

PRIVATNA BEZBEDNOST - POTENCIJALNA PRETNJA PO BEZBEDNOST GRAĐANA?

Komentari na Nacrt zakona o privatnom obezbeđenju i Nacrt zakona o detektivskim delatnostima

Predrag Petrović, Marko Milošević i Jelena Unijat

Sažetak

Punih sedamnaest godina nakon ukidanja Zakona o društvenoj zamozaštiti, te deset godina nakon demokratske transformacije, kao i osam godina nakon neuspelog usvajanja Nacrta zakona o fizičko-tehničkom obezbeđivanju, država Srbija ima ponovo šansu da normativno uredi privatni sektor bezbednosti. Naime, stručni tim Ministarstva unutrašnjih poslova izradio je, u saradnji sa Udruženjem privatnog obezbeđenja pri Privrednoj komori Srbije, Nacrt zakona o privatnom obezbeđenju i Nacrt zakona o detektivskim poslovima. Rečene institucije su nacrt zakona učinile dostupnim javnosti krajem oktobra 2010. godine, a početkom novembra organizovanjem serije okruglih stolova počela je stručna javna rasprava, koja je završena sredinom novembra. Tekst koji sledi sadrži komentare koje su istraživači i saradnici BCBP dali na nacrt zakona o privatnom obezbeđenju i detektivima. Oni time hoće da doprinesu javnoj raspravi, te da pomognu u nastojanjima da se ova oblast uredi na najbolji mogući način i u skladu sa demokratskim principima i vrednostima. Takođe, ovim tekstom želimo široj javnosti da predstavimo glavna rešenja iz oba nacrt zakona, te tako premestimo raspravu iz usko stručnih krugova u širu javnost. U tekstu koji sledi ćemo analizirati glavne odredbe Nacrta za koje smatramo da neadekvatno regulišu oblast privatnog sektora bezbednosti, odnosno da nisu potpunosti u skladu sa demokratskim standardima i vrednostima upravljanja sektorom bezbednosti.

Uvod

Stručni tim Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) izradio je u saradnji sa Udruženjem privatnog obezbeđenja pri Privrednoj komori Srbije (UPO) Nacrt zakona o privatnom obezbeđenju i Nacrt zakona o detektivskim poslovima. Nacrtima zakona uređeni su rad pravnih i fizičkih lica koja su registrovana za poslove privatnog obezbeđenja i za detektivske poslove, uslovi za njihovo osnivanje, kao i način poslovanja i nadzora nad njihovim radom. Isprva su detektivski poslovi i poslovi privatnog obezbeđenja bili normativno uređeni jednim tekstom Nacrta zakona, da bi kasnije, iz javnosti nepoznatih razloga, oni bili razdvojeni u dva zasebna nacrt zakona. Kako je ovo razdvajanje obavljeno u velikoj žurbi, oba teksta Nacrta, a posebno onaj koji uređuje detektivske poslove, imaju niz pravnotehničkih nedostataka, kao što su, na primer, pozivanje na neodgovarajuće i/ili nepostojeće članove nacrt zakona.

Pored toga, MUP je nacрте zakona učinio dostupnim javnosti krajem oktobra 2010. godine, a početkom novembra 2010. godine u saradnji sa UPO organizovana je serija okruglih stolova, čime je bila otpočeta stručna javna rasprava, koja je završena sredinom novembra 2010. godine. Tako, punih sedamnaest godina nakon ukidanja Zakona o društvenoj samozaštiti¹, te deset godina nakon demokratske transformacije društva, kao i osam godina nakon pokušaja usvajanja Nacrta zakona o fizičko-tehničkom obezbeđivanju, država Srbija ima ponovo šansu da normativno uredi treću oružanu silu u Srbiji². Tekst koji sledi sadrži komentare koje su istraživači i saradnici BCBP dali na nacрте zakona o privatnom obezbeđenju i detektivskim poslovima. Time se doprinosi javnoj raspravi, te se pomaže u nastojanjima da se ova oblast uredi na najbolji mogući način i u skladu sa demokratskim principima i vrednostima. Takođe, ovim tekstom želimo široj javnosti da predstavimo glavna rešenja iz oba nacrt zakona, te da tako premestimo raspravu iz uskostručnih krugova u širu javnost.

U tekstu koji sledi analiziraćemo odredbe oba nacrt zakone, po našem mišljenju, neadekvatno regulišu oblast privatnog sektora bezbednosti, odnosno koje nisu potpuno u skladu sa demokratskim standardima i vrednostima dobrog upravljanja sektorom. Tekst je podeljen u dve celine. U prvoj je dat kritički osvrt na Nacrt zakona o privatnom obezbeđenju, a kako je u sektoru privatne bezbednosti prema procenama uposleno između 30.000 i 50.000 ljudi³, posebna pažnja posvećena je ovlašćenjima koja prema Nacrtu treba da imaju radnici obezbeđenja, što je i izdvojeno u zasebno poglavlje. U drugoj celini dat je kritički osvrt na Nacrt zakona o privatnom obezbeđenju.

Komentari na Nacrt zakona o privatnom obezbeđenju

Korupcijom do licence?

Nacrtom zakona o privatnom obezbeđenju predviđeno je da za izdavanje i oduzimanje licenci bude nadležna Agencija za poslove privatnog obezbeđenja, koju Vlada Srbije osniva na predlog MUP (član 4). To znači da pravna i fizička lica dokumenta kojima dokazuju da ispunjavaju uslove za dobijanje dozvola za rad treba da podnesu Agenciji, koja im na osnovu toga izdaje licencu. Uvođenjem Agencije pisci zakona su, pretpostavljamo, nastojali da proces izdavanja licenci učine što nezavisnijim kako bi onemogućili nelegitimne uticaje zainteresovanih strana. Slična rešenja postoje i u drugim državama, poput Velike Britanije, u kojoj postoji nezavisno državno telo - Security Industry Authority (SIA).⁴ Međutim, ovde sve sličnosti između Agencije i SIA prestaju, jer potonja ima znatno šire poslove i ovlašćenja, te je, između ostalog, nadležna i za to da vrši inspekcijski nadzor nad privatnim bezbednosnim kompanijama.⁵ Nasuprot tome, prema Nacrtu zakona, inspekcijski nadzor nad firmama za privatno obezbeđenje u Srbiji će obavljati MUP. Otuda se postavlja pitanje da li je radi obavljanja samo jednog posla, u suštini administrativnog, potrebno osnovati posebno telo kao što je Agencija. Pogotovo onda kada u obzir uzmemo činjenicu da osnivanje i funkcionisanje ovakvih tela zahteva značajne materijalne, finansijske i ljudske resurse, što u uslovima ekonomske krize može predstavljati veliki problem.

