



CENTAR ZA EVROATLANTSKE STUDIJE - CEAS

napredak, posvećenost, uticaj

U KORAK SA PRIVATNIM SEKTOROM BEZBEDNOSTI

REGULISAN PRIVATNI SEKTOR BEZBEDNOSTI:
BEZBEDNIJI ŽIVOT GRAĐANA



IZVEŠTAJ CENTRA ZA EVROATLANTSKE STUDIJE
NOVEMBAR 2013.

Realizaciju projekta finansijski je podržala ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu



NORWEGIAN EMBASSY

www.norveska.org.rs

„Ova oblast je bila neregulisana i vreme je da Srbija dobije zakon koji će celovito da je uredi. Želimo privatni sektor obezbeđenja koji će sarađivati sa državnim, kao što je to praksa i u svetu. To podrazumeva licenciranje ljudi koji će raditi ovaj posao.“

**Ivica Dačić, premijer i ministar unutrašnjih poslova
Republike Srbije, jun 2013.**

SADRŽAJ

UVOD	05
CILJ I METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA	05
KRATAK PREGLED RAZVOJA PRIVATNOG SEKTORA BEZBEDNOSTI U SVETU	07
REGULACIJA RADA I TRŽIŠTA PRIVATNE INDUSTRIJE BEZBEDNOSTI	14
PRISTUP UN-A REGULISANJU TRŽIŠTA PRIVATNOG SEKTORA BEZBEDNOSTI	15
KONTEKST EU	15
PREGLED PREPORUKA I PRIMERA DOBRE PRAKSE	19
MONTREUX DOKUMENT (MONTREUX DOCUMENT)	19
KONFEDERACIJA EVROPSKIH BEZBEDNOSNIH SLUŽBI (CONFEDERATION OF EUROPEAN SECURITY SERVICES)	20
MEĐUNARODNO PRAVILO SLUŽBE ZA PRIVATNI SEKTOR BEZBEDNOSTI (INTERNATIONAL CODE OF CONDUCT FOR PRIVATE SECURITY SERVICE PROVIDERS - ICoC)	21
EVROPSKI PRAVNI OKVIR	21
ZAGOVARANJE USVAJANJA ZAKONA	22
PROBLEM SUKOPA INTERESA	23
LICENCIRANJE	25
BEZBEDNOSNE PROVERE I ZAŠTITA PODATAKA	25
PROBLEM JAVNIH NABAVKI USLUGA PRIVATNOG SEKTORA BEZBEDNOSTI	25
UPRAVLJANJE OSIGURANIM RIZICIMA I KVALITET USLUGA PRIVATNOG SEKTORA BEZBEDNOSTI	25
ANALIZA PREDLOGA ZAKONA O PRIVATNOM OBEZBEĐENJU	31
I UVODNE ODREDBE	32
II OBAVEZNO OBEZBEĐENI OBJEKTI	32
III POSLOVI PRIVATNOG OBEZBEĐENJA	32
IV LICENCE ZA VRŠENJE POSLOVA PRIVATNOG OBEZBEĐENJA	33
V NAČIN VRŠENJA POSLOVA PRIVATNOG OBEZBEĐENJA	34
VI OVLAŠĆENJA SLUŽBENIKA OBEZBEĐENJA	36
VII OZNAČAVANJE I PREDSTAVLJANJE	37
VIII EVIDENCIJE	37
IX ZAŠTITA PODATAKA	38
X NADZOR	39
XI KAZNENE ODREDBE	39
XII PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE	40
OBRAZLOŽENJE	41
FINANSIJSKA SREDSTVA POTREBNA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA	41
RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA PO HITNOM POSTUPKU	41

PRESEK STANJA U PRIVATNOM SEKTORU BEZBEDNOSTI U SRBIJI	42
PREGLED ZAKONA I PROPISA POVEZANIH SA PRIVATNOM SEKTOROM BEZBEDNOSTI	47
ZAKONI O POSLOVANJU	47
ZAKONI O RADU	48
KAZNENI, KRIVIČNI, PREKRŠAJNI I ZAKONI O BEZBEDNOSTI	48
PORESKI ZAKONI	51
UPRAVNI ZAKON	52
ZAKLJUČCI I PREPORUKE	53
ANEKS	55
STRUČNO MIŠLJENJE O PREDLOGU ZAKONA O PRIVATNOM OBEZBEĐENJU: ALEKSANDAR RESANOVIĆ, ZAMENIK POVERENIKA ZA INFORMACIJE OD JAVNOG ZNAČAJA I ZAŠTITU PODATAKA O LIČNOSTI	55
STRUČNO MIŠLJENJE O PREDLOGU ZAKONA O PRIVATNOM OBEZBEĐENJU: DOC. DR DEJAN MILENKOVIĆ, FAKULTET POLITIČKIH NAUKA, UNIVERZITET U BEOGRADU	57
STRUČNO MIŠLJENJE O PREDLOGU ZAKONA O PRIVATNOM OBEZBEĐENJU: ŽELJKO PETROVIĆ, PRAVNIK, CENTAR ZA EVROATLANTSKE STUDIJE	67
KRATAK REČNIK JAVNIH NABAVKI	71
O CENTRU ZA EVROATLANTSKE STUDIJE	78

Delovi izveštaja rezultat su saradnje Centra za evroatlantske studije i Udruženja za privatno obezbeđenje Privredne komore Srbije, kroz okvir Komisije za javno-privatno partnerstvo u sektoru bezbednosti u Srbiji



Udruženje za privatno obezbeđenje

UVOD

Cilj i metodologija istraživanja

Cilj celokupnog projekta "Regulisan privatni sektor bezbednosti – bezbedniji život građana", koji Centar za evroatlantske studije realizuje uz podršku ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu, je da izvrši javni pritisak na predstavnike vlasti da razmatranje stanja u ovoj važnoj i velikoj privredno-bezbednosnoj oblasti i njeno pravno regulisanje uvrste među svoje prioritete, svim raspoloživim metodama javnog zagovaranja: kroz objavljivanje istraživanja, organizaciju javnih debata, razgovore sa predstavnicima predlagača zakona, razgovore sa narodnim poslanicima, konsultacije sa ekspertima, konsultacije sa predstavnicima strukovnih udruženja, konsultacije sa predstavnicima civilnog društva i putem medijskih nastupa. Činjenica da ovako važna oblast nije zakonski regulisana ostavlja prostor za ozbiljne zloupotrebe i predstavlja opasnost po samo funkcionisanje države. CEAS smatra da bi se usvajanjem adekvatnog krovnog zakona ne samo bolje uredila sama oblast privatnog sektora bezbednosti već i povećala bezbednost građana Srbije.

Imajući u vidu da je privatni sektor bezbednosti prepoznat kao deo sveobuhvatnog sistema bezbednosti Republike Srbije u Nacionalnoj strategiji bezbednosti, CEAS smatra da trenutna situacija bez krovnog zakona negativno utiče i na reforme u drugim oblastima sektora bezbednosti, predstavljajući bezbednosnu pretnju, omogućava nekažnjeno kršenje osnovnih ljudskih prava zaposlenih u sektoru ali i građana koji su objekt rada privatnih firmi i na kraju, ali ne manje važno, stvara širok prostor za korupciju.

Cilj ovog izveštaja je višeznačan. U prvom delu javnost Srbije se ukratko upozna sa razvojem ove važne, specifične privredne grane u svetu. Zatim se u Izveštaju analiziraju preporuke i primeri dobre prakse sadržani u određenim dokumentima drugih država, međunarodnih organizacija i asocijacija, uključujući zemlje Evropske unije i NATO čiji su zakonodavni okvir i primeri dobre prakse, ali i određeni izazovi u privatnom sektoru bezbednosti, dostupni na portalu koji je Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF) izradio u saradnji sa Sié Chéou-Kang Centrom za međunarodne studije bezbednosti i diplomatije pri Univerzitetu u Denveru pod nazivom „Monitor privatne bezbednosti“ (Private Security Monitor). Analizirani su i primeri dobre prakse i preporuke organizacija poput Konfederacije evropskih bezbednosnih službi (Confederation of European Security Services – CoESS); Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (Organization for Security and Co-operation in Europe – OSCE); Ženevskog centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces- DCAF) i ASIS International-a; zatim inicijative poput Montreux dokumenta i Međunarodnog pravila službe (kodeksa) za privatni sektor bezbednosti.

Izveštaj zatim detaljno analizira sadašnje stanje u privatnom sektoru bezbednosti u Srbiji, njegove glavne karakteristike i izazove sa kojima se suočava, te zakone po kojima funkcioniše.

U glavnom delu Izveštaj detaljno analizira postojeći Predlog zakona o privatnom obezbeđenju, upoređujući ga sa navedenim primerima dobre prakse, posebno obraćajući pažnju na pitanje da li su usvojene i specifične preporuke nezavisnih tela, poput mišljenja koje je na Nacrt zakona dao poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, strukovna udruženja i akademska zajednica.

U zaključcima analize Predloga zakona se, između ostalog, ističe:

- Analizom stanja u privatnom sektoru bezbednosti potvrđen je početni utisak da sektor nije uređen i da u njemu postoje brojne neregularnosti u vidu nepoštovanja i kršenja kako zakona tako i prava službenika zaposlenih u sektoru.
- Imajući u vidu podatke da prema procenama Ministarstva unutrašnjih poslova, privatni sektor bezbednosti u Srbiji zapošljava između 25.000 i 60.000 ljudi (ne uključujući rukovodstvo i administrativno osoblje), koji poseduju 47.000 komada oružja, kao i da se na osnovu javnih nabavki snaga domaćeg tržišta procenjuje na oko 6.000 ugovora sa državnim institucijama i na potencijalnih 8.500 ugovora sa privatnim klijentima, dakle činjenicu da je sama država veliki deo tržišta za ovako alarmantno neuređeni privatni sektor bezbednosti, CEAS poziva na hitno usvajanje valjanog Zakona o privatnom obezbeđenju kao prvi korak ka uređenju ove oblasti.
- CEAS smatra da bi adekvatno krovno zakonodavstvo doprinelo dodatnoj profesionalizaciji ove važne industrije, njenoj boljoj percepciji u javnosti, i poboljšanju bezbednosti građana Srbije.
- CEAS podržava trenutni Predlog zakona koji je Vlada Srbije usvojila 30. aprila 2013. godine i nada se da će Predlog uskoro stići na usvajanje u Skupštinu. CEAS takođe smatra da je Predlog načelno dobar te da se amandmanski može dodatno poboljšati.

CEAS podržava i dosadašnje pokušaje da se oblast privatnog obezbeđenja uredi putem saradnje različitih sektora, kroz Udruženje za privatno obezbeđenje pri Privrednoj komori Srbije i Komisiju za javno-privatno partnerstvo u sektoru bezbednosti, čiji su članovi predstavnici državnih institucija i kompanija koje pružaju usluge privatne bezbednosti, ali i organizacije civilnog društva; putem jačanja zakonodavnog okvira oblasti koje dotiču privatni sektor bezbednosti, poput zakona o radu, zapošljavanju, javnim nabavkama i slično; kao i putem primene ostalih primera dobrih praksi.

Naglašene su već u ovoj fazi i preporuke za potencijalne dopune zakona kada se on usvoji, imajući u vidu koliko je česta praksa u Srbiji da se dobra zakonska rešenja ne primenjuju usled neusvajanja dopunskih podzakonskih akata.

Iskreno se nadamo da će upravo ovaj deo izveštaja biti od posebne koristi narodnim poslanicima Skupštine Republike Srbije da sprovedu što kvalitetniju debatu i usvoje amandmane na predlog i finalnu verziju zakona koja će biti od interesa i struci, i državi i građanima Srbije.

Na kraju Izveštaja nalaze se izdvojena mišljenja trojice stručnjaka, Aleksandra Resanovića, zamenika Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti; doc. dr Dejana Milenkovića, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu; Željka Petrovića,

pravnik, istraživača u Centru za evroatlantske studije, kao i kratak rečnik javnih nabavki, za koje se takođe nadamo da će korisno poslužiti u predstojećoj skupštinskoj raspravi.

Ovaj izveštaj rezultat je rada intersektorske, stručne radne grupe sastavljene od CEAS tima, predstavnika Komisije za javno-privatno partnerstvo u sektoru bezbednosti Republike Srbije, Udruženja za privatno obezbeđenje Privredne komore Srbije, pravnik, predstavnika akademske zajednice i konsultanata iz međunarodnih organizacija koje se bave sektorom bezbednosti, te nesebičnog kolegijalnog doprinosa osoblja poverenika za zaštitu podataka od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. CEAS im se svima javno zahvaljuje na izuzetnoj kolegijalnosti i profesionalnosti i nada daljnjoj saradnji.

Kratak pregled razvoja privatnog sektora bezbednosti u svetu

Današnji svet karakteriše sve veća poroznost granica, privatizacija javnih dobara, slabljenje centralne funkcije države i opadanje njene snage u sprovođenju zakona, kao i fragmentacija sektora bezbednosti, koji je tradicionalno spadao u nadležnost države. Pritisnute mnoštvom različitih pretnji, procesa i aktera, države su izgubile monopol nad sprovođenjem organizovanog nasilja. Posledica tog procesa jeste da su države predale svoju ulogu jedinog legitimnog provajdera i garanta bezbednosti privatnim vojnim i bezbednosnim kompanijama. Nastajanje privatnog sektora bezbednosti, unutar kojeg funkcionišu privatni nedržavni provajderi bezbednosti, nezavisni od države, predstavljaju veoma značajan trenutak u razvoju kako savremenih međunarodnih odnosa, tako i funkcionisanja samih država. Privatna industrija bezbednosti, privatne kompanije za bezbednost i privatne vojne kompanije stvorile su industrijski lanac koji slobodno funkcioniše na globalnom tržištu, organizovan je duž trajnih i čvrstih korporacijskih veza i stalno raste i jača.

Privatne bezbednosne agencije predstavljaju privredne aktere koji deluju po pravilima tržišta, ali one predstavljaju i aktere u sektoru bezbednosti. Ove firme upotrebom sredstava prinude mogu da utiču na povećanje ili smanjenje bezbednosti građana i zbog toga njihovo poslovanje zahteva detaljna i precizna zakonska rešenja. Tako bi ovim firmama bilo omogućeno da slobodno participiraju na tržištu, ali da istovremeno poštuju standarde ljudskih prava.

Privatna industrija bezbednosti nastala je početkom devedesetih godina 20. veka. Zajedničkim delovanjem tri krucijalna činioca - završetak Hladnog rata i vakuum koji je on izazvao u potražnji i pružanju bezbednosti, transformacija u prirodi ratovanja i normativni rast privatizacije u svim sektorima - stvoreni su novi prostor i zahtevi za formiranjem privatne industrije bezbednosti. Završetak Hladnog rata doveo je do značajne redukcije u veličini nacionalnih vojski, a istovremeno i do porasta globalne nesigurnosti.

Ovakav razvoj događaja stvorio je povoljne uslove za snabdevanje privatne industrije bezbednosti novim ljudima i opremom, kao i za povećanje zahteva i uslova za njeno angažovanje. Završetak Hladnog rata doveo je do toga da bude demobilisano više od šest miliona vojnika, od kojih su mnogi novi posao pronašli u privatnom sektoru bezbednosti. Završetak Hladnog rata je za posledicu imao i to da se više oružja i vojne opreme našlo u privatnim rukama nego u državnom vlasništvu, a broj nestabilnih i konfliktnih područja se udvostručio. U kojoj meri je završetak Hladnog rata povoljno uticao na rast privatnog sektora bezbednosti najbolje objašnjava izjava jednog menadžera koji radi u tom sektoru: „Kraj Hladnog rata omogućio je konfliktima koji su bili dugo vremena zamrznuti ili potisnuti od strane velikih sila da se ponovo rasplamsaju. U isto vreme većina nacionalnih armija brojčano se prepоловила i potresni snimci na CNN-u vojnika SAD koji su bili ubijeni u Somaliji imao je vrlo negativne efekte na želju vlada da se posvete rešavanju konflikata u kriznim područjima.

Mi smo popunili tu rupu¹. Transformacija u prirodi ratovanja i revolucionarne promene na svim nivoima ratovanja takođe su imale veliki uticaj na rast privatnog sektora bezbednosti. Vojne operacije su postale visokosofisticirane zahvaljujući korišćenju visokih tehnologija. Za rukovanje visoko sofisticiranom opremom često su bili potrebni civilni specijalisti za određene oblasti koji upravljaju visokorazvijenim vojnim sistemom.

Zahtevi za visoko tehnološko ratovanje dramatično su povećali potrebu za civilnim ekspertima koji često moraju biti angažovani iz privatnog sektora. Takođe, nekoliko poslednjih decenija karakteriše normativno pomeranje ka privatizaciji mnogih oblasti koje su spadale u domen rada države. Poslednju dekadu karakteriše privatizacija školstva, zdravstva, zatvora i odbrambene industrije. Privatizacija vojne industrije, podstaknuta revolucijom privatizacije svih oblasti života, omogućila je privatnim firmama da postanu potencijalni, a ponekad i prioritetni provajderi bezbednosnih i vojnih usluga. Vođenje ratova niskogintenziteta (koji su rezultirali ogromnim brojem izbeglica), povećani značaj pružanja humanitarne pomoći, povećana osetljivost domaće javnosti na slanje oružanih snaga u konfliktna područja, kao i već pomenuta privatizacija javne uprave (sa svim svojim elementima) predstavljaju činioce koji su u velikoj meri doprineli brzom ekspanziji privatne industrije bezbednosti (Private Public Partnership, New Public Management, Private Financial Initiative)².

U najširem smislu, aktere koji spadaju u privatni sektor bezbednosti čini različiti spektar ljudi, organizacija i aktivnosti. Neki od njih su veoma značajni i legitimni, dok su neki nelegitimni i spadaju u tzv. sivu zonu bezbednosti. U privatni sektor bezbednosti mogli bismo da svrstamo plaćenike, dobrovoljce, strane službenike etablirane u nacionalnim armijama, razne vrste privatnih armija i milicija, gospodare ratova, kompanije koje se bave industrijom odbrane, privatne agencije za bezbednost, privatne vojne kompanije, kao i mnoge druge aktere. U ovom radu fokusiraćemo se na plaćenike, privatne kompanije za bezbednost i privatne vojne kompanije. Potrebno je napraviti i malu distinkciju između pojma „privatni sektor bezbednosti“, u koji spadaju svi nabrojani (legalni ili nelegalni) akteri, i pojma „privatna industrija bezbednosti“, u koju možemo svrstati legalne aktere ili one koje su na granici da to postanu (privatne vojne i privatne bezbednosne kompanije sa svim varijacijama i podelama). Dobrovoljcima se nećemo baviti zato što ih je, u suštini, teško razlikovati od plaćenika. Glavna razlika je u tome što su njihovi motivi ideološke a ne materijalne prirode. Različite vrste oružanih grupa, milicija i gospodara rata predstavljaju viši nivo organizacije od plaćenika. Oni su organizovaniji nego male grupe plaćenika i mogu da uključe veći broj plaćenika, koji se jednostavno bore za kontrolu nad određenim regionom ili resursima. Ove grupe ne moraju uvek biti nacionalne ili vezane za jedan konflikt. One mogu biti transnacionalne, odnosno mogu podržavati bilo koju zemlju koja može da ih plati³. Poslovanje kompanija koje se bave industrijskom proizvodnjom vojne opreme regulisano je drugim zakonima. U slučaju kada dostavljaju vojnu opremu, obezbeđuju trening i konsalting, njihove usluge se ne mogu razlikovati od usluga privatnih vojnih kompanija.

Plaćenici. Nejtan (Nathan) plaćenike određuje kao „vojnike koje unajmljuju strane države ili pobunjenički pokreti da bi doprineli vođenju oružanog konflikta, direktnim angažovanjem u sukobu ili indirektno, putem treninga, logistike, konsaltinga ili prikupljanja podataka - oni to rade izvan nadležnosti oružanih snaga i države kojoj pripadaju.⁴ Oksfordski rečnik određuje

¹ Sunday Telegraph, 22.11.1998. „Inside Lt. Col. Spicer’s New Model Army“, br. 1276

² Schreier, F. i Caparini, M. (2005) Privatising Security: Law, Practice And Governance Of Private Military And Security Companies, Occasional Paper – No6, DCAF, Geneva, str. 15

³ Schreier, F. i Caparini, M. (2005) Privatising Security: Law, Practice And Governance Of Private Military And Security Companies, Occasional Paper – No6, DCAF, Geneva, str. 16

⁴ Nathan, L. (1997) Lethal Weapons: Why Africa needs alternatives to hired guns?, Track Two, 6(2), str.12

plaćenike kao „profesionalne vojnike unajmljene da služe u stranim armijama“⁵. Ženevska konvencija koristi čak šest kriterijuma za određivanje pojma plaćenika⁶. Jedno od novijih određenja plaćenika glasi: „Plaćenici su individue koje se bore za finansijsku dobit u stranim ratovima (ratovi koje ne vode države čiji su oni državljani), njih primarno angažuju oružane grupe, a povremeno i države.”⁷

Angažovanje plaćenika je zabranjeno međunarodnim pravom, ali problem predstavlja određivanje jedinstvenog pojma plaćenika.⁸ Države su decenijama pokušavale da odrede ovaj pojam, ali još uvek nisu došle do jedinstvene definicije koja bi u potpunosti bila uneta u međunarodno pravo. Izgleda da nije moguće doći do prihvatljive pravne definicije plaćenika, što je i potvrđeno u tri međunarodne konvencije koje se bave ovim pitanjem. Tradicionalno, plaćenici su određivani kao individue koje se unajmljuju kako bi učestvovala u ratovima koje ne vode njihove matične države⁹. Njihova primarna motivacija je zarada, a ne patriotizam ili odanost sopstvenoj naciji ili državi. Plaćenik može biti avanturista, ali vrlo često su to okorele ubice, spremne da ih, zbog bilo kojeg razloga, vrbuje bilo koja organizacija koja će im za to platiti. Ponekad su to veterani bivših ratova ili odmetnici koji traže bilo kakav novi oružani konflikt kako bi nastavili sa onim šta su radili i ranije - sa ratovanjem.¹⁰ Na osnovu navedenog možemo zaključiti da ljudi ne moraju nužno postati plaćenici samo zbog novčane nadoknade, već često i zbog svesti o tome da je to jedini stil života koji takav pojedinac može da ima i vodi. Neuspeh prilikom reedukacije ili trening programa koji bi obezbedili nadu bivšim ratnicima često igra veoma značajnu ulogu u tome da oni život nastave kao plaćenici¹¹. Za nekog ko je dobar deo svog života proveo u borbi, shvatanje da se ne uklapa u civilno društvo i normalan život predstavlja glavni motiv da postane plaćenik. Veliki broj plaćenika čine vojnici bez stalnog mesta boravišta, koji se za velike svote novca bore za krajnje sumnjive ciljeve. Većinom su inherentno nemilosrdni, često podstiču i prolongiraju konflikt u kome su angažovani, nelojalni su, nepouzđani i vrlo lako menjaju stranu u konfliktu za veću sumu novca.

U odnosu na privatne vojne i bezdednosne kompanije, plaćenici su privremene i ad hoc grupe individualnih vojnika regrutovanih na posredan i zaobilazan način kako bi bila izbegnuta pravna odgovornost. Pošto ne pripadaju nijednoj organizaciji, nedostaju im profesionalizam i disciplina, pa nisu nigde integrisani, nemaju nikakvu doktrinu, a mogućnosti su im vrlo ograničene. U suštini, oni nisu u mogućnosti da pruže bilo šta drugo osim direktne borbe na nivou malih jedinica i ograničeni vojni trening. Uopšte, plaćenici nemaju veštine, kapital, ustaljene metode i mogućnosti da sprovedu kompleksne multisektorske operacije, kao što su to u stanju privatne vojne kompanije.

Privatne vojne kompanije (PVK). U uslovima posthladnoratovske redukcije vojske, rasprodaje oružja i vojne opreme, a uporedo sa neoliberalnom privatizacijom, korporacije su brzo uvidele šansu u mogućnostima koje je vlada, privatizacijom određenih državnih sektora,

⁵ The Oxford Essential Dictionary of the US Military (2001)

⁶ pogledati: ICRC (1977) Protocol Additional to the Geneva Convention of 12 August 1949, relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts

⁷ Schreier, F. i Caparini, M. (2005) Privatising Security: Law, Practice And Governance Of Private Military And Security Companies, Occasional Paper – No6, DCAF, Geneva, str. 20

⁸ Schreier, F. i Caparini, M. (2005) Privatising Security: Law, Practice And Governance Of Private Military And Security Companies, Occasional Paper – No6, DCAF, Geneva, str. 21

⁹ United Nations, General Assembly (1989) International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries. Doc. no. A/RES/44/34

¹⁰ Schreier, F. i Caparini, M. (2005) Privatising Security: Law, Practice And Governance Of Private Military And Security Companies, Occasional Paper – No6, DCAF, Geneva, str. 24

¹¹ Schreier, F. i Caparini, M. (2005) Privatising Security: Law, Practice And Governance Of Private Military And Security Companies, Occasional Paper – No6, DCAF, Geneva, str. 24

nudila. Države su novim inicijativama za privatizaciju želele da smanje vojne izdatke i da određeni deo prenesu na privatnu industriju. Rezultat toga bio je da su svetske sile - tradicionalni akteri u regionalnim i međudržavnim konfliktima za vreme Hladnog rata - mnogostruko smanjile svoje angažovanje u rešavanju konflikata¹². Privatne vojne kompanije su u tome brzo uvidele veliku šansu i popunile taj vakuum. Privatne vojne kompanije su po automatizmu apsorbivale višak vojnog osoblja i opreme. Vrlo brzo su počele da nude širok spektar vojnih i bezbednosnih usluga različitim zainteresovanim klijentima.

Nakon završetka Hladnog rata, drugi veliki talas rasta privatnih vojnih i bezbednosnih kompanija nastupio je posle intervencija u Avganistanu i Iraku. Prema Dejvidu Isenbergu, PVK su poprilično dobro ispunile svoje zadatke u Iraku, izvodeći veoma teške misije u prilično neizvesnim okolnostima. On kaže da je većina kompanija u Iraku bila prvi put, ali da su uspele da rasporede osoblje i izvršavaju zadatke u mnogo kraćem vremenskom periodu nego što bi to bilo potrebno regularnim nacionalnim armijama.¹³

Termin privatna vojna kompanija do 2006. godine nije postojao ni u jednom međunarodnom dokumentu ili konvenciji. Jedna od poznatijih definicija PVK glasi: „Registrovana civilna kompanija koja se specijalizovala u pružanju vojnih treninga, vojnim operacijama podrške (logistička podrška), operativnim borbenim sposobnostima (angažovanje specijalnih snaga, komadovanje i kontrola, komunikacije i obaveštajni rad) i pružanju vojne opreme, legitimnim domaćim i inostranim entitetima“.¹⁴ Malo uopštenija definicija privatnih vojnih kompanija glasi: „Kompanije koje pružaju, za profit, usluge koje su prethodno spadale u domen državnih vojnih snaga, a obuhvataju vojnu obuku i trening, obaveštajni rad, logistiku i ofanzivno vođenje oružane borbe, kao i pružanje bezbednosti u konfliktnim zonama“.¹⁵ Singer PVK određuje kao „poslovne provajdere profesionalnih usluga direktno povezanih sa vođenjem rata“¹⁶. Na osnovu navedenog možemo zaključiti da su PVK profitno orijentisane organizacije koje nude profesionalne usluge iz domena vođenja oružanih konflikata, konsaltinga i logističke podrške. Njihova osnovna svrha jeste da povećaju i unaprede efikasnost i efektivnost oružanih snaga u vođenju rata ili da vode oružani konflikt u pravcu u kome klijent to želi.

Zbog širokog spektra delatnosti PVK nemaju isto područje i svrhu delovanja. Njihova organizacija uglavnom zavisi od opsega usluga i nivoa oružanih snaga koje firma može da ponudi. Singer nudi tipologiju u okviru koje PVK deli na: 1) privatne vojne kompanije koje su provajderi vojnih usluga, 2) privatne vojne kompanije koje se bave konsaltingom i 3) privatne vojne kompanije koje se bave logističkom podrškom¹⁷.

Privatne vojne kompanije koje su provajderi vojnih usluga nude usluge direktno vezane za vođenje oružanih konflikata, angažujući se u oružanim borbama, direktno komandujući jedinicama na terenu ili oboje. PVK iz ove grupe u mnogim sukobima bile su angažovane kao „multiplikatori sile“ (eng. force multipliers), sa snagama distribuiranim preko vojnih snaga

¹² Schreier, F. i Caparini, M. (2005) *Privatising Security: Law, Practice And Governance Of Private Military And Security Companies*, Occasional Paper – No6, DCAF, Geneva, str. 20

¹³ Isenberg, D. (2004) *A Fistful of Contractors: The case for a pragmatic assessment of private military companies in Iraq*, BASIC Research Report 2004 of the British American Security Information Council

¹⁴ Goddard, S. (2001) *The Private Military Company: A Legitimate International Entity Within Modern Conflict*, Thesis presented to the Faculty of the U.S. Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Kansas, str.8

¹⁵ Schreier, F. i Caparini, M. (2005) *Privatising Security: Law, Practice And Governance Of Private Military And Security Companies*, Occasional Paper – No6, DCAF, Geneva, str. 26

¹⁶ Singer, P. W. (2001-2002) *Corporate Warriors: The rise of the privatized military industry and its ramifications for international security*, *International Security*, 26(3), str. 186-220

¹⁷ Singer, P. W. (2004) *The private military industry and Iraq: What have we learned and where next?*, DCAF Policy Paper

klijenta kako bi bilo obezbeđeno vođstvo i iskustvo u ratovanju¹⁸. Klijenti ovih firmi uglavnom imaju nizak nivo vojnih mogućnosti, a suočavaju se sa trenutnom, visoko opasnom situacijom. PVK, kao što su „Executive Outcomes” i „Sandline”, koje nude specijalne borbene usluge, klasični su primeri firmi iz ove grupe.

Privatne vojne kompanije koje se bave konsaltingom uglavnom pružaju usluge nadgledanja, obuke i treninga. Takođe nude stratešku, operacionu i organizacionu analizu, koja je često povezana sa funkcionisanjem i restrukturiranjem oružanih snaga. Njihova sposobnost da sa sobom nose mnogo veći nivo iskustva, znanja i ekspertize od bilo koje stajaće vojske, predstavlja primarnu prednost angažovanja ovih kompanija u oružanim konfliktima. Glavna razlika između prvog i drugog tipa firmi jeste faktor „trigger finger”. To znači da je zadatak konsultantskih firmi da obezbede menadžment i trening oružanim snagama svojih klijenata, a ne da direktno učestvuju u borbi¹⁹. Iako firme iz ove grupe mogu da preoblikuju strateško i taktičko okruženje, klijent nosi krajnji rizik na ratištu. Njihovi klijenti se uglavnom nalaze usred rekonstruisanja oružanih snaga ili žele da transformišu oružane snage kako bi povećale njihovu efikasnost. Potrebe njihovih klijenata nisu tako hitne i ne moraju da budu trenutno sprovedene kao kod klijenata firmi iz prve grupe, a sklopljeni ugovori uglavnom su dugoročni i često unosniji. Firme koje spadaju u ovu grupu su, na primer. „Levedan”, „Vinnela” ili MPRI. Privatne vojne kompanije koje se bave logističkom podrškom pružaju pozadinsku i tehničku podršku, kao i snabdevanje oružanih snaga potrebnim sredstvima. Iako ne učestvuju u planiranju i izvođenju direktnih vojnih intervencija, ispunjavaju neke od njihovih potreba koje spadaju u vojnu sferu, kao što su logistika, tehnička podrška i transport, a koje su kritične za izvođenje borbenih dejstava na terenu. Njihovim klijentima je potrebna trenutna intervencija, ali na duge staze (stajaće snage koje zahtevaju trenutno i dugotrajno snabdevanje). Većina privatnih vojnih kompanija, bez obzira na to koju vrstu usluga pružaju, uglavnom su jasno strukturirane i hijerarhijski organizovane, posluju u obliku korporativne forme, legalno su registrovane i širokog opsega usluga i klijenata. Imaju reputaciju koju žele da sačuvaju kako bi obezbedile dugoročne dobitke na tržištu, pružajući legalne i legitimne usluge. Mnogi stručnjaci upućeni u ovu oblast tvrde da većina PVK ne bi svoje usluge stavila u službu organizovanog kriminala, kartela koji se bave trgovinom droga, pobunjeničkih režima, terorista ili trgovaca oružjem²⁰. U SAD su PVK čak formirale sindikat pod nazivom „International Stability Operations Association”. Većina PVK teži tome da pruži vojne usluge sa prepoznatljivim lancem komandovanja, sa disciplinovanim vojnim osobljem i unapred određenim procedurama koje poštuju zakone i običaje ratovanja. Neke od njih čak tvrde da su na svojim veb-sajtovima prihvatile Pravila ponašanja Crvenog krsta ([International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies](#)) i dobrovoljne Principe bezbednosti i ljudskih prava ([The Voluntary Principles on Security and Human Rights](#)).

Privatne bezbednosne kompanije (PBK). Iako je termin „privatne bezbednosne kompanije” u upotrebi u mnogim zemljama, oko tačnog značenja tog pojma vode se brojne rasprave.

Godard definiše PBK kao „registrovanu civilnu kompaniju koja je specijalizovana u pružanju ugovornih usluga komercijalne prirode domaćim i stranim klijentima radi zaštite ljudi, humanitaraca ili industrijskih kompleksa u okvirima zakona države u kojoj se takva delatnost

¹⁸ Singer, P. W. (2004) The private military industry and Iraq: What have we learned and where next?, DCAF Policy Paper, str.11

¹⁹ Singer, P. W. (2001-2002) Corporate Warriors: The rise of the privatized military industry and its ramifications for international security, *International Security*, 26(3), str. 19

²⁰ Schreier, F. i Caparini, M. (2005) Privatising Security: Law, Practice And Governance Of Private Military And Security Companies, Occasional Paper – No6, DCAF, Geneva, str. 30

odvija”²¹. Opširnija definicija PBK glasi: „PBK je jasno strukturirana i hijerarhijski ustrojena registrovana korporativna asocijacija, koja pruža usluge bezbednosnog karaktera, takmičeći se sa drugim takvim firmama za dobijanje poslova sa drugim takvim firmama na tržištu“.

Tržište PBK postoji mnogo duže, mnogo je veće i konkurencija na njemu mnogo je oštrija nego u oblasti PVK. Dve glavne karakteristike PBK jesu težnja profitu i trgovanje pružanjem usluga unutrašnje bezbednosti i zaštite. Većina ovih kompanija su male, fokusirane na prevenciju kriminala i obezbeđivanje javnog reda i mira, kao i na usluge privatnog obezbeđenja na unutrašnjem tržištu. U mnogim državama, poput SAD, Velike Britanije, Izraela, Nemačke, Rusije, Južne Afrike i Filipina, veličina budžeta PBK premašuju budžet policije²². Mali broj PBK organizovan je po sistemu velikih kompanija i deli iste korporativne principe i komandnu strukturu kao PVK. PBK koje spadaju u ovu grupu uglavnom traže strane klijente i angažman u više država, posebno u kriznim područjima.

C. J. Van Bergen Tirion (C. J. Van Bergen Thirion) izvršio je klasifikaciju PBK koje rade na unutrašnjem tržištu na osnovu dole navedenih karakteristika²³:

- Sektor obezbeđenja je najveća i najvidljivija komponenta. Regioni sa visokom stopom kriminala imaju najveći broj kompanija koje se bave ovom vrstom posla. Sektor obezbeđenja zapošljava aerodromske patrole, čuvare zgrada, kompleksa apartmana, tržnih i sportskih centara, skladišta, magacina, parkinga i drugih objekata i delatnosti kojima je potrebno obezbeđenje.
- Sektor tehničkog obezbeđenja, informacione zaštite i prisмотрe uključuje instalatere alarma, pristupnih uređaja, uređaja za zaštitu i biometričkih senzora. Često su u usluge uključene i intervencije u slučaju provale. Usluge nadgledanja uglavnom se vrše putem monitoring senzora i opreme za snimanje i nadgledanje.
- Sektor istraga, analiza i rizik menadžmenta koji je najmanji, uključuje privatne istražitelje, čija delatnost obuhvata širok spektar aktivnosti. Ove aktivnosti se kreću od opasnih i potencijalno tragičnih do bezazlenih i smešnih. Tako u ove aktivnosti spadaju bračne svađe, usluge vezane za poslovanje, veštačenja, privatna i industrijska špijunaža, protivobaveštajne delatnosti, tajne i prikrivene misije špijuniranja i prikupljana podataka, sprečavanje prevara i tržišnih malverzacija i dr.

