

Др Љубомир Сјајић, редовни професор
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду

Др Горан Ј. Мандић, доцент
Универзитет у Београду
Факултет безбедности

НЕКЕ КОНТРОВЕРЗЕ ЗАКОНА О ПРИВАТНОМ ОБЕЗБЕЂЕЊУ¹

Сажетак: Република Србија је међу последњим земљама које су јавно уредиле област приватне безбедности која је у новом концептуалном систему део система националне безбедности. Од закона се очекивало да реши бројна питања и дилеме и уведе ред у ову област која по неким прорачунима представља веома профитабилну грану привреде. Очекивања су била да се до краја уреди питања као што су: 1) потребе за институционализацијом партнерског односа између јавног и приватног сектора на обострану корист, 2) потребе исказивања заједничког интереса као услова за заједничко осмишљавање безбедности у целом друштву и 3) потребе дефинисања механизма и овлашћења за осмишљавање мере наведеног.

На основу тога, законски оквир приватне безбедности требало је децидно да омогући: 1) нову улогу приватног сектора, 2) међусобну комуникацију и размену података између јавног и приватног сектора, 3) обавезност обавештавања о припреманим или извршеним кривичним делима о којима постоје сазнања, 4) сарадњу на условима заштите обавезно штићених објеката, 4) сарадњу у кризним ситуацијама укључујући и природне катастрофе, саобраћајне несреће, штрајкове, диверзије, саобраћајне, терористичке нападе и слично, 5) сарадњу у одабиру и обуци кадрова као и 6) сарадњу у планирању послова и изради пројеката обезбеђења.

У овом раду даје се критички осврт на неке теоријске и стручне контроверзе у решењима која нуди Закон, а у циљу давања одговора да ли је институционална циљ доношења једног оваквог приватног акта.

¹ Овај рад је настао као резултат рада на пројекту „Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (ЕУ и Србија)“ чији је носилац Правни факултет у Новом Саду.

Кључне речи: безбедносћ, приватно обезбеђење, физичко-техничка заштитна, план обезбеђења.

Увод

Због интензивних миграција, револуције у комуникацијама, могућности брзог путовања, слободног протока технологија, веће порозности граница, великог јаза између различитих култура, вера и идеологија, безбедносни изазови ризици и претње по корпорације или било које производне или услужне правне субјекте данас нису само прости збир чиновна (аката) угрожавања. Угрожавајуће појаве данас иако имају исти назив и исти циљ као раније са собом носе потпуно нову деструктивну енергију која својом снагом превазилази опасности које су до сада биле познате. Наравно, овоме треба додати и нове, до скоро непознате или само спорадичне, облике угрожавања безбедности приватних субјеката као што су организовани криминал, тероризам, индустријска шпијунажа, компјутерски криминал, корупција и бројни други. Практично, не постоји субјект који за себе може рећи да је директно или индиректно ван утицаја тих претњи.²

Традиционално схватање да је само полиција одговорна за безбедност, увелико се напушта у смислу да приватна безбедност има све значајније место. Полиција данас све више добија улогу субјекта који селективно делује и то на одређене („најопасније“) облике угрожавања, док је друштву, а тиме и приватном сектору, остављено да се стара о оним, другим, „мање опасним“ угрожавањима. Наравно, није реч о засебним, раздвојеним и неповезаним елементима, већ напротив – о увезаном систему који кроз континуирани процес реализује функцију безбедности.³ Транзициони период није Р. Србију задесио само у политичком и економском већ и у безбедносном смислу и то захтевима за променом основног концепта остваривања безбедности. Од подржављеног система безбедности прешло се на систем државног и приватног партнерства који је уконториран у међународни систем колективне безбедности. Додатни подстицај промени система је било и усвајање Стратегије националне безбедности⁴ која је дефинисала поред државног и постојање система приватне безбедности (обезбеђења) као две целине јединственог система безбедности. Јасно је да је Стратегија била основни предуслов усвајању Закона о приватном обез-

² Љубомир Стајић: „Правни оквир приватне безбедности у светлу савременог схватања појма безбедности“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1-2/2008, 376.

³ *Ibid.*, 378-379.

⁴ Стратегија националне безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 88/09.

беђењу⁵. Коначно, треба рећи да је Р. Србија међу последњим земљама у Европи која је донела ова два значајна политичко-правна и безбедносна документа што је условило да се касни са устројством и имплементацијом духа и слова тих докумената поготово ако се зна да транзициони период за системе какав је систем безбедности траје од десет па и до двадесет година у неким случајевима.⁶

Пошто су системи безбедности од оних државних до приватних хијерархијски устројени, место и улога новог Закона, али и место и улога подзаконских докумената који тек треба да буду дефинисани добијају на значају јер то носи одговорност за развој приватне безбедности.