Nacrtom je predviđeno da se Agencija finansira iz „cene usluga koje plaćaju korisnici usluga i posebnih naknada za obavljanje poslova koje vrši Agencija, donacija, priloga i drugih bespovratnih davanja datih osnivaču ili Agenciji, ostalih izvora“ (član 5, stav 1). Prilikom primene ovoga člana mogu se javiti dva velika problema. Prvo, fizičkim licima licence se izdaju na period od pet godina, što znači da će Agencija imati značajan priliv finansijskih sredstava u prvih godinu dana kada sve privatne firme za obezbeđenje i radnici koji rade u njima imaju obavezu da pribave licence. Međutim, postavlja se pitanje da li će Agencija imati dovoljno sredstava za obavljanje svojih poslova u preostale četiri godine, do sledećeg kruga (masovnog) licenciranja. Pretpostavljamo da su i pisci Nacrta bili svesni toga, pa su predvideli mogućnost finansiranja i iz donacija i drugih sredstava, što opet ostavlja

širok prostor za različite i raznovrsne forme korupcije. Na prethodni zaključak nas upućuje, između ostalog, i dosadašnja loša praksa funkcionisanja već osnovanih brojnih (njih preko 100) državnih agencija.⁶ Stoga bi bilo dobro razmisliti o rešenju po kome bi poslove licenciranja obavljao MUP, jer bi se na taj način iskoristila već postojeća infrastruktura.

Kriminalci mogu da osnivaju i poseduju firme za obezbeđenje?

Nacrt zakona definiše, uz ostalo, uslove koje pravna i fizička lica moraju ispuniti ukoliko žele da dobi-ju licence.⁷ Tako, ukoliko neka kompanija želi da dobije dozvolu za obavljanje bezbednosnih poslova, odgovorno lice u njoj mora, između ostalog, da bude psihofizički sposobno za obavljanje ovih poslova, što dokazuju lekarskim uverenjem. Ono, isto tako, mora da ispunjava uslove za nabavljanje oružja, propisane Zakonom o oružju i municiji⁸, što znači da, pored ostalog, nije osuđivano za određena krivična dela i dela protiv javnog reda i mira, te da se protiv njega ne vode određeni krivični, odnosno prekršajni postupci. Međutim, Nacrt zakona ne predviđa da ove uslove mora ispunjavati vlasnik, odnosno osnivač firme, što ostavlja mogućnost da i kriminalci mogu biti vlasnici ovakvih firmi. Da rečeno nije puko nagađanje, ukazuju nam i brojni primeri firmi za privatno obezbeđenje, poput firmi *Polito*⁹ i *Total Security*¹⁰, koje su služile kao maska za kriminalne delatnosti. Ovo zakonsko rešenje je još neobičnije ukoliko u obzir uzmemo činjenicu da Nacrt zakona o detektivima propisuje da predložene uslove (krivična neosuđivanost i negonjenje) moraju ispunjavati kako odgovorna lica, tako i vlasnici i osnivači.¹¹ U Republici Hrvatskoj odgovorna lica moraju čak proći i bezbednosnu proveru.¹²

Sukob interesa

Nacrt zakona neadekvatno reguliše mogući sukob interesa između državno-javnog i privatnog sektora bezbednosti. Naime, većina evropskih država propisima zabranjuje to da bivši pripadnici oružanih snaga (OS) neposredno po napuštanju državne službe zasnuju radni odnos u privatnom sektoru bezbednost. Da bi se zaposlili u PBK, oni moraju da sačekaju određeni vremenski period, koji često iznosi i po nekoliko godina.¹³ Uvođenjem ove restrikcije želi se sprečiti mogućnost da neko ko je radio u OS iskoristi (proda) svoje veze i kontakte kako bi PBK u koju stupa od toga ostvarila neku korist. Time

država, takođe, želi da spreči da neko u čiju je obuku ulagala značajna sredstva olako napusti službu. Međutim, u Nacrtu zakona o kojem je ovde reč nema ni traga ovakvim odredbama. Štaviše, čini se da su bivši pripadnici državnih aparata sile stavljeni u povoljniji položaj od onih iz privatnog sektora bezbednosti. Tako, član 15 Nacrta zakona propisuje da lica koja imaju najmanje tri godine radnog iskustva na poslovima ovlašćenog policijskog službenika, na bezbednosno-obaveštajnim poslovima, kao i na poslovima izvršenja krivičnih i prekršajnih sankcija ne moraju da završe obuku i polože stručni ispit. Ovde su zakonopisci, pored gorenavedenih argumenata koji govore protiv ovakve prakse a koje su evropske države uvažile, zanemarili i činjenicu da su poslovi u državnom sektoru bezbednosti, i pored svih sličnosti, umnogome različiti od poslova privatne bezbednosti.