Privatni istražitelji imaju vrlo raznorodne i stalno evoluirajuće uloge u prevenciji i detekciji kriminala i drugih prestupnika. Rizik menadžment je najmanje vidljiv od svih sektora. Počeo se razvijati tek u poslednjih nekoliko godina i najmanje je problematičan sa aspekta našeg proučavanja. Na ovom mestu potrebno je spomenuti i aktivnosti privatnih obaveštajnih agencija koje se takođe mogu svrstati u PBK. U zapadnim zemljama njihova delatnost uglavnom je u legalnoj sferi i pod kontrolom je zakona. Problem predstavljaju mnogi delovi Jugoistočne Evrope, gde su privatne obaveštajne agencije povezane sa pripadnicima bivših službi bezbednosti i saraduju sa kriminalnim organizacijama. Dobar primer takvog stanja je Rumunija. U njoj je aktivno više od 160 privatnih obaveštajnih službi koje su većinom u vlasništvu bivših visokih pripadnika vojske, policije ili državnih službi bezbednosti²⁴. U Rusiji

²¹ Goddard, S. (2001) *The Private Military Company: A Legitimate International Entity Within Modern Conflict*, Thesis presented to the Faculty of the U.S. Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Kansas, str.34

²² Schreier, F. i Caparini, M. (2005) *Privatising Security: Law, Practice And Governance Of Private Military And Security Companies*, Occasional Paper – No6, DCAF, Geneva, str. 39

²³ Schreier, F. i Caparini, M. (2005) *Privatising Security: Law, Practice And Governance Of Private Military And Security Companies*, Occasional Paper – No6, DCAF, Geneva, str. 40

²⁴ Schreier, F. i Caparini, M. (2005) *Privatising Security: Law, Practice And Governance Of Private Military And Security Companies*, Occasional Paper – No6, DCAF, Geneva, str. 41

je registrovano više od 12.000 ovakvih agencija za „prikupljanje informacija”. Za njih većinom rade bivši pripadnici KGB, GRU i bivše sovjetske armije. Većina ovih agencija je u direktnoj sprezi sa ruskom mafijom²⁵.

Potreba za PBK stalno se povećava zbog ekonomskih, demografskih i političkih promena u društvu. Istovremeno, država smanjuje direktnu odgovornost za javnu bezbednost i prenosi je na druge subjekte. U nameri da bude obezbeđena maksimalna fleksibilnost i najbolji odnos cene i potražnje, ove funkcije se sve više prenose na privatnu industriju bezbednosti. U većini zapadnih država vlasnici privatnih kuća, predstavnici lokalnih zajednica i privatnog sektora više se oslanjaju na privatno obezbeđenje, nego na policiju finansiranu od poreza građana, zbog straha od kriminala, smanjivanja policije i sumnje u efikasnost celokupnog krivičnog pravosuđa. PBK su, usled takvog razvoja događaja, postale odgovorne za obezbeđivanje javnog reda i mira, kao i za zaštitu javnog i privatnog vlasništva na veoma širokom spektru lokacija. Oblasti delovanja proširile su se i na područja sa visokim rizikom, kao što su nuklearne elektrane, kritična nacionalna infrastruktura, banke, ambasade i aerodromi. Usluge koje PBK pružaju proširile su se i na upravljanje zatvorima, regulisanje parkinga, obezbeđivanje zaštite svedoka i bezbednosti sudova, obezbeđivanje bezbednosti na javnim skupovima, pratnju transporta robe sa visokim rizikom, kao što su transport gasa, hemikalija, zatvorenika, mentalnih bolesnika, patroliranje vojnim bazama i centrima za obuku, obezbeđivanje imigrantskih centara i raznih drugih usluga.

U poslednje vreme posao privatnih kompanija za bezbednost, koji je dugo bio fokusiran samo na unutrašnje tržište, velikom brzinom se proširuje i na pružanje bezbednosnih usluga u drugim državama. U inostranstvu PBK pružaju usluge velikim multinacionalnim korporacijama, vladama, vladinom osoblju, ambasadama, institucijama UN-a i drugim međunarodnim organizacijama, NVO, čak i delegatima Međunarodnog komiteta Crvenog krsta.

Usluge koje PBK pružaju u drugim državama obuhvataju treniranje policije i službi bezbednosti, zaštitu kritične nacionalne infrastrukture, zaštitu konvoja i različitih vrsta delegacija, kao i zaštitu multinacionalnih korporacija koje su uključene u deminiranje, proizvodnju energije i transport. Pored toga, one obezbeđuju kompanije koje upravljaju lukama, železnicama i aerodromima, sprovode misije vazdušnog špijuniranja i izviđanja, kao i druge visokorizične bezbednosne operacije, na primer spasavanje talaca. Najbolji primer ekspanzije PBK predstavlja Irak. Industrija PVK i PBK u Irak je poslala više svojih pripadnika nego bilo koji drugi član koalicije. Broj ljudi koji dolaze iz ovog sektora skoro je jednak broju svih koalicionih vojnika zajedno, izuzimajući vojnike SAD-a²⁶. Po pravilu, PBK su na platnom spisku SAD-a direktno ili indirektno, putem podugovora sa kompanijama angažovanim na rekonstrukciji Iraka. Mnoge civilne čuvarke kao „nezavisne ugovorne strane” unajmile su manje kompanije, koje su subkontraktori velikih bezbednosnih kompanija, koje su, opet, kontraktori državama koje su ih angažovale. Ovaj zamršen splet međusobnih odnosa u praksi često znači da vlade nemaju stvarni nadzor nad PBK koje se nalaze na državnom platnom spisku. Drugi aspekt tog problema jeste da države na ovakav način skidaju sa sebe odgovornost za zločine koje počine snage koje su one angažovale. Kombinacija nesigurnosti, pravne neregulisanosti i miliona dolara uloženi u rekonstrukciju stvorila je veliko i moćno tržište uslugama bezbednosti u konfliktnoj zoni u Iraku. Nove bezbednosne kompanije se agresivno takmiče za unosne ugovore u ovom mutnom okruženju.

²⁵ Bonnel, V. i Gold, T. (2001) *The New Entrepreneurs of Europe and Asia: Patterns of Business Development in Russia, Eastern Europe and China*, London: M. E. Sharpe, str.12

²⁶ Schreier, F. i Caparini, M. (2005) *Privatising Security: Law, Practice And Governance Of Private Military And Security Companies*, Occasional Paper – No6, DCAF, Geneva, str. 42

Regulacija rada i tržišta privatne industrije bezbednosti

Neki kritičari rada privatne industrije bezbednosti smatraju da ova industrija ne može biti legitimna, jer je sama sačinjena od nelegitimnih aktera. Oni zagovaraju zabranu celokupne privatne industrije bezbednosti i renacionalizaciju bezbednosnih i vojnih nadležnosti države. Zahtevi za uslugama PBK u celom svetu sve više raste, pa zabrana njihovog rada nije realna. Jedna od posledica zabrane svakako bi bilo smanjivanje transparentnosti i odgovornosti u sektoru bezbednosti, jer bi se na taj način ova industrija gurnula u ilegalu, odnosno na crno tržište. Na drugom kraju spektra nalaze se mišljenja da će samo tržište obezbediti kažnjavanje „loših” provajdera bezbednosti i da regulisanje njihovog rada nije potrebno. Ovakvo mišljenje je nerealistično. Do sada se pokazalo da snaga tržišta nije dovoljna da obeshrabri nelegalno ponašanje pojedinih firmi. Čak i da je tako, snaga tržišta nije dovoljna da nametne pitanje odgovornosti firmi za njihovu delatnost²⁷.

Najrealističniji odgovor na ogroman rast privatne industrije bezbednosti trebalo bi tražiti na sredini između ova dva stanovišta. Potreba za pravnom regulisanošću ove oblasti posebno je došla do izražaja sa ratovima u Iraku i Avganistanu.

Kako bi države i nedržavni akteri privatnu industriju bezbednosti konstruktivno angažovali u širem sistemu upravljanja bezbednošću, potrebno je obratiti pažnja na tri glavne stvari. Prvo se mora regulisati pitanje njihove odgovornosti. Bez odgovornosti individualnih ugovornih strana, upotreba privatne bezbednosne industrije nastaviće da izaziva sumnju. Drugo važno pitanje je pitanje legitimiteta. Ukoliko privatna indsutrija bezbednosti želi da aktivno učestvuje u konstruisanju bezbednosti države, država i nedržavni akteri je moraju prihvatiti kao legitimnog aktera. Posebno je značajno da je kao legitimnog aktera prihvate ljudi koji su krajnji objekti i korisnici usluga. Osim legitimnosti, potrebno je obezbediti da odgovarajuća akcija privatne industrije bezbednosti bude percipirana kao legalna, na primer tako što će njihove pojedine akcije sankcionisati država ili drugi subjekti. Legalnost privatne industrije bezbednosti u velikoj meri zavisi od toga da li one imaju potreban nivo transparentnosti i demokratskih standarda u oblastima kao što su delatnost kompanije, finansije i poslovanje. Treće, praktične prepreke za efektivnu delatnost privatne industrije bezbednosti moraju biti prevaziđene. Sistem za privatno-javnu interakciju na međunarodnom nivou mora se razvijati u ovome pravcu. Ovakav razvoj događaja zahteva da akteri privatne industrije bezbednosti sve više rade zajedno sa državama, a ne na štetu država.

Ako želimo da upotreba privatnog sektora bezbednosti bude efikasna i regulisana, potrebno je usaglasiti različite zahteve i interese²⁸. Prvo i najvažnije, interes „države ugostitelja” (interes države u kojoj privatna industrija bezbednosti deluje) i njenog stanovništva mora biti uzeta u obzir. Ovo se posebno odnosi na slabe države (eng. weak state), u kojima privatna industrija bezbednosti najviše deluje pod ugovorima potpisanim sa stranim akterima. Drugo, „država domaćin” (država iz koje potiče pojedinačna kompanija) mora da ima nadzor i kontrolu nad time gde, kako i za koga subjekat iz privatnog sektora bezbednosti radi. Treće, same kompanije koje deluju u ovome sektoru moraju da imaju koristi od regulisanja i sprovođenja zakonskih mera. Naime, potrebno je stvoriti takvo okruženje u kome su kompanije koje posluju u skladu sa pravilima nagrađene uspehom na tržištu, dok su one koje krše pravila suspendovane i kažnjene. Samo ukoliko u obzir budu uzeti interesi svih strana koje deluju u privatnoj industriji bezbednosti, regulisanje ove oblasti može imati praktične i normativne efekte.

²⁷ Nossal, K. R. (2001) Global governance and national interests: Regulating transnational security corporations in the post-cold war era, *Melbourne Journal of International Law*, 2(2), str. 22

²⁸ Lilly, D. (2002) Green Paper submission: Private military companies: options for regulation, *International Alert*, str.9

Pristup UN-a regulisanju tržišta privatnog sektora bezbednosti

UN su glavni akter odgovoran za održavanje međunarodnog mira i bezbednosti. Jasan i nedvosmislen stav UN-a o privatnoj industriji bezbednosti svakako bi imao važan normativni uticaj iako ne bi imao snagu zakona. Kao najviši međunarodni autoritet i promoter normi, UN imaju jasnu potrebu da odgovore na novu situaciju u kojoj je došlo do velikog rasta i širenja privatnog sektora bezbednosti.

Za početak, UN bi trebalo da regulišu pitanje vlastitog korišćenja privatnih kompanija iz ovog sektora. UN su veliki korisnici privatne industrije bezbednosti u operacijama podrške miru. Činjenica da najveća svetska organizacija često angažuje privatne kompanije predstavlja veliki podsticaj za regulisanje ovog sektora, posebno zato što nedostatak odgovornosti subjekata iz privatne industrije bezbednosti može veoma loše da se odrazi na UN. UN moraju da naprave i da razviju javne standarde za privatnu industriju bezbednosti, koji moraju biti poštovani prilikom sklapanja ugovora. Upotreba privatne industrije bezbednosti u mirovnim operacijama mora da bude otvorena i transparentna. Prvi korak bio bi pravljenje javne liste kompanija koje su potpisale ugovor sa UN, sa specifikacijom njihovih zadataka, mandata i područja na kome su angažovane. Ovakav pristup bi omogućio da javnost bude informisana o tome koje su kompanije angažovane u operacijama podrške miru. Takođe, takav pristup bi promenio generalno prihvatanje stava o „poverljivosti klijenata”, koji trenutno preovlađuje u industriji i blokira raspravu o odgovornosti privatnih kompanija. Standarde za kompanije trebalo bi pažljivo razmotriti. Oni, u svakom slučaju, treba da budu saglasni sa međunarodnim humanitarnim pravom, poštovanjem ljudskih prava, obaveznom transparentnošću i odgovornošću individualnih ugovornih strana i zadovoljavajućom obučenosti osoblja.

UN bi takođe trebalo da rade na razvijanju međunarodne regulative za privatnu industriju bezbednosti u slučaju kada subjekti iz ove grane sklope ugovor sa klijentom koji nije deo UN-a. Ulogu regulatornog tela za međunarodno sklapanje ugovora u privatnoj industriji bezbednosti može da preuzme UN specijalni izvestilac o plaćenicima. Regulativa UN-a bi trebalo da sadrži spisak firmi koje su prihvatile standarde, koje su „akreditovane” i imaju određeni stepen legitimiteta. Ovo bi bilo posebno korisno, jer bi državama i nedržavnim klijentima omogućilo bolji uvid u delatnost kompanija pre nego što ih angažuju. Druga mogućnost jeste da UN preuzme na sebe ulogu spoljnog revizora, tako što će poslati nezavisnog izvestioca da potvrdi da li se kompanije pridržavaju prihvaćenih standarda i da li poštuju pravila.

Kontekst EU

Sektor privatne bezbednosti u državama Evropske unije doživeo je ogroman rast. Ovaj porast se ogleda i u velikom broju kompanija za privatno obezbeđenje i u raznovrsnosti usluga koje one pružaju. Primetan je i veliki porast broja zaposlenih u ovim kompanijama²⁹.

U 1999. godini Konfederacija provajdera bezbednosti procenila je da postoji više od 500.000 službenika koji rade za 10.000 kompanija specijalizovanih za obezbeđivanje industrijskih objekata, kancelarija, javnih zgrada, prodavnica, aerodroma, kao i za transport novca, zaštitu lica i privatnih kuća u državama EU. Danas, sa proširenjem EU na zemlje Jugoistočne Evrope i konstantnog rasta privatnih kompanija bezbednosti, taj broj iznosi 52.300, sa približno dva i po miliona zaposlenih. U nekim državama članicama EU broj pripadnika privatnog sektora

²⁹ CoESS (2011) Private Security Services in Europe, CoESS Facts and Figures 2011, dostupno na: [http://www.coess.org/_Uploads/dbsAttachedFiles/Private_Security_Services_in_Europe-CoESS_Facts_and_Figures_2011\(1\).pdf](http://www.coess.org/_Uploads/dbsAttachedFiles/Private_Security_Services_in_Europe-CoESS_Facts_and_Figures_2011(1).pdf)

bezbednosti premašio je broj policajaca, dok je u većini država taj broj približno jednak broju policajaca. Primetno je da su skoro sve države EU unutrašnjim zakonodavstvom regulisale ovu oblast. U Austriji, koja broji oko 200 kompanija (sa odnosom jedan radnik u privatnoj industriji bezbednosti na 523 građana), i Češkoj, koja broji oko 5.629 kompanija (sa odnosom jedan pripadnik privatne industrije bezbednosti na 203 građana i jedan policajac na 238 građana), ne postoji krovni zakon koji bi regulisao ovu oblast, već je delatnost kompanija regulisana odredbama drugih zakona. Izuzetak donekle predstavljaju Španija, koja broji oko 1.299 kompanija (sa odnosom jedan radnik u privatnoj industriji bezbednosti na 1.260 građana i jedan policajac na 565 građana), i Švedska, koja broji oko 250 kompanija (sa odnosom jedan radnik u privatnoj industriji bezbednosti na 467 građana i jedan pripadnik policije na 522 građana), jer imaju specifične zakone koji se odnose na ovu delatnost. U zakonima Nemačke, koja broji oko 3.700 privatnih kompanija (sa odnosom jedan radnik u privatnoj industriji bezbednosti na 484 građana), i Belgije, koja broji oko 1.300 privatnih kompanija (sa odnosom jedan radnik u privatnoj industriji bezbednosti na 526 građana), Velike Britanije, koja broji oko 2.500 privatnih kompanija (sa odnosom jedan radnik u privatnoj kompaniji na 170 građana), i Slovačke (sa odnosom jedan radnik u privatnoj industriji bezbednosti na 314 građana), predstavljaju izuzetke u načinu regulisanja ovog sektora. Švedska je, prema nekim istraživanjima, kvalifikovana kao država koja pruža najbolje uslove u oblasti privatne industrije bezbednosti.

Na nivou EU ne postoji univerzalna i opšteprihvaćena definicija privatne industrije bezbednosti i nije uveden jedinstveni način regulisanja ovog tržišta u državama članicama EU. Međutim, prema odredbama većine zakona, usluge privatne bezbednosti podrazumevaju obezbeđivanje lica, imovine, organizovanje pratnje prevoza novca i dragocenosti, postojanje centara za nadzor, projektovanje, ugradnju i održavanje sistema tehničke zaštite, kao i za vođenje privatne istrage. U većini zemalja članica MUP je nadležan za izdavanje radnih dozvola. U nekim državama tu nadležnost su preuzele posebne institucije (Velika Britanija i Irska), dok u pojedinim državama tu nadležnost ima ministarstvo rada, organi lokalnih samouprava ili čak ministarstvo odbrane. Značajno je to da su u svim državama obavezne radne dozvole koje se izdaju na određeni vremenski period. U svim državama osim u Italiji od kompanija se zahteva obučeni kadar, opremljenost, transparentnost i odgovornost. Većina država zahteva da radnici privatne industrije bezbednosti pohađaju osnovnu obuku. Manji broj država članica zahteva od radnika da prođu i dopunsku specijalizovanu obuku, kao i dodatnu proveru. Polaganje ispita za dobijanje radne dozvole traži se u skoro svim državama članicama. Odobrenje MUP-a ili nadležnog organa za sadržaj obuke potrebno je samo u malom broju država.

U Velikoj Britaniji, Holandiji, Irskoj, Danskoj i Francuskoj zabranjena je upotreba vatrenog oružja, ali u većini država EU dozvoljena je upotreba nesmrtonosnog oružja i sredstava koja ograničavaju kretanje. Ograničen pregled stvari i lica, kao i oduzimanje predmeta, dozvoljeno je u svim državama. Dodatna posebna ovlašćenja radnici imaju samo u Grčkoj, Belgiji i Poljskoj, ali i ovde su ta ovlašćenja definisana u skladu sa specifičnim okolnostima situacije i područja delovanja (delovanju u okviru privatnog vlasništva, na aerodromima i sl.). Obuka za rukovanje vatrenim oružjem obavezna je u svim državama.

Rad firmi uglavnom kontroliše policija, a ređe lokalna vlast. Institucije koje izdaju dozvole za rad u većini slučajeva zadužene su i za kontrolisanje rada firmi. Sankcije koje slede u slučaju nepoštovanja pravila rada uglavnom se svode na administrativne zabrane, oduzimanje radnih dozvola, krivične prijave. Nisu retke ni zabrane rada, a u nekim slučajevima određuju se i zatvorske kazne.

PREGLED PREPORUKA I PRIMERA DOBRE PRAKSE

Iako trenutno, na nivou Evropske unije ne postoji harmonizovani pravni okvir koji reguliše privatni sektor bezbednosti, određeni, široko prihvaćeni standardi predstavljaju osnovne smernice. Predlog zakona sadrži i kratak pregled standarda i iskustava u privatnom sektoru bezbednosti u zemljama Evropske unije.

Montreux Dokument (Montreux Document)³⁰

Jedan od osnovnih međunarodnih dokumenata koji postavlja standarde za funkcionisanje kompanija privatnog obezbeđenja je Montreux Dokument - rezultat zajedničke inicijative Švajcarske i Međunarodnog komiteta Crvenog krsta (ICRC) pokrenute 2006. godine. On podseća na obaveze država, kompanija koje pružaju usluge privatnog obezbeđenja i njihovih zaposlenih da posluju u skladu sa međunarodnim pravom, kada su kompanije privatnog obezbeđenja, iz bilo kog razloga, angažovane tokom oružanog sukoba. Iako možda na prvi pogled to nije potpuno primenljivo na kontekst u kojem se odvijaju pokušaji regulacije privatnog sektora bezbednosti u Srbiji, dokument u svom drugom delu sadrži 70 primera dobre prakse koje su formirali stručnjaci iz 17 zemalja, predstavnici civilnog društva i industrije privatnog obezbeđenja.

Među primerima dobre prakse u Montreux Dokumentu ističe se Prvi deo, Glava E i njen član 22, koji određuje da su kompanije koje pružaju usluge privatne bezbednosti obavezne da deluju u skladu sa međunarodnim humanitarnim pravom ili ljudskim pravima koje nalaže državni zakon, kao i drugim nacionalnim zakonima poput krivičnog prava, zakona o porezu, imigracionog zakona, radnih prava, i specifičnih regulativa koje se tiču privatnog sektora bezbednosti. Dakle, privatni sektor bezbednosti se tako postavlja u širi zakonodavni okvir. Čak i ako nedostaje konkretan i jasan pravni okvir specifično namenjen privatnom sektoru bezbednosti, on ipak postaje uređen putem primene drugih zakona koji uređuju oblasti sa kojima privatni sektor bezbednosti ima dodirnih tačaka.

Takođe, posebno se ističe Drugi deo, Poglavlje III koje određuje kriterijum za selekciju kompanija koje pružaju usluge privatne vojske i usluge obezbeđenja. Između ostalog, članovi od 5. do 13. pozivaju na adekvatne bezbednosne provere, posebno u slučaju korišćenja oružja prilikom obavljanja dužnosti; potrebnu obuku i licenciranje; definisanje načina nabavljanja i upotrebe opreme; poštovanje šireg zakonodavnog okvira i postojanje nadzornih unutrašnjih

³⁰ United Nations General Assembly, Annex to the letter dated 2 October 2008 from the Permanent Representative of Switzerland to the United Nations addressed to the Secretary-General, Montreux Document on pertinent international legal obligations and good practices for States related to operations of private military and security companies during armed conflict, Montreux, 17 September 2008. Doc. no. A/63/467-S/2008/636

mehanizama odgovornosti; kao i poštovanje prava službenika u skladu sa zakonom o radu, posebno u vidu ugovora, plata, bezbednosti na radu i anti-diskriminatornih mera.

Konačno, član 21. u stavu F poziva na odgovarajuće administrativne i druge mehanizme za praćenje kako bi se osiguralo pravilno izvršenje ugovora i odgovornost u slučaju nepravilnog i nezakonitog ponašanja, između ostalog, pozivajući na saradnju kompanija koje pružaju usluge privatne vojske i usluge obezbeđenja, države odakle kompanija dolazi i države u kojoj posluje, strukovnih udruženja, civilnog društva i drugih aktera kako bi se osigurala razmena informacija i razvili ovakvi mehanizmi.

Konfederacija evropskih bezbednosnih službi (Confederation of European Security Services)

Među CoESS publikacijama najpre se ističu principi minimalnih uslova za rad privatnih bezbednosnih kompanija na evropskom nivou. Tako CoESS-ov Priručnik za organizacije koje dodeljuju ugovore za usluge privatnog obezbeđenja³¹, razvijen u saradnji sa **UNI Europa** (Evropska federacija sindikata za usluge i komunikacije), služi kao izvor početnih informacija i kao sredstvo za obuku lica odgovornih za sklapanje ugovora u pravnom licu, definišući tehničke zasluge i kriterijume kvaliteta koji pomažu pri identifikaciji kompanije koja pruža visok kvalitet usluga privatnog obezbeđenja³². Priručnik služi kao vodič za obrazloženje procesa, dok Aneks sadrži okvir za bodovanje koji kasnije može služiti i kao referentni alat.

Glavni cilj Priručnika je da obrazloži sve uslove potrebne za dodeljivanje ugovora kompaniji koja pruža usluge privatnog obezbeđenja, naglašavajući i potrebu za kvalitetom pored potrebe za prihvatljivom cenom. Priručnik ističe opasnost trenda dodeljivanja ugovora ponuđaču sa najnižom cenom zbog uočenih posledica koje taj trend ima po privatni sektor bezbednosti koje uključuju slabljenje infrastrukture sistema u vidu obuke osoblja, nadzora i upravljanja kvalitetom. Izbor ponuđača sa najnižom cenom znači izbor ponuđača koji će stremiti da smanji troškove još više, najčešće korišćenjem jeftine radne snage, što ima štetan uticaj na motivaciju zaposlenih.

Smanjenje plate i socijalnih troškova (porezi i doprinosi) zaposlenima takođe nije strano. Prelazak na ugovore o radu na određeno vreme i/ili skraćeno radno vreme, kao i izbegavanje kolektivnih ugovora česta su pojava. U trci za pružanjem što jeftinije usluge, sigurnosni mehanizmi postaju luksuz i režijski trošak, što povećava bezbednosni rizik kako za klijenta tako i za javnost. Priručnik ističe da postoje slučajevi neplaćanja poreza i socijalnih naknada od strane kompanija za privatno obezbeđenje, nepoštovanje prvobitnog ugovora u odnosu na predviđeni broj zaposlenih i slučajevi neprijavljenog rada.

Kao takav, Priručnik sa Aneksom za bodovanje može služiti kao osnovni vodič za odabir kompanije za privatno obezbeđenje kako bi se izabrao najbolji kvalitet, što je svim zainteresovanim stranama u dugoročnom interesu, posebno imajući u vidu da su svi navedeni problemi prisutni i u privatnom sektoru bezbednosti u Srbiji. Naime, u Srbiji se razvila praksa ponude takozvanih „damping cena“, odnosno ponude cena rada kojima se u realnosti ne mogu isplatiti ni minimalne zarade zaposlenima ili pokriti drugi troškovi poslovanja. Ovo je praćeno uslovljavanjem zaposlenih na prelazak na ugovore o radu na određeno vreme i/ili skraćeno

³¹ CoESS (1999) Selecting Best Value - A Manual for Organisations Awarding Contracts for Guarding Services, dostupno na [http://www.coess.org/_Uploads/dbsAttachedFiles/Best_Value_Manual_EN\(1\).pdf](http://www.coess.org/_Uploads/dbsAttachedFiles/Best_Value_Manual_EN(1).pdf)

³² CoESS i UNI Europa su, 2011. godine, dostavili zajednički stav sa zahtevom da Evropska komisija donese Direktivu po kojoj bi u javnim nabavkama izbor ponuđača obavezno morao biti po kriterijumu „ekonomski najpovoljnije ponude“.

radno vreme, kao i izbegavanje kolektivnih ugovora, sve u trci za pružanjem što jeftinije usluge radi veće konkurentnosti na tržištu.

U skladu sa preporukama u Priručniku, Udruženje za privatno obezbeđenje PKS od 2009. organizovano promovira evropsku metodologiju nabavki usluga obezbeđenja po kriterijumu ekonomski najpovoljnije ponude, umesto najniže ponuđene cene.

Međunarodno pravilo službe za privatni sektor bezbednosti (International Code of Conduct for Private Security Service Providers - ICoC)³³

Takođe, tu je i Međunarodno pravilo službe (kodeks) za privatni sektor bezbednosti, promovisan od strane Vlade Švajcarske kao višestrana inicijativa koja za cilj ima razjašnjavanje međunarodnih standarda na osnovu kojih privatni sektor bezbednosti posluje, kao i poboljšanje i jačanje odgovornosti tih kompanija i nadzora nad njima.

Kodeks poziva na principe bazirane na ljudskim pravima za odgovorno pružanje usluga privatnog obezbeđenja. To su pravila za upotrebu sile, zabrane mučenja, trgovine ljudima i druge zloupotrebe ljudskih prava, kao i specifične obaveze u pogledu upravljanja kompanijama, uključujući izbor zaposlenih, rukovanje oružjem i intrenu obradu žalbi. ICoC su do februara 2013. godine potpisale 592 kompanije koje pružaju usluge privatnog obezbeđenja.

Između ostalog, Kodeks poziva, u Glavi G, konkretnim obavezama u pogledu upravljanja i rukovođenja, na posedovanje adekvatne dozvole (licence) za obavljanje poslova privatnog obezbeđenja, mentalnu i fizičku spremnost i bezbednosne provere. Za zaposlene koji rukuju oružjem, Kodeks određuje potrebu posebne obuke.

Kodeks takođe poziva i na osnivanje posebnih mehanizama za žalbeni postupak u slučaju kršenja prihvaćenih uredbi. Ovo podrazumeva procedure za prijavu nepropisnog ili nezakonitog ponašanja službenika privatne bezbednosti, javno dostupne detalje i informacije o mehanizmima žalbenog postupka, istragu i saradnju u zvaničnim istragama, disciplinske mere i zaštitu uzbunjivača, odnosno lica koja prijave nepropisno ili nezakonito ponašanje.

Ova načela su uvršćena i u Kodeks profesionalne etike privatnog obezbeđenja u Srbiji, usvojenog 2006. godine u Udruženju za privatno obezbeđenje PKS, a od 2012. formirana je i Komisija za nadzor i implementaciju Kodeksa³⁴, sa ciljem da se odstupanja procesuiraju u sudovima časti u komorskom sistemu Srbije.

Evropski pravni okvir

Kako sam Predlog zakona ističe, oblast privatnog obezbeđenja je ipak relativno uređena zakonodavstvom Evropske unije, prvenstveno zbog učešća privatnog sektora bezbednosti u jedinstvenom evropskom tržištu, u pitanjima poput slobode pružanja usluga, nastanjenja ili slobode kretanja, i slično.

Tako Evropski sud pravde ima nadležnost nad pitanjima vezanim za privatni sektor bezbednosti kroz aktivnosti suda vezane za regulisanje jedinstvenog (unutrašnjeg) tržišta Evropske unije.

³³ International Code of Conduct for Private Security Service Providers 2010, dostupno na http://www.icoc-psp.org/uploads/INTERNATIONAL_CODE_OF_CONDUCT_Final_without_Company_Names.pdf

³⁴ Komisija za nadzor i implementaciju Kodeksa profesionalne etike privatnog obezbeđenja, dostupno na <http://www.pks.rs/ONama.aspx?id=254>

Dalje, Savet Evrope utiče na privatni sektor bezbednosti kroz brojne konvencije koje usvaja, a koje se odnose na zaštitu ljudskih prava i vladavinu prava, poput Evropske konvencije o ljudskim pravima, Konvencije o zaštiti pojedinaca u vezi automatske obrade ličnih podataka i Preporuka o potrebi harmonizacije nacionalne regulative koja se odnosi na oružje.

Zagovaranje usvajanja Zakona

U primerima koji slede najveći problem predstavljalo je pitanje da li privatnu bezbednost treba svrstati u čisto poslovni sektor, ili on ipak, zbog činjenice da pravni subjekti koji vrše delatnost privatne bezbednosti, s obzirom da poseduju specifična, zakonom utvrđena i poverena ovlašćenja (poput pojedinih elemenata policijskih ovlašćenja), spada u neku vrstu privatno-javnog sektora, koji zahteva posebne propise, specifične za taj sektor.

Ovo pitanje je u različitim zemljama prevaziđeno različitim argumentima koji su svi imali zajednički cilj – zakonsku regulativu. Vlada Velike Britanije argumentovala je poziv za donošenje zakona činjenicom da će na taj način biti smanjen broj prekršaja kompanija koje pružaju usluge privatnog obezbeđenja i da će se istovremeno povećati kvalitet usluge, promovisaće se poverenje u industriju u celini i osigurati veća zaštita javnosti. Na taj način celokupna zajednica bi bila na dobitku, kako javnost, tako i industrija (privatni sektor bezbednosti). U svojim izveštajima, Zakonodavni komitet u Danskoj i Konsultativna grupa u Irskoj naglašavaju da bi uređenje ove delatnosti donelo značajne koristi kako za sam sektor, tako i za širu javnost, zaključujući da ova činjenica sama po sebi govori dovoljno o potrebi za uređenjem privatnog sektora bezbednosti. U Norveškoj, sličan komitet je zaključio da podržava zakonsku regulativu koja bi uredila privatni sektor bezbednosti jer je to u javnom interesu³⁵.

Dakle, zapadne zemlje su bazirale svoju strategiju potrebe za uređenjem privatnog sektora bezbednosti na činjenici da bi takva odluka bila u interesu države, industrije, ali i šire javnosti. Ovakvi i slični zaključci mogu se naći i u Obrazloženju Predloga zakona, u Glavi II - Razlozi za donošenje zakona.

Južna Afrika je privatno obezbeđenje zvanično svrstala u sektor opšte sigurnosne i bezbednosne kulture društva, ne definišući ga dakle samo kao industriju privatnog sektora koja zahteva pravnu regulativu³⁶. U Srbiji je privatni sektor bezbednosti svrstan u sličnu kategoriju kao integralni deo nacionalne bezbednosti, definisan Strategijom nacionalne bezbednosti.

Kao poslednji primer dobre prakse u procesu zagovaranja uređenja privatnog sektora bezbednosti je inicijativa za samoregulativom koja dolazi od samih kompanija koje pružaju usluge obezbeđenja. Tako na primer [ASIS International](#), organizacija profesionalaca za bezbednosti osnovana 1955. godine, koja okuplja više od 38.000 članova širom sveta, insistira na potrebi za regulativom da bi se obezbedile bezbednosne usluge koje će zadovoljiti potrebe klijenta, zaštititi kritične infrastrukture i ispuniti obaveze vezane za pravni okvir zemlje u kojoj se usluge privatnog obezbeđenja pružaju, sa ciljem prevazilaženja situacije u kojoj manje skrupulozne kompanije i kriminalci kaljaju sliku uglednih kompanija privatnog obezbeđenja koje teže da ponude kvalitetnu uslugu³⁷.

Ovakva inicijativa za samoregulacijom koja dolazi iz samog sektora privatne bezbednosti prisutna je i u Srbiji, u okviru pomenutog Memoranduma o saradnji MUP i PKS, Udruženja za

³⁵ Jorma Hakala (2008) Why regulate manned private security? Report. Helsinki: CoESS, str.10

³⁶ Jorma Hakala (2008) Why regulate manned private security? Report. Helsinki: CoESS, str. 11

³⁷ Jorma Hakala (2008) Why regulate manned private security? Report. Helsinki: CoESS, str. 37

privatno obezbeđenje Privredne komore Srbije i Komisije za javno privatno partnerstvo u sektoru bezbednosti, čiji su članovi učestvovali u pisanju aktuelnog Predloga zakona. Imajući u vidu da gotovo sve kompanije iz oblasti privatnog obezbeđenja u Srbiji već više od decenije aktivno učestvuju u donošenju zakona, one već primenjuju predložene odredbe zakona tako što su ih uvrstile u svoja opšta akta (npr. Pravilnik o službi obezbeđenja) - što je faktička samoregulacija obavljanja delatnosti u Srbiji.

Problem sukoba interesa

Već je pomenuto da Srbija ima problem sukoba interesa kada je reč o privatnom sektoru bezbednosti, zbog činjenice da često službenici Ministarstva unutrašnjih poslova istovremeno rade i kao službenici privatnog obezbeđenja. Ovakva situacija nosi brojne rizike poput nejasnog lanca komandovanja, korupcije, problema nadzora i utvrđivanja odgovornosti. U najgorem slučaju, može doći do promene balansa moći i porasta tenzija između vlasti (policija, vojska), privatnih bezbednosnih kompanija i drugih zainteresovanih strana.

