

Angažovanje privatnog obezbeđenja u javnim službama i ustanovama

SMERNICE ZA MIGRANTE – vodič kroz lavirint



Republika Srbija



Ovaj projekat je finansiran od strane Evropske unije





Angažovanje privatnog obezbeđenja u javnim službama i ustanovama

Autor
Predrag Petrović

**Beograd,
2021. godina**

**Angažovanje privatnog obezbeđenja u
javnim službama i ustanovama**

Izdavač

Grupa 484
Pukovnika Bacića 3
11040 Beograd
office@grupa484.org.rs
011 2660 972, 2660 973
www.grupa484.org.rs

Autor

Predrag Petrović

Grafičko oblikovanje

Mane Radmanović

Ova publikacija objavljena je uz finansijsku pomoć Evropske unije, a u okviru projekta "Smernice za migrante – vodič kroz lavirint". Za sadržinu ove publikacije isključivo su odgovorni autori i ta sadržina nipošto ne izražava zvanične stavove Evropske unije.





Iz Izveštaja Zaštitnika građana (br. 422-191/20 od 23.06.2021. godine) o sprovedenom postupku kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Komesarijata za izbeglice i migracije, Centra za azil Bogovađa i Međuopštinskog centra za socijalni rad za opštine Ljig, Lajkovac i Mionica, Zaštitnik građana:

„...Zaštitniku građana obratila se 13. 5. 2020. godine Grupa za decu i mlade „Indigo“, navodeći da se ovoj organizaciji 11. 5. 2020. godine obratio ..., maloletni migrant bez pratnje pod starateljstvom Međuopštinskog centra za socijalni rad za opštine Ljig, Lajkovac i Mionica, koji je smešten u Centru za azil Bogovađa, i obavestio je da maloletni migranti bez pratnje smešteni u ovom Centru trpe fizičko nasilje od strane pripadnika obezbeđenja.

Iz navoda pritužbe proizilazilo je da je devet maloletnika koji su smešteni u sobi broj 20, izloženi fizičkom nasilju od strane pripadnika obezbeđenja (obezbeđenje „Dekapolit“) angažovanih u ovom centru. Naveo je da pripadnici obezbeđenja noću ulaze u njihovu sobu i „viču na njih... tuku ih uz korišćenje palica, kao i rukama... i primoravaju ih da bez odeće izlaze iz sobe i stoje ispred Centra“.

Mal. ... dostavio je Grupi za decu i mlade „Indigo“ snimke i fotografije nasilja i povreda, koje je „Indigo“ prosledio Zaštitniku građana. Navedeno je da su svi snimci i fotografije nastali u noći 10/11. 5. 2020. godine, u periodu od 21,05 do 3,25 časova.

Grupa za decu i mlade „Indigo“ je 14. 5. 2020. godine dostavila Zaštitniku građana dopunu svog obraćanja, u kojoj je navedeno da su 13. 5. 2020. godine njihovi predstavnici kontaktirali telefonom mal. migranta bez pratnje ... i obavili razgovor sa njim u prisustvu prevodioca. Mal. ... koji je ukazao da je 12. 5. 2020. godine obavestio o fizičkom nasilju nad mal. migrantima bez pratnje terensku socijalnu radnicu ..., koja mu je obećala da će incident prijaviti nadležnima. Naveo je i da je istoga dana razgovarao sa ..., predstavnicom Visokog komesarijata UN za izbeglice (u daljem tekstu UNHCR), koja mu je rekla da može da prijavi incident ..., „jer je to isto kao da ga je prijavio njoj“.

Zaštitnik građana pokrenuo je postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Komesarijata za izbeglice i migracije, Centra za azil Bogovađa i Međuopštinskog centra za socijalni rad za opštine Ljig, Lajkovac i Mionica u kom je utvrdio da su Centar za azil Bogovađa i Međuopštinski centar za socijalni rad za opštine Ljig, Lajkovac i Mionica načinili propuste u radu zbog toga što nisu preduzeli odgovarajuće mere povodom saznanja o fizičkom nasilju radnika obezbeđenja nad maloletnim migrantima bez pratnje pod starateljstvom Međuopštinskog centra za socijalni rad za opštine Ljig, Lajkovac i Mionica, koji su bili smešteni u Centru za azil Bogovađa, niti su o tim saznanjima obavestili policiju i/ili nadležno tužilaštvo.”

Više:

<https://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/6663-z-sh-i-ni-gr-d-n-r-zi-d-up-srbi-u-vrdi-sv-ln-s-i-fizic-g-zl-s-vlj-nj-l-l-nih-igr-n>

1 — Uvod

Nagli porast broja i značaja privatnih kompanija koje pružaju bezbednosne usluge (PBK) globalni je trend nastao okončanjem Hladnog rata. Tako danas firme za privatno obezbeđenje pružaju raznovrsne bezbednosne usluge privatnim domaćim i internacionalnim kompanijama, ali i nevladinim organizacijama kao i državnim, međunarodnim i međuvladinim institucijama.¹ Mnoge države su čak i neke od najosetljivijih bezbednosnih usluga i funkcija poverila privatnim akterima, kao što su vojna obuka, ili upravljanje zatvorima, migrantskim i izbegličkim kampovima.² Privatizacija bezbednosti doprinela je efektivnijoj i efikasnijoj upotrebi resursa u oblasti bezbednosti, ali je donela i brojne probleme koji se odnose pre svega na kršenje osnovnih ljudskih i radnih prava što je posledica teže kontrole razuđenog privatnog sektora bezbednosti. Države su na ove izazove nastojale da odgovore boljim normativnim uređenjem sektora, kao i standardizacijom i profesionalizacijom njihovih usluga.³