Slaba inspekcija i nedovoljan nadzor privatnog sektora bezbednosti

Kao što smo već pomenuli, inspeksijski nadzor rada privatnih firmi za obezbeđenje obavljaće shodno Nacrtu MUP, odnosno ovlašćeni policijski službenici MUP, koji će moći da predlože Agenciji da zabrani rad firmi koje teško krše zakon.¹⁴ S obzirom na to da Nacrtom, dakle, nije predviđena posebna organizaciona celina u okviru MUP, niti posebno radno mesto za policijske službenike koji će se baviti ovim poslom, postavlja se pitanje da li ovaj inspeksijski nadzor može da bude valjano obavljen. Naime, iskustva postsocijalističkih država (npr. Bugarska) ukazuju na to da inspeksijski nadzor nad privatnim firmama za obezbeđenje nije delotvoran ukoliko se policijskim službenicima, pored već postojećih poslova, pridoda još neka dužnost.¹⁵ Pokazalo se, naime, da je potrebno formirati posebnu organizacionu celinu u okviru MUP i/ili novom sistematizacijom radnih mesta uvesti posebne inspektore za poslove privatnog obezbeđenja.¹⁶ Poučeni ovim iskustvom, zakonopisci su u susednoj Hrvatskoj, na primer, propisali da prethodno pomenute poslove treba da obavljaju inspektori službenici za nadzor zaštitarskih djelatnosti Ministarstva unutarnjih poslova.¹⁷ Stoga bi bilo dobro da i pisci Nacrta zakona u Srbiji, a radi delotvorne inspekcije privatnog sektora bezbednosti, prihvate ovakvo rešenje. Troškovi za reorganizaciju u okviru Ministarstva bi pak mogli biti pokriveni sredstvima prikupljenim iz nadoknada za izdavanje licenci, koje bi, kao što smo prethodno predložili, umesto Agencije izdavao MUP.

Za potrebe primene ovog zakona ministar unutrašnjih poslova treba da formira posebnu Komisiju, čiji su glavni zadaci da vrši nadzor nad pravnim licima za privatno obezbeđenje na celoj teritoriji Republike, da daje smernice i uputstva područnim policijskim upravama u poslovima kontrole

6

i nadzora, da saraduje sa udruženjima pravnih lica za privatno obezbeđenje radi boljeg sprovođenja zakona i akata donetih na osnovu njega, da prati oblast privatnog obezbeđenja radi razvijanja i unapređenja delatnosti u skladu sa važećim i novim standardima, te da saraduje sa organizacijama koje je akreditovalo Akreditaciono telo Srbije u delu koji se odnosi na primenu važećih standarda u oblasti privatnog obezbeđenja. Udruženja pravnih lica za privatno obezbeđenje treba da delegiraju jednog svog člana u sastav komisije (član 74).

Komisija može znatno olakšati nadzor nad privatnim obezbeđenjem i dobro je što su pisci Nacrta zakona predvideli njeno postojanje. Međutim, ovde postoji nekoliko nejasnoća. Najpre, nije jasno kako će Komisija ostvarivati svoju nadzornu funkciju, niti koja su joj ovlašćenja data. Drugo, nije najjasnije koji će predstavnici privatnog obezbeđenja ući u sastav Komisije. Naime, u Srbiji trenutno postoje dva udruženja privatnog obezbeđenja: Udruženje privatnog obezbeđenja pri Privrednoj komori Srbije i Srpsko udruženje preduzetnika u privatnoj bezbednosti. Postavlja se pitanje da li će samo rečena udruženja biti predstavljena u Komisiji ili će i druga buduća, a možda manja, udruženja moći da delegiraju svoje predstavnike. Konačno, s obzirom na to da udruživanje privatnih firmi za obezbeđenje u strukovna udruženja nije obavezno, te da je van navedenih udruženja ostao veliki broj firmi, postavlja se pitanje ko će i kako će zastupati njihove interese u Komisiji.

Parlament i javnost i dalje bez uvida u privatni sektor bezbednosti

Nacrt zakona o privatnom obezbeđenju nije obavezao nadzorno-kontrolna tela da parlamentu i javnosti podnose redovne godišnje izveštaje o rezultatima svog rada. Ovakva rešenja postoje u evropskim državama, u kojima nadzorna tela jednom godišnje obaveštavaju parlament i javnost o rezultatima svog nadzora, kao i o tome koliki je broj licenci izdat i oduzet, te koji su glavni problemi u sektoru privatne bezbednosti. Izveštaji ovim nadzornim telima omogućavaju da uoče trendove, kao i da nadzor i kontrolu usmere na glavne probleme koji postoje u tom sektoru. Stoga bi bilo dobro da se odredbe koje bi regulisale prethodno rečeno nađu u zakonu o privatnom obezbeđenju.

Ovlašćenja službenika privatnog obezbeđenja

Ovlašćenja službenika obezbeđenja su slična ovlašćenjima policijskih službenika

Iako su se u proteklih par godina na brojnim javnim skupovima i u medijima mogli čuti predlozi, pre svega menadžera privatne bezbednosti, da bi radnici privatnog obezbeđenja trebalo da dobiju status ovlašćenog službenog lica, pisci Nacrta zakona nisu uvažili ove sugestije, ali su radnicima obezbeđenja dali određena ovlašćenja. Tako je u Nacrtu zakona o privatnom obezbeđenju predviđeno da službenici obezbeđenja imaju sledeća ovlašćenja¹⁸: proveravanje identiteta lica; pregledanje lica i vozila; zabranjivanje pristupa uštićeni objekat neovlašćenim licima; izdavanje naredbi za udaljšavanje iz objekta; upozoravanje; zadržavanje lica; upotreba sredstava za vezivanje; upotreba fizičke snage i upotreba oružja.

Nacrtom je propisano da se navedena ovlašćenja mogu koristiti samo na način kojim se ne vredi dostojanstvo, ugled, čast ili drugo zagarantovano ljudsko pravo.¹⁹ Iako je neodređena i podobna za različita tumačenja, primena ove odredbe bi u praksi mogla stvoriti uslove za uspostavljanje standarda ponašanja službenika obezbeđenja, a sledstveno tome i za donošenje novog kodeksa profesionalne etike²⁰. Za postupanje koje nije u skladu sa navedenim, propisana je prekršajna sankcija, što znači da ona nije samo deklarativna.

Generalno gledano, ovlašćenja službenika obezbeđenja slična su ovlašćenjima policijskih službenika²¹, a osnovna razlika je u tome što službenici obezbeđenja svoja ovlašćenja mogu koristiti isključivo u zoni štiićenog objekta. Međutim, za vreme obezbeđivanja transporta ili prenosa novca i vrednosnih pošiljki, i prilikom obavljanja poslova ličnog obezbeđenja, oni svoja ovlašćenja mogu primenjivati i van štiićenog objekta, pa i na javnim mestima.

