

# NOVI-STARI izazovi privatnog sektora bezbednosti u Srbiji



UREDNICI  
Predrag Petrović  
Marko Milošević



Novi-stari izazovi privatnog sektora bezbednosti u Srbiji

**Izdavači:**

Misija OEBS-a u Srbiji

Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Đure Jakšića 6/II

tel: 011/ 3287 226

Email: [office@bezbednost.org](mailto:office@bezbednost.org)

Web: [www.bezbednost.org](http://www.bezbednost.org)

**Urednici:**

Predrag Petrović, Marko Milošević

**Autori:**

Predrag Petrović, Marko Milošević, Dejan Obradović, Milica Šarić, Anđela Milivojević

**Lektura:**

Tatjana Hadžić Jovović

**Dizajn:**

comma | communications design

**Štampa:**

Fiducia 011 Print

**Tiraž:**

300

ISBN 978-86-6383-021-9

Ovo istraživanje je obavljeno uz podršku Misije OEBS-a u Srbiji, u okviru većeg projekta Konsolidovanje procesa demokratizacije u sektoru bezbednosti u Republici Srbiji, koji finansijski podržava Švedska agencija za međunarodnu razvojnu saradnju. Svi stavovi i preporuke izneti u ovoj publikaciji predstavljaju mišljenja autora i ne oslikavaju nužno zvaničan stav Misije OEBS-a.

---

# Sadržaj

---

Reč urednika	11
Kontekst privatizacije bezbednosti u Srbiji	13
Naglo pogoršanje ekonomske situacije	13
Političke veze i dalje ključne za dobijanje poslova	15
Konačno usvojen Zakon o privatnom obezbeđenju	16
Zakon o privatnom obezbeđenju	19
Šta zapravo uređuje ovaj zakon?	19
Ko sme da radi i pod kojim uslovima	20
Koja su ovlašćenja privatnog obezbeđenja	21
Prikupljanje podataka o ličnosti	22
Nadzor primene zakona	23
Kašnjenje sa primenom zakona	23
Analiza tržišta	29
Poslovanje sa javnim sektorom – država potkrada samu sebe	29
Poslovanje sa privatnim sektorom	32
Nelojalna konkurencija	33
Metode opstanka na tržištu i anomalije	34
Uticaj politike na poslovanje	36
Šta će opstati?	38

Profil privatnog sektora bezbednosti	39
Glavni igrači	41
Politika i FTO	42
Veliki igrači kojih više nema	46
Lokalne firme	47
Državno obezbeđenje	50
„Mikrofirme”	52
Profil radnika	52
Kontrola i nadzor koji vrši Ministarstvo unutrašnjih poslova	57
Organizacija kontrole u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova	57
Vrste i ciljevi nadzora i kontrole	59
Učestalost kontrola	61
Šta treba kontrolisati i proveravati	62
Izveštavanje	63
Preduslovi za uspešnu kontrolu	63
Preporuke za uspostavljanje kontrole	65
Skupštinski nadzor nad privatnim sektorom bezbednosti	67
Moguća pitanja i oblasti nadzora	68
Prepreke efektivnog nadzora u praksi	70

Kontrola tržišnog poslovanja	73
Inspektorat rada	73
Državna revizorska institucija	75
Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki	76
Klijenti kao kontrolori kvaliteta usluge	77
Saradnja javnog i privatnog sektora bezbednosti	79
Oblasti u kojima je moguće najlakše ostvariti javno privatno partnerstvo	80
Dalje produbljivanje javno privatnog partnerstva	83
Oblasti u kojima javno privatno partnerstvo ne bi trebalo uopšte primenjivati	85
Institucionalizovanje saradnje	86
Prepreke prilikom uspostavljanja saradnje	87
Preporuke za unapređenje situacije	88
Biografije autora	91
O Beogradskom centru za bezbednosnu politiku	93

---

# Lista skraćenica

---

APR	Agencija za privredne registre
BCBP	Beogradski centar za bezbednosnu politiku
CINS	Centar za istraživačko novinarstvo Srbije
DRI	Državna revizorska institucija
FTO	Fizičko-tehničko obezbeđenje
JIS	Jedinstveni informacioni sistem
JKP	Javno komunalno preduzeće
JP	Javno preduzeće
JPP	Javno privatno partnerstvo
KD	Krivična dela
MO	Ministarstvo odbrane
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
NS(RS)	Narodna skupština (Republike Srbije)
OAI	Odseci za analitiku i evidencije
OP	Odeljenje policije
PIO	Penzijsko invalidsko osiguranje
PO	Privatno obezbeđenje
PS	Policijska stanica
PU	Policijska uprava
QMS	Quality Management System
RS	Republika Srbija
SSS	Srednja stručna sprema
TO	Tehničko obezbeđenje
UP	Uprava policije
VS	Vojska Srbije
ZJN	Zakon o javnim nabavkama
ZOOM	Zakon o oružju i municiji
ZPO	Zakon o privatnom obezbeđenju
CeO	Centar za obuku

---

# Reč urednika

---

Knjiga koju predajemo javnosti na uvid predstavlja drugo sveobuhvatno empirijsko istraživanje o privatizaciji bezbednosti u Srbiji. Prvo istraživanje na ovu temu BCBP je realizovao tokom 2007. i 2008. godine. Za ovo vreme dogodile su se značajne ekonomske, pravne i političke promene u Srbiji, koje su uticale i na privatni sektor bezbednosti. Između ostalog, produbljena je ekonomska kriza, prekomponovana je politička moć i konačno je privatni sektor bezbednosti uređen posebnim zakonima. Ovim istraživanjem nastojali smo da utvrdimo kako su rečene promene uticale na privatni sektor bezbednosti, kakvo je stanje u njemu danas, te kako će on izgledati u budućnosti. Nalazi ovog istraživanja su važni jer su nastali nakon donošenja a neposredno pre primene Zakona o privatnom obezbeđenju, što će omogućiti da se budućim sličnim istraživanjem pouzdano utvrde dobri i loši efekti primene Zakona. To će olakšati i utvrđivanje i formulisanje preporuka za njegovu buduću izmenu.

Kao i u prethodnom istraživanju, tim BCBP i ovde je koristio intervju kao osnovni način prikupljanja i provere podataka i informacija o privatnom sektoru bezbednosti. Obavljeno je trideset i osam intervju sa menadžerima bezbednosti i zaposlenima u firmama za privatno obezbeđenje i bankama, firmama za samozaštitnu delatnost, predstavnicima Udruženja za privatno obezbeđenje, članovima i stručnim osobljem Odbora za odbranu i unutrašnje poslove Narodne skupštine Republike Srbije, predstavnicima Državne revizorske institucije, predstavnicima policije kao i sa novinarima. Ovako stečene informacije ukrštali smo sa podacima prikupljenim iz različitih izveštaja državnih organa, sa Portala javnih nabavki, Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, pretragom Agencije za privredne registre, Agencije za borbu protiv korupcije, pretragom oglasa za posao, te odgovorima na zahteve za informacijama od javnog značaja različitih državnih organa. Osobenost ovog istraživanja jeste u tome što je veliki broj intervju urađen sa menadžerima bezbednosti izvan Beograda. Na taj način nastojali smo da steknemo što celovitiju sliku sektora, te da identifikujemo njegove osobenosti na lokalnu.

Pored istraživača BCBP-a, u istraživanju su učestvovali i istraživački novinari Centra za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS), kao i nezavisni ekspert sa dugogodišnjim radnim iskustvom u sistemu odbrane i MUP-u, ali i u privatnom sektoru bezbednosti. Time što smo u istraživački tim uključili i ljude iz drugih organizacija i sa različitim iskustvima i znanjima želeli smo da obezbedimo što verodostojnije zaključke i preporuke.

---

# Kontekst privatizacije bezbednosti u Srbiji

---

## *„Država samu sebe potkrada”*

U prethodnih sedam godina<sup>1</sup> u Srbiji, ali i na globalnom nivou, dogodile su se značajne ekonomske, društvene i političke promene, koje su uticale na tokove i dinamiku privatizacije bezbednosti. Kao najvažniji izdvajaju se: globalna ekonomska kriza koja je produbila domaću krizu u ekonomiji, zakonsko (ne)uređenje privatnog sektora bezbednosti i rekonfiguracija političke moći. Dalje u tekstu detaljnije ćemo opisati kako su navedeni činioci uticali na privatni sektor bezbednosti.

## Naglo pogoršanje ekonomske situacije

### *„Država me gura u sivu zonu”*

Globalna finansijska kriza koja je nastupila 2007. godine uticala je na to da vodeće ekonomije uđu u veliku recesiju, obeleženu padom bruto domaćeg proizvoda, investicija, produktivnosti i profita, te povećanjem nezaposlenosti. Od ovog nisu bile pošteđene ni države na marginama svetske ekonomije, među kojima je i Srbija. Štaviše, posledice po ekonomiju i društvo manjih i slabih država znatno su veće. U Srbiji je globalna ekonomska kriza zapravo doprinela eskalaciji ekonomske krize, koja je uzrokovana lošim političkim, pravnim i ekonomskim reformama.<sup>2</sup> Samo u prve dve godine po izbijanju ekonomske krize, u Srbiji je došlo do dramatičnog pada industrijske proizvodnje (18%), građevinarstva (50%), izvoza (24%), investicija (20%) i direktnih stranih investicija (45%). Istovremeno, povećava se nelikvidnosti privrede, broj nenaplativih potraživanja (260 milijardi dinara), broj privrednih subjekata čiji su računi blokirani (15% i prešao je 62.000 firmi) i rast spoljnog duga privrednih subjekata. Sve to utiče i na drastično

---

1 U ovom delu teksta analiziramo proteklih sedam godina jer je poslednja analiza konteksta privatizacije bezbednosti u Srbiji rađena 2008. godine. Više o tome videti u: Stojanović, Sonja. (ur.). Privatne bezbednosne kompanije u Srbiji – prijatelj ili pretnja? Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008.

2 Kovačević, Mladen. „Uzroci duboke ekonomske krize u Srbiji”. Škola biznisa Broj 3/2010. Novi Sad: Visoka poslovna škola strukovnih studija, 2010.



povećanje nezaposlenosti (za 250.000) i siromaštva u Srbiji. Rečeno je praćeno i povećanjem budžetskog deficita.<sup>3</sup>

Međutim, umesto istinskih ekonomskih reformi, vlasti u Srbiji na krizu odgovaraju dodatnim velikim opterećenjem ionako krhke privrede, i to izmenom poreske politike, promenom računovodstvenih poslova i uvođenjem novih načina kontrole fiskalnih kasa. Procena je da je država Srbija tokom 2014. godine na ovaj način iz privrede „ispumpala” preko 800 miliona evra.<sup>4</sup> Istovremeno, vlast nastavlja da zapošljava partijski kadar (čitaj glasačku mašineriju). Sve ovo pokriva se dodatnim zaduživanjem države po nepovoljnim uslovima (spoljni dug je u 2014. dostigao 25 milijardi dolara).

Na povećana poreska opterećenja i nove komplikovane birokratske procedure privreda odgovara tako što se dovija na različite načine da bi izbegla plaćanje poreza i ostalih državnih dažbina. Tako dolazi do porasta broja preduzeća sa nula zaposlenih, koja u 2013. čine čak 24 odsto ukupnog broja preduzeća u Srbiji. Evidentno je, dakle, neprijavljivanje radnika, a nije strano ni angažovanje radnika na probni rad ili na stručno usavršavanje, gde nije obavezno plaćanje minimalca niti plaćanje svih dažbina državi.