У том смислу очекивања од новог Закона су била да устроји нов систем приватне безбедности на савременим принципима и у складу са безбедносном теоријом и међународном праксом у целини и да одговори на неколико основних питања:

1. Који су савремени изазови ризици и претње по безбедност корпорација и правних субјеката који потпадају под самозаштитну функцију менаџмента тих субјеката?

2. Да ли нови Закон ствара организационе, планске, системске и функционално-контролне механизме који омогућавају да приватна безбедност буде у стању да одговори на све изазове, ризике и претње који се појављују данас у условима савременог пословања?

3. Каква је функција државе у помагању, усмеравању и унапређењу приватне безбедности?

4. Да ли се новим законским решењима утиче на стање и унапређење јавне безбедности што и јесте главни циљ промене читавог система безбедности државе? и

5. Како се законска решења инкорпорирају у стране захтеве, односно да ли одговарају потребама страних инвеститора?

1. Терминолошке контроверзе

На почетку треба рећи да назив закона „Закон о приватном обезбеђењу“ јесте у складу са Стратегијом националне безбедности Републике Србије где се наводи да: „Све већу одговорност у спровођењу политике унутрашње безбедности, заједно са државним и осталим органима и институцијама, имају субјекти из области приватног обезбеђења чија делатност

⁵ Закон о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/2013.

⁶ У самој Стратегији се наглашава „Од посебног друштвеног значаја је да делатност субјеката из области приватног обезбеђења буде у целости нормативно и доктринарно уређена“ па није јасно што је законодавцу требало читавих пет година да донесе један овакав закон.

обухвата заштиту безбедности појединаца, објеката и других материјалних добара која није обухваћена заштитом надлежних државних органа. Од посебног друштвеног значаја је да делатност субјеката из области приватног обезбеђења буде у целости нормативно и доктринарно уређена."⁷

Иако је природно да законодавац преузима назив приватно обезбеђење из једног тако важног политичко безбедносног документа као што је Стратегија националне безбедности аутори овог текста сматрају поменути термин неадекватним и залажу се за његову измену из следећих разлога:

1) Реч обезбедити у безбедносној терминологији значи пасивну меру заштите нечега или некога тиме што ће се изоловати и тако спречити да му се нанесе неко оштећење или неко зло. Дакле, ради се о пасивној мери заштите којом се субјект осигурава од неког нежељеног догађаја. Да су аутори у праву говори и чињеница да сам законодавац безброј пута у самом закону уместо обезбеђења користи термин заштита (објеката, лица и пословања) итд.

2) Други разлог налазимо у чињеници са доносиоци Стратегије као највишег безбедносног документа националне државе иако сами користе термин приватно обезбеђење у тексту Стратегије имплицитно сугеришу да се систем безбедности државе састоји од државне (јавне) и приватне компоненте, дакле равноправних делова који свако за себе имају посебну улогу и значај, а заједно чине јединствен део националног система безбедности. Па ако се јавни сектор или државни део зове систем безбедности зашто би се онда приватни називао обезбеђење.

3) Трећи разлог се налази у чињеници да је у ранијим периодима држава али и безбедносна теорија тај део система сматрала мање важним и значајним као и мање способним да пружи потребну безбедност па је и кроз термилошко означавање то и показивала. Тако су се користили и још увек користе термини физичко-техничка заштита, друштвена самозаштита, самозаштита, обезбеђење, заштитари, редари и слично. Да су аутори у овом случају у праву говори и смисао и значај који се даје тој области управо доношењем једног оваквог закона али и значајем и улогом коју такви закони имају у модерним државама данас. Део система безбедности о коме се стара држава у територијалном и квантитативном смислу се све више смањује, а део о коме брине приватни сектор рапидно расте.

Дакле, због наведених и других разлога аутори сматрају да се прва контроверза овог закона односи управо на његов назив јер сугерише на пасивну заштиту што у данашњим условима и жељи и духу закона свакако није случај, а поготово то није у условима праксе где у приватном делу по-

⁷ Стратегија националне безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 88/09.

стоји веома много проактивних активности које су веће и значајније од пасивне заштите која се сугерише самим називом. Зато сматрамо да је назив закона Закон о приватној безбедности адекватнији и више у складу са савременом безбедносном теоријом и праксом.