Kao i policijski službenici, službenici obezbeđenja proveravaju identitet²² uvidom u ličnu kartu ili drugi dokument sa fotografijom. Jedina razlika je u tome što službenik licu koje je odbilo ovakav zahtev može jedino zabraniti da uđe uštićeni objekat.

Pregledanje lica, predmeta i prevoznih sredstava²³ slično je regulisano kao i prilikom postupanja policijskih službenika, ali službenici obezbeđenja, za razliku od policije, mogu pregledati samo vizuelno ili korišćenjem tehničkih sredstava, odnosno ne mogu pregledati dodirivanjem. Predviđeno je da pregled mora vršiti lice istog pola, što znači da bi na ulazu uštićeni objekat obavezno morala da budu prisutna najmanje dva službenika obezbeđenja, i to muškog i ženskog pola. Odredba kojom je propisano da službenik obezbeđenja poziva lice da samostalno pokaže sadržaj odeće, predmeta koje nosi sa sobom ili vozila kojim ulazi ili izlazi izštićenog objekta, nameće pitanje o tome šta se dešava kada lice odbije poziv obezbeđenja - da li će licu, kao i kod odbijanja da se identifikuje, biti zabranjen ulazak uštićeni objekat ili će ipak biti pušteno u objekat ako je prethodno identifikovano. U svakom slučaju, izvesno je da službenik obezbeđenja nikoga ne može primorati da prikaže sadržaj svoje odeće, predmeta ili vozila.

Nacrtom je predviđena i mogućnost tzv. građanskog hapšenja, odnosno zadržavanja lica²⁴ zatečenog uštićenom objektu ili prostoru u vršenju krivičnog dela ili prekršaja. Takođe, ukoliko lice odbije da pokaže sadržaj svoje odeće, predmeta ili prevoznog sredstva, a postoje osnovi za sumnju da to lice kod sebe ima predmete koji mogu poslužiti kao dokaz u krivičnom ili prekršajnom postupku, službenik obezbeđenja takvo lice može zadržati do dolaska policije. O zadržavanju službenik odmah obaveštava policiju i postupa po dobijenom nalogu, a o svemu sačinjava i pismeni izveštaj, koji predaje policiji zajedno sa zadržanim licem.

Deo Nacrta koji se odnosi na upotrebu sredstava za vezivanje²⁵ gotovo je identičan odredbama Zakona o policiji²⁶. Sredstva za vezivanje mogu se upotrebiti u dva izričito nabrojana slučaja: radi sprečavanja otpora lica ili radi odbijanja napada; radi sprečavanja bekstva i onemogućavanja samopovređivanja ili povređivanja drugog lica. Međutim, u prvom slučaju nije precizirano na koga je napad lica koje se vezuje usmeren, pa je potrebno dodati da je reč o odbijanju napada usmerenog ka službeniku obezbeđenja ilištićenom licu, ali i ka drugim licima koja se nalaze uštićenom objektu.

Upotreba fizičke snage i oružja

Upotreba fizičke snage²⁷ i vatrenog oružja²⁸ ovlašćenja su koja najviše mogu ugroziti bezbednost građana. Prekoračenja ovih ovlašćenja mogla bi imati fatalne posledice. Način regulisanja upotrebe fizičke snage u ovom Nacrtu sličan je krivičnopravnom institutu nužne odbrane²⁹. Radnik obezbeđenja fizičku snagu može upotrebiti u tri slučaja, i to: (1) ukoliko je neposrednim protivpravnim napadom ugrožen njegov život; (2) ukoliko je ugrožen život lica koje obezbeđuje i (3) ukoliko je ugrožena imovina koju obezbeđuje. Međutim, kako je u praksi često nemoguće zadržati lice ili upotrebiti sredstva vezivanja bez upotrebe fizičke snage, potrebno je dodati i četvrti slučaj, odnosno predvideti mogućnost upotrebe fizičke snage ukoliko lice pruži fizički otpor prilikom zadržavanja ili prilikom upotrebe sredstava za vezivanje. Postavlja se i pitanje da li je u svakom slučaju opravdano koristiti fizičku snagu kada je napad usmeren na uništenje, oštećenje ili otuđenje imovine koja se obezbeđuje, naročito ako je u pitanju imovina manje vrednosti. Takođe, iako je naznačeno da upotreba fizičke snage mora biti srazmerna napadu³⁰, potrebno je dodati još i to da je upotreba fizičke snage krajnje sredstvo.

Prema tekstu Nacrta, službenik obezbeđenja može upotrebiti vatreno oružje u slučajevima kada je ugrožen njegov život ili život lica koje obezbeđuje. Iz teksta je jasno da, za razliku od upotrebe fizičke snage, vatreno oružje nije dozvoljeno upotrebiti u slučaju napada na imovinu koja se obezbeđuje. Međutim, kako su uslovi za primenu fizičke snage i uslovi za primenu vatrenog oružja u slučajevima ugrožavanja života gotovo isti³¹, nejasno je kada se upotrebljava fizička snaga, a kada vatreno oružje. Nekonzistentno je i rešenje po kome se pre upotrebe vatrenog oružja službenik mora identifikovati, a da pri tome ne postoji rešenje u kome je propisano da se on mora identifikovati pre upotrebe fizičke snage.