Svi ovi negativni ekonomski trendovi uticali su i na privatni sektor bezbednosti. Privatne kompanije, suoćene sa velikim tržišnim pritiskom ali i pritiskom države, prinuđene su da na svaki mogući način smanjuju svoje troškove, pa su ili otkazivale ugovore sa firmama za privatno obezbeđenje ili smanjivale cenu njihovog angažmana. Kako bi i dalje ostale konkurentne, firme za privatno obezbeđenje prinuđene su da, poput drugih privrednih subjekata, rade u sivoj i crnoj zoni, odnosno da pribegavaju različitim načinima izbegavanja plaćanja dažbina državi, ali i plaćanja radnika po minimalnoj ceni rada.<sup>5</sup> Najveću ironiju predstavlja to što država Srbija nije samo podstakla firme za obezbeđenje da se ovako ponašaju već je u tome i njihov glavni saućesnik. Naime, na tenderima za obezbeđenje državnih institucija i javnih preduzeća, ovi subjekti ugovore za obezbeđenje daju firmama za obezbeđenje koje su na tenderu ponudile nerealno nisku cenu, pa je očigledno da one neće moći da plate sve državne dažbine. Na ovaj način država i direktno podstiče sivo i crno poslovanje u Srbiji, odnosno potkrada samu sebe. Posledica svega ovoga je znaćajno smanjenje kvaliteta bezbednosne usluge, odnosno povećanje nebezbednosti klijenta ali i građana. ao što bi rekao jedan menadžer bezbednosti: „Onaj što radi za jedanaest hiljada dinara, ili bez odmora, bi prodao i rođenu majku.”

Smanjenje privatnog privrednog sektora nije negativno uticalo na javni sektor. On je ostao netaknut. Samim tim, porastao je i znaćaj sklapanja poslova obezbeđenja sa državnim organima i javnim preduzećima. Procena menadžera bezbednosti je da je danas preko 50% poslova obezbeđenja sklopljeno sa javnim sektorom. Ulazak u ove

---

3 Isto.

4 „Država nastavlja da opterećuje privredu.” EuroActive  
<http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/6678-drava-nastavlja-da-optereuje-privredu.html>

5 Više o ovome videti u: Nelojalna konkurencija i Kontrola tržišnog poslovanja.

poslove omogućavaju veze sa pojedincima iz političkih stranka koje upravljaju državnim organima i javnim preduzećima.

## Političke veze i dalje ključne za dobijanje poslova

*„Poslovanje u Srbiji predstavlja potpunu noćnu moru...  
Nemoguće je raditi ukoliko ne želite da imate posla s političarima”*

U Srbiji je 2012. godine došlo do značajne promene konfiguracije političke moći. Srpska napredna stranka (SNS) na izborima je ubedljivo pobedila Demokratsku stranku. S pravom je među svoje glavne prioritete stavila borbu protiv korupcije, departizaciju javnih preduzeća i davanje prvenstva profesije nad politikom. Međutim, u praksi se malo toga promenilo, te veliki problem u društvu i dalje predstavlja činjenica da su političke veze glavni ključ za uspeh u poslovanju. Rečeno posebno važi za dobijanje poslova obezbeđenja državnih institucija. Štaviše, može se zaključiti da su političke veze značajnije nego ranije, jer je danas mnogo sigurnije, a sa stanovišta kvaliteta i manje zahtevno, poslovati sa državnim institucijama i javnim preduzećima, nego sa privatnim sektorom. Državni objekti su brojni i nema naznaka njihovog smanjenja, dok se privatni sektor smanjuje. Kao što bi rekao jedan menadžer bezbednosti: „Država kasni sa isplatom, ali na kraju uvek plati. Pri tome, mogu i najlošijeg radnika obezbeđenja da stavim da obezbeđuje državni objekat. To kod privatne firme nije moguće, jer stalno zapitkuju i kontrolišu. Ipak, traže neki kvalitet.” Tako je zabeležen trend da su pojedine firme nakon promene vlasti 2012. godine počele naglo da šire svoje poslovanje.<sup>6</sup> One će ovu uslugu platiti „javnim i tajnim finansiranjem partija i njihovih pojedinaca”. Pored toga, „postoje ljudi u političkim partijama koji se bave ‘lovom na glave’ (headhunting): ubacuju svoje ljude u profitne firme kako bi ih reketirali i kontrolisali”. Naravno, valja imati na umu da ovaj fenomen nije isključivo osobenost privatnog sektora bezbednosti već je stvarnost celokupne privrede Srbije, o čemu pišu i strani mediji: „Poslovanje u Srbiji predstavlja potpunu noćnu moru, čak i za Srbe. Nemoguće je raditi ukoliko ne želite da imate posla s političarima<sup>7</sup> Na osnovu rečenog, može se zaključiti da rekonfiguraciju političke moći u Srbiji pomno prati i rekonfiguracija na tržištu privatne bezbednosti.

---

6 Više o značaju političkih veza za dobijanje poslova privatnog obezbeđenja videti u delu pod nazivom Profil privatnog sektora bezbednosti.

7 Jones, Owen Bennett; A Richer World – but for whom? <http://www.bbc.co.uk/programmes/p0211yyp>.

# Konačno usvojen Zakon o privatnom obezbeđenju

*„Zakon će delimično raščistiti sektor”*

Dvadeset godina nakon ukidanja Zakona o društvenoj samozaštiti Srbija je konačno posebnim zakonima normativno uredila privatni sektor bezbednosti. Naime, krajem novembra 2013. godine Narodna skupština Republike Srbije usvojila je Zakon o privatnom obezbeđenju i Zakon o detektivima. Ovim zakonima se propisuju uslovi koje firme za privatno obezbeđenje i detektivi, kao i njihovi radnici treba da ispune kako bi mogli legalno da rade. Između ostalog, predviđene su obavezne stručne obuke, kao i izdavanje dozvola za rad (tzv. licence) firmama, radnicima obezbeđenja i detektivima. Kako bi se uvažile različitosti u poslovanju privatnog obezbeđenja i detektiva, uvedene su i različite vrste licenci. Zakonima su, takođe, regulisana ovlašćenja radnika privatnog obezbeđenja i detektiva, kao i nadzora nad njima i firmama u kojima rade.

Zakonopisci, stručna i šira javnost (s pravom) očekuju da će se primenom ovih zakona „pročistiti” sektor privatne bezbednosti i uvesti red, što će se delimično i desiti. Naime, mnoge firme, uglavnom manje, neće moći da poštuju sve zakonom propisane uslove, jer je to za njih preskupo, pa neće moći ni da dobiju licencu za rad, odnosno prestaće da rade. Isto tako, firme za privatno obezbeđenje neće više biti u mogućnosti da angažuju radnike po osnovu stručnog usavršavanja. Pored toga što će zakon izvršiti pritisak na manje firme, postavlja se pitanje da li će on uspeti da ostvari glavne ciljeve zbog kojih je i donet. Nekoliko činjenica obeshrabruju i ukazuju na suprotno.

Najpre, bezbednosne provere vlasnika i odgovornih lica nisu dobro uređene zakonima. Naime, vlasnici firmi ne podležu bilo kakvoj bezbednosnoj proveru, dok odgovorna lica prolaze proveru propisanu Zakonom o oružju i municiji, koja je jako površna, te njome neće biti moguće utvrditi postojanje ozbiljnih bezbednosnih prepreka. Otud postoji rizik da će kriminalci i dalje, posredstvom svojih ljudi, moći nesmetano da osnivaju i vode firme. Javnosti su dobro poznati slučajevi firmi koje su vodili Legijina supruga, Darko Šarić, Miša Omega i Laza Bombaš. Nasuprot Srbiji, Hrvatska je Zakonom o sigurnosnim provjerama uvela temeljnu bezbednosnu proveru odgovornih lica.

Isto tako, za primenu Zakona o privatnom obezbeđenju potrebno je doneti jedanaest podzakonskih propisa – pravilnika i uredbi, od kojih je jedan broj usvojen sa velikim zakašnjenjem, dok ostali još nisu usvojeni (mart 2015). Zakonom propisan rok da se obavi obuka i licenciranje firmi i radnika je maj 2015. Pored toga, usvojeni propisi koji uređuju obuku radnika privatnog obezbeđenja propisuju preveliki broj časova obuke (100), te isključuju mogućnost odsustvovanja sa časa obuke. Ovde se postavlja pitanje kako će postojeći radnici obezbeđenja uspeti da pohađaju svih sto časova obuke i da istovremeno rade u firmama za obezbeđenje. Nije neosnovano pretpostaviti da će se obuka svesti na poštovanje forme i „uzimanje para” od radnika obezbeđenja, te će biti propuštena prilika da se uvede red u sektor angažovanjem bolje obučanih radnika obezbeđenja. Bojazan da će radnici samo fiktivno biti na obuci slikovito je opisao i jedan vlasnik firme: „Piši mu da je bio na obuci danas, ali meni on treba na objektu.”

Konačno, kontrola i nadzor privatnog obezbeđenja nisu dobro uređeni. Ministarstvo unutrašnjih poslova je Zakonom obavezano da vrši ovu kontrolu, ali nije propisano koja će konkretno organizaciona celina u MUP-u to raditi, pa zbog toga ili neće biti kontrole ili ona neće biti delotvorna. Na ovakve zaključke nas navodi slično (loše) iskustvo susedne Bugarske. Još slikovitiji i bliži primer dolazi i iz Crne Gore, gde je ustanovljeno da veliki broj zaposlenih u firmama za obezbeđenje nije prošao obuku niti dobio licence za rad, što je posledica nepostojanja kontrole i nadzora nad primenom zakona koji reguliše ovu oblast.

---

# Zakon o privatnom obezbeđenju

---

Od ukidanja zakona koji su regulisali oblast društvene samozaštite<sup>1</sup> 1993. godine, pa do novembra 2013. godine, kada je usvojen Zakon o privatnom obezbeđenju (ZPO)<sup>2</sup>, oblast privatne bezbednosti nije bila regulisana krovnim zakonom. Tokom ovih dvadeset godina uposlenici privatnog obezbeđenja bili su pod delimičnim ingerencijama zakona koji su uređivali radne odnose, protivpožarnu zaštitu i slično, ali je nedostajao sistemski propis koji bi uređio poslovanje privatnog obezbeđenja. Srbija je bila poslednja zemlja na Balkanu koja nije regulisala ovu oblast, a sem nje, ovu nezahvalnu titulu u Evropi ima jedino još Češka.

## Šta zapravo uređuje ovaj zakon?

*„Zakon je dobar, još samo kad bi se primenjivao”*

Zakonom su propisani obavezno obezbeđenje određenih objekata, poslovanje fizičko-tehničkog obezbeđenja (FTO), uslovi licenciranja i nadzor rada ovih firmi. Prvi pojam obavezno obezbeđenih objekata (čl. 4 ZPO) odnosi se na one objekte koji su strateški značajni za Srbiju i njene građane i čije ugrožavanje može imati posledice po život i zdravlje ljudi i odbranu zemlje. Za obezbeđenje ovih objekata može se organizovati samozaštitna delatnost, a može se i unajmiti usluga licencirane firme sa tržišta. Kriterijumi za određivanje takvih objekata trebalo je budu propisani Uredbom Vlade RS šest meseci nakon usvajanja Zakona, no i posle više od godinu dana ona nije donesena.

Zakonom su poslovi obezbeđenja definisani (čl. 6 ZPO) kao procena rizika, zaštita lica i imovine, održavanje reda na javnim skupovima, planiranje, projektovanje, puštanje u rad i održavanje sistema tehničke zaštite, te pratnja novca. Posebno je naglašeno da se firme za privatno obezbeđenje (PO) ne mogu baviti posredovanjem prilikom naplate potraživanja. Ovim poslovima se mogu baviti isključivo licencirana pravna lica i preduzetnici, a u kategoriji pravnih lica razlikujemo firme za PO i firme za samozaštitnu delatnost. Ova potonja je organizovana u okviru privrednog subjekta i ne može, sem

---

1 „Zakon o sistemu društvene samozaštite.” Sl. glasnik RS 14/86.

2 „Zakon o privatnom obezbeđenju.” Sl. glasnik RS 104/13.

obavljanja tog posla, poslovati na tržištu. Poslovanje je definisano sa šest različitih licenci – licenca za procenu rizika, licenca za poslove fizičko-tehničke zaštite (FTO), licenca za transport novca, te tri licence iz oblasti tehničkog obezbeđenja. Na ovaj način uvodi se standardizacija pruženih usluga na tržištu, što klijentu daje garanciju da će dobiti plaćenu uslugu. Do sada nije postojao nikakav standard, edukacija ili licenca, te je promena firme mogla da znači i drastičnu razliku u kvalitetu pružene usluge.

