



О потреби законског регулисања приватног сектора безбедности у Србији

УВОД

Савремени процеси глобализације и урбанизације, затим убрзани развој индустрије и привреде у целини, за последицу имају и промене у конципирању система безбедности, као и актера који у њему делују. Наиме, све више се говори о приватном сектору безбедности, о компанијама које у овом сектору делују, те о препуштању одређених функција, које су до недавно биле искључиви атрибут државне власти, приватној иницијативи и тржишним законитостима.

На брз развој⁵¹ приватног сектора безбедности утицало је свакако више различитих историјских, економских и политичких околности, од којих овде можемо да издвојимо неколико битних фактора. Први фактор представља општи тренд приватизације, који је нарочито постао присутан осамдесетих година ЧЧ века у земљама Западне Европе и Северне Америке, а који карактеришу смањење јавне потрошње и препуштање одређених услуга приватној иницијативи. Другим речима, у питању је поимање и практиковање безбедности које је све више руковођено законима понуде и потражње, односно јачање удела оваквог начина размишљања и деловања, у односу на удео практиковања и схватања безбедности које проистиче из деловања државе када остварује своју заштитну функцију.⁵² Други фактор је последица завршетка Хладног рата, и великих социјалних и економских промена које су наступиле као последица. Наиме, вишак војног, полицијског и обавештајног

50 Шеф Бироа за међународну сарадњу и европске интеграције Министарства унутрашњих послова

51 Према подацима Конфедерације европских безбедносних компанија (CoESC), у 23 земље чланице CoESC послује чак 27.318 приватних безбедносних компанија, које запошљавају преко 1.200.000 људи. <http://www.coess.org/stats.htm>

52 Више: др Љубомир Стајић, «Основи безбедности», Полицијска академија, Београд, 2003. стр 13. и др.

особља посао је потражио у нарастајућем приватном сектору.

Ова околност је довела до промене у понуди на тржишту радне снаге, што је оборило њену цену и олакшало послодавцима проналажење стручних кадрова са специфичним знањима, а који су до тада чинили прилично изоловану тржишну нишу. Поред тога, неконтролисано препуштање судбини вишка особља из безбедносних структура некадашње Источне Европе и СССР-а је истовремено допринело и развоју савремених безбедносних ризика, изазова и претњи, будући да свакако није било довољно простора за њихов ангажман у легалном току привредних активности⁵³.

Дакле, дошло је и до промена у природи претње са којом се суочавају сви актери-државе, грађани и привредни субјекти. Поједини савремени безбедносни изазови, ризици и претње, попут тероризма или техничко-технолошких хаварија, својом неселективним дејством угоржавају најшири круг корисника. Затим, глобализација тржишта и императив сталног усавршавања производа и услуга, суочених са конкуренцијом на светском тржишту, стварају прилике за развој и другух феномена, попут индустријске шпијунаже.

Имајући то у виду, постаје очигледна потреба привредних субјеката да третирају систем обезбеђења имовине и лица као саставни део организације рада и радног процеса. Овај систем мора да обухвати више међусобно повезаних елемената, који сваки за себе, чине комплементарне подсистеме. У питању су подсистеми физичко-техничког обезбеђења, противпожарне и против диверзионе заштите, безбедности и заштите здравља на раду, и др⁵⁴.

Све наведене околности су утицале и на прилике у нашој земљи, условивши тако интензиван развој одређених сегмената приватног сектора безбедности, пре свега када је у питању број ангажоване радне снаге, и број предузећа која се претежно баве физичко-техничким обезбеђењем других привредних субјеката.

Међутим, основи предуслов за изградњу савременог система обезбеђења имовине и лица, поред потребе коју намеће логика тржишног пословања и

53 Више: др Љубомир Стајић, «Основи безбедности», Полицијска академија, Београд, 2003. стр.166

54 Милан Милошевић, «Нормативна (не)решеност приватног обезбеђења лица и имовине у Републици Србији», зборник радова Реформа сектора безбедности у Србији-достигнућа и перспективе, Центар за цивилно војне односе, Београд, 2007.

природа безбедносних ризика, јесте уређеност нормативног оквира за рад „приватног сектора безбедности.

Нормативно уређење укупне области обезбеђивања имовине и лица, односно тзв. физичко-техничке заштите, појављује се тако као нужан и неопходан услов за унапређење рада и пословања великог броја привредних субјеката у Републици Србији. Треба посебно имати у виду чињеницу да је регулисање ове области значајно пре свега за велике привредне субјекте, у оквиру којих се одвија велики број технолошких процеса, као и за оне субјекте који у свакодневном раду баратају са великим количинама готовог новца, попут банака и мењачница. Нарочито је значајно да се адекватни системи заштите имовине и лица успоставе у оним јавним предузећима, чији је рад од виталног значаја за функционисање и рад државе и друштва у целини.

Затим, у нашој стручној јавности, изузетно мало пажње се посвећује ситуацијама у којима може доћи до преливања безбедносних ризика, услед отварања тржишта, придруживања евро-атлантским интеграцијама, и привлачења директних страних инвестиција. Без намере да овде улазимо у детаље, може се једноставно навести да долазак страних предузећа, која представљају (код већине, или барем код значајног броја појединаца) симбол одређене државе или нације, може доћи до става код одређених терористичких групација да напад на такво предузеће у Републици Србији представља «легитимну» мету исто онолико колико и напад у домицилној држави тог привредног субјекта.