Da je upotrebljeno vatreno oružje ili fizička snaga, pri čemu je nekom licu naneta teška telesna povreda, službenik obezbeđenja mora odmah obavestiti nadležnu policijsku upravu.³² Na ovom mestu se postavlja pitanje zbog čega je naveden samo slučaj teške telesne povrede, a ne i slučajevi telesne povrede i smrti lica. Takođe je neopravdano, a i pogrešno, očekivati od službenika obezbeđenja da kvalifikuje vrstu telesne povrede koja je nastupila, pa da u zavisnosti od sopstvene procene donosi odluku o tome da li će ili neće pozvati i obavestiti policiju. Još jedan propust vidi se i u propisivanju obaveze službenika obezbeđenja da sačini izveštaj o upotrebi oružja ili fizičke snage samo u slučaju nastupanja teške telesne povrede. On taj izveštaj u roku od 12 časova treba da dostavi odgovornom licu, a odgovorno lice takav izveštaj sa mišljenjem dostavlja policijskoj upravi u roku

od 12 časova. Kao što je već navedeno, ne možemo se oslanjati na to kako će službenik obezbeđenja proceniti o kojoj vrsti telesne povrede je reč, te bi bolje rešenje bilo propisati obavezu sastavljanja i dostavljanja izveštaja u svim slučajevima upotrebe vatrenog oružja i fizičke snage, bilo da je došlo do lake telesne povrede, bilo do smrti lica. Ovakvi izveštaji morali bi biti sastavni deo evidencije o primeneni ovlašćenja za upotrebu vatrenog oružja i fizičke snage.³³

Usvajanje zakona o privatnom obezbeđenju će svakako, pored donošenja podzakonskih akata, zahtevati i izvesne izmene propisa kojima se uređuje rad policije, naročito u oblasti međusobne saradnje državnog i privatnog sektora i oblasti nadzora. S obzirom na to da su predviđena ovlašćenja široka i prilično „policijska“, neophodno ih je što preciznije urediti i propisati sveobuhvatan i jasan sistem kontrole nad radom firmi za privatno obezbeđenje.

Komentari na Nacrt zakona o detektivskim poslovima

Nacrt zakona o detektivskim poslovima nastao je odvajanjem zakonske regulacije ove oblasti od zakonske regulacije oblasti privatne bezbednosti. Pošto je proistekao iz jednog Nacrta, ovaj Nacrt, kao i Nacrt zakona o privatnom obezbeđenju, trpi zbog neažurnog sređivanja odredbi. Naime, brojni članovi na koje Nacrt upućuje nisu odgovarajući i vrlo su nejasni.³⁴ Namera pisaca ovog Nacrta bila je da što preciznije odredi detektivske poslove, ovlašćenja detektiva, vrste evidencija i nadzor rada detektiva. U Nacrtu je vidljiva i terminološka nepreciznost, koja prouzrokuje neke od nejasnoća koje se pojavljuju i u određivanju pojmova. Tako, na primer, postoji Nacrt o detektivskim *poslovima*, a u objašnjenju osnovnih pojmova data je samo definicija detektivske *delatnosti*.

Ovim Nacrtom je predviđeno formiranje Agencije (kao i u Nacrtu zakona o privatnom obezbeđenju, pa je verovatno reč o istom telu), koju formira Vlada na predlog Ministarstva unutrašnjih poslova i koja vrši poverene poslove. Agencija, po slovu ovog zakona, pravnim licima izdaje licence za obavljanje ove delatnosti, dok fizičkim licima izdaje odobrenja. Nekoliko predviđenih uslova za izdavanje ovih licenci/odobrenja može biti dovedeno u pitanje:

1. Za izdavanje licence za rad zahteva se „psihofizička sposobnost“ vlasnika, osnivača i odgovornog lica, koja se dokazuje lekarskim uverenjem po članu 5, stavu 1, tački 3b. Kako ova lica (ili jedno lice ako objedinjuje te funkcije) ne moraju biti operativci, postavlja se pitanje neophodnosti ovakvog rešenja, jer se njime onemogućava rad osobama sa invaliditetom.
2. Odredba kojom se propisuje ispunjavanje zakonskih uslova za izdavanje odobrenja za nabavljanje oružja u skladu je sa Zakonom o oružju i municiji (član 5, stav 1, tačka 3d i član 6, stav 1, tačka 3). Ova je odredba problematična ako se u obzir uzme detektivska delatnost definisana u članu 3, stavu 1, tački 1, kao i postupanje sa podacima i saznanjima (član 17). Naime, detektivi prikupljaju i obrađuju podatke, i to samo od lica koja na to dobrovoljno pristaju, uz obavezno prikazivanje legitimacije. Oni nemaju pravo da upotrebe naoružanje, osim u samo-odbrani (za razliku od privatnog obezbeđenja koje ima prava da upotrebljava oružje). Nije, međutim, jasno zašto su detektivi u obavezi da poseduju oružje kada se, po ovakvoj definiciji,

njihova delatnost ne razlikuje bitno od novinarske delatnosti, s obzirom na to da novinari, iako često napadani, nemaju pravo da nose oružje.

3. Sledeća nelogičnost u članu 6 ovog Nacrta odnosi se na sticanje odobrenja za rad. Prema nje-mu, očekuje se da kandidat prvo položi stručni ispit, pa da potom ima detektivski staž, a tre-balo bi da bude obratno. U tom bi slučaju valjalo posebno urediti oblik i sadržaje stažiranja, kao i ovlašćenja zaposlenih za vreme stažiranja.
4. Ovim Nacrtom propušteno je sprečavanje potencijalnih sukoba interesa između detektiva i bivših uposlenika policije, vojske, obaveštajnih i bezbednosnih službi, sudova i tužilaštva, koji bi se u penziji bavili detektivskom delatnošću. U nekim zemljama postoji praksa da ovim licima pet godina po napuštanju svojih (navedenih) službi nije dozvoljeno da se bave detek-tivskim poslovima kako ne bi došlo do odavanja službenih i poslovnih tajni i do zloupotrebe kontakata.

Nacrt zakona treba dopuniti i u članu 8, koji se odnosi na poslovne prostorije. Treba kao obavezu navesti posedovanje restriktivnog prostora za čuvanje tajnih podataka kako bi Nacrt bio usklađen sa odredbama Zakona o tajnosti podataka.³⁵ Naime, Zakon o tajnosti podataka precizno definiše fizičku zaštitu klasifikovanih podataka, što je u ovom Nacrtu prenebregnuto.