## Ko sme da radi i pod kojim uslovima

*„Holandija je idealna zemlja za registraciju firme – ne možeš nikako da dođeš do podatka o vlasniku”*

Licenciranje je uvedeno kao vrsta garancije kvaliteta (važno za klijenta), ali i kao vrsta kontrolnog mehanizma (važno i za državu i za firme za PO), jer su u ovom sektoru nepravilnosti bile „pravilo a ne izuzetak”, te je uvođenje reda bilo neophodno. Već je navedeno koje su to licence predviđene zakonom, pa je interesantno dati pregled važnijih uslova neophodnih za sticanje tih licenci. Licence izdaje MUP RS. Da bi dobila ove licence, pravna lica treba da budu upisana u evidenciju Agencije za privredne registre (APR), da imaju akte o sistematizaciji i o uniformama, da imaju prostor sa posebnim delom za smeštaj oružja, te da imaju odgovorno lice (direktor). Odgovorno lice mora da bude državljanin RS, da bude punoletno i psihofizički sposobno za poslove FTO<sup>3</sup>, da ima najmanje srednju stručnu spremu (SSS), da je prošlo bezbednosnu proveru<sup>4</sup>, te da ima licencu za PO za fizička lica. Pored ovih, Zakon predviđa i posebne uslove, među kojima je najznačajniji uslov o neophodnosti zapošljavanja najmanje deset radnika obezbeđenja sa licencama. Takođe, uz obavezu postojanja kontrolnog centra (čl. 44), preduzetnik mora da računa i na to da će na raspolaganju imati tri radnika manje po svakoj smeni zbog tri osmočasovna dežurstva u kontrolnom centru. On mora biti operativan 24 časa i upošljava jednu osobu, ali u svakoj smeni je predviđen i dvočlani tim za intervenciju. Veruje se da će ovom odredbom sa scene nestati veliki broj malih firmi i preduzetnika sa malim brojem zaposlenih. Propušteno je da se, kao uslov za licencu, ispita i vlasnička struktura, što su neke zemlje u regionu učinile.<sup>5</sup> Srbija je, nažalost, imala iskustvo sa kompanijama u neformalnom vlasništvu kriminalaca, poput Darka Šarića i Laze „Bombaša”<sup>6</sup>, te su stoga važni preispitivanje vlasničke strukture i temeljne bezbednosne provere odgovornih lica i vlasnika.

---

3 Dokazuje se lekarskim uverenjem

4 Kako je propisano u Zakonu o oružju i municiji

5 Bugarska. „Law on Private Guarding Activity.” State Gazette 15/24, Feb 2004, SG 105/29 2005, SG 30/11 2006, SG 34/25 2006, SG 82/10 2006, art. 15.

6 Pećo, D. i dr. Kriminalci mogu biti vlasnici firmi za obezbeđenje. CINS, 16. 12. 2013. <<http://www.cins.rs/srpski/news/article/kriminalci-mogu-biti-vlasnici-firmi-za-obezbedjenje>>.

## *„U Nišu obezbeđenje radi na silu – to su ili kriminalci, ili Žandari”*

Drugi propust kod licenciranja ovih firmi predstavlja nepostojanje obaveze da se prikažu izmirene poreske obaveze, što je u ovom sektoru u Srbiji vrlo problematično.<sup>7</sup> Uslovi koje moraju ispuniti fizička lica da bi dobila licencu slični su uslovima koje moraju ispunjavati pravna lica, pa tako ona moraju: imati državljanstvo, biti punoletna, imati najmanje SSS, proći bezbednosnu proveru, biti psihofizički sposobna, proći obuku za poslove obezbeđenja i položiti ispit u MUP-u. Takođe, za poslove sa oružjem predviđa se „da je obučeno za rukovanje vatrenim oružjem, odnosno da je odslužilo vojni rok s oružjem...” (čl. 12). Ovo je problematična odredba jer je privatnom obezbeđenju dozvoljeno samo nošenje pištolja (čl. 23), a tokom vojnog roka se ne obučavaju svi vojnici za rukovanje pištoljem. Ipak, ovde Zakon pravi jednu vrstu privilegovanih grupa, koje su oslobođene obuke za rukovanje oružjem i obuke za obavljanje poslova obezbeđenja. To su osobe koje su najmanje tri godine radile u vojsci, policiji, bezbednosnim službama i na poslovima izvršenja krivičnih sankcija (čl. 12). Štaviše, u pojedinim zemljama je pripadnicima ovih službi zabranjeno da se pet godina po napuštanju državnog aparata bezbednosti zaposle na poslovima privatnog obezbeđenja kako bi se sprečio sukob interesa i odlivanje informacija.<sup>8</sup>

Da bi fizička i pravna lica dobila licence, neophodno je da prođu obuku koja traje sto časova (propisano podzakonskim aktom), te da polažu ispit pred komisijom MUP-a. Sa donošenjem podzakonskih akata koji regulišu pitanje obuke i nastavnih centara dosta se kasnilo, ali su usvojeni krajem 2014. godine, probivši zakonom propisane rokove.

## Koja su ovlašćenja privatnog obezbeđenja

*„U objektu gde obezbeđenje treba da primeni silu, znači da je obezbeđenje 50% loše uradilo posao”*

Službenici obezbeđenja nemaju status službenog lica mada imaju veliki broj ovlašćenja koja su slična ovlašćenjima policije. Službenici obezbeđenja ovlašćeni su za proveru identiteta, pregled lica i vozila, zabranu ulaza i pristupa neovlašćenim licima, udaljavanje neovlašćenih lica iz čuvanog prostora, upozoravanje, privremeno zadržavanje, pa i za upotrebu sredstava prinude. Dozvoljeno im je da koriste sredstva za vezivanje, fizičku snagu, dresirane pse i vatreno oružje. Proveru identiteta vrše pomoću lične karte ili druge identifikacione iskaznice. Pregled lica i vozila vrši se vizuelno, a garantuje se istopolnost pregleda, osim u slučaju kada je neophodno oduzimanje oružja. Upozore-

---

7 Videti deo Analiza tržišta i odeljak o nerealno niskim cenama

8 Stojanović, S.I dr. (ur.) Privatne bezbednosne kompanije – prijatelji ili pretnja? Beograd: CCVO, 2008: 99–112.

nja se izdaju u pisanom obliku i glasovno i moraju biti razumljiva. Mere privremenog zadržavanja koriste se kada je uštićenom prostoru uhvaćeno lice u vršenju krivičnog dela, koje se predaje policiji. Kada je reč o upotrebi sredstava prinude, odrednice Zakona nalikuju onima kojima se određuju ovlašćenja policije, pa se sredstva za vezivanje koriste da bi se sprečio otpor, samopovređivanje i bekstvo. Fizička snaga koristi se da bi se sprečio napad ili oštećenje imovine. Pre primene ove mere neophodno je izdati upozorenje, a upotrebljena sila mora biti srazmerna. Upotreba pasa uvedena je u ovaj Zakon, a to postoji i u još nekoliko nacionalnih zakonodavstava. Upotreba vatrenog oružja dozvoljena je samo u slučaju nužne odbrane i krajnje nužde. Pre nego što upotrebi oružje, službenik obezbeđenja mora se identifikovati. Po upotrebi sredstava prinude, službenik obezbeđenja pruža prvu pomoć, obaveštava nadležnu policijsku upravu, te sastavlja izveštaj svome pretpostavljenom, koji u roku od 48 sati sastavlja izveštaj policijskoj upravi.

Zakonom su definisani poslovi na kojima se može nositi oružje, kao i poslovi na kojima to nije dozvoljeno. Tako je propisano (čl. 25) da službenici obezbeđenja mogu koristiti samo pištolje kalibra 7,65 mm i 9 mm, pa su „duge cevi” postale nelegalne u ovom sektoru. Definirano je (čl. 24) i da pravno lice ne može imati naoružanja u broju većem od broja polovine zaposlenih licenciranih službenika. Oružje se može koristiti (čl. 23) prilikom zaštite obavezno obezbeđenih objekata, banaka i finansijskih organizacija, objekata u kojima se skladišti oružje, eksploziv i toksične materije, kao i objekata u kojima se skladišti roba. Nasuprot tome, definisano je da se redarska služba (čl. 40) vrši bez oružja.

## Prikupljanje podataka o ličnosti

*„Svi znaju da mi znamo sve. Da li ću ja da čuvam tu tajnu, ili ću reći to mom (drugom) poslodavcu?”*

Ozakonjenjem oblasti zaštite podataka o ličnosti praksa identifikacije (legitimisanja) dobila je svoje pravno pokriće. Takođe, u oblasti tehničke zaštite široko je rasprostranjena upotreba video-nadzora. Ovim Zakonom delimično je usklađena upotreba video-nadzora: kao osnov „saglasnosti građana za prikupljanje podataka” preuzeto je iz nekih stranih praksi obavezno postavljanje obaveštenja o video-nadzoru. Naime, ova oblast uređena je Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti<sup>9</sup> (čl. 8), a ova materija je ujedno i Ustavna kategorija. Zapis video-nadzora ne mogu se koristiti na sudu kao dokazni materijal tokom krivičnih i prekršajnih postupaka. Prikupljanje podataka o ličnosti, u kakve spada i zapis video-nadzora, može se vršiti uz pristanak osobe (prolaznici) ili uz sudski nalog. Snimci video-nadzora su po Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti dostupni svim građanima čiji su

---

9 „Zakon o zaštiti odataka o ličnosti.” Sl. glasnik RS 97/08, 104/09, 68/12 i 107/12



podaci predmet obrade (čl. 20), dok po ZPO mogu biti dostupni „samo policiji” (čl. 32), ali i „licima na koje se podaci odnose” (čl. 68). Oblast upotrebe video-nadzora u bezbednosne svrhe još nije regulisana krovnim zakonom.

## Nadzor primene zakona

*„Košta ovo policiju – treba da se obrazuju i da se prilagode”*

Nadzor primene zakona je u ingerenciji Ministarstva unutrašnjih poslova i definisan je članovima 71–75 ZPO. Policijski službenici imaju pravo inspekcijskog nadzora, provere čuvanja i držanja oružja, provere psihofizičke sposobnosti i osposobljenosti za rukovanje oružjem. Ovlašćeni su da zabrane rad firmi i preduzetnicima u slučaju da posluju bez licence, bez ugovora, bez potrebnih kadrovskih i tehničkih uslova, nestručno i neprofesionalno ili protivzakonito. Rok za otklanjanje nepravilnosti ne može biti duži od 60 dana. U okviru ove uloge, MUP osniva Stručni savet za unapređenje privatnog obezbeđenja i javno privatnog partnerstva u sektoru bezbednosti. Ostaje pak nejasno koji će delovi MUP-a vršiti nadzor i kontrolu<sup>10</sup>, te kakva nova znanja službenici MUP-a treba da usvoje da bi obavljali ovu delatnost. U Zakonu su nabrojane vrste evidencija koje MUP vodi mada se iz poslova koje su u ingerenciji MUP-a vidi da ima još oblasti u kojima je nužno prilagoditi funkcionisanje MUP-a.<sup>11</sup> U obrazloženju Zakona, dok je bio u skupštinskoj proceduri, iznesena je tvrdnja da njegovo sprovođenje ne iziskuje nikakva sredstva. Činjenica je da su svi rokovi probijeni i da primena prilično kasni, kao i da je za primenu Zakona neophodno obaviti veći posao od predviđenog. Evidentno je da troškova ima, te da će ih platiti firme za PO i građani kroz porez.

*„Oni će da čiste nas, ali oni kod sebe treba da povedu računa”*

## Kašnjenje sa primenom zakona

Usvajanjem Zakona o PO (novembra 2013) propisani su uslovi i zadati rokovi za licenciranje firmi i zaposlenih u sektoru privatnog obezbeđenja. Neophodna podzakonska regulativa (11 akata), nije usvojena u zakonskom roku (do maja 2014. godine) već mnogo kasnije, u periodu od oktobra 2014. pa do aprila 2015. godine što je uslovalo

---

<sup>10</sup> Više o tome kako bi kontrola rada privatnog obezbeđenja mogla da bude organizovana u okviru MUP-a videti u delu ovog izveštaja pod naslovom Kontrola i nadzor koji vrši Ministarstvo unutrašnjih poslova

<sup>11</sup> Videti deo o Skupštinskom nadzoru

kašnjenje u primeni zakona. Najvažnija stavka u primeni zakona je proces licenciranja radnika i firmi koji će dovesti do tačnog broja legalnih firmi sa licenciranim radnicima. Tada će se steći i neophodni preduslovi za profesionalizaciju sektora i za delotvornu kontrolu MUP-a nad sektorom privatne bezbednosti.