Problem sukoba interesa postoji i u daleko uređenijim državama gde određene nepreciznosti prisutne u zakonu ostavljaju prostor za moguće zloupotrebe putem različitih interpretacija. Tako na primer u SAD postoje dve definicije funkcija države u saveznim zakonima i politici. Jedna zakonska definicija, usvojena kao deo reforme Saveznih propisa iz 1998. godine, navodi da su strogo u nadležnosti Vlade one funkcije i aktivnosti koje su „toliko blisko povezane sa javnim interesom, da zahtevaju angažman službenika federalne vlasti“³⁸. Druga, više politički orijentisana definicija, određuje da su u nadležnosti Vlade aktivnosti koje su „toliko intimno povezane sa javnim interesom da zahtevaju angažman državnih službenika“³⁹. Nedostatak jasne definicije ostavlja slobodu za fleksibilno tumačenje i tako dovodi u pitanje mogućnost uspostavljanja mehanizama odgovornosti i nadzora.⁴⁰

Uprkos tome, još uvek je na snazi Pravilnik o vrstama usluga kojim MUP može da ostvaruje dopunska sredstva⁴¹. Pravni osnov donošenja ovog Pravilnika nalazi se u stavu 2 člana 182. Zakona o policiji koji propisuje da “Ministarstvo može da ostvaruje dopunska sredstva pružanjem usluga u vezi sa osnovnom delatnošću ministarstva, odnosno u skladu sa poslovima koji su u funkciji bezbednosti i evidencijama iz svoje nadležnosti, a koja imaju svojstvo sopstvenih prihoda”. Prema tome, vršenje ovih usluga je u vezi sa “osnovnom delatnošću Ministarstva” i “u funkciji bezbednosti i evidencijama iz svoje nadležnosti”.

Takođe, Pravilnik konkretizuje vršenje pojedinih usluga i vezuje ih za određene slučajeve (npr. prevoz teretnim vozilima MUPa za potrebe preseljenja zaposlenih i penzionisanih pripadnika MUPa, i/ili „službena pratnja i transport opasnih materija, oružja, novca, hartija od vrednosti i drugih predmeta i dobara od značaja za Republiku“) i vršenje pojedinih usluga koje neće vršiti privatne bezbednosne kompanije (npr. prodaja vrednosnih obrazaca i registarskih tablica).

³⁸ The White House, Office of Management and Budget, Federal Activities Inventory Reform Act (FAIR Act) of 1998, Public Law 105-270, dostupno na http://www.whitehouse.gov/omb/procurement_fairact/

³⁹ The White House, Office of Management and Budget, Circular No. A-76 Revised of May 29, 2003 on the Performance of Commercial Activities, dostupno na http://www.whitehouse.gov/omb/Circulars_a076_a76_incl_tech_correction/

⁴⁰ Željko Branović (2011) The Privatization of Security in Failing States – A Quantitative Assessment, Occasional Paper No.24, Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), str.6

⁴¹ Republika Srbija, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Pravilnik o vrstama usluga čijim pružanjem Ministarstvo unutrašnjih poslova može da ostvaruje dopunska sredstva, član 2, "Službeni glasnik RS", br. 64/2006, 71/2007, 14/2008, dostupno na http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/propisi.h

Prema tome, postoje situacije u kojima može postojati „konkurencija“ između MUP-a i privatnih bezbednosnih kompanija, u pitanju pružanja usluga poput prevoza lica i stvari, transporta novca, vrednosnih i drugih pošiljki za potrebe poslovnih banaka, ustanova, organizacija i drugih pravnih lica. Potrebno je, dakle, u Pravilniku utvrditi koje usluge vrši MUP, a koje su „u vezi sa osnovnom delatnošću“ i „u funkciji bezbednosti iz svoje nadležnosti“ s jedne strane, a koje istovremeno neće stvoriti stanje sukoba interesa po usvajanju Zakona o privatnom obezbeđenju.

Ovaj problem postaje još veći ukoliko se u obzir uzme činjenica da je policija, odnosno Ministarstvo unutrašnjih poslova definisano kao administrativni i kontrolni mehanizam nad privatnim sektorom bezbednosti, što stvara direktan sukob interesa ukoliko službenici MUP-a istovremeno učestvuju u ovom poslu, kao vlasnici ili kao aktivni službenici privatnog obezbeđenja.

Zakon o policiji u članu 133. određuje da „policijski službenik i drugi zaposleni u policiji ne mogu obavljati poslove ili samostalnu i svaku drugu delatnost koji su spojivi sa poslovima policijskog službenika“ (stav 1). Aktom ministra bliže se definišu koji su to poslovi i delatnosti, kao i uslovi za obavljanje poslova van radnog vremena. Zakon o policiji, dakle, ne zabranjuje pripadnicima policije da obavljaju poslove i delatnosti van radnog vremena (dodatni rad), ali samo one poslove i delatnosti koje nisu spojive sa poslovima policijskog službenika. Prema tome, Zakon o policiji ne sadrži jasne odredbe koje definišu status privatnog sektora bezbednosti u okviru tog zakona. CEAS pravni tim smatra da ovo čini Zakon o policiji nedorečenim te da sam Zakon, kao i relevantne podzakonske akte, treba usaglasiti sa Zakonom o privatnom obezbeđenju čim on bude usvojen.

Slično tome, Zakon o državnim službenicima čije se odredbe prema članu 169. Zakona o policiji shodno primenjuju na položaj, dužnosti, prava i odgovornosti zaposlenih u MUP-u, propisuje da „državni službenik može, uz pismenu saglasnost rukovodioca, van radnog vremena, da radi za drugog poslodavca ako dodatni rad nije zabranjen posebnim zakonom ili drugim propisom, ako ne stvara mogućnost sukoba interesa ili ne utiče na nepristrasnost rada državnog službenika“. Kako posao u privatnom sektoru bezbednosti nije jasno definisan kao mogući sukob interesa za službenike MUP-a, ne postoji ni poseban zakon ili propis koji bi predstavljali osnov za odbijanje zapošljavanja službenika MUP-a u privatnom sektoru bezbednosti. Uprkos činjenici da Zakon o državnim službenicima u članu 28. određuje da „državni službenik ne sme da osnuje privredno društvo, javnu službu, niti da se bavi preduzetništvom“, a u članu 29. propisuje da „državni službenik ne sme biti direktor, zamenik ili pomoćnik direktora pravnog lica“, ne postoji uredba koja jasno zabranjuje službenicima MUP-a da dodatni rad nalaze u privatnom sektoru bezbednosti, iako ovakva situacija izaziva neizbežan sukob interesa.

Jedan od predloga za prevazilaženje ovakve situacije uključuje usvajanje jasnih internih pravila u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova vezana za dodatni posao⁴². U Belgiji, Grčkoj i Portugalu, na primer, nije dozvoljeno zapošljavanje u privatnoj bezbednosnoj kompaniji lica koje je u prethodnih pet godina bilo zaposleno u policiji ili službama bezbednosti⁴³. Međutim, kao što i Predlog zakona ističe u obrazloženju, Glava II: „Razlozi za donošenje zakona - evropski standardi i iskustva „u državama koje, kao Srbija, pokušavaju da smanje broj zaposlenih u javnom sektoru bezbednosti, ovakva odredba deluje suviše restriktivno“. U skladu s tim, što se tiče Srbije konkretno, predlog je da se uvede zakon koji bi zabranio kompanijama za privatno obezbeđenje da zapošljavaju aktivne policijske službenike⁴⁴. Ovakav režim je, na primer, prisutan u Danskoj.

⁴² Jorma Hakala (2008) Why regulate manned private security? Report. Helsinki: CoESS, str. 21

⁴³ Predlog zakona o privatnom obezbeđenju, april 2013

⁴⁴ Unijat (2007) citiran u Jorma Hakala (2008) Why regulate manned private security? Report. Helsinki: CoESS, str. 22

Licenciranje

Prema podacima kojima raspolaže CoESS, u analizi 34 evropske zemlje (tada 27 zemalja članica EU i sedam drugih zemalja Evrope - Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Makedonija, Norveška, Srbija, Švajcarska i Turska), sprovedenoj 2011. godine, procenat zemalja u kojima je posedovanje licence zakonska obaveza za poslovanje pravnog lica u privatnom sektoru bezbednosti je $\pm 94\%$, dok je procenat zemalja u kojima je licenca obavezna za poslovanje fizičkog lica (aktivnog službenika privatnog obezbeđenja) $\pm 88\%$.

Za zakonski okvir koji uređuje privatni sektor bezbednosti na istom geografskom području je u $\pm 53\%$ slučajeva zaduženo Ministarstvo unutrašnjih poslova, zatim slede druga ministarstva i institucije sa $\pm 25\%$, Ministarstvo pravde sa $\pm 16\%$, policija sa $\pm 6\%$.

U $\pm 97\%$ slučajeva u analiziranim zemljama Evrope postoji zakonska obaveza polaganja osnovne stručne obuke⁴⁵.

Bezbednosne provere i zaštita podataka

Pitanje zaštite podataka javlja se u više navrata u analizi Predloga zakona, ali je ovde vezano za bezbednosne provere zaposlenih u privatnom sektoru bezbednosti. Naime, zagovaranje strožijih propisa koji se tiču provera službenika je sve prisutnije u privatnom sektoru bezbednosti.

Prilikom rasprave o Zakonu o radu za oficire privatne bezbednosti, u američkom Kongresu jedan od zaključaka bio je i da bez potrebnih bezbednosnih provera može da se desi da su oni kojima se poveri zaštita građana i kritičnih infrastruktura upravo ti od kojih službenici privatnog obezbeđenja treba da štite. Sličan stav zauzela je i Velika Britanija⁴⁶.

Nepostojanje krivičnog dosijea i bezbednosna provera i/ili izjava (svedočenje) o dobrom moralnom karakteru kandidata je jedan od prvih uslova za zapošljavanje službenika u privatnom sektoru bezbednosti u Evropi. Nepostojanje krivičnog dosijea i bezbednosna provera za vlasnike kompanija uzimaju se u obzir kao ulazni kriterijum u $\pm 88\%$, odnosno $\pm 87\%$ slučajeva u Evropi, dok je za aktivne službenike privatnog obezbeđenja ovaj procenat na $\pm 97\%$ za oba kriterijuma⁴⁷.

Zbog prirode podataka koji se sakupljaju prilikom bezbednosnih provera u procesu zapošljavanja službenika privatnog obezbeđenja, većina zakonskih regulativa zahteva podzakonske akte koji uređuju oblast zaštite podataka primenjenu posebno na ovaj sektor.

Problem javnih nabavki usluga privatnog sektora bezbednosti

Pitanje javnih nabavki usluga privatnog sektora bezbednosti ima i ekonomske i bezbednosne implikacije. Najveći problemi javnih nabavki usluga privatnog obezbeđenja su: manjkava obuka službenika za javne nabavke koji nisu u stanju da izrade potrebnu i specifičnu tehničku dokumentaciju, nelojalna konkurencija, nemogućnost da se postupak javnih nabavki obavlja svake godine, izostanak zakonskih i tržišnih "pravila igre", izostanak ulaganja u kvalitet.

⁴⁵ CoESS (2011) Private Security Services in Europe, CoESS Facts and Figures 2011, str.143-144

NAPOMENA: CoESS analiza pisana je u vreme kada se Predlog zakona o privatnom obezbeđenju prošli put nalazio pred skupštinskom procedurom pa ga analiza smatra usvojenim. Prema tome, analiza Srbiju svrstava u zemlje sa zakonodavno uređenim privatnim sektorom bezbednosti.

⁴⁶ Jorma Hakala (2008) Why regulate manned private security? Report. Helsinki: CoESS, str. 30-31

⁴⁷ CoESS (2011) Private Security Services in Europe, CoESS Facts and Figures 2011, str. 145

Naručioci usluga su bitni jer u postupku naručivanja usluge mogu da jasno odrede koji kvalitet bezbednosti očekuju i za koju cenu. Metodologija odabira podrazumeva proveru angazovanih službenika obezbeđenja, rukovodilaca ugovorenih usluga, ugovorene infrastrukture i kompanije koja nudi usluge obezbeđenja.

Još jednom, javlja se problem angažovanja usluga privatnog obezbeđenja po principu najniže ponuđene cene, umesto ekonomski najpovoljnije ponude, pa su tako cene usluga privatnog obezbeđenja koje se nude na tenderima za javne poslove znatno niže nego u regionu. Na primer, cena čovek/po satu u Srbiji trenutno je prosečno 1,9 evra, što dovodi do nemogućnosti isplata zagarantovanih (minimalnih) zarada angazovanih po osnovu nabavke, kao i poslovanja sa gubitkom. Cena ispod 2,2 evra se smatra zadiranjem u "sivu zonu" poslovanja, iako je neretko prisutna. Nasuprot ovome, cena u većini zemalja EU je prosečno 8,9 evra čovek/po satu, a u Srbiji je preporučena cena 5,0 evra, koja bi omogućila isplatu prosečne zarade zaposlenih u R. Srbiji i ostvarenje bruto prihoda poslodavca od oko 5%. U nekim od najbogatijih zemalja Evrope, kao što su Švajcarska i Švedska, cena usluga privatnog obezbeđenja dostiže čak i 28 evra čovek/po satu.

Potrebno je uveriti naručioce usluga da se tenderi za usluge privatnog obezbeđenja raspisuju izborom kriterijuma ekonomski povoljnije ponude i to u restriktivnim postupcima ili konkurentnom dijalogu sa zaključivanjem okvirnih sporazuma, koji omogućavaju zaključenje ugovora do 3 godine, da plan javnih nabavki i procenjena vrednost nabavke bude određena u skladu sa preporučenim cenama (a ne damping cenama koje nameće nelojalna konkurencija), da se naručioci usluga preko stručnjaka upoznaju sa vrstama i načinima fizičkog i tehničkog obezbeđenja, što sve mnogo olakšava isporučiocu usluga da odradi kvalitetan posao, a korisniku da će povećati efikasnost preventive i time smanjiti posledice identifikovanih rizika.

Država kao poslednji stepen kontrole takođe ima važnu ulogu u nadzoru javnih nabavki usluga privatnog sektora bezbednosti, posebno imajući u vidu činjenicu da u Srbiji zakon i praksa nisu usklađeni, da još uvek nema pravnog okvira za privatni sektor bezbednosti, da je finansijska situacija u zemlji izuzetno teška i da je jedan od preduslova za nestanak tzv. sive zone i to da država prestane sa praksom selektivnog tolerisanja neplaćanja poreza i doprinosa.

**Napomena: kratak rečnik javnih nabavki nalazi se u aneksu ovog dokumenta.*

Upravljanje osiguranim rizicima i kvalitet usluga privatnog sektora bezbednosti

Osiguravajuća društva (OD) nemaju specifičnu politiku prema uslugama privatnog obezbeđenja koje su u ponudi, te je vrlo lako zadovoljiti njihove uslove. Klijenti nisu motivisani da više ulažu u bezbednost, jer im se ta vrsta ulaganja ne vraća putem stimulativnih mera osiguravajućih društava, a često se dešava da i same banke prijavljuju samo minimalne svote novca koje transportuju, kako bi smanjile cenu osiguranja. Firme privatnog obezbeđenja (FPO) nastoje da obezbede uslove koje klijent zahteva, ali na tenderskom nadmetanju naješće prevagne najniža ponuđena cena po radnom satu zaposlenog, koja, kako je već objašnjeno, zbog konkurentnosti postaje sve niža jer takvo ponašanje niko od državnih organa ne sankcioniše.

Neka od glavnih pitanja vezanih za ovu temu su: Zašto se izbegavaju popusti kod ugovaranja premija za imovinska osiguranja prema kriterijumu kvaliteta uspostavljenog sistema obezbeđenja osiguranika? Da li se ugovori o osiguranju od opšte odgovornosti zaključuju i sa firmama za privatno obezbeđenje i koji su rizici pokriveni? Koliki je stepen zaštite novca u

transportu i da li postoje stimulatívni popusti ako je novac zaštićen i elektro-hemijskom zaštitom? Da li su stimulatívne mere osiguravača za ulaganje u preventívnu bezbednosti u praksi zaista doprinele smanjenju šteta i isplaćenih suma osiguranja i kako povećati efikasnost? Da li osiguravajuće kuće imaju dobro obučene ljude za procenu šteta?

Sa druge strane, politika koju vode klijenti i, eventualno, osiguravajuća društva može dovesti do profesionalizacije kadra. Osiguravajuća društva mogu imati mnogo veću ulogu u kontroli rada FPO. Najpre je neophodno da OD detaljnije razrade postojeća pravila određivanja uslova pod kojima se osiguravaju usluge privatnog obezbeđenja, a zatim i da prihvate sertifikat o kontrolisanju usaglašenosti tih usluga sa zahtevima važećih standarda, koji je od 2008 godine prisutan u sistemu infrastrukture kvaliteta R. Srbije.

Takođe, OD mogu bitno uticati na kvalitet usluga koje FPO pružaju njihovim klijentima time što bi visina premije zavisila od stepena uspostavljenog sistema bezbednosti osiguranih rizika. Trebalo bi, prilikom sastavljanja polise osiguranja, imati u vidu sredstva uložena u povećanje bezbednosti osigurane vrednosti, pa u skladu sa tim treba propisati stimulatívne faktore, koji bi motivisali klijente da sami ulažu u svoju bezbednost.

Nov proizvod koji bi OD morala uvrstiti u ponudu je i osiguranje od profesionalne odgovornosti – koje je u važećim standardima i u Predlogu zakona o privatnom obezbeđenju - obavezna ugovorna klauzula između FPO i Klijenata.

Da bi pomenuti zahtevi bili primenjeni, OD moraju imati stručni kadar koji dobro poznaje ovu problematiku. Zato bi unutar OD trebalo dodatno usavršiti osoblje za bezbednosni menadžment kako bi mogli efikasno da vrše bezbednosne procene i kontrolu kvaliteta usluga FPO u skladu sa važećom tržišnom regulativom u Srbiji koja, posle dužeg vremena vakuma, dobija sve jasnije konture (Strategija nacionalne bezbednosti, standardi za usluge privatnog obezbeđenja, Zakon o privatnom obezbeđenju – u završnoj fazi donošenja, Kodeks profesionalne etike Udruženja za PO PKS i dr.).

Uvođenjem sistema kvaliteta i kontrole kvaliteta pružene usluge predstavljao bi dobru stimulatívnu meru koja bi doprinela unapređivanju kvaliteta usluga u privatnom obezbeđenju, odnosno restriktivnijim merama namenjenim onim korisnicima čije obezbeđenje ne zadovoljava postavljene kriterijume. Podsećamo Vas i na postojanje standarda usluga privatnog obezbeđenja i standarda o proceni rizika u zaštiti lica, imovine i poslovanja, a u čijoj izradi su učestvovali i predstavnici osiguravajućih društava.

Konačno, još jednom je potrebna i jaka uloga države, najpre imajući u vidu da bez konkretnog zakona o privatnom obezbeđenju i potrebnih podzakonskih akata, ni sama osiguravajuća društva ne mogu da uvedu stimulatívne polise osiguranja i pravilnike o premijama koji se, na primer, tiču osiguranja od poslovne (profesionalne) odgovornosti, jednog od ključnih elemenata potrebnih da bi se razvio i unapređivao mehanizam saradnje između OD i kompanija privatnog obezbeđenja.

Novim Zakonom o privatnom obezbeđenju predviđeno je da postoje licencirani procenitelji rizika. Prema tome, država bi trebalo da utiče na osiguravajuće kuće da promene gledište na metodologiju procene rizika i da se sagledaju svi elementi bezbednosti.

Ovde je interesantno pitanje da li u postojećim uslovima treba ograničiti izdavanje licenci subjektima koje se bave PO, odnosno da li treba ići na specijalizaciju ovih subjekata ili dozvoliti da mogu postojati subjekti koji imaju svih šest licenci. Prosto se postavlja pitanje da li su subjekti u Srbiji toliko stručni i osposobljeni da neki od njih mogu biti stručni za sve ili ne.

Predlog zakona sa jedne strane pravi tu razliku, i propisuje opšte uslove za dobijanje licenci koji moraju biti ispunjeni za sve licence, kao i posebne uslove koji moraju biti ispunjeni za dobijanje konkretnih posebnih licenci. Sa druge strane i dalje postoji mogućnost da neki subjekti mogu da dobiju sve licence, što predstavlja potencijalni problem jer se opravdano postavlja pitanje da li na tržištu pod ovim uslovima mogu postojati takvi subjekti koje mogu da pruže sve ove usluge na kvalitetan i profesionalan način. Postavlja se naravno i pitanje da li su takve "svemogućće" kompanije uopšte poželjne u Srbiji u postojećim društvenim uslovima.

Licenca za vršenje poslova privatnog obezbeđenja može se izdati pravnom licu, odnosno preduzetniku koji ispunjava opšte uslove za dobijanje svake od utvrđenih vrsta licence, odnosno koji: 1) su upisani u registar privrednih subjekata u Republici Srbiji; 2) imaju akt o sistematizaciji radnih mesta, sa opisom poslova i ovlašćenjima zaposlenih za svako radno mesto; 3) imaju akt koji bliže propisuje izgled uniforme koju nose službenici obezbeđenja i izgled znaka; 4) imaju odgovorno lice: (1) koje je državljanin Republike Srbije, (2) koje je punoletno, (3) koje je psihofizički sposobno za vršenje poslova, što dokazuju lekarskim uverenjem nadležne zdravstvene ustanove, (4) koje ima najmanje srednju stručnu spremu, (5) koje je prošlo odgovarajuću proveru, (6) koje ima licencu za vršenje poslova privatnog obezbeđenja koja se izdaje fizičkom licu; 5) koje poseduje odgovarajući prostor; 6) koje poseduje poseban prostor za smeštaj oružja i municije, u skladu sa propisima o uslovima za smeštaj i čuvanje oružja i zaštitu od požara, ukoliko poslove privatnog obezbeđenja obavlja sa oružjem.

Posebni uslovi koje treba da ispuni pravno lice, odnosno preduzetnik da bi dobili: 1) Licencu za procenu rizika u zaštiti lica, imovine i poslovanja – jesu da imaju najmanje jednog zaposlenog službenika obezbeđenja sa licencom koja se izdaje fizičkom licu, odnosno sa Licencom za procenu rizika u zaštiti lica, imovine i poslovanja; 2) Licencu za vršenje poslova fizičko-tehničke zaštite lica i imovine i održavanje reda na sportskim priredbama, javnim skupovima i drugim mestima okupljanja građana – jesu da imaju najmanje 10 zaposlenih službenika obezbeđenja sa licencom koja se izdaje fizičkom licu, odnosno sa Licencom za vršenje poslova odgovornog lica za zaštitu ili Licencom za vršenje osnovnih poslova službenika obezbeđenja – bez oružja ili Licencom za vršenje specijalističkih poslova službenika obezbeđenja – sa oružjem; 3) Licencu za vršenje poslova obezbeđenja, transporta i prenosa novca i vrednosnih pošiljki – jesu da imaju najmanje 10 zaposlenih službenika obezbeđenja sa licencom koja se izdaje fizičkom licu, odnosno sa Licencom za vršenje specijalističkih poslova službenika obezbeđenja – sa oružjem i da poseduju tehnička sredstva za transport i prenos novca i vrednosnih pošiljki u skladu sa čl. 36. i 38. ovog zakona; 4) Licencu za vršenje poslova planiranja sistema tehničke zaštite – jesu da imaju najmanje jednog zaposlenog sa srednjim obrazovanjem tehničke struke, sa licencom koja se izdaje fizičkom licu, odnosno sa Licencom za vršenje poslova planiranja sistema tehničke zaštite; 5) Licencu za vršenje poslova projektovanja i nadzora nad izvođenjem sistema tehničke zaštite – jesu da imaju najmanje jednog zaposlenog sa visokim obrazovanjem na polju tehničko-tehnoloških nauka, sa licencom koja se izdaje fizičkom licu, odnosno sa Licencom za vršenje poslova projektovanja i nadzora nad izvođenjem sistema tehničke zaštite; 6) Licencu za vršenje poslova montaže, puštanja u rad i održavanja sistema tehničke zaštite i obuke korisnika – jesu da imaju najmanje jednog zaposlenog sa srednjim obrazovanjem tehničke struke i sa licencom koja se izdaje fizičkom licu, odnosno sa Licencom za vršenje poslova montaže, puštanja u rad, održavanja sistema tehničke zaštite i obuke korisnika.

Što se fizičkih lica tiče, u Predlogu zakona stoji da MUP može fizičkom licu za vršenje poslova privatnog obezbeđenja izdati: 1) licencu za procenu rizika u zaštiti lica, imovine i poslovanja; 2) licencu za vršenje poslova fizičko-tehničke zaštite lica i imovine i održavanja reda na

sportskim priredbama, javnim skupovima i drugim mestima okupljanja građana: (1) licencu za vršenje poslova odgovornog lica za zaštitu, (2) licencu za vršenje osnovnih poslova službenika obezbeđenja – bez oružja, (3) licencu za vršenje specijalističkih poslova službenika obezbeđenja – sa oružjem; 3) licence za vršenje poslova tehničke zaštite: (1) licencu za vršenje poslova planiranja sistema tehničke zaštite, (2) licencu za vršenje poslova projektovanja i nadzora nad izvođenjem sistema tehničke zaštite, (3) licencu za vršenje poslova montaže, puštanja u rad, održavanja sistema tehničke zaštite i obuke korisnika.

Fizička lica mogu poslove privatnog obezbeđenja vršiti i samostalno ali samo ako su upisana u registar privrednih subjekata u Republici Srbiji kao preduzetnici.

Fizčkom licu se licenca može izdati pod sledećim uslovima: 1) da je državljanin Republike Srbije; 2) da je punoletno; 3) da ima najmanje srednju stručnu spremu; 4) da je prošlo odgovarajuću bezbednosnu proveru; 5) da je psihofizički sposobno za vršenje ovih poslova, što dokazuje lekarskim uverenjem nadležne zdravstvene ustanove; 6) da je obučeno za rukovanje vatrenim oružjem, odnosno ako je odslužilo vojni rok sa oružjem ako poslove vrši sa oružjem; 7) da je savladalo odgovarajuću obuku za vršenje poslova privatnog obezbeđenja u skladu sa ovim zakonom; 8) da ima položen stručni ispit. Izuzetno, licu koje ima odgovarajući stepen i vrstu stručnog obrazovanja i najmanje tri godine radnog iskustva na poslovima privatnog obezbeđenja, ovlašćenog policijskog službenika, bezbedonosno-obaveštajnim poslovima, poslovima profesionalnog pripadnika Vojske Srbije i poslovima izvršenja krivičnih i prekršajnih sankcija, izdaje se licenca ukoliko ispunjava uslove navedene pod 1)–5) i pod 8) ovog člana.

U vezi sa pretnodno navedenim članovima Predloga, treba napomenuti da nije do kraja jasna razlika između pojmova odgovarajuća provera koji se nalazi u članu 10. Licenca se može izdati pravnom licu ili preduzetniku koje ima odgovorno lice koje je inter alia prošlo odgovarajuću proveru, i pojma odgovarajuća bezbednosna provera koje se koristi kod fizičkog lica koje licencu može dobiti ako je prošlo odgovarajuću bezbednosnu proveru (član 10).

U članu 3. Predloga zakona se objašnjava značenje pojmova, pa se kaže da je bezbednosna provera ona koju, u skladu sa zakonom kojim se uređuje pitanje oružja i municije, vrši MUP. Prema članu 8. Zakona o oružju i municiji, odobrenje za nabavljanje vatrenog oružja neće se izdati, između ostalog, i kako je navedeno u stavu 1 t. 2): licu osuđivanom za krivična dela napada na ustavno uređenje, ugrožavanje teritorijalne celine, podrivanje vojne i odbrambene moći, nasilja prema predstavniku najvišeg državnog organa, oružanu pobunu, terorizam, diverziju, povredu teritorijalnog suvereniteta, otmicu vazduhoplova, ugrožavanje bezbednosti leta vazduhoplova, ubistvo, teške telesne povrede, lake telesne povrede, učestvovanje u tuči, ugrožavanje sigurnosti, ugrožavanje opasnim oruđem pri tuči ili svađi, otmice, silovanja, protivprirodni blud, teške krađe, razbojničke krađe, razbojništva, teške slučajeve razbojničke krađe i razbojništva, iznude, izazivanje opšte opasnosti, nezakonitog lova, sprečavanje službenog lica u vršenju službene dužnosti, ometanje ovlašćenog službenog lica u obavljanju poslova bezbednosti ili održavanja javnog reda i mira, sprečavanje ovlašćenog službenog lica u obavljanju poslova bezbednosti ili održavanja javnog reda i mira, nasilničko ponašanje, izrađivanje i nabavljanje oružja i sredstava namenjenih za izvršenje krivičnog dela, učestvovanje u skupini koja izvrši nasilje i za krivično delo utvrđeno ovim zakonom.

Ovde se možda otvaraju mala vrata da se na čelu agencija za FTO nađu lica koja ne bi mogla da prođu bezbednosnu proveru ali mogu da prođu proveru. Moguće je da se radi o grešci koju treba ispraviti.

Obuku fizičkih lica za vršenje poslova PO mogu da sprovode pravna i fizička lica koja

ispunjavaju materijalne, tehničke, stručne i kadrovske uslove za obavljanje poslova obuke i koja dobiju ovlašćenje MUP-a.

Bliže uslove, u pogledu potrebnih objekata, odnosno prostorija, materijalno-tehničkih sredstava i opreme, stručne osposobljenosti, broja i statusa lica koja sprovode obuku lica za vršenje poslova privatnog obezbeđenja, a koje moraju ispunjavati ova lica, kao i programe stručne obuke, način njihovog sprovođenja, sadržinu i način vođenja evidencija o ovlašćenim licima i licima koja su učestvovala u obukama i visinu troškova organizovanja i sprovođenja obuke propisuje ministar nadležan za unutrašnje poslove (u daljem tekstu: ministar).

Fizičko lice koje želi da dobije licencu za vršenje poslova privatnog obezbeđenja podnosi ovlašćenom pravnom ili fizičkom licu prijavu za obuku. Lica koja su završila ovu obuku polažu stručni ispit u MUP-u. Način polaganja stručnog ispita za vršenje ovih poslova i visinu troškova organizovanja i sprovođenja ispita, kao i način vođenja evidencije o licima koja su polagala i položila stručni ispit utvrđuje MUP uz saglasnost ministra nadležnog za poslove finansija. Za izdavanje licence plaća se republička administrativna taksa.

Zahtev za izdavanje licence podnosi se MUP-u preko nadležne PU. O zahtevu se donosi rešenje u roku od 15 dana od dana prijema zahteva, a izuzetno se ovaj postupak može prekinuti zaključkom ako je to potrebno radi provere podnetih dokaza. U tom slučaju se rešenje o izdavanju licence donosi u roku od najviše 60 dana od dana podnošenja zahteva.

Licenca se izdaje na period od pet godina, a ona može prestati da važi nakon isteka roka od šest meseci od dana konačnosti rešenja kojim je izdata, ako pravno lice u tom roku nije počelo da radi.

Ostaje nedorečeno na koji način licenca prestaje da važi. Da li ona prestaje da važi ex-lege? Takođe ostaje nedorečeno kako se dokazuje da pravno lice u tom roku nije počelo sa radom, što predstavlja potencijalni problem.

Posle isteka roka važenja licence izdaće se nova licenca na zahtev subjekta i pod istim uslovima.

Rešenjem će se odbiti zahtev za izdavanje licence ili oduzeti izdata licenca subjektu (pravnom licu, preduzetniku ili fizičkom licu) koji ne ispunjava ili prestane da ispunjava uslove za vršenje poslova PO. Na zaključak ili na rešenje može se izjaviti žalba. Žalba se izjavljuje Ministarstvu u roku od osam dana od dana prijema rešenja. Predlogom zakona se ne predviđa da se protiv ovoga rešenja može tužbom pokrenuti upravni spor, ali kako je rešenje upravni akt, to se svakako može uraditi u skladu sa odredbama Zakona o upravnim sporovima.

Poslove PO pravno lice i preduzetnik mogu vršiti samo na osnovu pisanog ugovora sa pravnim ili fizičkim licem kome pružaju usluge. Predlogom zakona predviđaju se esencijalni elementi koje takav ugovor mora sadržati. Obaveštenje o ugovoru (uključujući i anekse i raskid ugovora) dostavlja se nadležnoj Policijskoj upravi, i ponovo se određuje explicite šta obaveštenje mora da sadrži.

Prema Predlogu zakona, načini obavljanja poslova privatnog obezbeđenja su: fizička zaštita, poslovi obezbeđenja sa oružjem, poslovi tehničke zaštite, poslovi planiranja, projektovanja, tehničkog nadzora, montaže i održavanja sistema tehničke zaštite, poslovi obezbeđenja transporta novca, vrednosnih i drugih pošiljki, poslovi redarske službe, i Predlog ih bliže razrađuje.

ANALIZA PREDLOGA ZAKONA O PRIVATNOM OBEZBEĐENJU

Vlada Srbije usvojila je Predlog zakona o privatnom obezbeđenju na sednici održanoj 30. aprila 2013. godine. Zakon uređuje obavezno obezbeđenje i zaštitu određenih objekata, poslove i rad pravnih i fizičkih lica u oblasti privatnog obezbeđenja, uslove za njihovo licenciranje, način vršenja poslova i ostvarivanje nadzora nad njihovim radom⁴⁸. Nakon dva neuspela pokušaja usvajanja Zakona o privatnom obezbeđenju, Nacrt Zakona je ponovo u skupštinskoj proceduri i krajem oktobra 2013. naći će se na dnevnom redu redovnog zasedanja Narodne Skupštine.

Iako zakon predstavlja materijalno-pravni osnov za vršenje poslova privatnog obezbeđenja u sistemu nacionalne bezbednosti i u okviru demokratske civilne kontrole koju, po predloženim zakonskim rešenjima, vrše akreditovane organizacije koje, u skladu sa Uredbom Evropskog parlamenta i Saveta EU broj 765/2008 od 9. jula 2008. godine predstavljaju najpoželjnije sredstvo kojim se dokazuje kompetentnost akreditovanih organizacija, kao bitnog elementa demokratske civilne kontrole (nezavisnost, nepristrasnost, objektivnost)⁴⁹, još uvek je neizvesno da li će MUP prihvatiti sertifikate o kompetentnosti za vršenje poslova u oblasti privatnog obezbeđenja koje izdaju akreditovane organizacije, kao dokaz o ispunjenosti uslova fizičkih lica za pribavljanje licence, iako bi to bilo u skladu sa međunarodnim standardom ISO/IEC 17024:2008 koji reguliše kriterijume za programe licenciranja akreditovanih organizacija.

Nijedan zakon iz sistema odbrane i bezbednosti nije prošao tako sveobuhvatnu javnu raspravu, kao što je Nacrt Zakona o privatnom obezbeđenju. Sve do kraja 2009. u opticaju su bila četiri modela zakona, da bi ih MUP dostavio Pravnom fakultetu u Beogradu na analizu i objedinjavanje. Taj tekst je bio i polazna osnova za rad mešovite radne grupe sastavljene od predstavnika MUP-a i Udruženja za privatno obezbeđenje PKS. Krajem 2010. održana je javna rasprava u svim većim gradovima Srbije (Novi Sad, Kragujevac, Niš, Beograd) uz učešće velikog broja zainteresovanih, uključujući i predstavnike Kancelarije poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Koliko je veliko interesovanje javnosti, govori i činjenica da još uvek pristižu brojni amandmani na Predlog zakona koji je u skupštinskoj proceduri i čeka da stigne na dnevni red.

⁴⁸ Predlog zakona o privatnom obezbeđenju, april 2013. Privatno obezbeđenje, u smislu ovog zakona, obuhvata pružanje usluga, odnosno vršenje poslova zaštite lica, imovine i poslovanja fizičkom i tehničkom zaštitom kada ti poslovi nisu u isključivoj nadležnosti državnih organa, kao i poslove transporta novca, vrednosnih i drugih pošiljki, održavanja reda na javnim skupovima, sportskim priredbama i drugim mestima okupljanja građana (redarska služba), koje vrše pravna lica i preduzetnici registrovana za tu delatnost, kao i pravna lica i preduzetnici koji su obrazovali unutrašnji oblik organizovanja obezbeđenja za sopstvene potrebe (samozaštitna delatnost).

⁴⁹ Predlog zakona o privatnom obezbeđenju, april 2013., Obrazloženje, poglavlje V, str. 42

I Uvodne odredbe

Glava I definiše oblasti koje Predlog zakona o privatnom obezbeđenju uređuje, pojam privatnog obezbeđenja i usluga privatnog obezbeđenja.