Следећа контроверза на коју желимо да укажемо би већини читалаца промакла као нешто слично или што се подразумева а у ствари представља суштинску разлику између интенција оних који су доносили Стратегију и онога што је прописао законодавац. Наиме, Стратегија националне безбедности Републике Србије област приватног обезбеђења одређује кроз субјекте чија делатност обухвата „*заштитију безбедности појединаца, објеката и других материјалних добара* која није обухваћена заштитом надлежних државних органа.“

У односу на њу Закон о приватном обезбеђењу у чл. 2, ст. 1 дефинише да „Приватно обезбеђење, у смислу овог закона, обухвата *пружање услуга*, односно вршење послова заштите лица, имовине и пословања физичком и техничком заштитом када ти послови нису у искључивој надлежности државних органа, као и послове транспорта новца, вредносних и других пошљики, одржавања реда на јавним скуповима, спортским приредбама и другим местима окупљања грађана (редарска служба), које врше правна лица и предузетници регистрована за ту делатност, као и правна лица и предузетници који су образовали унутрашњи облик организовања обезбеђења за сопствене потребе (у даљем тексту: самозаштитна делатност).“ Дакле, Стратегија акценат ставља на заштиту безбедности појединаца, објеката и других материјалних добара, док Закон говори о пружању услуга, односно вршењу послова заштите лица, имовине и пословања физичком и техничком заштитом... На први поглед разлика се може учинити безначајном и језичком еквилибристиком, међутим ствари не стоје тако. Направићемо једну паралелу. Није исто обезбедити здравље и пружити услуге у којима се може обезбедити здравље. У првом случају акценат је на обезбеђењу безбедности а у другом на пружању услуга. У законском смислу агенција за пружање услуга одговара само за квалитет и квантитет услуге а не и за остварену безбедност. Теоретски можете добити одличну услугу која уопште или је недовољно обезбедила безбедност. У том случају поставља се питање квалитета и критеријума за остваривање квалитета и добијеног резултата пружене услуге о чему у Закону нема ни речи. То значи да ако је пружалац услуге испунио квантитативне норме у смислу броја, опремљености, знања, сертификата и присутности на послу ви сте добили услугу а што је вама фабрика изгорела због неадекватног залагања или неспремности на личну жртву ником ништа. Оставља се неким другим органима да процењују квалитет услуге односно да ли вам је безбедност била обезбеђена у довољној мери

са склопљеним уговором и пруженим услугама. У прилог наведеном говори и следећа чињеница.

Закон недовољно кроз целу нормативну страну не побољшава заштиту безбедности појединаца, објеката и других материјалних добара, поготово ако се узме у обзир тумачење појмова који се користе у Закону који су прокоментарисани у тексту који следи. Тако на пример: чл. 2 дефинише приватно обезбеђење и уводи појам лица, имовине и пословања, док се у чл. 3 који се односи на појмове који се користе у овом Закону не дефинише појам лица, имовине и пословања. Код лица се поставља питање, у складу са Законом на која се лица мисли. Да ли се штите сва лица, па и случајни пролазници, или само запослени и клијенти и пословни партнери који бораве у простору правног лица односно у простору који се штити. Или када се говори о имовини нејасно је на коју имовину се мисли поготово што су начини обезбеђења појединих врста имовине дијаметрално супротни. Из закона није јасно да и термин имовина подразумева имовину која се не може номинално изразити (нематеријална имовина⁸) у коју спадају патенти, бренд, информације и подаци, корпоративни имиџ и репутација правног лица и друго или се пак Закон односи само на заштиту имовине у традиционалном смислу и то покретне и непокретне имовине лица. Из поменутих разлога сматрамо пропустом непостојање појмовног одређења појмова лица и имовине.

Да наведено није једина ситуација у Закону говори нам и појам пословања. У Закону се и не дефинише конкретно појам пословања. Он се помиње само у глави III Послови приватног обезбеђења у чл. 6 који одређује врсте лиценци и то у ст. 1, тач. 1) процена ризика у заштити лица, имовине и пословања, затим у глави IV Лиценце за вршење послова приватног обезбеђења у чл. 9, ст. 1, тач. 1) Лиценца за процену ризика у заштити лица, имовине и пословања и на крају у чл. 10, ст. 3, тач. 1. У осталим деловима Закона пословање се помиње само уз појмове лица и имовине.

Поставља се питање шта законодавац конкретно подразумева под пословањем, поготово што издаје лиценцу за процену ризика у заштити пословања, те се на овај начин доводи у заблуду како корисник услуга, тако и давалац услуга у области приватног обезбеђења. Закон дефинише обезбеђење коришћењем физичке и техничке заштите, а поставља се питање како се заштита пословања као можда најкомплекснија активност приват-

⁸ О изворима, облицима и носиоцима угрожавања нематеријане имовине, као и њеној заштити, вид. у: Љубомир Стајић, „Извори, облици и носиоци угрожавања нематеријане имовине земаља у транзицији“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2011, 73-90, и Љубомир Стајић, „Заштита од угрожавања нематеријане имовине са посебним освртом на улогу права“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2011, 239-252.