Naoružani detektivi

Prenebregne li se dilema oko toga da li uopšte postoji potreba za nošenje vatrenog oružja, Nacrt za-kona članovima 15 i 16 reguliše prava i obaveze detektiva u vezi sa vatrenim oružjem. Po odredbama ovog zakona pravna lica - detektivske agencije - ne mogu biti vlasnici oružja. Dozvole mogu glasiti samo na fizička lica i izdaju se na pet godina. Zanimljivo je da se, po odredbama Zakona o oružju i municiji, građanima ove dozvole dodeljuju bez ograničenog vremenskog trajanja, te je to još jedna od neusklađenosti ovog Nacrta sa zakonima u Srbiji. Na ovaj način se vodi evidencija o broju izdatog oružja (evidenciju vodi Agencija), te se posredno vrši i nadzor nad ovim sektorom. Podsećanja radi, do sada MUP nije posedovao centralni registar u kome bi postojali podaci o količini oružja koje je u posedu privatnih firmi za obezbeđenje i u posedu detektiva.³⁶ Od prethodno rečenog mnogo je važnije pitanje da li je detektivima neophodno oružje za obavljanje delatnosti. Podsećanja radi, veliki broj zaposlenih u VOA, VBA i BIA nema pravo na nošenje oružja. Zanimljivo je to da detektivi mogu upotrebiti oružje jedino u samoodbrani, dakle kao i ostali građani, i da im nisu data nikakva veća ovlašćenja.

Prikupljanje podataka

i zaštita podataka o ličnosti

Najproblematičnije odredbe (članovi 16 i 17) ovoga Nacrta odnose se na prikupljanje podataka o ličnostima, što je suština detektivskog posla. Detektivima je zabranjeno upotrebljavanje sredstava i uređaja za tajna elektronska audio i vizuelna snimanja lica, ali ovaj član nije poduprt kaznenom odredbom u slučaju prekršaja. Polemika se razvija i povodom termina „uređaj za tajno snimanje“, jer se i javnim uređajima, poput foto-aparata, može snimati bez odobrenja snimanog lica, a za to nije predviđena zabrana. Unesena je odredba³⁷ po kojoj se podaci mogu prikupljati samo od lica koja su sa time saglasna.

Detektivima se omogućava prikupljanje različitih osetljivih podataka o ličnosti, kao što su, na primer, polise osiguranja i poreske prijave. Za uvid u ove podatke državnim akterima treba posebna dozvola suda ili rukovodećih organa, dok je detektivima potreban samo pismeni zahtev upućen instituciji od koje traži podatke.³⁸ Ove bi odredbe trebalo uskladiti sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti i sa Zakonikom o krivičnom postupku. Detektiv je dužan da prikupljene podatke preda stranci, a da one podatke koje stranka ne preuzme uništi. Ovde opet nije predviđen kontrolni mehanizam za sprovođenje ove odredbe.

Nejasna tela i nedovoljan nadzor

Spoljašnja kontrola i nadzor nad detektivskim poslovima prema Nacrtu spada u delokrug rada MUP.³⁹ Precizirani elementi nadzora definisani su članom 26, prema kome policija utvrđuje zakonitost poslovanja, ima uvid u evidencije, pregleda poslovne prostorije, proverava način čuvanja oružja i način primene ovlašćenja detektiva. Nije precizno definisano ko vrši i na koji način vrši nadzor nad prikupljenim podacima, čuvanjem i pristupom tim podacima, kao i nadzor nad uništavanjem prikupljenih podataka. Problematična je i odredba⁴⁰ koja iskače iz definisanih prava pripadnika MUP u oblasti nadzora, a po kojoj detektiv mora da, na zahtev ovlašćenog policijskog službenika, omogući uvid u sve prikupljene podatke (dakle ne u evidencije kako zakon predviđa) i da o tome sačini službenu belešku. Ovim putem policijski službenici koji nisu dobili dozvolu za prikupljanje podataka o ličnostima mogu

na zaobilazan način da dobiju podatke o tim ličnostima ukoliko ih detektivi prikupljaju. Ovaj član utoliko ostavlja prostor za zloupotrebe u slučajevima kada policijskim službenicima nije dozvoljeno prikupljanje podataka na zakonom definisan način.

Pored formiranja novih tela, poput Agencije kojoj se poveravaju poslovi, Ministarstvo *može* oformiti i posebnu komisiju, dok je u Nacrtu zakona o privatnom obezbeđenju ova odredba, član 74, obavezujuća i po njoj komisiju *formira* Ministarstvo. Komisija treba da vrši nadzor nad pravnim licima koja se bave detektivskim poslovima na celoj teritoriji Srbije, da prati rad i daje smernice područnim policijskim upravama, da saraduje sa udruženjima pravnih lica za detektivske poslove radi boljeg sprovođenja zakona i, finalno, da prati oblasti detektivskih poslova radi razvijanja i unapređenja detektivskih poslova u skladu sa standardima. Mišljenja smo da bi zakonom trebalo propisati obavezno formiranje komisije, te da je neophodno jasnije precizirati njena ovlašćenja prilikom nadzora nad pravnim licima.

Zaključak

Ozbiljnost situacije u kojoj se treća oružana sila u Srbiji danas nalazi diktira neophodnost zakonskog uređenja statusa i delovanja privatnog sektora bezbednosti. Postkonfliktno okruženje i tranzicioni problemi uticali su na imidž i delanje sektora privatne bezbednosti. Donošenje zakona predstavlja pravu priliku da se izdvoje i sankcionišu kriminalizacija u privatnom sektoru bezbednosti, rad na crno i zloupotrebe svake vrste. Takođe, sektor bi bio profesionalizovan i postao bi uočljiv i građanima Srbije, što bi dovelo do toga da bude prepoznat i prihvaćen kao partner u bezbednosti. Zato je neophodno izbeći neke nedoumice koje predložena rešenja nude. Posebno je važno da se preciznije definišu elementi kontrole i nadzora nad ovim sektorom. Nadamo se da će zakonopisci uvažiti komentare i sugestije koje su napisali istraživači i saradnici BCBP, te da će ih implementirati u nacrt zakona o privatnom obezbeđenju i detektivskim poslovima, koji će ući u skupštinsku proceduru.

