychology*, 31(2), 184–191. <https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2011.01.001>
22. Garunović, N., Bogdanović, V., Mitrović Simić, J., Kalamanda, G., & Ivanović, B. (2020). Utjecaj gradnje uzdignutih pješačkih prijelaza na uvjete prometovanja gradskim prometnicama. *Građevinar*, 72(08.), 681–691. <https://doi.org/10.14256/JCE.2705.2019>
23. Generalni urbanistički plan Splita, Pub. L. No. 55, L (II) (2014).
24. GoogleMaps. (2024, travanj 2). *Google Maps*. Google Maps. <https://www.google.com/maps>
25. Grad Split. (2017). *Studija održivoga razvitka u GK Lovret—Split*.
26. Green, L. (2024, siječanj 8). *The Z-score*. LibreTexts. [https://stats.libretexts.org/Bookshelves/Probability_Theory/Supplemental_Modules_\(Probability\)/The_Z-score](https://stats.libretexts.org/Bookshelves/Probability_Theory/Supplemental_Modules_(Probability)/The_Z-score)
27. Greene-Roesel, R., Diogenes, M. C., & Ragland, D. R. (2007). *Estimating Pedestrian Accident Exposure: Protocol Report*. <https://escholarship.org/uc/item/8j8685jt>
28. IGH d.d. (2010). *Prostorno prometna studija šireg područja grada Splita: Promet u mirovanju*. Institut Građevinarstva Hrvatske d.d.
29. iRAP. (2009). *Star rating roads for safety: The iRAP methodology*. <https://irap.org/methodology>
30. Jamali, A., & Wang, Y. (2017). Estimating Pedestrian Exposure for Small Urban and Rural Areas. *Transportation Research Record*, 2661(1), 84–94. <https://doi.org/10.3141/2661-10>
31. Jiang, B. (2009a). Ranking spaces for predicting human movement in an urban environment. *International Journal of Geographical Information Science*, 23(7), 823–837. <https://doi.org/10.1080/13658810802022822>
32. Jiang, B. (2009b). Street hierarchies: A minority of streets account for a majority of traffic flow. *International Journal of Geographical Information Science*, 23(8), 1033–1048. <https://doi.org/10.1080/13658810802004648>
33. Jiang, B., & Liu, C. (2009). Street-based topological representations and analyses for predicting traffic flow in GIS. *International Journal of Geographical Information Science*, 23(9), 1119–1137. <https://doi.org/10.1080/13658810701690448>
34. Kaniški, G. (2020). *Mapiranje sigurnih trasa do školskih/predškolskih objekata u svrhu povećavanja sigurnosti djece u prometu* [Info:eu-repo/semantics/masterThesis, University North]. <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:122:684966>
35. Karlo, R., Škarica, R., Bukvić, N., & Zekanović, D. (2011). Ozljede djece u prometnim nezgodama. *Medica Jadertina*, 41(3–4), 143–146.
36. Kim, E., Muennig, P., & Rosen, Z. (2017). Vision zero: A toolkit for road safety in the modern era. *Injury Epidemiology*, 4(1), 1. <https://doi.org/10.1186/s40621-016-0098-z>
37. Lam, W. W. Y., Yao, S., & Loo, B. P. Y. (2014). Pedestrian exposure measures: A time-space framework. *Travel Behaviour and Society*, 1(1), 22–30. <https://doi.org/10.1016/j.tbs.2013.10.004>

38. Li, P., Bian, Y., Rong, J., Zhao, L., & Shu, S. (2013). Pedestrian Crossing Behavior at Unsignalized Mid-block Crosswalks Around the Primary School. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 96, 442–450. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.08.052>
39. Lindov, O., Zolj, A., & Alikadić, A. (2012). Possibilities of Road Safety Assessment using EuroRaP Methodology on the Road Network in Urban Areas. *Suvremeni Promet - Modern Traffic*, 32(3–4), 207–210.
40. Liu, Y., Wei, X., Jiao, L., & Wang, H. (2016). Relationships between Street Centrality and Land Use Intensity in Wuhan, China. *Journal of Urban Planning and Development*, 142(1), 05015001. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)UP.1943-5444.0000274](https://doi.org/10.1061/(ASCE)UP.1943-5444.0000274)
41. Macdonald, L., McCrorie, P., Nicholls, N., & Ellaway, A. (2016). Walkability around primary schools and area deprivation across Scotland. *BMC Public Health*, 16(1), 328. <https://doi.org/10.1186/s12889-016-2994-0>
42. Manzolli, J. A., Oliveira, A., & Neto, M. de C. (2021). Evaluating Walkability through a Multi-Criteria Decision Analysis Approach: A Lisbon Case Study. *Sustainability*, 13(3), Article 3. <https://doi.org/10.3390/su13031450>
43. Martinelli, V., Ventura, R., Bonera, M., Barabino, B., & Maternini, G. (2022). Effects of urban road environment on vehicular speed. Evidence from Brescia (Italy). *Transportation Research Procedia*, 60, 592–599. <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2021.12.076>
44. Medved, J., & Orlović, A. (2017). Sigurnost cestovnog prometa – prikupljanje i analiza podataka u svrhu predikcije i prevencije prometnih nesreća. *Policija i sigurnost*, 26(4/2017), 302–319.
45. Moore, D. S., McCabe, G. P., & Craig, B. A. (2014). *Introduction to the Practice of Statistics*. W. H. Freeman.
46. MPPI. (2016). *Smjernice za razvrstavanje cestovne mreže s obzirom na sigurnost*. https://mmpi.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/3_NSM%20smjernica%203-fina%2030-3%20UCZPI%202-5_16l.pdf
47. MUP RH. (2023). *Bilten o sigurnosti cestovnog prometa 2022*. (XLIX). MUP RH. https://mup.gov.hr/UserDocsImages/statistika/2023/8/Bilten_o_sigurnosti_cestovnog_prometa_2022.pdf
48. Nadesan-Reddy, N., & Knight, S. (2013). The effect of traffic calming on pedestrian injuries and motor vehicle collisions in two areas of the eThekweni Municipality: A before-and-after study. *South African Medical Journal*, 103(9), Article 9.
49. Newbold, P., Carlson, W. L., & Thorne, B. (2019). *Statistics for Business and Economics, Global Edition*. Pearson Education.
50. OSM. (2024, travanj 2). *OpenStreetMap*. <https://www.openstreetmap.org>
51. OT. (2024, travanj 2). *Overpass Turbo*. <https://overpass-turbo.eu/>
52. Porta, S., Crucitti, P., & Latora, V. (2006). The Network Analysis of Urban Streets: A Primal Approach. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 33(5), 705–725. <https://doi.org/10.1068/b32045>
53. Porta, S., Crucitti, P., & Latora, V. (2008). Multiple centrality assessment in Parma: A network analysis of paths and open spaces. *URBAN DESIGN International*, 13(1), 41–50. <https://doi.org/10.1057/udi.2008.1>
54. Pravilnik o prometnim znakovima, signalizaciji i opremi na cestama (2019). <https://www.zakon.hr/cms.htm?id=40421>
55. Qin, X., & Ivan, J. N. (2001). Estimating Pedestrian Exposure Prediction Model in Rural Areas. *Transportation Research Record*, 1773(1), 89–96. <https://doi.org/10.3141/1773-11>
56. Ragland, D. R., Pande, S., Bigham, J., & Cooper, J. F. (2014). Examining Long-Term Impact of California Safe Routes to School Program: Ten Years Later. *Transportation Research Record*, 2464(1), 86–92. <https://doi.org/10.3141/2464-11>

57. Rifaat, S. M., Tay, R., & de Barros, A. (2011). Effect of street pattern on the severity of crashes involving vulnerable road users. *Accident Analysis & Prevention*, 43(1), 276–283. <https://doi.org/10.1016/j.aap.2010.08.024>
58. Rosenbloom, T., Ben-Eliyahu, A., & Nemrodov, D. (2008). Children's crossing behavior with an accompanying adult. *Safety Science*, 46(8), 1248–1254. <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2007.07.004>
59. Rothman, L., Macarthur, C., To, T., Buliung, R., & Howard, A. (2014). Motor Vehicle-Pedestrian Collisions and Walking to School: The Role of the Built Environment. *Pediatrics*, 133(5), 776–784. <https://doi.org/10.1542/peds.2013-2317>
60. Rothman, L., Macpherson, A., Buliung, R., Macarthur, C., To, T., Larsen, K., & Howard, A. (2015). Installation of speed humps and pedestrian-motor vehicle collisions in Toronto, Canada: A quasi-experimental study. *BMC Public Health*, 15(1), 774. <https://doi.org/10.1186/s12889-015-2116-4>
61. STP. (2024, travanj 2). *Mapa Splita—Karta Splita | Croatia-ST portal*. <https://mapa.grad-split.com/>
62. Šarić, Ž., Goran, Z., Andrej, K., & Tomislav, K. (2016). *Metodologija za identifikaciju opasnih mjesta u cestovnoj prometnoj mreži*. Hrvatske ceste d.o.o. <https://hrvatske-cesteceste.hr/hr/stranice/promet-i-sigurnost/dokumenti/69-metodologija-za-identifikaciju-opasnih-mjesta-u-cestovnoj-prometnoj-mrezi>
63. Šimunović, L., Brčić, D., Slavulj, M., Čosić, M., Rupčić, D., Mikuš, L., Šojat, D., Jurak, J., Radulović, B., Dijanić, D., & Šimičić, M. (2018). *Sigurnost djece pješaka u zonama osnovnih škola*. Sveučilišta u Zagrebu, Fakultet prometnih znanosti. https://www.fpz.unizg.hr/zgp/wp-content/uploads/2018/05/Publikacija_FPZ_NPSCP_2011-2020_Sigurnost_djece_pjesaka_u_zonama_osnovnih_skola-Zagreb_2018.pdf
64. Šurdonja, S., Otković, I. I., Deluka-Tibljaš, A., & Campisi, T. (2023). Simplified model of children-pedestrian crossing speed at signalized crosswalks. *Transportation Research Procedia*, 69, 560–567. <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2023.02.208>
- Triola, M. F. (2011). *Essentials of Statistics*. Pearson Education.
65. Tsiompras, A. B., & Photis, Y. N. (2017). What matters when it comes to „Walk and the city“?
66. Defining a weighted GIS-based walkability index. *Transportation Research Procedia*, 24, 523–530. <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2017.06.001>
- Turner, S., Sener, I., Martin, M., Das, S., Shipp, E., Hampshire, R., Fitzpatrick, K.,
67. Molnar, L., Wijesundera, R., Colety, M., & Robinson, S. (2017). *Synthesis of Methods for Estimating Pedestrian and Bicyclist Exposure to Risk at Areawide Levels and on Specific Transportation Facilities* (FHWA-SA-17-041). Article FHWA-SA-17-041. <https://trid.trb.org/View/1512093>
- USDoT. (2024). *Safe Routes to School Programs*. <https://www.transportation.gov/mission/health/Safe-Routes-to-School-Programs>
68. Wang, H., & Yang, Y. (2019). Neighbourhood walkability: A review and bibliometric analysis. *Cities*, 93, 43–61. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2019.04.015>
69. Wu, X., Cao, W., Wang, J., Zhang, Y., Yang, W., & Liu, Y. (2022). A spatial interaction incorporated betweenness centrality measure. *PLOS ONE*, 17(5), e0268203. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0268203>
70. Yakar, F. (2015). Identification of Accident-Prone Road Sections by Using Relative Frequency Method. *Promet - Traffic & Transportation*, 27(6), Article 6. <https://doi.org/10.7307/ptt.v27i6.1609>
- Yannis, G., Weijermars, W., Gitelman, V., Vis, M., Chaziris, A., Papadimitriou, E., &
72. Azevedo, C. L. (2013). Road safety performance indicators for the interurban road network. *Accident Analysis & Prevention*, 60, 384–395. <https://doi.org/10.1016/j.aap.2012.11.012>

73. Zakon o sigurnosti prometa na cestama, Pub. L. No. NN 67/08., 48/10., 74/11., 80/13., 158/13., 92/14., 64/15., 108/17., 70/19., 42/20., 85/22., 114/22., 133/23., (2023). <https://www.zakon.hr/z/78/Zakon-o-sigurnosti-prometa-na-cestama>
74. Zhao, S., Zhao, P., & Cui, Y. (2017). A network centrality measure framework for analyzing urban traffic flow: A case study of Wuhan, China. *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*, 478, 143–157. <https://doi.org/10.1016/j.physa.2017.02.069>

Abstract

Josip Grgić*, Ivana Grgić, Nikola Uremović*****

Exposure Analysis of Pedestrian Routes from Home to School for Children: The Catchment Area of the Skalice Elementary School in Split

Road traffic is the backbone of mobility and, therefore, a key element in the development of modern society. However, it also carries significant risks of human tragedies. Traffic accidents are the leading cause of mortality among young people, with children being particularly vulnerable. Studies indicate that intersections, and pedestrian crossings, especially those near schools and parks, are hazardous locations for children moving independently in traffic. This emphasises the need to identify and classify dangerous areas.

This paper starts with the exposure concept and proposes a new index and a more comprehensive way of measuring exposure. The index covers exposure on the road network, which is determined by the number of lanes, road surface, traffic direction, accident fatality, and betweenness centrality of road segments. It also measures exposure on the pedestrian network, where exposure is determined by detachment from the road network, illumination, and sidewalk parking. Additionally, it measures exposure due to the technical features of pedestrian crossings based on indicators from the Traffic Signs, Signals, and Road Equipment Regulations, as well as exposure based on routes and the number of children using them.

The index is measured using Z-scores, and after analysis, an overview of how the exposure index fits into the theoretical framework is provided, along with a review of its integration and enhancement within existing exposure measurements. Finally, recommendations are given for reducing exposure and improving children's safety in traffic, taking into account the location of the study.

Keywords: children in traffic, traffic exposure measures, road network, pedestrian network, pedestrian crossings, GIS, shortest route analysis, Z-score (Z-value).

* Josip Grgić, PG Spec. Econ., Advisor for Scientific Research Support at the University of Split, Faculty of Economics, Business and Tourism, Croatia.

** Ivana Grgić, MSc Mathematics and Informatics, University of Split, Faculty of Electrical Engineering, Mechanical Engineering and Naval Architecture, Croatia.

*** Nikola Uremović, MSc Forensics, Ministry of the Interior, Split-Dalmatia Police Administration, Croatia.

DAVORKA MARTINJAK*, JADRANKA HERCEG**, KATARINA DRETVIĆ***

Viktimološka i fenomenološka obilježja samoubojstava djece: Edukacijski policijski programi utemeljeni na rezultatima istraživanja¹

Sažetak

Namjera istraživanja jest utvrditi obilježja samoubojstava i pokušaja samoubojstava djece, osoba u dobi do 18 godina, počinjenih na području Policijske uprave zagrebačke u razdoblju od 2010. do 2025. godine. Krajnja je svrha s pomoću utvrđenih obilježja, posebice čimbenika rizika, izraditi edukacijski program namijenjen policijskim službenicima na temelju kojeg bi se povećale njihove kompetencije i vještine u postupanjima prema djeci koja su u riziku od samoubojstva. Za ovo istraživanje kreiran je Upitnik s 34 varijable kojima su se ispitivala viktimološka i fenomenološka obilježja slučajeva samoubojstava i pokušaja samoubojstava djece počinjenih na području Policijske uprave zagrebačke, na temelju uvida u policijske predmete. U ovom radu prikazani su preliminarni rezultati istraživanja koje je još u tijeku jer se istraživačko razdoblje odnosi na 2010. – 2025. godinu. Objavom preliminarnih rezultata željelo se skrenuti pozornost na to kako opseg pojave samoubojstava kod djece te rezultati vezani uz viktimološka i fenomenološka obilježja zahtijevaju žurnu intervenciju stručnih službi u području edukacije stručnjaka i preveniranja te pojave. Rezultati cjelovitog istraživanja bit će objavljeni nakon završetka istraživanja. Preliminarno analizirani pokazatelji koji se odnose na slučajeve koji su se dogodili od 2010. do 2019. upućuju na to da je u navedenom razdoblju na području Policijske uprave zagrebačke počinjeno 21 samoubojstvo i 53 pokušaja samoubojstva djece. S obzirom na spol, iz rezultata je vidljivo da samoubojstva čine gotovo jednako oba spola. Najčešći način izvršenja jest vješanje (57,1%), a samoubojstva se najčešće događaju u dobi od 16 do 18 godina (66,7%). Pokušaji samoubojstava zastupljeniji su među ženskom djecom (58,5%), koja to uglavnom čine trovanjem (47,2%) i rezanjem žila (22,6%), a pokušaji samoubojstava najčešće se događaju u dobi od 16 do 18 godina (52,8%).

Uz preliminarne rezultate istraživanja, u članku se daje pregled spoznaja vezanih uz etiološka i fenomenološka objašnjenja samoubojstava djece, rizične čimbenike, ulogu policije i važnost edukacije policijskih službenika.

Ključne riječi: viktimološka i fenomenološka obilježja, samoubojstva djece, edukacija policijskih službenika, rizični čimbenici.

* dr. sc. Davorka Martinjak, prof. struč. stud. u trajnom izboru, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske.

** doc. dr. sc. Jadranka Herceg, Odjel vojnih studija, Hrvatsko vojno učilište „Dr. Franjo Tuđman“.

*** Katarina Dretvić, asistent, Veleučilište kriminalistike i javne sigurnosti, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske.

¹ U radu je prezentiran dio istraživanja proveden za potrebe diplomskog rada, treće autorice.

1. UVOD

Razdoblje odrastanja uglavnom se opisuje superlativima, a percepcija o mladenačkoj bezbrižnosti i optimizmu vrlo lako iskrivljava stvarnu sliku okruženja u kojima djeca odrastaju. Trenutačni realitet u kojem je sve manje idiličnih slika mladosti, a sve više materijalizma, egocentričnosti i nedostatka empatije, djeci predstavlja kompleksne izazove. Suočavanje s teškim izazovima kod jednog dijela populacije djece i mladih može dovesti do ekstremnih odluka, vezanih uz oduzimanje vlastitog života. Iako stručna javnost na temelju statističkih pokazatelja posljednjih godina sve jasnije upozorava na činjenicu da je samoubojstvo među mladima ozbiljan društveni problem, stječe se dojam da se u javnom prostoru premalo govori o mentalnom zdravlju mladih.

Radi unaprjeđenja kriminološke i kriminalističke prakse vezane uz mogućnosti smanjenja broja samoubojstava i pokušaja samoubojstava djece, potrebno je izraditi detaljnu analizu mogućih uzroka i rizičnih čimbenika koji pridonose toj problematici. Spoznaje koje će proizaći iz navedenih analiza utemeljenih na pristupu *evidence based* koji promjene temelji na utvrđenim činjenicama, a ne na pretpostavkama, društvenim stereotipovima ili osobnim iskustvima stručnjaka, treba iskoristiti u rekonstrukciji dosadašnjih praksi s ciljem učinkovitijeg odgovora na problematiku samoubojstava djece.

Kako u Ministarstvu unutarnjih polova Republike Hrvatske do sada nisu provedena znanstvena istraživanja vezana uz viktimološka i fenomenološka obilježja samoubojstava i pokušaja samoubojstava djece, a primjetno je da u policijskoj praksi, posebno u dijelu edukacije i prevencije, nedostaju važne spoznaje, započeto je istraživanje kojim će se obuhvatiti svi događaji samoubojstava i pokušaja samoubojstava djece počinjeni u razdoblju od 2010. do 2025. na području Policijske uprave zagrebačke. Preliminarni rezultati istraživanja koji su do sada obrađeni (za razdoblje od 2010. do 2019.) prikazat će se u ovom radu, a nakon završetka obrade događaja iz predviđenog razdoblja, naknadno će se objaviti konačni rezultati istraživanja.

Na temelju znanstvenih i stručnih radova domaćih i stranih autora napravljen je opširan pregled spoznaja o etiologiji samoubojstava djece s naglaskom na rizične čimbenike te vrijednosti edukacije policijskih službenika.

2. DEFINIRANJE POJMA I OPSEGA POJAVE SAMOUBOJSTAVA DJECE

2.1. Pojmovno određenje

Definiranje pojma samoubojstva razlikuje se ovisno o području znanstvenog interesa pojedinih autora pa je upravo zato teško pronaći jednoznačnu i sveobuhvatnu definiciju.

O složenosti definiranja pojma samoubojstva govori i autorica Mindoljević Drakulić (2013) koja smatra da, ako se pojam samoubojstva veže isključivo uz sam čin oduzimanja života, onda se pojednostavljuje taj fenomen i isključuju sve druge radnje koje predstavljaju suicidalno ponašanje. Specifično za taj društveni fenomen jest da korijene samoubojstva zbog njihove složenosti nije moguće cjelovito analizirati ako se ne uvažava spoznaje različitih znanstvenih perspektiva.

Stanić (1999) smatra da su za definiranje samoubojstva važni namjera, vlastita želja i odluka te ga definira kao dobrovoljno i namjerno samouništenje, odnosno kao akt, čin, aktivnost ili radnju kojom jedna osoba (samoubojica) vlastitom voljom, željom i odlukom svjesno, namjerno i planski sama sebe usmrćuje.

Najčešće navođena definicija opisuje samoubojstvo svjesnim i namjernim činom samouništenja, koji je najbolje shvatiti kao višedimenzionalnu slabost unutar pojedinca koji za određeni problem – situaciju percipira suicid kao jedino rješenje (Shneidman, 1985, prema Appleby, 1996).

2.2. Opseg pojave samoubojstava u Republici Hrvatskoj i svijetu

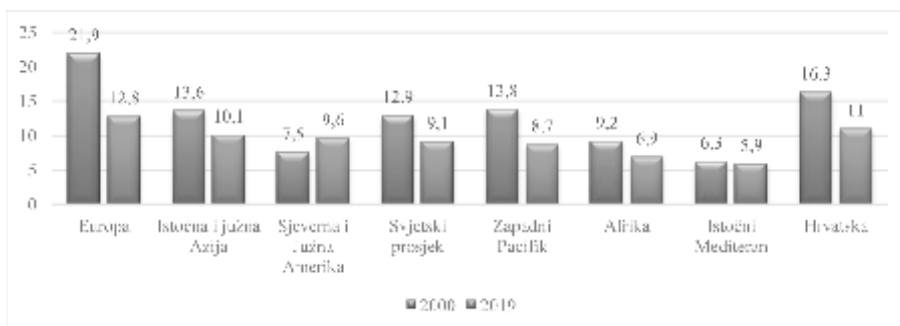
Mnogi autori navode podatak da je suicid treći uzrok smrti među mladima (Fleischmann, Bertolote, Belfer, Beautrais, 2005; Novak i Bašić, 2008; Jugović, Luković, 2012; Graovac, Prica, 2014), a stope prevalencije suicidalnih ideja među mladima, sukladno s nalazima Nock, Borges, Bromet, Cha i sur. (2008), kreću se između 19,8% i 24,0%. Pokušaj samoubojstva manje je raširen, i tu je stopa prevalencije između 3,1% i 8,8% (Nock i sur. 2008). Navedeni podaci uvelike se poklapaju i s rezultatima istraživanja koje su proveli Kokkevi, Rotsika, Arapaki, Richardson (2012).

Vezano uz regionalnu rasprostranjenost, zemlje baltičkog prostora poput Litve i Latvije visoko su rangirane po stopi samoubojstava među mladima, kao i po ukupnoj stopi samoubojstava (Cha, Franz, Guzman, Kleiman, Glenn, Nock, 2018).

Pokazatelji kojima potkrepljujemo učestalost pojave samoubojstva ključan su čimbenik u nastojanjima razumijevanja te kompleksne pojave. Stoga pri izboru službenih izvora treba odabrati one koji daju sveobuhvatan i pouzdan pregled informacija o samoubojstvima.

Svjetska zdravstvena organizacija (WHO),² osim globalnih podataka o zdravlju, daje vrlo iscrpan pregled o stopama, demografskim karakteristikama i trendovima na globalnoj i nacionalnoj razini. Prema njihovim podacima, u svijetu se godišnje dogodi oko 703.000 smrtnih slučajeva uslijed samoubojstva, a globalna prosječna stopa samoubojstava iznosi 9 na 100.000 ljudi, stoga se samoubojstvo smatra jednim od vodećih uzroka smrti, posebno među mlađim populacijama. Raščlanjujući stope samoubojstava po svjetskim regijama, uočljiv je podatak da najveću stopu smrtnosti, prema podacima WHO-a u 2019. i 2020., ima Europa te da od svjetskog prosjeka višu stopu imaju Europa, istočna i južna Azija i zapadni Pacifik. Nižu stopu samoubojstava od svjetskog prosjeka u 2019. i 2020. imale su regije Sjeverne i Južne Amerike, Afrika i istočni Mediteran. U odnosu na svjetski prosjek, Republika Hrvatska nalazi se na negativnoj strani ljestvice koja pokazuje da smo iznad svjetskog prosjeka.

Grafikon 1: Stopa smrtnosti od samoubojstava na 100.000 stanovnika prema WHO-u 2000. i 2019. po svjetskim regijama i u Hrvatskoj



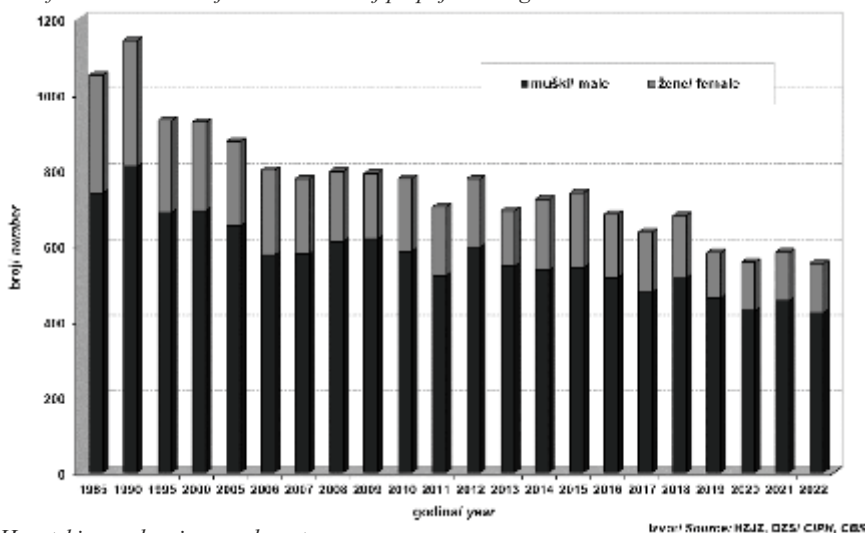
Izvor: Macenić (2023.), prema podacima dostupnim na *Global health estimates: Leading causes of death (who.int)* [30. siječnja 2023.]

² www.who.int/data/gho/data/themes/mortality-and-global-health-estimates/ghe-leading-causes-of-death, od 25. 5. 2024.

Statističke pokazatelje vezane uz samoubojstva prati i Eurostat,³ statistička agencija Europske unije koja prikuplja i analizira podatke iz zemalja članica EU. Prema Eurostatovoj desetogodišnjoj analizi, evidentiran je pad stope smrtnih slučajeva na 100.000 stanovnika prouzročenih samoubojstvom. Naime, u 2020. stopa smrtnosti od samoubojstva iznosila je 10,2 dok je u 2011., koja je bila početna godina praćenja, stopa samoubojstava iznosila 12,4. Tako je u 2020. najveću stopu samoubojstava među državama EU imala Litva (21,3), zatim Mađarska (17,1), Slovenija (17,0), Slovačka (16,3), dok je stopa smrtnosti od samoubojstva u Republici Hrvatskoj iznosila 13,2 pa je taj podatak svrstava u države s iznadprosječnom stopom samoubojstava.