Da bi firma dobila licencu za rad, mora da ima menadžera (sa licencom), sistematizaciju radnih mesta, prostor za oružje, 10 stalno zaposlenih licenciranih radnika, kontrolni centar (24h dežurstvo – 3 radnika na po 8 sati) i interventni dvočlani tim (24h dežurstvo – 6 radnika na po 8 sati). Najveći broj firmi neće moći da u postojećoj strukturi ispoštuje ove odredbe, te će se firme ili ugasiti, ili će se nekoliko manjih firmi ujediniti, kao što je bila praksa u BiH.

Licenciranje radnika predstavlja proces koji vodi ka profesionalizaciji sektora i ka ujednačavanju kvaliteta pružene usluge. Naime, radnici će po prvi put imati ujednačenu obuku i steći istovetna neophodna znanja za rad u ovom sektoru, što do sada nije bio slučaj. Dosadašnji zahtev bio je, najčešće, srednja škola (ni to ne nužno!) i potvrda o neosuđivanosti (zbog nabavljanja dozvole za oružje). Sada su ovi kriterijumi postavljeni kao polazni standard, a radnici treba da godišnje dostavljaju lekarsko uverenje i da prođu, jednom u 5 godina, proces licenciranja za službenika obezbeđenja. Neke firme su prepoznale ovaj izazov i ponudile su svojim dugogodišnjim radnicima koji imaju samo osnovnu školu, mogućnost završavanja srednje škole kao način čuvanja radne snage. Izazov predstavlja sama obuka, za koju se tvrdi da je preobimna i da je skupa. Predviđeno je 100 časova nastave (66 časova teorijske obuka i 34 praktičnog rada)<sup>12</sup> u trajanju od 18 dana. Cena ove obuke je 19.200 RSD, a na ovu cifru treba dodati i trošak polaganja ispita pred komisijom MUP koji košta 7500 RSD<sup>13</sup>, a ove troškove snose sami zaposleni. Iz ovoga ishode dva problema. Prvi je motivacija i mogućnost radnika da pohađaju obuku i da je finansiraju od svoje plate (raspona od 15 000 – 22 000 RSD). Menadžeri firmi koji su unutar svojih sistema sprovodili anketu tvrde da oko 30% njihovih radnika ne želi da ide na obuku. Zaposleni sa kojima smo razgovarali smatraju da je taj procenat još veći. Sagovornik iz firme koja se bavi obukom podelio je i njegova prva iskustva – od 30 evidentiranih radnika na obuku mu je došlo svega 3, te je vlasnik preduzeća za PO morao da zove lično svakog radnika da pohađa tu obuku. Problem je i što radnici ne smeju da izostaju sa obuke nijedanput, a pritisak tržišta može biti takav da šef zahteva „da bude u šticienom lokalu, a da mu se u trening centru piše da je tog dana pohađao nastavu”.

Drugi problem koji smo identifikovali je i mogućnost okončanja obuke procenjenih 40 000 radnika privatnog obezbeđenja do maja 2015. godine, što je zakonski rok. Naime, analiza Privrene komore Srbije o mogućnosti obuke i neophodnim rokovima pokazuje koji su realni rokovi izvođenja obuke spram parametara broja centara i broja osoblja.

---

12 Pravni fakultet Univerziteta Union, Osnovna stručna obuka službenika obezbeđenja, dostupno na <http://www.pravnifakultet.rs/2-uncategorised/2428-osnovna-strucna-obuka-službenika-obezbeđenja.html>

13 Pravilnik o načinu polaganja stručnog ispita za vršenje poslova privatnog obezbeđenja, visini troškova organizovanja i sprovođenja ispita, I sadržini I načinu vođenja evidencija, Sl. Glasnik RS, 28/2015

Tabela: Proračun datuma za završetak obuke <sup>14</sup>

Broj akreditovanih centara za obuku (CeO)	16	MUP treba da oformi 56 ispitnih komisija sa po 5 članova, koji na dan zakazanog ispita mogu ispitati 15 kandidata (30 minuta po kandidatu)			
Prosečan broj istovremenih grupa po CeO	2				
Broj nastavnih dana za obuku	15				
Prosečan broj kandidata u jednoj grupi	25				
Broj kandidata	20 000	30 000	40 000	50 000	60 000
Potrebno nastavnih dana	427	640	853	1067	1280
Datum početka obuke	1.3.2015.	1.3.2015.	1.3.2015.	1.3.2015.	1.3.2015.
Datum završetka obuke	17.10.2016.	11.8.2017.	6.6.2018.	1.4.2019.	24.1.2020.
Radnih dana komisija	24	36	47	59	71
Potrebna broj ispitnih komisija	56	56	56	56	56

Dakle, primena zakona će se ili zakonski odložiti, izmenama zakona koje usvaja Skupština, ili se zakon neće primenjivati, jer oni koji treba da kontrolišu (MUP), nisu obezbedili polazne pretpostavke za primenu. Takođe, treba imati u vidu da poseban izazov predstavlja i kontrola procesa obuke, kako bi se utvrdilo da li se nastava redovno pohađa.

Do sada je 30<sup>15</sup> centara podnelo zahtev za akreditacijom, ove akreditacije za nastavu dobilo je 23<sup>16</sup> centra, a u 4 je otpočela nastava. Prognoze stručne javnosti i MUP u pogledu datuma okončanja obuke se razlikuju, pa dok predstavnici firmi za obezbeđenje smatraju da je 2018. realan rok, MUP smatra da će do 2016. firme obučiti svoj kadar. Do sada još nijedna firma nije dobila licencu, jer nema ni licenciranog kadra. Po okončanju ovog procesa moći će se govoriti o tačnom broju firmi koje se bave ovom delatnošću, kao i o broju legalnih licenciranih radnika.

<sup>14</sup> Svet bezbednosti, Proračun datuma za završetak obuke, br 1, 2015. Str 29

<sup>15</sup> Izjava predstavnika MUP, Odlaze se primena Zakona o privatnom obezbeđenju, Blic, 10.3.2015. dostupno na <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/541290/Odlaze-se-primena-Zakona-o-privatnom-obezbedjenju>

<sup>16</sup> Izjava predstavnika MUP, Zakon o privatnom obezbeđenju na čekanju, Politika, 1.4.2015. dostupno na <http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Zakon-o-privatnom-obezbedjenju-na-cekjanju.lt.html>

Iskustvo zemalja u regionu pokazuje da bez kontrole nad procesom obuke može doći do neprimenjivanja zakona, kao što je kontrola u Crnoj Gori ustanovila. Nasuprot tome, sam proces licenciranja zahteva i angažman radnika, a to će uticati na manjak licencirane radne snage, uz mogućnost porasta cene usuge. U Hrvatskoj su procene da licencirana radna snaga zadovoljava 80% zahteva tržišta. U objekte koje legalan sektor privatne bezbednosti ne može da pokrije spadaju kafići, kafane i diskoteke.

---

#### Spisak propisa koji regulišu rad firmi za PO

1. „Zakon o privatnom obezbeđenju.” Sl. glasnik RS 104/13
  2. „Zakon o zaštiti podataka o ličnosti.” Sl. glasnik RS 97/08, 104/09, 68/12 i 107/12
  3. „Zakon o radu.” Sl. glasnik RS 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 i 75/14
  4. „Zakon o zaštiti poslovne tajne.” Sl. glasnik RS 72/11
  5. „Zakon o javnim nabavkama.” Sl. glasnik RS 124/12
  6. „Zakon o oružju i municiji.” Sl. glasnik RS 20/15
  7. „Zakon o privrednim društvima.” Sl. glasnik RS 36/11, 99/11, 83/14 – dr. zakon i 5/15
  8. „Zakon o zaštiti od požara.” Sl. glasnik RS 111/09
  9. „Zakon o vanrednim situacijama.” Sl. glasnik RS 111/09
  10. „Krivični zakonik.” Sl. glasnik RS 85/05, 88/05 – ispr., 107/05 – ispr., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 i 108/14
  11. „Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu.” Sl. glasnik RS 101/05
  12. „Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama.” Sl. glasnik RS 67/03, 101/05 – dr. zakon, 90/07, 72/09 – dr. zakon, 111/09 i 104/13
  13. „Zakon o prevozu u drumskom saobraćaju.” Sl. glasnik RS 46/95, 66/01, 61/05, 91/05, 62/06 i 31/11
  14. „Zakon o elektronskim telekomunikacijama.” Sl. glasnik RS 44/10, 60/13 – odluka US i 62/14
  15. „Zakon o planiranju i izgradnji.” Sl. glasnik RS 72/09, 81/09 – ispr., 64/10 – odluka US, 24/11, 121/12, 42/13 – odluka US, 50/13 – odluka US, 98/13 – odluka US, 132/14 i 145/14
  16. „Zakon o eksplozivnim materijama, zapaljivim tečnostima i gasovima.” Sl. glasnik RS 53/93, 67/93, 48/94 i 101/05 – dr. zakon
  17. „Zakon o transportu, distribuciji i korišćenju prirodnog gasa.” Sl. glasnik RS 66/91, 53/93, 67/93, 48/94, 44/95 – dr. zakon i 12/96
  18. „Zakon o transportu opasnog tereta.” Sl. glasnik RS 88/2010
  19. „Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima.” Sl. glasnik RS 41/09, 53/10, 101/11
-

---

**Spisak podzakonskih akata neophodnih za sprovođenje zakona  
(stanje do aprila 2015)**

1. Uredba o kriterijumima za određivanje obavezno obezbeđenih objekata i način vršenja poslova zaštite obavezno obezbeđenih objekata (donosi Vlada – ne postoji)
  2. Lista referentnih zdravstvenih ustanova koje izdaju uverenja o psihofizičkoj sposobnosti za obavljanje poslova privatnog obezbeđenja (donosi Ministarstvo zdravlja – ne postoji)
  3. Pravilnik o bližim uslovima koje moraju da ispune pravna i fizička lica za sprovođenje stručne obuke za vršenje poslova privatnog obezbeđenja (MUP – donet)
  4. Pravilnik o programima i načinu sprovođenja obuke za vršenje poslova privatnog obezbeđenja (MUP – donet)
  5. Pravilnik o načinu polaganja stručnog ispita za vršenje poslova privatnog obezbeđenja, visini troškova organizovanja i sprovođenja ispita i sadržini i načinu vođenja evidencija (MUP, uz saglasnost ministra nadležnog za poslove finansija – donet)
  6. Obrazac zahteva za izdavanje licence; (donosi MUP –ne postoji)
  7. Pravilnik o izgledu i sadržini svečane forme licence (donosi MUP –ne postoji)
  8. Pravilnik o načinu vršenja poslova tehničke zaštite i korišćenja tehničkih sredstava (Vlada i MUP – donet)
  9. Pravilnik o boji i sastavnim delovima uniforme službenika obezbeđenja (MUP – donet)
  10. Pravilnik o sadržini, izgledu i načinu upotrebe legitimacije službenika privatnog obezbeđenja (MUP – ne postoji)
  11. Pravilnik o upotrebi sredstava prinude (MUP – donet)
-

Tabela: Dobre i loše strane Zakona o privatnom obezbeđenju

Dobre strane	Loše strane	Prilike za unapređenje
Rad privatnog obezbeđenja regulisan je krovnim zakonom	Ne postoji obaveza provere namirenja poreza	Treba urediti formu izveštaja MUP-a o kontroli firmi za privatno obezbeđenje za: parlamentarni Odbor za odbranu i bezbednost javnost
Uvedene su licence za vršenje poslova fizičkog i tehničkog obezbeđenja – uvedena je „struka” obezbeđenja i jednak nivo usluge	Ne postoji obaveza provere vlasnika i povezanih lica	U skladu sa odredbama novog Zakona o oružju i municiji, treba umesto upotrebe vatrenog oružja predvideti upotrebu manje invanzivnih sredstava prinude – suzavca i elektrošokova
Uvedeni su kriterijumi za firme koje mogu da se bave uslugama obezbeđenja	Nedostaje popis objekata kritične infrastrukture	
Uvedena je kontrolna uloga MUP-a	Postojanje privilegovanih kategorija (vojska, policija, službe...)	
Ograničen je broj oružja u sektoru privatnog obezbeđenja	Kontrolna uloga MUP-a je slabo razrađena	
Precizirana su ovlašćenja u oblasti upotrebe sredstava prinude i rukovanja ličnim podacima	Ne postoji ozbiljnija bezbednosna provera	
	Nisu predviđena sredstva za sprovođenje zakona	

---

# Kontrola i nadzor koji vrši Ministarstvo unutrašnjih poslova

---

Zakon o privatnom obezbeđenju propisuje da Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) vrši nadzor i kontrolu nad firmama za privatno obezbeđenje. Ovo je uobičajeno rešenje, koje se može naći u većini evropskih država. Problem je, međutim, što ovo rešenje nije dalje razrađeno propisima, pa se zapravo ne zna kako će ova kontrola biti organizovana u okviru MUP-a. U uporednoj praksi postoje različiti organizacioni modeli, jeftiniji i skuplji. Pored toga, MUP Srbije suočava se i sa nizom problema u svom radu, koji moraju biti prevaziđeni kako bi ova kontrola bila delatna. Zato ćemo u ovom delu rada nastojati da predložimo kako bi u okviru MUP-a trebalo organizovati kontrolu nad privatnim sektorom bezbednosti, te da objasnimo koje probleme u radu MUP mora da reši kako bi ova kontrola bila uspostavljena u praksi.