Дакле, постоје два значајна момента у сагледавању питања приватног сектора безбедности у овом тренутку у Републици Србији. Први и најважнији је недостатак законске регулативе који би на свеобухватан начин регулисала ову специфичну делатност. Србија је једина држава у региону Југоисточне Европе која није правно уредила пословање приватних безбедносних компанија које у њој послују. Специфичност ових фирми захтева посебан закон који би регулисао њихово пословање. Приватне фирме које пружају услуге безбедности уједно су и привредни субјекти који функционишу по тржишним правилима и актери у сектору безбедности који својим деловањем могу да утичу на повећање и смањење безбедности грађана. Оне употребом средстава принуде могу да угрозе људска права грађана или да потецијално дискриминишу оне који себи не могу да приуште њихове услуге. Овакво осетљиво поље деловања захтева посебно законско решење које би овим фирмама омогућило да слободно учествују у тржишном такмичењу, а да истовремено поштују минимум стандарда и гаранција људских права.

Тренутно не постоји јединствени регистар приватних безбедносних фирми, јер се оне, услед недостатка посебног закона, још увек региструју као и сва друга предузећа у општинама у којима им је седиште. Медији и малобројна истраживања⁵⁵ наводила су на то да приватни безбедносни сектор тренутно запошљава од 20.000 до 60.000 радника, да она у свом поседу имају и до 47.000 комада оружја и да постоји могућност да „обрћу» профит мерен у милионима евра, од којег држава опорезује само део прихода.

Иако је процес приватизације сектора безбедности отпочет још крајем осамдесетих година прошлог века оснивањем првих детективских агенција, он је свој пуни замах добио управо средином деведесетих година прошлог века, у жеку свеопште друштвене кризе. Посебна форма приватизације безбедносних услуга током деведесетих последица је укидања Закона о друштвеној самозаштити 1993. године. Тај Закон је прописивао задатке и одговорности привредних актера у систему безбедности. Фирме које су до тада пословале у оквиру друштвених предузећа наставиле су по инерцији да следе одредбе овог Закона. Проблем је настао, зато што се укидањем друштвене самозаштите појавила празнина у сектору безбедности коју државни актери нису попунили, па је у тај простор дошао приватни капитал. Делујући по захтевима тржишта, а у одсуству законске регулативе, овај се сектор није интегрисао у безбедносни систем Србије.

ОДРЕЂЕЊЕ КЉУЧНИХ ПОЈМОВА

Појам приватног сектора безбедности је далеко шири од појма физичко-техничке заштите. Зато је потребно извршити одређено прецизирање кључних појмова, за потребе лакшег разумевања основне тезе, која говори у прилог потребе нормативног регулисања приватног сектора безбедности, без амбиције да понуђене дефиниције представљају коначно одређен појам, или да имају научно-теоријски значај.

Законска дефиниција приватне безбедности није прихваћена на нивоу Европске уније. Међутим, у националним законским дефиницијама постоје елементи који су заједнички свим државама. Према већини закона, услуге приватне безбедности подразумевају обезбеђивање лица, имовине, организовање пратње превоза новца и драгоцености, постојање центара за надзор, пројектовање, уградњу и одржавање система техничке заштите, као и вођење приватне истраге.

⁵⁵ Приватне безбедносне компаније у Србији -пријатељ или претња?, Центар за цивилно војне односе, Београд, 2008.

Приватна безбедносна компанија може стога бити дефинисана као јасно структурирана и хијерархијски устројена регистрована корпоративна асоцијација, која пружа услуге безбедносног карактера такмичећи се за добијање послова са другим таквим фирмама на тржишту.⁵⁶ Приватне безбедносне компаније можемо поделити на:

1. приватне војне компаније
2. приватне компаније за физичко-техничко обезбеђење, и
3. приватне детективске агенције.

На територији Србије не постоје приватне **војне компаније**⁵⁷. Под тим појмом подразумевамо оне компаније које се баве војним задацима и које имају опрему, обуку, људство и хијерархију сличну војсци. Оне се у последње време често појављују у ратовима у Ираку и у Авганистану, као и у другим конфликтима ниског интензитета, што је редовно било праћено појачаном медијском пажњом.

У Србији су најзаступљеније приватне **фирме за физичко-техничко обезбеђење**, па се у тексту највише пажње посвећује њима. Ове фирме пружају услуге физичког и техничког обезбеђења лица, објеката и имовине. Њихова опрема и обука разликују се од опреме и обуке припадника приватних војних компанија. Већина ових фирми доживела је свој процват уласком страних предузећа на српско тржиште, крајем 2000. године, а њихов најзначајнији клијент постале су стране банке.

Приватне детективске агенције су мање фирме састављене од неколико запослених. Најчешће су регистроване као фирме које се баве потрагом за несталим лицима или пружањем физичког обезбеђења. Међутим, активности ових фирми обухватају и „спасавање од деловања секти” и „проверу верности брачног партнера”. Најчешће их воде бивши полицајци или обавештајци.

Дакле, може се рећи да је пре свега неопходно неоправдано уредити онај сегмент приватног сектора безбедности у коме су актери приватне компаније које се баве пружањем услуга физичког и техничког обезбеђења. Стога

⁵⁶ Исто

⁵⁷ О разлици између приватних војних и приватних безбедносних компанија види шире у: Fred Schreier And Marina Caparini, “Privatising Security: Law, Practice And Governance Of Private Military And Security Companies”, Occasional Paper - №6, Geneva Centre For The Democratic Control Of Armed Forces, Geneva, March 2005.

је неопходно додатно објаснити у чему се заправо састоји услуга које оне пружају.

Физичко-техничка заштита обухвата скуп радњи и мера за одвраћање и спречавање угрожавања безбедности имовине и лица, односно објеката који се штите. Као таква она представља један подистем у широј области обезбеђивања личне и имовинске безбедности деловањем не-државних, тј. приватних или привредних субјеката⁵⁸. Квалитетно физичко-техничко обезбеђење у савременим условима представља важан фактор укупног пословања привредних субјеката, и представља економску категорију, иако не утиче директно на саму продуктивност рада (за разлику од, нпр. заштите безбедности и здравља на раду).