Endnote

- 1 Ovim zakonom bila je regulisana oblast fizičko-tehničkog obezbeđenja u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji. On je ukinut 1993. godine, uz obrazloženje da je neadekvatan u uslovima postojanja više svojinskih oblika. Međutim, mnogi menadžeri bezbednosti PBK u Srbiji smatraju da je ovaj Zakon bio dobar, te da nije bilo potrebe ukidati ga.
- 2 Treća oružana sila je kolokvijalni naziv za privatni sektor bezbednosti u Srbiji, jer je on po broju zaposlenih (za koji se procenjuje da iznosi između 30.000 i 60.000) odmah iza Policije i Vojske Srbije. Više o tome videti u: Stojanović, Sonja i dr. (ur.). *Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji - prijatelj ili pretnja?* Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008.
- 3 Videti: Stojanović, Sonja i dr. (ur.). *Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji - prijatelj ili pretnja?* Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008.
- 4 Više o tome videti na: <<http://www.sia.homeoffice.gov.uk/Pages/home.aspx>>
- 5 The Security Industry Authority (SIA) ima pravo da izdaje preporuke Vladi za poboljšanje zakonske regulative, da opropisuje i/ili odobrava standarde profesionalne etike i obuke, da sprovodi istraživanja i sl. Više o tome videti na: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/12/enacted>>
- 6 Videti, na primer: „U Srbiji radi oko 100 državnih agencija i tela“, Tanjug, utorak, 29. 9. 2009, 18:06 i Barać, Verica. „Politiku kroje tajkuni i kriminalci.“ *Blic online*, 15. 8. 2010. <<http://www.blic.rs/Vesti/Politika/202751/Verica-Barac-Politiku-kroje--tajkuni-i-kriminalci>>
- 7 Uslovi za dobijanje licence za pravna lica propisani su u članovima 8 i 9, a za fizička lica u članovima 13 i 14 Nacrta.
- 8 Zakon o oružju i municiji. član 8. Sl. glasnik RS, br. 9/92, 53/93, 67/93, 48/94, 44/98, 39/2003, 101/2005 – dr. zakon i 85/2005 – dr. zakon.
- 9 Iza firme *Polito* stajao je Milan Lazarević, koji je bio vođa valjevske kriminalne grupe. Široj javnosti je poznatiji po nadimcima General i Laza bombaš. Potonji nadimak dobio je zbog napada bombom na policajce 1992. godine. Više o tome: Dojčinović, Stevan. „Fizičko-tehničko obezbeđenje u Srbiji: čuvari teške ruke.“ *Vreme* 1006, 15. 6. 2010.
- 10 Iza firme *Total Security* stajao je Darko Šarić, koji je sa još devetnaest osoba osumnjičen za krijumčarenje 2.174 kilograma kokaina iz Južne Amerike, kao i za švercovanje 235 kilograma kokaina kroz Italiju januara 2009. godine. Tokom istrage istražni organi Srbije saznali su da je Šarićeva grupa pripremala i atentate na veći broj najviših državnih zvaničnika, među kojima su i predsednik Srbije, kao i operativci BIA angažovani na istrazi o njegovoj grupi. „Darku Šariću preči 40 godina zatvora.“ *Blic*, 14. 4. 2010. <<http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/184896/Darku-Saricu-preci-40-godina-zatvora>> Cvijić, Vuk „Šarićeva firma za obezbeđenje i dalje radi.“
- 11 Nacrt zakona o detektivskim poslovima, član 5, stav 1.

- 12 Članak 18, stavak 1, točka 7. Zakon o privatnoj zaštiti. NN br. 68/03. <<http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/305384.html>>
- 13 U tom pogledu najrestriktivnije mere postoje u Belgiji i Portugaliji, čiji propisi nalažu to da mora proći najmanje pet godina otkako je lice radilo u policiji, vojsci ili službi bezbednosti. Više o tome videti u: Dimitrijević, Ivan. Pregled zakonodavstva privatne bezbednosti u zemljama Evropske unije. U: *Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji - prijatelj ili pretnja?* Stojanović, Sonja i dr. (ur.). Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008: 99–112.
- 14 Ibid. član 70 i 71.
- 15 Gounev, Philip. Bulgaria's Private Security Industry. In: *Private Actors and Security Governance*, edited by Bryden, Alan and Marina Caparini. (eds.). Geneva: DCAF, 2006: 109–29.
- 16 Videti, na primer, Zakon o privatnoj zaštiti Republike Hrvatske. <<http://www.mup.hr/main.aspx?id=145>>
- 17 Članak 56. Zakon o privatnoj zaštiti. NN br. 68/03. <<http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/305384.html>>
- 18 Nacrt zakona o privatnom obezbeđenju, čl. 50.
- 19 Ibid. čl. 51.
- 20 Odbor Udruženja preduzeća za fizičko-tehničko obezbeđenje Privredne komore Srbije doneo je 20. 4. 2006. godine Pravila poslovne etike, dostupno na:
<<http://www.pks.rs/Portals/0/PRAVILA%20POSLOVNE%20ETIKE.pdf> >
- 21 Pogledati: Zakon o policiji. Sl. glasnik RS, br. 101/05 i 63/09 – odluka US i Pravilnik o policijskim ovlašćenjima.. Sl. glasnik RS, br. 54/06.
- 22 Op. cit. Nacrt zakona o privatnom obezbeđenju, čl. 52.
- 23 Ibid. čl. 53.
- 24 Ibid. čl. 55.
- 25 Ibid. čl. 56.
- 26 Zakon o policiji. Sl. glasnik RS, br. 101/05 i 63/09, čl. 90.
- 27 Op. cit. Nacrt zakona o privatnom obezbeđenju, čl. 57.
- 28 Ibid. čl. 59.
- 29 Krivični zakonik. Sl. glasnik RS, br. 85/05 i br. 111/09, čl. 19.
- 30 Op. cit. Nacrt zakona o privatnom obezbeđenju, čl. 58. st. 2
- 31 Razlika se sastoji u tome što kod delu o upotrebi oružja nije navedeno da napad mora biti protivpravan, što bi trebalo obavezno dodati.