U Grafikonu 2. prikazani su podaci Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo⁴ iz kojih je vidljivo da se u razdoblju od 1985. do 2022. bilježe oscilacije u frekventnosti događaja samoubojstava u Republici Hrvatskoj. U početnoj godini praćenja (1985.) stopa samoubojstava iznosila je 21,5/100.000 stanovnika. Podjednak, a ujedno i najveći broj samoubojstava registriran je 1987. (24,1/100.000) i 1992. (24,2/100.000). Stopa samoubojstava u kontinuiranom je padu od 1995., uz poneke blage oscilacije, a najmanja stopa samoubojstava evidentirana je 2022., kada je iznosila 14,3/100.000.

Grafikon 2: Samoubojstva u Hrvatskoj po pojedinim godinama



Izvor: Hrvatski zavod za javno zdravstvo

Source: HZJZ, OZJZ, CIPZ, CBS

Kategorija djece također je prisutna u crnim statistikama samoubojstava. Sukladno s evidencijama MUP-a, u desetogodišnjem razdoblju u Republici Hrvatskoj 631 dijete počinilo je samoubojstvo ili pokušaj samoubojstva. Od toga, 83 djece u dobi do 18 godina dovršilo je namjeru oduzimanja života, dok je u slučaju 548 djece evidentiran pokušaj samoubojstva. Promatrajući dobnu strukturu, u 15 slučajeva život si je oduzelo dijete u dobi do 14 godina, dok je u 68 slučajeva bila riječ o djeci od 15 do 18 godina. U obje navedene dobne kategorije djece, u ukupnom broju događaja samoubojstava i pokušaja samoubojstava prevladavaju pokušaji samoubojstava, kod djece u dobi do 14 godina udio pokušaja samoubojstava je 86,4% a kod djece starosti od 15 do 18 godina udio pokušaja samoubojstva je 87%.

³ https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-eurostat-news/w/edn-20230908-3?utm_source=chatgpt.com od 10. 2. 2025.

⁴ <https://www.hzjz.hr/aktualnosti/izvršena-samoubojstva-u-hrvatskoj-2023/> od 10. 2. 2025.

Tablica 1: Pregled statističkih pokazatelja samoubojstava djece u RH

GODINA	UKUPNO U RH POKUŠAJ I DOVRŠENO	UKUPNO DJECE POKUŠAJ I DOVRŠENO	UKUPNO DJECE % ukupno u RH	DJECA DO 14 GODINA			DJECA 15 - 18 GODINA		
				ukupno	dovršeno	pokušaj	ukupno	dovršeno	pokušaj
2014.	1517	71	4,7	4	1	3	67	14	53
2015.	1522	48	3,2	7	2	5	41	5	36
2016.	1406	68	6,1	5	0	5	63	8	55
2017.	1374	65	4,7	15	1	14	50	3	47
2018.	1439	69	4,8	15	3	12	54	7	47
2019.	1256	42	3,3	11	2	9	31	4	27
2020.	1328	62	4,7	3	2	1	59	8	51
2021.	1315	70	5,3	14	1	13	56	6	50
2022.	1263	86	6,8	24	2	22	62	7	55
2023.	1242	50	4,0	12	1	11	38	6	32
ukupno	13.662	631	4,6	110	15	95	521	68	453

Izvor: Službena statistika MUP-a⁵

3. RIZIČNI ČIMBENICI SAMOUBOJSTAVA DJECE

Etiološke spoznaje vezane uz razumijevanje uzroka, motiva i rizika od samoubojstava i pokušaja samoubojstava djece ključni su čimbenik razvoja edukacijskih i preventivskih programa svih subjekata društva koji se bave zaštitom djece. U pokušajima etioloških objašnjenja uzroka, motiva i rizičnih čimbenika vezanih uz događaje samoubojstava djece multidimenzionalni pristup pokazao se sveobuhvatnim, a i domaći i strani autori koji se bave tom problematikom najčešće ga koriste.

Tako Stanić (1999) navodi da su uzroci, povodi i motivi samoubojstava raznoliki i višedimenzionalni te ih dijeli u dvije skupine: endogeni (uzroci unutarnjeg podrijetla, kao što su depresija i ostale vrste duševnih bolesti) i egzogeni (uzroci i motivi koji su proizvod vanjskog okruženja i okolnosti).

Detaljniji prikaz mogućih motiva i uzroka samoubojstava djece daje Schleifer (2008) koji konkretizira moguće motive, ali ih također sveobuhvatno pronalazi u nekoliko različitih segmenata života djece, od školskog i obiteljskog okruženja, osobina ličnosti, posljedica zlostavljanja i psihičkih trauma, delinkventnog ponašanja te niza drugih relevantnih čimbenika.

Lebedina-Manzoni i Maglica (2004), pozivajući se na Appleby (1996), rizike dijele na rizične faktore promjena (promjene u uvjetima življenja, u školskom okruženju, relacijama s drugim ljudima, u osjećajima sigurnosti i udobnosti te promjenama vezanim uz korištenje alkohola i droga) i rizične faktore gubitaka (gubitak važne osobe, samopouzdanja, zdravlja).

⁵ https://mup.gov.hr/UserDocsImages/statistika/2014/0_2014-pregled.pdf.

Nadalje, raznolikost rizičnih čimbenika koji povećavaju vjerojatnost ozbiljnih posljedica u slučajevima samoubojstava djece je velika, a nalazimo ih, među ostalim, u individualnim karakteristikama mlade osobe, obilježjima obiteljskih odnosa, školskog i vršnjačkog okruženja, utjecaju društva i medija na život mlade osobe.

Individualne rizične čimbenike samoubojstava djece, kao što su razlike u spolu, brojni autori navode kao moguće rizične čimbenike. Tako Bagarić, Sušac, Rajhvajn Bulat (2023) i Hercigonja Novković (2002) govore o razlikama u načinu izvršenja između ženskih i muških adolescenata – djevojke više izražavaju suicidalne misli i čine pokušaje, dok mladići češće čine dovršene oblike samoubojstava. Muške mlade osobe samoubojstvo najčešće počinu vješanjem, bacanjem pod vlak ili pucanjem iz oružja, za razliku od ženskih koje popiju tablete ili si prerežu žile.

Problemi s mentalnim zdravljem vrlo su važan rizični čimbenik (Graovac, Prica 2014, Cash, Bridge 2009). Više od dvije trećine mladih koji su bili iskazivali razne oblike delinkventnog ponašanja zbog kojeg su im izrečene pravosudne mjere imali su dijagnozu psihijatrijskog poremećaja i/ili poremećaja ovisnosti o drogama, u usporedbi s 20% mladih u općoj populaciji (Teplin, Abram, McClelland, Dulcan, Mericle, 2002; Wasserman, McReynolds, Schwable, Keating, Jones, 2010). Među tom skupinom depresija je najčešći prediktor rizika od samoubojstva (Abram, Choe, Washburn, Teplin, King, Dulcan, 2008; Battle, Battle, Tolley 1993; Bhatta, Jefferis, Kavadas, Alemango, Shaffer, King, 2014).

Delinkventno ponašanje maloljetnika u brojnim istraživanjima pokazalo se kao značajan rizik pa Gray, Achilles, Keller i sur. (2002) i Hayes (2009) utvrđuju da su samoubojstva i suicidalna ponašanja još češća među mladima uključenim u maloljetničko pravosuđe.

Izloženost traumi najčešće je identificiran prediktor suicidalnih ideja i pokušaja među mladima, pa tako doživljeno potresno i uznemirujuće iskustvo kao što su emocionalno i fizičko zlostavljanje (Miller, Esposito-Smythers, Weismore, Renshaw 2013), seksualno zlostavljanje (Bhatta i sur., 2014; King, Abram, Romero i sur., 2011; Miller i sur., 2013) i fizičko zanemarivanje (Dube, Anda, Felitti, Chapman i sur., 2001; Miller i sur., 2013) ostavljaju duboke posljedice na budući razvoj mlade osobe.

Prema Graovac i Prica (2014), pripadnost LGBT zajednici ima značajan rizik od razvijanja mentalnih poremećaja i suicidalnog ponašanja. Istraživanja na temu suicidalnog ponašanja mladih transrodnih osoba su malobrojna, ali pokazuju da je suicidalni rizik za tu populaciju iznimno visok te da je gotovo polovina mladih prijavila da ozbiljno razmišlja o suicidu, a jedna ga je četvrtina pokušala i počiniti.

Obiteljski odnosi iznimno su važni za zdrav razvoj djece. Socioekonomski status obitelji, međuljudski odnosi u obitelji, odgojni stilovi, struktura obitelji i asocijalne pojave u obitelji neki su od rizičnih čimbenika koji, ako su narušeni, mogu dovesti do negativnog razvoja mlade osobe, u ovom slučaju do suicida (Odeljan, Martinjak, 2016).

U obiteljima djece čiji su roditelji sami prijavili pokušaj samoubojstva roditeljska suicidalnost pojavila se kao faktor rizika za dijete ili adolescenta koji usvaja neprilagodljive strategije suočavanja (Gould, Drew, Kleinman i sur., 2004, Jennings, Maldonado-Molina, Piquero i sur. 2010).

Vršnjačko nasilje sve više dolazi do izražaja kao rizični čimbenik samoubojstava i pokušaja samoubojstava među djecom. Rezultati istraživanja Peng, Brunstein Klomek, Li, Su i sur. (2019) upućuju na to da adolescenti koji su bili žrtve tradicionalnog ili internetskog nasilja imaju veći suicidalni rizik.

Utjecaj školskog stresa na suicidalnost mladih istraživale su Subotić, Brajša-Žganec i Merkaš (2008). Autorice su utvrdile da su školski stres i neka obilježja ličnosti povezani sa suicidalnošću te se ta povezanost smatra važnim prediktorima autodestruktivnosti i suicidalne depresivnosti.

4. ULOGA POLICIJE U DOGAĐAJIMA SAMOUBOJSTAVA I POKUŠAJA SAMOUBOJSTAVA DJECE TE VAŽNOST EDUKACIJE POLICIJSKIH SLUŽBENIKA

Iznimno profesionalan pristup očekuje se od policijskih službenika koji se upućuju na mjesto događaja u povodu dojave o samoubojstvu ili pokušaju samoubojstva djeteta.

Pred njima je izrazito složen i emocionalno zahtjevan zadatak, jer najčešće prvi dolaze na mjesto događaja pa je intervencija policije višestruka – od stvaranja sigurnog okruženja za dijete, osiguravanja medicinske skrbi do poduzimanja policijskih ovlasti.

U takvim se situacijama očekuje brza i učinkovita procjena policijskih službenika koji će odmah nakon dolaska osigurati sigurnost djeteta ako je riječ o pokušaju samoubojstva, pozvati medicinsku pomoć, osigurati mjesto događaja kako bi se sačuvali eventualni dokazi te, prema potrebi, pozvati timove za krizne intervencije.

Posebno je važno da policijski službenici budu educirani i u takvim slučajevima kod djece prepoznaju znakove rizika zbog preveniranja eventualne opasnosti vezane uz nastavak suicidalnog ponašanja djeteta ili izazivanja opasnosti za druge osobe.

Policijski službenici na intervenciji vezanoj uz samoubojstvo ili pokušaj samoubojstva djeteta moraju obratiti pažnju na stupanj ozbiljnosti suicidalnih namjera djeteta, mogućnost pristupa sredstvima za ozljeđivanje te utvrditi je li riječ o djetetu narušenog mentalnog zdravlja i jesu li trenutačnom događaju prethodili pokušaji, postupci samoozljeđivanja ili iskazivanja suicidalnih namjera. Navedena saznanja usmjeravaju policijske službenike na određene vrste intervencija radi osiguranja sigurnosti, zaštite te pružanja odgovarajuće psihosocijalne podrške nadležnih institucija.

Nakon prvih radnji vezanih uz osiguranje sigurnosti i medicinske skrbi za dijete iznimno je važno da policijski službenici pribrano i fokusirano izvrše preliminarni pregled mjesta događaja, zadrže, razdvoje i identificiraju osobe koje se eventualno nalaze na mjestu događaja, vodeći pritom računa o osiguranju tragova i predmeta koji se nalaze na osobama, sredstvima počinjenja i drugim nositeljima tragova, kako bi se tragovi zaštitili od gubitka ili promjene, odnosno kako bi se spriječio nastanak novih tragova na mjestu događaja, a koji nisu u relevantnoj vezi s događajem (Pavliček, 2015).

Složenost policijskih postupanja pri intervencijama samoubojstava i pokušaja samoubojstava djece zahtijeva dodatne oblike usko specijalizirane edukacije, koja će na informativnoj razini uključiti razradu tema maloljetničkog razvoja, mentalnog zdravlja, međusektorske suradnje, a na razini vještina teme kriznog komuniciranja.

S obzirom na to da se policijsko obrazovanje u Republici Hrvatskoj temelji na načelu cjeloživotnog obrazovanja, što je i formalizirano 2011. u temeljnom policijskom propisu – *Zakonu o policiji* (NN 34/11., 130/12., 89/14., 151/14., 33/15., 121/16., 66/19., 155/23.), kreiranje specijalističkog tečaja za postupanje u slučajevima samoubojstava i pokušaja samoubojstava djece predstavljalo bi nadogradnju postojećih cjeloživotnih programa edukacije.

Specijalistički tečajevi i obuka policijskih službenika osmišljeni su kako bi se razvijale specijalističke vještine i znanja potrebna za učinkovito obavljanje različitih zadataka vezanih uz policijski posao.

Kvalitetni specijalizirani tečajevi trebaju biti utemeljeni na praktičnim iskustvima, najnovijim istraživanjima i trendovima u policijskom radu.

Stručno policijsko i andragoško obrazovanje policijskim službenicima trebaju biti na raspolaganju tijekom njihove cjeloživotne karijere. Sinteza navedenog treba poslužiti kao polazna točka u kreiranju budućih policijskih obrazovnih programa utemeljenih na održivim vještinama i znanjima s dubljim razumijevanjem zakonodavnog okvira, poslovnih procesa, prakse i organizacijske kulture. Stoga je iznimno važno policijske službenike osvijestiti o potrebi za neprestanim usavršavanjem i preuzimanjem odgovornosti za vlastiti profesionalni razvoj (Herceg, Gracin, Martinjak, 2023).

Kreiranje učinkovitog specijalističkog obrazovnog programa u području samoubojstava djece utemeljenog na znanstvenom istraživanju zahtijeva sustavan pristup koji podrazumijeva: identificiranje problema i ciljeva programa, prikupljanje i analiziranje znanstvenih dokaza, osmišljavanje kurikuluma, odabir kvalitetnih instruktora/nastavnika, provođenje i evaluacija pilot-programa, po potrebi revidiranje programa, implementiranje programa i kontinuirano praćenje napredaka polaznika (policijskih službenika).

5. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

5.1. Ciljevi

Cilj je bio utvrditi viktimološka i fenomenološka obilježja samoubojstava i pokušaja samoubojstava djece počinjena na području Policijske uprave zagrebačke.

Sukladno s navedenim ciljem, postavljaju se sljedeća istraživačka pitanja:

1. Koja su obilježja žrtava samoubojstava ili pokušaja samoubojstava djece?
2. Koja su obilježja situacija u kojima se samoubojstvo ili pokušaj samoubojstva djeteta događa?
3. Postoji li razlika u obilježjima žrtava i situacija samoubojstava ili pokušaja samoubojstava djece u odnosu na činjenicu je li riječ o dovršenom ili pokušaju samoubojstva djeteta?

Krajnja je svrha s pomoću utvrđenih obilježja, posebice čimbenika rizika, izraditi edukacijski program namijenjen policijskim službenicima na temelju kojeg bi se povećale njihove kompetencije i vještine u postupanjima prema djeci koja su u riziku od samoubojstva.

5.2. Metode rada

Ovdje prikazujemo preliminarne rezultate istraživanja koje će obuhvatiti sve događaje samoubojstava i pokušaja samoubojstava djece počinjene u razdoblju od 2010. do 2025. na području Policijske uprave zagrebačke. U provedenoj prvoj fazi istraživanja za razdoblje od 2010. do 2019. uzorak su činila 74 policijska predmeta vezana uz 21 događaj samoubojstva i 53 događaja pokušaja samoubojstava djece, osoba do 18 godina, na području Policijske uprave zagrebačke.

Za to su istraživanje prikupljeni podaci iz policijskih predmeta (odnosi se na dokumentaciju nastalu tijekom poduzimanja kriminalističkog istraživanja), Policijske uprave zagrebačke, i to tako da je za svaki događaj samoubojstva ili pokušaj samoubojstva djece ispunjen Upitnik na temelju uvida u policijski predmet, nakon čega su dobiveni podaci

uneseni u bazu podataka. Radi provjere pouzdanosti prijenosa informacija iz policijskog spisa u upitnik, a slučajnim izborom predmeta, određen broj upitnika ispunjavala je druga osoba kako bi se komparacijom provjerio stupanj njihova slaganja. Sukladno s Poslovníkom o radu Etičkog povjerenstva Veleučilišta kriminalistike i javne sigurnosti,⁶ za ovo istraživanje nije se tražilo odobrenje nadležnog Etičkog povjerenstva Veleučilišta kriminalistike i javne sigurnosti. Naglašavamo da je istraživanje provedeno uvažavajući načela Etičkog kodeksa istraživanja s djecom,⁷ posebno u vezi povjerljivosti podataka.

Kao što je već navedeno, instrument s pomoću kojeg su se prikupljali podaci bio je Upitnik osmišljen za potrebe ovog istraživanja. Upitnik sadrži 34 varijable koje su obuhvaćale sljedeća područja: podatke o prijavi, mjesto izvršenja događaja, način izvršenja, poduzete policijske mjere i radnje, motiv, karakteristike žrtve (koje su obuhvaćale sociodemografska obilježja žrtve, njezino zdravstveno stanje, sklonost asocijalnim oblicima ponašanja, sklonost samoubojstvu, činjenju prekršaja i kaznenih djela, izrečene mjere socijalne skrbi, pravosudne ili pedagoške mjere), škola, slobodno vrijeme, vršnjačko okruženje i obitelj.

Pri obradama podataka dobivenih iz policijskih spisa za razdoblje od 2010. do 2019. primijenjena je analiza apsolutnih i relativnih frekvencija na svakoj ispitivanoj varijabli, dok će se pri obradama konačnih podataka cjelokupnog istraživačkog razdoblja (2010. – 2025.), uz navedenu analizu, koristiti i korelacijske metode.

6. REZULTATI

U ovom poglavlju prikazani su preliminarni rezultati istraživanja koje je još u tijeku jer se istraživačko razdoblje odnosi na 2010. – 2025. godinu. Prezentiranjem preliminarnih rezultata istraživanja obilježja samoubojstava i pokušaja samoubojstava djece na području Policijske uprave zagrebačke dajemo fragmentarni pregled kojim želimo najaviti konačne sveobuhvatne rezultate.

Na temelju ciljeva, istraživačkih pitanja i metodološkog okvira provedena je prva faza istraživanja za razdoblje od 2010. do 2019., koja se odnosi na 74 policijska predmeta vezana uz 21 događaj samoubojstva i 53 događaja pokušaja samoubojstava koja su počinila djeca na području Policijske uprave zagrebačke.

Preliminarni rezultati upućuju na to da samoubojstva čine gotovo jednako oba spola, i to uglavnom vješanjem (57,1%) u dobi od 16. do 18. godine (66,7%). Pokušaji samoubojstava zastupljeniji su među ženskom djecom (58,5%) koja to uglavnom čine trovanjem i rezanjem žila (dovršeno samoubojstvo 47,2% i pokušaj samoubojstva 22,6%) najčešće u dobi od 16 do 18 godina (52,8%), iz čega proizlazi da broj samoubojstava raste s godinama pa je, sukladno s tim, najviše samoubojstava zabilježeno u starijoj životnoj dobi djeteta.

S obzirom na motiv, samoubojstva su uglavnom bila zbog olakšanja od teških psihičkih boli (dovršena samoubojstva 28,6% i pokušaji samoubojstava 24,5%) ili motiv jednostavno nije utvrđen (42,9%) te ako je bila prisutna bolest, tada su to bila teška psihička oboljenja (42,9% i 39,6%).

⁶ <https://policijska-akademija.gov.hr/etika/1135> od 10. 2. 2025.

⁷ Ajduković, Marina, Keresteš, Gordana, Etički kodeks istraživanja s djecom, Drugo, revidirano izdanje, 2020., str. 1–66.

Analizom obrazovnog statusa žrtava utvrđeno je da se među djecom koja su počinila samoubojstva i pokušaj samoubojstava najviše nalaze učenici srednjih škola (dovršena samoubojstva 81% i pokušaji samoubojstava 86,8%), nadalje je utvrđeno da je njihov školski uspjeh prosječan, odnosno vrednovan ocjenom dobar (dovršena samoubojstva 23,8% i pokušaji samoubojstava 11,3%), slobodno vrijeme provodili su neorganizirano (dovršena samoubojstva 47,6% i pokušaji samoubojstava 34%) te su se kretali u vršnjačkom okruženju koje roditeljima nije bilo poznato (dovršeno samoubojstvo 33,3% i pokušaji samoubojstava 67,9%). Također, ukupan uzorak djeca koja su počinila samoubojstvo ili ga pokušala nisu bili zaposleni (100%), a u Zagrebu je živjelo 57,1 % djece koja su dovršila samoubojstvo i 58,5% djece koja su pokušala izvršiti samoubojstvo.

Prisutnost asocijalnih oblika ponašanja kod žrtava dovršenih samoubojstava nije evidentirano u 90,5% slučajeva djece, dok se pojavnost asocijalnih oblika ponašanja djece koja su pokušala suicid javlja u 45,3% slučajeva. Nadalje, djeca koja su počinila samoubojstvo u 81% slučajeva nisu imala ranijih pokušaja samoubojstava, a gotovo jednak podatak (81,1%) odnosi se na djecu koja su evidentirana za pokušaj samoubojstva. Djeca koja su počinila samoubojstva i pokušaje samoubojstva u 81,1% slučajeva nisu evidentirana za kaznena djela ili prekršaje, nisu im izrečene pedagoške mjere (dovršeno samoubojstvo 71,4% i pokušaj samoubojstva 66%), niti mjere socijalne zaštite nadležnog centra za socijalnu skrb (dovršeno samoubojstvo 66,7% i pokušaj samoubojstva 52,8%), kao ni pravosudne mjere (dovršeno samoubojstvo 100% i pokušaj samoubojstava 79,2%).

7. RASPRAVA I ZAKLJUČAK

Analiza preliminarnih rezultata istraživanja koje je još u tijeku jer se istraživačko razdoblje odnosi na 2010. – 2025. godinu upućuje na zaključke da se pojedini rezultati dobiveni tim istraživanjem poklapaju s rezultatima prethodnih istraživanja domaćih i stranih autora. Primjerice, vezano uz spol i okolnost je li samoubojstvo dovršeno ili je ostalo u pokušaju (Bagarić, Sušac, Rajhvajn Bulat, 2023; Hercigonja Novković, 2002) te uz motive izvršenja (Abram, Choe, Washburn, Teplin, King, Dulcan, 2008; Battle, Battle, Tolley 1993; Bhatta, Jefferis, Kavadas, Alemango, Shaffer, King, 2014).

Nadalje, iz rezultata koji upućuju na to da na pojedinim varijablama (primjerice, saznanje o asocijalnim oblicima ponašanja djeteta koje je počinilo samoubojstvo ili pokušaj, vršnjačko okruženje, jasno utvrđivanje motiva) nismo dobili konkretne odgovore jer podaci nisu evidentirani u policijskom spisu, može se zaključiti da se pri provođenju kriminalističkog istraživanja nije uložio dodatan trud kako bi se neke situacije detaljno razjasnile. Postavlja se pitanje je li tu riječ o nedovoljnoj ažurnosti u policijskom postupanju ili o izostanku znanja i vještina potrebnih za provođenje tako kompleksnih kriminalističkih istraživanja. Stoga smatramo da je već zbog preliminarnih rezultata nastala žurna potreba za provedbom aktivnosti kojima će se izraditi edukacijski programi i konkretne operativne upute policijskim službenicima koji postupaju u slučajevima samoubojstava i pokušaja samoubojstava djece.

Namjera je nakon završetka istraživačkog razdoblja izraditi i objaviti detaljne znanstvene i praktične analize, čiji će rezultati biti dostupni stručnoj i znanstvenoj javnosti. Kako je ovo prvo znanstveno istraživanje vezano uz viktimološka i fenomenološka obilježja samoubojstava i pokušaja samoubojstava djece utemeljeno na policijskim spisima, očekujemo da će konačni rezultati i njihova praktična implementacija znatno unaprijediti policijsku praksu.

LITERATURA

Knjige:

1. Hercigonja-Novković, V. (2002.). *Zašto ne žele živjeti? - suicidalnost kod djece i adolescenata*. Zagreb: Marko M. usluge d.o.o.
2. Mindoljević Drakulić, A. (2013). *Suicid: fenomenologija i psihodinamika*. Zagreb: Medicinska naklada.
3. Pavliček, J. (2015) *Krvni delikti. Međunarodno kriminalističko udruženje*, Zagreb.
4. Shneidman, E. S. (1985). *Definicija samoubojstva*. New York: Wiley.
5. Schleifer, J. (2008). *Sve što trebate znati o tinejdžerskim samoubojstvima*. Zagreb: Slovo.
6. Stanić, I. (1999). *Samoubojstvo mladih – velika zagonetka*. Zagreb: Medicinska naklada.

Članci:

1. Abram, K. M., Choe, J. Y., Washburn, J. J., Teplin, L. A., King, D. C., Dulcan, M. K. (2008). Suicidal Ideation and Behaviors Among Youths in Juvenile Detention. *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry*. Volume 47, Issue 3, March 2008, p 291–300.
2. Appleby, L. (1996.) *Suicidal Behavior in Childbearing Women*. *International Review of Psychiatry*, 8, 107–115.
3. Bagarić, R., Sušac, I., Rajhvajn Bulat, L. (2023). Samoozljeđivanje i suicidalnost srednjoškolaca prije i tijekom pandemije COVID-19// *Socijalna Psihijatrija*, 51 (2023), 1; 3–29 doi:10.24869/spsih.2023.3.
4. Battle, A. O., Battle, M. V., Tolley, E. A. (1993). Potential for suicide and aggression in delinquents at Juvenile Court in a southern city. *Suicide and Life-Threatening Behavior*. 1993; 23(3):230–244.
5. Bhatta, M. P., Jefferis, E., Kavadas, A., Alemagno, S. A., Shaffer-King, P. (2014). Suicidal behaviors among adolescents in juvenile detention: role of adverse life experiences. *PLoS one*. 2014;9(2):e89408.
6. Cha, C. B., Franz, P. J., M. Guzmán E., Glenn C. R., Kleiman E.M., Nock M.K. (2018). Annual Research Review: Suicide among youth – epidemiology, (potential) etiology, and treatment. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*. 2018 Apr;59(4):460–482.
7. Cash, S. J., Bridge, J. A. (2009). Epidemiology of youth suicide and suicidal behavior. *Current Opinion Pediatrics* 2009; 21:613–9.
8. Dretvić, K., (2020). *Djeca žrtve samoubojstava. Završni rad. Visoka policijska škola*.
9. Dube, S. R., Anda, R. F., Felitti, V. J., Chapman, D. P., Williamson, D. F., Giles, W. H. (2001). Childhood abuse, household dysfunction, and the risk of attempted suicide throughout the life span: Findings from the adverse childhood experiences study. *JAMA: Journal of the American Medical Association*. 2001; 286(24):3089–3096.
10. Fleischmann, A., Bertolote, J. M., Belfer, M., Beautrais, A. L. (2005).
11. Completed Suicide and Psychiatric Diagnoses in Young People: A Critical Examination of the Evidence. *American Journal of Orthopsychiatry* 75(4):676–83.
12. Graovac, M. Prica, V. (2014). Rizični čimbenici kod samoubojstva adolescenata. *Medicina fluminensis* 2014, Vol.50, No. 1, p 74–79.
13. Gray, D., Achilles, J., Keller, T., Tate, D., Haggard, L., Rolfs, R., McMahon, W. M. (2002). Utah Youth Suicide Study, phase I: Government agency contact before death. *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry*. 2002; 41(4):427–434.