Pojedini stručnjaci sa kojima se CEAS konsultovao za potrebe ove analize istakla su da se već u članu 2. stav 3 javljaju određene nepreciznosti. Naime, prema njihovom mišljenju, u stavu da „pravna lica i preduzetnici koji imaju licencu za vršenje poslova privatnog obezbeđenja ne mogu vršiti poslove zaštite lica i imovine koji su u isključivoj nadležnosti državnih organa i primenjivati operativne metode i sredstva koje ti organi primenjuju na osnovu posebnih propisa“, nejasno je o kojim državnim organima je reč, kao i šta se podrazumeva pod terminom „operativnim metodama i sredstvima“.

II Obavezno obezbeđeni objekti

Glava II utvrđuje pojam obavezno obezbeđenog objekta i šta se sve smatra pod tim, odnosno šta ga čini i na koji se način može vršiti njegovo obezbeđivanje. Pored navedenog, ustanovljava se nadležnost Vlade da propiše bliže kriterijume za određivanje obavezno obezbeđenih objekata, i način vršenja poslova zaštite tih objekata, kao i minimalne tehničke uslove za obaveznu ugradnju sistema tehničke zaštite u bankama i drugim finansijskim organizacijama (pošte, štedionice, menjačnice, trezori i dr.) .

III Poslovi privatnog obezbeđenja

Glava III Predloga zakona o privatnom obezbeđenju uređuje pitanja poslova privatnog obezbeđenja, odnosno propisuje za koju je vrstu poslova potrebna licenca. U skladu sa članom 6, pravna lica i preduzetnici za privatno obezbeđenje mogu imati licencu za procene rizika u zaštiti lica, imovine i poslovanja; zaštite lica i imovine fizičkim i tehničkim sredstvima, kao i poslove održavanja reda na javnim skupovima, sportskim priredbama i drugim mestima okupljanja građana u delu koji nije nadležnost Ministarstva unutrašnjih poslova; planiranja, projektovanja i nadzora nad izvođenjem sistema tehničke zaštite, montaže, puštanja u rad, održavanja sistema tehničke zaštite i obuke korisnika; i obezbeđenje transporta i prenosa novca i vrednosnih pošiljki u delu koji nije u nadležnosti Ministarstva. Član 6. dalje posebno naglašava da su pravna lica i preduzetnici za privatno obezbeđenje dužni da obezbede uslove za izvršenje ovih poslova u skladu sa važećim standardima i propisima kojima se uređuje oblast bezbednosti i zrdavlja na radu. Na ovaj način, osim bližeg određivanja oblasti kojima se sektor privatne bezbednosti bavi, on se istovremeno vezuje za druge propise i zakone, pa se samim tim uklapa u širi zakonodavni okvir Republike Srbije.

Član 7. određuje da pravna lica i preduzetnici koji vrše poslove privatnog obezbeđenja ne mogu vršiti poslove posredovanja u naplati potraživanja. Ovaj član je od izuzetnog značaja imajući u vidu česte navode u medijima o brojnim zloupotrebama kompanija privatnog obezbeđenja koje su uključivale ucene i reketiranje⁵⁰.

Glava III takođe određuje i kriterijume za izdavanje licenci za vršenje poslova privatnog obezbeđenja pravnim licima, odnosno preduzetnicima. Tako se, prema članu 10. Predloga zakona, licenca izdaje pravnom licu, odnosno preduzetniku, koji su:

1. upisani u registar privrednih subjekata u Republici Srbiji (registrovani u Agenciji za privredne registre – APR);

⁵⁰ Npr. Vreme, 15.4.2010. Stevan Dojčinović, Čuvari teške ruke, dostupno na <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=926026>

2. imaju akt o sistematizaciji radnih mesta, sa opisom poslova i ovlašćenjima zaposlenih za svako radno mesto;
3. imaju akt koji bliže propisuje izgled uniforme koju nose službenici obezbeđenja i izgled znaka;
4. imaju odgovorno lice:
 - a. koje je državljanin Republike Srbije;
 - b. koje je punoletno;
 - c. koje je psihofizički sposobno za vršenje poslova, što dokazuju lekarskim uverenjem nadležne zdravstvene uprave;
 - d. koje ima najmanje srednju stručnu spremu
 - e. je prošlo odgovarajuću proveru;
 - f. koje ima licencu za vršenje poslova privatnog obezbeđenja, koja se izdaje fizičkom licu
 - g. poseduje odgovarajući prostor;
 - h. poseduje poseban prostor za smeštaj oružja i municije, u skladu sa propisima o uslovima za smeštaj i čuvanje oružja i zaštitu od požara, ukoliko poslove privatnog obezbeđenja obavlja sa oružjem.

Pojedina stručna lica sa kojima se CEAS konsultovao za potrebe ove analize istakla su da predloženi tekst zakona ne sadrži nijednu odredbu koja pominje samog osnivača, odnosno vlasnika subjekta privatnog obezbeđenja. Prema njihovom mišljenju, imajući u vidu prirodu i vrste ovlašćenja subjekata privatnog obezbeđenja i delatnosti koje obavljaju, bilo bi celishodno razmotriti sledeće:

- da li zakonom regulisati pitanje i uslove osnivanja subjekta privatnog obezbeđenja (npr. privrednog društva) od strane stranog pravnog lica;
- da li predvideti kao uslov neosuđivanost ili nekažnjavanje, kao i nevođenje krivičnog postupka protiv vlasnika/osnivača subjekta privatnog obezbeđenja, pri čemu se ovo odnosi kako na osnivače- fizička lica, tako i na osnivače-pravna lica, imajući u vidu odredbe Zakona o odgovornosti pravnih lica za krivična dela⁵¹;
- da li treba utvrđivati nepostojanje bezbednosnih smetnji na strani fizičkih lica, vlasnika subjekta privatnog obezbeđenja.

IV Licence za vršenje poslova privatnog obezbeđenja

Glava IV sadrži odredbe koje se odnose na licence za vršenje privatnog obezbeđenja, navedenih u Poglavlju III, kako za pravna lica i preduzetnike (član 9.), tako i za fizička lica (član 11.), odnosno određuje vrste licenci koje se izdaju i uslove za dobijanje licenci za pravna lica i preduzetnike i za fizička lica koja obavljaju poslove privatnog obezbeđenja. Predlog zakona je ovom glavom usvojio svetske standarde, kao i preporuke SEESAC-a. SEESAC je još 2006. godine izneo preporuke za zakonodavno uređenje ove oblasti koje obuhvataju i odredbe da „sistemi dobijanja dozvola treba da se uspostave tako da jasno definišu tip usluga bezbednosti koje

⁵¹ U vezi sa pitanjem odgovornosti pravnih lica za privatno obezbeđenje, može se postaviti pitanje, da li bi postojalo isključenje ili ograničenje odgovornosti pravnog lica privatnog obezbeđenja u vršenju javnih ovlašćenja propisanih Zakonom?

PSC⁵² sme, odnosno ne sme da pruža“, kao i da „dozvole treba da budu vremenski ograničene, kako bi se osigurala redovna obnova i visok nivo profesionalizma, i treba sprovesti redovan nadzor aktivnosti PSC, sa kaznama koje obuhvataju novčane kazne i poništenje licenci u slučaju da je prekršen zakon“⁵³. Dok se članovi od 8. do 18. Predloga zakona bave direktno pitanjem samih licenci - vrstom i postupkom izdavanja, Poglavlje XI (članovi 76-84) propisuje kaznene odredbe za kršenje zakona.

Tako, prema članu 12. Predloga zakona, licenca se izdaje fizičkom licu koje:

1. je državljanin Republike Srbije;
2. je punoletno;
3. ima najmanje srednju stručnu spremu (SSS);
4. je prošlo odgovarajuću bezbednosnu proveru;
5. je psihofizički sposobno za vršenje ovih poslova⁵⁴;
6. je obučeno za rukovanje vatrenim oružjem⁵⁵;
7. je savladalo odgovarajuću obuku za vršenje poslova privatnog obezbeđenja u skladu sa ovim zakonom;
8. ima položen stručni ispit.

Rizična doskorašnja praksa da pripadnici MUP-a van dužnosti pružaju i usluge privatnog obezbeđenja⁵⁶ takođe je uređena ovim članom, koji u stavu 4. određuje da „licu koje ima odgovarajući stepen i vrstu stručnog obrazovanja i najmanje tri godine radnog iskustva na poslovima privatnog obezbeđenja, ovlašćenog policijskog službenika, bezbednosno-obaveštajnim poslovima, poslovima profesionalnog pripadnika Vojske Srbije i poslovima izvršenja krivičnih i prekršajnih sankcija, izdaje se licenca ukoliko ispunjava uslove od t. 1. do 5. i t. 8. člana 12 stav 1.“.Ova odredba usaglašena je sa preporukama predstavnika Vojske Srbije i Ministarstva odbrane ali i Ministarstva unutrašnjih poslova. Prema tome, potreba za položenim stručnim ispitom je sveobuhvatna, odnosno, iako postoje lica koja su oslobođena obuke, polaganje stručnog ispita je obaveza za sva lica koja pružaju usluge privatnog obezbeđenja.

Ovako preciznim određivanjem licenci za različite usluge koje privatne firme u oblasti bezbednosti nude, smanjuje se rizik „svaštarenja“ i omogućava bolja zaštita korisnika usluga privatnog obezbeđenja, zbog potrebe posedovanja dozvole, ali i poštovanja standarda za pružanje određenih usluga⁵⁷.

Takođe, u skladu sa preporukama SEESAC-a, licence su vremenski ograničene na period od pet godina (član 16. stav 1). Međutim, stav 2 člana 16. određuje da licenca prestaje da važi

⁵² PSC – Private Security Company (Kompanija za privatno obezbeđenje)

⁵³ SEESAC (2006) SALW i firme za privatno obezbeđenje u jugoistočnoj Evropi: uzrok ili posledica nesigurnosti? dostupno na <http://www.seesac.org/res/files/publication/541.pdf>

⁵⁴ Što dokazuje lekarskim uverenjem nadležne zdravstvene ustanove. Predlog zakona o privatnom obezbeđenju, april 2013.

⁵⁵ Odnosno ako je odslužilo vojni rok sa oružjem, ako poslove vrši sa oružjem. Predlog zakona o privatnom obezbeđenju, april 2013.

⁵⁶ Blic online, 13.4.2010. Niko ne kontroliše preduzeća za obezbeđenje, dostupno na <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/184898/Niko-ne-kontroliše-preduzeća-za-obezbeđenje>

⁵⁷ Blic online, 11.6.2013. Zoran Milićević, sekretar Udruženja za privatno obezbeđenje pri Privrednoj komori Srbije, Kriminalcima širom otvorena vrata: Rupe u zakonu o privatnom obezbeđenju, dostupno na <http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/387332/Kriminalcima-sirom-otvorena-vrata-Rupe-u-zakonu-o-privatnom-obezbeđenju>

nakon isteka roka od šest meseci od dana konačnosti rešenja kojim je izdata, ako pravno lice u tom roku nije započelo sa radom, što ostavlja nedorečenim na koji način, odnosno u kojoj formi, licenca prestaje da važi, npr. da li je to ex-lege, odnosno po sili prava ili drugog pravnog propisa koji ima snagu zakona, ili i nekoj drugoj formi.

Prema stavu 5 člana 16. rešenjem će se odbiti zahtev za izdavanje licence ili oduzeti izdata licenca subjektu (pravnom licu, preduzetniku ili fizičkom licu) koji ne ispunjava ili prestane da ispunjava uslove za vršenje poslova privatnog obezbeđenja.

Na zaključak ili na rešenje može se izjaviti žalba. Žalba se izjavljuje Ministarstvu u roku od osam dana od dana prijema rešenja. Ipak, imajući u vidu da član 70. određuje da nadzor nad sprovođenjem zakona sprovodi Ministarstvo unutrašnjih poslova, činjenicom da Ministarstvo nadzire i rad policijskih uprava koje izdaju licence, postavlja se pitanje ko će nadzirati rad Ministarstva koje će odlučivati po žalbama na rešenja. U ovom slučaju, ostaje samo sudska zaštita u upravnom sporu, ali se čini da na ovaj način dolazi do spajanja izvršnih i nadzornih funkcija, što nije dobro rešenje. Predlogom zakona se čak ni ne predviđa da se protiv ovoga rešenja može tužbom pokrenuti upravni spor, ali kako je rešenje upravni akt to se može uraditi u skladu sa odredbama Zakona o upravnim sporovima⁵⁸.

Dalje, iako je određeno da je za stručni ispit za dobijanje licence nadležno Ministarstvo unutrašnjih poslova, dok je pravno lice zaduženo da sve promene prijavi nadležnoj policijskoj stanici, ne postoji jasna uredba koja definiše nadležnost provere validnosti licence za vreme njenog trajanja, već je odgovornost stavljena na odgovorno lice u pravnom licu.

Takođe, uslov za izdavanje licence koji se odnosi na „odgovarajuću proveru“ za pravna lica i preduzetnike (član 10. stav 1 t. 4 pod (5)), odnosno „odgovarajuću bezbednosnu proveru“ (član 12. stav 1 t. 4) za fizička lica je nezahvalan, jer je u zakonodavnom okviru Srbije taj termin nedefinisan. Naime, ne postoje jasni zakonski kriterijumi pojma, postupka, nadležnosti, prava i obaveza i zaštite prava povodom opšteg postupka bezbednosne provere u pravnom sistemu Srbije. Postoji samo šturo određenje takvog pojma u Zakonu o policiji za kandidate za posao u policiji. Postupak bezbednosnih provera i sadržina obrazaca koji su u funkciji tog postupka uređuju se aktom ministra. Praktično, isto je određeno i u Zakonu o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji ("Sl. glasnik RS", br. 88/2009, 55/2012 - odluka US i 17/2013). Ovaj problem bi se mogao zaobići postavljanjem nekog od modaliteta neosuđivanosti kroz zakon i time jasniji i tvrdi uslov za sva lica koja učestvuju u sistemu privatne bezbednosti uz uslov bezbednosne provere. Takođe, potrebno je napomenuti da u Zakonu o tajnosti podataka ("Sl. glasnik RS", br. 104/2009), postoji određen postupak bezbednosne provere, vrste provere i nadležnosti sprovođenja provere a povodom izdavanja sertifikata za pristup tajnim podacima, što se ne odnosi direktno na pitanja privatne bezbednosti.

Pravljenjem razlike između potrebe „odgovarajuće provere“ za pravna lica i preduzetnike i „odgovarajuće bezbednosne provere“ za fizička lica koja se bave privatnom bezbednošću, potencijalno se otvara i mogućnost da se na čelu kompanije za privatno obezbeđenje nađu lica koja ne bi mogla da prođu "bezbednosnu proveru", ali mogu da prođu "proveru".

Jedno od dobrih rešenja može biti unošenje sličnih odredbi u Zakon o privatnom obezbeđenju povodom postupka licenciranja lica koja vrše poslove privatnog obezbeđenja. Praktično, takvim postupkom bi tema bezbednosnih provera u Srbiji i dalje bila regulisana za pojedine situacije i oblasti regulisanja (za Vojnobezbednosnu agenciju i policiju, kao i za privatnu

⁵⁸ Zakon o upravnim sporovima, „Službeni glasnik RS“, br. 111/09.

bezbednost), a ne bi bila regulisana opštim odredbama za sve bezbednosne službe i druge važne teme i oblasti regulisanja. Ipak, čak i takvo parcijalno regulisanje može biti korisno i postati svojevrsna „zakonodavna priprema“ opšteg regulisanja teme bezbednosnih provera koje vrše bezbednosne službe. Poželjno bi bilo takve opšte odredbe o bezbednosnim proverama dodati kroz odgovarajuće dopune Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 116/2007 i 72/2012), kao i kroz novu upućujuću odredbu u Zakonu o policiji (povodom policijskih bezbednosnih provera), na te opšte odredbe.

Sa pravne tačka gledišta pitanje je i da li se može uslovljavati (državnom odlukom kroz zakon), pravo na rad minimumom srednje stručne sprema za fizičko lice koje želi da stekne licencu za vršenje poslova privatnog obezbeđenja, posebno imajući u vidu da potrebna znanja i obuku fizičko lice može dobiti kroz predviđene programe obuke, bez obzira na nivo stručne sprema.

Član 13. uređuje postupak i način izdavanja licence, određujući da obuku fizičkih lica za vršenje poslova privatnog obezbeđenja mogu da sprovede pravna i fizička lica koja ispunjavaju materijalne, tehničke, stručne i kadrovske uslove za obavljanje poslova obuke i koja dobiju ovlašćenje Ministarstva. Dakle, stručna sprema fizičkih lica koja u okviru organizacija sprovede obuku se ne dovodi direktno u pitanje. Jedno rešenje može biti obavezan zakonski uslov da lica koja sprovedu obuku moraju da ispunjavaju uslove za dobijanje one licence za koju sprovedu obuku. Time se zakonski osigurava kvalitetnija i bezbednosno-sigurnija obuka u smislu državnog i društvenog poverenja u lica koja je sprovede.

Konačno, stav 2 iz člana 13. stav 3 iz člana 14. i stav 6 iz člana 16. nisu u skladu sa Ustavom Republike Srbije koji u članu 42. stav 2 određuje da se „prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti uređuje zakonom“. Prema tome, da bi se postigla zakonodavna usklađenost, potrebno je da se članovi Predloga zakona koji uređuju prikupljanje podataka o ličnosti prošire detaljnim opisom procesa prikupljanja, držanja, obrade i korišćenja podataka o ličnosti za svrhu evidencija i izdavanja licenci.

V Način vršenja poslova privatnog obezbeđenja

Glava V uređuje oblast načina vršenja poslova privatnog obezbeđenja, uključujući poslove fizičke zaštite; poslove obezbeđenja sa oružjem; poslove tehničke zaštite; poslove planiranja, projektovanja, tehničkog nadzora, montaže i održavanja sistema tehničke zaštite; poslove obezbeđenja transporta novca, vrednosnih i drugih pošiljki; poslove redarske službe; kontrolni centar; i samozaštitnu delatnost (članovi 21-45).

Član 20. ovog poglavlja određuje sadržaj pisanog ugovora bez kojeg pravno lice i preduzetnik ne sme vršiti poslove privatnog obezbeđenja.

Član 20. određuje i sadržaj obaveštenja o zaključenom ugovoru, aneksu ugovora ili o raskidu ugovora koje je pravno lice ili preduzetnik dužno da u roku od osam dana od nastale promene dostavi nadležnoj policijskoj upravi. Na ovaj način postiže se efektivan nadzor nad radom kompanija privatnog obezbeđenja, imajući u vidu da informacije koje dostavljaju sadrže podatke o jasno određenom predmetu ugovora, načinu vršenja ugovorenih poslova privatnog obezbeđenja, broju službenika obezbeđenja po ugovoru i lokaciji radnog rasporeda, vrsti i količini angažovanog oružja i sredstava zaštite i datum početka/prekida ugovorenog vršenja usluga.

Međutim, potrebno je razmotriti da li su svi podaci koji se prikupljaju prema članu 20. u skladu sa principom srazmernosti koji propisuje član 8. Zakona o zaštiti podataka o ličnosti - princip da se obrađuje samo onoliko podataka o ličnosti koliko je potrebno u datom slučaju. Posebno

treba razmotriti neophodnost prikupljanja podataka o jedinstvenom matičnom broju građana (JMBG) odgovornog lica u pravnom licu i kod preduzetnika za privatno obezbeđenje za potrebe izdavanja obaveštenja o zaključenom ugovoru, aneksu ugovora ili raskidu ugovora koji se podnosi nadležnoj policijskoj upravi.

Glava V uređuje i vrstu oružja koje pravna lica i preduzetnici mogu koristiti za vršenje poslova fizičke zaštite. SEESAC je u svom izveštaju kao problem istakao činjenicu da u Srbiji radnik obezbeđenja poseduje isto oružje koje koristi na dužnosti (što znači da postoji velika mogućnost zloupotrebe oružja), kao i to da je automatsko vojno oružje uobičajeno za ovu industriju uprkos činjenici da je neadekvatno za te poslove⁵⁹. Član 24. određuje da za vršenje poslova fizičke zaštite pravna lica i preduzetnici mogu posedovati polu-automatsko oružje kalibra 9mm, kod kojeg se jednim povlačenjem obarača može ispaliti samo jedan metak. Dozvoljena količina vatrenog oružja koje pravno lice može posedovati je polovina broja zaposlenih službenika privatnog obezbeđenja koji imaju licencu za vršenje specijalističkih poslova službenika obezbeđenja sa oružjem. Pravna lica i preduzetnici koji imaju zaposlene službenike obezbeđenja koji rade na poslovima obezbeđenja sa oružjem dužni su da najmanje jednom godišnje izvrše vežbovno gađanje iz njih.

Problem netransparentnih nabavki vatrenog oružja rešen je stavom 4 člana 24. koji određuje da se nabavka oružja vrši na osnovu odobrenja Ministarstva unutrašnjih poslova, u skladu sa zakonom.

Problem korišćenja ličnog oružja rešen je stavom 3 člana 26. koji određuje da službenik obezbeđenja za vreme vršenja posla ne sme da nosi lično oružje.

U članu 28. koji određuje da su pravno lice i preduzetnik koji vrše poslove privatnog obezbeđenja sa oružjem dužni da najmanje jedanput godišnje izvrše vežbovno gađanje za službenike obezbeđenja koji rade na poslovima obezbeđenja sa oružjem, bilo bi dobro proširiti uredbu rečima „shodno propisima o bližim uslovima obavljanja, načinu sprovođenja i Programu obuke za rukovanje vatrenim oružjem“ i tako uputiti primenu zakona na drugi važeći zakon ili propis. Korisno bi bilo da sva pitanja koja se tiču zakonite upotrebe oružja budu regulisana jednoobrazno, sa relativno malim brojem propisa i na jasan i razumljiv način za sve organizacije koje se bave nekom vrstom zakonite upotrebe oružja. Stoga bi i ova odredba upućivanja na primenu drugih propisa bila izuzetno značajna za preciziranje obaveza (koliko municije, sa koje udaljenosti i sl.) u vršenju praktičnog gađanja iz vatrenog oružja za službenike obezbeđenja koji poslove vrše sa oružjem.

Glava V detaljno uređuje način pružanja različitih navedenih poslova privatnog obezbeđenja, definišući prvo kakve aktivnosti koja oblast podrazumeva, praćeno tehničkim detaljima poput sadržaja specijalnih vozila za transport novca, vrednosnih i drugih pošiljki; kofera za prenos novca i vrednosnih pošiljki pešice; kontrolnog centra i sl.

Glava V određuje i da se poslovi privatnog obezbeđenja lica, imovine i poslovanja vrše na način koji ne ometa rad državnih organa i ne narušava spokojstvo građana; dužnost službenika privatnog obezbeđenja, zaposlenih kao operateri u kontrolnom centru da odmah obaveste policiju o informacijama koje ukazuju da se vrši krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti ili prekršaj sa elementima nasilja. Na ovaj način Predlog zakona određuje blisku saradnju državnih organa i privatnog sektora bezbednosti.

⁵⁹ SEESAC (2006) SALW i firme za privatno obezbeđenje u jugoistočnoj Evropi: uzrok ili posledica nesigurnosti? dostupno na <http://www.seesac.org/res/files/publication/541.pdf>

VI Ovlašćenja službenika obezbeđenja

Glava VI uređuje ovlašćenja službenika obezbeđenja za vreme vršenja poslova fizičke zaštite. Član 46. ovog poglavlja daje službeniku privatnog obezbeđenja ovlašćenje da:

1. proveri identitet lica koje ulazi ili izlazi iz objekta ili prostora koje se obezbeđuje i u samom šticienom prostoru;
2. pregleda lice ili vozilo na ulazu ili izlazu iz objekta ili prostora i u samom šticienom prostoru;
3. zabrani neovlašćenim licima ulaz ili izlaz iz objekta ili prostora koji se obezbeđuje;
4. naredi licu da se udalji iz objekta ili prostora koji se obezbeđuje, ako se lice tu neovlašćeno nalazi;
5. upozori lice koje svojim ponašanjem ili propuštanjem dužne radnje može ugroziti svoju bezbednost, bezbednost drugih ili izazvati oštećenje i uništenje imovine;
6. privremeno zadrži lice koje je zatekao u objektu ili prostoru u vršenju krivičnog dela i težih prekršaja javnog reda i mira, do dolaska policije;
7. upotrebi sledeća sredstva prinude:
 - i. sredstva za vezivanje
 - ii. fizičku snagu
 - iii. posebno dresirane pse
 - iv. vatreno oružje⁶⁰
 - v. sredstva za privremeno onesposobljavanje⁶¹

Predlog zakona nalaže da sva navedena ovlašćenja službenika privatnog obezbeđenja budu jasno navedena u ugovoru o obezbeđenju koji se zaključuje sa korisnikom usluga. Takođe, određeno je da prilikom primene mera niko ne sme biti podvrgnut mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju (članovi 46. i 47.). Imajući ovo u vidu, nameće se pitanje potencijalnog uvođenja osnovne obuke u oblasti ljudskih prava i zaštite ljudskih prava kao deo stručnog ispita i predmeta i kurseva koje bi ova lica morala da završe.

Posebne odredbe uključuju član 54. koji u stavu 3 određuje da se službeni psi mogu koristiti jedino ako su dresirani za vršenje određenih radnji i ako ih vode obučeni službenici obezbeđenja – vodiči pasa, u skladu sa važećim propisima u kinologiji. Prema tome, službenici privatnog obezbeđenja moraju da prođu dodatnu obuku ukoliko su u pružanje usluge obezbeđenja uključeni i posebno dresirani psi.

Takođe, članovi 55. i 56. propisuju zakonsku proceduru upotrebe vatrenog oružja, koja obuhvata identifikaciju i jasno upozorenje, kao i obaveze nakon upotrebe sredstava prinude u vidu dostavljanja izveštaja o njihovoj upotrebi odgovornom licu u pravnom licu i kod preduzetnika za privatno obezbeđenje. Oni izveštaj sa svojim mišljenjem potom dostavljaju policijskoj upravi.

⁶⁰ Pod uslovima utvrđenim ovim zakonom i zakonom kojim se uređuje upotreba oružja od strane ovlašćenog policijskog službenika

⁶¹ Sredstva za privremeno onesposobljavanje biće dodata kao ovlašćenje službenika obezbeđenja po usvajanju izmena i dopuna Zakona o policiji, što je već usaglašeno sa Ministarstvom unutrašnjih poslova. Ovime će se značajno redukovati upotreba oružja.

Ovim je prekinuta trenutna praksa da službenici privatnog obezbeđenja vatreno oružje koriste na osnovu Zakona o oružju i municiji, prema kojem se upotreba vatrenog oružja od strane službenika privatnog obezbeđenja smatra istim kao i upotreba vatrenog oružja od strane civilnog lica.

Jedino još uvek nije zvanično rešeno pitanje poreza na oružje, kojeg su oslobođeni MUP i Vojska, ali ne i privatno obezbeđenje - iako je postupak rešavanja u toku već nekoliko godina i iako im je to zakonom dozvoljeno osnovno sredstvo za obavljanje delatnosti.

VII Označavanje i predstavljanje

Glava VII uređuje označavanje i predstavljanje službenika privatnog obezbeđenja. Prema članu 58. boju i sastav uniforme koju nose službenici privatnog obezbeđenja propisuje ministar unutrašnjih poslova, dok se izgled uniforme propisuje u skladu sa uslovima i poslovima koji se vrše. Pravna lica i preduzetnici za privatno obezbeđenje imaju ovlašćenje da bliže utvrde izgled uniforme u skladu sa prethodno utvrđenim karakteristikama.

Službenici privatnog obezbeđenja moraju biti uniformisani, osim ako za obavljanje poslova obzbeđenja bez uniforme imaju pisani nalog pravnog lica i preduzetnika za privatno obezbeđenje da poslove mogu vršiti u građanskom odelu. Takođe, službenici privatnog obezbeđenja ne smeju nositi uniformu kada nisu zvanično na dužnosti (član 60.).

Član 61. posebno utvrđuje da se uniforma i znak (logo) privatnog obezbeđenja, po izgledu i boji, moraju jasno razlikovati od uniformi i oznaka na vozilima službenika policije, vojske, carine ili uniforme i oznake bilo kog drugog državnog organa. Ovo do skoro nije bila praksa, pa su tako pojedine kompanije za privatno obezbeđenje koristile oznake i vozila veoma slične policijskim⁶². Izuzetno, član 65. u stavu 2 Predloga zakona predviđa da se vozila privatnog obezbeđenja mogu označavati belim rotacionim ili trepćućim svetlima, u skladu sa propisima kojima se uređuje bezbednost saobraćaja na putevima.

Potencijalni problem predstavlja član 64. koji bližu sadržinu, izgled i način upotrebe legitimacije službenika privatnog obezbeđenja ostavlja u nadležnosti ministra. Slično gorenavedenom problemu sa članovima 13, 14 i 16, ovakva uredba je protivustavna imajući u vidu da član 42. u stavu 2 Ustava Republike Srbije određuje da se „prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti uređuje se zakonom“.

VIII Evidencije

Glava VIII uređuje oblast vođenja evidencija. Ova oblast je bila relativno problematična pa je tako i poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u mišljenju na Nacrt zakona o privatnom obezbeđenju⁶³ istakao potrebu da se članovi koji utvrđuju prikupljanje podataka (evidencije) zamene sa nekoliko odredbi koje bi uredile koji se tačno podaci prikupljaju i ko je zadužen za njihovo prikupljanje.

Tačnije, u Nacrtu zakona na koji je poverenik dao mišljenje u članovima 66. i 67. samo su navedene evidencije koje su predviđene da vodi Ministarstvo unutrašnjih poslova, odnosno pravna lica i preduzetnici za privatno obezbeđenje, bez daljih objašnjenja, uz napomenu da bližu sadržinu podataka koji se evidentiraju propisuje ministar unutrašnjih poslova. Kako je

⁶² Vreme, 9.4.2009. Dragan Todorović, Poslovi i firme Laze Bombaša, dostupno na <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=859984>

⁶³ Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Mišljenje na Nacrt zakona o privatnom obezbeđenju, mišljenje broj: 011-00-620/2012-05 od 20. septembra 2012. godine

poverenik u primedbama na Nacrt zakona insistirao da se prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti u navedenim evidencijama uredi „isključivo zakonom, a ne podzakonskim opštim aktom predlagača zakona ili bilo kog drugog subjekta“, članovi 66. i 67. su u Predlogu zakona koji je predstavljen Vladi Srbije prošireni bližim odredbama koje jasno definišu sadržaj svake vrste evidencija.

Tako u skladu sa mišljenjem poverenika, Predlog zakona članom 66. detaljno određuje tri evidencije koje vodi Ministarstvo unutrašnjih poslova – evidencija izdatih licenci za pravna lica i preduzetnike koja obavljaju delatnost privatnog obezbeđenja; evidenciju izdatih licenci za fizička lica koji vrše poslove privatnog obezbeđenja, i evidenciju izdatih legitimacija za službenike obezbeđenja - kao i koje tačno podatke ove evidencije sadrže. Naznačen je i način vođenja evidencije - u obliku registra, kao elektronska evidencija i da se podaci čuvaju trajno.

Član 67. određuje koje evidencije vode pravna lica i preduzetnici za privatno obezbeđenje, koje se evidencije vode za kakve ugovore i načine vršenja posla privatnog obezbeđenja. Takođe, naznačen je i način vođenja evidencije - ručno ili elektronski - u skladu sa propisima kojima se uređuje zaštita podataka o ličnosti, na koje se pozvao i poverenik u mišljenju na Nacrt zakona.

Međutim, član 67. u tački 8, uređujući sadržaj evidencije o primeni sredstava prinude nalaže da evidencija sadrži identifikacione podatke službenika obezbeđenja i druge lične podatke lica protiv kojeg je upotrebljeno sredstvo prinude. Pozivajući se još jednom na član 42. Ustava Republike Srbije, potrebno je jasno odrediti, odnosno definisati zakonom podatke o ličnosti koji se u skladu sa ovim članom obrađuju; odnosno potrebno je dopuniti ove odredbe Predloga zakona.

IX Zaštita podataka

Glava IX Predloga zakona pruža detaljnije uredbe koje se tiču podataka prikupljenih za potrebe vođenja evidencija iz Poglavlja VIII. U skladu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, kao i Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, član 68. Predloga zakona određuje da se podaci mogu koristiti samo uz pristanak; u svrhu za koju su prikupljeni; da lice na koje se podaci odnose ima pravo da zahteva da mu se prikupljeni podaci stave na uvid; kao i da postoji obaveza brisanja podataka u roku od 15 dana od ispunjenja ili raskidanja ugovora (za zbirku podataka sastavljenu ugovorom ili na osnovu pristanka u pisanom obliku).

Ipak u članu 68. u definiciji „podaci koji su prikupljeni u vršenju posla privatnog obezbeđenja mogu se koristiti samo u svrhu za koju su prikupljeni i ne mogu se ustupati trećim licima ili javno objavljevati, osim ako je drugačije propisano ili ugovoreno“, termin „osim ako je drugačije propisano ili ugovoreno“ je neprecizan i nejasan, što može biti osnov za zloupotrebe.

Članovi Predloga zakona koji se odnose na zaštitu podataka moraju biti jasnije definisani kako bi se izbegle potencijalne zloupotrebe. Na primer, član 68. u stavu 1 određuje da se podaci koji su prikupljeni u vršenju posla privatnog obezbeđenja mogu koristiti samo u svrhu za koju su prikupljeni i ne mogu se ustupati trećim licima ili javno objavljivati, osim ako je drugačije propisano ili ugovoreno. Lice na koga se podaci odnose ima pravo da zahteva da mu se prikupljeni podaci stave na uvid, što obuhvata pravo na pregled, čitanje i slušanje podataka, kao i pravljenje zabeleški, a o svom trošku i dobijanja kopija podatka (fotokopiju, audio kopiju, video kopiju, digitalnu kopiju i sl.) u obliku u kojem se informacija nalazi, kao i da, u skladu sa propisima, zahteva izmenu ili brisanje podataka. Čini se da ova poslednja formulacija nije dovoljno jasna, jer ostaje nedorečeno da li se propis odnosi samo na izmenu i brisanje

podataka ili i ostvarivanja prava na zaštitu podataka o ličnosti koje je uređeno Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti. Zato ova formulacija mora biti znatno preciznija.

Ako je zbirka podataka uspostavljena ugovorom, ili na osnovu pristanka u pisanom obliku, u slučaju ispunjenja ili raskida ugovora, odnosno povlačenja pristanka u pisanom obliku, pravno lice za privatno obezbeđenje, odnosno preduzetnik za privatno obezbeđenje, obavezno je da podatke preda korisniku ili da ih briše u roku od 15 dana od dana raskida ugovora, odnosno povlačenja pristanka, a druge podatke koji nisu od značaja ili koje korisnik odbije da preuzme, uništi u roku od osam dana. Iako je dobro što su ovom pravnom normom utvrđeni rokovi, nisu jasno predviđene procedure kako se ovo može realizovati, niti postoji pozivanje na supsidijarnu primenu Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Pitanje uništavanja predmetnih podataka, na primer, može se rešiti dopunom člana 68. uredbom o sastavljanju pisane službene beleške i određivanje roka njenog čuvanja. Prema tome, potrebno je dalje jasno definisati mehanizam kontrole i nadzora nad poštovanjem i primenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama i Zakona o zaštiti ličnih podataka kada su u pitanju evidencije. Dobra praksa saradnje sa poverenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti prilikom pisanja Predloga zakona može dobiti pravni okvir u vidu obavezivanja na saradnju sa tom institucijom u cilju zaštite podataka, što bi predlogu dalo veći legitimitet. Moguće rešenje bilo bi da Predlog zakona direktno uputi na to da se zaštita predmetnih prava lica ostvaruje u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti.

X Nadzor

Glava X Predloga zakona uređuje oblast nadzora nad njegovim sprovođenjem. Članovi 71. i 72. utvrđuju ovlašćenja Ministarstva unutrašnjih poslova i ovlašćenih policijskih službenika na proveru načina čuvanja i nošenja vatrenog oružja, psihofizičku sposobnost i osposobljenost službenika obezbeđenja za rukovanje oružjem, kao i, po potrebi, sprovođenje drugih radnji kojima se ostvaruje neposredan i nenajavljen uvid u vršenje poslova privatnog obezbeđenja.