## Organizacija kontrole u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova

Budžet Srbije se suočava sa oštrim vladinim merama štednje, koje trenutno ne dozvoljavaju isprobavanje novih organizacionih modela kontrole rada privatnog sektora bezbednosti. Zato ćemo u ovom delu rada nastojati da prikažemo kako je u okviru raspoloživih resursa moguće organizovati kontrolu u MUP-u.

Biro za strateško planiranje MUP-a ima dovoljno ljudskih resursa da osmisli, organizuje i sprovede sistem kontrole rada privatnog obezbeđenja. Njegova pozicija u kabinetu ministra daje mu nadređen položaj u odnosu na Direkciju policije, čiji će pripadnici po organizacionim jedinicama policijske uprave (PU) biti oni koji sprovode kontrolu. Da bi neposredno postupali tokom kontrole, dakako i u fazi odlučivanja, potrebno je izraditi funkcionalne protokole postupanja. Na zahtev i uz praćenje i nadgledanje Biroa, Direkcija policije može izraditi sva potrebna uputstva za postupanja pripadnika policije u sistemu kontrole. Informacije, zaključci i ostali prikupljeni podaci tokom kontrole postaće osnov za pravilnu procenu svake privatne firme za poslove privatnog obezbeđenja i činiće prvu fazu kontrole – organizaciju nadzora.

Razloga za sistematizovanje novih radnih mesta radi sprovođenja kontrole nema. Ministarstvo unutrašnjih poslova ima kapacitete i organizovanu mrežu policijskih uprava na čitavoj teritoriji RS, tako da može adekvatno da odgovori ovom izazovu. U sastavu svake PU nalazi se Odeljenje policije (OP) koje ima bar četiri-pet sistematizovanih i popunjenih radnih mesta oficira. Njihovi zadaci su raznoliki.<sup>1</sup> To su policijski službenici koji imaju akademskog znanja i profesionalnog iskustva da vrše nadzor nad privatnim obezbeđenjem na svojoj teritoriji.

Biro, dakle, mora da sačini što detaljniju bazu svih firmi koje se bave poslovima privatnog obezbeđenja, sa prikazanim teritorijalnim rasporedom. Podatke može pribaviti neposredno od firmi za privatno obezbeđenje i iz provera koje, po njegovom nalogu, treba da urade PU na svojoj teritoriji. Upoređivanjem ta dva spiska doći će se do onih pružalaca usluga privatnog obezbeđenja čiji rad nije regulisan, uređen ili zakonit. Paralelno sa tim biće započeta izrada uputstava za obavljanje kontrole, vođenje zapisnika, pisanje izveštaja, evidentiranje interesantnih i karakterističnih podataka i svih drugih dokumenata neophodnih za funkcionalno sprovođenje sistema kontrole.

Potom, treba delegirati i ovlastiti određene oficire odeljenja policije koji će neposredno obavljati nadzor privatnog obezbeđenja. Sprovođenje potrebne edukacije iz ove oblasti, tj. upoznavanje delegiranih oficira sa odredbama Zakona o privatnom obezbeđenju, te savetovanje o vršenju inspekcijaskog nadzora i drugim detaljima potrebnim za njihov rad i zakonito postupanje moguće je organizovati u veoma kratkom roku<sup>2</sup>. Nepoznanice na koje će oficiri naići tokom svog rada nisu nikakva prepreka za kvalitetno obavljanje nadzora. Svaku sumnju i nedoumicu mogu lako da otklone ako budu imali oficira za vezu u Upravi policije<sup>3</sup> (UP) Direkcije policije. Komunikacija na relaciji Odeljenje – Uprava postoji inače i zbog drugih redovnih poslova i izveštavanja, pri čemu formalni odnosi ne kočće suštinski protok informacija i efikasnost odlučivanja.

Dostavljanjem zapisnika sačinjenih tokom inspekcijaskih kontrola rada privatnog obezbeđenja bila bi započeta druga faza kontrole – izveštavanje. Svojim dokumentima Biro u ovoj fazi treba da koordinira rad i kapacitete sektora za analitiku, telekomunikacione i informacione tehnologije. Izveštaji treba da budu uneti u jedinstveni informacioni sistem (JIS) MUP-a, sa svim zapažanjima o funkcionisanju privatnih firmi. Unos podataka ne sme biti ograničen manjkavostima same aplikacije jer to može loše uticati na

- 
- 1 Oficiri odeljenja policije rade na poslovima praćenja stanja iz oblasti: javnog reda, kriminaliteta u nadležnosti policije opšte nadležnosti, obuke, fizičke spreme, odnosa sa lokalnom samoupravom, planiranja, kontrole, projekta „školski policajac“, izveštavanja i realizacije mnogih drugih projekata bitnih za funkcionisanje svih PU u svojoj nadležnosti. Najvažnije je što su zaduženi za organizovanje planskih aktivnosti donošenja i izveštavanja prilikom postupanja po „Planu preventivno-represivne delatnosti“, koji je glavni operativni plan svake PU.
  - 2 Sličan način delegiranja lica koja u PU postupaju po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podatak o ličnosti već je obavljen u MUP-u pre nekoliko godina, tako da iskustva postoje. Potrebno je samo preneti ih i prilagoditi datoj oblasti.
  - 3 Uprava policije, pored nekoliko odeljenja, ima odeljenje za organizaciju, prevenciju i rad policije u zajednici, kao i odeljenje za javni red i mir i ostale poslove policije, koji mogu odrediti lice koje će koordinirati rad Biroa i oficira u PU. Svaki problem tokom nadzora ili sačinjavanja pismenih izveštaja može biti rešen u toku jednog sata. Zato bi taj oficir za vezu, s jedne strane, trebalo da bude odlično edukovan i upućen u problematiku rada privatnog obezbeđenja, a s druge, poznavalac funkcionisanja rukovođenja i komandovanja u samoj upravi policije. Uz ovakvu organizaciju ne bi bilo zastoja i nesporazuma.



rezultate analiza. Svaka specifičnost mora biti uneta bez prilagodavanja osobenostima JIS-a. Zato aplikacija JIS-a mora biti pažljivo izrađena, kako bi bila slična onoj koja se koristi za razduženje krivičnih dela (KD), ali uz napredniji korisnički interfejs.

Nakon unošenja podataka u JIS biće započeta treća faza kontrole – analiza. U njoj Biro, izradom strateških dokumenata, treba Upravi za analitiku Sektora MUP-a da uputi jasne smernice za izbor, uočavanje, analiziranje i istraživanje pojava iz ove oblasti. Na osnovu toga biće započeto praćenje, predviđanje i procenjivanje stanja sektora privatne bezbednosti, kao i obima i intenziteta pojedinih bezbednosno problematičnih pojava. Po uspostavljanju sistema za analiziranje doći će se do sledeće faze kontrole – uspostavljanja povratne sprege. U njoj se donose planovi i predlažu mere za efikasno suprotstavljanje svim uočenim pojavama koje narušavaju sistem bezbednosti.

Treba naglasiti da postoji sistem u kome MUP trenutno nadzire civilne strukture. To su odseci za inspekcijske i upravne poslove, kao i odseci protivpožarne zaštite. Sve što rade pomenuti inspektori, mogu raditi i oficiri OP-a ako im budu data dobra uputstva i smernice. Dobit može biti dvostruka: nema sistematizovanja novih radnih mesta, jer će oni raditi i redovne poslove; iskustva stečena tokom tih kontrola mogu da budu pretočena u kvalitetne planove odeljenja i policijskih stanica za postupanja policije opšte nadležnosti. Oni su upoznati sa sistemom izveštavanja, sa smenskim i terenskim uslovima rada, što je izuzetno značajno za uspeh svake kontrole. Takođe, dostupne su im sve potrebne baze podataka MUP-a, koje su neophodne tokom kontrole. Takva organizacija kontrole bila bi dobra i za sam MUP jer će ga izloženost sudu javnosti naterati da poslove obavlja kvalitetno i savesno.

## Vrste i ciljevi nadzora i kontrole

Buduća kontrolu mora se biti usmerena ka vrsti, obimu, nivou i kvalitetu bezbednosne usluge. Ona će biti podeljena na kontrolu koja se obavlja inspekcijskim nadzorom oficira OP-a (neposredna) i na kontrolu koja se obavlja klasičnim operativnim policijskim poslovima (posredna).

Neposredna kontrola treba da ispunjava opšte uslove za funkcionisanje jedne privatne firme, kao što su: izrada planova postupanja, izrada dnevnih rasporeda rada, izrada pravila službe, uspostavljanje organizacije unutrašnje kontrole, sprovođenje preduzetih sankcija i vođenje svih drugih dokumenata vezanih za poslovanje QMS-a, odnosno upravljanje kvalitetom tokom funkcionisanja. Formalna ispunjenost uslova treba da

prethodi suštinskoj proverbi, koja može biti potkrepljena raznim anketama.<sup>4</sup> Nakon njihove analize biće dobijeni podaci o kretanju nivoa usluga. Same ankete, ukoliko su dobro osmišljene, daju često podatke koje nije moguće videti tokom redovnih kontrola. Takođe, saznanje da će one biti urađene, privatnim firmama stvara dodatni pozitivan pritisak, kao i obavezu da nivo usluga bude na visokom nivou, a da prateća dokumentacija bude uredno i savesno vođena.

Posredna kontrola je trajna vrsta planski organizovanog praćenja privatnog partnera. Nju mogu sprovoditi policija opšte nadležnosti i kriminalistička policija<sup>5</sup>, uz koordinaciju Biroa<sup>6</sup>. Policija opšte nadležnosti to lako može obaviti jer takve vrste provera već čini tokom terenske provere lica koja podnose zahteve za posedovanje oružja i zapošljavanje u MUP-u, a na osnovu Zakona o oružju i municiji. Tim aktivnostima policijski službenici na bezbednosnom sektoru proveravaju i prikupljaju sve interesantne bezbednosne podatke do kojih inače nije moguće doći proverama aktuelne baze podataka. Postupak je postao rutinski, pa im ne bi bilo strano da sačine izveštaje i o zaposlenima u privatnim firmama za obezbeđenje, njihovim sklonostima i navikama, devijantnom ponašanju na poslu i slično. Takođe ovo je jedan od često primenjivanih postupaka u policiji i po pravilu ga sprovode najiskusniji policijski službenici u sektoru, a neretko i vođe sektora. Ovaj postupak ima određenih manjkavosti<sup>7</sup>, ali će pod lupom više činilaca, kao i pod nadzorom civilnog sektora sigurno postati profesionalniji i lišen proizvoljnosti od kojih boluje u određenim situacijama.