ног обезбеђења на тај начин остварује. Заштита пословања је сложен процес који не обухвата само физичку и техничку заштиту, већ и безбедносни менаџмент који омогућава функционално повезивање физичке и техничке заштите уз ангажовање запослених. Очигледно је да се заштита пословања у пуном смислу те речи не може обезбедити само „пружањем услуга физичке и техничке заштите“. Сложеност процене ризика у заштити пословања превазилази оквири овог текста, те се нећемо шире бавити тиме, али је јасан пропуст законодавца где издаје лиценцу за заштиту пословања, а да претходно није, ни шире ни уже, дефинисао појам пословања и начин на који се макар претежно остварује.

Следећа нејасноћа односи се на врло важну област пружања услуга безбедности, а то је процена ризика. Наиме, ради се о првој, усмеравајућој и корективној активности сваког обезбеђења јер обим, квалитет, начин и трајање обезбеђења зависи управо од ове мисаоно ствралачке активности засноване на прикупљеним подацима и искуству онога који тај документ израђује. Тако се у чл. 3, ст. 1, тач. 6 веома рогобатно и недовољно дефинише термин о коме говоримо. „Процена ризика је анализа и оцена у заштити лица, имовине и пословања.“

Сматрамо да би нелогичност саме конструкције реченице како лингвистички тако и појмовно било сувишно коментарисати. Поред ове нелогичности, нигде у Закону није термилошки објашњена и законом дефинисана процена ризика и елементи које би она морала да садржи као ни појмовно одређење ризика, већ је остављено слободном тумачењу на шта се односи процена ризика. На овај начин процена ризика представља више формалну обавезу, него што објективно и у пракси може да се спроведе што доводи до тога да цела активност обезбеђења може бити заснована на погрешним, недовољним или лаичким проценама.

Када је у питању план обезбеђења као један од кључних докумената за остваривање безбедности корисника услуга чл. 3, ст. 1, тач. 7 дефинише план обезбеђења као документ са планираним услугама обезбеђења које су предвиђене у процени ризика.

У тексту Закона који следи после објашњења појмова који се користе, план обезбеђења се спомиње у чл. 22, ст. 2 који се односи на физичку заштиту лица, затим у чл. 41 који се односи на део који уређује редарску службу и у казним одредбама.

Садржај плана обезбеђења делимично је разрађен само код обезбеђења личности и у пословима редарске службе.

Код обезбеђења личности план треба да садржи број ангажованих службеника обезбеђења, врсту и количину оружја и опреме, локацију објекта, возила и предвиђене трасе кретања (чл. 22, ст. 2).

Међутим, теорија и пракса безбедности као вероватно и у другим наукама нас учи да осим наведених план има и своју временску и просторну димензију. Временска димензија се односи на то кад ће се која активност одвијати (тачан почетак и завршетак активности). Просторна димензија се односи на област (простор) који је обухваћен планираним активностима.⁹

Условно речено Законодавац је само делимично испунио наведене димензије плана. Осим наведеног план треба да има и квантитативну и квалитативну и безбедносну димензију која се односи на то колико је снага и средстава потребно за извршење задатка односно који степен квалитета рада је потребан и које мере тајности треба предузети за извршење задатака.¹⁰

Квалитативна димензија Законом није предвиђена, јер у у садржају плану Законодавац не помиње обавезу да се приликом састављања плана, после броја ангажованих службеника обезбеђења, обавезно буду и делокруг послова који ће обављати уз процедуре, како оне стандардне, приликом обезбеђења личности пешнице или у возилу, тако и оне специфичне које би се предузеле у случају неких штетних догађаја који могу утицати на безбедност лица које се штити.

Поред овога план обезбеђења се помиње и садржајно је одређен у пословима редарске службе у чл. 41, ст. 2 који гласи: „План обезбеђења мора да садржи број и распоред ангажованих редара, овлашћења редара, податке о одговорном лицу које ће руководити редарском службом за време одржавања јавног скупа и средству комуникације са њим“. Нејасна је намера законодавца зашто у овом плану обезбеђења морају да стоје овлашћења редара, када су она дефинисана Законом у чл. 46. Неопходно је напоменути да би било боље да у садржају плана обезбеђења после броја и распореда ангажованих редара наведе и делокруг (опис) послова и процедура по којима ће они радити на контролним тачкама на којима су распоређени, те сходно томе иду и овлашћења која су неопходна за обављање предвиђених послова. Овако, Законом превиђен садржај обезбеђења јавног скупа представља само формалну обавезу организатора и има веома малу употребну вредност.