Ovakve nenajavljene inspekcije mogu da doprinesu većem stepenu poštovanja Zakona, ali samo ukoliko su praćene adekvatnim kaznama i postupcima protiv onih koji Zakon prekrše.

Primer dobre prakse je odredba člana 75. kojim se predviđa osnivanje posebne radne grupe - Stručnog saveta za unapređenje privatnog obezbeđenja i javno privatnog partnerstva u sektoru bezbednosti, u cilju ostvarivanja saradnje sa udruženjima pravnih lica i preduzetnika za poslove privatnog obezbeđenja i službenika obezbeđenja i praćenja oblasti privatnog obezbeđenja i podnošenja inicijativa za unapređenje obavljanja poslova u toj oblasti u skladu sa novim standardima. Dakle, postojeći okvir Komisije za javno privatno partnerstvo u sektoru bezbednosti Republike Srbije se nastavlja i usavršava, a njegova vitalna uloga u sektoru privatne bezbednosti, kao sastavnom delu nacionalne bezbednosti, dobija zakonsku garanciju Zakonom o privatnom obezbeđenju.

Ipak, činjenica da je članom 70. određeno da nadzor nad sprovođenjem Zakona vrši Ministarstvo unutrašnjih poslova, povlači pomenuto pitanje sukoba interesa.

XI Kaznene odredbe

Glava XI uređuje oblast kaznenih odredbi, koje uključuju novčane i zatvorske kazne, kao i zaštitne mere zabrane vršenja delatnosti. Članovi od 76. do 84. jasno definišu potencijalne načine kršenja predloženog zakona i, u skladu sa prekršajem, moguću visinu novčane kazne.

Ipak, u unakrsnom poređenju odredbi zakona koje se tiču pravnih lica za privatno obezbeđenje i odredbi koje se tiču službenika obezbeđenja, primećeno je da bez obzira na prekršaj, samo službenici obezbeđenja podležu kazni zatvora do 30 dana, dok odgovorna lica u pravnom licu snose samo novčanu kaznu. Ova uredba se možete okarakterisati kao diskriminatorna jer tehnički ukida komandnu odgovornost i potencijalno ugrožava prava službenika obezbeđenja.

XII Prelazne i završne odredbe

Prema Glavi XII - Prelazne i završne odredbe, propisi za izvršavanje ovog zakona doneće se u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona (član 85.). Prema tome, svi potrebni podzakonski akti treba da budu usvojeni najkasnije šest meseci po usvajanju zakona. U Zaključcima i preporukama ovaj izveštaj daje upute šta bi navedeni zakonski akti trebalo da regulišu.

Član 86. određuje da pravna lica i preduzetnici treba da usklade svoj rad sa odredbama ovog zakona u roku od jedne godine. Izuzete su samo odredbe iz člana 24. stav 1 - za vršenje poslova fizičke zaštite, pravna lica i preduzetnici za privatno obezbeđenje mogu posedovati poluautomatsko oružje, pištolj kalibra 9mm, kod kojeg se jednim povlačenjem može ispaliti samo jedan metak i člana 38. koji se bavi transportom novca i vrednosnih pošiljki za koje je rok za usklađivanje sa odredbama zakona tri godine.

Ohrabrujuća je činjenica da član 89. nalaže da se količina oružja koja prelazi dozvoljenu granicu od polovine broja zaposlenih službenika obezbeđenja koji imaju licencu za vršenje specijalističkih poslova službenika obezbeđenja, preda (deponuje) Ministarstvu unutrašnjih poslova u roku od 30 dana od stupanja na snagu zakona, što je relativno kratak, ali po našem mišljenju efikasan vremenski rok. Predviđena je izmena ovog člana pa će termin "Licenca za vršenje specijalističkih poslova službenika obezbeđenja" biti zamenjen i odnositi se na službenike privatnog obezbeđenja koji "poslove vrše sa oružjem", zbog činjenica da je rok za usaglašavanje sa zakonom, odnosno sticanje licence, godinu dana, pa je nemoguće vratiti višak oružja u roku od 30 dana od stupanja zakona na snagu.

Ipak, imajući u vidu veliki broj oružja u upotrebi u sektoru privatne bezbednosti, od kojeg je ujedno i veliki broj automatskog oružja, pitanje regulisanja dozvoljene vrste vatrenog oružja bilo bi poželjno regulisati u što kraćem vremenskom preiodu.

Konačno, član 90. određuje da danom stupanja na snagu ovog zakona prestaju da važe član 17. stav 2 (tačka 1) i član 18. Zakona o oružju i municiji⁶⁴, koji određuje da se organima, preduzećima, ustanovama i drugim pravnim licima koje neporedno obavljaju poslove fizičkog obezbeđenja i zaštite objekata, radi obavljanja njihove delatnosti izda odobrenje za nabavljanje i držanje automatskog i poluautomatskog oružja, kao i postupanje u slučaju prestanka potrebe za daljim posedovanjem oružja.

Član 90. takođe određuje da danom stupanja na snagu ovog zakona prestaju da važe i član 8, stav 2 i 3, i član 8b Zakona o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama⁶⁵, o službenicima privatnog obezbeđenja na sportskim priredbama.

Ove uredbe pokazuju koliko je privatni sektor bezbednosti integralni deo nacionalnog sistema bezbednosti, gde izmene u jednom sektoru uslovljavaju promene u drugim sektorima i promenu određenih zakona, kako bi se uspostavio efikasan, jedinstven i sveobuhvatan zakonodavni okvir.

⁶⁴ „Službeni glasnik RS“ br.9/92, 53/93, 67/93, 48/94, 39/03, 85/05 – dr. zakon, 101/05 – dr. zakon i 27/11 – US

⁶⁵ „Službeni glasnik RS“ br. 76/03, 101/05, 90/07, 72/09 – dr. zakon i 111/09

Obrazloženje

Obrazloženje sadrži razloge za donošenje zakona o privatnom obezbeđenju, koji, između ostalog, obuhvataju i ustavni osnov za donošenje zakona, u skladu sa članom 97. tačka 4 Ustava Republike Srbije koji propisuje da Republika Srbija, između ostalog, uređuje i obezbeđuje odbranu i bezbednost Republike Srbije i njenih građana, obuhvatajući tako i privatni sektor bezbednosti.

Zatim slede činjenice koje su iznete i u ovoj analizi, kao i primeri dobre prakse.

Finansijska sredstva potrebna za sprovođenje Zakona

Predlog zakona ističe da za sprovođenje zakona nisu potrebna dodatna finansijska sredstva iz budžeta Republike Srbije.

Razlozi za donošenje Zakona po hitnom postupku

Kao jedan od glavnih razloga za donošenje zakona po hitnom postupku navodi se neophodnost ispunjenja obaveza koje je Srbija preuzela potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju EU kojim se u članu 77. obavezuje i na reformu sektora bezbednosti u procesu postepenog postizanja usklađenosti sa tehničkim propisima zajednice i evropskom standardizacijom i procedurama za ocenjivanje usaglašenosti sa zahtevima standarda i propisa.

Usvajanje zakona po hitnom postupku predlaže se na osnovu činjenice da on predstavlja materijalno-pravni osnov za vršenje poslova privatnog obezbeđenja u sistemu nacionalne bezbednosti i u okviru civilne kontrole.

Usvajanje zakona takođe predstavlja ispunjavanje međunarodnih obaveza koje proizilaze iz članstva u međunarodnoj organizaciji CoESS.

PRESEK STANJA U PRIVATNOM SEKTORU BEZBEDNOSTI U SRBIJI

Treba naglasiti da privatni sektor bezbednosti, iako u Srbiji ne postoji krovni zakon koji bi njegov rad detaljnije regulisao, ne funkcioniše mimo zakona ili u pravnom vakumu. Do sada je usvojena serija nacionalnih standarda usluga privatnog obezbeđenja, kao i Strategija nacionalne bezbednosti, u kojoj je, prvi put u istoriji Srbije, privatno obezbeđenje definisano kao sastavni deo strukture sistema nacionalne bezbednosti, uz obavezu da se ova oblast doktrinarno i normativno uredi. Zakon o vanrednim situacijama predviđa se da štabovi za vanredne situacije lokalnih samouprava biraju firme u oblasti privatnog obezbeđenja za izvršavanje zadataka zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama. Zaključen je i Memorandum o saradnji MUP i Privredne komore Srbije (PKS), polazna osnova za unapređenje javno-privatnog partnerstva u sektoru bezbednosti Srbije. Osnovano je Udruženje za privatno obezbeđenje PKS i Komisija za javno privatno partnerstvo u sektoru bezbednosti, čiji su članovi predstavnici državnih institucija i kompanija koje pružaju usluge privatne bezbednosti, ali i organizacije civilnog društva. Vlada Srbije postepeno uvodi i mere ekonomske politike usmerene na otklanjanje devijacija u radu državnih organa ali i privrednih subjekata, sa ciljem pojačane kontrole poslovanja i otklanjanja mogućnosti nedosledne primene zakona o radu, zapošljavanju, javnim nabavkama i slično.

Ipak, privatni sektor bezbednosti, smešten u širi zakonodavni okvir, bio bi pod većim nadzorom države, pre svega u smislu evidencije i licenciranja, a krovni zakon bi kompanijama i pojedincima omogućio organizovano stručno usavršavanje i međunarodno povezivanje. Na kraju, ali ne manje važno, on bi verovatno doprineo i poboljšanju ugleda industrije privatnog sektora bezbednosti u široj javnosti. Kao što je već naglašeno, na ovaj sektor u Srbiji se primenjuje određeni broj zakona, pa nepostojanje krovnog zakona ne znači automatski da je on nelegalan, već da nije funkcionalno integrisan u sistem bezbednosti.

Prema procenama Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP), privatni sektor bezbednosti u Srbiji zapošljava između 25.000 i 60.000 ljudi (ne uključujući rukovodstvo i administrativno osoblje) koji imaju 47.000 komada oružja.

Podaci CoESS-a ukazuju na to da privatni sektor bezbednosti u Srbiji beleži kontinuirani rast:

Procentualni rast u 2007. u odnosu na 2006: 10%

Procentualni rast u 2008. u odnosu na 2007: 12%

Procentualni rast u 2009. u odnosu na 2008: 14%

Procentualni rast u 2010. u odnosu na 2009: 20%⁶⁶

Procentualni rast u 2012. u odnosu na 2011. je predstavljen u sledećoj tabeli:

35 FZ FPO	2011 g	2012 g	Stopa rasta
prihod	16.097.248.000,00 Din.	17.963.801.000,00 Din.	1,116
	153.834.556,57 €	157.965.186,42 €	1,027
profit	2.367.870,79 €	4.935.833,62 €	2,085
zaposleni	22.205	20.438	0,920
15 TZ FPO	2011 g	2012 g	Stopa rasta
prihod	1.573.807.000,00 Din.	1.741.067.000,00 Din.	1,106
	15.040.204,51 €	15.310.121,35 €	1,018
profit	1.277.092,89 €	1.406.788,60 €	1,102
zaposleni	151	161	1,066
50 FPO	2011 g	2012 g	Stopa rasta
prihod	17.671.055.000,00 Din.	19.704.868.000,00 Din.	1,115
	168.874.761,09 €	173.275.307,77 €	1,026
profit	3.644.963,68 €	6.342.622,22 €	1,740
zaposleni	22.356	20.599	0,921

*Napomena: FPO – firma privatnog obezbeđenja; FZ – fizička zaštita; TZ – tehnička zaštita

I pored ekonomske krize, analizom objavljenih finansijskih izveštaja za 2012. godinu kod 50 kompanija za privatno obezbeđenje u Srbiji (35 pretežno fizičke zaštite i 15 pretežno tehničke zaštite), evidentan je porast stope rasta poslovnih prihoda i profita, uz istovremeni pad broja zaposlenih⁶⁷.

Porast stope rasta (ukupnih prihoda i poslovne dobiti), u uslovima recesije i smanjenja broja zaposlenih, bilo moguće ostvariti samo neprijavlivanjem na obavezno socijalno osiguranje angažovane radne snage (rad “na crno”) i/ili zaključivanjem ugovora o stručnom osposobljavanju (ukupni porezi i doprinosi oko 22%, umesto 69,7%). Zaposleni u sektoru privatne bezbednosti sve više “jalovo” podnose prijave inspekciji rada zbog neisplaćenih zarada (neretko od 3 do 6 meseci), koje ostaju “u fijoci”, jer je jedan inspektor rada zadužen za kontrolu 1.800 kompanija u Srbiji i to ne samo za oblast radnih odnosa, nego i za kontrolu bezbednosti i zdravlja na radu.

Jedan od načina da se ovo stanje prevaziđe je da država javno prizna višak zaposlenih u državnoj administraciji i prekvalifikuje ih u razne vrste inspektora - koji bi povećali efikasnost i efektivnost nadzora države u mnogim oblastima, pa i u oblasti privatnog obezbeđenja.

Evidentno je i to da mnogi poslodavci koriste ekonomsku krizu i nedostatak efikasnog nadzora države za ostvarenje ekstra profita, beskrupulozno ponižavajući zaposlene koji nemaju način da se zaštite i prinuđeni su da trpe diskriminaciju, često samo iz razloga što se nadaju da će im poslodavci isplatiti zaostale zarade.

Atipičnost sektora ogleda se i u nelojalnoj konkurenciji (ponuđene cene su i 1,5 evro po čovek/satu rada, a proseka u 34 evropske države je 8,9 evra po čovek/satu rada) što je, uz izostanak kontrole države, osnovni generator niske cene rada, ponižavajućih zarada zaposlenih i sive ekonomije.

⁶⁶ CoESS (2011) Private Security Services in Europe, CoESS Facts and Figures 2011, str.103

⁶⁷ Security Consulting Agency Beograd (2013) Stopa rasta 50 kompanija za privatno obezbeđenje u Srbiji 2011/2012, dostupno na <http://pretraga2.apr.gov.rs/ObjedinjenePretrage/Search/Search>

Tako, na primer, Analiza neuobičajeno niske cene⁶⁸ ukazuje na činjenicu da je, prema statistici CoESS-a, cena rada u pružanju usluga obezbeđenja na tržištu Srbije najniža u poređenju sa 34 evropske države, što za posledicu ima rizik bankrota poslodavaca iz oblasti privatnog obezbeđenja, nemotivisanost službenika obezbeđenja, loš kvalitet usluga i time povećanje ranjivosti šticećenih objekata, sve u uslovima stalnog porasta stope svih oblika kriminaliteta i proklamovanih mera ekonomske politike o uvođenju reda na tržištu i suzbijanju "sive zone poslovanja".

Broj registrovanih kompanija koje rade u ovom sektoru u Srbiji, prema podacima Privredne komore Srbije je više od 3.000, iako nema preciznih podataka o tome koliko njih je trenutno aktivno. Neki podaci ukazuju na to da privatni sektor bezbednosti ima godišnji obrt od 180 miliona evra. Tačnije, 173 miliona evra ima samo navedeni uzorak od 50 kompanija, odnosno predstavlja samo deo zarade koji je prijavljen u zvaničnim finansijskim izveštajima koji se prilažu Agenciji za privredne registre. Prema tome, samo deo ukupne zarade kompanija koje pružaju usluge privatnog obezbeđenja podleže oporezivanju od strane Vlade Srbije. Činjenica da se u Predlogu zakona Vlada, u pogledu broja ljudi u privatnom obezbeđenju i broja komada vatrenog oružja, poziva na podatke iz 2008. godine objavljene u jednoj studiji OEBS-a, pokazuje da ni ona sama jednostavno ne poseduje ažurirane podatke o privatnom sektoru bezbednosti u zemlji. Zbog ovakvog funkcionisanja dela privatnog sektora bezbednosti u „sivoj zoni poslovanja“, prema nekim procenama, budžet Republike Srbije godišnje gubi nekoliko desetina miliona evra.

Imajući u vidu da MUP zvanično zapošljava 35. 000 policajaca (ovlašćena službena lica), dok Vojska Srbije prema zvaničnim podacima obezbeđuje posao za 28.000 vojnika (ne računajući civile zaposlene u Ministarstvu odbrane - MO)⁶⁹, brojčana prednost privatnog sektora bezbednosti je očigledna. Alarmanatna je i činjenica da, uprkos ovolikom broju zaposlenih u privatnom sektoru bezbednosti, samo 25% građana ima poverenja u njega, dok 44% građana smatra da sektor doprinosi većoj nebezbednosti⁷⁰. Analiza DCAFa iz 2011. svedoči da slabe države, sa visokim stepenom korupcije u neefikasnom sektoru bezbednosti potencijalno mogu imati najviše koristi (ili bar izgubiti najmanje) kada je u pitanju privatizacija usluga u sektoru bezbednosti; ali i da su iste obično najmanje sposobne da upravljaju privatnim sektorom bezbednosti za potrebe i svrhu javnog dobra⁷¹. Ovakvi podaci direktno dovode u pitanje monopol srpske države na legitimnu upotrebu nasilja. Država ne sme da dozvoli da privatne firme za obezbeđenje postanu konkurencija bezbednosti koju država pruža svima. Ukoliko bi se to dozvolilo, onda bi došlo do raslojavanja društva na klase onih koji sebi mogu da priušte bezbednost, onih koji mogu sebi da priušte neke nivoe bezbednosti, i one koji sebi ne mogu da priušte čak ni elementarnu bezbednost. Obaveza i dužnost države da primarno obezbedi visok nivo bezbednosti ne može se ničim zameniti.

Zbog nepostojanja krovnog zakona kojim bi se precizno i sveobuhvatno regulisao celokupan sektor privatne bezbednosti, poslovanje privatnih kompanija u ovom sektoru reguliše više sporadičnih zakona (Zakon o radu, „Sl. glasnik R. Srbije“, 24/05, Zakon o oružju i municiji, „Sl. glasnik R. Srbije“, 44/98, Zakon o izmenama Zakona o oružju i municiji, „Sl. glasnik R. Srbije“, 39/03, Zakon o preduzećima, „Sl. list SRJ“, br. 29/96, 33/96 – ispr., 29/97, 59/98, 74/99, 9/2001 – odluka SUS i 36/2002, Krivični zakonik, „Sl. glasnik R. Srbije“, 85/05, Zakon o zaštiti

⁶⁸ Privredna komora Srbije, Analiza neuobičajeno niske cene, objavljeno 29.4.2013. dostupno na http://www.pks.rs/SADRZAJ/Files/Analiza%20neuobi%C4%8Dajeno%20niske%20cene_april%202013.pdf

⁶⁹ Podaci Ministarstva odbrane iz 2008. godine. Ažurirani podaci nisu dostupni.

⁷⁰ M. Hadžić i dr. (2009) Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji, Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, a prema CeSID istraživanju Resource

⁷¹ Željko Branović (2011) The Privatization of Security in Failing States – A Quantitative Assessment, Occasional Paper No.24, Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), str.6

od požara, „Sl. glasnik R. Srbije“, 48/94, Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, „Sl. glasnik R. Srbije“, 101/05, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, „Sl. glasnik R. Srbije“, 90/07). Iako privatne bezbednosne kompanije pružaju specifične vrste usluga koje podrazumevaju korišćenje sile i vatrenog oružja, registruju se trenutno kao i kada se radi o bilo kojem drugom poslovnom subjektu. Ove kompanije registruju se u Agenciji za privredne registre kao i svi preduzetnici, a dozvole za nabavljanje i držanje oružja izdaje područna policijska uprava MUP-a Srbije. Nijedna institucija u državi nema centralnu evidenciju kompanija koje pružaju usluge privatnog obezbeđenja, čak ni MUP⁷².

U analizi Centra za kontrolu lakog i malokalibarskog naoružanja u jugoistočnoj i istočnoj Evropi (South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of the Small Arms and Light Weapons - SEESAC) iz 2006. godine, kao jedan od problema privatnog sektora bezbednosti naglašeno je postojanje specifičnih političkih veza između političkih partija i industrije privatne bezbednosti⁷³. Dušan Davidović, tadašnji direktor Centra za prevenciju kriminaliteta, institucije koja je prva organizovala obuku radnika obezbeđenja po evropskim standardima, a sadašnji predsednik Nacionalne komisije za predstavljanje delatnosti privatnog obezbeđenja u CoESS i sekretar Srpskog udruženja preduzetnika u privatnoj bezbednosti (SUPPB), koje je kolektivno pristupilo članstvu Udruženja za privatno obezbeđenje PKS, još 2006. godine skrenuo je pažnju na ovaj problem u Srbiji. Prema njegovim rečima, u Srbiji postoji „pravni vakuum“ koji „najviše odgovara pojedinim vlasnicima agencija koji, koristeći jake veze sa ljudima iz političkih partija, ostvaruju dobre zarade“. Dakle, „postoje firme koje imaju veze sa svim većim strankama u Srbiji (DSS, DS, SNS ili SPS). One rade šta hoće, a to se posebno vidi u unutrašnjosti. Te firme dobijaju poslove i mimo tendera, pa čak mogu i da otmu posao drugoj firmi. Činjenica da zakon još nije stigao na dnevni red Skupštine ukazuje na to da sivi deo privatnog sektora bezbednosti i dalje drži primat i konce biznisa u svojim rukama. Oni do poslova dolaze isključivo zahvaljujući jakim vezama s političkom i privrednom elitom. [...] Još gledamo mrke tipove, kratko ošišane, koji stoje na ulazima javnih objekata. Još ih viđamo po ulicama, sa dugim cevima i rotacionim svetlima na koja nemaju pravo.“⁷⁴

U međuvremenu, tokom jeseni 2012, Srbija je pogođena velikim skandalom u kojem su visoki zvaničnici, uključujući predsednika Srbije Tomislava Nikolića i ministra odbrane i prvog potpredsednika Vlade zaduženog za borbu protiv korupcije i koordinatora svih službi bezbednosti Aleksandra Vučića, optužili delove sektora bezbednosti za nelegalno praćenje njihove elektronske komunikacije, što je potvrda onoga što institucija poverenika za zaštitu informacija od javnog značaja, Kancelarija ombudsmana i samo mali broj organizacija civilnog društva ističu već dugo vremena – da zakonska regulativa u ovoj oblasti, kao i opšti demokratski nadzor sektora bezbednosti, imaju ogromne nedostatke i praznine, koje mogu biti zloupotrebene od strane organizovanih kriminalnih struktura povezanih sa nekontrolisanim sektorom bezbednosti, ali i sa kompanijama koje posluju u oblasti privatne bezbednosti.

Ovakvo stanje do danas nije promenjeno, a problem postaje još ozbiljniji kada se uzme u obzir da se, na osnovu javnih nabavki, snaga domaćeg tržišta procenjuje na oko 6.000 ugovora sa državnim institucijama i na potencijalnih 8.500 ugovora sa privatnom klijentima⁷⁵. Država je,

⁷² Jan Litavski (2012) Izazovi privatnog sektora bezbednosti u novom veku, Novi Vek br.2, Centar za evroatlantske studije, str.20, dostupno na <http://ceas-serbia.org/root/tromesecnik/Novi-vek-broj-2.pdf>

⁷³ SEESAC (2006) SALW i firme za privatno obezbeđenje u jugoistočnoj Evropi: uzrok ili posledica nesigurnosti? dostupno na <http://www.seesac.org/res/files/publication/541.pdf>

⁷⁴ Blic online, 9.11.2006. Dušan Davidović, Privatna obezbeđenja pod zaštitom političkih moćnika, dostupno na http://www.blic.rs/stara_arhiva/hronika/124339/Privatna-obezbedjenja-pod-zastitom-politickih-mocnika

⁷⁵ Biznis i Finansije, 27.5.2013. Milica Rilak, Privatno obezbeđenje u Srbiji: Ko koga štiti? dostupno na <http://bif.rs/2013/05/privatno-obezbedenje-u-srbijiko-koga-stiti/>

dakle, veliki deo tržišta za ovakav, alarmantno neuređeni, privatni sektor bezbednosti.

Imajući u vidu navedene probleme, kao i incidente povezane sa privatnim sektorom bezbednosti a koji su u poslednje vreme sve prisutniji u medijima, CEAS u potpunosti podržava pokušaje Udruženja za privatno obezbeđenje Privredne komore Srbije u naporima da skrene pažnju javnosti na ovo goruće pitanje:



Udruženje za privatno obezbeđenje
09.10.2013.
Beograd

SAOPŠTENJE ZA JAVNOST

Povodom incidenta u novosadskom noćnom klubu "Tapas", kada je došlo do oružanog obračuna sa smrtnim ishodom i ranjavanja posetioca od strane "službenika privatnog obezbeđenja" - kako je to komentarisano od strane sredstava javnog informiranja, po ko zna koji put skrećemo pažnju javnosti na grubo izvrtnje činjenica i narušavanja ugleda zaposlenih i poslodavaca u oblasti privatnog obezbeđenja.

Poistovećivanjem dužnosti "službenika privatnog obezbeđenja" i fizičkih lica (uključujući i pripadnike MUP izvan redovne dužnosti, kao i pripadnike raznih "navijačkih grupa" - registrovanih kao udruženja građana i zaštićene "zidom ćutanja" pojedinih Uprava sportskih klubova) koja, suprotno važećim propisima i po nepoznatom pravnom osnovu, preuzimaju dužnosti obezbeđenja objekata (na osnovu dogovora s vlasnicima klubova za zabavu i bez pisanog ugovora) - grubo se narušava ugled delatnosti privatnog obezbeđenja koja, organizovana u strukovno udruženje, više od decenije vodi "borbu s vetrenjačama" nastojeći da ovu važnu oblast normativno uredi i tako povuče jasnu crtu o odgovornosti za svaku vrstu prekoračenja ovlašćenja, uključujući i navedeni incident (kao i brojne prethodne).

Upravo ovakav incident u N. Sadu, kao i nedavni ispred splava "Sound" u Beogradu i ubojstva Fedora Frimermana, gde se i nakon dva i po meseca još uvek ne zna ko su stvarni počinioci (odnosno u kojoj registrovanoj firmi za osiguranje su zaposleni "službenici osiguranja" koji su počinili ubistvo), iako su uhapšeni, i u toku su istražne radnje - otvaraju pitanje javnosti i registrovanih članova Udruženja za privatno osiguranje PKS ko, zapravo, stvarno stoji iza višegodišnjeg odlaganja donošenja Zakona o privatnom obezbeđenju i Zakona o detektivskoj delatnosti, koji eksplicitno propisuju da niko (pa ni noćni klubovi za zabavu) ne može zaključiti ugovor o obezbeđenju sa licima koje nemaju licencu za obavljanje delatnosti (poslodavci) i licencu za vršenje poslova obezbeđenja (zaposleni u njima) - o kojima MUP vodi registre i izdaje dozvole za rad.

Tim više, ako se zna da je po treći put u proteklih 11 godina, krajem aprila 2013. godine Vlada RS usvojila prijedloge Zakona i prosledila ga NS RS sa predlogom da se usvoji po hitnom postupku, a da je (prema nezvaničnim saznanjima) Administrativni odbor NS "skinuo oznaku hitnosti" - pa isti predlozi još uvek čekaju da budu uvršteni na dnevni red Drugog redovnog zasedanja NS RS (prošle već tri sednice), i ko zna koliko će još čekati, bez obzira na broj žrtava i neuverljive "prioritete" o uređenju pojedinih područja života i rada u Srbiji.

Sekretar

Predsednik Odbora

Zoran Milićević, sr.

Đorđe Vučinić, sr.

Centar za evroatlantske studije takođe je reagovao povodom navedenih incidenata, saopštenjem o zabrinjavajućoj tišini o ubistvu na splavu „Sound“⁷⁶ kao i saopštenjem povodom incidenta u Novom Sadu⁷⁷.

⁷⁶ CEAS, 30.7.2013. Zabrinjavajuća tišina o ubistvu na splavu "Sound", dostupno na <http://ceas-serbia.org/root/index.php/sr/saopstenja/1457-zabrinjavajuca-tisina-o-ubistvu-na-splavu-sound>

⁷⁷ CEAS, 7.10.2013. Povodom incidenta u Novom Sadu, dostupno na <http://ceas-serbia.org/root/index.php/sr/saopstenja/1638-povodom-incidenta-u-novom-sadu>

PREGLED ZAKONA I PROPISA POVEZANIH SA PRIVATNOM SEKTOROM BEZBEDNOSTI

Zbog karakteristika privatnog sektora bezbednosti i njegove već istaknute, prirodne povezanosti sa drugim sektorima, pa samim tim i postojećim zakonima, sledi spisak zakona koji regulišu teme koje utiču i na privatni sektor bezbednosti u Srbiji. Ovaj spisak je posebno važno imati na umu prilikom usvajanja zakona o privatnom obezbeđenju, da bi se osigurala zakonodavna usklađenost.

Spisak koji sledi prikazuje najvažnije zakone koji regulišu situacije i oblasti koje se odnose na privatnu bezbednost kako sa stanovišta državnih interesa tako i sa stanovišta interesa pravnih i fizičkih lica koja se bave poslovima privatnog obezbeđenja. Spisak nije konačan, već ima za cilj da pruži pregled i podstakne analizu i raspravu o onim zakonima i propisima koje je (i ako ih je), potrebno prilagoditi novoj situaciji donošenja Zakona o privatnom obezbeđenju.

Zakoni o poslovanju

Zakon o privrednim društvima ("Sl. glasnik RS", br. 36/2011 i 99/2011)

Uređuje pravni položaj privrednih društava, a naročito njihovo osnivanje, upravljanje, statusne promene, promene pravne forme, prestanak i druga pitanja od značaja za njihov položaj, kao i pravni položaj preduzetnika. Odredbe ovog zakona primenjuju se i na oblike obavljanja privredne delatnosti koji su osnovani i posluju u skladu sa posebnim zakonom, osim ako je tim zakonom drugačije propisano.

Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre ("Sl. glasnik RS", br. 99/2011)

Uređuje postupak registracije, evidentiranja i objavljivanja podataka i dokumenata koji su, u skladu sa posebnim zakonom, predmet registracije, evidencije i objavljivanja u registrima i evidencijama koje vodi Agencija za privredne registre, kao i druga pitanja od značaja za registraciju, evidenciju i objavljivanje.

Zakon o privrednim komorama ("Sl. glasnik RS", br. 65/2001, 36/2009 i 99/2011 - dr. zakon)

Uređuje pojam i sistem komora, saradnju između komora, odnos komora i drugih organa i organizacija, članove i delatnost komora, organe, organizacije i akte komora, finansiranje, opšta udruženja preduzetnika, sud časti, stalni izabrani sud i spoljnotrgovinsku arbitražu pri Privrednoj komori Srbije.

Zakon o izvršenju i obezbeđenju ("Sl. glasnik RS", br. 31/2011 i 99/2011 - dr. zakon)

Uređuje postupak prinudnog ostvarivanja potraživanja (postupak izvršenja) i obezbeđenja potraživanja (postupak obezbeđenja), na osnovu domaće ili strane izvršne ili verodostojne isprave ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Ovim zakonom uređuje se i sprovođenje izvršenja i obezbeđenja, kao i uslovi za obavljanje delatnosti izvršitelja.

Zakon o računovodstvu i reviziji ("Sl. glasnik RS", br. 46/2006, 111/2009 i 99/2011 - dr. zakon)

Uređuje način vođenja poslovnih knjiga, priznavanje i procenjivanje imovine i obaveza, prihoda i rashoda, sastavljanje, prikazivanje, dostavljanje, obelodanjivanje i obrada godišnjih finansijskih izveštaja, uslovi i način vršenja revizije finansijskih izveštaja i internu revizija. Odredbe ovog zakona odnose se na privredna društva, zadruge, banke i druge finansijske organizacije, društva za osiguranje, davaoce finansijskog lizinga, dobrovoljne penzijske fondove, društva za upravljanje dobrovoljnim penzijskim fondovima, investicione fondove i društva za upravljanje investicionim fondovima, berze i brokersko - dilerska društva i druga pravna lica

Zakon o javnim nabavkama ("Sl. glasnik RS", br. 124/2012)

Uređuje: planiranje javnih nabavki, uslove, način i postupak javne nabavke; reguliše centralizaciju javnih nabavki; javnu nabavku u oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga i u oblasti odbrane i bezbednosti; način evidentiranja podataka o javnim nabavkama; poslove, način rada i oblik organizovanja Uprave za javne nabavke i Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki; način zaštite prava u postupcima javnih nabavki i u drugim slučajevima u skladu sa zakonom i druga pitanja od značaja za javne nabavke.

Zakoni o radu

Zakon o radu ("Sl. glasnik RS", br. 24/2005, 61/2005, 54/2009 i 32/2013)

Uređuje prava, obaveze i odgovornosti iz radnog odnosa, odnosno po osnovu rada, prava i obaveze povodom kolektivnih ugovora, radno vreme i zaštitu zaposlenih, zarade naknade zarade i druga primanja po osnovu rada, položaj sindikata i udruženja poslodavaca.

Zakon o zabrani diskriminacije ("Sl. glasnik RS", br. 22/2009)

Uređuje opštu zabranu diskriminacije, oblike i slučajeve diskriminacije, kao i postupke zaštite od diskriminacije.

Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu ("Sl. glasnik RS", br. 101/2005)

Uređuje sprovođenje i unapređivanje bezbednosti i zdravlja na radu lica koja učestvuju u radnim procesima, kao i lica koja se zateknu u radnoj okolini, radi sprečavanja povreda na radu, profesionalnih oboljenja i oboljenja u vezi sa radom

Kazneni, krivični, prekršajni i zakoni o bezbednosti

Krivični zakonik ("Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 ispr., 72/2009, 111/2009 i 121/2012)

Zakonik koji uređuje opšti i posebni deo krivičnog prava. Za oblast privatne bezbednosti naročito mogu biti značajne odredbe o nužnoj odbrani i krajnjoj nuždi, krivičnim delima koja se mogu češće dešavati u praksi privatnog obezbeđenja (bilo onih učinjenih od strane građana bilo učinjenih od strane pripadnika privatnog obezbeđenja), pravnim posledicama osude, rehabilitaciji, prestanku pravnih posledica osude i o davanju podataka iz kaznene evidencije.

Zakon o oružju i municiji ("Službeni glasnik RS", br. 9/92, 53/93, 67/93, 48/94, 44/98, 39/2003, 85/2005, 101/2005, 27/2011).

Naročito značajan zakon. Propisuje šta se sve smatra oružjem, uslove i postupak za nabavljanje, držanje i nošenje oružja i municije. Uređuje i promet i prevoz oružja i municije, popravlanje i prepravlanje oružja, evidencije o oružju kao i kaznene odredbe za privredne prestupe i prekršaje. Odredbe člana 8. stav 1 mogu poslužiti sličnoj svrsi prilikom zakonskog propisivanja uslova za sticanje licence za vršenje poslova privatnog obezbeđenja.

Zakon o prekršajima ("Sl. glasnik RS", br. 101/2005, 116/2008 i 111/2009).

Uređuje opšte, materijalno-pravne odredbe o prekršajima, prekršajne odgovornosti i gonjenju, prekršajni postupak, nadležnost sudskih i upravnih organa povodom prekršaja i odnos prema krivičnom postupku. Naročito je značajna odredba kojom propisuje shodnu primenu odredaba krivičnog postupka uopšte ako Zakonom o prekršajima ili drugim zakonom nije drugačije određeno a isto je propisano posebno i kada se radi o troškovima prekršajnog postupka.

Zakon o izvršenju krivičnih sankcija ("Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 72/2009 i 31/2011).

Uređuje, ako posebnim zakonom nije drukčije uređen, postupak izvršenja krivičnih sankcija prema punoletnim licima, prava i obaveze lica prema kojima se izvršavaju sankcije, organizaciju Uprave za izvršenje krivičnih sankcija, nadzor nad njenim radom, izvršenje sankcija izrečenih za privredne prestupe i prekršaje, oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim delom i privrednim prestupom i primenu mere pritvora. Zakoni o ratifikaciji međunarodnih ugovora koji se odnose na navedenu materiju imaju primat u primeni. Odredbe ovog zakona primenjuju se i prilikom izvršenja krivičnih sankcija koje izreknu strani sudovi, kad je to određeno posebnim zakonom i međunarodnim ugovorom.

Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela ("Sl. glasnik RS", br. 97/2008)

Uređuje uslove odgovornosti pravnih lica za krivična dela, krivične sankcije koje se mogu izreći pravnim licima i pravila postupka u kojem se odlučuje o odgovornosti pravnih lica, izricanju krivičnih sankcija, donošenju odluke o rehabilitaciji, prestanku mere bezbednosti ili pravne posledice osude i izvršenja sudskih odluka. Naročito su značajne odredbe o odredbama opšteg dela Krivičnog zakonika koje se primenjuju (u pitanju je spisak odredbi koje se primenjuju), kao i o shodnoj primeni odredaba Zakonika o krivičnom postupku ako predmetnim zakonom nije drukčije određeno.