Srbiju trend privatizacije bezbednosti, takođe, nije zaobišao, te prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) danas u Srbiji posluje oko 1400 privatnih firmi za obezbeđenje⁴ koje upošljavaju oko 35.000 ljudi.⁵ Međutim, za razliku od većine drugih evropskih država privatni sektor bezbednosti u Srbiji nastajao je u pravnom vakuumu jer taj sektor nije bio uređen posebnim zakonom, već je funkcionisao u preseku preko deset zakona koji su se na njega primenjivali.⁶ To je za posledicu imalo da je sektor privatne bezbednosti rastao uz brojne anomalije, poput na primer slabe ili odsutne obuke za radnike obezbeđenja, nepostojanja ovlašćenja, niske cene rada, rasprostranjenog rada na crno i sl, posledica čega je odsustvo profesije privatne bezbednosti, odnosno nizak kvalitet pruženih usluga. Zakon o privatnom obezbeđenju je konačno usvojen 2013. godine i njime su propisani uslovi koje PBK, kao i njihovi radnici treba da ispune kako bi mogli legalno da rade.⁷ Između ostalog, predviđene su obavezne stručne obuke, kao i izdavanje dozvola za rad (tzv. licence) firmama i radnicima obezbeđenja. Zakonom su, takođe, regulisana ovlašćenja radnika privatnog obezbeđenja, kao i nadzora nad njima i firmama u kojima rade.⁸

Stručna javnost je očekivala da će ubrzo po usvajanju Zakona doći do otklanjanja pomenutih problema i do profesionalizacije sektora. Do toga međutim nije došlo, što je posledica pre svega neadekvatnih normativnih rešenja koji su postali jasni tokom primene regulative, te slabe kontrole i nadzora, a što je sve uticalo na opstajanja loše prakse u ovom sektoru. Tako i danas imamo nizak kvalitet usluga privatnog obezbeđenja, koji pak utiče na loš imidž PBK u javnosti i dovodi do (nasilnih) incidenata između firmi za obezbeđenje i građana u kojima je vidno nepoznavanje osnovnih stvari o ovom poslu na obe strane. Ovim tekstom zato želimo da ukratko objasnimo najspornije tačke u sektoru privatne bezbednosti te da ponudimo rešenja za njihovo unapređenje. U fokusu pažnje nam je fizičko obezbeđenje jer je ono najbrojnije i najvidljivije u Srbiji, i sa njim je bilo najviše spornih situacija u javnosti.⁹ Kako je procena da preko polovine ugovora sa PBK sklapaju državne

1 Više o privatizaciji bezbednosti videti u: Pilbeam, Bruce. 2020. "The rise of private military and security companies." In *International Security Studies*, eds. Peter Hough, Andrew Moran, Bruce Pilbeam and Wendy Stokes. London: Routledge.

2 Davitti, Daria. 2019. "The rise of private military and security companies in European Union migration policies: Implications under the UNGPs." *Business and Human Rights Journal* 4(1):33-53.

3 DCAF. 2016. *Legislative Guidance Tool for States to Regulate Private Military and Security Companies*. Geneva: DCAF.

4 PKS. 2020. *Spisak pravnih lica za vršenje poslova privatnog obezbeđenja*. Beograd: PKS, Udruženje za privatno obezbeđenje.

5 PKS. 2020. *Bilten Udruženja za privatno obezbeđenje i ostale uslužne delatnosti IV kvartal*. Beograd: Privredna komora Srbije.

6 Neki od važnijih su, na primer, bili Zakon o radu, Zakon o preduzećima i Zakon o oružju i municiji. Više o tome videti u: Stojanović, Sonja ur. 2008. *Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji—prijatelj ili pretnja?* Beograd: Centar za civilno-vojne odnose.

7 Zakon o privatnom obezbeđenju, "Sl. glasnik RS", br. 104/2013, 42/2015 i 87/2018.

8 Više o tome kako je Zakon uredio privatni sektor bezbednosti videti u: Petrović, Predrag i Marko Milošević. 2015. *Novi-stari izazovi privatnog sektora bezbednosti u Srbiji*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku.

9 Privatni sektor bezbednosti je znatno širi i raznovrsniji od fizičkog obezbeđenja i obuhvata tehničko obezbeđenje sa kojim se najčešće i kombinuje, ali uključuje i privatne firme koje pružaju raznovrsne vojne usluge (npr. borbene, logističke, obuku) kao i privatne obaveštajne kompanije i detektive. Više o tome videti u: Petrović, Predrag. 2011. *Privatizacija bezbednosti u slabim državama: slučaj Srbija*. Beograd: Čigoja štampa, str. 41-63.

i javne institucije te da se tim ugovorima angažuje većinu fizičkog obezbeđenja iz sektora privatne bezbednosti,¹⁰ naš predmet rada dodatno sužavamo na fizičko obezbeđenje u javnim službama i ustanovama.

2 — Poslovi privatnog obezbeđenja nedovoljno jasno određeni

Prema Zakonu, privatno obezbeđenje obuhvata vršenje poslova zaštite lica, imovine i poslovanja fizičkom i tehničkom zaštitom, 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. U poslove privatnog obezbeđenja pak ne spadaju policijski i drugi poslovi bezbednosti koji su u isključivoj nadležnosti organa državne uprave, te shodno tome PBK ne mogu vršiti poslove zaštite lica i imovine koji su u isključivoj nadležnosti državnih organa i primenjivati operativne metode i sredstva, odnosno operativno-tehnička sredstva i metode koje ti organi primenjuju na osnovu posebnih propisa. Zakon međutim ne razrađuje dalje koji su to poslovi bezbednosti u isključivoj nadležnosti državnih organa, što je dovelo do brojnih spornih situacija u kojima se javnost i mediji pitali da li PBK treba da obezbeđuje na primer zgradu MUP-a ili centre za azil.¹¹

3 — Procena rizika – važan dokument, ali u praksi postoji forme radi

PBK pruža usluge klijentima na osnovu pisanog ugovora koje sklapa sa njima, kao i akta o proceni rizika¹² na kome se zasniva plan obezbeđenja. Problem je ovde što Zakon šturo određuje procenu rizika kao "analiza i ocena rizika u zaštiti lica, imovine i poslovanja" iako je to zapravo najvažniji dokument jer obim, kvalitet, način i trajanje obezbeđenja zavisi upravo od ove aktivnosti zasnovane na prikupljenim podacima i iskustvu onog koji taj dokument sačinjava.¹³ Dokument bi trebalo da odgovori na pitanja koje se vrednosti štite, kojim su rizicima i pretinjama one izložene¹⁴, koja je verovatnoća i učestalost njihovog dešavanja, kao i koje posledice one mogu izazvati po šticiene vrednosti, te kako rizike i negativne posledice umanjiti. Dobro urađena procena rizika omogućava da se utvrde specifičnosti predmeta zaštite te da se i obezbeđenje njima prilagodi. Na primer, u studentskim domovima su verovatniji rizici od narušavanja javnog reda i nego od teških krađa što bi bio slučaj prostorima gde se skladišti roba. Otud privatno obezbeđenje u studentskim domovima treba da dobro poznaje načine rešavanja

¹⁰ Petrović, Predrag i Marko Milošević. 2015. Novi-stari izazovi privatnog sektora bezbednosti u Srbiji. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, str.29-32 i MONDO. 2019. "JEDAN od najtežih poslova - MIZERNO plaćen: Zašto je to tako..." 18. novembar. Beograd: MONDO.