Систем физичко-техничког обезбеђења (ФТО) обухвата низ регулаторних, оперативних, и логистичких (нпр. информативних и едукативних) радњи и мера којима се, између осталог, успоставља:

- организовање вршења послова физичко-техничког обезбеђења
- развој људских ресурса службе физичко-техничког обезбеђења
- опремање потребним средствима и опремом и
- обучавање и стручно оспособљавање запослених.

Истраживање које је спровео Центар за цивилно војне односе, невладина организација из Београда,⁵⁹ показује да у Србији у овој области послује око шест већих компанија, од којих свака броји преко хиљаду запослених. Све ове компаније чланице су Удружења предузећа за ФТО у Привредној комори Србије (ПКС). Удружење је струковног карактера и окупља значајан број ФТО фирми из Србије, те приватне детективске агенције и менаџере сигурности банака.

Ужу област заштите лица и имовине представља и сегмент **против-пожарне заштите**, који обухвата систем мера и активности које се превентивно предузимају ради заштите од пожара (системи за откривање и дојаву пожара, уградња изолационих материјала и си.), али и мере и радње примењене ради отклањања последица пожара и експлозија (комплетирање ватрогас-

58 Види у Милан Милошевић, «Нормативна (не)урешеност приватног обезбеђења лица и имовине у Републици Србији», зборник радова Реформа сектора безбедности у Србији-достигнућа и перспективе, Центар за цивилно војне односе, Београд, 2007.

59 Приватне безбедносне компаније у Србији -пријатељ или претња?, Центар за цивилно војне односе, Београд, 2008.

них справа и опреме, едукација кадрова за стручне противпожарне послове и др.). С тим у вези, посебно треба нагласити да између физичко-техничког обезбеђења и заштите од пожара постоје ближе унутрашње везе и преплитања, које се нарочито испољавају у практичном поступању.

Наиме, физичко-техничко обезбеђење састоји се како од **физичког обезбеђења** (које спроводе наоружана и обучена лица, евентуално уз помоћ дресираних паса и сл.), тако и од **техничке заштите објеката** која подразумева употребу интерне телевизије (тзв. систем затвореног круга), употребу противпровалних и дојавних система, коришћење специјалних рендгена и детектора за откривање оружја и експлозива, одржавање веза посебне намене (телефонијом и радио везом) и сл. Међутим, извршиоци обезбеђења приликом обављања послова из свог делокруга рада користе опрему и средства противпожарне заштите (нпр. системе за откривање и дојаву пожара), јер и иначе у пракси већину послова заштите од пожара и експлозија обављају радници физичко-техничког обезбеђења уз положен одговарајући испит⁶⁰.

НОРМАТИВНИ ОКВИР ДЕЛАТНОСТИ ОБЕЗБЕДЕЊЕ ЛИЦА И ИМОВИНЕ

Моментом ступања на снагу Закона о престанку важења одређених закона и других прописа⁶¹ престао је да важи и Закон о систему друштвене самозаштите Републике Србије из 1986. године. Њиме је, између осталог, било уређено и питање физичког и техничког обезбеђења објеката и друге имовине које треба да врше организације удруженог рада и други самоуправни органи. У периоду од укидања Закона до данас, наше друштво је прешло на тржишну економију, уз стално јачање приватне својине на рачун свих других својинских облика.

У правном систему Републике Србије остала су до данас правно неуређена (осим у делу који се односи на поседовање, држање и ношење оружја и муниције) кључна питања која се односе на специфичности обављања делатности обезбеђивања лица и имовине.

Полазећи од тога, неопходно је хитно доношење одговарајућег посебног закона, који би био примерен правном систему Републике Србије, који би

⁶⁰ Vidi u Milan Milošević, «Normativna (ne)urešenost privatnog obezbeđenja lica i imovine u Republici Srbiji», zbornik radova Reforma sektora bezbednosti u Srbiji-dostignuća i perspektive, Centar za civilno vojne odnose, Beograd, 2007.

⁶¹ “Службени гласник Републике Србије”, број 18/93

био у складу са примерима добре праксе из земаља чланица ЕУ, а којим би били уређени начин, обим и услови обављања ових делатности. Тиме би надлежни органи државе, пре свега Министарство унутрашњих послова, али и други, могли много квалитетније да контролишу њихов рад. То подједнако важи и за одговарајуће подзаконске нормативне акте у овој области, а посебно за оне којима би се уредила основна питања, попут услова и начину спровођења физичког и техничког обезбеђења, оспособљавања радника запослених на овим пословима, програму и начину полагања стручног испита за вршење обезбеђења лица и имовине, садржају и начину вођења евиденција из области заштите лица и имовине, затим условима обављања послова пратњи и обезбеђења новца и других вредности и друго.

Према томе, целокупна активност обезбеђивања лица и имовине обавља се на основу две групе нормативних аката⁶². Прву групу сачињавају екстерни правни акти, тј. општи прописи садржани у законима, правилницима и наредбама надлежних органа и стручних установа, донетим у оквирима законских овлашћења. Другу групу нормативних аката, битних за конкретно обављање послова и задатака физичког и техничког обезбеђивања лица, имовине и објеката, чине поједини интерни правни акти (статут привредног друштва, правилник о раду службе физичко-техничког обезбеђења, одлука о пословној тајни, процедуре рада службе физичког обезбеђења, одређене наредбе, радни налози и слично). У том смислу, на основу одговарајућег закона морају бити донети *општи интерни акти* привредног друштва (статут, правилник, правило, стратегија и др.), који ће даље бити разрађивани *појединачним интерним актима*⁶³.