Vreme i resursi potrebni da se sačine uputstva za kontrolu su veoma mali. Oni manje-više već postoje, te ih je samo potrebno svesti, sistematizovati i prilagoditi. Praksa u regionu je siromašna, ali ona iz sveta može biti značajna. Pošto su sve aktivnosti privatnog obezbeđenja različite i nose brojne specifičnosti, svetska praksa biće izuzetno značajna za stvaranje iskustvene baze, na čijim primerima će se menjati i razvijati

- 
- 4 Predmet anketiranja treba da budu klijenti, privatne firme i građani. Potrebno je zadovoljiti uslov objektivnosti. To će biti moguće planskim osmišljavanjem anketa i njihovih sadržaja, te adekvatnim prikupljanjem i obradom podataka iz anketa. Obradu ovih podataka mogla bi obavljati nezavisna (profesionalna) tela, koja bi Birou dostavljala svoje rezultate i zaključke, što samo po sebi predstavlja novi vid posredne kontrole.
  - 5 Kriminalistička policija (KP), nasuprot policiji opšte nadležnosti (OP), obavlja obaveštajne poslove i posredno i neposredno prikuplja podatke. Ipak, to ne znači da će podatke prikupljati neformalno (iako je to često praksa zbog neformalnih zahteva rukovodilaca), jer će od policije opšte nadležnosti dobijati jasne pisane zahteve za obavljanje provera, po kojima bi postupala isto kao i kada je reč o drugim zaduženim predmetima iz svog delokruga rada.
  - 6 Posredna kontrola odražava suštinu policijskih poslova i predstavlja vrlo ubedljiv alat koji ostaje u okvirima rada MUP-a. Ovako, osnovnu funkciju službe koristimo da bismo obavljali kontrolu i jasno odvojili neformalno od formalnog. Time policijskoj službi ne zadiremo u način rada, niti ga menjamo. Drugo, planski osmišljenom i organizovanom kontrolom u Birou, moguće ju je promeniti. Promenom će se smatrati i to da policija prihvati nove pristupe kao svoje standarde. Neprimetne promene mnogo su bolje od uvođenja novih „pristupa, strategija i principa“ rada, od čega boluje gotovo čitava naša administracija, a koje zaposleni uvek dočekuju „na nož“.
  - 7 Provera lica na terenu, prema Zakonu o oružju i municiji, jedna je od čestih metoda za eliminisanje nepoželjnih kandidata iz raznoraznih razloga. Ranije je to bila politička, a nešto kasnije i stranačka nepodobnost, ali je neretko bio način za sprovođenje nepotizma svih vrsta. Terenska provera predstavlja postupak obrade lica, koji podrazumeva dobro poznavanje sektora i stanovnika u njemu, te iskusan policijski službenik, koji sačini „naštimovan“ izveštaj o licu (bez unošenja lažnih podataka ali davanjem dvosmislenih podataka), može bilo koga diskreditovati i eliminisati iz postupka zapošljavanja, tako da mu urgencija bilo kog načelnika odeljenja policije ili PU ne može to osporiti.

domaća praksa. Razvojem prakse biće ostvaren neposredniji uvid u funkcionisanje svih činilaca bezbednosti.

Kontrole bi se organizovale redovno i vanredno. Izvesno je da će se sadašnji broj firmi za obezbeđenje smanjiti nakon licenciranja, ali i nakon kontrola koje će realizovati MUP. Nakon što budu sačinjeni spiskovi svih firmi za privatno obezbeđenje, biće započeto redovno kontrolisanje, koje će planirati oficiri OP-a za svoju teritoriju nadležnosti. Biro bi se uključio tako što bi organizovao ciklično prebacivanje ljudstva sa jedne na drugu teritoriju, čime bi obezbedio objektivnost kontrola. Takođe, s obzirom na to da broj firmi za privatno obezbeđenje nije ravnomerno raspoređen, Biro bi periodično i privremeno jačao ona OP na čijoj teritoriji posluje veći broj firmi, što je uglavnom slučaj u većim gradovima<sup>8</sup>.

Biro mora svojim radom i planiranjem usmeravati vanredni vid kontrole jer će analize svih rezultata biti u njegovom posedu. On treba da nalaže i usmerava rad oficira za provere, što zahteva pribavljanje novih podataka ili otklanjanje uočenih nedostataka u radu firmi na teritoriji koja je u nadležnosti odeljenja kom pripada ili na koje je upućen.

Firme koje bi bile predmet vanredne kontrole birale bi se na osnovu informacija koje su posredno prikupljene. To su informacije o svim bezbednosnim propustima<sup>9</sup> koje jedna firma čini. S obzirom na to da je reč o bezbednosti, obaveza je da prema ovim firmama postoji nulta tolerancija. I najmanji propust u organizaciji treba da bude indikator za vanrednu kontrolu. Naravno, Biro treba jasno da definiše razlog tih kontrola da ne bi došlo do zloupotreba i odavanja informacija privatnoj firmi koja je predmet kontrole ili njihovoj konkurenciji. Taj segment kontrole je veoma bitan jer niko, pa ni MUP, ne sme biti faktor koji će svojim neformalnim akcijama ugroziti zdravu konkurenciju na tržištu bezbednosti. Ako to ne bude definisano na samom početku, nepovratno će biti propuštena prilika da se uvede red i zakon u ovu važnu oblast.

## Učestalost kontrola

Ministarstvu unutrašnjih poslova ne bi trebalo da predstavlja problem da vrši bar dve redovne kontrole privatnog obezbeđenja u toku godine. Kapaciteti OP-a su takvi da

---

8 Inače, ovakva praksa već postoji u odsecima koji sprovode polaganje vozačkih ispita, a cilj joj je sprečavanje eventualnih zloupotreba.

9 Posredan način pribavljanja informacija podrazumeva operativni rad policije, onako kako nalaže metodologija istražnih radnji. Ovim postupkom se, nakon dojava saradničkih veza, mogu pratiti poslovanje agencije, prijem novog kadra, razlozi za iznenadno spuštanje cene rada na tržištu, eventualno nezadovoljstvo zaposlenih koji mogu postati izvori informacija kriminalnim grupama za „tipovanje objekata“ i sl.

je, pored redovnih, moguće obaviti i jednu vanrednu kontrolu tokom godine.<sup>10</sup> U ovom obimu kontrola neće izgubiti na kvalitetu. Uvećanjem obima kontrola bi se sigurno izgubilo na kvalitetu samih nadzora, te bi greške i propusti u uočavanju bitnih detalja kontrole mogle bile česte.

Prilikom određenja učestalosti kontrola privatnih firmi za obezbeđenje treba izbeći dosadašnju praksu MUP-a. Naime, da bi opravdao svoje aktivnosti, MUP često svesno prikazuje veliki broj kontrolnih nadzora, ali ih ne izvršava ili to čini posredno, bez fizičkog uvida. Recimo, postoje slučajevi kada je planiran nadzor nad firmama, a onda je on obavljen telefonom. Tokom telefonskog razgovora prikupe se svi podaci od vlasnika (sa kojima neretko postoji i prijateljski odnos ili za koje je stečeno uverenje, bez lošeg predumišljaja, da istinski radi zakonito) koji su potrebni za sačinjavanje zapisnika o izvršenoj kontroli. Nakon toga, pretpostavljenima se kontrola prikazuje kao redovno izvršena.

## Šta treba kontrolisati i proveravati

Neposredna kontrola firmi za obezbeđenje mora biti strogo jednoobrazna. Ovo je potrebno zbog prikupljanja srodnih podataka<sup>11</sup>, koji će biti zajedno analizirani u Birou, odnosno u Upravi za analitiku.

Tokom kontrole pre svega treba proveravati formalne uslove koje firme ispunjavaju, odnosno da li su registrovane, da li su prijavile zaposlene, da li oni poseduju licence i sl. Drugi deo kontrole treba biti usmeren na suštinsko vođenje dokumentacije po QMS-u i na to na koji se način bezbednosna usluga pruža. To se ostvaruje tako što se na terenu proverava raspoređeno ljudstvo, nivo njihovog znanja (vanredne pisane i praktične provere), njihova oprema, stanje i održavanje tehnike koja se koristi na lokacijama, vođenje evidencije svih vrsta. Naročito je značajno proveriti Pravilo službe, evidencije o dnevnom angažovanju ljudstva, zaduženju, odnosno razduženju naoružanja, kao i one koje su u vezi sa odredbama Zakona o privatnom obezbeđenju, a koje se odnose na

---

10 Danas, recimo, Uprava za upravne poslove MUP-a proverava sve auto-škole na teritoriji RS, kojih ima nekoliko hiljada. Kadrovski kapaciteti Uprave svode se na jednog ili dva inspektora po PS-u (opštini), koji bar dva puta godišnje proveravaju rad svake auto-škole. Pored toga, oni nadziru i rad svih centara za tehnički pregled vozila, firmi koje se bave saobraćajem i transportom i stanjem državnih puteva. Tako, jedan inspektor na području jedne PS prosečno tokom meseca obavi dvadesetak nadzora i o tome sačini sve potrebne izveštaje. Kapaciteti Odeljenja policije su daleko veći od kapaciteta ove Uprave.

11 Treba naglasiti da kontrola bezbednosti nije samo kontrola funkcionisanja poslovanja. Naravno, ona i to podrazumeva (moguće je vršiti uz asistenciju organa finansijske i poreske policije), ali ti podaci su samo deo uvodnog dela nadzora, odnosno tzv. „legitimisanja pravnog lica“. Prilikom nadzora prvo se utvrđuju opšte činjenice o firmi, njene generalije, zatim činjenice o aktima, vlasništvu, eventualnim promenama u upravljačkoj strukturi i sl. Potom se vrši uvidu u sve evidencije koje privatne firme moraju da vode, pri čemu se procenjuje urednost, ažurnost, poslovi unutrašnje kontrole... Potom se, ako se uoče određena odstupanja, nedoslednosti i nelogičnosti, detaljno pregleda dokumentacija, sa akcentom na ljudske resurse i naoružanje. Takav jedan zapisnik nastao tokom kontrole mora sadržati sve navedeno, ali po utvrđenom redu i pravilu koje važi za sve iste izveštaje u Republici.

poslove privatnog obezbeđenja. Mnoge ulazne podatke potrebne za početak kontrole u nekoj firmi za privatno obezbeđenje MUP može pribaviti iz sopstvenih baza i iz baze Agencije za poslove privatnog obezbeđenja, koja je zakonom određena da izdaje/ oduzima licence o ispunjenju propisanih uslova rada i da donosi podzakonska akta. Takođe, sve situacije gde se zapisnici koje su sastavili različiti kontrolori tokom uzastopnih kontrola u firmi drastično razlikuju moraju biti uočene i moraju postati predmet nezavisne ciljane kontrole koju će organizovati Biro.

## Izveštavanje

Sastavni deo kontrole i nadzora predstavlja i izveštavanje. Ministarstvo unutrašnjih poslova treba u okviru postojećih službi da prikuplja, obrađuje i analizira podatke, i da dostavlja gotove izveštaje Odboru za odbranu i unutrašnje poslove, Agenciji za poslove privatnog obezbeđenja, Kabinetu ministra, direktoru policije i drugim državnim organima, ali i javnosti. Imajući na umu to da deo prikupljenih podataka predstavlja lične podatke, a deo službenu tajnu, MUP ih mora adekvatno i zaštititi. Naravno, analize i statistike o privatnom sektoru bezbednosti, iz kojih su uklonjeni lični i tajni podaci, MUP treba da učini dostupnim javnosti. Pored toga, uvidom u stanje, način analize, upotrebljene metode, programske aplikacije i sve one stvari koje ovu bazu podataka čine funkcionalnom i svrsishodnom, biće ostvarena i osnovna nadzorna uloga javnosti. Iz baze podataka proisteći će i valjane analize i pokazatelji za unapređenje rada privatnog obezbeđenja. Takva informatička baza, uz prethodno definisane protokole, vrlo lako može dostavljati bilo kakve podatke, i to na poseban zahtev krajnjih korisnika (npr. Odbor za odbranu i unutrašnje poslove, Vlada, javnost).