¹¹ Za angažovanje PBK da obezbeđuje zgradu MUP-a videti, na primer: Dimitrijević, Boško. 2020. "Privatno obezbeđenje čuva MUP Srbije", 7. februar. Beograd: Video dokaz. https://youtu.be/Qm_OoASnXsl. Uredba o određivanju poslova bezbednosne zaštite određenih lica i objekata propisuje u članu 3. da poslove bezbednosne zaštite ministarstava, uključujući tu i fizičku zaštitu, vrše državni organi. Uredba o određivanju poslova bezbednosne zaštite određenih lica i objekata, „Sl. glasnik RS“, br. 72/2010-4, 64/2013-3.

¹² Procena rizika nije neophodna za ako se pružaju usluge korisnicima radi zaštite lica, zaštite objekata za stanovanje, zaštite javnih skupova na kojima redarsku službu obavljaju samo redari angažovani od organizatora okupljanja, kao i zaštite mikro pravnih lica i preduzetnika. Član 20, stav 6. Zakona o privatnom obezbeđenju.

¹³ Stajić, Ljubomir i Goran Mandić. 2014. "Neke kontroverze zakona o privatnom obezbeđenju." Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu 48:131-150, str. 137.

¹⁴ Najčešće se rizici grupišu u: tehničko-tehnološke (požari, strujni udari, trovanja), prirodni (poplave, požari, zemljotresi, vetar), zdravstvene (bolesti i povrede), društveno-socijalne (kriminal, nasilje, narkomanija, alkoholizam, narušavanje javnog reda i mira), i terorističke (napadi oružjem, podmetanja bombi, požari, trovanje).

konfliktnih situacija, te neće biti naoružano što nije slučaj za radnike koji obezbeđuju magacine sa robom. U praksi, međutim, u velikom broju slučajeva, procena rizika se svodi na ispunjenje forme.

Jedan od razloga za ovakvu praksu je i to što Zakonom nije jasno određeno ko snosi troškove izrade ovog dokumenta – PBK ili klijent, ali je propisano da će PBK biti novčano kažnjena ukoliko sklopi ugovor o usluzi obezbeđenja bez procene rizika. A cena procene rizika nije mala jer se radi obično kroz 11 obaveznih oblasti te može koštati od 50.000 do 100.000 dinara za manje klijente, do nekoliko miliona za klijente sa velikim brojem objekata.¹⁵ Sistem javnih nabavki usluga privatnog obezbeđenja od strane državnih klijenata, gde je najčešće glavni kriterijum za izbor najbolje ponude najniža cena, utiče na to da se procena rizika svede na tipski dokument te onda ni usluge obezbeđenja nisu prilagođene specifičnim potrebama klijenata a što sve na kraju utiče na nizak kvalitet usluga obezbeđenja i posledično izbijanje incidenata.

4 — Ovlašćenja privatnog obezbeđenja

Usvajanjem Zakona o privatnom obezbeđenju, službenici obezbeđenja su dobili pravo da tokom obavljanja svog posla primenjuju ovlašćenja uključujući i određena sredstva prinude.¹⁶ Tako je radnik privatnog obezbeđenja ovlašćen da:

- izda upozorenje i/ili naređenje licu te zabrani licu ulazak i boravak u šticeenom objektu;
- proveriti identitet lica;
- zaustavi i pregleda lice, predmete ili prevozno sredstvo;
- privremeno oduzme predmete;
- privremeno zadrži lice.

Službenik obezbeđenja ima pravo primene sledećih sredstva prinude:

- sredstva za vezivanje;
- fizičku snagu;
- gasni sprej;
- posebno dresirane pse;
- vatreno oružje.

Detaljnija upotreba ovlašćenja privatnog obezbeđenja regulisana je posebnim Pravilnikom¹⁷ koje je izdao MUP. Zakon i Pravilnik sadrže niz odredbi čiji je cilj da primena mera bude nužna i srazmerna, te da se izbegnu moguće zloupotrebe ovlašćenja privatnog obezbeđenja. Tako, Zakon nalaže da primena gore navedenih mera mora biti srazmerna zakonitom cilju njihove upotrebe i izvršena na način kojim se ne vređa dostojanstvo, ugled, čast ili drugo zagarantovano ljudsko pravo. Prilikom primene mera niko ne sme biti podvrgnut mučenju, nečovječnom ili ponižavajućem postupanju. Ako je u odnosu na okolnosti dozvoljeno primeniti više mera, službenik obezbeđenja dužan je da primeni najpre onu koja najmanje šteti. U slučaju da radnik obezbeđenja proceni da ovlašćenje ne može da primeni na bezbedan način, on o tome, bez odlaganja obaveštava kontrolni centar, koji evidentira sve takve situacije.

Najspornije mere su svakako one koja mogu najviše da povrede ljudska prava, a to su sredstva prinude kao i privremeno zadržavanje i oduzimanje predmeta. Radnik privatnog obezbeđenja će privremeno zadržati lice zatečeno u vršenju krivičnog dela koje se goni po službenoj dužnosti, kao i dela sa elementima nasilja. Lice se može zadržati samo do dolaska pripadnika MUP-a, i za to vreme mora mu se obezbediti humani tretman. Sre-

15 MONDO. 2019. "JEDAN od najtežih poslova - MIZERNO plaćen: Zašto je to tako..." 18. novembar. Beograd: MONDO.

16 Ovlašćenja službenika obezbeđenja regulisana su u Glavi V Zakona o privatnom obezbeđenju.

17 Pravilnik o načinu primene ovlašćenja službenika obezbeđenja "Sl. glasnik RS", br. 59/2019.

dstva za vezivanje službenik obezbeđenja koristi u cilju sprečavanja bekstva lica, kao i kako bi sprečio da ono povredi sebe ili druge. Obezbeđenje može privremeno da oduzme predmete od lica, a posebno ukoliko se radi o predmetima koja su proistekla iz izvršenja krivičnog dela, ili predmeta kojima lice može da povredi sebe ili druge. U tom slučaju neophodno je da službenik obezbeđenja izda potvrdu o privremeno oduzetim predmetima.