У условима у којима не постоји један закон који би свеобухватно, садржајно и прецизно уредио целокупан сектор приватне безбедности, рад компанија из овог сектора нормативно је уређен у више различитих закона. Процедура и услови за регистровање ових предузећа сед не разликују од процедура и услова потребних за регистровање било ког другог привредног субјекта. Ове компаније региструју се нивоу општина, а дозволе за набављање и држање оружја издаје територијално надлежна полицијска управа МУП-а РС. Ниједна институција у држави нема централну евиденцију ових предузећа. Тачан увид у то које све приватне компаније пружају безбедносне услуге у Србији представља основни предуслов за успостављање целовите и ефикасне контроле над овим сектором.

62 Милан Милошевић, «Нормативна (не)урешеност приватног обезбеђења лица и имовине у Републици Србији», зборник радова Реформа сектора безбедности у Србији-достигнућа и перспективе, Центар за цивилно војне односе, Београд, 2007

63 Исто

Наиме, управо је питање контроле рада овог сектора кључно питање, на који нова законска решења морају дати недвосмислен одговор. То се односи како на условно речено, претходну контролу кроз систем добијања лиценци, затим кроз процедуру предвиђену за добијање одговарајућих дозвола за лично наоружање, тако и на накнадну контролу, кроз инспекцијски надзор над радом ових привредних субјеката.

УПОРЕДНА АНАЛИЗА ДОСТУПНИХ ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ПРИВАТНОМ СЕКТОРУ БЕЗБЕДНОСТИ У СРБИЈИ

Србија је једина земља у региону Југоисточне Европе која није правно уредила свој приватни сектор безбедности, иако у њој послује велики број компанија које пружају услуге обезбеђења.

У већини држава које су нормативно уредиле област приватне безбедности, централно место у контроли овог сектора заузима систем лиценцирања. Лиценцирањем се одређује ко издаје и ко одузима дозволе за рад приватних субјеката који пружају безбедносне услуге, за који временски период се оне издају, те којим се пословима компаније могу бавити.

Такође, лиценцирањем се одређују услови које нека приватна компанија мора испунити (нпр. стручна оспособљеност запослених) како би могла да стекне дозволу за пружање безбедносних услуга.

Можемо рећи да постоје два главна модела лиценцирања⁶⁴ – први, по коме дозволе за рад издаје и одузима Министарство унутрашњих послова и други, по коме то право припада струковном удружењу приватних безбедносних компанија. Први систем подразумева већи степен контроле рада од стране државних институција, као и већи степен одговорности, јер је МУП за свој рад одговоран Влади и Скупштини. Међутим, мана овог модела је то што он може довести до појаве нелојалне конкуренције. Наиме, полиција у Србији има право да пружа услуге попут било које приватне безбедносне компаније (нпр. обезбеђење транспорта новца) и да на тај начин стиче профит.

64 Постоје и решења која би била између ова два модела, по којима послови повезани са процесом лиценцирања не би искључиво припадали само једном од поменутих субјеката. Рецимо, дозволу за рад би издавао МУП, док би приватни сектор безбедности имао право да самостално спроводи обуку запослених, било централизовано посредством свог струковног удружења, било тако што би свака компанија имала право да ову обуку самостално организује. Опширније: Приватне безбедносне компаније у Србији -пријатељ или претња?, Центар за цивилно војне односе, Београд, 2008.

У случају када МУП издаје дозволе за рад овим предузећима, постоји теоријска могућност да полиција искористи то право како би елиминисала конкуренцију и евентуално заузела монополски положај на тржишту. Наравно, суштински проблем је у томе што грађани Србије не плаћају порезе и друга давања да би МУП стицао профит на тржишту безбедносних услуга, већ да би се старао о јавној безбедности. Наступајући на тржишту као и други привредни субјекти, МУП преусмерава своје људске, материјалне и финансијске ресурсе који онда не могу бити употребљени за оне сврхе за које су грађани издвојили новац.

Једини излаз из ове ситуације био би да полицији буде забрањено то да пружа услуге које обављају привредни субјекти или да оне буду сведене на ограничен број случајева (у литератури се наводи пример да полиција обезбеђује само транспорт новца за Народну банку Србије).

Према другом моделу, приватни сектор безбедности има виши степен аутономије приликом регулисања свог рада. По њему, ове компаније би морале да буду чланице струковног удружења, које би имало право да издаје и одузима дозволе за рад, те да спроводи стручне обуке за рад у приватном сектору безбедности.

Избор одговарајућег модела ће вероватно пре бити последица стицаја различитих околности дневно-политичког карактера, које буду владале у тренутку када ова област дође на дневни ред Народне скупштине, пре него последица стратешког опредељења у погледу жељеног правца развоја приватног сектора безбедности у нашој земљи.

Међутим, нека нам буде дозвољено да изнесемо лично мишљење. У досадашњем току реформи у Србији, пречесто смо се сусретали са различитим, оправданим или мање оправданим, разлозима за ограничавање слободе тржишног понашања, заштите конкуренције и спречавања монопола. Утолико сматрамо да решење које би подразумевало да један актер који и сам делује на тржишту пружања безбедносних услуга, има овлашћење да одређује ко ће, поред њега, добити улазницу за наступ на истом тржишту, није добро.

У складу са таквим опредељењем, МУП би издавао дозволе за рад овим предузећима само у случају да сам истовремено нема могућност да пружа услуге на тржишту.

У супротном, право издавања дозвола за рад у сектору приватне безбедности требало би дати струковном удружењу, а спровођење стручног усавршавања децентрализовати. МУП би у овом случају само спроводио безбедносне провере кандидата који ће радити у овој области и вршио инспекцијски надзор примене закона. Инспекцијом би био обављан надзор над извршавањем прописа који се односе на подручје делатности обезбеђења, а нарочито би била вршена провера статусних и стручних послова, као и провера да ли има лац лиценце поседује евиденцију и какав је њен садржај, а били би утврђивани и прекршаји у обављању делатности обезбеђења. Инспектори би, на пример, проверавали и то дали постоје лиценце и легитимације за вршење послова обезбеђења, докази о испуњавању услова за добијање лиценце за обављање послова обезбеђења, ношење и чување ватреног оружја, докази о обавештавању надлежног органа о кривичном делу, докази о обавештавању полиције о употреби средстава принуде, итд.