На крају да закључимо о плану обезбеђења. План обезбеђења имовине у Закону се нигде не помиње директно, што је недопустив пропуст, ако се узме у обзир да је служба обезбеђења ангажована на обезбеђењу имовине, лица и пословања где би за сваки сегмент требало да постоји засебни део плана. Може се рећи да се само код плана обезбеђења јавних скупова наслућују елементи некаквог плана обезбеђење лица и имовине.

⁹ Љубомир Стајић, Драгић Пајковић, *Систем заштите личности и објеката*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2008, 44.

¹⁰ *Ibid.*

Једна од нелогичности Закона односи се на дефинисање појма техничке заштите (чл. 3, ст. 1, тач. 9). „Техничка заштита је обезбеђење лица и имовине које се врши техничким средствима и уређајима, њиховим планирањем, пројектовањем, уградњом и одржавањем.“ Нелогичност се односи на то што је из појмовног одређења техничке заштите изостављено коришћење или употреба техничких средстава, јер би логично било да после планирања, пројектовања, уградње и одржавања стоји коришћење (употреба) техничких средстава у функцији заштите лица и имовине у складу са законом.

Овде је интересантно напоменути да се код техничких средстава једино помиње заштита пословања и то постављањем уређаја и система, поред осталих наведених и уређаја и система за заштиту података.¹¹ Сувишно је напоменути да заштита података, као изузетно значајан сегмент заштите пословања, представља сложен процес и остварује се пројектовањем компленог система обезбеђења, као његов саставни део. Основни циљ и сврха безбедности информација је очување ЦИА тријаде (Confidentiality (C), Integrity (I), Availability (A) – CIA Triad), што је други назив за три основна безбедносна принципа:

- поверљивост,
- интегритет и
- расположивост (доступност).¹²

Поверљивост и интегритет су узајамно зависни. Без интегритета поверљивост не може бити сачувана. Остали концепти, услови и аспекти поверљивости укључују осетљивост, дискрецију, критичност, тајност, приватност, одељеност и изолацију.¹³

Остварење ЦИА тријаде разликује се од правног лица до правног лица, имајући у виду да свако правно лице има своје безбедносне циљеве и постизање тих циљева мора бити достигнуто у оквиру појединачног пословног плана тог ентитета.¹⁴

Заштита информација коришћењем техничких система и уређаја, без институционализације ове проблематике на нивоу правног лица и укључивањем свих запослених као интерних субјеката обезбеђења, кроз самозаштитну функцију, представља илузију која је чак и лаицима јасна.

Када смо већ поменули самозаштитну функцију свих запослених, веома интересантан је чл. 3, ст. 1, тач. 14 која се односи на самозаштитну

¹¹ Закон о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/2013, чл. 30.

¹² Stewart, M. J., Tittel, E., Chapple, M., „Certified Information Systems Security Professional Study Guide“, *Fourth Edition. Indianapolis: Wiley Publishing, Inc.* 2008, 181.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Горан Ј. Мандић, *Основи система обезбеђења правних лица*, Факултет безбедности, Београд, 2012, 283.

делатност и гласи: „Самозаштитна делатност је делатност обезбеђења лица, имовине и пословања које организација обавља за сопствене потребе. Унутрашња служба обезбеђења (самозаштита) је унутрашњи облик организовања обезбеђења за сопствене потребе“. Терминолошки и појмовно се погрешно користи појам самозаштите. На првом месту запослени представљају изузетно важан интерни субјекат обезбеђења правног лица. Основни облик испољавања њихове активности огледа се у самозаштити, као једној од полазних основа функционисања система обезбеђења правних лица.¹⁵

Самозаштита, као демократски конципирана категорија, мора бити окренута превентивним остварењима сигурности од било којих облика угрожености, са тенденцијом тоталне сигурности, и на тај начин демистификовати ограничено, парцијалне класнополитичке облике заштите који су деценијама били изражени кроз репресивне облике државне заштите.¹⁶ Законодавац самозаштитну функцију своди само на унутрашњу службу физичког обезбеђења што представља елементарно непознавање, како система обезбеђења правних лица, тако и приватне безбедности.

Самозаштита треба да омогући и бољи рад система обезбеђења. Кроз ову функцију менаџмент и систем обезбеђења могу долазити до ваљаних података и информација који су од значаја за обављање његових послова. Спровођење самозаштитне функције остварује се преко њене институционализације, едукације и контроле.¹⁷

2. Очекивани проблеми у примени Закона

Законодавац је прописао веома ригорозну контролу психофизичке способности лица која обављају послове приватног обезбеђења. У чл. 12, између осталог, прописано је да се „за лице које поседује лиценцу, доказ о психофизичкој способности за вршење послова приватног обезбеђења подноси једанпут годишње.