14. Gould, M. S., Drew, V., Kleinman, M., Lucas, C., Thomas, J.G., Chung, M. (2004). Teenagers' attitudes about coping strategies and help-seeking for suicidality. *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*. 2004; 43:1124–1133.
15. Hayes, L. M. (2009). *Juvenile Suicide in Confinement: A National Survey* (U.S. Department of Justice Office of Justice Programs, Trans.) Washington, D. C: National Center on Institutions and Alternatives; 2009. pp. 1–55.
16. Herceg, J., Gracin, D., Martinjak, D. (2023). Cjeloživotno učenje i profesionalni razvoj policijskog službenika – nastavnika obrazovnih policijskih programa. *Zbornik radova – VIII. Istraživački dani kriminalistike i javne sigurnosti*. Zagreb: Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Policijska akademija „Prvi hrvatski redarstvenik“, 2023, 151–161.
17. Jennings, W. G., Maldonado-Molina, M. M., Piquero, A. R., Canino, G. (2010). Parental Suicidality as a Risk Factor for Delinquency among Hispanic Youth. *Journal of Youth and Adolescence*. Volume 39, p 315–325.
18. Jugović, L. A., Luković, M. (2012). Karakteristike samoubojstava mladih. *Specijalna edukacija i rehabilitacija* (Beograd), Vo. 11, br.1.169–177.
19. King, D. C., Abram, K. M., Romero, E. G., Washburn, J. J., Welty, L. J., Teplin, L. A. (2011). Childhood maltreatment and psychiatric disorders among detained youths. *Psychiatric Services*. 2011;62(12):1430–1438.
20. Kokkevi, A., Rotsika, V., Arapaki, A., Richardson, C. (2012). Adolescents' self-reported suicide attempts, self-harm thoughts and their correlates across 17 European countries. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*. 2012 Apr; 53(4):381 Jugović, A., J., Luković, M. (2012). Karakteristike samoubojstava mladih. *Specijalna edukacija i rehabilitacija* (Beograd) 389.
21. Lebedina-Manzoni, M., Maglica, T. (2004). Suicid adolescenata. *Hrvatska revija za rehabilitacijska istraživanja*.
22. Macenić, G., (2013). Viktimološka obilježja samoubojstava u Policijskoj upravi Krapinsko-zagorskoj. *Završni rad*. Visoka policijska škola.
23. Martinjak, D., Odeljan, R. (2016). Etiološki i fenomenološki čimbenici maloljetničke delinkvencije. *Nastavni materijal za praćenje nastave i pripremanje ispita iz predmeta Kriminalitet djece i maloljetnika*. MUP.
24. Miller, A. B., Esposito-Smythers, C., Weismore, J. T., Renshaw, K. D. (2013). The relation between child maltreatment and adolescent suicidal behavior: a systematic review and critical examination of the literature. *Clinical Child and Family Psychology Review*. 2013 Jun;16(2):146–72.
25. Nock, M. N., Borges, G., Bromet, E. J., Cha, C. B., Kessler, R. C., Lee, S. (2008). Suicide and suicidal behavior. *Epidemiologic Reviews*. 2008;30(1):133–54.
26. Novak, M., Bašić, J. (2008). Internalizirani problemi kod djece i adolescenata: Obilježja i mogućnosti prevencije. *Ljetopis socijalnog rada* 15 (3), 473–498.
27. Peng, Z., Brunstein Klomek, A., Li L., Su X., Sillanmaki, L., Chudal, R., Sourander, A. (2019.) Associations between Chinese adolescents subjected to traditional and cyber bullying and suicidal ideation, self-harm and suicide attempts. *BMC Psychiatry*. 2019 Oct 28;19(1):324.
28. Subotić, S., Brajša-Žganec, A., Merkaš, M. (2008). Školski stres i neka obilježja ličnosti kao prediktori suicidalnosti adolescenata. *Psihologijske teme* 17 (2008), 1, 111–131.
29. Teplin, L. A., Abram, K. M., McClelland, G. M., Dulcan, M. K., Mericle, A. A. (2002). Psychiatric disorders in youth in juvenile detention. *Arch Gen Psychiatry* 2002 Dec;59(12):1133–43.
30. Wasserman, G. A., McReynolds, L. S., Schwalbe, C S., Keating, J. M., Jones, S. A. (2010). Psychiatric disorder, comorbidity, and suicidal behavior in juvenile justice youth. *Criminal justice and behavior*, Vol. 37 No. 12, December 2010 1361–1376.

Internetski izvori

<https://www.who.int/data/gho/data/themes/mortality-and-global-health-estimates/ghe-leading-causes-of-death>, od 23. 5. 2024.

https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-eurostat-news/w/edn-20230908-3?utm_source=chatgpt.com od 10. 2. 2025.

<https://www.hzjz.hr/aktualnosti/izvrsena-samoubojstva-u-hrvatskoj-2023>, od 1. 4. 2024.

https://mup.gov.hr/UserDocsImages/statistika/2014/0_2014-pregled.pdf od 18. 4. 2024.

<https://policijska-akademija.gov.hr/etika/1135> od 10. 2. 2025.

Propisi

1. Zakon o policiji, Narodne novine br. 34/11., 130/12., 89/14., 151/14., 33/15., 121/16., 66/19.
2. Ajduković, M., Keresteš, G. (2020). Etički kodeks istraživanja s djecom, Drugo, revidirano izdanje, str. 1–66.

Abstract

Davorka Martinjak*, Jadranka Herceg, Katarina Dretvić*****

**Victimological and Phenomenological Characteristics of Child Suicide:
Educational Police Programs Based on Research Results**

The purpose of the research is to determine the suicides and suicide attempts of children and persons aged up to 18 committed in the area of the Zagreb Police Administration in the period from 2010 to 2025. The ultimate purpose is to use established characteristics, especially factors risks, to create an educational program for police officers that increases their competencies and skills in dealing with children who are at risk of suicide. A Questionnaire with 34 variables was created for this research on victimological and phenomenological characteristics of cases of suicide and suicide attempts of children committed in the area of the Zagreb Police Administration, based on the inspection of police records subjects. This paper presents the preliminary research results that are still ongoing because the research period refers to the years 2010-2025. By publishing the preliminary results, I wanted to show how the scope of the occurrence of suicide in children and the results related to victimological and phenomenological characteristics require the urgent intervention of professional services in the field of expert education and prevention of this phenomenon. The results of the complete research will be published upon completion. Preliminarily analysed indicators related to cases that occurred from 2010 to 2019 indicate that it is in the territory of the Police Administration. During the said period in Zagreb, there were 21 suicides and 53 attempted suicides by children. Considering the gender, the results show that suicides are committed almost equally by both sexes. The most common method of execution is hanging (57.1%), and suicides most often occur between the ages of 16 and 18 (66.7%). Suicide attempts are more prevalent among female children (58.5%), who mostly do so by poisoning (47.2%) and cutting veins (22.6%), and suicide attempts most often occur in those aged 16 to 18 (52.8%). Along with the preliminary results of the research, the article provides an overview of knowledge related to etiological and phenomenological explanations of child suicides, risk factors, the role of the police and the importance of education of police officers.

Keywords: victimological and phenomenological characteristics, child suicides, education police officers, risk factors.

* Davorka Martinjak, PhD, College Professor with Tenure, Ministry of the Interior of the Republic of Croatia.

** Associate Professor Jadranka Herceg, PhD, Department of Military Studies, Croatian Military Academy „Dr. Franjo Tuđman“.

*** Katarina Dretvić, Assistant, University of Applied Sciences in Criminal Investigation and Public Security, Ministry of the Interior of the Republic of Croatia.

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 (Potparić 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 ustanak¹ 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 Baumbera² (*Association of Chief Police Officers, Baumber report, 1975*), Pearcea³ (*Association of Chief Police Officers, Pearce Report, 1978*) i Ratcliffea⁴ (*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.

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

² 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“.

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

⁴ 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 „sposobnost 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.⁵ Usvajanje *Modela* postalo je obvezno za sve 43 policije u Engleskoj i Walesu do travnja 2004. godine. Za civilne javne agencije (partnere u *Modelu*)⁶ 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)

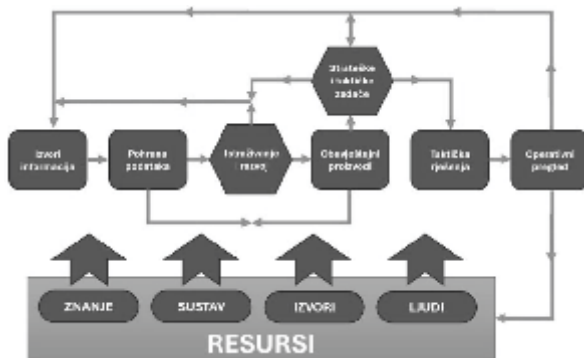


⁵ Oni su sadržani u Kodeksu prakse nacionalnog obavještajnog modela Ministarstva unutarnjih poslova (engl. *Home Office's Code of Practice on the National Intelligence Model*) i u smjernicama za nacionalni obavještajni model (engl. *Guidance on the National Intelligence Model*) UŠP-a.

⁶ 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 standardi⁷ *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.

⁷ 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 *proces* *Model* 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 *proces* (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 omogućе *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 timova⁸ (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.

⁸ 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 podnesku⁹ 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. Zanimarivanje 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 preporučen 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.

⁹ 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: Cullompton.
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. Potparić, 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.

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 uspješnosti 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 obranljivog 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 prioriteti 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.¹

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

¹ 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 istaknuli 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 (Potparić 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 specifičnost 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 prioriteti 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 koncepcijske 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*. Policija i sigurnost, 31 (2/2022.), 101–117.
7. Cajner Mraović, I., Faber, V., Volarević, G. (2003). *Strategija djelovanja Policija 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. *Policija 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:10.1350/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). *Policija in strah pred kriminaliteto*. 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*, Policija 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-policijaca Policijske uprave zagrebačke*. Policija 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.

JAGODA EZGETA*

DALIBOR FRANULović**

Prava ispitanika iz Opće uredbe o zaštiti podataka

Sažetak

Pravo na zaštitu osobnih podataka jedno je od temeljnih prava svakog čovjeka. Detaljna regulacija prava na zaštitu osobnih podataka ostvarena je Uredbom (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ, SL L 119, od 4. svibnja 2016., Opća uredba o zaštiti podataka, koja se izravno primjenjuje od 25. svibnja 2018. u svim državama članicama Europske unije, pa tako i u Republici Hrvatskoj. U radu se skreće pozornost na prava ispitanika propisana Općom uredbom o zaštiti podataka i načinu njihova ostvarivanja. Razmatra se obveza voditelja obrade u postupku po zahtjevu ispitanika, mogućnostima ograničenja prava ispitanika, nadzor nad ostvarivanjem prava ispitanika te obveza vođenja evidencije aktivnosti obrade osobnih podataka. Zaključno se iznosi prijedlog kako voditelj obrade treba pristupiti primjeni prava ispitanika te upućuje na potrebu razlikovanja dvaju prava: prava ispitanika i prava voditelja obrade.

Ključne riječi: prava ispitanika, voditelj obrade, zaštita osobnih podataka, zakonita obrada osobnih podataka, Opća uredba o zaštiti podataka.

* Jagoda Ezgeta, dipl. iur., policijska službenica za zaštitu osobnih podataka – pravno područje, glavna policijska savjetnica, Samostalna služba za nadzor zaštite osobnih podataka, MUPRH, Zagreb, Hrvatska.

** Dalibor Franulović, univ. spec. iur., glavni policijski savjetnik, voditelj Odjela za mirovne misije i policijske časnike za vezu, MUPRH, Zagreb, Hrvatska.

1. UVOD

Pravo na zaštitu osobnih podataka jedno je od temeljnih prava svakog čovjeka. Svrha zaštite osobnih podataka odnosi se ponajprije na područje zaštite privatnog života te ostalih ljudskih prava i temeljnih sloboda prilikom postupaka prikupljanja, obrade i korištenja osobnih podataka. Važnost instituta zaštite osobnih podataka ogleda se i u međunarodnim pravnim aktima – Općoj deklaraciji o ljudskim pravima,¹ Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda,² Ugovoru o funkcioniranju Europske unije³ i Povelji Europske unije o temeljnim pravima.⁴ Detaljnija regulacija prava na zaštitu osobnih podataka, na razini Europske unije, ostvarena je Uredbom (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ, SL L 119, od 4. svibnja 2016., poznate pod akronimom GDPR (engl. *General Data Protection Regulation*), u daljnjem tekstu: Opća uredba o zaštiti podataka.⁵ U Republici Hrvatskoj, zaštita osobnih podataka ustavna je kategorija i svrstava se u osobne slobode i prava. Prema čl. 3. Ustava Republike Hrvatske,⁶ jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštovanje prava čovjeka među najvišim su vrednotama ustavnog poretka Republike Hrvatske. U tom smislu, odredba čl. 14. Ustava kojom se određuje da *svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode neovisno o njegovoj rasi, boje kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama*, provedbena je (instrumentalna) norma za primjenu najviših vrednota ustavnog poretka i jamstvo nediskriminacije, odnosno ostvarenja načela zabrane diskriminacije i načela jednakosti svih pred zakonom (Crnić, 2018:127).

¹ Opću deklaraciju o ljudskim pravima usvojila je i proglasila Opća skupština Ujedinjenih naroda Rezolucijom 217 A (III) 10. prosinca 1948., a njome je u čl. 12. propisano da nitko ne smije biti podvrgnut samovoljnom miješanju u njegov privatni život, njegovu obitelj, njegov stan, njegovo privatno dopisivanje niti napadu na njegovu čast i ugled te da svatko ima pravo na zakonsku zaštitu protiv takvog miješanja ili napada. V. Odluku o objavi Opće deklaracije o ljudskim pravima (NN 12/09.).

² Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN – MU 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10., 13/17.) u čl. 8. propisuje da svatko ima pravo na štovanje svog osobnog i obiteljskog života, prebivališta i dopisivanja te da se javne vlasti neće miješati u ostvarivanje navedenih prava osim u skladu sa zakonom i kad je to potrebno u interesu javne sigurnosti, sprječavanja nereda ili kaznenih djela, radi zaštite zdravlja ili morala te prava i sloboda drugih. O zaštiti osobnih podataka u svjetlu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda v. više u Klarić (2016).

³ Usp. čl. 16. Ugovora o funkcioniranju Europske unije – pročišćena verzija, Službeni list Europske unije C-202/47, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF (4. 12. 2024.).

⁴ Povelja Europske unije o temeljnim pravima (2016/C 202/02), SL EU C 202/389, utvrđuje sva osobna, građanska, politička, ekonomska i socijalna prava svih osoba u Europskoj uniji. U čl. 8. precizira se pitanje zaštite osobnih podataka, tako svatko ima pravo na zaštitu osobnih podataka koji se na njega ili nju odnose; takvi podaci moraju se obrađivati pošteno, u utvrđene svrhe i na temelju suglasnosti osobe o kojoj je riječ, ili na nekoj drugoj legitimnoj osnovi utvrđenoj zakonom. Svatko ima pravo na pristup prikupljenim podacima koji se na njega ili nju odnose i pravo na njihovo ispravljanje, pri čemu poštovanje navedenih pravila podliježe nadzoru neovisnog tijela. U vezi prepoznavanja i ostvarivanja navedenih prava u tranzicijskim državama v. Karas (2021).

⁵ Vidi *infra*.

⁶ Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10. – pročišćeni tekst, 05/14.), u daljnjem tekstu: Ustav.

Na temelju čl. 37. Ustava, *svakome se jamči sigurnost i tajnost osobnih podataka, koji se bez privole ispitanika mogu prikupljati, obrađivati i koristiti samo uz uvjete određene zakonom. Uporaba osobnih podataka suprotna svrsi njihovog prikupljanja je zabranjena.*⁷

Cilj je rada utvrditi koja su to prava ispitanika propisana Općom uredbom o zaštiti podataka, način ostvarivanja podnošenjem zahtjeva voditelju obrade koji obrađuje njihove osobne podatke u odgovarajućim evidencijama/zbirkama koje vodi, ograničenja prava ispitanika u propisanim slučajevima, kao i nadzor nad ostvarivanjem prava ispitanika te evidencija aktivnosti obrade. Zaključno se iznosi prijedlog kako voditelj obrade, kod rješavanja zahtjeva ispitanika za ostvarivanje prava, treba utvrditi je li pojedino pravo ispitanika primjenjivo u konkretnom slučaju te se skreće pozornost na to da kod zahtjeva ispitanika za ostvarivanjem pojedinih prava treba jasno razlikovati postojanje dvaju prava: prava ispitanika i prava voditelja obrade.

2. OPĆA UREDBA O ZAŠTITI PODATAKA I PROVEDBA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Opća uredba o zaštiti podataka izravno se primjenjuje od 25. svibnja 2018. u svim državama članicama Europske unije, pa tako i u Republici Hrvatskoj.⁸ Čizmić i Boban (2018:379) ističu da su i otprije postojale direktive te zakonodavni i regulatorni okvir zaštite osobnih podataka,⁹ međutim Opća uredba o zaštiti podataka važan je napredak u zaštiti osobnih podataka, s obzirom na to da se njome osigurava ujednačeno i jednoobrazno postupanje nadzornih tijela za zaštitu osobnih podataka, što omogućuje i jednostavniju zaštitu prava svih pojedinaca u Europskoj uniji. Europska komisija navodi da je *Uredba važan korak za jačanje temeljnih prava pojedinaca u digitalnom dobu i olakšavanje poslovanja jasnijim pravilima za poduzeća i javna tijela na jedinstvenome digitalnom tržištu.*¹⁰ Uzimajući to u obzir, može se zaključiti da cilj Opće uredbe o zaštiti podataka nije stvoriti dodatno administrativno opterećenje, nego prije svega zaštititi osobne podatke građana Europske unije.¹¹

⁷ Treba navesti da, osim Uredbe (EU) 2016/679, Zakonom o zaštiti fizičkih osoba u vezi s obradom i razmjenu osobnih podataka u svrhe sprječavanja, istraživanja, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija (NN 68/18.), u hrvatsko zakonodavstvo preuzeta je i Direktiva (EU) 2016/680 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprječavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Okvirne odluke Vijeća 2008/977/PUP (SL L 119/89 od 4. 5. 2016. – tzv. Direktiva o zaštiti podataka u provedbi zakona, engl. *Law Enforcement Directive*, poznatija pod akronimom LED). Navedeni Zakon ne primjenjuju se na obradu i razmjenu osobnih podataka tijekom djelatnosti koje u području nacionalne sigurnosti obavljaju tijela sigurnosno-obavještajnog sustava, djelatnosti u vezi s pitanjima iz područja nacionalne sigurnosti koje obavljaju tijela obrambenog sustava. S tim u vezi, Smerdel ističe da je posebno osjetljivo pitanje tajnog prikupljanja podataka, praćenjem i prisluškivanjem građana izvan kaznenog postupka radi prevencije kaznenih djela. Da takve djelatnosti ne bi dovele do povrede ljudskih prava i temeljnih sloboda, demokratske države nastoje zakonom regulirati rad i nadzor nad sigurnosnim službama (2020:346).

⁸ Usp. Karas (2021).

⁹ Usp. Direktivu 95/46/EZ Europskog parlamenta i vijeća od 24. listopada 1995. O zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka (OJ L 281, 23. 11. 1995, special edition in Croatia: Chapter 13 Volume 007 P. 88-107), prema Čizmić i Boban (2018).

¹⁰ V. https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/data-protection-eu_hr (5. 12. 2024.).

¹¹ Usp. <https://azop.hr/4-godine-primjene-gdpr-a-25-5-2018-datum-koji-je-oznacio-prekretnicu-u-podrucju-zastite-osobnih-podataka/2022> (5. 12. 2024.).

Početak primjene Opće uredbe o zaštiti podataka i stupanjem na snagu Zakona o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka (NN 42/18.), 25. svibnja 2018. prestao je važiti Zakon o zaštiti osobnih podataka (NN 103/03., 118/06., 41/08., 130/11. i 106/12. – pročišćeni tekst) kojim je 2003. prvi put uređeno pitanje zaštite osobnih podataka u Republici Hrvatskoj. Zakonom o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka osigurava se provedba Opće uredbe o zaštiti podataka, s tim da se taj Zakon ne odnosi na obradu osobnih podataka koju obavljaju nadležna tijela radi sprječavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija, uključujući zaštitu od prijetnji javnoj sigurnosti i njihova sprječavanja, kao i na područje nacionalne sigurnosti i obrane (čl. 1. Zakona). Općom uredbom o zaštiti podataka utvrđuju se pravila povezana sa zaštitom pojedinaca u pogledu obrade osobnih podataka i pravila povezanih sa slobodnim kretanjem osobnih podataka. Sukladno s čl. 2., Opća uredba primjenjuje se na obradu osobnih podataka, koja se u cijelosti obavlja automatizirano, te na neautomatiziranu obradu osobnih podataka koji čine dio sustava pohrane ili su namijenjeni biti dijelom sustava pohrane. Svaka obrada osobnih podataka mora biti zakonita, odnosno utemeljena na odgovarajućoj pravnoj osnovi iz čl. 6. Opće uredbe o zaštiti podataka, a ako je riječ o obradi posebnih kategorija osobnih podataka (koji otkrivaju rasno ili etničko podrijetlo, politička mišljenja, vjerska ili filozofska uvjerenja ili članstvo u sindikatu, kao i obradu genetskih podataka, biometrijskih podataka radi jedinstvene identifikacije pojedinca, podataka koji se odnose na zdravlje ili onih o spolnom životu ili seksualnoj orijentaciji pojedinca) i na čl. 9. Opće uredbe. Osobni podaci moraju se obrađivati poštujući i načela iz čl. 5. Opće uredbe, i to: „zakonitost, poštenosti transparentnost“, „ograničenja svrhe“, „smanjenja količine podataka“, „točnost“, „ograničenja pohrane“ te „cjelovitost i povjerljivost“.

3. PRAVA ISPITANIKA PROPISANA OPĆOM UREDBOM O ZAŠTITI PODATAKA

Imajući u vidu potrebu osnaživanja i ujednačavanja prava na zaštitu osobnih podataka, odnosno jačanja prava ispitanika u svim državama članicama Europske unije, Opća uredba o zaštiti podataka, od ukupno XI poglavlja, cijelo je poglavlje, točnije Poglavlje III., posvetila pravima ispitanika.¹² Iz toga je vidljivo da su neka prava ispitanika razdvojena: pravo na ispravak, pravo na brisanje („pravo na zaborav“) i pravo na ograničenje obrade razdvojena su u samostalna prava, dok je pravo na prenosivost podataka propisano kao novo pravo, u odnosu na Direktivu 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka.¹³

¹² Ispitanik je fizička osoba čiji se identitet može utvrditi izravno ili neizravno, posebno na osnovi jednog ili više obilježja specifičnih za njegov fizički, psihološki, mentalni, gospodarski, kulturni ili socijalni identitet. O definicijama i rječniku osnovnih pojmova prema Općoj uredbi v. više Prava ispitanika prema općoj uredbi o zaštiti podataka i Zakonu o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka, Agencija za zaštitu osobnih podataka, 2021. Dostupno na: <https://azop.hr/wp-content/uploads/2021/02/Vodic-prava-ispitanika.pdf> (5. 12. 2024.).

¹³ Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A31995L0046> (4. 12. 2024.).

3.1. Informacije o obradi osobnih podataka

Osnovno je pravo ispitanika da znaju i budu informirani o tome kako se prikupljaju i koriste njihovi osobni podaci, što predstavlja i primjenu načela zakonitosti, poštenosti i transparentnosti. Stoga, voditelj obrade treba, poštujući načelo transparentnosti, ispitanike na razumljiv način informirati, odnosno pružiti im informacije o obradi njihovih osobnih podataka, i to: pravni temelj za obradu osobnih podataka; svrhu obrade u koju su namijenjeni osobni podaci; razdoblje pohrane, odnosno čuvanja osobnih podataka; primatelje osobnih podataka; postojanje prava u pogledu zaštite osobnih podataka; namjeru prenošenja osobnih podataka trećoj zemlji; pravo na podnošenje prigovora nadzornom tijelu; pravo na povlačenje privole (ako je dana); kontakt-podatke voditelja obrade; kontakt-podatke službenika za zaštitu osobnih podataka.¹⁴

3.2. Prava ispitanika

Pravo ispitanika na pristup – Ispitanik ima pravo na pristup osobnim podacima koje voditelj obrade o njemu obrađuje, odnosno dobiti detaljne informacije, osobito o njihovoj svrsi obrade, kategorijama osobnih podataka koji se obrađuju, o primateljima ili kategorijama primatelja te o predviđenom razdoblju u kojem će osobni podaci biti pohranjeni, o mogućnosti ostvarivanja drugih prava ispitanika, kao i pravu na podnošenje pritužbe nadzornom tijelu (čl. 15. Opće uredbe).

Pravo na ispravak – Ispitanik ima pravo od voditelja obrade zatražiti ispravak netočnih osobnih podataka ili pravo dopuniti nepotpune osobne podatke (čl. 16. Opće uredbe).

Pravo na brisanje („pravo na zaborav“) – Ispitanik ima pravo od voditelja obrade zatražiti brisanje osobnih podataka, a voditelj obrade ima obvezu izbrisati osobne podatke ako je ispunjen jedan od sljedećih uvjeta: a) osobni podaci više nisu nužni u odnosu na svrhu u koju su prikupljeni ili na drugi način obrađeni; b) ispitanik povuče privolu na kojoj se obrada temelji i ako ne postoji druga pravna osnova za obradu; c) ispitanik je uložio prigovor na obradu osobnih podataka te ne postoje jači legitimni razlozi za obradu; d) osobni podaci nezakonito su obrađeni; e) osobni podaci moraju se brisati radi poštovanja pravne obveze iz prava Unije ili prava države kojoj podliježe voditelj obrade; f) osobni podaci prikupljeni su u vezi s ponudom usluga informacijskog društva (čl. 17. Opće uredbe).

Pravo na ograničenje obrade – Ispitanik ima pravo od voditelja obrade ishoditi ograničenje obrade ako je ispunjeno jedno od sljedećeg: osporava točnost osobnih podataka, ako je obrada nezakonita i ispitanik se protivi brisanju osobnih podataka, voditelj obrade više ne treba osobne podatke za potrebe obrade, ali ih ispitanik traži radi postavljanja, ostvarivanja ili obrane pravnih zahtjeva te ako je ispitanik uložio prigovor na obradu osobnih podataka. Ispitanika koji je ishodio ograničenje obrade, voditelj obrade izvješćuje prije nego što ograničenje obrade bude ukinuto (čl. 18. Opće uredbe).