Инспектори који би били задужени за делатност обезбеђења имали би право да, уколико утврде постојање недостатака и неправилности у раду предузећа, наложе рокове за њихово уклањања, предложи привремено или трајно одузимање лиценце телу надлежном за њено издавање, те да надлежном органу поднесу пријаву за кривична дела која се гоне по службеној дужности.

Први покушај да ова област буде правно уређена учињен је још 2003. године када је предлог Закона, који је дало Министарство унутрашњих послова, као надлежно за регулисање ове области, био у парламентарној процедури. Тренутно поред овог постоје још три модела закона о приватној делатности обезбеђења. Два нацрта припремиле су организације цивилног друштва: Модел закона о приватној делатности обезбеђења (Центар за цивилно-војне односе, 2006) и Нацрт закона о приватној делатности обезбеђења лица и имовине и детективској делатности (LEX, 2006). Један је припремило професионално удружење које окупља приватне фирме за обезбеђење - Нацрт закона о приватном обезбеђењу лица и имовине (Одбор Удружења предузећа за физичко-техничко обезбеђење при Привредној комори Србије, 2006).

У даљем тексту представимо и упоредити главна решења сва четири постојећа модела закона о овој области.

Посао физичко-техничке заштите је до 1993. године био уређен Законом о систему друштвене самозаштите Републике Србије. Овај Закон подразумевао је обавезну полицијску контролу (провера постојања кривичног до-

сијеа) и проверу психофизичких способности чувара пре издавања дозволе за рад. Тренутно је оснивање агенција за обезбеђење регулисано Законом о предузећима, према коме је за оснивање агенције довољно имати оснивачки капитал, канцеларију, регистрован телефон и најмање једног запосленог радника. Како Законом није предвиђено постојање категорије предузећа за обезбеђење, тако је већина фирми регистрована за неку другу примарну делатност. То значи да неко, на пример, може имати регистровану самопослугу, а вршити делатност обезбеђења⁶⁵.

Према поменутиим моделима закона, под пословима приватне делатности обезбеђења подразумевају се: заштита лица, заштита имовине, превоз и заштита новчаних и других пошилики, заштита јавних скупова, управљање надзорним центром, планирање, пројектовање и уградња система техничке заштите. У LEX предлогу, поред ових делатности, предвиђене су и детективска и самозаштитна делатност. У свим моделима предвиђено је да је за вршење ових делатности потребно добити лиценцу. Према моделима које су дали Удружење и LEX, лиценце за рад издаје Удружење, односно Заштитно-безбедносна комора која је део Привредне коморе, док по моделу ЦЦВО и МУП те лиценце издаје МУП.

Сви модели, осим модела који је дао МУП, предвиђају да лиценца буде издата на неодређено време и да може бити одузета под одређеним условима, који се утврђују надзором рада агенција. У Нацрту МУП предвиђено је ограничено трајање лиценце. Лиценца за правна лица траје пет година, а за запослене три године. Свакако да се ћини примеренијим решење по коме је лиценца издавана на одређено време, јер се тако редовно ревидирају рад и услови под којима ове компаније послују, те задржавају они стандарди који су постојали на почетку њиховог рада.

Предвиђено је, сем у предлогу који је дао МУП, и то да у Србији делатност обезбеђења могу обављати, под условом да постоји реципроцитет, страна правна и физичка лица. Ово је свакако добро решење, имајући у виду да би пословање страних фирми на домаћем тржишту довело би до постојања конкуренције, а тиме и до бољег квалитета услуга по нижим ценама.

Лиценца по моделу који предлаже ЦЦВО може бити издата и удружењима пензионисаних припадника МУП и Војске Србије.. Међутим, лоша страна

⁶⁵ Приватне безбедносне компаније у Србији -пријатељ или претња?, Центар за цивилно војне односе, Београд, 2008.

оваквог решење последица је пре свега јаким персоналних веза које постоје између ових лица и лица запослених у државним структурама, што може довести до нелојалне конкуренције на тржишту. У многим европским државама, на пример у Белгији, полицајац не може радити послове обезбеђења пет година након што му је служба у полицији престала. Разлог за то је тај што полицајац има оперативне везе, односно што познаје људе на царини, инспекторе у различитим областима, итд, чиме може остварити предност у односу на конкуренцију.

У свим моделима закона предвиђени су одређени **услови** за запослење у агенцији за приватно обезбеђење:

- адекватна стручна спрема,
- савладавање програма стручног усавршавања,
- непостојање ометања јавног реда (да лице није осуђивано за кривична дела и прекршаје са елементима насиља),
- држављанство Републике Србије, и
- општа здравствена способност.

Заефикасан рад ових агенција нарочито је важна **обука запослених**. Сви модели, сем модела који је дао МУП, предвиђају да програме и начин стручног оспособљавања прописује министар унутрашњих послова, а на предлог Удружења.

Програми се састоје од општег и посебног дела, при чему се први односи на заједничку обуку за све делатности обезбеђења, а други на појединачне услуге обезбеђења. Предлог који је дао МУП доста широко одређује организовање обуке и прописује да обуку спроводи надлежни орган, предузеће или друга организација која испуњава прописане услове.