Zakon o privrednim prestupima ("Sl. list SFRJ", br. 4/77, 36/77 - ispr., 14/85, 10/86 (prečišćen tekst), 74/87, 57/89 i 3/90 i "Sl. list SRJ", br. 27/92, 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96 i 64/2001 i "Sl. glasnik RS", br. 101/2005 - dr. zakon)

Uređuje, radi zaštite zakonitosti u oblasti privrednog i finansijskog poslovanja, opšte uslove i načela za izricanje sankcija za privredne prestupe, sistem sankcija, kao i postupak u kome se utvrđuje odgovornost i izriču sankcije učiniocima privrednih prestupa.

Zakonik o krivičnom postupku ("Sl. list SRJ", br. 70/2001 i 68/2002 i "Sl. glasnik RS", br. 58/2004, 85/2005, 115/2005, 85/2005 - dr. zakon, 49/2007, 20/2009 - dr. zakon, 72/2009 i 76/2010)

Utvrđuje pravila sa ciljem da niko nevin ne bude osuđen, a da se učiniocu krivičnog dela izrekne krivična sankcija pod uslovima koje predviđa krivični zakon i na osnovu zakonito sprovedenog postupka. Trenutno važeći zakonik do 1.10.2013. godine.

Zakonik o krivičnom postupku ("Sl. glasnik RS", br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013 i 45/2013).

Ovaj zakonik utvrđuje pravila čiji je cilj da niko nevin ne bude osuđen, a da se učiniocu krivičnog dela izrekne krivična sankcija pod uslovima koje propisuje krivični zakon, na osnovu zakonito i pravično sprovedenog postupka. Ovim zakonikom utvrđuju se i pravila o uslovnom otpustu, rehabilitaciji, prestanku mere bezbednosti i pravnih posledica osude, ostvarivanju prava lica neosnovano lišenog slobode i neosnovano osuđenog, oduzimanju imovinske koristi, rešavanju imovinskopravnog zahteva i izdavanju poternice i objave. Počinje u potpunosti da se primenjuje od 01.10.2013. godine

Zakon o policiji ("Sl. glasnik RS", br. 101/2005, 63/2009 - odluka US i 92/2011)

Uređuje delokrug rada policije, njenu nadležnost, policijske poslove, organizaciju, ovlašćenja, radne odnose u policiji, prava, obaveze i odgovornosti policijskih službenika, kontrolu rada policije, finansiranje, oblike saradnje sa drugim subjektima, položaj, prava i odgovornosti pomoćne policije i ovlašćenja za donošenje podzakonskih propisa.

Zakon o privrednim prestupima ("Sl. list SFRJ", br. 4/77, 36/77 - ispr., 14/85, 10/86 (prečišćen tekst), 74/87, 57/89 i 3/90 i "Sl. list SRJ", br. 27/92, 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96 i 64/2001 i "Sl. glasnik RS", br. 101/2005 - dr. zakon)

Uređuje odgovornost i sankcije za privredne prestupe, pravila postupka, nadležnost sudova i tužilaca u postupku za predmete privrednih prestupa i položaj okrivljenih pravnih lica odnosno njihova prava i obaveze povodom postupka za predmete privrednih prestupa.

Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama ("Sl. glasnik RS", br. 67/2003, 101/2005 - dr. zakon, 90/2007, 72/2009 - dr. zakon i 111/2009)

Naročito značajan zakon. Uređuje mere za sprečavanje nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama i u vezi sa sportskim priredbama, obaveze organizatora i ovlašćenja nadležnih organa u sprovođenju tih mera kao i prekršajne odredbe. Za oblast privatnog obezbeđenja su posebno važne odredbe o redarskoj službi i o prekršajnoj odgovornosti povodom pitanja redarske službe, o angažovanju pravnog lica ili preduzetnika radi obavljanja poslova fizičkog obezbeđenja i održavanja reda na sportskoj priredbi i o dužnostima i ovlašćenjima redarske službe.

Zakon o okupljanju građana ("Sl. glasnik RS", br. 51/92, 53/93, 67/93 i 48/94, "Sl. list SRJ", br. 21/2001 - odluka SUS i "Sl. glasnik RS", br. 101/2005 - dr. zakon)

Određuje pojam javnog skupa, uslove za okupljanje građana odnosno održavanje javnog skupa, postupak prijave javnog skupa, prava učesnika i odgovornost sazivača javnog skupa, postupak povodom zabrane javnog skupa, nadležnost za zaštitu lične i imovinske sigurnosti i održavanje reda kao i prekršajne odredbe povodom održavanja javnog skupa.

Zakon o javnom redu i miru ("Sl. glasnik RS", br. 51/92, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 - dr. zakon i 85/2005 - dr. zakon)

Određuje prekršaje i krivična dela kojim se ugrožavaju i remete javni red i mir i uređuje pravne odnose povodom prikupljanja dobrovoljnih priloga i organizovanja bakljada, vatrometa i priredbi na kojima se koriste pirotehnička sredstva.

Zakon o vanrednim situacijama („Sl. glasnik RS“, br. 111/09, 92/2011 i 93/2012)

Uređuju se delovanje, proglašavanje i upravljanje vanrednim situacijama; sistem zaštite i spasavanja ljudi, materijalnih i kulturnih dobara i životne sredine od elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških nesreća - udesa i katastrofa, posledica terorizma, ratnih i drugih većih nesreća (u daljem tekstu: elementarne nepogode i druge nesreće); nadležnosti državnih organa, autonomnih pokrajina, jedinica lokalne samouprave i učešće policije i Vojske Srbije u zaštiti i spasavanju; prava i dužnosti građana, privrednih društava, drugih pravnih lica i preduzetnika u vezi sa vanrednim situacijama; organizacija i delatnost civilne zaštite na zaštiti, spasavanju i otklanjanju posledica elementarnih nepogoda i drugih nesreća; finansiranje; inspeksijski nadzor; međunarodna saradnja i druga pitanja od značaja za organizovanje i funkcionisanje sistema zaštite i spasavanja.

Zakon o zaštiti od požara („Sl. glasnik RS“, br. 111/09)

Uređuje sistem zaštite od požara, prava i obaveze državnih organa, organa autonomne pokrajine i organa jedinica lokalne samouprave, privrednih društava, drugih pravnih i fizičkih lica, organizaciju vatrogasne službe, nadzor nad sprovođenjem zakona i druga pitanja od značaja za sistem zaštite od požara.

Poreski zakoni

Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji ("Sl. glasnik RS", br. 80/2002, 84/2002 - ispr., 23/2003 - ispr., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 - dr. zakon, 62/2006 - dr. zakon, 63/2006 - ispr. dr. zakona, 61/2007, 20/2009, 72/2009 - dr. zakon, 53/2010, 101/2011, 2/2012 - ispr., 93/2012 i 47/2013)

Uređuje postupak utvrđivanja, naplate i kontrole javnih prihoda na koje se zakon primenjuje (poreski postupak), prava i obaveze poreskih obveznika, registracija poreskih obveznika i poreska krivična dela i prekršaji.

Zakon o porezu na dohodak građana ("Sl. glasnik RS", br. 24/2001, 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 135/2004, 62/2006, 65/2006 - ispr., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011 - odluka US, 7/2012 - usklađeni din. izn., 93/2012, 114/2012 - odluka US, 8/2013 - usklađeni din. izn., 47/2013 i 48/2013 - ispr.)

Uređuje oporezivanje dohotka građana, poreska oslobođenja i olakšice, oporezivanje pojedinih vrsta prihoda, godišnji porez na dohodak građana, podnošenje poreske prijave, utvrđivanje i naplatu poreza, jemstvo, povraćaj poreza i zastarelost.

Zakon o porezu na dobit pravnih lica ("Sl. glasnik RS", br. 25/2001, 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 43/2003, 84/2004, 18/2010, 101/2011, 119/2012 i 47/2013)

Uređuje koja pravna lica su poreski obveznici, poresku osnovicu, poreski tretman likvidacije i stečaja obveznika, poreski period za koji se obračunava porez, poresku stopu, poreske

podsticaje, otklanjanje dvostrukog oporezivanja dobiti ostvarene u drugoj državi, grupno oporezivanje i transferne cene i utvrđivanje i naplata poreza na dobit pravnih lica.

Zakon o porezima na upotrebu, držanje i nošenje dobara ("Sl. glasnik RS", br. 26/2001, 80/2002, 43/2004, 31/2009, 101/2010, 24/2011, 100/2011 - usklađeni din. izn. i 120/2012 - usklađeni din. izn.)

Uređuje poreze na upotrebu, držanje i nošenje dobara, i to:

- 1) poreze na upotrebu motornih vozila;
- 2) poreze na upotrebu plovila;
- 3) poreze na upotrebu vazduhoplova;
- 4) poreze na registrovano oružje.

Naročito su značajne odredbe o porezu na registrovano oružje.

Upravni zakoni

Zakon o opštem upravnom postupku ("Sl. list SRJ", br. 33/97 i 31/2001 i "Sl. glasnik RS", br. 30/2010)

Uređuje postupanje državnih organa kad u upravnim stvarima, neposredno primenjujući propise, rešavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkog lica, pravnog lica ili druge stranke, kao i kad obavljaju druge poslove utvrđene ovim zakonom. Po ovom zakonu dužni su da postupaju i preduzeća i druge organizacije kad u vršenju javnih ovlašćenja koja su im poverena zakonom rešavaju, odnosno kad obavljaju druge poslove iz člana 1. ovog zakona.

Zakon o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS", br. 111/2009)

Uređuje predmet upravnog spora, nadležnost za rešavanje upravnih sporova, stranke, pravila postupka, pravna sredstva i izvršenje donetih sudskih presuda. Ovim zakonom obezbeđuje se sudska zaštita pojedinačnih prava i pravnih interesa i zakonitost rešavanja u upravnim i drugim Ustavom i zakonom predviđenim pojedinačnim stvarima.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Analizom stanja u privatnom sektoru bezbednosti potvrđen je početni utisak da je sektor neuređen i da u njemu postoje brojne neregularnosti u vidu nepoštovanja i kršenja kako zakona tako i prava službenika zaposlenih u sektoru.

Imajući u vidu podatke da prema procenama Ministarstva unutrašnjih poslova, privatni sektor bezbednosti u Srbiji zapošljava između 25.000 i 60.000 ljudi (ne uključujući rukovodstvo i administrativno osoblje) koji poseduju 47.000 komada oružja, kao i da se na osnovu javnih nabavki snaga domaćeg tržišta procenjuje na oko 6.000 ugovora sa državnim institucijama i na potencijalnih 8.500 ugovora sa privatnom klijentima, dakle činjenicu da je sama država veliki deo tržišta za ovako alarmantno neuređeni privatni sektor bezbednosti, CEAS poziva na hitno usvajanje Zakona o privatnom obezbeđenju kao prvi korak ka uređenju ove oblasti.

CEAS smatra da bi adekvatno krovno zakonodavstvo doprinelo dodatnoj profesionalizaciji ove važne industrije, njenoj boljoj percepciji u javnosti, i poboljšanju bezbednosti građana Srbije.

CEAS podržava trenutni Predlog zakona koji je Vlada Srbije usvojila 30. aprila 2013. godine i nada se da će Predlog uskoro stići na usvajanje u Skupštinu. CEAS takođe smatra da je Predlog načelno dobar te da se amandmansi može dodatno poboljšati.

CEAS podržava i dosadašnje pokušaje da se oblast privatnog obezbeđenja iole uredi putem saradnje različitih sektora kroz Udruženje za privatno obezbeđenje pri Privrednoj komori Srbije i Komisiju za javno privatno partnerstvo u sektoru bezbednosti, čiji su članovi predstavnici državnih institucija i kompanija koje pružaju usluge privatne bezbednosti, ali i organizacije civilnog društva; putem jačanja zakonodavnog okvira oblasti koje dotiču privatni sektor bezbednosti, poput zakona o radu, zapošljavanju, javnim nabavkama i slično; kao i putem primene ostalih primera dobrih praksi.

CEAS podseća i da prema istraživanju CeSID-a samo 25% građana ima poverenja u privatni sektor bezbednosti, dok 44% građana smatra da sektor svojim radom doprinosi većoj nebezbednosti.

Na osnovu analize stanja u privatnom sektoru bezbednosti, nastale kao rezultat rada inter-sektorske, stručne radne grupe u saradnji sa predstavnicima Komisije za javno privatno partnerstvo u sektoru bezbednosti Republike Srbije, Udruženja za privatno obezbeđenje Privredne komore Srbije, pravnika, predstavnika akademske zajednice i stručnih konsultanata iz međunarodnih organizacija koje se bave sektorom bezbednosti, CEAS je formirao sledeće preporuke:

- Regulisanje problema sukoba interesa, odnosno zapošljavanja aktivnih službenika Ministarstva unutrašnjih poslova i drugih državnih službi sektora bezbednosti u privatnom sektoru bezbednosti putem uvođenja jasne zakonske zabrane dodatnog rada zaposlnih u MUP-u na poslovima privatnog obezbeđenja;
- Formiranje stručne radne grupe kroz okvir Komisije za javno privatno partnerstvo u sektoru bezbednosti za formiranje potrebnih podzakonskih akata, koji bi, između ostalog sadržavali i bliže odredbe o obavezno obezbeđenim objektima, mehanizmima kontrole validnosti licenci, tehničkim i organizacionim pitanjima prikupljanja, držanja, obrade i korišćenja podataka o ličnosti i pristupu informacijama;
- Priznavanje stručnih ispita za izdavanje sertifikata o kompetentnosti za vršenje poslova privatnog obezbeđenja od strane MUP-a, koje u sistemu infrastrukture kvaliteta sprovode sertifikaciona tela koje je akreditovalo akreditaciono telo Srbije, po međunarodnom standardu 17024:2012. Tako bi se, u periodu od 5 godina, vršio nadzor nad održavanjem sertifikovane kompetentnosti - po jasno preciziranoj metodologiji;
- Jasno definisanje kriterijuma za izdavanje licenci pravnim licima, preduzetnicima i fizičkim licima, posebno po pitanju pojmova „odgovarajuće provere“ i „odgovarajuće bezbednosne provere“;
- Jasno definisanje mehanizama kontrole i nadzora nad poštovanjem i primenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama i Zakona o zaštiti ličnih podataka kada su u pitanju evidencije. Dobra praksa saradnje sa poverenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti prilikom pisanja Predloga zakona može dobiti pravni okvir u vidu obavezivanja na saradnju sa tom institucijom u cilju zaštite podataka, što bi predlogu dalo veći legitimitet;
- Usvajanje amandmana na Zakon o oružju i municiji i Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, uslovljeno usvajanjem Zakona o privatnom obezbeđenju;
- Primenu preporuka iz Montreux Dokumenta o postavljanju privatnog sektora bezbednosti u širi zakonodavni okvir, sveobuhvatne bezbednosne provere i uspostavljanje mehanizama nadzora;
- Primenu preporuka iz Priručnika za organizacije koje dodeljuju ugovore za usluge privatnog obezbeđenja, posebno primenu Aneksa koji sadrži okvir za bodovanje;
- Primenu preporuka iz analize Privredne komore Srbije o neuobičajeno niskoj ceni usluga privatnog obezbeđenja u Srbiji.

CEAS smatra i da bi se otvaranjem Poglavlja 23, 24 i 31 u pristupnim pregovorima sa Evropskom unijom stvorio pritisak da se sveobuhvatno pitanje sektora bezbednosti, uključujući i privatni sektor bezbednosti, reguliše mnogo brže i efikasnije. Na taj način bi se izbegla trenutna situacija u kojoj država kreće u sveobuhvatnu borbu protiv korupcije koju predvodi sektor bezbednosti koji je u pojedinim podsektorima sam po sebi nereformisan i, samim tim, sklon korupciji i nepoštovanju i/ili kršenju zakona, kao što je ova studija pokazala.

ANEKS

Stručno mišljenje o Predlogu zakona o privatnom obezbeđenju: Aleksandar Resanović, zamenik Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

- 1) Odredba Člana 13 stav 2 Predloga zakona o privatnom obezbeđenju (dalje: Predlog zakona) uređuje da ministar nadležan za unutrašnje poslove propisuje i sadržinu evidencija o ovlašćenim licima koja mogu da obavljaju poslove obuke fizičkih lica za vršenje poslova privatnog obezbeđenja, kao i sadržinu evidencija o licima koja su učestvovala u obukama.
- 2) Odredba Člana 14 stav 3 Predloga zakona uređuje da MUP utvrđuje sadržinu evidencije o licima koja su polagala i položila stručni ispit za vršenje poslova privatnog obezbeđenja.
- 3) Odredba Člana 16 stav 6 Predloga zakona uređuje da ministar propisuje i sadržinu zahteva za izdavanje licence pravnim licima i fizičkim licima i preduzetnicima, kao i sadržinu svečane forme licence.
- 4) Odredba Člana 64 Predloga zakona uređuje da ministar propisuje i bližu sadržinu legitimacije službenika privatnog obezbeđenja iz Člana 63 stav 1 i 2, koja sadrži i lične podatke.

S obrzirom da navedene odredbe pod gore 1, 2, 3 i 4 sadrže ovlašćenja za ministra, odnosno Ministarstvo da propisuju, između ostalog, i koji će se lični podaci obrađivati, to ovakvo ovlašćenje nije u saglasnosti sa odredbom Člana 42 stav 2 Ustava RS. Potrebno je da se napred navedene odredbe Predloga zakona dopune u smislu da se odredi koji se lični podaci obrađuju, odnosno predstavljaju predmet navedenih evidencija.

- 5) Odredba Člana 20 stav 5 tačka 2 Predloga zakona uređuje da obaveštenje o zaključenom ugovoru, aneksu ugovora ili raskidu ugovora, koje se dostavlja nadležnoj policijskoj upravi, mora da sadrži i: naziv (ime, prezime i JMBG) odgovornog lica u pravnom licu i kod preduzetnika za privatno obezbeđenje i korisnika usluga.

Imajući u vidu odredbu Člana 8 tačka 7 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti o načelu srazmernosti (obrađuje se samo onoliko podataka o ličnosti koliko je potrebno u datom slučaju), smatram da obrada JMBG u ovom obaveštenju nije neophodna.

- 6) Odredba Člana 41 stav 2 Predloga zakona uređuje da plan obezbeđenja mora da sadrži i podatke o odgovornom licu koje će rukovoditi redarskom službom za vreme održavanja javnog skupa.

Imajući u vidu odredbu Člana 42 stav 2 Ustava Republike Srbije kojom se utvrđuje da prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti uređuju zakonom, to je predmetne podatke o ličnosti (podaci o odgovornom licu koje će rukovoditi redarskom službom) koji se obrađuju potrebno odrediti, odnosno definisati zakonom, te je u tom smislu potrebno dopuniti ovu odredbu Predloga zakona. Naravno, i ovom prilikom je potrebno poštovati načelo srazmernosti.

7) Odredba Člana 67 stav 1 tača 8 i podtačka 1 i 3 Predloga zakona uređuje da evidencija o primeni sredstava sadrži identifikacione podatke službenika obezbeđenja i druge lične podatke lica protiv kojeg je upotrebljeno sredstvo prinude.

Imajući u vidu odredbu Člana 42 stav 2 Ustava Republike Srbije kojom se utvrđuje da se prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti utvrđuje zakonom, to je predmetne podatke o ličnosti (identifikacioni podaci službenika obezbeđenja i drugi lični podaci lica protiv kojeg je upotrebljeno sredstvo prinude) koji se obrađuju potrebno odrediti, odnosno definisati zakonom, te je u tom smislu potrebno dopuniti ove odredbe Predloga zakona. Naravno, i ovom prilikom je potrebno poštovati načelo srazmernosti.

8) Odredba Člana 68 stav 2 Predloga zakona uređuje prava lica na koje se podaci odnose.

S obzirom da Zakon o zaštiti podataka o ličnosti (Član 19-28) znatno sveobuhvatnije uređuje ovu materiju, to bi odgovarajuća odredba Predloga zakona trebalo samo da uputi na to da se zaštita predmetnih prava lica ostvaruje u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti.

9) Odredba Člana 68 stav 3 Predloga zakona uređuje da se u roku od 8 dana uništavaju podaci o ličnosti koji nisu od značaja ili koje korisnik odbije da preuzme.

Ovu odredbu trebalo bi dopuniti u smislu da se o uništavanju predmetnih podataka sastavlja pisana službena beleška i da se određuje rok njenog čuvanja.

Stručno mišljenje o Predlogu zakona o privatnom obezbeđenju: doc. dr Dejan Milenković, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

U poslednjih deceniju ili dve u Srbiji i u neposrednom okruženju došlo je do razvoja privatnog bezbednosnog sektora. To nije neočekivana pojava ako se zna da je u razvijenim zapadnim demokratijama do razvoja ovog sektora došlo još početkom prošlog veka.

Na snažan razvoj ovog sektora u poslednjih nekoliko decenija prošlog veka presudno su uticala dva bitna faktora. **Prvi faktor** predstavlja trend privatizacije, prisutan osamdesetih godina XX veka u zemljama Zapadne Evrope i Severne Amerike, koji karakterišu smanjenje javne potrošnje i tzv. outsourcing usluga privatnom sektoru. Jedna od ovih usluga bila je vezana i za sferu bezbednosti. **Drugi faktor** je nastao kao posledica završetka „hladnog rata“. Velike armije, karakteristične za dotadašnje uslove, svode se na efektivni nivo prilagođen novonastalim okolnostima. Višak vojnog, policijskog i obaveštajnog osoblja posao je potražio u narastajućem privatnom sektoru⁷⁸.

Šta su to privatne bezbednosne kompanije? **Privatna bezbednosna kompanija (PBK) može biti definisana kao jasno strukturirana i hijerarhijski ustrojena registrovana korporativna asocijacija, koja pruža usluge bezbednosnog karaktera takmičeći se za dobijanje poslova sa drugim takvim firmama na tržištu**⁷⁹.

Uobičajen način podele privatnih kompanija za poslove bezbednosti vrši se na osnovu usluga koje pružaju i tipu unutrašnje organizacije. Tako se ove kompanije dele na privatne vojne (private military) i privatne bezbednosne (private security) kompanije. Ova podela, međutim, ne može nam poslužiti za opisivanje stanja privatnog sektora bezbednosti u Srbiji. Pojam „bezbednost“ u srpskom jeziku ima šire značenje od pojma vojska, i obuhvata i pojam military i pojam security. Pošto postojeće definicije ne možemo primeniti na Srbiju, napravili smo novu podelu. Privatne bezbednosne kompanije podelili smo na: 1. privatne vojne kompanije 2. privatne kompanije za fizičko-tehničko obezbeđenje (FTO) 3. privatne detektivske agencije. Na teritoriji Srbije ne postoje privatne vojne kompanije. Pod tim pojmom podrazumevamo one kompanije koje se bave vojnim zadacima i koje imaju opremu, obuku, ljudstvo i hijerarhiju sličnu vojsci. O ovim firmama se najčešće govori onda kada se pominje privatizacija bezbednosti. One se u poslednje vreme često pojavljuju u ratovima u Iraku i u Avganistanu, kao i u drugim konfliktima niskog intenziteta. U Srbiji su najzastupljenije privatne firme za fizičko-tehničko obezbeđenje, pa se ovo istraživanje na njih i odnosi. Ove firme pružaju usluge fizičkog i tehničkog obezbeđenja lica, objekata i imovine u (prevashodno) nekonfliktnim područjima. Njihova oprema i obuka razlikuju se od opreme i obuke pripadnika privatnih vojnih kompanija. Niži standardi, kao i manje rizičan posao utiču na to da cena rada bude niža,

⁷⁸ Vidi više: Marko Milošević, Metodološki okvir istraživanja privatnog sektora bezbednosti u Srbiji, OEBS 2008

⁷⁹ Vidi više: Marko Milošević, Metodološki okvir istraživanja privatnog sektora bezbednosti u Srbiji, OEBS 2008

što ovu profesiju čini manje privlačnom. Privatne detektivske agencije su manje firme sastavljene od nekoliko zaposlenih. Najčešće su registrovane kao firme koje se bave potragom za nestalim licima ili pružanjem fizičkog obezbeđenja. Međutim, aktivnosti ovih firmi obuhvataju i „spasavanje od delovanja sekta” i „proveru vernosti bračnog partnera”. Najčešće ih vode bivši policajci ili obaveštajci⁸⁰.

Razvoj privatnog bezbednosnog sektora posledica je nemogućnosti moderne države da u potpunosti samostalno osigura određeni nivo sigurnosti svakom subjektu koji se nalazi pod njenom vlašću. Građani će nekada iz umišljenih razloga, a nekada iz zaista objektivno postojećih i opravdanih razloga tražiti da im neko osigura veći standard bezbednosti od onoga što država standardno pruža (i biće spremni da za to izdvoje manju ili veću svotu novca)⁸¹.

Da bi privatni subjekti mogli da pruže odgovarajuću uslugu građanima i pravnim licima, države donoseći posebne propise daju ovim subjektima određena prava, ovlašćenja i obaveze (u šta spada npr. upotreba fizičke snage, vatrenog oružja i drugo).

Međutim, princip kod davanja posebnih ovlašćenja jeste da onaj koji vrši zaštitu druge osobe i tuđe imovine ne može imati veća ovlašćenja od građanina koji sam štiti svoja dobra - što znači da ovde u igru ulaze već poznati instituti krivičnog prava a pre svih nužna odbrana i krajnja nužda.

Licenciranim subjektima za pružanje fizičko-tehničkog obezbeđenja (FTO) država s jedne strane daje ovlašćenja kao što su dozvole za nošenje oružja i čak upotrebe vatrenog oružja, uvida u državne registre i evidencije i sl. ali ih je istovremeno obavezala na pohađanje posebnih obuka, polaganje ispita, licenciranje kako bi se obezbedilo što viši i profesionalniji nivo usluge FTO.

Stara dilema jeste da li intervenisati i odrediti pravila u pojedinim društvenim oblastima ili ostaviti načelima slobodnog tržišta da se na principu liberalnog tržišta definišu odnosi između tržišnih subjekata. U ovoj oblasti je, međutim, jasno da su usluge FTO ipak specifične i da zaslužuju posebnu pažnju države.

Više je razloga zašto država mora da pokaže povećani stepen interesovanja za ovu oblast. Pre svega, korisnici usluga moraju imati poverenje u one kojima poveravaju svoju imovinu i živote na čuvanje. Ova delatnost je specifična i zbog toga što ima veliki broj zaposlenih u FTO koji nose oružje. Time ova tema postaje jako interesantna i to kako sa aspekta pojedinačne i opšte, a može biti važna čak i sa aspekta nacionalne bezbednosti.

Jedna od osnovnih stvari koje se moraju uzeti u ozbiljno razmatranje već kod samog pokretanja ove priče jeste uvođenje uslova koji će poslužiti za postavljanje rampe za ulazak u ovu delatnost avanturistima, neodgovornima, nezrelima, a pogotovo onima sklonim kriminalnim delatnostima. Mora se sprečiti da građaninu koji traži zaštitu opasnost ne dođe upravo od onog koga je angažovao da ga sačuva.

Ono što je takođe izuzetno važno to je da država ne sme da dozvoli da privatne firme za FTO postanu konkurencija bezbednosti koju država pruža svima. Ukoliko bi se to dozvolilo onda bi došlo do raslojavanja društva na klase onih koji sebi mogu da priušte bezbednost, onih koji mogu sebi da priušte neke nivoe bezbednosti, i one koji sebi ne mogu da priušte čak ni elementarnu bezbednost. **Obaveza i dužnost države da primarno obezbedi visok nivo sigurnosti ne može se ničim zameniti.**

⁸⁰ Vidi više: Marko Milošević, Metodološki okvir istraživanja privatnog sektora bezbednosti u Srbiji, OEBS 2008

⁸¹ Vidi više: Marko Kričančić, Zbirka propisa o privatnoj zaštiti i privatnim detektivima, Narodne novine d.d. Zagreb 2004.

Sa druge strane, nesumnjiv je interes i države i društva i firmi za FTO, da postoji stabilno društveno i poslovno okruženje, te da i ova preduzeća rade i privređuju u takvom opštem okruženju.

STANJE U SRBIJI

Predlog zakona o privatnom obezbeđenju je pokušaj da se odgovori na ozbiljnu potrebu za sveobuhvatnim regulisanjem usluga FTO (fizičkog i tehničkog obezbeđenja) u Srbiji.

U stručnoj javnosti prevladava mišljenje da je neophodno doneti zakon o ovim privrednim subjektima u Srbiji, jer to što on još uvek ne postoji dovodi do brojnih devijacija. Trebalo je, stoga, utvrditi to koje se devijacije javljaju kao posledica ovakve situacije. Posebnu hipotezu predstavlja nepostojanje kontrole nad ovim sektorom. Ako država ima monopol nad primenom sile, privatni sektor bezbednosti je onda ili nezakonit ili podleže kontroli koju sprovode državni organi. S obzirom na to da se na ovaj sektor u Srbiji primenjuje određeni broj zakona, nepostojanje krovnog zakona o ovom sektoru ne znači automatski to da je on nelegalan, već da on nije funkcionalno integrisan u sistem bezbednosti⁸².

Situacija u Srbiji je takva da već duže vreme ovde funkcioniše veliki broj preduzeća koji pružaju usluge FTO. Prema podacima iz 2008. godine privatni bezbednosni sektor u Srbiji zapošljava od 20.000 do 60.000 ljudi, da firme za FTO u svom posedu imaju i do 47.000 komada oružja, te da postoji mogućnost da „obrću" profit meren u milionima evra, od kojeg država oporezuje samo deo prihoda. Imajući u vidu i to da MUP zvanično zapošljava između 45.000 i 46.000 osoba od kojih 35.000 čine policajci (ovlašćena službena lica), dok Vojska Srbije obezbeđuje posao za 28.000 ljudi (Milosavljević, 2006), prividna prednost privatnog sektora bezbednosti dovela je do toga da postavimo pitanje u kojoj meri je monopol sile u Srbiji u posedu države. Nepoznanica oko veličine i kapaciteta privatnog bezbednosnog sektora dodatno je doprinela atmosferi sumnje u kojoj je s pravom postavljeno pitanje da li su privatne bezbednosne kompanije u Srbiji prijatelj građana ili pretnja građana i njihovoj bezbednosti⁸³.

PREDLOG ZAKONA

Predlog zakona predviđa da bi zakonom trebalo da se uređuju obavezno obezbeđenje i zaštita određenih objekata, poslovi i rad pravnih i fizičkih lica u oblasti privatnog obezbeđenja, uslovi za njihovo licenciranje, način vršenja poslova i ostvarivanje nadzora nad njihovim radom.

Predlog zakona se sastoji iz sledećih celina: uvodnih odredbi, odeljka o obavezno obezbeđenim objektima, poslovima privatnog obezbeđenja, licencama za vršenje poslova privatnog obezbeđenja, o načinu vršenja poslova privatnog obezbeđenja, o ovlašćenjima službenika obezbeđenja, o označavanju i predstavljanju, o evidencijama, o zaštiti podataka, o nadzoru, i o kaznenim odredama.

Usluge privatnog obezbeđenja ne spadaju u policijske ili druge poslove bezbednosti koje vrše organi državne uprave, a subjekti koji vrše poslove privatnog obezbeđenja ne mogu vršiti poslove zaštite lica i imovine koji su u isključivoj nadležnosti državnih organa niti primenjivati operativne metode i sredstva koje ti organi primenjuju na osnovu posebnih propisa.

Predlogom zakona određuje se pojam obavezno obezbeđenih objekata kao objekata od strateškog značaja za Republiku Srbiju i njene građane, kao i objekti od posebnog značaja čijim oštećenjem ili uništenjem bi mogle da nastupiti teške posledice po život i zdravlje ljudi ili koji

⁸² Vidi više: Marko Milošević, Metodološki okvir istraživanja privatnog sektora bezbednosti u Srbiji, OEBS 2008

⁸³ Vidi više: Sonja Stojanović, O potrebi istraživanja privatnog sektora bezbednosti u Srbiji, OEBS 2008

su od interesa za odbranu zemlje, uključujući tu i prostor na kome se ti objekti nalaze, kao i prateći objekti koji su u funkciji tih objekata. Zaštita ovih objekata obavlja se kao poslovna funkcija pravnog lica kome ti objekti pripadaju, i ona se obavlja angažovanjem ili kao organizovana samozaštitna delatnost.

U poslove privatnog obezbeđenja po predlogu zakona spadaju četiri grupe poslova za koje pravna lica i preduzetnici za privatno obezbeđenje mogu imati licencu. To su: 1) procena rizika u zaštiti lica, imovine i poslovanja; 2) zaštita lica i imovine fizičkim i tehničkim sredstvima, kao i poslove održavanja reda na javnim skupovima, sportskim priredbama i drugim mestima okupljanja građana u delu koji nije u nadležnosti MUP-a; 3) planiranje, projektovanje i nadzor nad izvođenjem sistema TZ, montaže puštanja u rad, održavanja sistema TZ i obuke korisnika; 4) obezbeđenje transporta i prenosa novca i vrednosnih pošiljki u delu koji nije u nadležnosti MUP-a⁸⁴.

Postavlja se međutim, pitanje da li privatno obezbeđenje danas, kako zbog pravnog okvira, tako i iz drugih razloga, može da bude efikasno kada je reč o obezbeđenju naročito sportskih manifestacija⁸⁵. Najbolji primer za to je unošenje vatrenog oružija na utakmicu Crvena Zvezda-OFK Beograd od pre nekoliko godina, o čemu će nešto više reći biti kasnije⁸⁶.

Pravna lica i preduzetnici koji vrše poslove PO ne mogu vršiti poslove posredovanja u naplati potraživanja, što je dobro rešenje, jer se na ovaj način sprečava da one postanu "reketaške" organizacije, odnosno organizacije za iznudu ili prinudu⁸⁷.

Poslove PO mogu vršiti pravna lica, preduzetnici i fizička lica koji imaju licencu za vršenje poslova privatnog obezbeđenja. Licencu izdaje MUP. MUP može izdati šest vrsta licenci i to: 1) licencu za procenu rizika u zaštiti lica, imovine i poslovanja; 2) licencu za vršenje poslova fizičko-tehničke zaštite lica i imovine i održavanje reda na sportskim priredbama, javnim skupovima i drugim mestima okupljanja građana; 3) licencu za vršenje poslova obezbeđenja transporta i prenosa novca i vrednosnih pošiljki; 4) licencu za vršenje poslova planiranja sistema tehničke zaštite; 5) licencu za vršenje poslova projektovanja i nadzora nad izvođenjem sistema tehničke zaštite; 6) licencu za vršenje poslova montaže, puštanja u rad i održavanja sistema tehničke zaštite i obuke korisnika⁸⁸.

Ovde je interesantno pitanje da li u postojećim uslovima treba ograničiti izdavanje licenci subjektima koje se bave PO, odnosno da li treba ići na specijalizaciju ovih subjekata ili dozvoliti da mogu postojati subjekti koji imaju svih šest licenci. Prosto se postavlja pitanje da li su subjekti u Srbiji toliko stručni i osposobljeni da neki od njih mogu biti stručni za sve ili to nije slučaj. Predlog zakona sa jedne strane pravi tu razliku, i propisuje opšte uslove za dobijanje licenci koji moraju biti ispunjeni za sve licence, kao i posebne uslove koji moraju biti ispunjeni za dobijanje konkretnih posebnih licenci. Sa druge strane i dalje postoji mogućnost da postoje subjekti koji mogu da dobiju sve licence što predstavlja mogući problem jer se opravdano

⁸⁴ Uporedi: Vlada Srbije, Predlog zakona o privatno obezbeđenju, čl. 6.

⁸⁵ Uporedi: Dejan Milenković, Vladimir Todorčić, Pravni okvir sprečavanja nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, CNP, Beograd, 2011.