Правно лице, односно предузетник доставља Министарству лекарско уверење о годишњој провери психофизичке способности за свако физичко лице коме је издата лиценца. У случају да правно лице, односно предузетник не достави лекарско уверење из ст. 4. овог члана, сматраће се да је физичко лице за које није достављено лекарско уверење престало да испуњава прописане услове за вршење послова приватног обезбеђења“.

¹⁵ *Ibid.*, 37.

¹⁶ Остоја Крстић, *Примењена криминалистика*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1997, 33.

¹⁷ Г. Ј. Мандић, 38.

Пропуст Законодавца је што је изједначио све категорије лица која раде на овим пословима и крајње је нелогично да је исто трајање лекарског уверења за сва физичка лица у складу са лиценцама које је прописао Законодавац и то:¹⁸

(1) Лиценцу за процену ризика у заштити лица, имовине и пословања;
(2) Лиценцу за вршење послова физичко-техничке заштите лица и имовине и одржавања реда на спортским приредбама, јавним скуповима и другим местима окупљања грађана:

(3) Лиценцу за вршење послова одговорног лица за заштиту,

(4) Лиценцу за вршење основних послова службеника обезбеђења - без оружја,

(5) Лиценцу за вршење специјалистичких послова службеника обезбеђења - са оружјем;

(6) Лиценцу за вршење послова техничке заштите:

(7) Лиценцу за вршење послова планирања система техничке заштите,

(8) Лиценцу за вршење послова пројектовања и надзора над извођењем система техничке заштите,

(9) Лиценцу за вршење послова монтаже, пуштања у рад, одржавања система техничке заштите и обуке корисника.

Поред тога Законодавац није разматрао последице ове одлуке на рад агенција за обезбеђење, па је одлучио да их додатно оптерети. По неким проценама на овим пословима ради између 40 000 и 60 000 запослених. Ако узмемо мањи број запослених и помножимо га са ценом лекарског прегледа који не може бити нижи од 3000 динара долазимо до запањујуће цифре од 120 000.000 динара, односно око милион евра на годишњем нивоу. Ова цифра уз оне трошкове који ће се појавити око лиценцирања и испуњавања других административних услова представља директно оптерећење за ову грану привреде.

Правилније би било у складу са врстама лиценци која се издају физичким лицима и проценом која би проистекла из Закона о заштити и безбедности здравља на раду утврдити временски интервал обављања периодичних лекарских прегледа а не за све једнако и у невероватно кратком року.

Примера ради у земљама у окружењу је рок знатно дужи. Рецимо у Хрватској лекарски преглед се обавља на сваких пет година.¹⁹

Ако повучемо паралелу са полицијским службеницима Министарства, законску основу за лекарске прегледе полиције представља одредба

¹⁸ Закон о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/2013, чл. 11.

¹⁹ *Pravilnik o načinu utvrđivanja opće i posebne zdravstvene sposobnosti čuvara i zaštitara u privatnoj zaštiti*, *Narodne novine*, бр. 38/04, 106/04, 38/08 и 16/11, чл. 4: „Кандидати за чува-ра дужни су учинити претходни здравствени преглед, а сваких пет година поновни периодични здравствени преглед“.

чл. 145 Закона о полицији²⁰ који гласи: „Специфичну здравствену заштиту запослених у Министарству, која се односи на пружање здравствених услуга у вези са прегледом за упис у образовне институције Министарства, заснивањем радног односа у Министарству, систематским лекарским прегледима, ванредним лекарским прегледима ради утврђивања опште здравствене и психо-физичке способности за даље обављање послова полицијског службеника и пружањем стручне, техничке и кадровске помоћи полицијским јединицама у извршавању задатака и послова, обавља Завод за здравствену заштиту радника Министарства унутрашњих послова, који је основан и обавља делатност у складу са законом“.

Програм специфичне здравствене заштите запослених у Министарству који спроводи Завод за здравствену заштиту радника Министарства унутрашњих послова доноси министар.

У складу са ст. 2 наведеног члана, донесен је Правилник о специфичној здравственој заштити запослених у Министарству унутрашњих послова²¹ и Правилник о начину обезбеђивања здравствене заштите и о мерилима и начину утврђивања психофизичке способности потребне за обављање послова одређених радних места полицијских службеника.²²

Међутим, ни у једном званично доступном документу није наведен временски интервал обављања систематских лекарских прегледа. У пракси се припадници Министарства шаљу само на ванредне односно циљане лекарске прегледе спорадично ради утврђивања опште здравствене и психофизичке способности по предлогу старешине организационог дела коме запослени припада.