Pravo na prenosivost podataka – Ispitanik ima pravo zaprimiti osobne podatke koji se odnose na njega, a koje je pružio voditelju obrade u strukturiranom, uobičajeno upotrebljavanom i strojno čitljivom formatu te ih prenijeti drugom voditelju obrade, a da ih ne ometa voditelj obrade kojem su osobni podaci pruženi, ali samo ako se obrada temelji na privoli ili ugovoru i ako se provodi automatizirano. Prilikom ostvarivanja svojih prava na prenosivost podataka, ispitanik ima pravo na izravan prijenos od jednog voditelja obrade drugome ako je to tehnički izvedivo (čl. 20. Opće uredbe).

¹⁴ V. više čl. 14. Opće uredbe.

Pravo na prigovor – Ispitanik ima pravo uložiti prigovor na obradu osobnih podataka koji se na njega odnose ako voditelj obrade obrađuje njegove podatke radi izvršavanja zadaća od javnog interesa ili pri izvršavanju službenih ovlasti, na temelju legitimnog interesa ili radi izravnog marketinga (čl. 21. Opće uredbe).

Pravo na automatizirano pojedinačno donošenje odluka, uključujući izradu profila – Ispitanik ima pravo od voditelja obrade zatražiti da se na njega ne odnosi odluka koja se temelji isključivo na automatiziranoj obradi, uključujući izradu profila, koja proizvodi pravne učinke koji se na njega odnose ili na sličan način znatno utječu na njega (čl. 22. Opće uredbe).¹⁵

4. NAČIN OSTVARIVANJA I OGRANIČENJA PRAVA ISPITANIKA

Da bi ispitanik ostvario svoja prava, treba se zahtjevom obratiti voditelju obrade koji obrađuje njegove osobne podatke. Voditelj obrade ispitaniku na zahtjev pruža informacije o poduzetim radnjama, bez nepotrebnog odgađanja, u sažetom i razumljivom obliku, a u svakom slučaju u roku od mjesec dana od zaprimanja zahtjeva, s tim da se rok može produljiti za dodatna dva mjeseca, uzimajući u obzir složenost i broj zahtjeva. U tom slučaju, voditelj obrade obavješćuje ispitanika o svakom takvom produljenju u roku od mjesec dana od zaprimanja zahtjeva, zajedno s razlozima odgađanja. Voditelj obrade ne smije odbiti postupiti po zahtjevu ispitanika radi ostvarivanja njegovih prava osim ako dokaže da ne može utvrditi identitet ispitanika. Ako voditelj obrade ima opravdane sumnje u pogledu identiteta pojedinca koji podnosi zahtjev za ostvarivanje prava, od ispitanika može tražiti pružanje dodatnih informacija nužnih za utvrđivanje njegova identiteta (npr. presliku javne isprave kojom dokazuje identitet). Informacije se pružaju u pisanom obliku, ako je prikladno elektroničkim putem, jer je voditelj obrade odgovoran za zakonitu obradu i mora moći dokazati da mu je na zahtjev odgovoreno. Informacije se ispitaniku pružaju bez naknade, a naplata razumne naknade moguća je jedino ako bi zahtjevi bili učestali, neutemeljeni ili pretjerani, s tim da je teret dokaza utemeljenosti naplate na voditelju obrade (čl. 12. Opće uredbe). Međutim, u određenim slučajevima, na temelju prava Unije ili prava države članice kojem podliježe voditelj obrade podataka, mogu se ograničiti prava ispitanika kada se takvim ograničenjem poštuje bit temeljnih prava i sloboda te ono predstavlja nužnu i razmjernu mjeru u demokratskom društvu za zaštitu: nacionalne sigurnosti, obrane, javne sigurnosti, sprječavanja istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela, zaštite ispitanika ili prava i sloboda drugih i dr. (čl. 23. Opće uredbe). Navedeno je pokazatelj da zaštita osobnih podataka nije apsolutno pravo te da se treba razmatrati s drugim temeljnim pravima, u konkretnom slučaju pravu na pristup informacijama, u skladu s načelom proporcionalnosti (usp. Ezgeta, 2024:325).

¹⁵ O ograničenjima u pogledu uporabe automatiziranog donošenja odluka v. više: https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/reform/rules-business-and-organisations/dealing-citizens/are-there-restrictions-use-automated-decision-making_hr (5. 12. 2024.).

5. NADZOR NAD OSTVARIVANJEM PRAVA ISPITANIKA

Svaka država članica osigurava da je jedno ili više neovisnih tijela javne vlasti odgovorno za praćenje primjene Opće uredbe kako bi se zaštitila temeljna prava i slobode pojedinaca u pogledu obrade i olakšao slobodan protok osobnih podataka unutar Unije („nadzorno tijelo“), s tim da svako nadzorno tijelo djeluje potpuno neovisno pri obavljanju dužnosti i izvršavanju ovlasti u skladu s Uredbom, sukladno s čl. 51. i 52. Opće uredbe. Svako nadzorno tijelo na svom području prati i provodi primjenu Opće uredbe, promiče javnu svijest o rizicima, pravima u vezi s obradom, savjetuje institucije, promiče osviještenost voditelja obrade o njihovim obvezama iz Uredbe, na zahtjev pruža informacije ispitaniku u vezi s ostvarivanjem njihovih prava, rješava pritužbe i dr., s tim da ima istražne, korektivne i savjetodavne ovlasti, sukladno s čl. 57. i 58. Opće uredbe. Budući da svaka država članica osnivanje nadzornog tijela uređuje zakonom, sukladno s čl. 4. Zakona o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka (NN 42/18.), nadzorno tijelo u smislu odredbe čl. 51. Opće uredbe u Republici Hrvatskoj jest Agencija za zaštitu osobnih podataka, neovisno i samostalno državno tijelo koje za svoj rad odgovara Hrvatskom saboru. Sjedište Agencije za zaštitu osobnih podataka jest u Zagrebu.¹⁶

Ako voditelj obrade nije udovoljio zahtjevu ispitanika u roku od mjesec dana od zaprimanja zahtjeva, a ispitanik smatra da su mu povrijeđena prava na zaštitu osobnih podataka, može se obratiti Agenciji za zaštitu osobnih podataka podnošenjem zahtjeva za utvrđivanje povrede prava. O povredi prava Agencija za zaštitu osobnih podataka odlučuje rješenjem kao upravnim aktom, protiv kojeg nije dopuštena žalba, ali ispitanik može pokrenuti upravni spor pred nadležnim upravnim sudom,¹⁷ sukladno s čl. 34. Zakona o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka. Svaka osoba koja je pretrpjela materijalnu ili nematerijalnu štetu zbog kršenja Uredbe, od voditelja obrade ima pravo na naknadu za pretrpljenu štetu. Postupak ostvarivanja prava za naknadu štete vodi se pred nadležnim sudom države članice Europske unije u kojoj voditelj obrade ima poslovni nastan. Svaki voditelj obrade koji je uključen u obradu odgovoran je za štetu prouzročenu obradom kojom se krši Opća uredba, a izuzet je od odgovornosti ako dokaže da ni na koji način nije odgovoran za događaj koji je prouzročio štetu (čl. 82. Opće uredbe).

6. EVIDENCIJA AKTIVNOSTI OBRADE

Radi dokazivanja usklađenosti s Općom uredbom, odnosno dokazivanja da je obrada osobnih podataka zakonita, voditelj obrade, sukladno s čl. 30. Opće uredbe, vodi evidenciju aktivnosti obrade, za koju je odgovoran, u pisanom obliku, uključujući elektronički oblik te je dužan, na zahtjev, nadzornom tijelu dati uvid u evidenciju. Navedena evidencija treba sadržavati informacije o voditelju obrade, svrsi obrade, kategoriji ispitanika, kategoriji osobnih podataka, kategoriji primatelja, razdoblju pohrane, pravima ispitanika te opis tehničkih i organizacijskih mjera. Iznimka od obveze vođenja evidencije primjenjuje se na poduzeće ili organizaciju u kojoj je zaposleno manje od 250 osoba, osim ako bi obrada koju provodi vjerojatno prouzročila

¹⁶ O ustroju i nadležnostima Agencije za zaštitu osobnih podataka vidi: <https://azop.hr/> (5. 12. 2024.).

¹⁷ Usp. Staničić, F., Britvić Vetma, B. i Horvat, B. (2017). Komentar zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, Zagreb.

visok rizik za prava i slobode ispitanika, ako obrada nije povremena ili uključuje posebne kategorije podataka ili je riječ o osobnim podacima u vezi s kaznenim osudama i kažnjivim djelima. Važno je istaknuti da je za svaku obradu osobnih podataka (prikupljanje, bilježenje, pohrana, obavljanje uvida, uporaba, otkrivanje prijenosom i dr.) potrebno imati pravni temelj za obradu osobnih podataka kako bi obrada bila zakonita, kao i to da voditelj obrade treba provoditi odgovarajuće tehničke i organizacijske mjere kako bi se, među ostalim, zaštitila prava ispitanika, sukladno s čl. 25. Opće uredbe, odnosno kako bi se osigurala odgovarajuća razina sigurnosti osobnih podataka, sukladno s čl. 32. Opće uredbe.

7. ZAKLJUČAK

Općom uredbom o zaštiti podataka postigla se bolja zaštita osobnih podataka, ali i ojačala prava ispitanika, u odnosu na do tada propisana prava ispitanika u Direktivi 95/46/EZ. U radu su autori skrenuli pozornost na to kako je Općom uredbom, među ostalim, pravo ispitanika na pristup osobnim podacima prošireno većim brojem informacija koje je voditelj obrade dužan na zahtjev dostaviti ispitaniku, a pravo na ispravak, pravo na brisanje („pravo na zaborav“) i pravo na ograničenje obrade razdvojeni su u samostalna prava, dok je pravo na prenosivost podataka propisano kao novo pravo. Također, autori su skrenuli pozornost na obvezu poštovanja načela transparentnosti tako što bi voditelj obrade jednostavno i razumljivo ispitanicima pružio velik broj informacija, što pridonosi povjerenju ispitanika i mogućnosti da razumiju, a po potrebi i osporavaju svoja prava. Predlažemo da voditelj obrade pri svakom pojedinačnom rješavanju zahtjeva u vezi prava ispitanika utvrdi je li traženo pravo u konkretnom slučaju i primjenjivo, s obzirom na to da sva propisana prava ispitanika Općom uredbom nisu uvijek primjenjiva. Preporučuje se posvećivanje posebne pozornosti pri rješavanju zahtjeva ispitanika radi ostvarivanja prava na brisanje („pravo na zaborav“) i prava na ograničenje obrade, jer u tom slučaju treba jasno razlikovati postojanje dvaju prava: pravo ispitanika pod kojim uvjetima to pravo može koristiti, ali i pravo voditelja obrade kada, unatoč zahtjevu ispitanika, ima pravo nastaviti obrađivati njegove osobne podatke. Kada voditelj obrade riješi zahtjev ispitanika na propisan način, odnosno zakonitom obradom osobnih podataka iz propisanih evidencija/zbirki, neće se ostvariti opravdan razlog da se ispitanici zahtjevom za utvrđivanje povrede prava obrate nadležnom nadzornom tijelu niti da pokreću postupak ostvarivanja prava na naknadu štete kod nadležnog suda.

LITERATURA

1. Crnić, I. (2018). *Ustav Republike Hrvatske u praksi*, Organizator, Zagreb.
2. Čizmić, J. i Boban, M. (2018). Učinak nove EU Uredbe 2016/679 (GDPR) na zaštitu osobnih podataka u Republici Hrvatskoj. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 39 (1), 377–406.
3. Ezgeta, J. (2024). Imenovanje, uloga i zadaće službenika za zaštitu osobnih podataka u Ministarstvu unutarnjih poslova. *Policija i sigurnost*, 33(3), 319–329.
4. Karas, Ž. (2021). Snimanje policijskih službenika kao povreda europskog prava o zaštiti osobnih podataka. *Policija i sigurnost*, 30(2/2021), 198–232.
5. Klarić, M. (2016). Zaštita osobnih podataka i Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 53, 4/2016.
6. *Prava ispitanika prema općoj uredbi o zaštiti podataka i Zakonu o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka* (2021), Agencija za zaštitu osobnih podataka, Zagreb.
7. Smerdel, B. (2020). *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, II. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb.
8. Staničić, F., Britvić Vetma, B. i Horvat, B. (2017). *Komentar zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, Zagreb.

Pravni izvori

9. Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10. – pročišćeni tekst i 05/14.
10. Zakon o zaštiti osobnih podataka, NN 103/03., 118/06., 41/08., 130/11. i 106/12. – pročišćeni tekst.
11. Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka, NN 42/18.
12. Zakon o zaštiti fizičkih osoba u vezi s obradom i razmjenom osobnih podataka u svrhe sprječavanja, istraživanja, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija, NN 68/18.
13. Odluka o objavi Opće deklaracije o ljudskim pravima, usvojena i proglašena od Opće skupštine Ujedinjenih naroda Rezolucijom 217 A (III) od 10. prosinca 1948., NN 12/09.
14. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN MU 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10. i 13/17.
15. Ugovor o funkcioniranju Europske unije – pročišćena verzija, Službeni list Europske unije C-202/47.
16. Povelja Europske unije o temeljnim pravima (2016/C 202/02) SLEU C 202/389.
17. Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ SL EU L 119, od 4. 5. 2016.
18. Direktiva 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka.
19. Direktiva (EU) 2016/680 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprječavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Okvirne odluke Vijeća 2008/977/PUP (SLL 119/89), od 4. 5. 2016.

Mrežni izvori

20. <https://azop.hr/>, pristupljeno 5. 12. 2024.
21. <https://azop.hr/4-godine-primjene-gdpr-a-25-5-2018-datum-koji-je-oznacio-prekretnicu-u-podrucju-zastite-osobnih-podataka/2022>, pristupljeno 5. 12. 2024.
22. https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/reform/rules-business-and-organisations/dealing-citizens/are-there-restrictions-use-automated-decision-making_hr, pristupljeno 5. 12. 2024.
23. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF, pristupljeno 4. 12. 2024.

Abstract

Jagoda Ezgeta*, Dalibor Franulović**

Data Subject Rights According to the General Data Protection Regulation

The right to protection of personal data is one of the fundamental rights of every individual. The detailed regulation of the right to the protection of personal data was achieved by Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of April 27, 2016, on the protection of individuals in connection with the processing of personal data and the free movement of such data and on the repeal of Directive 95/46/ EC, OJ L 119, of May 4, 2016, commonly known as the General Data Protection Regulation. It became directly applicable on May 25 2018, in all European Union member states, including the Republic of Croatia. This paper highlights the rights of Data subjects under the General Data Protection Regulation and the methods for their realisation. It examines the obligations of data controllers in responding to requests from data subjects, the possibility of restricting certain rights, the supervision of the respondent over the exercise of rights and the requirement to maintain records of personal data processing activities. In conclusion, a proposal is presented on how the data controllers should approach the application of the data subject rights and emphasises the need to distinguish between the rights of data subjects and those of data controllers.

Keywords: data subject rights, data controller, protection of personal data, legal processing of personal data, General Data Protection Regulation.

* Jagoda Ezgeta, B.Sc. iur., Chief Police Superintendent, Data Protection Police Officer – Legal Affairs, Independent Service for Data Protection Oversight, MoI Republic of Croatia, Zagreb.

** Dalibor Franulović, Univ. Spec. Iur., Chief Police Superintendent, Head of Section for Peacekeeping Missions and Police Liaison Officers, Ministry of the Interior, Republic of Croatia.

DAVOR POSILOVIĆ*, TOMISLAV KRTINIĆ**

Izvršenje dovedbenog naloga s problemskim osvrtom na nasilan ulazak u tuđi dom

Sažetak

Autori uvodno iznose pojam dovođenja, navode tijela ovlaštena izdati nalog za dovođenje i pravne izvore te načelni stav o opasnosti pojedinih kategorija osoba koje se dovode u odnosu na akt na temelju kojeg se primjenjuje policijska ovlast i pravni položaj osoba koje se dovode. U drugom dijelu članka autori razrađuju važeći Standardni operativni postupak Ravnateljstva policije od 19. rujna 2011. „Dovođenje/privođenje osobe“, posebice nasilan ulazak u tuđi dom. Autori su mišljenja da se pri donošenju odluke o nasilnom ulasku u tuđi dom radi izvršenja naloga o dovođenju mora uzeti u obzir opće pravilo iz čl. 5. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima (načelo razmjernosti), s obzirom na to da je ono obvezujuće pri obavljanju svih policijskih poslova i u primjeni policijskih ovlasti. U vezi s tim nude orijentacijske kriterije za odlučivanje o nasilnom ulasku u tuđi dom prema načelu razmjernosti, koji su u skladu s taktikom opisanom u važećem Standardnom operativnom postupku. Autori predlažu taktiku postupanja policije radi izvršenja dovedbenog naloga kada se osoba dovodi s radnog mjesta ili s javnog mjesta, s obzirom na određene specifičnosti takvih dovođenja, a što nije razrađeno u Standardnom operativnom postupku. Stavovi autora, iznesena načela i prijedlozi nisu (zasad) usvojena pravila struke, što ovom radu daje praktičnu važnost. Također, upućuju na postojanje pojedinih pravnih praznina te s tim u vezi predlažu smjerove njihovih dopuna izmjenom zakonskih propisa.

Ključne riječi: dovedbeni nalog, dovođenje, privođenje, nasilan ulazak u dom, policijska ovlast, razmjernost.

* Davor Posilović, univ. spec. crim., policijski službenik za pripremu i provedbu stručnih i znanstvenih istraživanja i novih tehnologija, Policijska akademija „Prvi hrvatski redarstvenik“, Ravnateljstvo policije, Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb, Hrvatska.

** Tomislav Krtinić, mag. crim., pomoćnik načelnika Sektora za javni red i sigurnost, Policijska uprava zagrebačka, Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb, Hrvatska.

UVOD

Dovođenje je policijska ovlast kojom se osobi oduzima sloboda, odnosno prisilno ograničava sloboda kretanja u cilju osiguranja njezine nazočnosti u kaznenom, prekršajnom ili drugim postupcima ili radi ispunjenja određenih obveza, kao i u nekim drugim zakonom propisanim slučajevima. Osoba koju treba dovesti prevozi se u službene prostorije policije ili drugog nadležnog tijela, najčešće suda ili na neko drugo mjesto navedeno u nalogu. Dovođenje, ne računajući ono unutar zatvorskog sustava, izvršavaju isključivo policijski službenici.

1. VRSTE DOVOĐENJA S OBZIROM NA VRSTU AKTA PREMA KOJEM SE POSTUPA

Odredbom čl. 43. st. 2. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima¹ (u daljnjem tekstu: ZPPO) propisano je da policijski službenik dovodi osobu na temelju pisane zapovijedi nadređenog ili naloga nadležnog tijela izdanog na temelju zakona. Osobu koja je uredno pozvana radi davanja obavijesti, a nije se odazvala pozivu može se privesti i bez pisane zapovijedi ili naloga (čl. 40. st. 3 ZPPO-a), ali i u toj situaciji nadređeni rukovoditelj može izdati pisanu zapovijed za dovođenje. Valja naglasiti da se u situacijama kada ne postoji pisani nalog nadležnog tijela ili pisana zapovijed nadređenog radi o privođenju, a kada postoje nalozi, tada je riječ o dovođenju. Sadržajno, riječ je o istoj radnji policije s različitom pravnom osnovom. U praksi postupanja policije, najčešći su slučajevi dovođenja na temelju pisanog naloga nadležnog tijela (suda).

Dovođenje bez pisanog naloga provodi se samo u zakonom izričito propisanim uvjetima i slučajevima. Sukladno sa Zakonom o kaznenom postupku² (u daljnjem tekstu: ZKP), propisano je dovođenje okrivljenika radi uručjenja poziva suda ili državnog odvjetnika (čl. 97. st. 6.), dovođenje osobe zatečene na mjestu počinjenja kaznenog djela s elementima nasilja ili kaznenog djela koje predstavlja prijetnju javnoj sigurnosti, a za koju postoji vjerojatnost da ima saznanja o okolnostima počinjenja djela ili počinitelju, a njihovo prikupljanje nije moguće ili je bitno otežano na mjestu gdje je osoba zatečena i razumno je vjerovati da će odgoda prikupljanja obavijesti štetiti probicima kaznenog progona, a ta osoba bez opravdanog razloga odbije dragovoljno u pratnji policije doći u policijske prostorije radi davanja obavijesti (čl. 208.b). Odredbama čl. 28. st. 4. Zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama³ i s tim u vezi čl. 2. Naputka o postupanju policije u dovođenju osobe s duševnim smetnjama u psihijatrijsku ustanovu,⁴ policiji je dana ovlast dovođenja osobe s duševnim smetnjama u psihijatrijsku ustanovu u osobito hitnim slučajevima ozbiljnog i izravnog ugrožavanja vlastitog ili tuđeg života, zdravlja ili sigurnosti. U proteklom razdoblju došlo je do normativnih i nomotehničkih promjena vezanih uz pojmove privođenja i dovođenja pa je potrebno imati u vidu da pojedini drugi propisi u nekim svojim dijelovima (uključujući ZKP) te pojmove koriste različito od ZPPO-a.

¹ Zakon o policijskim poslovima i ovlastima (NN 76/09., 92/14. i 70/19.).

² Zakon o kaznenom postupku (NN 152/08., 76/09., 80/11., 121/11., 143/12., 56/13., 152/14., 145/13., 70/17., 126/19., 80/22. i 36/24.).

³ Zakon o zaštiti osoba s duševnim smetnjama (NN 76/14.).

⁴ Naputak o postupanju policije u dovođenju osobe s duševnim smetnjama u psihijatrijsku ustanovu (NN 50/15.).

U tom pogledu ZPPO je *lex specialis*, pa ćemo u nastavku pojam **privođenja** promatrati odvojeno od **dovođenja** u skladu s čl. 45. ZPPO-a koji normira da policija **privodi** uhićenika i osumnjičenika, osobu za koju treba utvrditi identitet, osobu za kojom je raspisana potraga, osobu koja je bila uredno pozvana zbog davanja obavijesti, a nije se odazvala pozivu ako je u pozivu na to bila upozorena ili iz okolnosti očito proizlazi da odbija primitak poziva (ovdje nije riječ o osumnjičeniku za kazneno djelo jer bi se tada kao *lex specialis* primjenjivao ZKP te bi bilo potrebno izdavanje pisane zapovijedi za dovođenje). Naime, vezano uz korištenje zakonskih pojmova istih radnji, ali različitih naziva u različitim propisima, ZKP u čl. 97. st. 4. u svezi s čl. 208. a stavka 1. koristi pojam dovedbenog naloga policije, dok odredbe čl. 43. st. 2. ZPPO-a propisuju pisanu zapovijed, stoga u takvim slučajevima prednost treba dati odredbama i pojmovima koje koristi ZPPO. Tako i vezano uz čl. 109. st. 1. ZKP-a („dovođenje“ osumnjičenika u policijsku pritvorsku jedinicu radi predaje pritvorskom nad-zorniku), jer se primjenom čl. 45. t. 1. ZPPO-a zapravo radi o privođenju. Takva različita normativna uređenja koja *de facto* uređuju isto područje i koja ne samo da dopuštaju različita tumačenja nego ih i uvjetuju, teško su razumljiva i kaznenopravnim stručnjacima pa kako očekivati da ih sa sigurnošću i bez dvojbi primjenjuju „obični“ policijski službenici? Sukladno s načelom zakonitosti, u tvorbi zakona nužno je da zakonske norme budu striktno, precizno, jasno i usko određene.

S obzirom na to da dovođenje predstavlja i ograničavanje slobode kretanja, osoba se mora kretati do mjesta na koje se dovodi (prostorije policije, drugog nadležnog tijela ili u drugo mjesto određeno u pisanoj zapovijedi ili nalogu). Dakle, riječ je o prisilnoj mjeri. Prisila može biti posredna tako da predstavlja izvjesnost da će osobu koja odbije poći policijski službenici dovesti prisilno. Prisila je neposredna kad policijski službenik primijeni sredstvo prisile prema osobi koja odbije poći s njim.

Jedno od bitnih obilježja dovođenja koje sadržajno predstavlja oduzimanje slobode i ograničenje slobode kretanja, jest da ono bude izvršeno u zakonom propisanim rokovima. Odredbe čl. 44. st. 3. ZPPO-a propisuju da dovođenje (vrijeme od pronalaska osobe do njezine predaje nadležnom tijelu), može trajati najdulje **šest sati** ako se obavlja unutar županije u kojoj je osoba zatečena. Kad se dovođenje obavlja izvan županije u kojoj je osoba zatečena, ono može trajati najdulje **dvanaest sati**. Zakašnjenje u dovođenju mora se posebno obrazložiti. Zakon ne propisuje okolnosti zbog kojih se može zakasnuti, ali načelno to bi mogli biti slučajevi više sile (npr. vremenske neprilike, kvar vozila, potreba pružanja liječničke pomoći, prometna nesreća ili zastoj na cesti i sl.).

Uzimajući u obzir zakonom (čl. 44. st. 1. ZPPO-a) propisano vremensko ograničenje u kojem se osobe mogu dovoditi (6 do 22 sata), kao i činjenicu da građani nerijetko u svoj dom dolaze nakon 22 sata, odnosno napuštaju ga prije 6, takva vremenski restriktivna zakonska normiranost policiji znatno otežava, odnosno bitno utječe na uspješnost realizacije dovođenja. Za razliku od odredbi ZPPO-a, trajanje uhićenja počinitelja prekršaja do njegova „dovođenja“ (zapravo privođenja jer se ne poduzima na osnovi naloga ili pisane zapovijedi nadređenog) na prekršajni sud, sukladno s čl. 134. st. 3. Prekršajnog zakona⁵ (u daljnjem tekstu: PZ), jest **dvanaest sati**, a iznimno, rok u kojem uhićenik mora biti „doveden“ (prema čl. 45. st. 1. t. 1. ZPPO-a priveden) na Prekršajni sud, može iznositi **24 sata**.

⁵ Prekršajni zakon (NN 107/07., 39/13., 157/13., 110/15., 70/17., 118/18. i 114/22.).

Rok u kojem uhićenik mora biti „doveden“ (prema čl. 45. ZPPO-a priveden) u pritvorsku policijsku jedinicu i predan pritvorskom nadzorniku sukladno s čl. 109. ZKP-a, teče od trenutka uhićenja, a iznosi **dva deset i četiri sata**. Mišljenje autora ovog rada jest da ne postoje valjani razlozi u postojećem zakonskom rješenju iz ZPPO-a prema kojem je rok za dovođenje na temelju naloga ograničen na (samo) šest, odnosno 12 sati, nego bi taj rok trebalo uskladiti, odnosno izjednačiti s rokovima za dovođenje uhićenika ili osumnjičenika propisanim u PZ-u i ZKP-u. Ovdje ponovno valja skrenuti pozornost na nomotehničku neusklađenost pojmova „dovođenje“ (uhićenika) u PZ-u i ZKP-u s odredbom čl. 45. ZPPO-a st. 1. t. 1. koji (ispravno) koristi termin „privođenje“. Privođenje se, za razliku od dovođenja, obavlja bez pisanog naloga (Gluščić i Veić, 2020:105).

2. TIJELA KOJA SU NA TEMELJU POSEBNIH ZAKONA OVLAŠTENA IZDATI DOVEDBENI NALOG ILI PISANU ZAPOVIJED

2.1. Sudovi

Dovedbeni nalog izdaje sud ako je doneseno rješenje o istražnom zatvoru, ako uredno pozvani okrivljenik ne dođe, a svoj izostanak ne opravda i ako se nije mogla obaviti uredna dostava poziva, a iz okolnosti očito proizlazi da okrivljenik izbjegava primiti poziv (čl. 97. st. 1. t. 1.-3. ZKP-a). Primjenu mjera procesne prisile opravdava materijalnoppravna pretpostavka postojanja određenog stupnja vjerojatnosti da se pred tijelima kaznenog postupka nalazi počinitelj kaznenog djela (Krapac, 2007:303). Okrivljenik kojemu je oduzeta sloboda, a želi prisustvovati ročištu za odlučivanje o istražnom zatvoru, dovodi se sukladno s odredbom članka 129. stavka 2. ZKP-a. Ako je optuženik uredno pozvan, a ne dođe na raspravu niti svoj izostanak opravda, predsjednik vijeća naložit će da se prisilno dovede (čl. 402. st. 1. ZKP-a).