Fizičku snagu službenik obezbeđenja može upotrebiti samo ako primenom blažih mera ne može da odbije istovremeni neskrivljeni protivpravni napad kojim se ugrožava njegov život i telo ili život i telo lica koje obezbeđuje, kao i napad usmeren na uništenje, oštećenje ili otuđenje imovine koju obezbeđuje. Ovu meru privatno obezbeđenje može upotrebiti radi savladavanja aktivnog ili pasivnog otpora lica kome je zabranjen ulazak ili boravak u šticienom objektu ili koje se privremeno zadržava, kao i radi sprečavanja samopovređivanja lica.

Zakon određuje napad kao svaku radnju preduzetu da se napadnuti povredi ili liši života, da se nasilno uđe u šticieni prostor ili da se službenik obezbeđenja omete ili spreči u obavljanju poslova obezbeđenja. Otpor je definisan kao suprotstavljanje merama i radnjama radnika obezbeđenja zauzimanjem klečećeg, sedećeg, ležećeg ili sličnog položaja – pasivni otpor, odnosno zaklanjanjem ili držanjem za lice ili predmete, otimanjem, stavljanjem u izgled da će se lice napasti - aktivni otpor. Upotreba fizičke mora prestati čim prestane napad ili otpor lica prema kome je ova mera upotrebljena. Pod upotrebom fizičke snage ne smatraju se postupci na telu drugog lica koji omalovažavaju lice ili vređaju ljudsko dostojanstvo i lični integritet lica. Gasni sprej službenik obezbeđenja može upotrebiti, kada je upotreba fizičke snage bila neuspešna.

Upotreba vatrenog oružja je veoma ograničena već samom činjenicom da je Zakon propisao da se poslovi fizičkog obezbeđenja sa oružjem mogu obavljati samo radi zaštite određenih objekata.¹⁸ Prilikom obezbeđenja tih objekata službenik obezbeđenja može da upotrebi vatreno oružje samo u slučaju nužne odbrane i krajnje nužde. Posebno dresirane pse privatno obezbeđenje može da koristi za vršenje obezbeđenja objekata, sprečavanje otpora ili odbijanje napada na službenika obezbeđenja i druga lica unutar šticienog prostora, ali samo u slučaju kada je dozvoljena upotreba vatrenog oružja.

Radnik obezbeđenja je dužan je da pruži prvu pomoć osobi koja je povređena upotrebom sredstava prinude te da odmah obavesti lekarsku službu. O upotrebi sredstava prinude, radnik obezbeđenja odmah obavestava nadležnu policijsku upravu, te sačinjava izveštaj o tome koji u roku od 12 sati dostavlja odgovornom licu u firmi u kojoj radi a odgovorno lice je dužno da policijskoj upravi dostavi izveštaj sa mišljenjem o opravdanosti upotrebe sredstava prinude u roku od 48 sati.

Važno zakonsko ograničenje u pogledu primene sredstva prinude je da ona ne mogu da se upotrebljavaju prema osobama mlađim od 14 godina, očigledno bolesnim i iznemoglim licima, teškim invalidima i trudnicama, osim ako neko od tih lica vatrenim oružjem, oruđem ili drugim opasnim predmetom ugrožava život lica. Međutim, problem koji se javlja u praksi je taj što radnici obezbeđenja teško mogu da procene u spornim situacijama koje zahtevaju brzo reagovanje da li neki maloletnik ima, na primer 13 ili 15 godina. Ili, ko je očigledno bolesno ili iznemoglo lice. To je sve dovodilo do nasilnih incidenata između privatnog obezbeđenja i ove kategorije osoba.¹⁹

Na osnovu rečenog, možemo da zaključimo da je nezakonita upotreba palica, primena prekomerne fizičke snage i udaranje osoba u cilju disciplinovanja, i to prema posebno osetljivim kategorijama lica (maloletnicima npr.), kao što je to na primer bio slučaj u Centru za azil Bogovađa. Taj i slični incidenti ukazuju zapravo da je potrebno poboljšati osnovnu obuku službenika obezbeđenja ali uvesti dodatne obuke koje bi uvažile specifičnosti objekata i kategorija osoba koje su predmet zaštite.

¹⁸ To su: obavezno obezbeđeni objekti (objekti od strateškog značaja za Srbiju i njene građane); banke i druge finansijske organizacije a koje posluju sa novcem i dragocenostima; objekata u kojima se skladišti oružje, eksplozivni, radioaktivni, zapaljivi i otrovni materijal; objekata u kojima se čuva i skladišti roba.

¹⁹ Videti na primer: Đurić, Maja. 2018. "Incident u selu Rakita, sukob privatnog obezbeđenja i meštana." N1. Beograd: Adria News. i N1. 2020. "Stefanović: Privatno obezbeđenje tuklo decu migrante u Bogovađi." Beograd. <https://youtu.be/BRHbfdvjZLs>

5 — Uslovi za zakonitu primenu ovlašćenja

Pored posebnih uslova specifičnih za svaku prethodno navedenu meru, za zakonitu primenu ovlašćenja privatnog obezbeđenja neophodno je da budu ispunjeni i opšti uslovi. Najpre, službenici privatnog obezbeđenja treba da poseduju važeću licencu kao i legitimaciju koja mora biti vidno istaknuta na prednjoj strani uniforme. Legitimaciju izdaje MUP na zahtev firme za privatno obezbeđenje u kojoj službenik obezbeđenja radi i bez legitimacije on ne može da vrši poslove privatnog obezbeđenja niti da primenjuje ovlašćenja. Pored toga, SPO mora da nosi uniformu na kojoj je istaknut grb (logo, značka) firme za koju radi kao i natpis „obezbeđenje“ odnosno „security“.²⁰ U praksi se neretko, međutim, dešava da službenici obezbeđenja imaju nekompletnu uniformu ili, još važnije, da ne nose legitimacije.²¹