Када наглашавамо ову чињеницу о непостојању јединствене и институционализоване одлуке о периодичном систематском прегледу запослених у Министарству унутрашњих послова, немогуће је не споменути апсурдност неких делова који спадају у надзор који спроводи Министарство. У питању је чл. 71 Закона о приватном обезбеђењу који гласи: „Овлашћени полицијски службеници Министарства, у вршењу надзора над спровођењем овог закона, поред овлашћења на предузимању радњи утврђених законом којим се уређује инспекција, имају право и дужност да проверавају начин чувања и ношење ватреног оружја, *психофизичку способност* и оспособљеност службеника обезбеђења за руковање оружјем, као и да, по потреби, спроводе и друге радње којима се остварује непосредан и ненајављен увид у вршење послова приватног обезбеђења“.

²⁰ Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 63/2009, одлука УС и 92/2011.

²¹ *Службени гласник РС*, бр. 33/2006.

²² *Службени гласник РС*, бр. 110/2006.

Такође, у чл. 73 се каже: „Овлашћени полицијски службеници Министарства могу лице које поседује лиценцу која се за обављање послова приватног обезбеђења издаје физичком лицу, да упуте на лекарски преглед, ако се оправдано посумња да више не испуњава психофизичке услове за вршење послова“.

У оба члана се даје овлашћење за утврђивање психофизичке способности лица која поседују лиценцу за обављање послова приватног обезбеђења. Апсурдност се огледа првенствено у чињеници да овлашћени полицијски службеници Министарства, у вршењу надзора над спровођењем овог закона, ни по којој основи нису квалификовани ни обучени за процену психофизичке способности лица.

С обзиром да је Законодавац прописао опште услове за добијање сваке од утврђених врста лиценци²³, а која може да буде издата физичком лицу интересантан је ст. 7 којим се „лица која имају одговарајући степен и врсту стручног образовања и најмање три године радног искуства на пословима овлашћеног полицијског службеника, безбедносно-обавештајним пословима, пословима професионалног припадника Војске Србије и пословима извршења кривичних и прекршајних санкција“ омогућава добијање лиценци без одговарајуће обуке за вршење послова приватног обезбеђења у складу са овим Законом.

Поставља се питање где и када су се поменута лица едуковала за полагање за поменуте лиценце, јер делатност послова које обављају скоро да нема никаквих додирних тачака са пословима приватног обезбеђења. Такође, питање је како ће полицијски службеник који је радио у администрацији или још боље аналитичар који је радио на безбедносно-обавештајним пословима, са најмање три године радног искуства без едукације моћи да изврши процену ризика у заштити лица, имовине и пословања, ако се са тим појмовима објективно никада није срео у току обављања својих послова.

Када смо већ поменули ову нелогичност осврнули бисмо се на дилему из праксе других земаља. У неким земљама Европске уније припадницима поменутих државних институција законом је забрањено да одређени временски период раде на пословима приватног обезбеђења, односно приватне безбедности. На овај начин су те државе заштитиле себе од одлива кадрова у профитабилнији сектор и уједно заштитиле струку приватне безбедности тиме што се онемогућава лицима која нису прошла одговарајућу обуку да аплицирају за неку од лиценци.

Када већ говоримо о професији и професионализацији и подизању нивоа услуга и знања недопустиво је да Законодавац једино код нас про-

²³ Закон о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/2013, чл. 12.

писује да одговорно лице има најмање средњу стручну спрему.²⁴ То је поражavajuће, с обзиром на стање у области приватне безбедности. Стратегијом националне безбедности Републике Србије се наглашава већа одговорност приватног обезбеђења у спровођењу политике унутрашње безбедности, заједно са државним и осталим органима и институцијама.

Примера ради Законодавац у Црној Гори је прописао да одговорно лице, поред осталих услова, мора да има високу школску спрему.²⁵

У делу који се односи на ознаке и опрему на возилима у чл. 65, ст. 1 Законодавац недвосмислено забрањује и искључује могућност опремања возила приватног обезбеђења специјалном звучном и светлосном сигнализацијом, док став два истог члана омогућава да изузетно, возила приватног обезбеђења могу имати и користити бело ротационо или трепћуће светло, у складу са прописима којима се уређује безбедност саобраћаја на путевима.