Ako uredno pozvani svjedok ne dođe, a izostanak ne opravda ili se bez odobrenja ili opravdanog razloga udalji s mjesta gdje treba biti ispitan, može se naložiti da se prisilno dovede, osim ako je riječ o djetetu (čl. 291. ZKP-a). I odredbama čl. 248. st. 1. Zakona o parničnom postupku,⁶ propisano je da ako svjedok koji je uredno pozvan ne dođe, a izostanak ne opravda ili se bez odobrenja ili opravdanog razloga udalji s mjesta saslušanja, sud može narediti da se prisilno dovede. Zakonom o izvršavanju kazne zatvora⁷ (u daljnjem tekstu: ZIKZ), propisano je (čl. 58. st. 2.) da će, ako se osuđenik koji je uredno upućen na izdržavanje kazne ne javi, sudac izvršenja na temelju izvješća upravitelja nadležne zatvorske ustanove izdati nadležnoj policijskoj upravi „nalog za sprovođenje“ (potpuno neusklađen izraz u odnosu na ranije citirane propise!). Na temelju odredbi čl. 182. st. 3. ZIKZ-a prekršajni, odnosno općinski sud policijskoj upravi izdat će dovedbeni nalog ako se kažnjenik nije odazvao na izdržavanje kazne zatvora na koju je pozvan i upućen. Zakon o izvršavanju sankcija izrečenih maloljetnicima za kaznena djela i prekršaje⁸ u čl. 12. st. 4. i 5. propisuje da će se maloljetnik kojem je izrečena zavodska odgojna mjera, a koji se ne odazove na izvršavanje odgojne mjere, prema nalogu suda prisilno dovesti na izvršavanje odgojne mjere.

⁶ Zakon o parničnom postupku (SL SFRJ 4/77., 36/77., 6/80., 36/80., 43/82., 69/82., 58/84., 74/87., 57/89., 20/90., 27/90., 35/91. i NN 53/91., 91/92., 58/93., 112/99., 88/01., 117/03., 88/05., 02/07., 84/08., 96/08., 123/08., 57/11., 148/11., 25/13., 89/14., 70/19., 80/2.2, 114/22. i 155/23.).

⁷ Zakon o izvršavanju kazne zatvora (NN 14/21. i 155/23.).

⁸ Zakon o izvršavanju sankcija izrečenih maloljetnicima za kaznena djela i prekršaje (NN 133/12.).

Odredbe PZ-a u čl. 129. st. 1. propisuju da će sud izdati dovedbeni nalog ako uredno pozvani okrivljenik ne dođe, a svoj izostanak ne opravda te ako se nije mogla obaviti uredna dostava poziva, a iz okolnosti očito proizlazi da okrivljenik izbjegava primiti poziv ili odazvati se na uredno primljeni poziv. Dovedbeni nalog može se izdati i za svjedoka, vještaka, oštećenika kao svjedoka i predstavnika pravne osobe. U prekršajnom postupku mogu se, radi osiguranja nazočnosti okrivljenika i drugih osoba, kao i radi osiguranja izvršenja odluka, poduzeti samo mjere predviđene zakonom. Mjere se poduzimaju tako da će se **uvijek primijeniti blaža mjera** ako se njome može postići ista svrha te ako su razmjerne težini prekršaja i kazni koja se u određenom slučaju može očekivati (Veić i Gluščić, 2009:136–137).

Člankom 168. st. 2. PZ-a propisuje se da ako se okrivljenik nije odazvao na raspravu, a sud ocjenjuje nužnim njegovo ispitivanje prije presuđenja, a nije ga bilo moguće odmah dovesti ili ako nije nazočna koja druga osoba bez koje se prema zakonu ne može održati glavna rasprava ili ako bez nazočnosti neke od pozvanih osoba ne bi bilo svrsishodno održati raspravu pa ih je zato potrebno ponovno pozvati, a riječ je o svjedoku i vještaku – prekršajni sud naredit će da se okrivljenik, svjedok i vještak koji su bili uredno pozvani dovedu na sljedeću raspravu.

2.2. Državni odvjetnik

Odredbama čl. 112. st. 7. ZKP-a propisano je da državni odvjetnik nakon što je ispitao uhićenika može pisanim nalogom naložiti policiji da najkasnije u roku od četrdeset i osam sati od trenutka uhićenja, odnosno trideset i šest sati od trenutka uhićenja za kaznena djela za koja je propisana kazna zatvora do jedne godine, dovede uhićenika sucu istrage.

Također, odredbom čl. 118. st. 1. ZKP-a propisano je da će, prema nalogu državnog odvjetnika, pritvorenika kod kojeg postoje razlozi za određivanje istražnog zatvora prije isteka roka za pritvor, policija dovesti sucu istrage radi održavanja ročišta za određivanje istražnog zatvora ili puštanja na slobodu.

2.3. Policija

Odredbom čl. 97. st. 4. ZKP-a propisano je da **dovedbeni nalog** (ZPPO u čl. 43. st. 2. koristi pojam **pisana zapovijed**) iznimno, pod uvjetima iz članka 208.a stavka 1. ZKP-a može izdati policija za osumnjičenika radi ispitivanja za kaznena djela za koja se kazneni postupak pokreće po službenoj dužnosti i po prijedlogu, koji se nije odazvao pozivu samo ako je u pozivu bio na to upozoren ili iz okolnosti očito proizlazi da odbija primitak poziva. Osumnjičenik koji se odazvao pozivu ili je prisilno doveden, a odbije iskazivati, ne može se ponovno prisilno dovoditi zbog istog razloga. U pogledu ostalih osoba (koje nisu osumnjičene za kaznena djela za koja se kazneni postupak pokreće po službenoj dužnosti i po prijedlogu), pisane zapovijedi za dovođenje izdaju se izravnom primjenom odredbi članka 43. stavka 2. ZPPO-a, za one osobe koje su bile uredno pozivane zbog davanja obavijesti, na koji se poziv nisu odazvale, a u pozivu su na to bile upozorene ili je iz okolnosti očito proizlazilo da odbijaju primitak poziva.

2.4. Ostala tijela državne uprave

Ostala tijela državne uprave, odnosno njihove određene ustrojstvene jedinice, mogu se pojavljivati kao izdavatelji naloga samo u prekršajnim postupcima.

Ako se u prekršajnom postupku pred tijelom državne uprave steknu uvjeti za određivanje, odnosno produljenje zadržavanja okrivljenika prema uvjetima članka 135. i 136. PZ-a, tijelo državne uprave može, radi donošenja odluke suda o tome, narediti dovođenje

okrivljenika nadležnom Općinskom sudu (čl. 189. st. 7. PZ-a).

Odredbama čl. 35. st. 2. i 3. Zakona o obrani⁹ propisano je da, ako se osobe koje podliježu obvezama po tom Zakonu ne odazovu pozivu nadležnih ustrojstvenih jedinica Ministarstva obrane i ne opravdaju svoj izostanak, nadležna ustrojstvena jedinica Ministarstva obrane može zahtijevati i dovođenje, koje izvršava tijelo državne uprave nadležno za unutarnje poslove. Za razliku od prethodno razmatranih zakona, Zakon o općem upravnom postupku¹⁰ ne sadrži odredbe o dovođenju.

Dovođenje se može naložiti i radi osiguranja nazočnosti u postupku ili stadiju koji mu prethodi (neodazivanje na poziv ili radi odlučivanja o zadržavanju u prekršajnom postupku).

Razlog izdavanja dovedbenog naloga može biti i izvršenje sankcije (prethodno samostalno nepristupanje u zatvorsku ustanovu, pritvor, istražni zatvor ili kaznionicu ili ustanovu za maloljetnike u kojoj se izvršava zavodska odgojna mjera).

U odnosu na pravni status osoba koje se dovode, možemo razlikovati dovođenje osumnjičenika, okrivljenika ili optuženika, dovođenje svjedoka, vještaka i građana davatelja obavijesti (dovode se samo zbog neodazivanja na poziv), dovođenje osuđenika i kažnjenika te dovođenje osoba koje podliježu nekim posebnim obvezama (npr. vojni obveznici).

3. PRETHODNI POSTUPCI POLICIJE PRI IZVRŠENJU DOVEDBENOG NALOGA

Sadržaj dovedbenog naloga u kaznenom i prekršajnom postupku propisan je čl. 97. st. 3. ZKP-a i čl. 129. st. 3. PZ-a te sadrži ime i prezime okrivljenika kojeg treba dovesti, kazneno djelo/prekršaj koje mu se stavlja na teret uz navođenje odredaba Kaznenog zakona ili nekog drugog zakona, razlog zbog kojeg se nalaže dovođenje, druge potrebne podatke koji su poznati, službeni pečat i potpis osobe (sudac) koji izdaje nalog.

3.1. Uvid u nalog/zapovijed nakon zaprimanja u rad

Policijski službenik provjerit će je li dovedbeni nalog izdalo nadležno tijelo. Policija ocjenjuje samo **ovlaštenje tijela za donošenje naloga**, a ne i zakonitost samog naloga. Ako je nalog izdalo tijelo koje nije ovlašteno za to, policija će takav nalog odbiti izvršiti. Iako policija nema ovlasti ocjenjivati zakonitost naloga, iznimno, u slučaju očigledne sumnje u zakonitost naloga za dovođenje, može tražiti dodatne obavijesti od tijela koje je izdalo nalog za dovođenje. U praksi postupanja Policijske uprave zagrebačke uočena je pojava dovedbenih naloga pojedinih (prekršajnih) sudova kojim se od policije zahtijevalo ne samo da neku osobu dovede na sud, nego i da je vrati na adresu stanovanja. Na zahtjev Ravnateljstva policije o tome se očitovao Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske dopisom 2-Su-584/17 od 8. kolovoza 2017., kojim je izričito određeno da nema zakonske osnove za takve naloge.

U daljnjem tijeku postupanja policijski će službenik provjeriti sadržava li dovedbeni nalog sve propisane podatke. Ni ZPPO ni PNPPS (kao ni ZKP ni PZ) ne propisuju postupak kad se utvrdi da nalog za dovođenje ne sadrži sve zakonom propisane podatke ili sadrži pogrešne podatke, primjerice pogrešno ime ili prezime. U praksi, policija će zatražiti od tijela da ispravi ili izda novi nalog s točnim i potpunim podacima. Nalog s nepotpunim i pogrešnim podacima policija će odbiti izvršiti.

⁹ Zakon o obrani (NN 73/13., 75/15., 27/16., 110/17., 30/18., 70/19. i 155/23.).

¹⁰ Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09. i 110/21.).

Tijekom uvida u dovedbeni nalog policijski će službenik provjeriti je li ostavljeno dovoljno vremena za dovođenje osobe. Naime, kako je već rečeno, u čl. 44. st. 1. ZPPO-a propisano je vremensko ograničenje, odnosno da se osoba dovodi od 6 do 22 sata. Iznimno, na temelju stavka 2. navedenog članka, kad je dovođenje nužno radi poduzimanja policijskih poslova koji ne trpe odgodu, osobu se može dovesti i u razdoblju između 22 i 6 sati. Podzakonskim aktom trebalo bi detaljnije urediti takvo dovođenje s obzirom na to da je to relativno čest slučaj u praksi. Ako dovedbenim nalogom nije ostavljeno dovoljno vremena za dovođenje osobe, u praksi policijski službenik kontaktira (najčešće telefonom) tijelo koje je izdalo nalog i traži da izda novi dovedbeni nalog s drugim vremenom dovođenja (npr. dovođenje iz Zagreba u Dubrovnik na raspravu koja počinje u 10 sati). Ako postoje takva saznanja, policijski službenik provjerit će eventualan poseban status osobe (npr. imunitet osobe) koju treba dovesti radi izvješćivanja o zaprekama za izvršenje, odnosno radi eventualnog prosljeđivanja određenoj višoj ustrojstvenoj jedinici policije, odnosno drugom nadležnom tijelu. Tako se, primjerice, čl. 129. st. 5. PZ-a propisuje da se protiv vojnih osoba, pripadnika policije i pripadnika pravosudne policije, u pravilu, neće izdavati dovedbeni nalog, nego će se od njihova zapovjedništva, odnosno ustanove zatražiti da ih dovede.

3.2. Provjera u evidencijama Informacijskog sustava MUP-a RH

Prije neposrednog postupanja, policijski će službenik uvidom u Informacijski sustav MUP-a RH (u daljnjem tekstu: IS) usporediti osobne podatke u dovedbenom nalogu s podacima u IS-u: adresu stanovanja, je li osoba živa, odnosno je li u međuvremenu umrla itd. Osim toga, sukladno s čl. 74. st. 1. Pravilnika o načinu postupanja policijskih službenika¹¹ (u daljnjem tekstu: PNPPS), policijski će službenik prije postupanja prema nalogu o dovođenju ili pisanjoj zapovjedi za dovođenje u zbirkama koje se vode u Ministarstvu provjeriti postoje li podaci koji bi mogli upućivati na eventualni bijeg, pružanje otpora ili napad osobe koju treba dovesti na policijskog službenika. Ako se provjerom dođe do saznanja o činjenicama koje upućuju na mogućnost bijega, napada ili otpora osobe koju se treba dovesti ili drugih njoj bliskih osoba, policijski službenik sačinit će plan dovođenja koji odobrava neposredno nadređeni policijski službenik.

4. ANALIZA ZAKONSKIH OSNOVA ZA NASILAN ULAZAK U TUĐI DOM

U slučaju potrebe nasilnog ulaska u dom radi izvršenja naloga o dovođenju primjenjuju se odredbe o ulasku u tuđi dom (Gluščić i Veić, 2020:104). Člankom 74. ZPPO-a propisano je da policijski službenik može bez pisanog naloga ući i obaviti pregled tuđeg doma i njim povezanog prostora ako: 1. to držatelj stana ili stanar traži, 2. je to prijeko potrebno zbog poziva u pomoć ili radi provjere dojave o smrti osobe, 3. je to prijeko potrebno radi otklanjanja ozbiljne opasnosti za život i zdravlje ljudi ili imovinu većeg opsega, **4. radi izvršenja zapovijedi ili naloga o dovođenju**. Odredbom članka 246. st. 2. ZKP-a propisano je da policija može obaviti pretragu doma ili drugih prostora bez naloga kad je prema posebnom zakonu (čl. 74. ZPPO-a, opaska autora) ovlaštena ući u tuđi dom ili drugi prostor, a postoje uvjeti iz članka 240. st. 2. ZKP-a (da se pretraga poduzima radi pronalaženja počinitelja kaznenog djela, predmeta ili tragova važnih za kazneni postupak, kad je vjerojatno da se oni

¹¹ Pravilnik o načinu postupanja policijskih službenika (NN 20/22.).

nalaze u određenom prostoru, kod određene osobe ili na njezinu tijelu), ako je to prije ko potrebno radi izvršenja naloga o uhićenju ili radi uhićenja počinitelja kaznenog djela za kojeg postoje osnove sumnje da je počinio kazneno djelo za koje se progoni po službenoj dužnosti, kad postoji neki od razloga za određivanje istražnog zatvora, a za koje je propisana kazna zatvora najmanje tri godine. Prijeka potreba znači da u stvarnoj konkretnoj situaciji u kojoj se nalazi policajac postoji potreba za obavljanjem te radnje, a potreba se iskazuje kao nezamjenjiva i neponovljiva, što znači da, ako se ta radnja ne bi poduzela odmah, više se ne bi mogla poduzeti ili njezino poduzimanje ne bi postiglo cilj (Gluščić, 2001:54). Ako je pretraga obavljena na temelju neke osnove koja je redarstvenim vlastima na raspolaganju bez sudskog naloga, ali nije ispunjen početni **preduvjet o prijeko potrebi**, takva pretraga može biti nezakonita (Karas, 2006:64).

Zapažanje: usporedbom čl. 74. st. 1. t. 4. ZPPO-a s čl. 246. st. 2. t. 1. ZKP-a razvidno je da radi izvršenja dovedbenog naloga ZPPO ovlašćuje policiju na **ulazak u tuđi dom i pregled doma**, ali ne i na pretragu doma, dok ZKP pretragu doma **bez naloga** omogućuje ako su ispunjeni ranije spomenuti uvjeti, među kojima i neki od razloga za ulazak u tuđi dom iz čl. 74. ZPPO-a. Naime, kad policija nasilno ulazi u tuđi dom radi izvršenja dovedbenog naloga prema čl. 74. ZPPO-a te pregledom ne pronađe traženu osobu, na temelju čl. 246. st. 2. ZKP-a može **provesti i pretragu doma bez naloga** pod uvjetom da se pretraga poduzima radi pronalaženja počinitelja kaznenog djela, kad je vjerojatno da se on nalazi u određenom prostoru. Za tu pretragu ne samo da ne treba nalog, nego ne treba ni prisutnost dvaju svjedoka (nije riječ o pretrazi radi osiguranja dokaza!). Iz toga proizlazi da, ako bi policija ušla u tuđi dom prema čl. 74. ZPPO-a radi izvršenja dovedbenog naloga osobe koja nema status osumnjičenika/okrivljenika/optuženika/osuđenika za kazneno djelo, npr. svjedok, a tu osobu ne bi pronašla, **ovlaštena je izvršiti pregled doma, ali ne i pretragu bez prethodno izdanog naloga za pretragu!**

4.1. Nasilan ulazak u tuđi dom i načelo razmjernosti

Člankom 74. ZPPO-a nije propisano nijedno ograničenje u izvršenju dovedbenog naloga. Prema njemu, policija je, čak i nasilno (st. 3.), ovlaštena ući i pregledati tuđi dom kad izvršava **bilo koji nalog za dovođenje**, neovisno o tome na temelju koje je zakonske osnove nalog izdan (prekršaj ili kazneno djelo), razlogu zbog kojeg je izdan (neodazivanje na poziv, zamjena novčane kazne zatvorom) ili o kakvoj je osobi riječ (opasnoj, moguće naoružanoj osobi ili osobi koja nije sklona pružanju otpora). Budući da je policija ovlaštena nasilno ući u tuđi dom u izvršenju bilo kojeg dovedbenog naloga, takvom radnjom policijski službenici ne čine kazneno djelo narušavanja nepovredivosti doma i poslovnog prostora iz čl. 141. Kaznenog zakona¹² (u daljnjem tekstu: KZ). Međutim, zbog zabrane prekomjernosti (čl. 5. ZPPO-a), prema mišljenju autora, treba razmotriti pitanje kada je nužno primijeniti, odnosno ne primijeniti ovlast ulaska u tuđi dom radi izvršenja dovedbenog naloga (čl. 74. st.1. t. 4. ZPPO-a), posebno u odnosu na određenje nepovredivosti doma (čl. 34. st. 1.) Ustava Republike Hrvatske.¹³

¹² Kazneni zakon (NN 125/11., 144/12., 56/15., 61/15. – ispravak, 101/17., 118/18., 126/19., 114/22., 114/23 i 36/24.).

¹³ Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90., 135/97., 08/98., 113/00., 124/00., 28/01., 45/01., 55/01., 76/10., 85/10. i 05/14.).

Kada je riječ o kriterijima za ograničavanje nekog temeljnog prava ili slobode, praksa Europskog suda za ljudska prava zahtijeva da kriteriji moraju biti jasni te unaprijed pravnom normom čvrsto propisani, sadržavati odgovarajuću zaštitu građana od samovolje državnih vlasti te osigurati primjenu ustavnog načela razmjernosti pri poduzimanju mjere ili radnje kojom se ograničava temeljno pravo ili sloboda (Krapac, 2007).

Mišljenje autora ovog rada (to nije usvojeno pravilo struke) jest da se pri izvršenju dovedbenog naloga mora primarno razmotriti načelo razmjernosti s obzirom na to da je od opće važnosti i mora se poštovati pri svakoj primjeni policijskih ovlasti u obavljanju policijskih poslova pa tako i kod izvršavanja naloga o dovođenju. Načelo razmjernosti (zabrana prekomjernosti) uređeno je čl. 5. ZPPO-a, prema kojem policijski službenik postupaju imajući u vidu razmjer između ovlasti koju primjenjuje i svrhe obavljanja policijskog posla.

Poduzeta radnja mora biti razmjerna željenom cilju te u razmjeru sa značenjem opasnosti (Veić, 2000:142). Uporaba državne prinude ne smije biti prekomjerna jer bi to bilo protivno pravednosti. Osnovna prava mogu se ograničavati u nužnoj mjeri koja jamči prijeko potrebnu zaštitu javnih interesa. Postavlja se pitanje je li baš uvijek razmjerno, odnosno kada ne bi bilo razmjerno u primjeni policijske ovlasti nasilno ući u tuđi dom radi izvršenja naloga o dovođenju osobe. Mišljenje autora ovog rada jest da, iako je policija ovlaštena nasilno ući u tuđi dom radi izvršenja naloga za dovođenje, nasilan ulazak u tuđi dom radi izvršenja npr. naloga za dovođenje osobe u parničnom postupku, dovođenje svjedoka koji se nije odazvao pozivu ili osumnjičenika/okrivljenika/optuženika/osuđenika u vezi lakših prekršaja i lakših kaznenih djela, načelno ne dolazi u obzir tek iznimno ako postoje neke druge okolnosti konkretnog slučaja koje opravdavaju nasilan ulazak u tuđi dom (način izvršenja, svojstvo počinitelja, stupanj uznemirenja javnosti, otklanjanje opasnosti za život ili osobnu sigurnost i sl.).

Policija treba prosuđivati prema konkretnim okolnostima svakog slučaja, pa se unaprijed ne može dati odgovor kada bi bio opravdan nasilan ulazak u tuđi dom radi izvršenja dovedbenog naloga.

Autori ovog rada stava su da bi načelno bilo opravdano nasilno ulaziti u tuđi dom radi izvršenja dovedbenog naloga, u pravilu, samo kada je riječ o težim prekršajima i težim kaznenim djelima i kada se prethodno poduzetim mjerama i radnjama dovedbeni nalog nije mogao uspješno realizirati. U kojem bi slučaju bila riječ o težem (kažnjivom) djelu? Jesu li to samo kaznena/prekršajna djela s elementima nasilja ili djela za koja je propisana određena kazna (zatvora)? To je faktično pitanje koje je potrebno normativno riješiti da ne bi dolazilo do neujednačenog postupanja policije i kako bi se otklonile dvojbe. U svakom slučaju, zbog poštovanja načela razmjernosti, kako ga interpretiraju autori ovog rada, treba voditi računa o konkretnom kažnjivom djelu i vrsti postupka u svezi kojeg je dovedbeni nalog izdan.

Takvo je shvaćanje u skladu i sa **Standardnim operativnim postupkom broj 5. „Dovođenje/privođenje osoba“** Standardni operativni postupci¹⁴ (u daljnjem tekstu: SOP br. 5.), koji nasilni ulazak u tuđi dom sagledava tek kao krajnju mjeru, nakon što ne uspiju ili se ne mogu primijeniti blaže mjere, pa u tom cilju propisuje cijeli katalog prethodnih provjera i nekih blažih mjera (od kojih su neke terminološki neusklađene s odredbama trenutačno važećih podzakonskih propisa, primjerice, provođenje „prismotre“ i zasjede). U tom pogledu potrebno je primjenjivati i pravila uređena kaznenopostupovnim zakonodavstvom.

¹⁴ Standardni operativni postupci, Ravnateljstvo policije, broj: 511-01-42-370/715/7-10-27, Zagreb, 19. rujna 2011.

Odredbom čl. 246. st. 2. ZKP-a propisano je da policija može izvršiti pretragu doma ili drugih prostora bez naloga ako je to prijeko potrebno radi izvršenja naloga o uhićenju ili radi uhićenja počinitelja kaznenog djela za koje je propisana kazna zatvora najmanje tri godine.

Dakle, nasilan ulazak u tuđi dom radi uhićenja, odnosno izvršenja naloga uvjetovan je prethodno počinjenim **kaznenim djelom za koje je propisana kazna zatvora od najmanje tri godine**. Iz načela razmjernosti proizlazi da je zabranjeno ono policijsko postupanje čijim bi poduzimanjem nastupila nerazmjerno veća šteta od one koja bi nastala izostankom takvog policijskog postupanja. Time se još više nameće potreba da se to područje dodatno uredi podzakonskim propisom.

5. TAKTIKA POLICIJSKOG POSTUPANJA PRI NASILNOM ULASKU U TUĐI DOM I PREDAJI DOVEDENE OSOBE NADLEŽNOM TIJELU

Kad na temelju prikupljenih saznanja postoji vjerojatnost da će prilikom izvršenja dovedbenog naloga biti nužno nasilno ući u tuđi dom, potrebno je izvršiti diskretnu terensku provjeru mjesta stanovanja osobe koja se dovodi. Utvrdit će se stanuje li osoba na adresi iz dovedbenog naloga. Ako osoba ne stanuje na toj adresi, terenskom provjerom treba utvrditi trenutnu adresu stanovanja osobe; je li riječ o kući, stanu, poljoprivrednom posjedu, ugostiteljskom objektu te postoje li u stambenom objektu sporedni ulazi i izlazi za eventualni bijeg osobe. Također, potrebno je prikupiti obavijesti o stanarima kuće u kojoj stanuje osoba koju treba dovesti; kakvo se ponašanje od njih može očekivati (hoće li surađivati s policijom, ostati neutralni ili će pomoći osobi koju treba dovesti), je li osoba koju treba dovesti u radnom odnosu, odnosno bavi li se nekim određenim poslom te utvrditi naziv i lokaciju tvrtke, radno vrijeme, životne navike, vrijeme dolaska i odlaska od kuće i dr. Podaci o radnome mjestu mogu se zatražiti i od tijela koje je izdalo nalog za dovođenje ili od državnih tijela koja vode evidencije o radnom odnosu, odnosno podatke o uplatama s osnova zaposlenja (npr. Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje i dr.).

Nakon svih prikupljenih saznanja sačinjit će se plan postupanja za izvršenje dovedbenog naloga. Plan se sačinjava u koordinaciji načelnika policijske postaje, odnosno rukovoditelja kojem je načelnik povjerio tu zadaću, i drugih policijskih službenika koji će zadatak neposredno i provesti. Osobu se dovodi s adrese stanovanja (doma u kojem boravi), radnog mjesta (iz objekta i prostora zaposlenja) ili s javnog mjesta. U policijskoj praksi izvršenje nasilnog ulaska u tuđi dom prepušta se specijaliziranim policijskim službenicima interventne, odnosno specijalne policije. Policijska postaja, u pravilu, neće samostalno planirati ni provoditi nasilan ulazak u tuđi dom radi izvršenja dovedbenog naloga, njezini iskusniji policijski službenici mogu sudjelovati u izvršenju zadaće (opservacija prostora oko objekta, sastav ekipe za dovođenje službenim vozilom i sl.) te u prikupljanju informacija potrebnih za izradu plana postupanja.

Prije izlaska na teren, policijski službenici određeni za prijevoz uhićenika sami će pregledati službeno vozilo kojim će se uhićenik transportirati radi provjere nalaze li se u službenom vozilu ranije odbačeni predmeti drugih osoba koje su se dovodile tim vozilom, koji bi osobi koja se dovodi mogli poslužiti za bijeg, otpor, napad ili samoozljeđivanje tijekom transporta. Također, u sklopu priprema za zadatak, policijski službenici provjerit će imaju li svu potrebnu opremu i je li ona ispravna.