Privatno obezbeđenja može da primenjuje ovlašćenja u tzv. štićenom prostoru, odnosno u objektima i u zonama za koje su ugovorom angažovani (npr. zgrade pojedinih državnih institucija, škole) i javnih prostora (trgovi, parkovi, šetališta ili stadioni koja se u tom trenutku koriste kao mesta održavanja javnog skupa, manifestacije, koncerta, utakmice i slično).²² Za razliku od policijskih službenika, službenik privatnog obezbeđenja može da primenjuje ovlašćenja samo u radno vreme.²³

6 — Osnovna obuka ne garantuje kvalitet privatnog obezbeđenja

Za kvalitetno vršenje poslova privatnog obezbeđenja kao i za zakonitu primenu ovlašćenja, veoma je važna obuka službenika obezbeđenja. Usvajanjem Zakona o privatnom obezbeđenju ona je postala obavezni uslov za dobijanje licence. U Srbiji je usvojen „decentralizovan“ model obučavanja radnika privatnog obezbeđenja, jer je Zakon propisao da obuke za radnike privatnog obezbeđenja mogu da izvode sva pravna i fizička lica koja ispunjavaju materijalne, tehničke, stručne i kadrovske uslove za izvođenje obuka. MUP proverava ispunjenost rečenih uslova, te izdaje ovlašćenja za sprovođenje obuke trening centrima. To, međutim, ne znači da centri za obuku imaju autonomiju u obučavanju polaznika. Program i način sprovođenja obuke uredio je takođe MUP posebnim pravilnikom²⁴ koji propisuje da je za dobijanje licence radnika fizičkog obezbeđenja potrebno pohađati teorijsku i praktičnu nastavu od 90 časova. Da bi na kraju dobio potvrdu o obučeniosti, polaznik ne sme da propusti nijedan čas, odnosno ukoliko propusti čas on ga mora i nadoknaditi. MUP je uredio i način polaganja ispita²⁵ te je odredio i ispitna pitanja²⁶. Završni ispit se polaže pred ispitnom komisijom koju formira MUP.

20 Uniforme i legitimacije službenika obezbeđenja su bliže uređene podzakonskim aktima koje je sačinio MUP: Pravilnik o boji i sastavnim delovima uniforme službenika obezbeđenja, "Sl. glasnik RS", br.49/19 i Pravilnik o sadržini, izgledu i načinu upotrebe legitimacije službenika privatnog obezbeđenja, "Sl. glasnik RS", br. 3/16, 30 i 25/19.

21 Poslove obezbeđenja službenici mogu obavljati i bez uniforme (u civilnom odelu) i vidno istaknute legitimacije samo u kada rade obezbeđenje lica. Ali je službenik obezbeđenja i tada dužan da pokaže legitimaciju na zahtev građana odnosno prilikom primene ovlašćenja.

22 Izuzetak od ovog pravila je samo kada službenici obezbeđuju lice te je onda štićeni prostor praktično trasa kretanja.

23 O praktičnim aspektima primene ovlašćenja službenika obezbeđenja videti u: Anđelković, Slobodan. 2020. Vodič kroz ovlašćenja privatnog obezbeđenja. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku.

24 Pravilnik o programima i načinu sprovođenja obuke za vršenje poslova privatnog obezbeđenja, "Sl. glasnik RS", br. 15/19.

25 Pravilnik o stručnom ispitu za vršenje poslova privatnog obezbeđenja i redarske službe, "Sl. glasnik RS", br. 74/19.

26 Fond ispitnih pitanja po programu obuke za vršenje poslova fizičko-tehničke zaštite, MUP, <http://bit.ly/ispitnapitanjaPBK>

Ovaj pristup je doprineo ka formalnoj standardizaciji osnovne obuke službenika obezbeđenja, što je vidno i iz priručnika različitih trening centara koji su gotovo isti po strukturi i sadržini.²⁷ Problem je ovde međutim što je sam program obuke preobiman, veoma intenzivan i nedovoljno okrenut ka praksi, što za posledicu ima da osnovna obuka nije dovela do povećanja i ujednačavanja kvaliteta privatnog obezbeđenja. Program sadrži dosta tema koje nisu važne za službenike obezbeđenja²⁸, te nasuprot činjenici da u programu dominira praktična nastava²⁹ i ona se prema oceni polaznika svodi na teoretisanje. Čak su i časovi tehnika samoodbrane i pružanje prve pomoći uglavnom svedeni na teoriju.³⁰

Glavni naglasak na obukama predavači stavljaju na ovlašćenja koja radnici obezbeđenja imaju, te svaki polaznik mora da ih zna kada ih predavač (najčešće nasumično) pita. Stavljanje akcenta na ovlašćenja je svakako dobro, ali kao i sa bilo kojim učenjem napamet, izostaje razumevanje onoga što se uči. Radnici obezbeđenja tokom nastave ne uče kako i kada primenjuju koje od ovlašćenja. Nedostaju primeri iz prakse, kao i brojne moguće sporne situacije i „sive zone“ koje postoje ili mogu nastati u praksi.³¹ Kao što smo već pomenuli, nije isto obezbeđivati magacin ili centar za azil u kojem su pri tom smešteni maloletnici. O svim tim specifičnostima i mogućim spornim situacijama prilikom primene ovlašćenja ima malo prostora za učenje na ovim obukama.

Dodatne obuke postoje, ali su uglavnom vezane za privatne klijente privatnog obezbeđenja koji zahtevaju i dodatni kvalitet ili neka posebna znanja i kompetencije od službenika obezbeđenja koje klijent smatra da su bitna. Prema rečima radnika privatnog obezbeđenja, razlika u znanju i sposobnostima službenika obezbeđenja koji rade kod zahtevnih klijenata (po pravilu privatnih), i ostalih je vidna i na samoj obuci. „Bili su momci koji su radili u jednom kazinu. Oni su daleko odskakali od drugih polaznika u svakom smislu. Fizički su spremniji ali i mnogo bolje poznaju primenu ovlašćenja u praksi“.³²

Slabim dometima osnovne obuke doprinosi i opšte loše stanje u privatnom sektoru bezbednosti. Veliki broj službenika obezbeđenja su starije osobe, čak i penzioneri koji su pri tom i jako loše plaćeni.³³ Takvo stanje u sektoru ne privlači mlađi kadar koji je i najspremniji za usavršavanje i učenje. Zato i postoji manjak kadra, a primetan je i trend smanjenja broj trening centara. Tako je do sredine 2016. godine MUP ovlastio 91 centar za obuku,³⁴ da bi ih danas bilo gotovo upola manje (50).³⁵

Kvalitet osnovne obuke radnika obezbeđenja se svakako može unaprediti reformom programa obuke stavljanjem naglaska na raznovrsne praktične aspekte rada, kao i na sporne situacije u primeni ovlašćenja koje tom prilikom mogu nastati. Dobrog i lošeg iskustva u ovom sektoru ne manjka, ali ga je potrebno sakupiti i sistematizovati na jednom mestu, te integrisati u obuku.