⁸⁶ Ranjen navijač na meču Crvena zvezda-OFK Beograd - Dvadesetjednogodišnji navijač ranjen je večeras tokom drugog poluvremena utakmice Crvena zvezda-OFK Beograd u tuči na severnoj tribini beogradske Marakane. Navijač je doveden u Urgentni centar oko 22 sata, nakon čega su lekari konstatovali da je u pitanju ranjavanje iz vatrenog oružja i da je mladić zadobio prostrelnu ranu u predelu trbuha. Po obavljenoj reanimaciji, mladić je prebačen u Klinički centar, gde je u toku hirurška intervencija. U tuči na severnoj tribini, gde se okupljaju najvatrenije pristalice Crvene zvezde, još dvojica navijača zadobila su lakše telesne povrede. <http://www.pressonline.rs/sport/ostali-sportovi/112144/ranjen-navijac-na-mecu-crvena-zvezda-ofk-beograd.html>

⁸⁷ Uporedi: Vlada Srbije, Predlog zakona o privatno obezbeđenju, čl. 6.

⁸⁸ Uporedi: Vlada Srbije, Predlog zakona o privatno obezbeđenju, čl. 9-11.

postavlja pitanje da li na tržištu pod ovim uslovima mogu postojati takvi subjekti koje mogu da pruže sve ove usluge na kvalitetan i profesionalan način. Postavlja se naravno i pitanje da li su takve "svemoguće" kompanije uopšte poželjne u Srbiji u postojećim društvenim uslovima.

Licence za vršenje poslova privatnog obezbeđenja može se izdati pravnom licu, odnosno preduzetniku koji ispunjava opšte uslove za dobijanje svake od utvrđenih vrsta licence, odnosno koji: 1) su upisani u registar privrednih subjekata u Republici Srbiji; 2) imaju akt o sistematizaciji radnih mesta, sa opisom poslova i ovlašćenjima zaposlenih za svako radno mesto; 3) imaju akt koji bliže propisuje izgled uniforme koju nose službenici obezbeđenja i izgled znaka; 4) imaju odgovorno lice: (1) koje je državljanin Republike Srbije, (2) koje je punoletno, (3) koje je psihofizički sposobno za vršenje poslova, što dokazuju lekarskim uverenjem nadležne zdravstvene ustanove, (4) koje je ima najmanje srednju stručnu spremu, (5) je prošlo odgovarajuću proveru, (6) koje je ima licencu za vršenje poslova privatnog obezbeđenja, koja se izdaje fizičkom licu; 5) poseduju odgovarajući prostor; 6) poseduju poseban prostor za smeštaj oružja i municije, u skladu sa propisima o uslovima za smeštaj i čuvanje oružja i zaštitu od požara, ukoliko poslove privatnog obezbeđenja obavlja sa oružjem.

Posebni uslovi koje treba da ispuni pravno lice, odnosno preduzetnik da bi dobili: 1) licencu za procenu rizika u zaštiti lica, imovine i poslovanja – jesu da imaju najmanje jednog zaposlenog službenika obezbeđenja sa licencom koja se izdaje fizičkom licu, odnosno sa Licencom za procenu rizika u zaštiti lica, imovine i poslovanja; 2) licencu za vršenje poslova fizičko-tehničke zaštite lica i imovine i održavanje reda na sportskim priredbama, javnim skupovima i drugim mestima okupljanja građana – jesu da imaju najmanje 10 zaposlenih službenika obezbeđenja sa licencom koja se izdaje fizičkom licu, odnosno sa Licencom za vršenje poslova odgovornog lica za zaštitu ili Licencom za vršenje osnovnih poslova službenika obezbeđenja – bez oružja ili Licencom za vršenje specijalističkih poslova službenika obezbeđenja – sa oružjem; 3) licencu za vršenje poslova obezbeđenja, transporta i prenosa novca i vrednosnih pošiljki – jesu da imaju najmanje 10 zaposlenih službenika obezbeđenja sa licencom koja se izdaje fizičkom licu, odnosno sa Licencom za vršenje specijalističkih poslova službenika obezbeđenja – sa oružjem i da poseduju tehnička sredstva za transport i prenos novca i vrednosnih pošiljki u skladu sa čl. 36. i 38. ovog zakona; 4) licencu za vršenje poslova planiranja sistema tehničke zaštite – jesu da imaju najmanje jednog zaposlenog sa srednjim obrazovanjem tehničke struke, sa licencom koja se izdaje fizičkom licu, odnosno sa Licencom za vršenje poslova planiranja sistema tehničke zaštite; 5) licencu za vršenje poslova projektovanja i nadzora nad izvođenjem sistema tehničke zaštite – jesu da imaju najmanje jednog zaposlenog sa visokim obrazovanjem u polju tehničko-tehnoloških nauka, sa licencom koja se izdaje fizičkom licu, odnosno sa Licencom za vršenje poslova projektovanja i nadzora nad izvođenjem sistema tehničke zaštite; 6) licencu za vršenje poslova montaže, puštanja u rad i održavanja sistema tehničke zaštite i obuke korisnika – jesu da imaju najmanje jednog zaposlenog sa srednjim obrazovanjem tehničke struke i sa licencom koja se izdaje fizičkom licu, odnosno sa Licencom za vršenje poslova montaže, puštanja u rad, održavanja sistema tehničke zaštite i obuke korisnika.

Što se fizičkih lica tiče u Predlogu zakona stoji da MUP može fizičkom licu za vršenje poslova privatnog obezbeđenja izdati: 1) licencu za procenu rizika u zaštiti lica, imovine i poslovanja; 2) licencu za vršenje poslova fizičko-tehničke zaštite lica i imovine i održavanja reda na sportskim priredbama, javnim skupovima i drugim mestima okupljanja građana: (1) licencu za vršenje poslova odgovornog lica za zaštitu, (2) licencu za vršenje osnovnih poslova službenika obezbeđenja – bez oružja, (3) licencu za vršenje specijalističkih poslova službenika obezbeđenja – sa oružjem; 3) licence za vršenje poslova tehničke zaštite: (1) licencu za vršenje

poslova planiranja sistema tehničke zaštite, (2) licencu za vršenje poslova projektovanja i nadzora nad izvođenjem sistema tehničke zaštite, (3) licencu za vršenje poslova montaže, puštanja u rad, održavanja sistema tehničke zaštite i obuke korisnika.

Fizička lica mogu poslove privatnog obezbeđenja vršiti i samostalno ali samo ako su upisana u registar privrednih subjekata u Republici Srbiji kao preduzetnici.

Fizčkom licu se licenca može izdati pod sledećim uslovima: 1) da je državljanin Republike Srbije; 2) da je punoletno; 3) da ima najmanje srednju stručnu spremu; 4) da je prošlo odgovarajuću bezbednosnu proveru; 5) da je psihofizički sposobno za vršenje ovih poslova, što dokazuje lekarskim uverenjem nadležne zdravstvene ustanove; 6) da je obučeno za rukovanje vatrenim oružjem, odnosno ako je odslužilo vojni rok sa oružjem ako poslove vrši sa oružjem; 7) da je savladalo odgovarajuću obuku za vršenje poslova privatnog obezbeđenja u skladu sa ovim zakonom; 8) da ima položen stručni ispit. Izuzetno, licu koje ima odgovarajući stepen i vrstu stručnog obrazovanja i najmanje tri godine radnog iskustva na poslovima privatnog obezbeđenja, ovlašćenog policijskog službenika, bezbedonosno -obaveštajnim poslovima, poslovima profesionalnog pripadnika Vojske Srbije i poslovima izvršenja krivičnih i prekršajnih sankcija, izdaje se licenca ukoliko ispunjava uslove navedene pod 1)–5) i pod 8) ovog člana⁸⁹.

U vezi sa pretnodno navedenim članovima Predloga, treba napomenuti da nije do kraja jasna razlika između pojmova odgovarajuća provera koji se nalazi u članu 10. Licenca se može izdati pravnom licu ili preduzetniku koje ima odgovorno lice koje je inter alia prošlo odgovarajuću proveru, i pojma odgovarajuća bezbednosna provera koje se koristi kod fizičkog lica koje licencu može dobiti ako je prošlo odgovarajuću bezbednosnu proveru (član 10).

U članu 3. Predloga zakona se daje značenje pojmova pa se kaže da je bezbednosna provera provera koju, u skladu sa zakonom kojim se uređuje oružje i municija, vrši MUP. Prema članu 8. Zakona o oružju i municiji, odobrenje za nabavljanje vatrenog oružja neće se izdati, između ostalog, i kako je navedeno u stavu 1 t. 2): licu osuđivanom za krivična dela napada na ustavno uređenje, ugrožavanja teritorijalne celine, podrivanja vojne i odbrambene moći, nasilja prema predstavniku najvišeg državnog organa, oružane pobune, terorizma, diverzije, povrede teritorijalnog suvereniteta, otmice vazduhoplova, ugrožavanja bezbednosti leta vazduhoplova, ubistva, teške telesne povrede, lake telesne povrede, učestvovanja u tuči, ugrožavanja sigurnosti, ugrožavanja opasnim oruđem pri tuči ili svađi, otmice, silovanja, protivprirodnog bluda, teške krađe, razbojničke krađe, razbojništva, teški slučajevi razbojničke krađe i razbojništva, iznude, izazivanja opšte opasnosti, nezakonitog lova, sprečavanja službenog lica u vršenju službene dužnosti, ometanja ovlašćenog službenog lica u obavljanju poslova bezbednosti ili održavanja javnog reda i mira, sprečavanja ovlašćenog službenog lica u obavljanju poslova bezbednosti ili održavanja javnog reda i mira, nasilničko ponašanje, izrađivanje i nabavljanje oružja i sredstava namenjenih za izvršenje krivičnog dela, učestvovanje u skupini koja izvrši nasilje i za krivično delo utvrđeno ovim zakonom.

Ovde se možda otvaraju mala vrata da se na čelu agencija za FTO nađu lica koja ne bi mogla da prođu bezbednosnu proveru ali mogu da prođu proveru. Moguće je da se radi o grešci koju treba ispraviti.

Obuku fizičkih lica za vršenje poslova PO mogu da sprovode pravna i fizička lica koja ispunjavaju materijalne, tehničke, stručne i kadrovske uslove za obavljanje poslova obuke i koja dobiju ovlašćenje MUP.

⁸⁹ Uporedi: Vlada Srbije, Predlog zakona o privatnom obezbeđenju, čl. 12.

Bliže uslove, u pogledu potrebnih objekata, odnosno prostorija, materijalno-tehničkih sredstava i opreme, stručne osposobljenosti, broja i statusa lica koja sprovode obuku lica za vršenje poslova privatnog obezbeđenja, a koje moraju ispunjavati ova lica, kao i programe stručne obuke, način njihovog sprovođenja, sadržinu i način vođenja evidencija o ovlašćenim licima i licima koja su učestvovala u obukama i visinu troškova organizovanja i sprovođenja obuke propisuje ministar nadležan za unutrašnje poslove (u daljem tekstu: ministar).

Fizičko lice koje želi da dobije licencu za vršenje poslova privatnog obezbeđenja podnosi ovlašćenom pravnom ili fizičkom licu prijavu za obuku. Lica koja su završila ovu obuku polažu stručni ispit u MUP-u. Način polaganja stručnog ispita za vršenje ovih poslova i visinu troškova organizovanja i sprovođenja ispita, kao i način vođenja evidencije o licima koja su polagala i položila stručni ispit utvrđuje MUP uz saglasnost ministra nadležnog za poslove finansija. Za izdavanje licence plaća se republička administrativna taksa.

Zahtev za izdavanje licence podnosi se MUP-u preko nadležne PU. O zahtevu se donosi rešenje u roku od 15 dana od dana prijema zahteva, a izuzetno se ovaj postupak može prekinuti zaključkom ako je to potrebno radi provere podnetih dokaza u kom slučaju se rešenje o izdavanju licence donosi u roku od najviše 60 dana od dana podnošenja zahteva.

Licenca se izdaje na period od pet godina, a ona može prestati da važi nakon isteka roka od šest meseci od dana konačnosti rešenja kojim je izdata, ako pravno lice u tom roku nije počelo sa radom.

Ostaje nedorečeno na koji način prestaje da važi. Da li ona prestaje da važi ex-lege? Takođe ostaje nedorečeno kako se dokazuje da pravno lice u tom roku nije počelo sa radom, što predstavlja potencijalni problem.

Posle isteka roka važenja licence izdaće se nova licenca na zahtev subjekta i pod istim uslovima.

Rešenjem će se odbiti zahtev za izdavanje licence ili oduzeti izdata licenca subjektu (pravnom licu, preduzetniku ili fizičkom licu) koji ne ispunjava ili prestane da ispunjava uslove za vršenje poslova PO. Na zaključak ili na rešenje može se izjaviti žalba. Žalba se izjavljuje Ministarstvu, u roku od osam dana od dana prijema rešenja. Predlogom zakona se ne predviđa da se protiv ovoga rešenja može tužbom pokrenuti upravni spor, ali kako je rešenje upravni akt to se svakako može uraditi u skladu sa odredbama Zakona o upravnim sporovima⁹⁰.

Poslove PO pravno lice i preduzetnik mogu vršiti samo na osnovu pisanog ugovora sa pravnim ili fizičkim licem kome pruža usluge. Predlogom zakona predviđaju se esencijalni elementi koje takav ugovor mora sadržati. Obaveštenje o ugovoru (uključujući i anekse i raskid ugovora) dostavlja se nadležnoj Policijskoj upravi, i ponovo se određuje explicite šta obaveštenje mora da sadrži⁹¹.

Prema predlogu zakona, načini obavljanja poslova privatnog obezbeđenja su: fizička zaštita, poslovi obezbeđenja sa oružjem, poslovi tehničke zaštite, poslovi planiranja, projektovanja, tehničkog nadzora, montaže i održavanja sistema tehničke zaštite, poslovi obezbeđenja transporta novca, vrednosnih i drugih pošiljki, poslovi redarske službe, i Predlog ih bliže razrađuje⁹².

Predlog zakona predviđa da pravno lice i preduzetnik koji imaju licencu za vršenje poslova

⁹⁰ Uporedi: Zakon o upravnim sporovima, „Službeni glasnik RS“, br. 111/09.

⁹¹ Uporedi: Vlada Srbije, Predlog zakona o privatno obezbeđenju, čl. 20.

⁹² Uporedi: Vlada Srbije, Predlog zakona o privatno obezbeđenju, čl. 21-43.

FTZ lica i imovine, održavanje reda na sportskim skupovima, javnim skupovima i drugim okupljanjima građana, i obezbeđenja transporta i prenosa novca i vrednosnih pošiljki moraju imati kontrolni centar, dok subjekti PO koji imaju licencu za vršenje poslova montaže, puštanje u rad i održavanje sistema TZ i obuke korisnika mogu imati kontrolni centar. Kontrolni centar je mesto opremljeno tehničkim uređajima za automatski prijem, kao i obradu alarmnih signala i drugih informacija sa udaljenih objekata ili vozila koji su zaštićeni sredstvima tehničke zaštite. Kontrolni centar mora imati dežurstvo tokom 24 časa. Ukoliko postoji kontrolni centar mora postojati i tim za intervenciju po dojavnom signalu od najmanje dva službenika obezbeđenja. Operater u KC dužan je da odmah obavesti policiju o informacijama koje ukazuju da se vrši krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti ili prekršaj sa elementima nasilja⁹³. Postavlja se pitanja u kojoj meri operater jeste u mogućnosti da prepozna da li je to takva situacija, pa se postavlja i pitanja koja stručna znanja mora da poseduje i sam operater, odnosno da li bi bilo neophodno utvrditi posebne uslove za rad lica - operatera u kontrolnom centru.

Zaštita podataka prikupljenih tehničkim uređajima vrši se u skladu sa odredbama člana 32 - Kada se poslovi zaštite objekta ili prostora koji se koriste za javnu upotrebu vrše uz upotrebu uređaja za snimanje slike, pravno lice i preduzetnik za privatno obezbeđenje dužni su da na vidljivom mestu istaknu obaveštenje da je objekat ili prostor zaštićen video obezbeđenjem, a korisnik usluga je obavezan da to prihvati i arhivirane snimke čuva najmanje 30 dana i da ih, na zahtev, stavi na uvid ovlašćenom policijskom službeniku. Podaci iz stava 1. ovog člana mogu se koristiti samo u svrhu za koju su prikupljeni i ne mogu se ustupati trećim licima ili javno objavljivati, osim u slučajevima predviđenim zakonom.

Odredbama iz člana 45. predloga zakona predviđena je samozaštitna delatnost. Ovo znači da pravna lica i preduzetnici koji se inače ne bave poslovima privatne bezbednosti radi organizovanja samozaštitne delatnosti, odnosno radi zaštite svoje imovine, poslovanja, objekata, prostora i lica u njima i organizovanja svoje unutrašnje (redarske) službe obezbeđenja za održavanje reda mogu dobiti jednu ili više licenci, koje se u skladu sa ovim zakonom izdaju za vršenje poslova privatnog obezbeđenja, pod uslovima da: 1) imaju organizovanu plansku, organizacionu i kontrolnu funkciju poslova samozaštitne delatnosti; 2) je obavljanje tih poslova predviđeno unutrašnjim aktom o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, sa opisom radnih mesta; 3) imaju akt o detaljima izgleda uniforme i znaka; 4) odgovorno lice, nadležno za poslove unutrašnje službe obezbeđenja, ispunjava uslove iz člana 10. stav 1. tačka 4) ovog zakona; 5) službenici obezbeđenja imaju licencu iz člana 11. tačka 2) ovog zakona; 6) poslove obezbeđenja vrše sa oružjem i ispunjavaju uslove iz ovog zakona koji se odnose na oružje. Eksplicitno je predviđeno da unutrašnje službe obezbeđenja ne mogu pružati usluge obezbeđenja drugima⁹⁴. Ova samozaštitna delatnost je na neki način, ekvivalent tome da preduzeće može imati pravnika sa položenim pravosudnim ispitom koji može zastupati pravno lice pred sudom, ali ne može postupati u drugim predmetima.

Službenici obezbeđenja ovlašćeni su da: 1. provere identitet lica koje ulazi ili izlazi iz štice objekta ili prostora ili u samom štice prostoru; 2. pregleda lice ili vozilo na ulazu ili izlazu i u smom štice prostoru 3. zabrani licima pristup u objekat ili prostor koji se obezbeđuje 4. naredi licu da se udalji iz objekta ili prostora koji se obezbeđuje 5- upozori lice koje svojim ponašanjem može ugroziti svoju ili bezbednost drugih ili imovine 6. privremeno zadrži lice koje je zatekao u objektu ili prostoru u vršenju krivičnih dela i težih narušavanja javnog reda i mira do dolaska policije 7. upotrebi sredstva prinude: sredstva za vezivanje, fizičku snagu, posebno dresirane pse, vatreno oružje pod uslovima utvrđenim ovim zakonom i zakonom kojim se uređuje upotreba oružja od strane ovlašćenog policijskog službenika.

⁹³ Uporedi: Vlada Srbije, Predlog zakona o privatnom obezbeđenju, čl. 44.

⁹⁴ Uporedi: Vlada Srbije, Predlog zakona o privatnom obezbeđenju, čl. 45.

Napred navedena ovlašćenja službenik obezbeđenja može primeniti samo uštićenom objektu ili prostoru, a van šticećenog prostora samo kada vrši obezbeđenje transporta novca, prilikom patroliranja i kada obezbeđuje lice. Primena mera mora biti srazmerna cilju upotrebe i bez vredanja dostojanstva, časti ugleda i drugog ljudskog prava. Prilikom primene mera niko ne sme biti podvrgnut mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju⁹⁵. Zato se prosto nameće potreba uvođenja stručnog ispita i predmeta i kurseva koje bi ova lica morala da završe. Održavanje bar osnovne obuke u oblasti ljudskih prava i zaštite ljudskih prava u konkretnom slučaju bilo bi neophodno.

Izvršenje zadatka službenik obezbeđenja mora preduzeti tako da se uradi uz najmanje štetne posledice, a moraju se primenjivati mere tako da se primenjuje ona koja najmanje licu šteti⁹⁶. Čini se da ovde nedostaje princip proporcionalnosti. Ovu formulaciju treba promeniti na sledeći način"dužan je da primeni meru najlakšu od onih kojima se može izvršiti zadatak".

Predlog zakona sadrži odredbe o označavanju i predstavljanju subjekata obezbeđenja - o uniformi i oznakama, o legitimacijama, oznakama i opremi na vozilima.

Predlog sadrži i obavezu vođenja evidencija i to kako onih koje vodi MUP, tako i one koje vode subjekti privatnog obezbeđenja. Predlog zakona predviđa obavezu zaštite podataka⁹⁷. Podaci koji su prikupljeni u vršenju posla privatnog obezbeđenja mogu se koristiti samo u svrhu za koju su prikupljeni i ne mogu se ustupati trećim licima ili javno objavljivati, osim ako je drugačije propisano ili ugovoreno. Lice na koga se podaci odnose ima pravo da zahteva da mu se prikupljeni podaci stave na uvid, što obuhvata pravo na pregled, čitanje i slušanje podataka, kao i pravljenje zabeleški, a o svom trošku i dobijanja kopija podataka (fotokopiju, audio kopiju, video kopiju, digitalnu kopiju i sl.) u obliku u kojem se informacija nalazi, kao i da, u skladu sa propisima, zahteva izmenu ili brisanje podataka. Čini se da ova poslednja formulacija nije dovoljno jasna, jer ostaje nedorečeno da li se propis odnosi samo na izmenu i brisanje podataka ili i ostvarivanja prava na zaštitu podataka o ličnosti koje je uređeno Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti⁹⁸. Zato ova formulacija (upućujuća pravna norma) mora biti znatno preciznija.

Ako je zbirka podataka uspostavljena ugovorom, ili na osnovu pristanka u pisanom obliku, u slučaju ispunjenja ili raskida ugovora, odnosno povlačenja pristanka u pisanom obliku, pravno lice za privatno obezbeđenje, odnosno preduzetnik za privatno obezbeđenje obavezno je da podatke preda korisniku ili da ih briše u roku od 15 dana od dana raskida ugovora, odnosno povlačenja pristanka, a druge podatke koji nisu od značaja ili koje korisnik odbije da preuzme, uništi u roku od osam dana⁹⁹. Iako je dobro što su ovom pravnom normom utvrđeni rokovi, nisu jasno predviđene procedure kako se ovo može realizovati, niti postoji pozivanje na supsidijarnu primenu Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

U odredbama Predloga zakona, utvrđeno je da nadzor nad sprovođenjem ovog zakona sprovodi MUP¹⁰⁰. Problem međutim nastaje što na taj način, Ministarstvo unutrašnjih poslova nadzire i rad policijskih uprava koje izdaju licence. Postavlja se pitanje, ko će nadzirati rad Ministarstva koje će odlučivati po žalbama na rešenja? U ovom slučaju, ostaje samo sudska zaštita u upravnom sporu, ali se čini da na ovaj način dolazi do spajanja izvršnih i nadzornih funkcija, što nikada nije dobro rešenje.

⁹⁵ Uporedi: Vlada Srbije, Predlog zakona o privatnom obezbeđenju, čl. 46-57.

⁹⁶ Uporedi: Vlada Srbije, Predlog zakona o privatno obezbeđenju, čl. 45. st. 5.

⁹⁷ Uporedi: Vlada Srbije, Predlog zakona o privatno obezbeđenju, čl. 68-69.

⁹⁸ Uporedi: Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, "Sl. glasnik RS", br. 97/2008, 104/2009 - dr. zakon, 68/2012 - odluka US i 107/2012)

⁹⁹ Uporedi: Vlada Srbije, Predlog zakona o privatnom obezbeđenju, čl. 69.

¹⁰⁰ Uporedi: Vlada Srbije, Predlog zakona o privatnom obezbeđenju, čl. 70.

Zakon sadrži i kaznene odredbe, odnosno prekršajne odredbe¹⁰¹. (čl.76-84).

Ono što posebno treba naglasiti, jeste da zakon ne sadrži odredbu o “sukobu” interesa. Ono što bi trebalo urediti predlogom jeste da se u Predlog zakona izričito unese odredba koja bi previdela da su delatnosti odnosno poslovi privatnog obezbeđenja nespojivi sa poslovima policijskog službenika, ili ako bi se išlo na “liberalniju” varijantu, utvrde uslovi i kriterijumi pod kojima bi to moglo da se realizuje.

ZAKLJUČCI:

1. Predlog zakona predstavlja tekst koji bi makar doneo poboljšanje u odnosu na situaciju u kojoj agencije za FTO već deluju u ne do kraja definisanom pravnom okviru.

2. Nedostaju zakonske odredbe koje bi regulisale pitanje rada policijskih službenika u privatnim obezbeđenjima, ili izričita zabrana kojom bi takva praksa bila zabranjena.

3. Nije dobro što MUP ima i nadzornu i izvršnu funkciju - nadzire sprovođenje zakona i daje licence.

4. Nije do kraja jasna razlika između pojmova odgovorajuća provera i odgovarajuća bezbednosna provera, usled čega ove nejasnoće treba u Predlogu otkloniti.

5. Čini se da je na osnovu dosadašnjih iskustava i iskustava iz okruženja detaljno preciziran deo koji se odnosi na upotrebu fizičke sile koju službenici obezbeđenja mogu da primene, ali tu treba biti posebno oprezan i obratiti pažnju na praksu.

6. Problemi mogu da dođu iz nedovoljno definisanih odredbi o zaštiti podataka i nedovoljno definisanih procedura, odnosno upućivanja na supsidijarnu primenu Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

7. Ono što je posebno zabrinjavajuće jeste da se u Vladinom predlogu zakona u obrazloženju Vlada poziva na podatke iz 2008. godine objavljene u jednoj studiji OEBS-a u pogledu broja ljudi u privatnom obezbeđenju, broja komada vatrenog oružja - to pokazuje da Vlada jednostavno ne barata sadašnjim podacima, te da nikada nije ni imala svoje podatke.

8. Moguć raskorak između želja i realnosti je jedan od problema sa kojim se možemo susresti u sprovođenju (implementacij) zakona. U situaciji u kojoj se radnici FTO iznajmljuju za ispod 2 evra po satu rada postavlja se pitanje da li je to kvalitet radne snage koji nekoga treba da vezuje, da koristi dresirane pse i na kraju na nekoga da otvara vatru iz vatrenog oružja? Da li je neko ko ima mesečnu platu od 20.000 dinara imun na izazove dostavljanja poverljivih podataka? Da li je taj sposoban da se na sportskoj priredbi za tu platu suprotstavi pripadnicima organizovane navijačke grupe ili će kao na Zvezda OFK da skrene pogled na drugu stranu kad ovi ulaze sa vatrenim oružjem, a Žandarmerija stoji pored jer nije nadležna? Da li je na kraju ovaj zakon kombinacija uporedno pravnih iskustava i jedan tekst koji se kod nas kalemi kao spisak lepih želja, koji ne odražava realnost (a da nije odraz realnosti vidi se po tome da Vlada kao uporište nalazi podatke NGO iz 2008. godine - a da ni tada ni sada nema svoje podatke) I ono što je na kraju najvažnije jeste da li davanjem širokih ovlašćenja agencijama za FTO može doći do kršenja prava građana i u kom stepenu i ko je nadležan da tu procenu uradi?

¹⁰¹ Uporedi: Vlada Srbije, Predlog zakona o privatnom obezbeđenju, čl. 76-84.

Stručno mišljenje o Predlogu zakona o privatnom obezbeđenju: Željko Petrović, pravnik, Centar za evroatlantske studije

Član 2

U članu 2. stav 1 reči: „i poslovanja“ brišu se. Ispred reči „imovine“ briše se zarez i dodaje „i“.

Obrazloženje: Određenje zaštite imovine i lica je opravdano i dalje kroz zakonske odredbe precizirano. Određenje zaštite poslovanja je suviše uopšteno i nedovoljno precizirano.

Pitanje održavanja reda na javnim skupovima je regulisano i Zakonom o okupljanju građana ("Sl. glasnik RS", br. 51/92, 53/93, 67/93 i 48/94, "Sl. list SRJ", br. 21/2001 - odluka SUS i "Sl. glasnik RS", br. 101/2005 - dr. zakon).

Potrebno je dati i privatnom obezbeđenju mogućnost iz člana 5. stav 2 navedenog zakona gde je predviđeno da jedino Ministarstvo unutrašnjih poslova može obavljati poslove zaštite lične i imovinske sigurnosti učesnika javnog skupa i drugih građana, održavanje javnog reda i mira i druge poslove koji se odnose na obezbeđivanje javnog skupa. Takvu mogućnost je najbolje dati kroz Zakon o privatnom obezbeđenju kao onaj koji posebno reguliše tu oblast. U Zakonu o okupljanju građana može se, da bi bila izbegnuta svaka eventualna zabuna, napraviti izmena da te poslove može obavljati i privatno obezbeđenje prema zakonu koji reguliše privatno obezbeđenje. Članom 40. Predloga zakona o privatnom obezbeđenju je regulisano samo da privatno obezbeđenje može vršiti redarsku službu, a **može biti regulisano** i da može obavljati poslove zaštite lične i imovinske sigurnosti učesnika javnog skupa i drugih građana.

Član 6

U članu 6. stav 1 tačka 1 reči: „i poslovanja“ brišu se. Ispred reči „imovine“ briše se zarez i dodaje „i“.

Obrazloženje: Isto obrazloženje kao za Član 2 stav 1 – nedovoljna preciziranost

Članovi 10 i 12 – nerešena pitanja

Veliki nedostatak članova 10. (uslovi za sticanje licence za pravna lica i preduzetnike), i 12. (uslovi za sticanje licence za fizička lica), je i pitanje osuđivanosti lica koja mogu biti vlasnici pravnih lica ili preduzetnici i odgovorna lica u pravnom licu i preduzetniku i koja mogu steći licencu za vršenje poslova privatnog obezbeđenja. Član 10. stav 1 tačka 4 podtačka 5 i član 12. stav 1 tačka 4 postavljaju doduše, uslove bezbednosne provere odgovornog lica u pravnom licu i preduzetniku i za fizičko lice. Međutim, verovatno je bolje rešenje postaviti neki od modaliteta neosuđivanosti kroz zakon i time jasniji i tvrdi uslov za sva lica koja učestvuju u

sistemu privatne bezbednosti uz uslov bezbednosne provere. Naime, ne postoje jasni zakonski kriterijumi pojma, postupka, nadležnosti, prava i obaveza i zaštite prava povodom opšteg postupka bezbednosne provere u pravnom sistemu Srbije. Postoji samo šturo određenje takvog pojma u Zakonu o policiji za kandidate za posao u policiji. Postupak bezbednosnih provera i sadržina obrazaca koji su u funkciji tog postupka uređuju se aktom ministra. Praktično isto je određeno i u Zakonu o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji ("Sl. glasnik RS", br. 88/2009, 55/2012 - odluka US i 17/2013).

Takođe, potrebno je napomenuti, da u Zakonu o tajnosti podataka ("Sl. glasnik RS", br. 104/2009), postoji određen postupak bezbednosne provere, vrste provere i nadležnosti sprovođenja provere a povodom izdavanja sertifikata za pristup tajnim podacima, što se ne odnosi direktno na pitanja privatne bezbednosti. Jedno od dobrih rešenja može biti unošenje sličnih odredbi u Zakon o privatnom obezbeđenju povodom postupka licenciranja lica koja vrše poslove privatnog obezbeđenja. Praktično, takvim postupkom bi tema bezbednosnih provera u Srbiji i dalje bila regulisana za pojedine situacije i oblasti regulisanja (za Vojnobezbednosnu agenciju i policiju, tajnost podataka i privatnu bezbednost), a ne bi bila regulisana opštim odredbama za sve bezbednosne službe i druge važne teme i oblasti regulisanja. Ipak, čak i takvo parcijalno regulisanje može biti korisno i postati svojevrsna „zakonodavna priprema“ opšteg regulisanja teme bezbednosnih provera koje vrše bezbednosne službe. Poželjno bi bilo takve opšte odredbe o bezbednosnim proverama dodati kroz odgovarajuće dopune Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 116/2007 i 72/2012), kao i kroz novu, upućujuću odredbu u Zakonu o policiji (povodom policijskih bezbednosnih provera), na te opšte odredbe.

Zbog svega toga je veoma važno da postoji zakonski uslov neosuđivanosti. Obzirom da je postupak donošenja i promene zakona širi, temeljitiji i pod većim nadzorom države i javnosti, time bi država i društvo dobili veću kontrolu i delotvornu bezbednost u pogledu lica koja vrše poslove privatnog obezbeđenja.

Da li kao još jedan od uslova dobijanja licence postaviti i neosuđivanost? Da li kao uslov postaviti da fizičko lice ne može dobiti licencu ako je pravosnažno osuđeno za bilo koje krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti? Da li kao uslov postaviti da lice ne može dobiti licencu ako je osuđivano samo za određena dela prema Krivičnom zakoniku (dalje KZ) ("Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009 i 121/2012)? Ista pitanja važe i za pozicije odgovornog lica u pravnom licu i preduzetniku i pitanja vlasništva nad pravnim licem i preduzetničkim poslom za vršenje privatne bezbednosti. Naročito je važno pitanje da li država može dozvoliti licenciranje, odnosno vlasništvo nad poslom za ona lica koja učine jedno ili više dela iz grupa krivičnih dela koja uključuju:

- Krivična dela protiv života i tela (članovi 113. do 127. KZ)
- Krivična dela protiv sloboda i prava čoveka i građanina (članovi 128, do 153. KZ)
- Krivična dela protiv polne slobode (članovi 178. do 186. KZ)
- Krivična dela protiv braka i porodice (članovi 187. do 197. KZ)
- Krivična dela protiv imovine (članovi 203. do 222. KZ)
- Krivična dela protiv opšte sigurnosti ljudi i imovine (članovi 278. do 288. KZ)
- Krivična dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti Republike Srbije (članovi 305. do

321. KZ)

- Krivična dela protiv državnih organa (članovi 322. do 330. KZ)
- Krivična dela protiv pravosuđa (članovi 331. do 342. KZ)
- Krivična dela protiv javnog reda i mira (članovi 343. do 354. KZ)
- Krivična dela protiv pravnog saobraćaja (članovi 355. do 358. KZ)
- Krivična dela protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom (članovi 370. do 393a KZ)

Veza Predloga zakona o privatnom obezbeđenju sa Zakonom o oružju i municiji

Odobrenje za nabavljanje vatrenog oružja neće se izdati:

- 1) maloletnom licu i licu lišenom poslovne sposobnosti;
- 2) licu osuđivanom za krivična dela napada na ustavno uređenje, ugrožavanja teritorijalne celine, podriivanja vojne i odbrambene moći, nasilja prema predstavniku najvišeg državnog organa, oružane pobune, terorizma, diverzije, povrede teritorijalnog suvereniteta, otmice vazduhoplova, ugrožavanja bezbednosti leta vazduhoplova, ubistva, teške telesne povrede, lake telesne povrede, učestvovanja u tuči, ugrožavanja sigurnosti, ugrožavanja opasnim oruđem pri tuči ili svađi, otmice, silovanja, protivprirodnog bluda, teške krađe, razbojničke krađe, razbojništva, teški slučajevi razbojničke krađe i razbojništva, iznude, izazivanja opšte opasnosti, nezakonitog lova, sprečavanja službenog lica u vršenju službene dužnosti, ometanja ovlašćenog službenog lica u obavljanju poslova bezbednosti ili održavanja javnog reda i mira, sprečavanja ovlašćenog službenog lica u obavljanju poslova bezbednosti ili održavanja javnog reda i mira, nasilničko ponašanje, izrađivanje i nabavljanje oružja i sredstava namenjenih za izvršenje krivičnog dela, učestvovanje u skupini koja izvrši nasilje i za krivično delo utvrđeno ovim zakonom;
- 3) licu protiv koga se vodi krivični postupak za krivična dela koja se gone po službenoj dužnosti, za vreme dok traje postupak;
- 4) licu koje u poslednje tri godine od dana podnošenja zahteva za izdavanje odobrenja za nabavljanje oružja kažnjavano za prekršaj javnog reda i mira za koji je propisana kazna zatvora ili prekršaj utvrđen ovim zakonom;
- 5) licu protiv koga se vodi prekršajni postupak za prekršaj javnog reda i mira za koji je propisana kazna zatvora ili prekršaj utvrđen ovim zakonom, za vreme dok traje postupak;
- 6) licu koje nije obučeno za rukovanje vatrenim oružjem¹⁰².