Ulazak je brz, iznenadan (od stanara se ne traži da otvori vrata) i potencijalno nasilan (uporaba tzv. ovna ili drugog pogodnog sredstva), sukladno s planom kojim su predviđene

zadaće pojedinih policijskih službenika. Policija nakon ulaska pregledava stan radi pronalaska osobe koju treba dovesti. Ako policijski službenik prosudi da bi osobe zatečene u tuđem domu mogle pružiti aktivan ili pasivan otpor, izdat će im upozorenje, narediti njihovo udaljenje za prijeko potrebno vrijeme ili im privremeno ograničiti pristup na određeni prostor (čl. 123. st. 4. PNPPS-a).

Ako su okolnosti oduzimanja slobode osobi takve da prednost treba dati brzom izlasku iz stana, osobu će se pregledati izvan stana, na pogodnome mjestu (koje nije izloženo pogledu drugih ljudi i zaštićeno je od eventualnog napada treće osobe) najkasnije prije ulaska u službeni automobil. Nakon dolaska u službene prostorije policije dovedenu osobu mora se ponovno detaljno pregledati, bez obzira na prethodni pregled. Prvi je razlog što kod prvog pregleda policijski službenici nisu ništa našli, iako je moguće da osoba kod sebe drži opasni predmet, što se i događa u praksi. Drugi mogući razlog jest da se u službenom vozilu kojim se obavlja prijevoz osobe mogu nalaziti opasni predmeti koje je ranije od sebe odbacila i sakrila neka od dovedenih ili privedenih osoba, a policijski službenici određeni za prijevoz osobe prije odlaska na zadatak nisu pregledali službeno vozilo. Pri izvršenju dovedbenog naloga, ako postoji vjerojatnost da osoba posjeduje oružje ili oruđe za napad ili da će od sebe odbaciti, sakriti ili uništiti predmete ili tragove koje treba od nje oduzeti kao dokaz u postupku, policijski službenici provest će pretragu osobe, bez naloga i bez svjedoka, prema čl. 246. st. 4. ZKP-a. Pri tome, policijski službenik neće dopustiti osobi da sama izvadi i preda pronađeno oružje ili oruđe, nego će ga uzeti sâm.

Pretraga osobe može obuhvatiti pretraživanje odjeće, obuće, površine tijela, pokretnih stvari koje osoba nosi ili su u njezinu posjedu, prostor u kojem je osoba zatečena tijekom poduzimanja pretrage i sredstvo prijevoza kojim se koristi u vrijeme pretrage (čl. 251. st. 1. ZKP-a). Opseg pretrage osobe primjeren uhićenju ovisi o konkretnim okolnostima. Tako se objekt ili prijevozno sredstvo mogu pretražiti bez naloga jedino ako postoji konkretan povod za to, primjerice policijski službenik zapazi da osoba koju treba dovesti odbaci ili sakrije neki predmet u okolni prostor u stanu (krevet, naslonjač i sl.) ili ga pokušava sakriti između sjedišta u vozilu. Površina tijela pretražit će se kad postoji osnova sumnje da osoba ispod odjeće krije neki predmet ili policijski službenik neposredno opazi da je poduzela radnju radi sakrivanja predmeta (npr. sumnjivo držanje, pokušaj zavlačenja nekog predmeta ispod odjeće i sl.).

Pri pretrazi osobe ne smije se ulaziti u tijelo osobe koja se pretražuje, niti se od tijela smiju odvajati nadomjesci dijelova tijela ili pomagala tjelesnih organa pričvršćena uz tijelo – proteze i slično (čl. 251. st. 3. ZKP-a, to ulazi u sadržaj vještačenja kao dokazne radnje). O ulasku u tuđi dom policijski službenik sastavlja pisano izvješće te izdaje potvrdu o ulasku i obavljenom pregledu tuđeg doma i s njime povezanog prostora (čl. 123. st. 5. PNPPS-a). U slučaju nasilnog ulaska u tuđi dom bez nazočnosti vlasnika ili držatelja doma (najmoprimac, podstanar), stan treba pogodno osigurati od pristupa neovlaštenih osoba (pečaćenjem ulaznih vrata, stavljanjem nove brave i sl.), a na vidnome mjestu u domu ili na ulaznim vratima ostaviti potvrdu o ulasku (čl. 123. st. 5. PNPPS-a).

Predmete pronađene pregledom ili pretragom, koje od osobe treba oduzeti (predmeti koji mogu poslužiti za samoozljeđivanje, napad, bijeg) policijski službenici privremeno će oduzeti uz potvrdu o privremenom oduzimanju predmeta te predati tijelu kojem se osoba dovodi, osim oružja koje će se pohraniti u nadležnoj ustrojstvenoj jedinici policije.

Policijski službenik dužan je osobu koju dovodi upoznati s pravom na obavještanje obitelji ili drugih osoba, kao i pravom na branitelja, ali policijskog službenika to ne obvezuje na odgodu dovođenja, čl. 77. PNPPS-a.

Prilikom dovođenja osoba, posebice onih za koje se procijeni visok sigurnosni rizik, kod dolaska na adresu tijela, a prije izvođenja osobe iz službenog vozila, mora se ostvariti kontakt s nadležnom osobom radi razmjene sigurnosnih podataka te utvrđivanja prostorije i načina izvršenja primopredaje. Mora se skrenuti pozornost na sve raspoložive činjenice koje upućuju na moguću opasnost od uhićenika/pritvorenika (sklonost počinjenju određenih kaznenih djela, bijegu, napadu, samoozljeđivanju, posebna znanja, sposobnosti, vještine i dr.). Kad je riječ o više osoba, iz službenog će se vozila izvoditi i nadležnoj osobi predavati jedna po jedna. Pri predaji osobe mora se izvršiti sigurna zamjena sredstava za vezivanje ako su bila stavljena (policijski službenik koji predaje osobu skida svoja, a drugi policijski službenik ili pravosudni policijski službenik koji osobu preuzima istodobno stavlja svoja sredstva za vezivanje).

Osobi se neće skinuti sredstva za vezivanje ako službenik koji je preuzima u tom trenutku ne raspolaže vlastitim sredstvima za vezivanje – sve dok ih ne pribavi ili drukčije ne odluči nadležna osoba.

Ako se pri dovođenju moraju prenositi i predavati neki predmeti (službeni i ostali dokumenti te osobni i drugi predmeti), oni se moraju iz službenog vozila iznijeti i predati nadležnoj osobi tek nakon što je izvršena sigurna predaja osobe (neprihvatljivo je da policijski službenik nosi u ruci kakve predmete, ruke mu trebaju biti slobodne za eventualno djelovanje). Nakon dovršetka preprate, prostorije tijela smiju se napustiti tek kad što je nadležna osoba preuzela osobu i dostavljene predmete te izrijeком dala suglasnost policijskim službenicima da se udalje.

U slučaju nepredviđenih okolnosti, dvojbi ili nesporazuma pri obavljanju tih poslova, policijski službenik koji je određen za neposredno rukovođenje na terenu dužan je izvijestiti nadležnog višeg rukovoditelja.

5.1. Dovođenje s radnog mjesta

U određenim situacijama kada osobu koju treba dovesti nije moguće zateći na mjestu stanovanja ili je ono nepoznato, a raspolaže se saznanjima o mjestu zaposlenja, dovođenje se može učinkovito realizirati i s takvog mjesta. Policijski službenik ovlašten je ući i pregledati objekte i prostore državnih tijela i pravnih osoba te druge poslovne prostore (čl. 73. st. 1. ZPPO-a) radi pružanja pomoći, otklanjanja ozbiljne opasnosti za život i zdravlje ljudi ili imovinu većeg opsega, pronalaženja počinitelja kaznenog djela za koje se progoni po službenoj dužnosti ili prekršaja, kojeg neposredno progoni, postupanja po dojavi o prisutnosti eksplozivne naprave ili druge opasnosti ili vjerojatnosti počinjenja teškog kaznenog djela i osiguranja štićenih osoba, objekata i prostora.

Nadalje, stavkom 2. propisano je da će policijski službenik prije ulaska i pregleda radi otklanjanja ozbiljne opasnosti za život i zdravlje ljudi ili imovinu većeg opsega ili pronalaženja počinitelja kaznenog djela za koje se progoni po službenoj dužnosti ili prekršaja, kojeg neposredno progoni, izvijestiti odgovornu osobu i zatražiti da prisustvuje pregledu, a iznimno, ako to nalažu posebne okolnosti, policijski službenik obavijest i poziv može dati i nakon ulaska i otpočinjanja pregleda. Ulazak i pregled vojnog objekta policijski službenik obavlja u nazočnosti vojne policije.

Odredba čl. 119. PNPPS-a u određenom je neskladu s prethodno citiranim zakonskim odredbama jer propisuje da će policijski službenik o ulasku i pregledu objekata i prostora državnih tijela i pravnih osoba te drugih poslovnih prostora pravodobno „upoznati“ odgovornu osobu te ako se ne raspolaže saznanjima o izravnoj opasnosti, na zahtjev odgovorne osobe može joj dopustiti da prisustvuje pregledu.

Neusklađenost odredbi očituje se i u tome što, vezano uz izvješćivanje („upoznavanje“) odgovorne osobe, PNPPS ne pravi razliku, nego je nalaže bez obzira na to o kojim je razlozima za pregled riječ, osim kad se policijski službenik nalazi u potjeri i pretpostavlja da se u objekt ili prostor sklonila osoba zbog koje je poduzeo potjeru (čl. 121. PNPPS-a). Određeni objekti i prostori državnih tijela i pravnih osoba te drugi poslovni prostori, odnosno neki njihovi dijelovi (npr. prostori za kupce, čekaonice i prostorije za prijam stranaka ili za primopredaju robe, ispred šaltera i dr.) svima su dostupni za ulazanje radi obavljanja njihove djelatnosti.

Ulaskom u takve javne objekte i prostore, odnosno takve njihove dijelove ne dolazi do povrede ničije privatnosti, pa dopuštenje za ulazak u takve objekte i prostore, odnosno takve njihove dijelove, kao ni obavješćavanje odgovorne osobe nije potrebno (prema analogiji – gdje je dopušteno ući građanima, dopušteno je i policiji). U objekte i prostore državnih tijela i pravnih osoba te druge poslovne prostore, odnosno neke njihove dijelove koji nisu dostupni za javnost, policija, osim iznimno, ne smije ući bez obavješćavanja odgovorne osobe. Zakonit razlog ulaska policije može biti i dovođenje osobe s radnog mjesta, ali i bilo koji drugi policijski posao kod kojeg se pokazala potreba ulaska u prostorije pravne osobe. Neovlaštenim ulaskom (dakle, prekoračenjem ili zlouporabom ovlasti), policijski službenik može počiniti kazneno djelo narušavanja poslovnog prostora iz čl. 141. st. 2. KZ-a.

Analizom odredbi članka 73. ZPPO-a proizlazi da policija nije ovlaštena ući u takve objekte i prostore i pregledati ih radi izvršenja dovedbenog naloga. Naime, člankom 73. ne propisuje se ni taj razlog ulaska i pregleda. Takva odredba začuđuje s obzirom na to da je već sljedećim, ranije objašnjenim člankom 74., policiji radi izvršenja dovedbenog naloga dana ovlast ulaska, pa i nasilnog, u tuđi dom. Dakle, ima li ili nema policija ovlast ulaska i pregleda tuđeg poslovnog prostora u izvršavanju dovedbenog naloga? Ako ima, ima li i ovlast nasilnog ulaska ako odgovorna osoba odbije dati dopuštenje za ulazak?

Teško je vjerovati da bi zakonodavac više pravno štitio poslovni prostor od prostora doma, pa se teleološkim pristupom može zaključiti da se pregled poslovnog prostora radi izvršenja dovedbenog naloga podrazumijeva, odnosno da se primjenjuju odredbe kao i za tuđi dom. Slično shvaćanje nalazi se i u Općoj uputi 404 priručnika „Načela i postupci“ (2004), MUP RH, Zagreb. Međutim, nedostatak nedvosmislenog zakonskog rješenja nije dobar u pogledu pravne sigurnosti građana ili policijskih službenika kada primjenjuju policijsku ovlast pa se nameće potreba urediti to područje dopunama ZPPO-a.

Ono što ne bi trebalo biti upitno jest pravo policijskih službenika da u neki poslovni prostor ulaze kao i svi drugi građani te pri tome u kontekstu izvršenja dovedbenog naloga prikupljaju korisne obavijesti i kontaktiraju s odgovornom osobom.

5.2. Dovođenje s javnog mjesta

Primjeri kad je korisno odabrati javno mjesto kao mjesto zatjecanja osobe koju treba dovesti na temelju dovedbenog naloga ili zapovijedi za dovođenje su kad je donesena odluka da se nasilno ne ulazi u tuđi dom, kad postoje neke zapreke za dovođenjem osobe s njezina radnog mjesta ili je mjesto zaposlenja nepoznato.

U nemogućnosti realizacije dovedbenog naloga na opisane načine, nadležno tijelo može izdati i tzv. otvoreni nalog za osobu koju treba dovesti. Kod takvog naloga nisu točno određeni datum i sat dovođenja, nego je nalog na snazi dok se osoba ne pronađe i dovede. U toj situaciji policija može osobu dovesti bez plana dovođenja, ako nema okolnosti koje upućuju na mogućnost bijega, napada ili otpora osobe koju treba dovesti. Policija odlazi na javna mjesta za koja zna da ih tražena osoba posjećuje. Ako policija nije uspjela realizirati dovedbeni nalog ili

zapovijed za dovođenje, o razlozima će izvijestiti tijelo koje je izdalo nalog, odnosno ustrojstvenu jedinicu policije koja je izdala zapovijed, koje može zatražiti raspisivanje tjeralice, odnosno potrage ili izdati novi nalog za dovođenje, koji može biti i otvorenog tipa (bez točno određenog dana i termina dovođenja).

6. ZAKLJUČAK

Kada je riječ o potrebi nasilnog ulaska u dom, načini izvršenja naloga za dovođenje ovise o tome u kojem se svojstvu osoba dovodi (osumnjichenik, okrivljenik, svjedok), težini kašnjenja djela u vezi kojeg se dovodi i je li osoba koju treba dovesti sklona pružanju otpora. Ako je osoba sklona pružanju otpora ili se dovodi u svezi težih kaznenih djela, obvezno se mora izraditi plan postupanja. Razvidno je iz SOP-a br. 5 da se nasilni ulazak u tuđi dom razmatra kao opcija, ovisno o razlogu dovođenja nadležnom tijelu.

Nasilno se ne ulazi u tuđi dom ako bi time nastala nerazmjerno veća šteta od one koja bi eventualno nastala izostankom takvog policijskog postupanja ili ako se radnja dovođenja može učinkovito realizirati manjim stupnjem zadiranja u temeljna prava i slobode, npr. dovođenjem osobe s radnog mjesta ili javnog mjesta. Odluka o nasilnom ulasku u tuđi dom radi izvršenja naloga o dovođenju donosi se u koordinaciji rukovoditelja i policijskih službenika koji će policijsku ovlast primjenjivati. Autori u članku idu korak dalje i predlažu orijentacijske kriterije za odlučivanje o nasilnom ulasku u tuđi dom prema načelu razmjernosti prema kojem će policija prosuđivati ovisno o okolnostima svakog slučaja, pa se unaprijed ne može dati općenit odgovor kad bi bio opravdan nasilan ulazak u tuđi dom radi izvršenja dovedbenog naloga ili zapovijedi za dovođenje.

Prema mišljenju autora, bilo bi opravdano nasilno ulaziti u tuđi dom radi izvršenja naloga o dovođenju analogno primjenjujući odredbe čl. 246. st. 2. t. 2. ZKP-a koje se odnose na pretragu doma bez naloga radi uhićenja za kaznena djela za koja je propisana kazna zatvora od najmanje tri godine pa bi u tom smjeru bilo potrebno izvršiti dopune u ZPPO-u. Kada je riječ o nalogima za dovođenje u vezi ostalih kaznenih ili prekršajnih djela, prema mišljenju autora, odluku o nasilnom ulasku u tuđi dom potrebno je donositi rukovodeći se načelima razmjernosti, postupnosti i zabrane prekomjernosti u primjeni policijskih ovlasti. Takva odluka bila bi opravdana kad postoje određene okolnosti (npr. način izvršenja, osobna svojstva počinitelja, stupanj uznemirenja javnosti, otklanjanje opasnosti za život ili osobnu sigurnost i sl.) koje opravdavaju potrebu nasilnog ulaska u dom. Iako iz odredbe čl. 74. st. 1 t. 4. ZPPO-a proizlazi da policija ima mogućnost nasilno ući u tuđi dom za izvršenje (bilo kojeg) naloga ili zapovijedi za dovođenje i neovisno o pravnom položaju osobe koja se dovodi, prema mišljenju autora, nasilan ulazak u tuđi dom nekih kategorija osoba (svjedok koji se nije odazvao pozivu, dovođenje u vezi lakših prekršaja, lakših kaznenih djela, u parničnom postupku i sl.) i u drugim situacijama kada ne postoji prijeka potreba, načelno ne bi bilo opravdano.

U svezi s time, a kako bi se dovedbeni nalozi uspješno izvršili u odnosu na osobe sklone upornom izbjegavanju postupka, bilo bi potrebno dodatno propisati uvjete kad postoje okolnosti slučaja koje opravdavaju nasilan ulazak u tuđi dom radi izvršenja naloga o dovođenju. Potrebna je i izmjena odredbi ZPPO-a koje se odnose na trajanje (rok) dovođenja, tako da krajnji rok dovođenja bude 24 sata te dopune odredbi ZPPO-a koje se odnose na ulazak i pregled objekata i prostora državnih tijela i pravnih osoba te drugih poslovnih prostora.

LITERATURA

1. Gluščić, S., Veić, P. (2020). *Zakon o policijskim poslovima i ovlastima*, MUPRH, Zagreb.
2. Gluščić, S. (2001). *Pretraga stana prema odredbama Zakona o kaznenom postupku*, Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu: MUPRH, Zagreb.
3. Karas, Ž., (2006). *Nezakoniti dokazi*, Laser plus, Zagreb.
4. Krapac, D. (2007). *Kazneno procesno pravo*, Narodne novine, Zagreb.
5. Pavišić, B., Modly, D., Veić, P. (2006). *Kriminalistika*, Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb.
6. Veić, P. (2000). *Zakonita uporaba sredstava prisile kao razlog isključenja protupravnosti*, MUPRH, Zagreb.
7. Veić, P., Gluščić, S. (2009). *Prekršajno pravo*, opći dio. Narodne novine, Zagreb.
8. Standardni operativni postupci, Ravnateljstvo policije, broj: 511-01-42-370/715/7-10-27, 19. rujna 2011., Zagreb.
9. Priručnik „Načela i postupci“ (2004) MUPRH, Zagreb.
10. Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90., 135/97., 08/98., 113/00., 124/00., 28/01., 45/01., 55/01., 76/10., 85/10. i 05/14.).
11. *Zakon o policijskim poslovima i ovlastima* (NN 76/09., 92/14. i 70/19.).
12. *Pravilnik o načinu postupanja policijskih službenika* (NN 20/22., 37/23. i 114/23.).
13. *Prekršajni zakon* (NN 107/07., 39/13., 157/13., 110/15., 70/17., 118/18. i 114/22.).
14. *Zakon o kaznenom postupku* (NN 152/08., 76/09., 80/11., 121/11., 143/12., 56/13., 152/14., 145/13., 70/17., 126/19., 80/22. i 36/24.).
15. *Kazneni zakon* (NN 125/11., 144/12., 56/15., 61/15. – ispravak, 101/17., 118/18., 126/19., 114/22., 114/23. i 36/24.).
16. *Zakon o zaštiti osoba s duševnim smetnjama* (NN 76/14.).
17. *Naputak o postupanju policije u dovođenju osobe s duševnim smetnjama u psihijatrijsku ustanovu* (NN 50/15.).
18. *Zakon o parničnom postupku* (SL SFRJ 4/77., 36/77., 6/80., 36/80., 43/82., 69/82., 58/84., 74/87., 57/89., 20/90., 27/90., 35/91. i NN 53/91., 91/92., 58/93., 112/99., 88/01., 117/03., 88/05., 02/07., 84/08., 96/08., 123/08., 57/11., 148/11., 25/13., 89/14., 70/19., 80/22., 114/22. i 155/23.).
19. *Zakon o izvršavanju kazne zatvora* (NN 14/21. i 155/23.).
20. *Zakon o izvršavanju sankcija izrečenih maloljetnicima za kaznena djela i prekršaje* (NN 133/12.).
21. *Zakon o obrani* (NN 73/13., 75/15., 27/16., 110/17., 30/18., 70/19. i 155/23.).
22. *Zakon o općem upravnom postupku* (NN 47/09. i 110/21.).

Abstract

Davor Posilović*, Tomislav Krtinić**

Execution of the Warrant for Failure to Appear with Problematic Reference to Forced Entry Into Someone Else's Home

The authors introduce the notions of bringing, bodies authorised to issue a warrant for failure to appear, legal sources and principled stance on the dangers of certain categories of persons who are brought in by a) the reasons for issuing the order to bring and b) the legal status of persons who are brought.

In the second part of the article, the authors elaborate on the current Standard operating procedure for the Croatian police from 19 September 2011 regarding bringing in a person, especially on forced entry into someone else's home.

The authors argue that making decisions about forced entry into another person's home to enforce the warrant for failure to appear should consider the general rule in Art. 5 on the Police Duties and Powers Act (the principle of proportionality) since it applies to all police matters and any police powers.

In connection with this, they offer guidance criteria for deciding on forced entry into another person's home under the principle of proportionality, which fits the tactics described in the relevant standard operating procedure.

The authors suggest tactics for police to enforce the warrant for failure to appear when a person is brought in from the workplace or any public place or when the convicted person is to be brought in, where the fine was replaced by imprisonment, with respect to certain specifics, which is not elaborated in the Standard Operational Procedure and delimit that these proposals are not adopted rules of the profession.

In conclusion, in this regard, it is necessary to amend and supplement certain regulations but also to supervise constantly officers who execute the warrants for failure to appear, that is, the written orders to bring people in.

Keywords: warrant for failure to appear, bringing in, forced entry into another person's home, forced entry powers, proportionality.

* Davor Posilović, univ. spec. crim., police officer for the preparation and implementation of professional and scientific research and new technologies, Police Academy "The First Croatian Police Officer", General Police Directorate, Ministry of the Interior, Zagreb, Croatia.

** Tomislav Krtinić, mag. crim., Assistant to the Head of the Department for Public Order and Security, Zagreb County Police Administration, Ministry of the Interior, Zagreb, Croatia.

ALENKO VRĐUKA* *

Croatia's Vulnerability to the Instrumentalization of Migration

Summary

Today's events on the global political scene indicate new security threats in the form of hybrid warfare. Some features of this warfare can already be observed in the European Union, and Croatia, as a member, could become a target. Given the long-standing migratory pressure, it is particularly important to assess Croatia's vulnerability to the instrumentalisation of migration as a type of hybrid warfare.

To determine Croatia's vulnerability to this threat, this research is based on three hypotheses that encompass the scope, content, dynamics, and direction of migrant movements, as well as an analysis of the weaknesses in the international protection system that affect the permeability of the state border and enable their movement.

The paper concludes that illegal migrants transit through the Republic of Croatia without stopping, abusing the system of international protection. However, even when they enter Croatia, they do not remain there, so they cannot pose a hybrid threat to the country.

Keywords: *migrants, the instrumentalisation of migration, asylum seekers, international law, reception centre, secondary movement.*

* dr. sc. Alenko Vrđuka, Head of Border Department, Sisak-Moslavina Police Administration Sisak – Moslavina, Croatia.

1. INTRODUCTION

Migration movements towards the EU have intensified in the last ten years. Along with this migration pressure, there have been cases of states using migrants to achieve political goals. For example, in 2021, by November, 30,000 migrants tried to enter Poland from Belarus.¹ The Belarusian authorities openly instrumentalised these migrants in response to EU sanctions.²

Croatia, located on one of the most frequent migrant routes, is also at risk of becoming a victim of the instrumentalisation of migration. This concept consists of several components. There must be a third country that actively encourages illegal migration to or from its territory, leading to the external borders of the Union. Such measures indicate the intention of a third country to destabilise the Union or a member state. Its actions could threaten basic state functions, including territorial integrity, the preservation of public order, or national security.³

The instrumentalisation of migration is most often directed towards powerful, liberal, democratic states, which usually yield to such pressure.⁴ The growth of humanitarian norms and the rise of non-governmental organisations after the Second World War have encouraged weak actors to use coercion against liberal democracies.⁵ In the rhetoric of international relations, human rights now occupy a prominent place, and most governments, signatories to international agreements, cannot easily ignore them.⁶

Legal obligations to protect human rights and uphold pluralistic politics provide the weaker side with substantial negotiating leverage, exploiting what liberal countries consider their virtues. This dynamic can weaken a state's ability to control its borders.⁷ For instance, a country may be unable to prevent someone from entering if that person declares his intention to apply for international protection. This issue is also reflected in the secondary movement of asylum seekers, who may move on to other countries, as the detention of asylum seekers is generally forbidden.

The secondary movement of migrants includes refugees and asylum seekers who have left the country where they sought protection or temporary shelter for various reasons and moved to another country.⁸

¹ Human Rights Watch, (2021). *Die Here or Go to Poland, Belarus' and Poland's Shared Responsibility for Border Abuses*, <https://www.hrw.org/report/2021/11/24/die-here-or-go-poland/belarus-and-polands-shared-responsibility-border-abuses>, accessed 02. October 2024.

² Mitchell, K. (2022). *Migration-Based Hybrid Warfare on Europe's Externalized Borders: Case Studies on Morocco and Belarus in 2021*. Connecticut, Yale University.

³ Proposal for Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of instrumentalisation in the field of migration and asylum COM/2021/890 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A890%3AFIN>, accessed 02. October 2024.

⁴ Greenhill, K. M. (2010). *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy*. Ithaca and London: Cornell University Press.

⁵ Keck, M. E., Sikkink, K. (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

⁶ Henkin, L. (1979). *How Nations Behave*. New York: Council on Foreign Relations.

⁷ Freeman, G. P. ed., Mirlovic, N. ed. (2016). *Handbook on Migration and Social Policy*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing.

⁸ UNHCR Executive Committee (ExCom): Conclusion No 58 (1989), <https://www.unhcr.org/publications/problem-refugees-and-asylum-seekers-who-move-irregular-manner-country-which-they-had>, accessed 13. April 2024.

This movement is associated with differences among member states regarding access to asylum procedures, obtaining protection and residence legalisation, reception conditions, guaranteed rights, and opportunities for social and economic integration. Historical and colonial ties between the country of origin and the destination country and familiarity with the host country's language should also be considered. A crucial factor is the existence of social networks or support from compatriots who arrived earlier and have partially or fully integrated, thereby assisting newcomers upon arrival.

Ultimately, asylum seekers are often perceived as economic migrants attracted by the free labour market, economic opportunities, and better living conditions. Mostly, unemployment, poverty, and demographic growth are reasons they leave their countries.⁹

Unlike Poland, Croatia has no neighbouring country that could use migrants as political pressure against Croatia or the European Union. Therefore, the goal of this paper is not to determine whether Croatia is a victim of the instrumentalisation of migration but to explore whether conditions exist for it to become one. Accordingly, this research aims to determine the scope, content, dynamics, and direction of the movement of asylum seekers into and, secondary, out of the Republic of Croatia. The purpose of the study is to investigate whether legal provisions relating to asylum seekers can be misused in Croatia by instrumentalising migration for hybrid warfare.