- 32 Op. cit. Nacrt zakona o privatnom obezbeđenju, čl. 60. st. 2.
- 33 Ibid. čl. 76, st. 1, tačka 7.
- 34 Na primer, u kaznenim odredbama članova 34 i 38 upućuje se na sankcije u vezi sa članom 12, stav 3, a član 12 nema treći stav.
- 35 Zakon o tajnosti podataka. Sl. glasnik RS, br. 104/2009, član 32, stav 1, tačka 6.
- 36 Više o odnosu MUP i privatnog sektora bezbednosti u Srbiji u: Stojanović, S. (ur.). *Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji - prijatelj ili pretnja?* Beograd: CCVO, 2008.
- 37 Nacrt zakona detektivskim poslovima, član 17.
- 38 Više o upotrebi posebnih mera u: Hadžić, M. i P. Petrović. *Demokratski nadzor nad primenom posebnih ovlašćenja.* Beograd: CCVO, 2008.
- 39 Više o ovoj temi u: Schreier, F. i M. Caparini. *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies.* Geneva: DCAF, 2005.
- 40 Nacrt zakona detektivskim poslovima, član 19.

Literatura:

- Bryden, Alan and Marina Caparini. (eds.). *Private Actors and Security Governance*. Geneva: LIT & DCAF, 2006.
- Dimitrijević, Ivan. Pregled zakonodavstva privatne bezbednosti u zemljama Evropske unije. U: *Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji - prijatelj ili pretnja?*. Stojanović, Sonja i Predrag Petrović, Marko Milošević. (ur.). Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008.
- Schreier, Fred and Marina Caparini. *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*. Geneva: DCAF, 2005.
- Gounev, Philip. Bulgaria's Private Security Industry. In: *Private Actors and Security Governance*, Bryden, Alan and Marina Caparini. (eds.). Geneva: DCAF, 2006:109-29.
- Milošević, Milan. Normativna (ne)uređenost privatnog obezbeđenja lica i imovine. U: *Reforma sektora bezbednosti u Srbiji*. Hadžić, Miroslav. (ur.). Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2007.
- Petrović, Predrag. „Kontrola i nadzor privatnog sektora bezbednosti”, *Revija za bezbednost*, http://www.cbs-css.org/files/revija-za-bezbednost/2008/revija_za_bezbednost_05_2008.pdf

Dokumenta:

- Krivični zakonik. Sl. glasnik RS, br. 85/05 i br. 111/09.
- Nacrt zakona o detektivskim poslovima. Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, <http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/zakoni.h>
- Nacrt zakona o privatnom obezbeđenju. Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, <http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/zakoni.h>
- Zakon o policiji. Sl. glasnik RS, br. 101/05 i br. 63/09 - odluka US
- Zakon o privatnoj zaštiti Republike Hrvatske. NN br. 68/03, <<http://www.mup.hr/main.aspx?id=145>>
- Zakon o tajnosti podataka. Sl. glasnik RS, br. 104/2009.
- Pravilnik o policijskim ovlašćenjima. Sl. glasnik RS, br. 54/06

O Autorima

Predrag Petrović - Diplomirao je politikologiju na Fakultetu političkih nauka u Beogradu, gde je i magistrirao na temi *Privatizacija bezbednosti u slabim državama: slučaj Srbija*. Od 2006. godine radi kao istraživač u Beogradskom centru za bezbednosnu politiku. Posebna interesovanja: borba protiv korupcije, reforma sektora bezbednosti, bezbednosno-obaveštajne službe i privatizacija bezbednosti. Kontakt: predragpetrovic@ccmr-bg.org.

Marko Milošević - rođen 1977, diplomirao i masterirao na Katedri za sociologiju Filozofskog fakulteta, Univerziteta u Beogradu. Baveći se fenomenom društvenog razvoja i bezbednosti, najveću pažnju u svojim dosadašnjim istraživačkim projektima posvetio je fenomenima privatizacije bezbednosti, multinacionalnih operacija i transparentnosti u sektoru bezbednosti. Govori engleski i francuski jezik. Kontakt: markomilosevic@ccmr-bg.org.

Jelena Unijat - rođena 1979, diplomirala na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, gde je na završanoj godini magistarskih studija. Od oktobra 2004. do novembra 2008. godine radila je u Beogradskom centru za bezbednosnu politiku kao istraživačica i na poslovima vezanim za pravno savetovanište. Posebno je zainteresovana za istraživanje organizovanog kriminala i za načine borbe protiv ovog fenomena. Od novembra 2008. godine radi kao savetnica u Stručnoj službi Zaštitnika građana. Stavovi i mišljenja iskazani u ovom tekstu isključiva su odgovornost autorke i ne odražavaju nužno stavove Zaštitnika građana Republike Srbije. Posebna interesovanja: borba protiv organizovanog kriminala.

Predlog praktične politike (Policy Paper)

Predlog praktične politike je analitički rad u kome autor argumentovano predlaže rešenja za aktuelne probleme iz oblasti bezbednosti. Forma i sadržaj ovog rada je isključiva odgovornost autora. Stavovi iskazani u tekstu publikacije ne moraju nužno odražavati stanovišta Beogradskog centra za bezbednosnu politiku.

Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (od 1997. do juna 2006. godine poznat pod imenom Centar za civilno-vojne odnose) nezavisni je istraživački centar koji radi na unapređenju bezbednosti građana i društva. U središtu interesovanja BCBP nalaze se politike koje kao cilj imaju poboljšanje ljudske, nacionalne, regionalne i međunarodne bezbednosti, posebno konsolidaciju reforme sektora bezbednosti i integraciju zemalja Zapadnog Balkana u evroatlantsku zajednicu. Svoje ciljeve BCBP ostvaruje istraživanjem, analiziranjem, predlaganjem praktične politike, javnim zastupanjem, obrazovanjem, izdavačkom delatnošću, stručnom podrškom reformama i umrežavanjem svih relevantnih aktera u bezbednosnu zajednicu.

Autori: Predrag Petrović, Marko Milošević i Jelena Unijat

Izdavač: Beogradski centar za bezbednosnu politiku

www.ccmr-bg.org

www.bezbednost.org

Lektura i korektura: Tatjana Hadžić

Grafička obrada: Boris Brozović

CIP-Katalogizacija u publikaciji

Narodna biblioteka Srbije, Beograd

ISBN: 978-86-83543-95-3