Jedna od ideja može biti zabrana izdavanja licence fizičkom licu i zabrana vlasništva nad pravnim licem i preduzetničkim poslom te zabrana za sticanje položaja odgovornog lica u pravnom licu i preduzetniku prema onim licima koja su pravosnažno osuđena za neko od krivičnih dela koja su nabrojana u članu 8. stav 1 tačka 2 Zakona o oružju i municiji, uz eventualne izmene saglasno odredbama KZ-a. Takođe, mogu se postaviti ista ograničenja za vršenje poslova privatne bezbednosti kao za izdavanje odobrenja za nabavljanje vatrenog oružja u članu 8. stav 1 tačke 3,4 i 5 istog zakona uz obavezan prekid postupka za izdavanje licence, do pravnosnažnog okončanja postupaka iz tačkaka 3 i 5. Dodatak za tačku 3 bi bio da

¹⁰² Član 8 stav 1 Zakona o oružju i municiji („Službeni glasnik RS“, br. 9/92, 53/93, 67/93, 48/94, 44/98, 39/2003, 85/2005, 101/2005, 27/2011)

se postupak vodi za neko od dela koja bi bila nabrojana prema članu 8. stav 1 tačka 2 Zakona o oružju i municiji sa odgovarajućim izmenama u tekstu Predloga zakona o privatnom obezbeđenju.

Ostvarenje navedene ideje bi imalo za cilj sprečavanje zloupotreba i veliko povećanje ukupne bezbednosti u Srbiji.

Član 12

Pitanje je da li se može uslovljavati (državnom odlukom kroz zakon, konkretno član 12. stav 1 tačka 3 Predloga zakona), pravo na rad minimumom srednje stručne spreme za fizičko lice koje želi da stekne licencu za vršenje poslova privatnog obezbeđenja? Potrebna znanja i obuku fizičko lice može dobiti kroz predviđene programe obuke, bez obzira na nivo stručne spreme.

Član 13

U pitanju je stručna sprema fizičkih lica u okviru organizacija koja sprovode obuku. Jedna od ideja može biti obavezan zakonski uslov da lica koja sprovode obuku moraju da ispunjavaju uslove za dobijanje one licence za koju sprovode obuku. Time se zakonski osigurava kvalitetnija obuka i bezbednosno sigurnija u smislu državnog i društvenog poverenja u lica koja je sprovode bez prepuštanja tako važnog pitanja volji nadležnog ministra.

Član 20

Može se propisati da pravno lice i preduzetnik mora dostaviti kopiju ugovora, aneksa ugovora i obaveštenje o raskidu ugovora, sa odgovarajućim podacima iz člana 20. stavova 2 i 5, nadležnoj policijskoj upravi čime bi bila pojednostavljena upravna procedura.

Time bi država dobijala precizne evidencije a istovremeno bi bio smanjen teret procedura za pravna lica i preduzetnike.

Član 24

Potrebno je precizno određenje vrsta oružja koje mogu posedovati pripadnici privatnog obezbeđenja. Potrebno je prema Zakonu o oružju i municiji precizno odrediti koja oružja mogu koristiti za rad. Pošto je predlogom već određeno da mogu imati i koristiti vatreno oružje, tim pre treba odrediti i koje vrste drugog oružja mogu imati. Zanimljivo pitanje je npr. da li mogu koristiti i elektrošok naprave?(opasnost za lica koja imaju ugrađen pejsmejker)

Član 28

U članu 28. na kraju člana briše se tačka, i dodaju reči: „shodno propisima o bližim uslovima obavljanja, načinu sprovođenja i Programu obuke za rukovanje vatrenim oružjem“.

Obrazloženje: Korisno bi bilo da sva pitanja koja se tiču zakonite upotrebe oružja budu regulisana jednoobrazno, sa relativno malim brojem propisa i na jasan i razumljiv način za sve organizacije koje se bave nekom vrstom zakonite upotrebe oružja. Stoga bi i ova odredba upućivanja na primenu drugih propisa bila izuzetno značajna uz odgovarajuću izmenu tih propisa u smislu ostvarenja vežbovnog gađanja.

Kratak rečnik javnih nabavki

Značenje izraza

blagovremena ponuda je ponuda koja je primljena od strane naručioca u roku određenom u pozivu za podnošenje ponuda;

dobavljač je ponuđač sa kojim je zaključen okvirni sporazum ili ugovor o javnoj nabavci; (1. Postoji zabrana radnog angažovanja kod dobavljača za predstavnika naručioca pod propisanim uslovima. 2. Uprava za zajedničke poslove prati izvršenje ugovora i okvirnih sporazuma i vodi jedinstvenu elektronsku evidenciju dobavljača. 3. Dobavljač u potpunosti odgovara naručiocu za izvršenje obaveza iz postupka javne nabavke, odnosno za izvršenje ugovornih obaveza, bez obzira na broj podizvođača. 4. Protiv zaključka Uprave za javne nabavke kojim se utvrđuje postojanje negativne reference dobavljač može podneti žalbu Republičkoj komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. 5. Odredbe Zakona primenjuju dobavljači prilikom izbora trećih lica kao podizvođača, nakon zaključenog ugovora o javnoj nabavci ili okvirnog sporazuma, ako je naručilac zahtevao da određeni deo nabavke dobavljač izvrši preko podizvođača.)

elektronska licitacija je nadmetanje među ponuđačima u postupku javne nabavke kroz davanje novih, povoljnijih ponuda elektronskim putem, koje naručilac rangira pomoću metoda za automatsko ocenjivanje; (1. Elektronsku licitaciju naručilac može primeniti kada se predmet javne nabavke može jasno i objektivno opisati u okviru Zakonom predviđenih postupaka. 2. Elektronska licitacija se može sprovoditi samo u pogledu kriterijuma, odnosno elemenata kriterijuma koji se mogu na jasan i razumljiv način kvantifikovati, tako da ih je moguće predstaviti u brojevima ili procentima, odnosno da su pogodni za automatsko ocenjivanje pomoću elektronskih sredstava, bez bilo kakve intervencije naručioca. 3. Naručilac u pozivu za podnošenje ponuda posebno navodi da će biti sprovedena elektronska licitacija. Postoje i posebne odredbe o elektronskoj licitaciji u slučaju podnošenja elektronske ponude, transparentnosti i završetku elektronske licitacije)

elektronska ponuda je ponuda ili deo ponude koju ponuđač dostavlja naručiocu u elektronskom obliku i kao takva mora da bude predviđena konkursnom dokumentacijom, da ispunjava pravila elektronskog poslovanja prema posebnim propisima i da sa ostalim delovima ponude istog ponuđača čini nedvosmislenu celinu; (1. Mora da ima vremensku oznaku. 2. Ponuđač ponudu može podneti u elektronskom obliku ukoliko naručilac u konkursnoj dokumentaciji odredi takvu mogućnost. 3. Informacioni sistem naručioca mora da obezbedi tehnološki nezavisan prijem ponuda i mora biti besplatno dostupan svim zainteresovanim licima.)

isključivo pravo je pravo na osnovu kojeg određeno lice jedino može obavljati određenu delatnost na određenom geografskom području, a koje je dodeljeno ili proizilazi iz zakona,

posebnog propisa ili pojedinačnog akta, odnosno ugovora ili sporazuma, koji je donela, odnosno zaključila Republika Srbija, teritorijalna autonomija ili lokalna samouprava;

istovrsna dobra su dobra koja imaju istu namenu i svojstva i pripadaju istoj grupi dobara u opštem rečniku nabavke;

istovrsne usluge su usluge koje imaju istu namenu i svojstva i pripadaju istoj kategoriji u okviru Priloga 1;

istovrsni radovi su radovi koji imaju istu namenu i svojstva i pripadaju istoj grupi radova u opštem rečniku nabavke, odnosno istoj grupi delatnosti u okviru Sektora F, u Uredbi o klasifikaciji delatnosti, ("Službeni glasnik Republike Srbije", broj 54/2010), kao i radovi koji se izvode na istoj nepokretnosti, odnosno prema jednom projektu;

javna nabavka je nabavka dobara, usluga ili radova od strane naručioca, na način i pod uslovima propisanim ovim zakonom;

javna nabavka male vrednosti je nabavka istovrsnih dobara, usluga i radova čija je ukupna procenjena vrednost na godišnjem nivou niža od vrednosti određene ovim zakonom; (1. U pitanju je vrednost od 3 miliona dinara. 2. Naručilac u postupku javne nabavke male vrednosti poziva najmanje tri lica koja obavljaju delatnost koja je predmet javne nabavke i koja su prema saznanjima naručioca sposobna da izvrše nabavku, da podnesu ponude i istovremeno objavljuje poziv za podnošenje ponuda na Portalu javnih nabavki i na svojoj internet stranici).

javna nabavka po partijama je nabavka čiji je predmet oblikovan u više posebnih istovrsnih celina i koja je kao takva označena u pozivu za podnošenje ponuda i konkursnoj dokumentaciji; (1. Kad je predmet javne nabavke oblikovan po partijama, naručilac određuje procenjenu vrednost svake partije. Procenjena vrednost javne nabavke oblikovane po partijama uključuje procenjenu vrednost svih partija, za period za koji se zaključuje ugovor.)

kandidat je lice kome je u prvoj fazi restriktivnog i kvalifikacionog postupka, odnosno konkurentnog dijaloga priznata kvalifikacija; (1. Naručilac vodi dijalog sa kandidatom samo o rešenju koje taj kandidat nudi i ne može kandidatima otkriti ponuđena rešenja ili druge informacije koje se tiču ponuđenog rešenja drugog kandidata. 2. Naručilac je dužan da od kandidata zahteva da pri sastavljanju svojih ponuda izričito navede da li je poštovao obaveze koje proizlaze iz važećih propisa o zaštiti na radu, zapošljavanju i uslovima rada i zaštiti životne sredine. 3 Kandidat ima propisane obaveze u smislu ispunjenja uslova za učešće u postupku javnih nabavki. 4 Kandidat ima pravo uvida u dokumentaciju o sprovedenom postupku javne nabavke prema zakonu. 5 Može podneti zahtev za zaštitu prava.)

konkurentni dijalog je postupak u kojem sva zainteresovana lica mogu podneti prijavu, a sa licima kojima prizna kvalifikaciju (kandidati) naručilac vodi dijalog radi pronalaženja rešenja koje će zadovoljiti njegove potrebe, pozivajući kandidate da podnesu ponude na osnovu usvojenog, odnosno usvojenih rešenja; (1. Naručilac može sprovoditi konkurentni dijalog u slučaju kada je predmet javne nabavke naročito složen (odnosno kada naručilac objektivno nije u mogućnosti da odredi tehničke specifikacije predmeta javne nabavke ili pravnu, odnosno ekonomsku strukturu javne nabavke), tako da se ugovor o javnoj nabavci ne može zaključiti primenom otvorenog ili restriktivnog postupka. 2. Naručilac vodi dijalog dok ne prepozna rešenje, odnosno rešenja koja mogu zadovoljiti njegove potrebe. Naručilac vodi dijalog sa kandidatom samo o rešenju koje taj kandidat nudi. 3. Naručilac ne može kandidatima otkriti ponuđena rešenja ili druge informacije koje se tiču ponuđenog rešenja nekog od kandidata. 4. Odluka o dodeli ugovora u konkurentnom dijalogu donosi se primenom kriterijuma ekonomski

najpovoljnije ponude. 5. Naručilac je dužan da pre donošenja odluke o pokretanju postupka pribavi od Uprave za javne nabavke saglasnost za sprovođenje konkurentnog dijaloga prema uslovima Zakona)

konkurs za dizajn je postupak koji naručilac primenjuje radi dobijanja dizajna ili projekta najčešće u oblasti urbanističkog planiranja, arhitekture i građevinarstva, inženjerstva ili informatike, pri čemu izbor dizajna vrši unapred obrazovan žiri, nakon sprovedenog takmičenja; (1. Naručilac sprovodi konkurs za dizajn primenjujući pravila otvorenog ili restriktivnog postupka, prema uslovima Zakona.)

kriterijum je merilo koje se koristi za vrednovanje, upoređivanje i ocenjivanje ponuda; (1. Naručilac ne može da ograniči konkurenciju, a posebno ne može onemogućavati bilo kojeg ponuđača da učestvuje u postupku javne nabavke neopravdanom upotrebom kriterijuma. 2. Neće se smatrati poverljivim dokazi o ispunjenosti obaveznih uslova, cena i drugi podaci iz ponude koji su od značaja za primenu elemenata kriterijuma i rangiranje ponude. 3. Naručilac je dužan da odredi isti kriterijum i elemente kriterijuma za dodelu ugovora u pozivu za podnošenje ponuda i u konkursnoj dokumentaciji. 4. Elementi kriterijuma na osnovu kojih naručilac dodeljuje ugovor moraju biti opisani i vrednovani, ne smeju biti diskriminatorski i moraju stajati u logičkoj vezi sa predmetom javne nabavke. 5. Pri ocenjivanju ponuda naručilac je dužan da primenjuje samo onaj kriterijum i elemente kriterijuma koji su sadržani u konkursnoj dokumentaciji i to na način kako su opisani i vrednovani. 6. Kriterijumi za ocenjivanje ponude su: 1) ekonomski najpovoljnija ponuda ili 2) najniža ponuđena cena. 7. Kriterijum ekonomski najpovoljnije ponude zasniva se na različitim elementima kriterijuma u zavisnosti od predmeta javne nabavke (Zakon navodi i primere elemenata kriterijuma ne ograničavajući se na njih) 8. Elementi kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude mogu se podeliti na potkriterijume. 9. Svakom elementu kriterijuma, odnosno potkriterijumu, naručilac u konkursnoj dokumentaciji određuje relativni značaj (ponder), tako da zbir pondera iznosi 100. Izbor između dostavljenih ponuda primenom kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude naručilac sprovodi tako što ih rangira na osnovu pondera određenih za elemente kriterijuma. 10. Ako je kriterijum za izbor ekonomski najpovoljnija ponuda, naručilac može dozvoliti podnošenje ponude sa varijantama. 11. Naručilac ne može da zahteva, dozvoli ili ponudi promenu elemenata ponude koji su od značaja za primenu kriterijuma za dodelu ugovora, odnosno promenu kojom bi se ponuda koja je neodgovarajuća ili neprihvatljiva učinila odgovarajućom, odnosno prihvatljivom, osim ako drugačije ne proizlazi iz prirode postupka javne nabavke. 12. Prihvatljive ponude naručilac rangira primenom kriterijuma za dodelu ugovora određenog u pozivu za podnošenje ponude i konkursnoj dokumentaciji.)

kvalifikacioni postupak je postupak koji se sprovodi u dve faze, tako da sva zainteresovana lica mogu podneti prijavu za sve vreme važenja liste kandidata, a naručilac im pod uslovima iz konkursne dokumentacije priznaje kvalifikaciju svakih šest meseci i poziva da podnesu ponudu u drugoj fazi postupka; (1. Naručilac može sprovoditi kvalifikacioni postupak kada javnu nabavku nije moguće unapred planirati sa stanovišta obima, količina i vremena, a predmet te nabavke su povremene usluge ili potrošna dobra, odnosno povremene popravke ili radovi na redovnom održavanju, koje se pružaju, isporučuju ili izvode prema standardnim, uobičajenim specifikacijama, a ne prema specifičnim zahtevima naručioca.)

mreža je skup nepokretnih stvari koje su međusobno povezane, namenjenih prenosu materije, elektronskih signala i energije radi njihove distribucije korisnicima i odvođenja od korisnika, kao i skup stvari namenjenih kretanju prevoznih sredstava radi pružanja usluga korisnicima;

lice zaposleno na poslovima javnih nabavki je lice koje je angažovano na poslovima

planiranja, sprovođenja i izvršenja javnih nabavki u radnom ili van radnog odnosa u smislu zakona kojim se uređuju radni odnosi; (1. Ima dužnosti povodom sprečavanja korupcije. 2. Dužno je da odbije izvršenje naloga ovlašćenog lica ako je uputstvo i nalog suprotan propisima. 3. Može sprovoditi postupak javne nabavke male vrednosti).

odgovarajuća ponuda je ponuda koja je blagovremena i za koju je utvrđeno da potpuno ispunjava sve tehničke specifikacije;

okvirni sporazum je sporazum između jednog ili više naručilaca i jednog ili više ponuđača, kojim se utvrđuju bitni uslovi ugovora o javnoj nabavci, kao što je cena, količina, rok i sl., kao i uslovi i kriterijumi na osnovu kojih će se birati najpovoljnija ponuda, odnosno zaključivati ugovori o javnoj nabavci; (1. Naručilac može zaključiti okvirni sporazum nakon sprovedenog otvorenog ili restriktivnog postupka. 2. Zaključuje se sa jednim ili najmanje tri ponuđača ne može trajati duže od tri godine, a ako je zaključen sa jednim ponuđačem ne može trajati duže od dve godine. 3. Okvirni sporazum čiji je predmet javna nabavka u oblasti odbrane i bezbednosti ne može trajati duže od pet godina, osim u izuzetnim slučajevima, koji se utvrđuju s obzirom na rok trajanja opreme, instalacija ili sistema i tehničke teškoće koje bi promena dobavljača prouzrokovala. Predmet tog okvirnog sporazuma mogu biti i radovi isključivo u odbrambene svrhe i bezbednosno osetljivi radovi.)

opšti rečnik nabavke je referentni sistem klasifikacije predmeta javne nabavke, primenjiv na ugovore o javnim nabavkama, kojim se istovremeno obezbeđuje usklađenost sa drugim postojećim klasifikacijama. (1. Naručilac je dužan da u oglasima o javnoj nabavci prilikom definisanja predmeta javne nabavke koristi nazive i oznake iz opšteg rečnika nabavke. 2. Vlada Uredbom utvrđuje opšti rečnik nabavke u skladu sa odgovarajućim rečnikom u Evropskoj uniji - CPV (Common Procurement Vocabulary).)

otvoreni postupak je postupak u kojem sva zainteresovana lica mogu podneti ponudu; (1. Vrednost javne nabavke ne može se proceniti na način da se izbegne otvoreni postupak, odnosno primena Zakona)

podnosilac prijave je lice koje je u prvoj fazi restriktivnog postupka, konkurentnom dijalogu ili u kvalifikacionom postupku podnelo prijavu; (1. Ima pravo uvida u dokumentaciju o sprovedenom postupku javne nabavke prema zakonu. 2. Može da podnese zahtev za zaštitu prava. 3. Odgovara za prekršaje jednako kao ponuđač.)

ponuđač je lice koje u postupku javne nabavke ponudi dobra, pružanje usluga ili izvođenje radova; (1. Ponuđač može da u ponudi označi poverljive podatke koje je naručilac dužan da čuva, što važi i „u obrnutom smeru“ kada tako naručilac odredi u konkursnoj dokumentaciji, a i jedan i drugi mogu prekršajno odgovarati ako prekrše poverljivost podataka. 2. Izjavom o nezavisnoj ponudi ponuđač pod punom materijalnom i krivičnom odgovornošću potvrđuje da je ponudu podneo nezavisno, bez dogovora sa drugim ponuđačima ili zainteresovanim licima. 3. Ponuđač u postupku javne nabavke mora dokazati ispunjenje Zakonskih uslova za učešće u postupku javne nabavke i to onim dokazima i u postupku koje Zakon predviđa. 4. Ponudu može podneti više ponuđača (zajednička ponuda). 5. Predviđene su mere kojima se daje prednost domaćim ponuđačima u odnosu na strane. 6. Predviđena su i pravila po kojima ponuđač dobija potvrdu o prijemu ponude od strane naručioca. 7. Ponuđač ima pravo uvida u dokumentaciju o sprovedenom postupku javne nabavke prema zakonu. 8. Ako ponuđač kojem je dodeljen ugovor odbije da zaključi ugovor o javnoj nabavci, naručilac može da zaključi ugovor sa prvim sledećim najpovoljnijim ponuđačem. 9. Ponuđač može da podnese zahtev za zaštitu prava.)

ponuđena cena je cena koju ponuđač određuje u ponudi, izražena u dinarima, u koju su uračunati svi troškovi koji se odnose na predmet javne nabavke i koji su određeni konkursnom dokumentacijom; (1. Ponuđena cena u pregovaračkom postupku sa objavljivanjem poziva za podnošenje ponuda (a koji naručilac sprovodi zato što je u otvorenom, restriktivnom ili kvalifikacionom postupku ili konkurentnom dijalogu dobio sve neprihvatljive ponude a prema uslovima Zakona), ne može biti veća od ponuđene cene u otvorenom, restriktivnom ili kvalifikacionom postupku, odnosno konkurentnom dijalogu. 2. Najniža ponuđena cena je jedan od kriterijuma za dodelu ugovora. 3. Ponuđena cena je jedan od elemenata kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude.)

popust na ponuđenu cenu je metod određivanja cene koji ponuđač može ponuditi u ponudi samo kada je predmet javne nabavke oblikovan u više partija, a naručilac taj metod ne može predvideti u konkursnoj dokumentaciji kao element kriterijuma;

posebno pravo je pravo na osnovu kojeg određena lica mogu obavljati određenu delatnost na određenom geografskom području, a koje je dodeljeno ili proizilazi iz zakona, posebnog propisa ili pojedinačnog akta, odnosno ugovora ili sporazuma, koji je donela, odnosno zaključila Republika Srbija, teritorijalna autonomija ili lokalna samouprava;

poslovi javnih nabavki su planiranje javne nabavke; sprovođenje postupka javne nabavke uključujući ali ne ograničavajući se na učešće u komisiji za javnu nabavku; izrada konkursne dokumentacije; izrada akata u postupku javne nabavke; izrada ugovora o javnoj nabavci; praćenje izvršenja javne nabavke; svi drugi poslovi koji su povezani sa postupkom javne nabavke;

povezana lica su supružnici, vanbračni partneri, krvni srodnici u pravoj liniji, krvni srodnici u pobočnoj liniji zaključno sa trećim stepenom srodstva, srodnici po tazbini do drugog stepena srodstva, usvojilac i usvojenik, lica između kojih je izvršen prenos upravljačkih prava i lica koja su povezana u smislu zakona kojim se uređuje porez na dobit pravnih lica; (1. Imaju zabranu radnog angažovanja kod dobavljača prema uslovima Zakona)

predstavnik naručioca je član upravnog ili nadzornog odbora naručioca, rukovodilac naručioca, odgovorno lice naručioca i lice zaposleno na poslovima javnih nabavki; (1. Ima obaveze povodom sprečavanja sukoba interesa i zabranu radnog angažovanja kod dobavljača prema uslovima Zakona)

pregovarački postupak je postupak u kojem naručilac neposredno pregovara sa jednim ili sa više ponuđača o elementima ugovora o javnoj nabavci; (1. Propisani su pregovarački postupak sa objavljivanjem poziva za podnošenje ponuda i pregovarački postupak bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda i propisano je Zakonom kada se primenjuje jedan a kada drugi)

prihvatljiva ponuda je ponuda koja je blagovremena, koju naručilac nije odbio zbog bitnih nedostataka, koja je odgovarajuća, koja ne ograničava, niti uslovljava prava naručioca ili obaveze ponuđača i koja ne prelazi iznos procenjene vrednosti javne nabavke;

prijava je zahtev zainteresovanog lica za učestvovanje u prvoj fazi restriktivnog postupka, kvalifikacionom postupku i konkurentnom dijalogu; (1. Naručilac je dužan da čuva kao poslovnu tajnu podatke o prijavama do otvaranja prijave. 2. Naručilac je dužan da objavi poziv za podnošenje prijave u: 1) restriktivnom postupku; 2) kvalifikacionom postupku; 3) konkurentnom dijalogu. 3. Na podnošenje elektronskih prijave shodno se primenjuju odredbe člana o podnošenju elektronskih ponuda. 4. Odredbe o zapisniku o otvaranju ponuda se

shodno odnose i na otvaranje prijava. 5. Odredbe od izveštaju o stručnoj oceni ponuda se shodno odnose i na izveštaj o stručnoj oceni prijava.

restriktivni postupak je postupak koji se sprovodi u dve faze i u kojem u drugoj fazi ponudu mogu podneti samo kandidati; (1. Drugu fazu restriktivnog postupka naručilac može da pokrene, u roku ne dužem od šest meseci od konačnosti odluke o priznanju kvalifikacije, ako ima najmanje tri kandidata. 2. Vrednost javne nabavke ne može se proceniti na način da se izbegne restriktivni postupak, odnosno primena Zakona

sistem dinamične nabavke je postupak elektronske nabavke standardnih dobara i usluga koje su opšte dostupne na tržištu i zadovoljavaju potrebe naručioca, koji je otvoren za sva zainteresovana lica koja podnesu početnu ponudu koja zadovoljava tehničke specifikacije, i koji je ograničen na određeni vremenski period; (1. Naručilac obrazuje sistem dinamične nabavke koristeći isključivo elektronska sredstva, primenjujući pravila otvorenog postupka prema uslovima Zakona. 2. Sistem dinamične nabavke ne može trajati duže od četiri godine, a tokom trajanja sistema naručilac ne može menjati uslove za prijem u sistem.)

ugovor o javnoj nabavci je teretni ugovor zaključen u pisanoj ili elektronskoj formi između naručioca i ponuđača u skladu sa sprovedenim postupkom javne nabavke, koji za predmet ima nabavku dobara, pružanje usluga ili izvođenje radova; (1. Naručilac ne može zaključiti ugovor o javnoj nabavci sa ponuđačem u slučaju postojanja sukoba interesa (osim izuzetno). Kada postoji sukob interesa je određeno zakonom. 2. Naručilac koji protivzakonito zaključi ugovor pri postojanju sukoba interesa može prekršajno odgovarati. 3. Jedna od negativnih referenci može biti odbijanje bez opravdanog razloga, zaključenja ugovora o javnoj nabavci od strane ponuđača. 4. Naručilac zaključuje ugovor o javnoj nabavci sa ponuđačem kojem je dodeljen ugovor u roku od osam dana od dana proteka roka za podnošenje zahteva za zaštitu prava. 5. Ako ponuđač kojem je dodeljen ugovor odbije da zaključi ugovor o javnoj nabavci, naručilac može da zaključi ugovor sa prvim sledećim najpovoljnijim ponuđačem. 6. Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki može sama ili na zahtev podnosioca zahteva ili zainteresovanog lica, poništiti ugovor o javnoj nabavci pod Zakonom određenim uslovima)

uporediva tržišna cena je cena na relevantnom tržištu uzimajući u obzir predmet javne nabavke, razvijenost tržišta, uslove iz konkursne dokumentacije kao što su način plaćanja, količine, rok isporuke, rok važenja ugovora, sredstvo obezbeđenja, garantni rok i sl.;

zainteresovano lice je svako lice koje ima interes da zaključi konkretan ugovor o javnoj nabavci; (1. Zainteresovano lice koje ima podatke o postojanju korupcije u javnim nabavkama dužno je da o tome odmah obavesti Zakonom određene organe. 2. Svako zainteresovano lice, odnosno lice zaposleno ili na drugi način radno angažovano kod zainteresovanog lica dužno je da obavesti organizaciju nadležnu za zaštitu konkurencije, ukoliko ima bilo koji podatak o povredi konkurencije u postupku javne nabavke. 3. Otvaranje ponuda je javno i može prisustvovati svako zainteresovano lice. 4. Može podneti zahtev za zaštitu prava.)

Zakonski pojmovi čije je značenje određeno drugim odredbama Zakona

Interni akt je akt koje je Naručilac dužan da donese, kojim će bliže urediti postupak javne nabavke unutar naručioca, a naročito način planiranja nabavki (kriterijume, pravila i način određivanja predmeta javne nabavke i procenjene vrednosti, način ispitivanja i istraživanja tržišta), odgovornost za planiranje, ciljeve postupka javne nabavke, način izvršavanja obaveza iz postupka, način obezbeđivanja konkurencije, sprovođenje i kontrolu javnih nabavki, način praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavci.

Naručilac u smislu ovog zakona je:

- 1) korisnik budžetskih sredstava, organizacija za obavezno socijalno osiguranje i njeni korisnici, u smislu zakona kojim se uređuje budžetski sistem;
- 2) pravno lice osnovano u cilju obavljanja delatnosti koje su u opštem interesu, ukoliko je ispunjen neki od sledećih uslova:
 - (1) da se više od 50 % finansira iz sredstava naručioca;
 - (2) da nadzor nad radom tog pravnog lica vrši naručilac;
 - (3) da više od polovine članova organa upravljanja tog pravnog lica čine predstavnici naručioca;
- 3) javno preduzeće.

Vlada na predlog ministarstva nadležnog za poslove finansija i Uprave za javne nabavke na početku budžetske godine utvrđuje spisak naručilaca.

Spisak naručilaca objavljuje se u "Službenom glasniku Republike Srbije" i na Portalu javnih nabavki.

Lica koja nisu na spisku iz stava 2. ovog člana, a koja ispunjavaju uslove iz stava 1. ovog člana dužna su da primenjuju ovaj zakon.

Negativne reference (razlozi za obavezno odbijanje ponude od strane naručioca predviđeni Zakonom)

Službenik za javne nabavke je lice koje je obučeno za obavljanje poslova javnih nabavki.

Telo za centralizovane javne nabavke je naručilac koji zaključuje okvirne sporazume ili dodeljuje ugovore za dobra, usluge ili radove namenjene naručiocima ili direktno pribavlja dobra, odnosno usluge za potrebe naručilaca.

Najvažniji nadležni organi za postupke javnih nabavki

Građanski nadzornik je dužan da nadgleda postupak javne nabavke i u tom cilju on ima stalan uvid u postupak, dokumentaciju i komunikaciju naručioca sa zainteresovanim licima, odnosno ponuđačima. (1. Samo ako naručilac sprovodi postupak javne nabavke čija je procenjena vrednost veća od milijardu dinara, postupak nadgleda građanski nadzornik.)

Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki je samostalan i nezavisan organ Republike Srbije, koji obezbeđuje zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

Uprava za zajedničke poslove republičkih organa je telo za centralizovane javne nabavke za potrebe državnih organa i organizacija, uključujući i pravosudne organe.

Uprava za javne nabavke je posebna organizacija koja vrši nadzor nad primenom Zakona, donosi podzakonske akte i obavlja stručne poslove u oblasti javnih nabavki, prati sprovođenje postupaka javnih nabavki, kontroliše primenu pojedinih postupaka, upravlja Portalom javnih nabavki, priprema izveštaje o javnim nabavkama, predlaže mere za unapređenje sistema javnih nabavki, pruža stručnu pomoć naručiocima i ponuđačima, doprinosi stvaranju uslova za ekonomičnu, efikasnu i transparentnu upotrebu javnih sredstava u postupku javne nabavke.

O CENTRU ZA EVROATLANTSKE STUDIJE

Centar za evroatlantske studije – CEAS je nezavisna, ateistička, socijalno orijentisana, levo liberalna think-tank organizacija, osnovana 2007. godine u Beogradu. Svojim visokokvalitetnim istraživačkim radom CEAS kreira precizne analize u oblastima spoljne, bezbednosne i odbrambene politike Republike Srbije. Istovremeno, CEAS javno zagovara inovativne, primenljive preporuke i kreira praktične politike čiji su ciljevi:

- jačanje socijalno orijentisane, levo liberalne demokratije u Srbiji
- prihvatanje principa prvenstva individualnih nad kolektivnim pravima, ne zanemarujući prava koja pojedinci mogu da ostvare samo u zajednici sa drugima
- načelno razvijanje koncepta tranzicione pravde i uspostavljanje mehanizama za njeno sprovođenje u regionu Zapadnog Balkana, prenošenje pozitivnih iskustava, isticanje značaja mehanizama tranzicione pravde za uspešnu reformu sektora bezbednosti u postkonfliktnim i društvima u tranziciji ka demokratiji
- ubrzanje procesa evropskih integracija Srbije i jačanje njenih kapaciteta za suočavanje sa globalnim izazovima putem zajedničkih međunarodnih akcija
- jačanje saradnje sa NATO i zagovaranje atlantskih integracija Srbije
- jačanje principa sekularne države i promovisanje ateističkog pogleda na svet
- doprinos izgradnji i očuvanju otvorenijeg, bezbednijeg, prosperitetnijeg i kooperativnijeg međunarodnog poretka, zasnovanog na principima pametne globalizacije i ravnomernog održivog razvoja i međunarodne norme „odgovornost da se zaštititi“.

CEAS spomenute aktivnosti realizuje putem različitih projekata u okviru četiri stalna programa:

- zagovaranje evroatlantskih integracija Srbije
- reforma sektora bezbednosti u Srbiji
- tranziciona pravda
- liberalizam, globalizacija, međunarodni odnosi i ljudska prava.

CEAS je aktivni član koalicije za REKOM, koja okuplja više od 1.800 organizacija civilnog društva, pojedinaca iz svih država nastalih raspadom bivše SFRJ. Među njima su i udruženja roditelja i porodica nestalih osoba, veterana, novinara, predstavnika manjinskih etničkih zajednica, organizacija za zaštitu ljudskih prava i sl. Koalicija za [REKOM](#) predlaže da vlade (ili države) osnuju REKOM, nezavisnu, međudržavnu Regionalnu komisiju za utvrđivanje činjenica o svim žrtvama ratnih zločina i drugih teških kršenja ljudskih prava počinjenih na teritoriji bivše SFRJ u periodu 1991–2001.

CEAS je tokom 2012. godine postao pridruženi član Asocijacije za otvoreno društvo – [PASOS](#), međunarodne asocijacije ekspertske nevladinih organizacija (think-tanks) iz Evrope i Centralne Azije, koja podržava izgradnju i funkcionisanje otvorenog društva, naročito u vezi sa pitanjima političke i ekonomske tranzicije, demokratizacije i ljudskih prava, otvaranja privrede i dobrog javnog upravljanja, održivog razvoja i međunarodne saradnje. PASOS ima 40 punopravnih i 10 pridruženih članova, među kojima je i prestižni European Council on Foreign Relations – ECFR, a od NVO iz Srbije još samo Beogradski centar za bezbednosnu politiku – BCBP.

Tokom iste godine, Centar za evroatlantske studije postao je i prva organizacija civilnog društva iz regiona Jugoistočne Evrope primljena kao punopravni član Međunarodne koalicije za odgovornost da se zaštiti – ICRtoP. Koalicija okuplja nevladine organizacije iz svih delova sveta radi zajedničkog delovanja na jačanju normativnog konsenzusa oko doktrine odgovornosti da se zaštiti (Responsibility to Protect, skraćeno RtoP), u cilju boljeg razumevanja norme, pritiska na jačanju kapaciteta međunarodne zajednice da spreči ili zaustavi zločine genocida, ratne zločine, etničko čišćenje i zločine protiv čovečnosti i mobilizacije nevladinog sektora za zalaganje za akcije spasavanja ljudskih života u situacijama gde je primenljiva doktrina RtoP. Među istaknutim članovima Koalicije nalaze se i organizacije poput Human Rights Watch i International Crisis Group.

U aprilu 2013. CEAS je postao prva organizacija civilnog društva u Srbiji koja je pristupila Komisiji Udruženja Privredne komore Srbije za javno-privatno partnerstvo u sektoru bezbednosti u Srbiji. Komisiju, pored predstavnika privatnog sektora bezbednosti, sačinjavaju i predstavnici MUP i drugih državnih organa i institucija, koji su u obavljanju poslova državne uprave, nadležni i za saradnju javnog i privatnog sektora bezbednosti.

U septembru 2013. godine CEAS je postao i član Sektorskih organizacija civilnog društva - [SEKO](#), za sektor vladavine prava. Program saradnje sa organizacijama civilnog društva u oblasti planiranja razvojne pomoći Kancelarije za evropske integracije, posebno programiranja i praćenja korišćenja Instrumenta za pretpristupnu pomoć za 2011. predvideo je formiranje konsultativnog mehanizma sa OCD koji kao glavne nosioce aktivnosti podrazumeva Sektorske organizacije civilnog društva (SEKO). Pod Sektorskom organizacijom civilnog društva podrazumeva se konzorcijum organizacija civilnog društva od najviše tri partnera od kojih je jedna vodeći partner.



CENTAR ZA EVROATLANTSKE STUDIJE - CEAS

napredak, posvećenost, uticaj



CENTAR ZA EVROATLANTSKE STUDIJE
ADRESA: DR DRAGOSLAVA POPOVIĆA 15/II/15
11000 BEOGRAD, SRBIJA
TELEFON/FAX +381 11 323 95 79
WWW.CEAS-SERBIA.ORG
office@ceas-serbia.org