In this study, we will explore three hypotheses:

1. Illegal migrants pass through the Republic of Croatia without stopping, abusing the international protection system.
2. They are predominantly adult, single males.¹⁰
3. They primarily leave Croatia to seek asylum again in Western European countries

2. RESEARCH METHODOLOGY

The study is based on the analysis of legal sources that regulate asylum, data collected by the Sector for Foreigners and International Protection, Directorate for Immigration, Citizenship, and Administrative Affairs of the Ministry of the Interior of the Republic of Croatia, and data from the annual EU-LISA report for Eurodac¹¹.

The first hypothesis is tested by analysing the international and national regulations governing asylum and data on asylum seekers. This data includes the number of asylum seekers and the percentage who appeared in the reception center. Additionally, the duration of their stay in the reception center, the number of those who applied for international protection, and how many received it will be analysed. This analysis will provide an overview of the basis on which these individuals entered Croatia, how many entered, how long they stayed, and how many eventually received international protection.

The second hypothesis will be tested by analysing data on the demographic of individuals who intend to apply for international protection.

⁹ Schuster, L. (2004). *The Use and Abuse of Political Asylum in Britain and Germany*. United Kingdom: Taylor & Francis.

¹⁰ Adult, single males present a higher risk in cases of instrumentalization of migrations.

¹¹ EU Lisa - Eurodac Annual Reports (2013 – 2022), <https://www.eulisa.europa.eu/our-publications/reports>, accessed 10. April

The third hypothesis will be tested by examining the secondary movement of migrants using Eurodac data.

Data from the Sector for Foreigners and International Protection were analysed over ten years from 2014 to 2023. However, EU-LISA data were unavailable for 2023 at the time of writing, so the analysis covers 2013 to 2022. The section that conducts a comparative analysis of data from the Sector for Foreigners and International Protection and EU-LISA data uses the same ten-year period from 2013 to 2022.

The data from the Sector for Foreigners and International Protection include the number of individuals who have expressed the intention to apply for international protection, the percentage ratio between males and females, the percentage of individuals aged 13 and under, those aged 14 to 17, and adults. It also includes the percentage of individuals who did not show up at the asylum seekers' center, the median number of days spent there, the rate of individuals who applied for international protection, and the percentage of those whose applications were approved.

Numerical values were used to present the scope of the issue, percentage values to show the relationship between analysed variables, and median values in one case to avoid skewing the typical value with extreme outliers. In some instances, percentage values can exceed 100%, which may occur due to pending cases from the previous year that are still valid in the current year.

The relationship between the number of adults and the number of men was calculated using the Chi-square (X^2) test. The percentage of single men was calculated by subtracting the number of males and females aged 17 and under, yielding the number of adult males and adult females. Then, the number of adult females was subtracted from the number of adult males to exclude families.¹² The final figure represents the number of single adult men.

EU-LISA data are used to analyse the number of individuals intending to apply for international protection in several EU Member States. This data is obtained from the Eurodac database, the European fingerprint database for asylum seekers. The Dublin Regulation, which establishes criteria and mechanisms for determining the member state responsible for examining applications for international protection,¹³ is based on this database. Eurodac enables fingerprint comparison and assists in determining which country is responsible for an asylum seeker.

This database contains three categories of individuals: asylum seekers (Category 1), individuals who have crossed the state border illegally (Category 2), and individuals found to be residing illegally (Category 3). Data within Category 1 are compared, and data from Category 1 are compared with data from Categories 2 and 3. Comparing data within Category 1 reveals how many asylum seekers have expressed a secondary intention to seek international protection after being registered. Comparing data from Category 2 with Category 1 shows how many migrants were also registered as asylum seekers after being registered for illegal border crossing. Comparing data from Category 3 with Category 1 indicates individuals who, after expressing their intention in one member state, moved to another without expressing an intention for international protection but residing there illegally.

¹² There is a possibility of a minor deviation because not all women arrived accompanied by their husbands.

¹³ DR, Article 1

When comparisons are made within the same country (i.e., the same individual expressing an intention multiple times in the same member state), these are referred to as „local hits“. When comparisons are made with another member state, they are called „foreign hits.“ Local hits typically occur after someone has sought international protection; if their application is denied or their case is halted, they file a new application to remain in the member state longer.

Since local hits do not indicate secondary mobility of immigrants within the EU, they will not be examined in this paper. Only foreign hits will be analysed, which refer to individuals who, after expressing their intention in one member state, have again expressed an intention for international protection in another member state.

Comparing data from Categories 1 and 2 revealed an insignificant number of individuals (19) from Category 1 who illegally crossed the border into another member state before expressing their intentions; this data was not examined.

In the context of asylum shopping, Category 3 is not particularly relevant, as migrants in this category do not utilise the benefits of legal residence in another EU member state. Additionally, entering individuals into Category 3 is not mandatory¹⁴, making this data incomplete.

Data from the Eurodac database was used selectively to analyse indications for further immigration of foreigners from Croatia rather than immigration to Croatia. For this reason, data for Cyprus, Greece, Bulgaria, and Romania were not analysed, as these countries were on the migration route before Croatia. After collecting the data, a descriptive statistical analysis was performed to explain the results.

3. RESULTS AND DISCUSSION

First, we need to define the rights migrants have when they decide to leave their country. International regulations define some of them, while national law governs others.

International regulations primarily establish everyone's right to leave their country. The Universal Declaration of Human Rights¹⁵ and the International Covenant on Civil and Political Rights¹⁶ guarantee this right. The Geneva Convention on Refugees ensures that no one will be punished for illegal entry or stay¹⁷, nor returned to a territory where they would fear for their life or freedom upon arrival in another country or at their destination. These individuals also have the right to freedom of movement¹⁸ and rights to food and housing.¹⁹ Non-refoulement is a core principle of international refugee and human rights law prohibiting states from returning individuals to a country where their life or freedom would be threatened due to race, religion, nationality, membership in a particular social group, or political opinion.²⁰

¹⁴ ER, Article 17(1)

¹⁵ UDHR, Article 13(2)

¹⁶ ICCPR, Article 12(2)

¹⁷ CRSR, Article 31(1)

¹⁸ CRSR, Article 31(2)

¹⁹ UDHR, Article 25

²⁰ CRSR, Article 33

The European Convention on Human Rights, in Protocol 4, prohibits collective expulsions²¹. „Expulsion“ refers to the forcible removal of a foreign national from a state's territory, irrespective of the duration and validity of their visit, the location of their detention, or their conduct or status. An expulsion is considered „collective“ if there is no objective, fair assessment of each member of the group's unique situation. The European Social Charter protects foreign workers and their families from deportation²².

The EU Charter of Fundamental Rights defines everyone's right to asylum²³. Collective expulsions, removal, deportation, or extradition to countries where there is a serious risk of the death penalty, torture, or other inhuman or degrading treatment or punishment are prohibited²⁴. Additionally, the Treaty on the Functioning of the European Union guarantees the right to asylum and non-refoulement, the establishment of an EU temporary protection system in the event of a massive influx of migrants, and cooperation with third parties to better manage migration flows²⁵.

In implementing these conventions, the role of the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) and the European Court of Human Rights (ECtHR) is essential. The ECtHR has repeatedly highlighted irregularities in states' actions concerning refugees, and its strong reputation is likely to influence their future actions in the context of refugee law.²⁶

Asylum movements in the EU will continue due to increasing political instability in the southern and eastern neighbouring areas of the EU and the world. Therefore, a more efficient and binding common EU response based on solidarity and human rights is needed to address these challenges.²⁷ On 10 April 2024, the European Parliament voted in favour of new migration rules, followed by their formal adoption by the Council of the EU on 14 May 2024. This allowed the EU to tackle complex issues with determination and ingenuity. They have termed it the Pact on Migration and Asylum. It amends previous reform proposals considering migration and offers a comprehensive approach to strengthening and integrating key EU policies on migration, asylum, border management, and integration. The Pact is based on fast and efficient procedures, an effective system of solidarity and responsibility, and embedding migration in international partnerships.²⁸

However, the solutions provided in the aforementioned Pact, which focus on a combination of legal harmonisation, economic and technical support to national governments, and top-down enforcement of solidarity, have proven fragile and may easily be disrupted by future crises.²⁹

²¹ ECHR, Protocol 4, Article 4

²² ESC, Article 19(8)

²³ EUCFR, Article 10

²⁴ EUCFR, Article 19

²⁵ TFEU, Article 78

²⁶ Damjanović, I. & Tomičević, L. (2004). Pravni položaj izbjeglica. *Pravnik*, 38 (79), 55-84

²⁷ Semsit, S. (2020). Another Crisis Area in the European Union: EU Asylum Policy. In: Yazgan, H. and Semsit, S. (editors). *Revisiting European Security: Challenges and Regions in Transition*. Newcastle upon Tyne, UK: Cambridge Scholars Publishing, 4-22.

²⁸ European Commission (2024). Explanatory memo on the Pact on Migration and Asylum. Brussels, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_24_1865, accessed on 5.8.2024.

²⁹ Caponio, T., Ponzo, I. (2022). *Coping with Migrants and Refugees: Multilevel Governance Across the EU*. UK: Routledge.

As a member of the Schengen area, Croatia controls its borders following the Schengen Borders Code, which outlines the responsibility of member states to prevent unauthorised border crossings, combat cross-border crime, and take action against individuals who have crossed the border illegally.³⁰ However, it also stipulates that the country may refrain from returning applicants for international protection to the third country they are entering if they accept their application for examination by the competent authorities.³¹

In Croatia, the Law on International and Temporary Protection governs the process for acquiring international protection. The procedure begins with the expression of an intention to seek international protection, typically received by the police at the border crossing or within the territory. They are obliged to register the applicant within three days.³² As part of the registration process, fingerprints from all individuals aged 14 or older are entered into the Eurodac database³³. After registration, individuals who have expressed their intention should arrive at an asylum reception centre within 24 hours. The police organise transportation for vulnerable groups.

Once registered at the reception centre, they have 15 days to apply for formal international protection³⁴. The decision must be issued within a maximum of six months. However, this may be extended in exceptional cases, provided that the total duration of the proceedings does not exceed 21 months³⁵. The procedure for obtaining international protection cannot typically be expedited based on the concept of safe countries of origin³⁶ or safe third countries³⁷. A country deemed safe in general may not be safe for a particular individual, so any procedure concerning a foreigner must be individualised. During the process, the applicant enjoys freedom of movement within the Republic of Croatia, which can only be restricted in exceptional circumstances³⁸.

The previous text illustrates **how** it is possible to legalise the movement of illegal migrants, while the upcoming text will explore **the scope, content, dynamics, and direction** of the asylum issue in Croatia.

In the analysed period (2014-2023), 93,758 foreign nationals declared their intention to seek international protection in Croatia. Until two years ago, the number of such individuals remained steady;

³⁰ SBC, Article 13 (1)

³¹ SBC, Article 4

³² AITP, Article 33(10)

³³ ER, Article 9(1)

³⁴ AITP, Article 34(2)

³⁵ AITP, Article 40

³⁶ A safe country of origin is one for which, based on its legal status, the application of laws within a democratic system, and general political circumstances, it can be proven that there is generally no persecution, torture, or inhuman or degrading treatment or punishment, nor is there a risk of widespread violence in situations of international or internal armed conflict. (Article 36. of the Asylum Procedures Directive, 2013 OJL 180/61)

³⁷ A third country is considered safe if: life and liberty are not threatened on account of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion; there is no risk of serious harm or injury; the principle of non-refoulement in accordance with the Geneva Convention is respected; the prohibition of removal, in violation of the right to freedom from torture and cruel, inhuman or degrading treatment as laid down in international law, is respected; it is possible to apply for refugee status and, if it is determined that the person is a refugee, to obtain protection in accordance with the Geneva Convention. (Article 38. of the Asylum Procedures Directive, 2013 OJL 180/61)

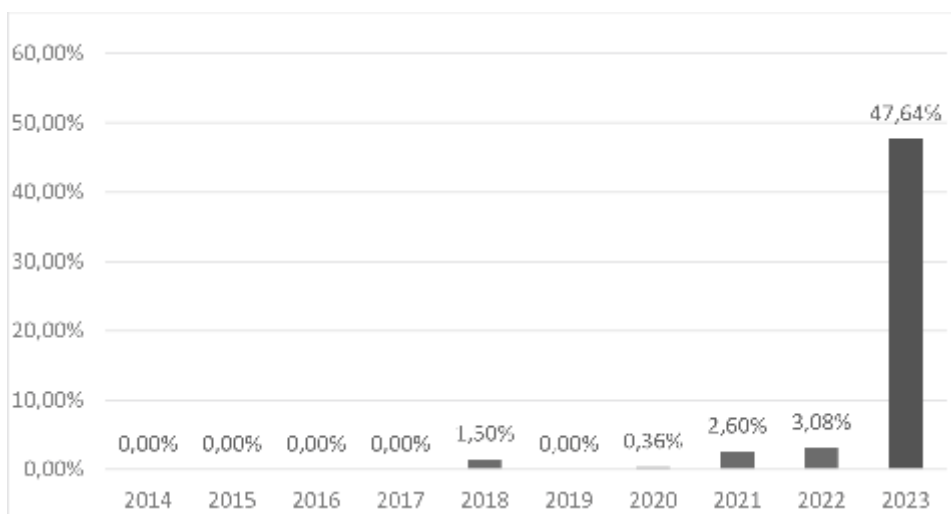
³⁸ AITP, Article 54

however, in 2022, it surpassed 10,000, and in 2023, it increased to nearly 70,000 expressed intentions (see Graph 1).



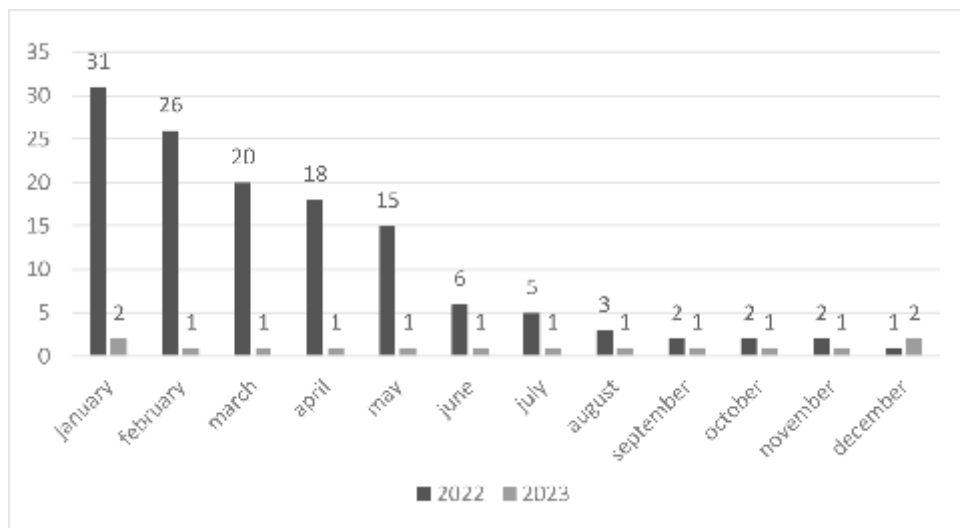
Graph 1: Expressed intentions to seek international protection

As migrants are free to move onward after expressing their intention, their decision to appear at the asylum reception centre is at their discretion. Until 2020, most individuals generally went to reception centres; however, in 2021, the number of those choosing not to do so began to rise. By 2023, this number escalated, with almost half of the asylum seekers not appearing at the reception center (see Graph 2). Attendance at the reception centre is a prerequisite for applying for asylum, which means that those who did not show up misled police by falsely stating their intention to seek asylum in Croatia solely to gain entry.



Graph 2: Percentage of people who did not show up at the reception center

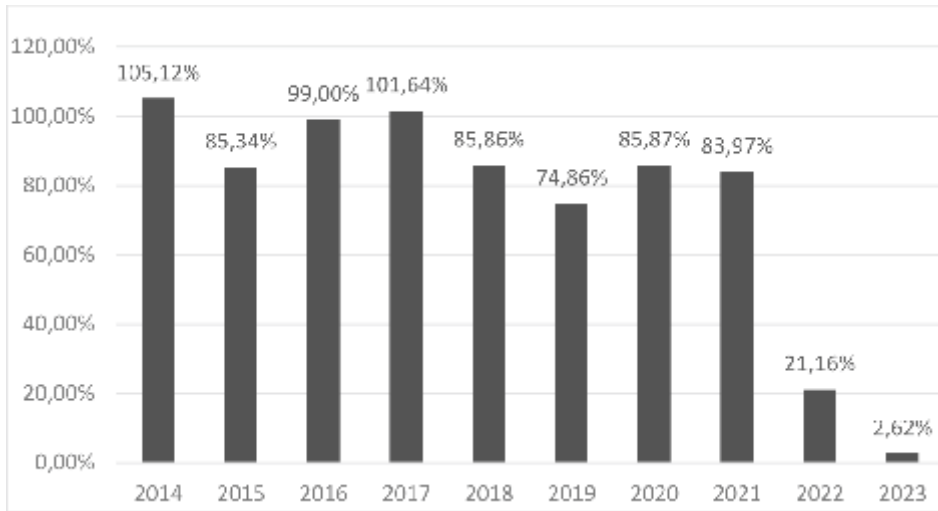
An analysis of the last two years of the reporting period shows a clear trend toward a decrease in the number of asylum seekers who stayed longer after arriving at the reception center. Specifically, in 2022, the average length of stay dropped from 31 to just 1 day, and this trend continued throughout 2023 (see Graph 3). Given that the time frame for submitting an asylum application is 15 days and that migrants during the last year and a half of the analysed period stayed on average of only 1 to 2 days in the reception centre, often too short a time to implement the procedure, it is evident that they did not fulfil their intention to apply, similar to those who did not show up at the centre at all.³⁹



Graph 3: The duration of stay (in days) of applicants for international protection in reception centres

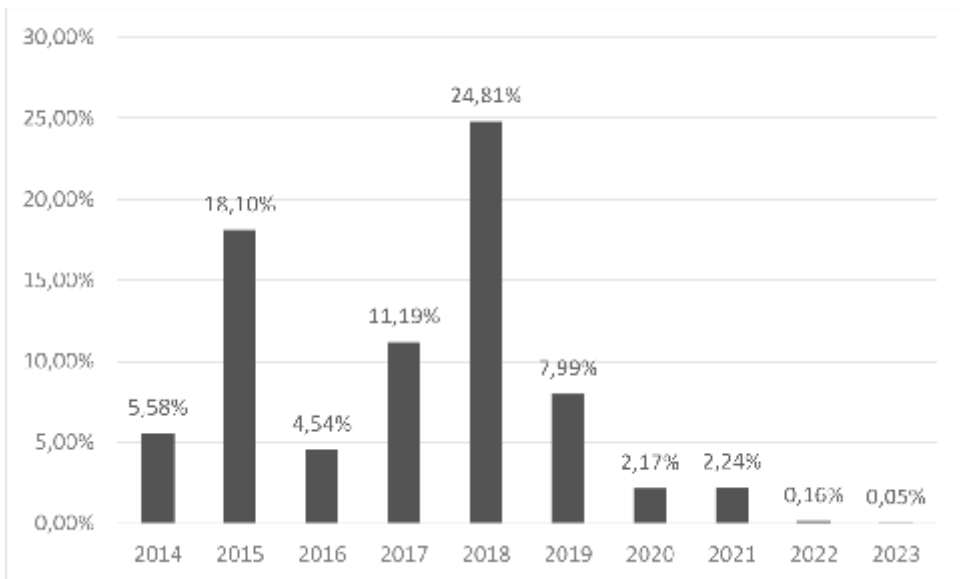
Those who have declared their intention can seek international protection once they reach the reception center. Nearly all individuals applied for protection at the beginning of the analysed period. Their percentage was around 80% in 2021, 20% in 2022, and just 2.62% in 2023 (see Graph 4). These data indicate that in the final year studied, when most migrants arrived, only a small percentage stayed longer in the reception center and applied for international protection.

³⁹ The assumption is that they appear briefly at the reception center only to make contact with the smuggler who will transport them to their intended destination.



Graph 4: Percentage of persons who have applied for international protection

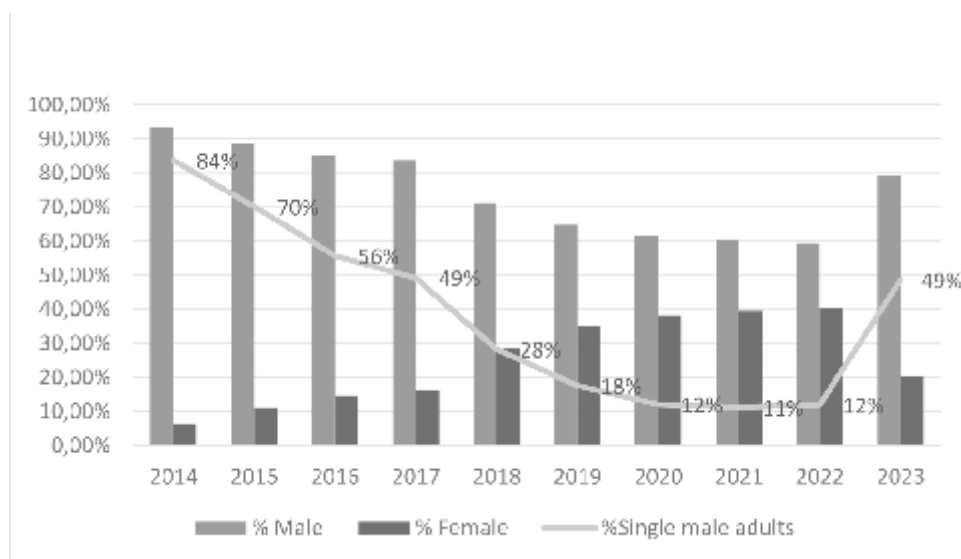
When examining the data on individuals whose proceedings ended positively, it is clear that this figure has fallen to 2% since 2020. In the last two years of the period under review, it dropped to a fraction. Even considering that the decision must be made within six months at the latest, meaning that not all cases from last year were closed during the analysed period, the number of people granted asylum status was significantly lower than those who expressed an intention to apply for asylum.



Graph 5: Percentage of persons granted international protection

Upon examination of the previously analysed data, it is evident that migrants who arrive at the Croatian border and seek asylum generally do not wait for their request to be granted. Most leave the country within just a few days. They have undoubtedly (ab)used their right to seek asylum to circumvent border procedures, which aligns with the first hypothesis that illegal migrants move through the Republic of Croatia without stopping, taking advantage of the international protection system.

When discussing the data regarding gender and age (second hypothesis), we can observe that the ratio of male to female individuals is not constant. Initially, mostly men arrived (see Graph 6). This trend changed in the middle of the studied period when the proportion of men dropped to 60%. However, in the last year analysed, when most migrants expressed their intention to seek asylum, the number of men increased significantly again, accounting for 80% of the total.



Graph 6: Percentage of males vs females with the indicator of single male adults

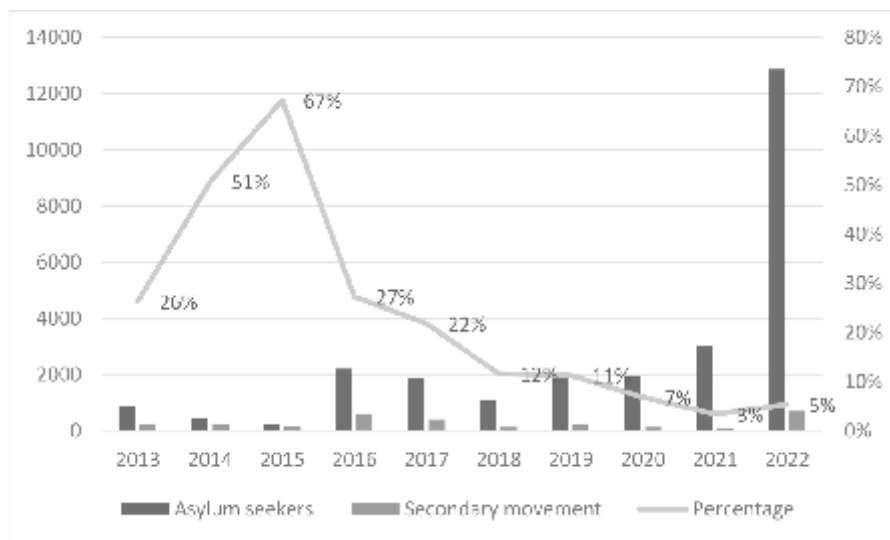
Examining the structure of asylum seekers by age, the number of minor migrants increased until 2020, reaching almost 50%. However, the trend reversed by 2023, and the number of minors dropped below 20% (see Graph 7). Since the number of adults (see Graph 7) aligns with the number of men from Graph 6⁴⁰, we can conclude that the men who arrived were predominantly adults. However, not all of them were single men. At the beginning of the analysed period, single men comprised the majority of asylum seekers. By the last analysed year, they accounted for almost half of all asylum seekers, reflecting a rising trend, as illustrated in Graph 6. It is important to note that most asylum seekers entered Croatia in the final analysed year.

⁴⁰ $\chi^2(9, N=20) = 0.989964719, p < .01$



Graph 7: Percentage of adults vs. minors

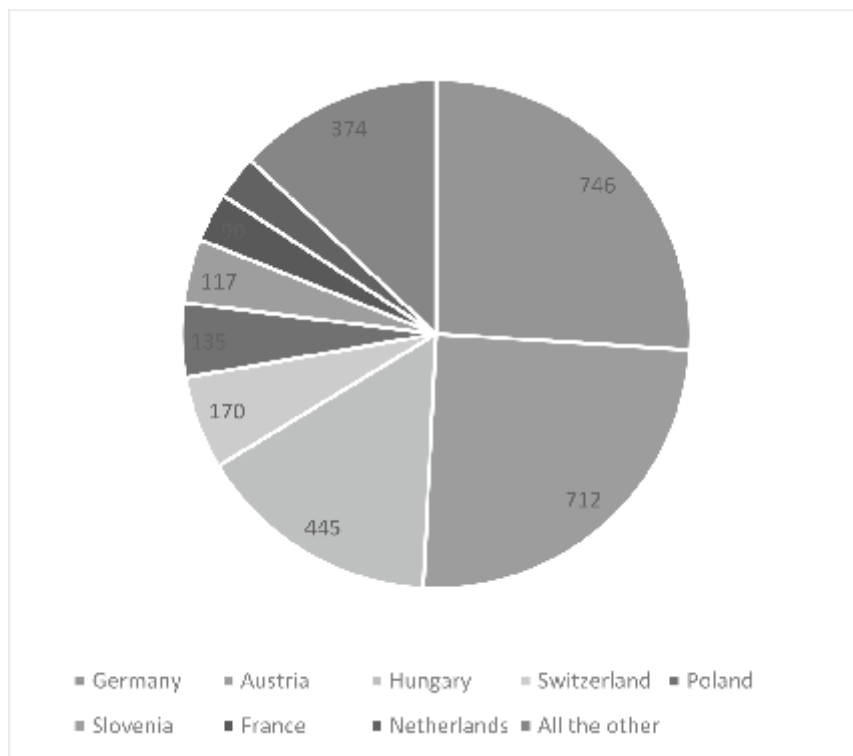
Considering the third hypothesis that asylum seekers predominantly leave Croatia to seek asylum again in Western European countries, it was found that the percentage of individuals seeking international protection after having done so in Croatia has significantly decreased (see Graph 8). The highest number was in 2015, when 67% of 232 asylum seekers, 156 individuals, sought asylum again in another member state. In the last three years, despite an increase in the overall number of people seeking asylum, this percentage fell below 10%. Overall, during the analysed period, 26,525 individuals expressed an intention to seek asylum in the Republic of Croatia, and only 2,894, or 11%, were registered again in other countries after leaving Croatia.