Pored toga, kvalitet usluge privatnog obezbeđenja, kao i njeno prilagođavanje stvarnim i specifičnim potrebama klijenata moguće je unaprediti i kroz javne nabavke ovih usluga.

27 Videti na primer: Jovanović, Dragiša. 2014. Osnovna stručna obuka službenika obezbeđenja - priručnik. Beograd: Privredna komora Srbije i Jan-ković, Saša i Lazar Miladinović. 2016. Priručnik za stručnu obuku službenika obezbeđenja. Niš: Securitas.

28 Na primer, jedan polaznik je ovako to opisao: „Ne znam zašto moram da učim koje uslove moraju da ispune pravna lica ako žele da se bave poslovima obezbeđenja i koje sve šifre delatnosti u ovoj oblasti postoje. Ja sam radnik, a ne poslodavac.“ Navedeno prema: Petrović, Predrag. 2016. Anatomija propalog licenciranja privatnog obezbeđenja. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, str. 6.

29 Programom je predviđeno 65 časova vežbi i 25 časova predavanja.

30 Petrović, Predrag. 2016. Anatomija propalog licenciranja privatnog obezbeđenja. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, str. 6. Slični su nalazi i drugih empirijskih istraživanja: Stanković, Dušan. 2019. "Proces licenciranja službenika privatnog obezbeđenja u Republici Srbiji." Bezbednost 61(2):176-195.

31 Petrović, Predrag. 2016. Anatomija propalog licenciranja privatnog obezbeđenja. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku.

32 Intervju sa radnikom privatnog obezbeđenja, 12. maj 2021.

33 Više o tome videti u: Petrović, Predrag and Marko Milošević. 2015. Novi-stari izazovi privatnog sektora bezbednosti u Srbiji. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Milosavljević, Milica. 2019. "Briga o bezbednosti najmanje plaćena." 16. avgust. Beograd: SecuritySEE.com.

34 Petrović, Predrag. 2016. Anatomija propalog licenciranja privatnog obezbeđenja. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, str. 4.

35 Centri za obuku, MUP, mart 2021. <https://bit.ly/centrizaobukuPBK>

7 — Niska cena rada urušava kvalitet privatnog obezbeđenja

Državni organi usluge privatnog obezbeđenja nabavljaju putem javnih nabavki gde u većini slučajeva najniže ponuđena cena predstavlja kriterijum za izbor najpovoljnije ponude. Problem je ovde što se su u velikom broju slučajeva cene toliko niske da sa njima PBK ne može da pokrije ni osnovne dažbine državi (porezi i doprinosi) a kamoli ostvariti neki profit, odnosno radi se o nerealno niskim cenama.³⁶ Dodatne obuke za radnike kojim bi se odgovorilo na specifične potrebe klijenta su ovde neisplative. Posledice opisanog su ispod prosečna zarada radnika obezbeđenja i njihova loša motivisanost za rad, odnosno nizak kvalitet usluga obezbeđenja.³⁷ Udruženje za privatno obezbeđenje (UPO) već deceniju ukazuje na problem nerealno niskih cena primenu kvalitativnih kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude prilikom nabavke usluga privatnog obezbeđenja, što je i trend u evropskim državama.³⁸

Primena kvalitativnih kriterijuma bi omogućila da naručilac usluga privatnog obezbeđenja zahteva, na primer, da službenici obezbeđenja imaju posebne veštine i znanja koja su neophodna za valjano obavljanje specifičnih poslova. Jer, nije isto obezbeđivati magacin, firmu ili pak studentski dom ili centar za azil u kome se nalaze smešteni maloletnici. Pored toga, u nabavku usluge obezbeđenja moglo bi lakše da se predvidi akt o procena rizika koji ne bi bio više formalni birokratski dokument. Konačno, naručilac bi mogao da traži i dokumentaciju koja pokazuje da su radnici obezbeđenja dobro plaćeni.³⁹ To zato jer se i danas dešava da firme za privatno obezbeđenje ugovore cenu radnog sata od na primer 420 dinara a radnicima isplaćuju 190 dinara. Naravno, neophodno je i da MUP, inspekcija rada i poreska policija kontrolišu firme za privatno obezbeđenje. Ne treba zaboraviti i da klijenti bez obzira što su u javnom ili državnom vlasništvu mogu i treba da kontrolišu kako PBK isporučuju ugovorene obaveze.

Novi Zakon o javnim nabavkama koji je stupio na snagu sredinom 2020. godine omogućava primenu kvalitativnih kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude upotrebom „konkurentnog dijaloga“ kao postupka javne nabavke.⁴⁰ Ali, do promene u praksi nabavke fizičkog obezbeđenja nije došlo jer, osnovano je pretpostaviti, Zakon nigde eksplicitno ne propisuje da se ove usluge mogu nabavljati primenom ovog postupka. Upravo zbog toga se UPO zalaže za promene Zakona u ovom smeru.⁴¹

36 Nadaleko je širok primer da je Poreska uprava nabavila privatno obezbeđenje po ceni iz koje nije moguće naplatiti porez. Petrović, Predrag i Marko Milošević. 2015. Novi-stari izazovi privatnog sektora bezbednosti u Srbiji. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, str. 30.