Употреба средстава принуде представља један од најосетљивијих аспеката рада ових агенција. Тренутно важећи правни основ у Републици Србији за употребу силе указује да је она дозвољена у нужној одбрани и крајњој нужди, под условима које предвиђа Кривични законик и у случају самопомоћи, како предвиђа Закон о облигационим односима. Овај основ је задржан и у Нацрту који је дао МУП, али није даље прецизиран. У осталим моделима закона прописан је **општи принцип сразмерности и законитости** приликом примене свих мера које подразумевају употребу силе и ограничавање људских права

грађана. Ове мере морају бити употребљене сразмерно законитом циљу њихове употребе, тако да нико не сме бити подвргнут мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању.

Онај ко врши обезбеђење дужан је да примени ону меру која је најмање штетна. Онај ко поседује лиценцу мора о томе обавестити полицију у року од 24 сата након што је применио било коју меру. Смисао овог поступка је у томе да буде испитано да ли постоји кривична одговорност радника обезбеђења, односно да ли је дошло до прекорачења граница нужне одбране или крајње нужде.

Према предложеним нацртима, онај ко врши обезбеђење може носити ватрено оружје у складу са Законом о оружју и муницији. Предвиђено је да у погледу броја оружја постоји ограничење за агенције – оружје може носити највише једна половина запослених, у циљу спречавања стварање малих приватних војски. Према Закону о оружју и муницији, агенције морају водити евиденције о оружју и муницији физичког обезбеђења. Употреба оружја дозвољена је само у случају када живот људи не може другачије бити заштићен или у случају када је потребно одбити непосредни противправни напад којим је угрожен живот оног ко врши обезбеђење или живот лица које је под заштитом. Предвиђено је да је онај који поседује лиценцу дужан да води евиденцију употребе ватреног оружја. То није назначено само у моделу који је дао ЦЦВО, што представља лоше решење, јер отежава контролу рада агенција.

Када је у питању употреба техничких средстава, три од четири модела искључују могућност тајног снимања. У њима се захтева да област која је под видео надзором мора бити обележена видним упозорењем да на том простору постоји видео надзор.

Што се тиче чувања података, Нацрт који је дао МУП прописује само то да послове обезбеђења треба обављати у складу са одредбама о заштити података о личности, што представља логично решење са аспекта нормативне технике. Једини проблем је у томе што предлог новог, савременог Закона о заштити личних још увек чека на усвајање у Скупштини Србије.

Законом морају бити уређени и односи јавног и приватног сектора безбедности. У овим моделима предвиђено је да они који имају лиценцу не могу

закључивати уговоре о вршењу послова или вршити послове за које су законом овлашћени полиција, војна полиција, службе безбедности или правосудни органи. У моделу који је предложио ЦЦВО су као пример оваквих делатности наведени и прогон извршилаца кривичних дела, утеривање дугова и др.

Такође, према овом моделу они не могу вршити ни послове за домаће и стране државне безбедносно-информативне агенције. Овим решењем њима је остављен простор да закључују уговоре са другим државним институцијама и да обављају послове као што је, на пример, преношење новца за Народну банку Србије.

Према предложеним решењима, прописано је да агенција треба да сарађује са полицијом тако што ће је обавештавати о свим сазнањима која указују на кривично дело, починиоца кривичног дела или на предмете којима је учињено кривично дело, као и о сазнањима која указују на прекршаје јавног реда са елементима насиља. Такође, предвиђено је да приликом примене мере задржавања или ограничења кретања, задржано лице мора бити предато полицији најкасније у року од два сата, чиме се спречава евентуално малтретирање грађана. За кршење ових одредби предвиђене су новчане казне.

У сва четири модела предвиђено је да МУП врши надзор над радом ових агенција. Удружење је дужно да овом Министарству једном годишње подноси извештај о финансијском пословању. Инспекцијски надзор обављали би инспектори задужени за делатност обезбеђења, који би били у саставу МУП. Њима би био дозвољен увид у податке из евиденција, што би им омогућавало да врше надзор. Инспектор би имао право и дужност да Министарству предложи привремено, односно трајно одузимање дозволе за рад (моделу ЦЦВО и LEX). По моделу који је предложило Удружење, тај предлог се подноси Удружењу.

На крају можемо закључити да су сви модели мање или више слични. Модели које су сачиниле две невладине организације уређени до детаља. Чак су унете и неке сувишне одредбе, односно одредбе које већ постоје у неким другим законима или које би тек требало унети у подзаконске акте, јер превише оптерећују текст закона. Ипак, овакво уређење спречава могућност да каснија регулатива МУП буде у супротности са законом или да његове одредбе буду тумачене на неодговарајући начин. Од наведених модела, модел Удружења се највише разликује када је реч о овлашћењу за издавање

лиценци, што је вероватно израз њиховог парцијалног (и наравно легитимног) интереса. Такође, у остала три модела, за разлику од Нацрта који је дао МУП, значајан број одредаба посвећен је и унутрашњој организацији и регулисању надлежности Коморе, односно Удружења.

ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ И ИСКУСТВА

У складу са прокламованим опредељењем државе за чланство у ЕУ, неопходан је развој националне регулативе заснован на принципима правне државе, политичког и својинског плурализма и тржишне економије. Дакле, потребно је да законодавства најразвијенијих држава чланица Европске уније буду преузимана и уподобљивана примерено нашим условима и традицији. Основни предуслов за остваривање такве државне политике представља усаглашавање нашег правног система са правним стандардима земаља Европске уније.

У том смислу, у будући Закон о приватном обезбеђењу лица и имовине треба инкорпорисати решења заступљена у законодавству земаља из блиског окружења, са којима имамо сличну правну и амминистративну традицију, наслеђе и праксу, од којих су неке већ и пуноправни чланови Европске уније (Словенија) или томе теже (нпр. БиХ, Хрватска, Македонија). Међутим, пажњу треба посветити и конкретним решењима садржаним у прописима оних земаља које имају развијене стандарде у овој области (Велика Британија, Немачка, Шпанија).