Graph 8: Number of asylum seekers vs. number of persons who applied for asylum again in another MS

The most common destinations for those who left the Republic of Croatia after requesting asylum were Germany, Austria, Hungary, Switzerland, Poland, Slovenia, France, and the Netherlands (see Graph 9).

It is important to note that individuals under the age of 14 are not recorded in the Eurodac database. Therefore, when interpreting the data from Graph 8, it should be considered that the number of individuals involved in the secondary movement is likely higher (see Graph 7 for the percentage of minors aged 13 and below).



Graph 9: MS of a new application for asylum

Asylum seekers who have re-expressed their intention in other countries are very few. The number would not be significantly more significant even if the minors were included. In light of this, it can be concluded that while some asylum seekers from Croatia ultimately seek asylum in other countries, predominantly within Western Europe, most fail to register.

4. CONCLUSION

Many international treaties regulate the obligation of states to implement asylum procedures for individuals seeking international protection. Utilising this right, 93,758 migrants entered the Republic of Croatia over the past decade, with the highest number arriving in the last two years.

Migrants who arrive at the Croatian border and seek asylum generally do not wait for their requests to be granted; most leave the country within just a few days. They have undoubtedly (ab)used their right to seek asylum to circumvent border procedures. The first hypothesis, which posits that illegal migrants move through the Republic of Croatia without stopping and abuse the international protection system, is confirmed.

When considering the type of threat posed by potential migrants instrumentalised in achieving political goals, we recognise both direct and indirect threats. The direct one comes from the migrants themselves, while the indirect threat arises from citizens' perceptions of the migrant situation. In both cases, the structure of the migrant population is important. People tend to perceive the risk more seriously in the case of an adult single man. However, except for specific years in Croatia, we cannot confirm the second hypothesis that single adult men dominate the migrant population.

As a rule, migrants who come to Croatia do not stay. However, this research found that only a small number of them were registered in Eurodac in other EU countries (which does not mean they did not arrive there, but only that they did not seek asylum). Given this finding, we cannot confirm the third hypothesis that asylum seekers leave Croatia to seek asylum again in other EU countries.

We can conclude that Croatia, as a liberal democracy, adheres to international norms that regulate asylum issues (otherwise, it would not have received so many asylum applications in the last ten years). As such, its border is vulnerable to potential hybrid attacks in the form of the instrumentalisation of migration; however, Croatia itself is not threatened, as these migrants do not remain long on its territory, nor are they all perceived as a threat due to their demographic structure.

LIST OF ABBREVIATIONS

AITP – Act on International and Temporary Protection
CRSR – Convention Relating to the Status of Refugees
DR – Dublin Regulation
ECHR – European Convention on Human Rights
ECtHR – European Court of Human Rights
ER – Eurodac Regulation
ESC – European Social Charter
EU – European Union
EUCFR – EU Charter of Fundamental Rights
ICCPR – International Covenant on Civil and Political Rights
MS – Member states
RH – Republic of Croatia (Republika Hrvatska)
SBC – Schengen Borders Code
TFEU – Treaty on the Functioning of the EU
UDHR – Universal Declaration of Human Rights

LITERATURE

1. *Act on International and Temporary Protection*, Official Gazette, No. 70/15, 127/17, 33/23
2. Caponio, T. ed., Ponzio, I. ed. (2022). *Coping with Migrants and Refugees: Multilevel Governance Across the EU*. UK: Routledge.
3. *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees* (1951/1967), United Nations, Treaty Series, vol. 189 (1954), No. 2545, and General Assembly Resolution 2198 (XXI), Official Gazette – International Agreements, No 12/1993.
4. Damjanović, I. & Tomičević, L. (2004). *Pravni položaj izbjeglica*. *Pravnik*, 38 (79), 55-84.
5. *Dublin Regulation - Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)* (2013) OJ L 180/31
6. *EU Charter of Fundamental Rights* (2016), OJ C 202/2
7. EU Lisa - *Eurodac Annual Reports* (2013 – 2022), <https://www.eulisa.europa.eu/our-publications/reports>, accessed on 14. March 2024.
8. *Eurodac Regulation - Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice* (2013) OJ L 180
9. European Commission (2024). *Explanatory memo on the Pact on Migration and Asylum*. Brussels, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_24_1865, accessed on 5. August 2024.

10. *European Convention on Human Rights* (1950), Official Gazette – International Agreements, No. 6/1999.
11. *European Convention on Human Rights*, Case N. D. and N. T. v. Spain (Grand Chamber), No. 8675/15 and 8697/15, 13. February 2020., d. 185
12. *European Social Charter – Revised* (1996), Official Gazette – International Agreements, No. 15/2002.
13. Freeman, G. P. ed., Mirlovic, N. ed. (2016). *Handbook on Migration and Social Policy*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing.
14. Greenhill, K. M. (2010). *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy*. Ithaca and London: Cornell University Press.
15. Henkin, L. (1979). *How Nations Behave*. New York: Council on Foreign Relations.
16. Human Rights Watch, (2021). *Die Here or Go to Poland, Belarus' and Poland's Shared Responsibility for Border Abuses*, <https://www.hrw.org/report/2021/11/24/die-here-or-go-poland/belarus-and-polands-shared-responsibility-border-abuses>, accessed 02. October 2024.
17. *International Covenant on Civil and Political Rights* (1966), General Assembly Resolution 2200A (XXI), Official Gazette – International Agreements, No 12/1993.
18. Keck, M. E., Sikkink, K. (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
19. Mitchell, K. (2022). *Migration-Based Hybrid Warfare on Europe's Externalized Borders: Case Studies on Morocco and Belarus in 2021*. Connecticut, Yale University.
20. *Proposal for Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of instrumentalisation in the field of migration and asylum* COM/2021/890 final
21. *Regulation (EU) 2024/1359 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum and amending Regulation (EU) 2021/1147 Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union* (2016) OJC 202/1
22. *Schengen Borders Code - Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders* (2016) OJ L 77/1
23. Schuster, L. (2004). *The Use and Abuse of Political Asylum in Britain and Germany*. United Kingdom: Taylor & Francis.
24. Semsit, S. (2020). *Another Crisis Area in the European Union: EU Asylum Policy*. In: Yazgan, H. and Semsit, S. (editors). *Revisiting European Security: Challenges and Regions in Transition*. Newcastle upon Tyne, UK: Cambridge Scholars Publishing, 4-22.
25. UNHCR *Executive Committee* (ExCom): Conclusion No 58/XL (1989)
26. *Universal Declaration of Human Rights* (1948), Official Gazette – International Agreements, No. 12/2009.

Sažetak

Alenko Vrđuka*

Ranjivost Hrvatske na instrumentalizaciju migracija

Današnja zbivanja na svjetskoj političkoj sceni upućuju na nove sigurnosne prijetnje u vidu hibridnog ratovanja. Neka obilježja takvog ratovanja već se mogu vidjeti u Europskoj uniji, a Hrvatska kao članica može postati metom. S obzirom na višegodišnju izloženost migracijskom pritisku, posebno je važno utvrditi ranjivost Hrvatske na instrumentalizaciju migracija kao vrstu hibridnog ratovanja.

Da bi se utvrdila ranjivost Hrvatske na takvu prijetnju, u istraživanju se postavljaju tri hipoteze koje obuhvaćaju: opseg, sadržaj te dinamiku i smjer kretanja migranata, ali obuhvaćaju se i slabosti sustava međunarodne zaštite koje utječu na propusnost državne granice te omogućavaju kretanje migranata.

Zaključak je da se ilegalni migranti kreću Republikom Hrvatskom bez stajanja, zloupotrebljavajući sustav međunarodne zaštite. Međutim, iako ulaze u Hrvatsku, ne zadržavaju se tu pa ne mogu ni predstavljati hibridnu prijetnju za državu.

Ključne riječi: migranti, instrumentalizacija migracija, tražitelji azila, međunarodno pravo, prihvatni centar, sekundarno kretanje.

* Alenko Vrđuka, voditelj Službe za granicu Policijske uprave sisačko-moslavačke, Hrvatska.

DAMIR JURAS*

Nedopuštenost ustavne tužbe protiv presude kojom se dopušta pokretanje disciplinskog postupka protiv sindikalnog povjerenika

Sindikalni povjerenik ne može zbog obavljanja sindikalne aktivnosti biti pozvan na odgovornost niti doveden u nepovoljniji položaj u odnosu na druge državne službenike i namještelnike. Obavljanje sindikalne aktivnosti sindikalnog povjerenika ne smije utjecati na uredno obavljanje poslova na kojima radi i ne može biti razlog za nepoštovanje propisa ili neizvršavanje zakonitih naloga i uputa čelnika tijela ili nadređene osobe.¹ Protiv sindikalnog povjerenika ne može se bez suglasnosti sindikata pokrenuti postupak zbog povrede službene dužnosti. Ako sindikat uskrati suglasnost za pokretanje disciplinskog postupka protiv sindikalnog povjerenika, čelnik tijela može u roku od 15 dana od dana dostave očitovanja sindikata zatražiti da suglasnost sindikata nadomjesti odluka nadležnog upravnog suda (čl. 109. st. 1. – 3. i 7. Zakona o državnim službenicima).²

* dr. sc. Damir Juras, MUP RH, Odjel prvostupanjskog disciplinskog sudovanja u Splitu, MUP, Republika Hrvatska.

¹ „Cilj je sindikalnog imuniteta zaštititi (samo) određeni broj sindikalnih povjerenika od šikaniranja zbog sindikalnog rada, što podrazumijeva da rukovoditelji ne mogu disciplinski goniti sindikalne povjerenike kada u skladu sa zakonom propituju i osporavaju odluke rukovoditelja i MUP-a, ali ne podrazumijeva da sindikalni povjerenici u obavljanju službenih poslova ili izvan službe mogu nekažnjeno kršiti zakon i štetiti ugledu policije“, Juras, D., *Disciplinska odgovornost policijskih službenika*, u: *Policija kao zaštitnik građana* (ur. Giljević, T.; Staničić F.), Institut za javnu upravu, Zagreb, 2022., str. 222–223.

Sindikati su MUP RH obavijestili o imenovanju 1184 sindikalna povjerenika te im je MUP RH priznao status zaštićenih sindikalnih povjerenika. Izvor informacije: odgovor Kabineta ministra, Služba za odnose s javnošću, KLASA: 008-01/24-01/27, URBROJ: 511-01-11-24-4 od 12. veljače 2024.

² Zakon o državnim službenicima, NN 155/2023. Ishođenje nadomjesne suglasnosti za pokretanje disciplinskog postupka protiv sindikalnog povjerenika jednako je bilo regulirano u čl. 96.a prijašnjeg Zakona o državnim službenicima, NN 92/05., 140/05., 142/06., 77/07., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., 49/12., 37/13., 38/13., 01/15., 138/15., 61/17., 70/19., 98/19. i 141/22.

U razdoblju od 1. 1. 2019. do 31. 12. 2023. MUP RH podnio je 50 tužbi radi ishođenja nadomjesne suglasnosti radi pokretanja disciplinskog postupka protiv sindikalnih povjerenika. U 45 od 46 pravomoćno okončanih predmeta tužba je usvojena, 1 tužba je odbačena, nijedna tužba nije odbijena, dok su 4 postupka još u tijeku. Izvor informacije: odgovor Kabineta ministra, Služba za odnose s javnošću, KLASA: 008-01/24-01/27, URBROJ: 511-01-11-24-4 od 12. veljače 2024.

Pravomoćna presuda upravnog suda, kojom je dana nadomjesna suglasnost za pokretanje disciplinskog postupka protiv sindikalnog povjerenika, ne predstavlja pojedinačni akt u smislu čl. 62. st. 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske u povodu čega je dopušteno podnijeti ustavnu tužbu.

Iz obrazloženja Rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-3194/2023 od 11. srpnja 2023. godine:

„5. Članak 62. stavak 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (“Narodne novine“ broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) glasi:

Članak 62.

(1) Svatko može podnijeti Ustavnom sudu ustavnu tužbu ako smatra da mu je pojedinačnim aktom tijela državne vlasti ... kojim je odlučeno o njegovim pravima i obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela, povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom ... (u daljnjem tekstu: ustavno pravo). (...)

Sukladno tome, samo ona odluka kojom je meritorno odlučeno o biti stvari, odnosno o pravu ili obvezi ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela podnositelja, jest pojedinačni akt u smislu članka 62. stavka 1. Ustavnog zakona u povodu koje je dopušteno podnijeti ustavnu tužbu.

6. U konkretnom slučaju osporenu presudu donio je nadležni Visoki upravni sud u skladu s ovlaštenjem iz članka 96.a ZDS-a. Odlučujući u povodu žalbe Ministarstva unutarnjih poslova Visoki upravni sud je ocijenio neprihvatljivim zaključak prvostupanjskog upravnog suda o neosnovanosti tužbenog zahtjeva.³ Žalbeni sud je u skladu s utvrđenjem odlučnih činjenica i okolnosti, ocijenio da je tijekom upravnog spora dostatno obrazložen određen stupanj sumnje da je drugopodnositelj počinio povredu službene dužnosti za koju se tereti, odnosno utvrdio je da su ispunjene pretpostavke propisane člankom 96.a ZDS-a. Pri tome je naglasio da se u konkretnom predmetu daje tek suglasnost za pokretanje disciplinskog postupka protiv drugopodnositelja dok će se eventualna odgovornost za počinjenje terećene povrede službene dužnosti utvrđivati u disciplinskom postupku.

³ Upravni sud u Zagrebu, presudom broj: UsI-3761/2021-12 od 22. travnja 2022., odbio je tužbeni zahtjev MUP-a RH kojim je tražena nadomjesna suglasnost za pokretanje disciplinskog postupka protiv sindikalnog povjerenika zbog teže povrede službene dužnosti iz čl. 96. st. 1. toč. 5. Zakona o policiji opisane kao „odavanje podataka iz čl. 35. ovog Zakona neovlaštenim osobama“, a u obrazloženju je naveo da ponašanje stavljeno na teret sindikalnom povjereniku ima veze s njegovim sindikalnim aktivnostima, odnosno da je on tim podacima raspolagao i koristio ih u skladu s odredbom čl. 6. Statuta Sindikata (...). Visoki upravni sud Republike Hrvatske, presudom broj: UsŽ-3133/22-3 od 12. travnja 2023., poništio je navedenu presudu Upravnog suda u Zagrebu i dao suglasnost MUP-u RH za pokretanje disciplinskog postupka protiv konkretnog sindikalnog povjerenika, a u obrazloženju presude naveo je: „Navedeni članak 6. Statuta Sindikata (...) se odnosi na svrhu djelovanja sindikata te su njime propisana načela u skladu s kojima Sindikat promiče interese policijskih službenika. Ovaj Sud je stajališta da je takvo tumačenje prvostupanjskog suda neutemeljeno te bi, prihvaćanjem takvog stajališta, došlo do preširokog tumačenja djelovanja sindikalnih povjerenika. (...) Ovaj Sud je stava da policijski službenik nije pozvan na odgovornost niti je doveden u nepovoljniji položaj zbog obavljanja sindikalne aktivnosti.“

7. Ustavni sud navodi da je u svom rješenju broj: U-III-3390/2016 od 1. prosinca 2016. (objavljeno na www.usud.hr), u kojem je podnositelj ustavne tužbe bio Sindikat policije Hrvatske zauzeo stajalište da odluke kojima je utvrđeno da su ispunjene pretpostavke za donošenje odluke kojom se nadomješta suglasnost sindikata za pokretanje postupka protiv sindikalnog povjerenika nisu pojedinačni akti iz članka 62. stavka 1. Ustavnog zakona jer se njima ne odlučuje o meritornim pravima, u konkretnom slučaju zainteresirane osobe, koja bi bila pod zaštitom ustavnih garancija. Naime, u upravnom sporu u kojemu se utvrđuje postojanje pretpostavki za donošenje odluke kojom se nadomješta suglasnost sindikata za pokretanje postupka protiv sindikalnog povjerenika (zainteresirane osobe), ne odlučuje se o tome je li zainteresirana osoba počinila povredu službene dužnosti. Taj postupak će tek uslijediti. Navedeno stajalište Ustavni sud primijenio je, *mutatis mutandis*, i u rješenju broj: U-III-4959/2019 od 14. siječnja 2021. Naime, u tom su postupku podnositelji bili, pored Nacionalnog sindikata policije (kao tuženika u postupku davanja suglasnosti za pokretanje i vođenje postupka protiv sindikalnog povjerenika) i policijski službenik - sindikalni povjerenik (kao zainteresirana osoba).

8. Stoga, primjenjujući prethodno navedena stajališta i na konkretan slučaj, Ustavni sud utvrđuje da osporena presuda ne predstavlja pojedinačni akt u smislu članka 62. stavka 1. Ustavnog zakona u povodu kojeg je dopušteno podnijeti ustavnu tužbu.

9. S obzirom na to da u povodu ustavne tužbe podnositelja ne postoje pretpostavke za odlučivanje o biti stvari, na temelju članka 32. Ustavnog zakona odlučeno je kao u izreci.“

Engl.: *Inadmissibility of a Constitutional Complaint Against a Ruling Allowing the Initiation of Disciplinary Proceedings Against a Trade Union Representative*

DAMIR JURAS *

Razgledavanje disciplinskog spisa osobe koja nije stranka u postupku

Stranke i druge osobe koje dokažu pravni interes imaju pravo biti obaviještene o tijeku postupka i razgledati spis predmeta te o svom trošku umnožiti akte iz spisa, osim zapisnika o vijećanju i glasovanju članova kolegijalnih tijela, nacрта rješenja i drugih akata koji su propisima označeni određenim stupnjem tajnosti ili ako je to protivno interesima stranke ili trećih osoba (čl. 84. Zakona o općem upravnom postupku).¹

Osoba koja nije stranka u postupku, a traži uvid u spis disciplinskog postupka koji se vodi protiv policijskog službenika, pravni interes mora dokazati podnošenjem tužbe nadležnom sudu, kojem će onda disciplinski sud dostaviti traženi akt iz disciplinskog spisa.

Iz obrazloženja presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, broj: Usž-3860/23-2 od 21. veljače 2024.

„6. (...) Kako to proizlazi iz spisa predmeta dostavljenog Sudu uz žalbu, tužitelj je tražio da mu se dozvoli uvid i kopiranje raspravnog zapisnika od 14. ožujka 2022. iz disciplinskog postupka koji se vodio protiv policijskog službenika (...), a na kojoj raspravi je tužitelj prisustvovao kao javnost jer da iz izjava okrivljenog (...) proizlaze klevetničke izjave u odnosu na tužitelja (...).

7. Prvostupanjsko je tijelo odbilo zahtjev tužitelja pozivom na mjerodavne odredbe Zakona o općem upravnom postupku, Zakona o policiji, Zakona o tajnosti podataka te Pravilnika o tajnosti službenih podataka Ministarstva unutarnjih poslova i Uredbe mjerama informacijske sigurnosti, koji se ne ponavljaju jer su tužitelju poznati pa se na njih pozvao prvostupanjski sud. Naime, prvostupanjsko tijelo u obrazloženju prvostupanjskog rješenja navodi da je nesporno da je cijeli predmetni disciplinski spis (...) označen oznakom „neklasificirano“, a podatak s takvom oznakom se koristi samo u službene svrhe i može biti dostupan isključivo onim fizičkim osobama, tijelima i pravnim osobama koje imaju potrebu korištenja takvog podatka u službene svrhe i radi obavljanja poslova iz njihovog djelokruga, a tek u slučaju eventualnog zahtjeva i potreba suda, koji bi eventualno vodio postupak po privatnom zahtjevu ili tužbi (...), prvostupanjsko tijelo bi relevantnoj instituciji dostavilo traženi podatak.

* dr. sc. Damir Juras, MUP RH, Odjel prvostupanjskog disciplinskog sudovanja u Splitu, viši znanstveni suradnik, viši predavač, Republika Hrvatska.

¹ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09., 110/21.

8. Prema mišljenju prvostupanjskog suda, s kojim mišljenjem je u potpunosti suglasan i ovaj žalbeni Sud, prvostupanjsko je tijelo pravilno zaključilo da je tužitelj mogao pokrenuti sudski postupak po privatnom zahtjevu ili tužbi u kojem slučaju bi prvostupanjsko tijelo u okviru svojih ovlasti dostavilo sudu traženi zapisnik.

9. Kako tužitelj pri podnošenju svoga zahtjeva nije dokazao da bi raspravni zapisnik koristio u svrhu pokrenutog sudskog postupka protiv (...), tuženik je imao osnove za zaključiti da tužitelj u konkretnom slučaju nije dokazao pravni interes za uvid u navedeni raspravni zapisnik niti službenu svrhu za korištenje istog, a niti je dokazao da se u konkretnom slučaju radi o pravu javnosti na informiranje, u kojem slučaju bi bila primjenjiva praksa Europskog suda za ljudska prava na koju se poziva tužitelj.“

Engl.: *Review of a Disciplinary File by a Person Who Is Not a Party to the Proceedings*

DAVOR POSILOVIĆ*

Propust javne objave namjere snimanja na javnome mjestu u kontekstu zakonitosti dokaza

Unatoč tome što je člankom 79. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima, kojim se uređuje snimanje na javnim mjestima, u stavku 3. propisano da policija mora namjeru o snimanju prethodno javno objaviti, propust najave takvog snimanja ne dovodi do nezakonitosti nastale snimke.

Presudom Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske od 5. travnja 2023. broj Ppž-9392/2021, preinačena je prvostupanjska presuda u pravnoj oznaci djela i kazni te se izriče da je okr. A. M. djelom za koje je proglašen krivim, počinio prekršaj iz čl. 39.a st. 1. t. 3. Zakona o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima (Narodne novine, broj 117/03., 71/06., 43/09. 34/11. i 114/22.) tako što je na javnoj površini, dok se nalazio u većoj skupini (50 – 100 ljudi) dvaput zapalio pirotehničko sredstvo.

Odredbom članka 4. st. 1. podstavka 8. Zakona o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima propisano je da se protupravnim ponašanjem smatra paljenje i bacanje pirotehničkih sredstava.

Protiv prvostupanjske presude Općinskog suda u Rijeci od 22. srpnja 2021. broj Pp J-1101/2020-18 kojom je proglašen krivim da je počinio prekršaj iz čl. 39.a st. 1. t. 3. Zakona o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima, okrivljenik A. M. podnio je žalbu zbog bitne povrede odredaba prekršajnog postupka iz čl. 195. st. 1. t. 10. Prekršajnog zakona, navodeći da je „način na koji je ovlašten tužitelj saznao za osobu počinitelja nezakonit“. Okrivljenik obrazlaže da nije razvidno na temelju kojeg zakonskog propisa proizlazi ovlaštenje MUP-a za snimanje površine na kojoj se on nalazio, nadalje, ističe da to ovlaštenje nije moglo biti temeljeno na čl. 16. st. 1. Zakona o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima jer ta zakonska odredba propisuje ovlaštenje za snimanje na prostoru športskog objekta, a on se nije nalazio na prostoru športskog objekta, dok u odnosu na policijsku ovlast za snimanje na javnim mjestima na temelju čl. 79. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima (Narodne novine, broj 76/09., 92/14. i 70/19.) ističe da je stavkom 3. tog Zakona propisano da policija mora namjeru o snimanju javnih mjesta prethodno javno objaviti, a da takva namjera nije javno obavljena za javno mjesto na kojem se tijekom inkriminirane prilike on nalazio.

Odredbama čl. 79. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima propisano je da radi sprječavanja kaznenih djela za koja se progoni po službenoj dužnosti i prekršaja, policija može

* Davor Posilović, univ. spec. crim., policijski službenik za pripremu i provedbu stručnih i znanstvenih istraživanja i novih tehnologija, Policijska akademija „Prvi hrvatski redarstvenik“, Ravnateljstvo policije, Ministarstvo unutarnjih poslova RH.

okupljanja dođe do ugrožavanja života i zdravlja ljudi ili imovine, policija je ovlaštena obaviti audio-video snimanje i fotografiranje javnog skupa. Namjeru snimanja policija mora prethodno javno objaviti.

Snimanje na javnim mjestima provodi se povremeno ili stalno radi sprječavanja počinjenja kaznenih djela ili prekršaja. Javna mjesta na kojima se može provoditi ta ovlast jesu samo ona mjesta koja su namijenjena javnosti (realna javna mjesta). Snimanje i fotografiranje javnih okupljanja poduzima se na temelju postojanja opasnosti od ugrožavanja života, zdravlja ili imovine. Snimanje se provodi na temelju plana osiguranja javnog okupljanja. Snimanje na javnim mjestima mora biti unaprijed objavljeno tako da se građane upozori na to da se prostor snima.¹

Vijeće Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske u presudi ističe da, unatoč tome što je člankom 79. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima kojim se uređuje snimanje na javnim mjestima, u stavku 3. propisano da policija mora namjeru o snimanju prethodno javno objaviti, propust najave takvog snimanja ne dovodi do nezakonitosti nastale snimke. Ovo prije svega zato što odredbama Zakona o policijskim poslovima i ovlastima nije propisano da propust prethodne javne objave namjere snimanja nekog javnog mjesta dovodi do toga da se takva snimka ne može koristiti kao dokaz pa, dakle, nije riječ o *ex lege* nezakonitom dokazu. Osim toga, ne radi se ni o dokazu koji bi bio nezakonit zbog toga što bi bio pribavljen kršenjem nekog Ustavom, zakonom ili međunarodnim pravom zajamčenog prava jer nije riječ o snimanju mjesta koja spadaju u domenu zaštićenih prostora, a ni o mjerama kojima bi se privremeno ograničavala ljudska prava, nego je riječ o snimanju javnog prostora u kojem slučaju nema povrede privatnosti s obzirom na to da se nikako ne zadire u privatnost osoba koje se ondje nalaze.

Podrazumijeva se da je osoba koja se nalazi na javnoj površini prihvatila da njezine postupke mogu opaziti drugi subjekti, kao i mogućnost da ih se tamo snimi, a u ovom prekršajnom postupku nije sporno da se okr. A. M. nalazio na javnoj površini.

To se odnosi na bilo koju vrstu sadržaja koji može biti obuhvaćen, poput činjenice nazočnosti, načina ponašanja, kontakta s određenim osobama ili predmetima verbalnog izražavanja i slično. Dakle, nesporna je dopustivost dokazne ocjene predmetne videosnimke i njezina mogućnost uporabe u dokazne svrhe postoji neovisno o tome postoji li prethodna javna objava namjere snimanja i neovisno o pristanku snimane osobe, jer takvim snimanjem nije povrijeđeno okrivljenikovo pravo na nepovredivost osobnog i obiteljskog života zajamčeno Ustavom, zakonom ili međunarodnim pravom.

Zbog navedenog, DVD snimka koja je pregledana u dokaznom postupku i na kojoj prvostupanjski sud temelji odluku nije nezakonit dokaz, kako to neosnovano tvrdi okrivljenik. Slijedom navedenog, ocijenjeno je da žalba okr. A. M. zbog bitne povrede odredaba prekršajnog postupka nije osnovana.

Presuda Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske
Broj: Ppž-9392/2021 od 5. travnja 2023.

Engl.: *Failure to Publicly Announce the Intent to Record in a Public Place in the Context of the Legality of Evidence*

¹ Gluščić, S., Veić P. (2020). „Zakon o policijskim poslovima i ovlastima“, MUP RH, Zagreb, 2020., str. 150–151.