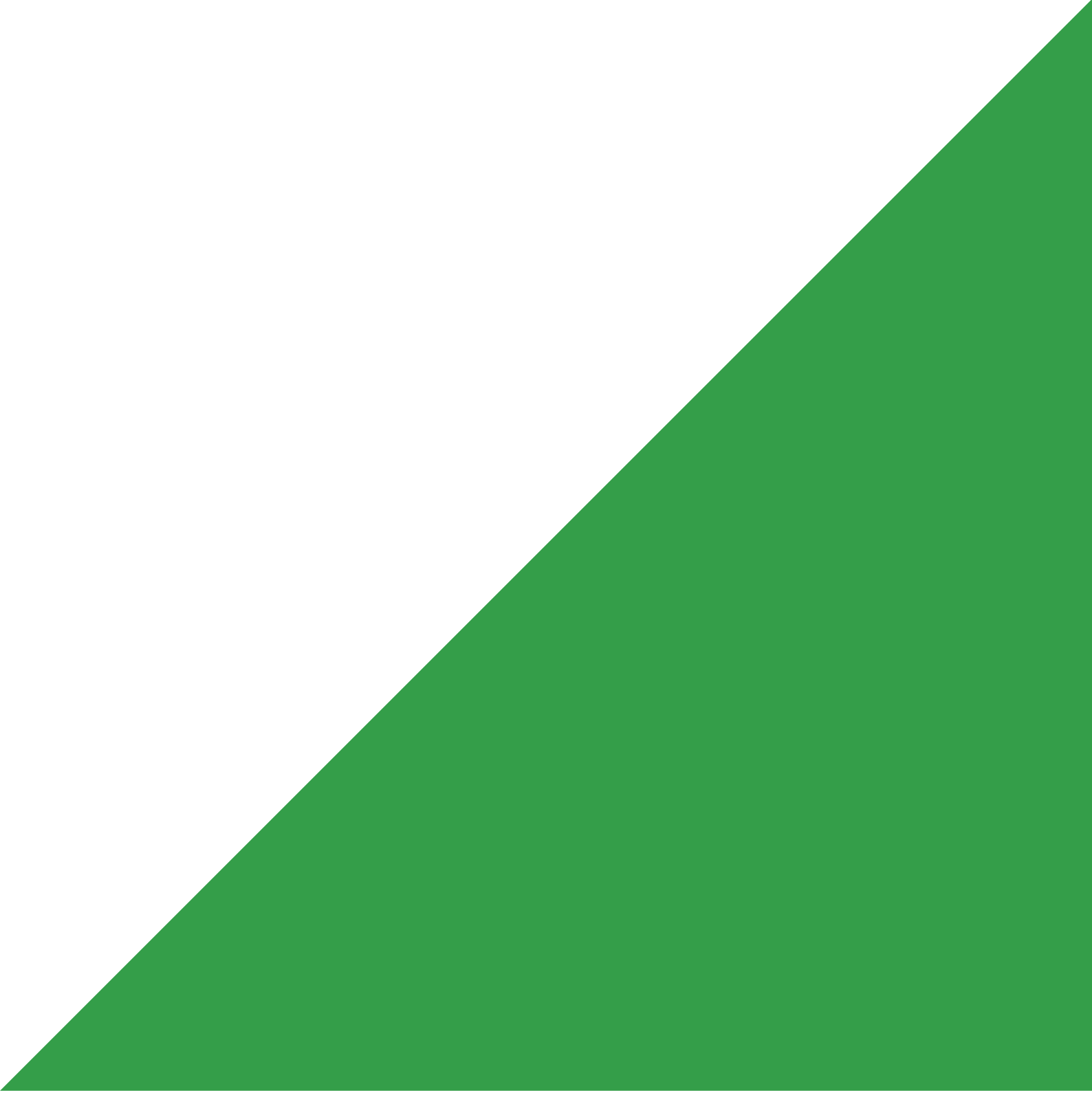
37 Zarada radnika privatnog obezbeđenja je daleko ispod republičkog proseka i jedna je od najnižih zarada u sektoru uslužnih delatnosti. PKS. 2020. Bilten Udruženja za privatno obezbeđenje i ostale uslužne delatnosti IV kvartal. Beograd: Privredna komora Srbije, str. 14.

38 PKS. 2021. Analiza granice neuobičajeno niske cene usluga fizičke zaštite objekata, 10. februar. Beograd: Udruženje za privatno obezbeđenje i ostale uslužne delatnosti Privredne komore Srbije.

39 Primena kvalitativnih kriterijuma za izbor usluga privatnog obezbeđenja je složenija u odnosu na kriterijum najniže ponuđene cene, te je zbog tog Konfederacija službi privatnog obezbeđenja sačinila priručnik koji je dostupan na više jezika uključujući i Hrvatski. CoESS. 2021. Nabava kvalitetnih usluga privatne zaštite. Brussels: Confederation of European Security Services, str. 25-54.

40 Članovi 55 i 57 Zakona o javnim nabavkama, "Sl. glasnik RS", br. 91/2019.

41 PKS. 2021. Analiza granice neuobičajeno niske cene usluga fizičke zaštite objekata, 10. februar. Beograd: Udruženje za privatno obezbeđenje i ostale uslužne delatnosti Privredne komore Srbije, str. 3.



Privatni sektor bezbednosti danas predstavlja sastavni deo sistema bezbednosti ogromne većine država u svetu. Ukoliko je valjano regulisan i upravljani, on u značajnoj meri može rasteretiti državne institucije bezbednosti te im omogućiti da se fokusiraju na njihove glavne zadatke što za ishod može imati uštedu resursa i veću sigurnost građana. Usvajajući Zakon o privatnom obezbeđenju 2013. godine a potom i prateća podzakonska akta, Srbija je učinila značajan iskorak u uređenju privatnog sektora bezbednosti koji je nastajao u svojevrsnom pravnom vakuumu nakon sloma socijalističkog poretka. Međutim, opstajanje brojnih problema svojstvenih za period pre usvajanja Zakona ukazuje da je neophodno učiniti promene u normativnoj regulativi, ali i u odnosu države prema privatnom sektoru bezbednosti kako bi on mogao u da dovede racionalnije upotrebe resursa u oblasti bezbednosti i povećanja sigurnosti građana. U tom cilju, a na osnovu predočene analize predlažemo sledeće preporuke za unapređenje stanja u privatnoj bezbednosti:

- Jasno odrediti poslove koji su u isključivoj nadležnosti državnih organa, čije se obavljanje ne može prepustiti privatnim firmama koje pružaju bezbednosne usluge.
- Urediti metodologiju izrade procene rizika, te odrediti ko snosi troškove izrade ovog dokumenta.
- Unaprediti obuku za službenike obezbeđenja tako da se smanji obim nastave, te da se akcent stavi na praktične aspekte primene ovlašćenja privatnog obezbeđenja, kao i na sporne situacije koje su se dešavale u praksi.
- Sačiniti priručnik za službenike obezbeđenja u kojim bi bili sadržani praktični aspekti primene ovlašćenja službenika obezbeđenja, kao i sporne situacije u kojima se službenici mogu naći.
- Privatno obezbeđenje treba da prolaze i posebne obuke koje bi ih bolje pripremio za valjano obavljanje poslova u specifičnim objektima i situacijama, kao što su to na primer studentski domovi, centri za azil i sl.
- Unaprediti sistem javnih nabavki tako što bi se onemogućilo da na tenderima pobeđuju ponuđači sa nerealno niskim cenama, te omogućiti primenu kvalitativnih kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude usluge privatnog obezbeđenja, kojim bi bile uvažene specifične potrebe korisnika usluga privatnog obezbeđenja.
- Utvrditi granicu neuobičajeno niske cene radnog sata privatnog obezbeđenja.
- Ojačati kontrolu nad privatnim obezbeđenjem, jačanjem kontrole od strane inspeksijskih organa kao i MUP-a.
- Javne službe i ustanove koje nabavljaju usluge privatnog obezbeđenja treba da kontrolišu izvršenje ugovorenih usluga.
- Bolje upoznati javnost sa ulogom PBK u sistemu bezbednosti, kao i sa njihovim nadležnostima i ovlašćenjima.

Korišćeni izvori

IZVORI

- Andelković, Slobodan. 2020. Vodič kroz ovlašćenja privatnog obezbeđenja. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku.
- CoESS. 2021. Nabava kvalitetnih usluga privatne zaštite. Brussels: Confederation of European Security Services.
- Davitti, Daria. 2019. "The rise of private military and security companies in European Union migration policies: Implications under the UNGPs." *Business and Human Rights Journal* 4(1):33-53.
- DCAF. 2016. Legislative Guidance Tool for States to Regulate Private Military and Security Companies. Geneva: DCAF.
- Dimitrijević, Boško. 2020. "Privatno obezbeđenje čuva MUP Srbije", 7. februar. Beograd: Video dokaz.
- Đurić, Maja. 2018. "Incident u selu Rakita, sukob privatnog obezbeđenja i meštana." 25. decembar. N1. Beograd: Adria News.
- Janković, Saša i Lazar Miladinović. 2016. Priručnik za stručnu obuku službenika obezbeđenja. Niš: Securitas.
- Jovanović, Dragiša. 2014. "Ista komisija, dvostruki aršini." *Svet bezbednosti* 3(2014).
- Jovanović, Dragiša. 2014. Osnovna stručna obuka službenika obezbeđenja - priručnik. Beograd: Privredna komora Srbije.
- KA. 2015. Priručnik za polaganje stručnog ispita. Beograd: Centar za obuku-Kriminološka akademija.
- Milosavljević, Milica. 2019. "Briga o bezbednosti najmanje plaćena." 16. avgust. *SecuritySEE*. Beograd: SecuritySEE.com.
- MONDO. 2019. "JEDAN od najtežih poslova - MIZERNO plaćen: Zašto je to tako..." *MONDO*, 18. novembar. Beograd: MONDO.
- Petrović, Predrag i Marko Milošević. 2015. Novi-stari izazovi privatnog sektora bezbednosti u Srbiji. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku.
- Petrović, Predrag. 2011. Privatizacija bezbednosti u slabim državama: slučaj Srbija. Beograd: Čigoja štampa.
- Petrović, Predrag. 2016. Anatomija propalog licenciranja privatnog obezbeđenja. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku.
- Pilbeam, Bruce. 2020. "The rise of private military and security companies." In *International Security Studies*, eds. Peter Hough, Andrew Moran, Bruce Pilbeam and Wendy Stokes. London: Routledge.
- PKS. 2020. Bilten Udruženja za privatno obezbeđenje i ostale uslužne delatnosti IV kvartal. Beograd: Privredna komora Srbije.
- PKS. 2020. Spisak pravnih lica za vršenje poslova privatnog obezbeđenja. Beograd: PKS, Udruženje za privatno obezbeđenje.
- PKS. 2021. Analiza granice neuobičajeno niske cene usluga fizičke zaštite objekata, 10. februar. Beograd: Udruženje za privatno obezbeđenje i ostale uslužne delatnosti Privredne komore Srbije.
- Stajić, Ljubomir i Goran Mandić. 2014. "Neke kontroverze zakona o privatnom obezbeđenju." *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 48:131-150.
- Stanković, Dušan. 2019. "Proces licenciranja službenika privatnog obezbeđenja u Republici Srbiji." *Bezbednost* 61(2):176-195.
- Stojanović, Sonja ur. 2008. Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji-prijatelj ili pretnja? . Beograd: Centar za civilno-vojne odnose.

PRAVNA DOKUMENTA

- Zakon o privatnom obezbeđenju, "Sl. glasnik RS", br. 104/2013, 42/2015 i 87/2018.
- Zakon o javnim nabavkama, "Sl. glasnik RS", br. 91/2019.
- Pravilnik o načinu primene ovlašćenja službenika obezbeđenja, "Sl. glasnik RS", broj 59/19.
- Pravilnik o bližim uslovima za izdavanje ovlašćenja za sprovođenje obuke za vršenje poslova privatnog obezbeđenja i redarske službe, "Sl. glasnik RS", br. 15/19.
- Pravilnik o programima i načinu sprovođenja obuke za vršenje poslova privatnog obezbeđenja, "Sl. glasnik RS", br. 15/19.
- Pravilnik o boji i sastavnim delovima uniforme službenika obezbeđenja, "Sl. glasnik RS", broj 49/19.
- Pravilnik o sadržini, izgledu i načinu upotrebe legitimacije službenika privatnog obezbeđenja, "Sl. glasnik RS", br.3/16 i 30/19.
- Pravilnik o stručnom ispitu za vršenje poslova privatnog obezbeđenja i redarske službe, "Službeni glasnik RS", br. 74/19.