Тренутно се на нивоу Европске уније не одвија процес хармонизације законодавства када је приватни сектор безбедности у питању. Постојећа Конфедерација Европских безбедносних служби⁶⁶ (CoESS) промовише минималне услове за рад приватних безбедносних компанија на европском нивоу. Такође, постоји и Правило службе за приватни сектор безбедности (Code of Conduct), које треба да допринесе подизању стандарда услуга које ове компаније пружају, као и да гарантује висок ниво професионалне етике у поступању запослених у овом сектору. Међутим, и поред ових покушаја «меке» хармонизације регулативе у овој области, значајне разлике у националном законодавству и даље постоје.

Значајно је истаћи да ипак постоји релативно развијен систем прецедената у европском праву, насталих на основу активности Европске комисије, која је више пута покретала питања поштовања општих начела јединственог евро-

66 Confederation of European Security Services, <http://www.coess.eu/>

пског тржишта, попут слободе пружања услуга, настањења или слободе кретања, у националним законодавствима појединих држава чланица приликом регулисања приватног сектора безбедности. Тако је Европски суд правде, кроз низ одлука, установио своју надлежност над материјом везаном и за приватни сектор безбедности, будући да као сегмент привредног сектора потпада под регулисање јединственог (унутрашњег) тржишта ЕУ.

Што се тиче Савета Европе, ова паневропска организација се није посебно бавила специфичним питањима приватног сектора безбедности, али је Савет Европе ипак усвојио низ конвенција и препорука релевантних и за функционисање приватних безбедносних компанија. Ради се пре свега о конвенцијама и препорукама које се односе на заштиту људских права и владавину права у државама чланицама. Ту се пре свега мисли на Европску конвенцију о људским правима, и на чланове који се односе на забрану тортуре, нечовечног или понижавајућег поступања, праву на приватност, праву на слободу и безбедност, забрану дискриминације, и сл, затим на Конвенцију о заштити појединаца у вези аутоматске обраде личних података, затим Препоруке о потреби хармонизације националне регулативе која се односи на оружје, и друго.⁶⁷

Приватне безбедносне компаније пружају веома широк списак услуга на европском тржишту, када је у питању обезбеђење објеката, укључујући и нуклеарна постројења (нпр. у Немачкој и Румунији), војних постројења (нпр. Аустрија, Естојина и Немачка), аеродрома (Аустрија, Немачка, Румунија, УК, Шведска, Холандија, Грчка, Француска), лука (Бугарска, Холандија), па чак и парламената (Румунија, Бугарска). Затим, ове компаније обезбеђују транспорт новца и других драгоцености, пружају услуге обезбеђења лица, итд. Њихова тачна улога у конкретној држави зависи од великог броја фактора, те је стога и искуство у правном регулисању доста различито. Такође, варирају и модели успостављених односа између ових предузећа и јавног сектора безбедности.

Овај однос је потенцијално оптерећен бројним изазовима. Због тога се често у националним законима постављају ограничења у погледу преласка из једног сектора у други. Нпр. У Белгији, Грчкој и Португалу није дозвољено запошљавање у приватној безбедносној компанији лица које је у претходних 5 година било запослено у полицији или службама безбедности. Опет, у државама које имају потребу да смање број запослених у јавном сектору безбедности, оваква одредба је сувише рестриктивна.

67 Детаљније: Hans Born, Marina Caparini, and Eden Cole *Regulating Private Security in Europe: Status and Prospects*, Geneva centre for the democratic control of armed forces (DCAF), Policy paper – №20, 2007.

Различити су и модели надзора над приватним сектором безбедности. У Грчкој, Данској, Мађарској и Словачкој, потпадају под надлежност локалне полиције, а у Немачкој, Италији, и Шведској, надлежне су локалне власти. У Луксембургу, надлежно је Министарство правде, а у Ирској и Великој Британији надлежно је посебно тело формирано са циљем да обезбеди надзор над приватним сектором безбедности.

Већина земаља ЕУ има прописане минималне услове за запошљавање кадрова у овим компанијама, пре свега када је у питању потреба да нису били кривично гоњени, мада овај услов не постоји нпр. у Немачкој или Чешкој. Што се тиче других минималних услова, негде се захтева одређени узраст, држављанство, радно искуство, или друго. Такође, различите су и институције које врше безбедносне провере ових лица, (па их тако у Холандији обављају сама предузећа која их запошљавају), као и учесталост ових провера (нпр. редовно једном годишње у Шведској).

Не постоји уједначен приступ ни када је у питању обука запослених, као предуслов за рад у приватним безбедносним компанијама. У Шпанији обавезан програм и ниво обуке прописује министарство унутрашњих послова, док је у Италији то интерна ствар самог предузећа. У Данској се потребан фонд часова креће између 111 и 240 часова, док се у Француској захтева само 32. У Немачкој постоји обавезан курс за особље на оперативним пословима у трајању од најмање 40 часова, који спроводи Привредна комора.

У практично свим државама ЕУ постоји обавезан вид идентификације лица запослених у приватним безбедносним компанијама, у виду исправа или униформе.

Веће разлике постоје када је поседовање личног наоружања у питању. Тако је запосленима у приватном сектору безбедности у Ирској, Великој Британији, Данској, Француској и Холандији забрањено поседовање ватреног оружја, док је у осталим државама ЕУ дозвољено. Међутим, и у тим државама постоје велике разлике у погледу услова за поседовање ватреног оружја, као и врсти оружја за који се може добити дозвола.

Постоје велике разлике и у погледу права запослених у овим предузећима за врше заплена и лишавања слободе лица. Тако, у Грчкој, Словачкој, Словенији и Пољској имају право ограниченог претреса и заплена само на аеродромима, док у Француској, Холандији, Немачкој, итд. Немају таква права и изједначени су у том смислу са осталим грађанима. Литванија, Естонија и Летонија, с друге стране, дозвољавају и лишавања слободе лица, под одређеним условима.