Ipak, pre izveštavanja potrebno je definisati korisnike, obim i status tajnosti dokumenta koja će biti dostavljani. Izveštaji o istoj temi ne mogu ići na sve adrese. Zato je potrebno podzakonskim aktima definisati uslove pod kojima će na određene adrese stizati izveštaji, u kom će biti obimu i u kom će roku stizati. Važno je da civilni sektor od početka bude uključen u izradu nacрта ovih dokumenata jer, u suprotnom, postoji mogućnost da će načinjeni propusti i manjkavosti u početnoj fazi planiranja kasnije teško ili nikako neće biti ispravljeni.

## Preduslovi za uspešnu kontrolu

Za uspešnu kontrolu privatnog sektora bezbednosti neophodne su organizacione i normativne promene, ali i promene u radu u MUP-a. Biro treba da dobije nova ovlašćenja i to je jedino mesto gde će biti potrebno uraditi sistematizaciju radnih mesta. Uz nova ovlašćenja ide i dodeljivanje posebnih statusa koje će, možda, izgubiti pripadnici Di-

rekcije policije i Sektora za analitiku, telekomunikacione i informacione tehnologije.<sup>12</sup> Ukoliko ne bude dovoljno pažnje posvećeno planiranju i dodeljivanju ovlašćenja, mogle bi se stvoriti konfliktne tačke, na kojima mogu nastati potresi. Rad Biroa, Direkcije, uprave policije i PU mora biti usklađen i vođen tako da ne dođe do zadržavanja podataka i eventualnih prerada. Dalje, u rukovodećoj policijskoj strukturi preovlađuje militarizovan nastup, što može biti problem oficirima OP-a koji nemaju dovoljno iskustva u obavljanju inspeksijskog nadzora. Nadzor se ipak obavlja u civilnom sektoru, pa je potrebno pronaći načina da se oficiri upoznaju sa drugačijim pristupom i načinom vođenja razgovora od onog na koji su navikli.

Ministarstvo unutrašnjih poslova nema izrađene protokole, ili se u radu oslanja na stare protokole, odnosno uputstva.<sup>13</sup> Opasnije od toga je što ne postoji kontrola primene bezbednosnih protokola, pa policija reaguje na nastale događaje, a ne preventivno. Ovo stvara izvesna ograničenja, pa je neophodno ozbiljno pristupiti pažljivom planiranju, delegiranju kadrova, obuci, izveštavanju, otvorenosti u saradnji i sl. Ministarstvo unutrašnjih poslova godinama muči puko formalno izveštavanje, što je u suprotnosti sa zahtevima da se uspostavi ozbiljna kontrola. Pripadnici policije na svaki način izbegavaju pisanje izveštaja. Edukovanje za korišćenje JIS-a je dobrovoljno, pa se stvara opšti utisak nesvršishodnosti unošenja podataka. Nepostojanje kontrole u ovom segmentu dovodi do neodgovornost koja se ne sankcioniše.

Za uspešnost svake kontrole važni su tačni i ažurni podaci. Međutim, veliki problem predstavlja činjenica da danas MUP izlazi u javnost sa saopštenjima u kojima ima proizvoljnih i netačnih podataka. Većinom se to fino „podešavanje podataka” radi kako bi se rad pojedinih PU ili uprava u sedištu Direkcije prikazao boljim nego što jeste. Razlog tome je što niko unutar MUP-a nema odgovornost pred javnošću i građanima, već se samo brine o ocenama pretpostavljenih. Gotovo je sigurno da se nikada neće poklopiti podaci koje poseduju odseci za analitiku i evidencije (OAiE) u područnim PU sa ručnim evidencijama koje vode linijske službe (policija opšte nadležnosti, saobraćajna policija, opšti kriminalitet, privredni kriminalitet i dr.). To naročito dolazi do izražaja prilikom priprema godišnjih izveštaja kada pomenuti osek od Sektora za analitiku MUP-a primi smernice za izradu izveštaja PU. Nakon pristizanja prvih izveštaja organizacionih

---

12 Pomenuti sektor, kao organizator prikupljanja, odabira i analiziranja informacija u JIS-u, i pripadnici Direkcije, kao korisnici sistema za planiranje svojih poslova, trenutno predstavljaju usamljene arhitekta usmeravanja razvoja čitavog informacionog sistema, kao i tela sa posebnim statusom prilikom kreiranja njegovog funkcionisanja. Uvođenjem sistema planiranja i sprovođenja kontrole posredstvom Biroa, JIS postaje alat koji je dostupan mnogo širem krugu korisnika i planera. Izostane li taj „povlašćeni” status, biće moguće ostvariti jasniji uvid u nedostatke i probleme, ali i u objektivne mogućnosti samog JIS-a.

13 Ministarstvo unutrašnjih poslova nema izrađene protokole ili se oslanja na one od pre 20-30 godina, na primer, za: prijem stranaka u svojim prostorijama; prijem advokata u svojstvu fizičkih lica ili branilaca; evidenciju lica koja su došla na informativni razgovor u svojstvu građanina; evidentiranje zadržanih lica; postupanje i čuvanje opasnih i škodljivih materija koji potiču iz vršenja KD, a koji su im sud i tužilaštvo poverili na čuvanje; evidentiranje lica iz saradničko-obaveštajne mreže (izvor najveće korupcije i zloupotrebe službe); restriktivni prostor i samo za određena lica; dodeljivanje-oduzimanje ovlašćenja za korišćenje određenih aplikacija u JIS-u MUP-a, te za posebne zajedničke akcije u kojima se u određenom vremenskom roku koriste sredstva komunikacije u TETRA sistemu; nedostatak pravilnika o postupanju sa domaćim i deviznim sredstvima u korist akcija SUK-a MUP-a (ozbiljan nedostatak koji bi morao biti predmet posebne analize jer je sredstvo u borbi protiv neistomišljenika) itd.

jedinica područne PU u odsek za analitiku i evidencije i upoređivanja sa podacima koje on poseduje, uočava se vidno razmimoilaženje podataka. Odsek se vrlo brzo pretvara u „koordinaciono” telo koje pomenutim linijama rada usmeno saopštava podatke iz sistema i faktički ih upućuje da „zaborave” svoje izveštaje i dostave im one „prilagođene”. Razlog za to je što ih Sektor analitike verovatno neće naterati da isprave svoje izveštaje jer se podaci poklapaju sa podacima iz JIS-a koje on poseduje. Ako, ipak, dođe do toga i Sektor zatraži pojašnjenje, odsek jednostavno ispravi podatke po želji Sektora i problem je „rešen”! Dakle, zbog stalnog nedostatka vremena, sličnosti zahteva za izradu izveštaja koji se godinama skoro ne menjaju ili obimnih redovnih poslova koji traže angažovanje, u čitavom sistemu MUP-a prećutno se gaji prepisivački model i sledi „projekat” brisanja atipičnih podataka<sup>14</sup>. Brišu se baš oni podaci koji treba da budu najinteresantniji službi. Mnogo je lakše obrisati podatak o specifičnom načinu izvršenja nekog KD-a, nego u izveštaju dodati novu rubriku i opisati karakteristike događaja.<sup>15</sup>

Na kraju, možda je najbitnije to da MUP započne evidentiranje i analiziranje svih grešaka, anomalija i propusta, jer su to koraci u stvaranju iskustva koje će se kao stečeno znanje prenositi budućim kadrovima. Sada takva praksa ne postoji. Međutim, uz spoznaju o potrebi da se u MUP-u uvedu promene u organizaciji i postupanju, koje su uslovljene izmenjenim uslovima života i narastajućim kriminalitetom, ovaj projekat može postati dobar test sposobnosti i volje da se promene sprovedu.

## Preporuke za uspostavljanje kontrole

Kontrola je osnovni element faze odlučivanja. Bez nje nema valjanog planiranja, usmeravanja službe, te uvida i koordiniranog uređenja oblasti privatne bezbednosti. Dugo je ova oblast bila neregulisana da bi joj se sada prišlo olako i neorganizovano. Svako delovanje mora biti prožeto smislenom odlučnošću jer će se u suprotnom problemi uvećavati, a propušteno pretvoriti u lošu praksu bez mogućnosti da promene postanu uspešne. Činjenica je da se MUP prirodno nameće kao nosilac kontrole, ali zbog problema u radu kojima je opterećen ne sme samoinicijativno kreirati postupanja u

---

14 Osmišljenom kontrolom i relativno jednostavnim uvidom u podatke više zainteresovanih strana ovaj problem bi se predupredio. Kada postoji definisan način prikupljanja atipičnih podataka i njihovog analiziranja, onda niko neće olako shvatiti brojke i imati hrabrosti da ih bez adekvatne sankcije obriše po sopstvenom nahođenju.

15 U radu je naveden ovaj slučaj kao krajnje negativan primer prakse odnosa pripadnika MUP-a prema analizama uopšte. Analitički postupci većini pripadnika MUP-a (naročito rukovodiocima) služe za prikrivanje i iskrivljeno prikazivanje stvarnog stanja bezbednosti, što je posledica nepostojanja svakog vida spoljne i unutrašnje kontrole. Generalna strategija MUP-a je da uočeni pojavni oblici kriminaliteta praktično ne postoje ako nisu evidentirani! Svi rukovodioci u obraćanju javnosti (kada to moraju) primenjuju dva modela da bi objasnili razvoj kriminaliteta – kada se neka kriminalna dela smanjuju, oni to pravdaju svojom represivnom i „preventivnom” politikom postupanja; kada se povećavaju, to pravdaju povećanim prisustvom svojih pripadnika na terenu koji su ta dela otkrili. Dakle, uvek su u pravu, a istina nikada nije takva. Niko u MUP-u ne priznaje da se ogroman deo prekršaja i krivičnih dela događa bez ikakvog uticaja MUP-a na te pojave. Procene razvoja nekih vidova kriminaliteta, koje se koriste za izradu godišnjih planova postupanja, najčešće su krajnje proizvoljne i rezultat su ispunjavanja forme kao obaveze, a ne kao potrebe tokom rada službe.

ovoj oblasti. Njegovo usmerenje je od ključnog značaja za uspeh. Ono mora počivati na zakonu, te na širokom uvidu državne vlasti, struke i javnosti u njegove aktivnosti. Preduslovi za ostvarivanje valjane kontrole privatnog obezbeđenja su:

- reorganizovanje kabineta ministra MUP-a i dodeljivanje rukovodeće uloge u planiranju i sprovođenju kontrole privatne bezbednosti Birou za strateško planiranje;
- donošenje posebnog Zakona o bezbednosnim proverama;
- izrada protokola, pravilnika i uputstava za rad kako bi bio ostvaren neposredni kontakt na relaciji Biro – Direkcija-Sektori – Uprava policije – odeljenje policije PU; kao i na relaciji Kabinet ministra – Vlada RS – javnost;
- organizovanje sistemskog nadzora unošenja podataka u JIS i izveštavanja sa terena;
- uspostavljanje centralizovanih aktivnosti u oblasti koordinacije svih vidova kontrole u MUP-u (cilj je da se omogući lakši pristup i proveravanje tačnosti podataka koje organizacione jedinice MUP-a prezentuju javnosti u saopštenjima i izveštajima o radu);
- usmerenje policijskih poslova ka proaktivnom radu;
- stepenovanje dokumenata po tajnosti na osnovu sertifikata i standarda;
- izrada posebnih aplikacija u JIS-u koje će omogućiti sprovođenje kontrole i izveštavanje o njenoj realizaciji;
- edukacija kadrova za korišćenje JIS-a.

Predloženi model organizovanja kontrole MUP-a nad privatnim obezbeđenjem treba da bude iskorišćavanje postojećih kapaciteta službe, a ne formiranje nekog novog tela sa posebnim ovlašćenjima, što bi neminovno dovelo do stvaranja animoziteta unutar MUP-a. Ovo mora biti izbegnuto po svaku cenu. Predloženo rešenje upravo poziva više linija rada na saradnju i stvara poslovnu međuzavisnost. Upravo je ona ključ rešenja, a ne pojam same kontrole, jer Biro treba da bude koordinator poslova i telo koje će uticati na potčinjene da usvoje samokontrolu kao prioritetni smisao svakog profesionalnog postupanja.



---

# Skupštinski nadzor nad privatnim sektorom bezbednosti

---

Nijedan zakon ne propisuje jasno da Narodna skupština treba da nadzire privatni sektor bezbednosti. Međutim, Skupština to može činiti indirektno, nadzorom i kontrolom rada MUP-a, jer je ovo Ministarstvo odgovorno za realizaciju Zakona o privatnom obezbeđenju i kontrolu privatnih firmi za obezbeđenje. Tako, Odbor za odbranu i unutrašnje poslove može tražiti od MUP-a izveštaj o tome dokle se stiglo sa primenom Zakona o obezbeđenju. S druge strane, Odbor za finansije može kontrolisati kako državne institucije troše svoja sredstva, te da li su one usluge privatnog obezbeđenja nabavljale zakonito i svrsishodno. Osim ovih tela, poslanici imaju pravo i da postavljaju poslanička pitanja (u vezi sa radom određenih institucija ili o nekoj posebnoj temi), a Skupština može da formira i neka privremena radna tela, poput anketnih odbora i anketnih komisija, i da dubinski razmotri neku temu ili problem. Skupština može, na primer, detaljnije ispitati dokle je policija stigla u prevenciji i procesuiranju policajaca koji istovremeno rade i na poslovima privatnog obezbeđenja.

Dakle, ova ovlašćenja i mehanizmi stoje na raspolaganju poslanicima, pa ne postoje bilo kakve normativne prepreke da ih oni i primenjuju. Do danas (mart 2015), međutim, poslanici ove mehanizme nisu isprobali. Skupština se veoma retko bavila sektorom bezbednosti<sup>1</sup>, dok se privatnim sektorom bezbednosti bavila jedino tokom usvajanja Zakona o privatnom obezbeđenju.

U uvodnom delu teksta naveli smo ukratko da Skupština i njeni odbori imaju pravnu osnovu za nadzor nad privatnim sektorom bezbednosti, a u sledećem poglavlju pokazaćemo koja konkretna pitanja mogu postaviti i u kojim oblastima, te šta se njima može saznati.

---

<sup>1</sup> U sazivu 2012–2014 svega 19 od 832 pitanja (2%) odnosila su se na sektor bezbednosti, a osnovan je samo jedan Anketni odbor. Više u Đokić, K.; Erceg, V. Parlamentarni nadzor i izgradnja integriteta u institucijama bezbednosti. Beograd: BCBP, 2014.

## Moguća pitanja i oblasti nadzora

Važno je da poslanici i predstavnici Odbora za odbranu i unutrašnje poslove obrate pažnju na nekoliko segmenata funkcionisanja privatnih firmi za obezbeđenje. U tabelarnom prikazu ponudili smo okvirna pitanja za MUP, sa obrazloženjem njihove relevantnosti.

Oblast	Pitanje	Šta se time može saznati
PRAVNI OKVIR	Da li je MUP usvojio svu podzakonsku regulativu koju ZPO propisuje?	<p>Rok za donošenje podzakonskih akata je šest meseci od usvajanja Zakona, dakle do juna 2014. godine. Bez ovih akata nije moguća primena ZPO. Neophoda podzakonska regulativa propisana je u sledećim članovima:</p> <p>5 – kriterijumi za određivanje obavezno obezbeđenih objekata i način vršenja poslova zaštite obavezno obezbeđenih objekata (donosi Vlada);</p> <p>10 – Ministar nadležan za poslove zdravlja donosi akt kojim se utvrđuje lista referentnih zdravstvenih ustanova koje izdaju uverenja o psihofizičkoj sposobnosti za obavljanje poslova privatnog obezbeđenja;</p> <p>13 – Pravilnik o bližim uslovima koje moraju da ispune pravna i fizička lica za sprovođenje stručne obuke za vršenje poslova privatnog obezbeđenja; Pravilnik o programima i načinu sprovođenja obuke za vršenje poslova privatnog obezbeđenja;</p> <p>14 – Način provere obučenosti fizičkih lica i visinu troškova organizovanja i sprovođenja stručnih ispita, kao i sadržinu i način vođenja evidencija o licima koja su polagala i položila stručni ispit utvrđuje MUP, uz saglasnost ministra nadležnog za poslove finansija;</p> <p>16 – zahtev za izdavanje licence; izgled i sadržina svečane forme licence;</p> <p>33 – Pravilnik o načinu vršenja poslova tehničke zaštite i korišćenja tehničkih sredstava (Vlada i MUP);</p> <p>57 – način upotrebe sredstava prinude;</p> <p>58 – Pravilnik o boji i sastavnim delovima uniforme službenika obezbeđenja;</p> <p>64 – sadržina, izgled i način upotrebe legitimacije službenika privatnog obezbeđenja;</p> <p>75 – Ministar unutrašnjih poslova rešenjem osniva posebnu radnu grupu – Stručni savet za unapređenje privatnog obezbeđenja i javno privatnog partnerstva u sektoru bezbednosti.</p>

Oblast	Pitanje	Šta se time može saznati
PRAVNI OKVIR	Da li je MUP uskladio svoje procedure i standardizovao vrste evidencija koje se vode prema ZPO?	Vrste evidencija koje MUP vodi propisane su članom 66 ZPO. To su evidencije o izdatim licencama za pravna lica, izdatim licencama za fizička lica, kao i evidencija izdatih legitimacija za službenike.
	Da li je MUP uskladio i druge operativne procedure koje proističu iz ZPO, ali i iz Zakona o oružju i municiji?	Član 20 ZPO definiše da se područnim policijskim upravama prijavljuju ugovori koje firme za privatno obezbeđenje imaju na teritoriji tih policijskih uprava, ali nije propisana vrsta evidencije. Takođe, te policijske uprave izdaju i dozvole za oružje u skladu sa ZOOM (čl 40 i 44 ZOOM-a).

Oblast	Pitanje	Šta se time može saznati
LICENCIIRANJE	Koliko je institucija dobilo ovlašćenje za obavljanje poslova obuke službenika privatnog obezbeđenja i kada?	Članom 13 propisano je izdavanje ovih ovlašćenja. Značajno je koliko je obrazovnih ustanova, sa kolikim kapacitetima i u kom roku ovlašćeno za obuku službenika PO u prvoj godini primene ZPO. Prema ZPO, svi zaposleni u PO (procenjeno oko 40.000) treba da do juna 2015. godine prođu obuku i dobiju licence za rad. Bojazan je da to neće biti moguće ostvariti, pa će se pomerati rokovi ili se Zakon neće primenjivati.
	Koliko licenci je izdato pravnim licima za PO na teritoriji Srbije (po godini)?	Na ovaj način (član 9 i 10 ZPO) stiže se uvid u broj legalnih firmi u Srbiji, koje posluju po zakonom utvrđenim standardima. Do sada je u APR-u registrovano blizu 600 firmi koje se bave ovom delatnošću mada najveći broj njih praktično i ne posluje.
	Koliko je licenci izdato fizičkim licima u PO na teritoriji Srbije (po godini)?	Na ovaj način stiže se uvid u broj ljudi koji se legalno bave poslovima obezbeđenja u Srbiji po zakonom definisanim standardima.

Oblast	Pitanje	Šta se time može saznati
KONTROLA (primenljivo kada Zakon počne da se primenjuje – od maja 2015. godine)	Koliko je kontrola MUP sproveo u posmatranom periodu?	Broj kontrola, teritorijalna rasprostranjenost kontrola i rezultati kontrole mogu ukazivati na odgovorno sprovođenje zakona. U Crnoj Gori je prva kontrola sprovedena nekoliko godina nakon usvajanja Zakona (o PO) i utvrđeno je da on uopšte nije poštovan. Takođe, teritorijalna rasprostranjenost, kao i uzorak kontrolisanih firmi može ukazivati na (ne)pristrasnost kontrole.
	Koliko je prijava MUP podneo za prekršaje iz člana 72 ZPO (po godini)?	Ovim članom definiše se rad bez ugovora, rad bez licence, rad suprotan zakonu, rad koji je nestručan i neefikasan, te rad bez neophodnih tehničkih i ljudskih resursa.
	Koliko je dozvola za oružje MUP dodelio firmama za PO?	Neophodno je unutar MUP-a kreirati evidenciju o firmama za PO. Zakon u članu 24 definiše da „firma ne može posedovati vatreno oružje u broju većem od jedne polovine zaposlenih”. Neophodno je kreirati izveštaje za svaku firmu kako bi se vršila kontrola količine naoružanja u odnosu na broj stalno zaposlenih. Broj zaposlenih u firmi moguće je utvrditi na osnovu broja prijavljenih radnika za koje firma plaća sve doprinose (fond PIO).
	Koliki je broj ugovora prijavljen u kalendarskoj godini?	Ovim se stiče uvid u broj legalnih poslova, omogućava naplata poreza i dobija presek broja ugovora koje firme za PO imaju sa privatnim i javnim sektorom (procena je da ove firme imaju 45% ugovora sa državom).

## Prepreke efektivnog nadzora u praksi

U Skupštini Srbije ustalila se praksa usvajanja zakona po hitnoj proceduri. Ovo je uslovljeno reformskim kursom Vlade i potrebama prilagođavanja domaće zakonodavstva evropskim standardima. Glavne aktivnosti odbora bile su vezane za usvajanje novih, kao i za izmene i dopune postojećih zakona, dok primena zakona nije bila predmet nadzora. Odbor za odbranu i unutrašnje poslove imao je veliki broj zasedanja, na kojima je razmatrano dosta novih zakonskih rešenja. Poslanici, članovi Odbora, bili su zato vrlo površno obavešteni o problemima, imamo li u vidu postojeće stručne kapacitete NSRS-a. Takođe, odustalo se od dobre prakse, prema kojoj poslanici opozicije vode ove osetljive odbore kako bi bili motivisani da obavljaju kontrolu. „Na čelu ovih odbora treba da budu poslanici iz opozicije. Time se povećava odgovornost rada jer je opoziciji u interesu da kontroliše vlast.” Jedan od razloga leži i u činjenici da je u jednom

od prethodnih saziva vodeća opoziciona partija bojkotovala rad Odbora, te je ovo telo bilo „neproduktivno”.

U sadašnjem sazivu (od marta 2014. godine) vladajuća partija ima natpolovičnu većinu u Parlamentu, pa se moglo očekivati da kvorum neće biti prepreka za rad Odbora. U praksi je, nažalost, drugačije jer su neki poslanici članovi više odbora, a dešava se da zamenici nisu obavješteni da treba da zauzmu njihova mesta na sednicama. Skupštinska većina je poprilično komotna i uverena da „kvorum nije problem”, dok je u praksi vrlo teško na sednici skupiti sve poslanike. I u ranijim istraživanjima primećeno je da su članova odbora pasivni i inertni, i da nisu dolazili na približno dve trećine sednica odbora.<sup>2</sup> Drugi problem predstavlja količina akata za koje se poslanici spremaju, te je određene teme moguće samo površno obraditi. Nije realno očekivati da se u nadzornoj ulozi parlamentarci upuštaju u specifične detalje. U sadašnjem sazivu Odbora nalaze se svega tri poslanika opozicije, te je i to razlog nedostatka motivacije za obavljanje kontrole. Stručna služba ovog Odbora svedena je na minimum mada postoji podrška opšte službe, čija je pak stručnost za bezbednosna pitanja upitna. Odbor za finansije je još aktivniji. Od maja 2014. godine imao je veći broj zasedanja, na kojima se bavio javnim finansijama. Nerealno je očekivati da se, sa ovako gustim rasporedom, ovaj Odbor bavi i problemima nabavki usluga obezbeđenja. Veliki broj zaduženja poslanika utiče i na trajanje samih sednica Odbora, koje su često vrlo kratke, što dovodi u pitanje efikasnost parlamentarnog nadzora.

---

2 Đokić, K.; Erceg, V. Parlamentarni nadzor i izgradnja integriteta u institucijama bezbednosti. Beograd: BCBP, 2014: 27.