Приватне безбедносне компаније представљају веома специфичне субјекте који делују на тржишту ради стицања профита. С једне стране, тиме што пружају безбедносне услуге својим клијентима оне значајно утичу на државну, јавну и људску (не)безбедност, те је неопходно да буду под контролом државних институција. С друге стране, оне су и привредни субјекти, који теже стицању и увећању профита на тржишту безбедносних услуга, те би мешање државе у њихово пословање могло да бити окарактерисано и као ограничавање слободе предузетништва. „Противречна“ природа овог феномена указује нам на то да није лако одредити колико би држава требало да се меша у рад ПБК, те којим би механизмима то било реализовано у пракси.

Такође, ова област није била предмет хармонизације у процесу европских интеграција, али се сматра да потпада под општу регулативу јединственог унутрашњег тржиста ЕУ. Национална законодавства земаља чланица Европске уније и Савета Европе се знатно разликују, чак и у погледу кључних института.

Начелно, може се рећи да би идеално решење у погледу нормирања приватног сектора безбедности подразумевало постојање посебног правног акта законске снаге, који би поставио јасне стандарде и обавезујући оквир за деловање приватних безбедносних компанија. Важно је и постојање струковног удружења, који има могућност изградње допунских елемената правног оквира, у циљу обезбеђења динамичног развоја, али и професионалне етике и одговорности. Држава мора да се јасно определи да ли ће поверити струковном удружењу, или ће да задржи за себе, право издавања лиценци, спровођење безбедносних провера, право вршења надзора, обављање редовне контроле, система годишњих извештаја, механизма решавања притужби, и друго. Затим, потребно је развити систем тренинга и обуке, донети одлуке у погледу врсте и количине ватреног наоружања за које је могуће добити одговарајуће доволе, успоставити јасне односе са јавним сектором безбедности, пре свега са полицијом, али и са надлежним парламентарним одбором, омбудсманом, и другим демократским институцијама. Морају постојати нарочито строга и невосмислена правна правила у погледу заштите гарантованих људских права и слобода, која би деловањем приватних безбедносних компанија, могла бити угрожена.

Анализирани модели и законски предлози који тренутно постоје у Републи-

ци Србији, могу да послуже као добар основ за израду савременог прописа из ове области, који би инкорпорирао потребе тржишта у нашој земљи, ускладио рад приватног сектора безбедности са европским стандардима, ма како флуидни они могу на први поглед да делују, и регулисао ову област на начин који би дорпинео општој, јавној безбедности.

На крају, може се констатовати да је питање нормативног регулисања приватног сектора безбедности у Републици Србији незаслужено изостављено са листе приоритетних законских пројеката. Поготово је нејасно због чека је нацрт закона који је 2003. године био сачињен од стране Министарства унутрашњих послова, повучен из скупштинске процедуре. Само оне земље које имају изузетно чврсте механизме и регулаторне оквире који утређују тржишну утакмицу, као и дуго искуство у функционисању парламентарне демократије, могу себи да дозволе луксуз да питања рада приватног сектора безбедности препусте општим прописима, и професионалним удружењима.

Србију је тешко препознати као такву државу, те стога остаје да се, као грађани заинтересовани за личну безбедносну једначину, али и потенцијални предузетници или потрошачи на тржишту безбедносних услуга, надамо да ће се у најскорије време, одговарајући пропис наћи на (већ пребукираном) дневном реду Народне скупштине Републике Србије.

ЛИТЕРАТУРА

1. Модел закона о приватној делатности обезбеђења, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2006.
2. Нацрт закона о приватној делатности обезбеђења лица и имовине и детективској делатности, Лига експерата-LEX, Београд, 2006.
3. Нацрт закона о приватном обезбеђењу лица и имовине, Одбор Удружења предузећа за физичко-техничко обетбеђење при Привредној комори Србије, Београд, 2006.
4. Нацрт закона о физичко-техничком обезбеђивању, МУП, Београд, 2002.
5. Alan Bryden and Marina Caparini, *Private actors and security governance*, DCAF, Geneva, 2006
6. Fred Schreier And Marina Caparini, "Privatising Security: Law, Practice And Governance Of Private Military And Security Companies", *Occasional Paper - №6, DCAF, Geneva, March 2005*

-
7. Богољуб Милосављевић, „Модел закона о приватној делатности обезбеђења“, *Безбедност Западног Балкана*, 1/2006, ЦЦВО, Београд
 8. Унијат Јелена, „Сива зона безбедности“, *Безбедност Западног Балкана* 4/2007, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2007
 9. Унијат Јелена, «Ка законском уређењу приватног сектора безбедности у Србији», *Ревизија за безбедност*, бр. 6, јун 2008.
 10. “Panoramic Overview of Security Industry in the 25 Member States of the European Union”, *CoESS/UNI-Europa*, 2004. Доступно: www.coess.org
 11. Приватне безбедносне компаније у Србији -пријатељ или претња?, Центар за цивилно војне односе, Београд, 2008.
 12. Милан Милошевић, «Нормативна (не)уређеност приватног обезбеђења лица и имовине у Републици Србији», зборник радова Реформа сектора безбедности у Србији-достигнућа и перспективе, Центар за цивилно војне односе, Београд, 2007.
 13. Милован Лакушић, «Место предузећа за физичко-техничко обезбеђење у реформи сектора безбедности» зборник радова Реформа сектора безбедности у Србији-достигнућа и перспективе, Центар за цивилно војне односе, Београд, 2007.
 14. Hans Born, Marina Caparin and Eden Cole: “Regulating Private Security in Europe: Status and Prospects, Geneva centre for the democratic control of armed forces (DCAF), Policy paper – №20, 2007.