Прописи којима се уређује безбедност саобраћаја на путевима (Закон о безбедности саобраћаја на путевима²⁶, Правилник о подели моторних и прикључних возила и техничким условима за возила у саобраћају на путевима²⁷ и Закон о превозу у друмском саобраћају²⁸) не омогућавају ни једним својим чланом примену белог ротационог или трепћућег светла. Нејасно је на крају шта је дозвољено, поготово што сама конструкција „изузетно у складу са прописима којим се уређује безбедност саобраћаја на путевима“ не објашњава који су то изузеци.

У чл. 29. Закона, који се односи на послове техничке заштите која се врши употребом техничких средстава и уређаја за спречавање противправних радњи према лицима, имовини или пословању, а где законодавац наводи да се ова средства користе нарочито за заштиту од стране Законодавца идентификованих претњи, посебно су нејасне тачке 4, 6 и 7.

Тачка 4 гласи: „...а нарочито за заштиту од: 4) провале, диверзије и насилног напада на објекат или одузимање предмета“. Фасцинантна је употреба појмова провала, диверзија и насилни напад. Употреба ове терминологије у Закону је не само непримерена, већ показује и елементарно незнање законодавца из области Кривичног законика Републике Србије. Наиме, у Кривичном законнику Републике Србије²⁹ у чл. 204 који се односи на те-

²⁴ Закон о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/2013, чл. 10, ст. 1, тач. 4.

²⁵ Закон о заштити лица и имовине, *Службени лист Црне Горе*, број 1/2014, чл. 22, ст. 1, тач. 2.

²⁶ *Службени гласник РС*, бр. 41/2009, 53/2010 и 101/2011.

²⁷ *Службени гласник РС*, бр. 40/2012.

²⁸ *Службени гласник РС*, бр. 46/95, 66/2001, 61/2005, 91/2005, 62/2006 и 31/2011.

²⁹ Кривични законик Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012 и 104/2013.

шку крађу, поред осталог стоји: обијањем или проваљивањем затворених зграда, станова, соба, каса, ормана или других затворених простора или савлађивањем механичких, електронских или других већих препрека. У овом случају јасно су одређена два појма и то обијање или проваљивање. Разлика између обијања и проваљивања је у томе што се код обијања препреке отклањају њиховим оштећењем или уништавањем уз употребу механичке силе, док се код проваљивања препреке отклањају без оштећења.³⁰ По Закону о приватном обезбеђењу технички системи не би требало да штите од обијања, што је у пракси много чешћи случај, него проваљивање.

Диверзија, по Кривичном закону Републике Србије спада у Кривична дела против уставног уређења и безбедности Републике Србије³¹, а овде је појмовно узето лаичко тумачење. Појам диверзија се често неправилно користи у објашњењу чињења неког штетног дела усмереног према правном лицу, а где извршилац долази споља. Погрешно, јер је диверзија кривично дело усмерено на угрожавање уставног уређења или безбедности Србије, значи да може бити извршена само према правним лицима која имају већи значај за безбедност или снабдевање грађана, за функционисање привреде или јавних служби и то рушењем, паљењем или уништавањем на неки други начин. Значи да се диверзија односи на макрониво државе, њених институција и правних лица од значаја за функционисање државе и не треба је терминолошки погрешно поистовећивати са спољашњим облицима који угрожавају правна лица која нису од значаја за функционисање државе.³² Ако је пак код Законодавца постојала идеја да техничким средствима спречи диверзију (као кривично дело против уставног уређења и безбедности Републике Србије), прво се поставља питање, зашто није ставио и спречавање саботаже и тероризма техничким средствима и на тај начин заокружио своје непознавање ове области.

Проактивне мере за спречавање диверзије спроводе се у поменутиим правним лицима и генерално се односе на контролу приступа, техничку заштиту (механичку и електронску) и безбедносно-заштитне процедуре које омогућују исправно функционисање контроле приступа и употребу техничке заштите.³³

Слично је и код објашњења појма насилни напад.

Даље, чл. 29, ст. 1, тач. 6 представља правописну и појмовну грешку која се провлачи кроз цео текст закона. Законодавац наводи „да се послови

³⁰ Г. Ј. Мандић, 84.

³¹ Кривични законик Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012 и 104/2013, чл. 313.

³² Г. Ј. Мандић, 131.

³³ *Ibid.*

техничке заштите врше нарочито за заштиту од: заштиту возила за транспорт новца и других превозних средстава“, што није правописно добро нити разумљиво.

Конфузија се наставља и у тачки 7 истог члана која се односи на техничку заштиту „од других идентификованих ризика“. Већ смо нагласили да нигде у закону није дефинисан ни ближе појмовно одређен ризик нити методологија његовог идентификовања, те се препушта слободном тумачењу шта би били ти други идентификовани ризици.

Још једна грешка која уноси забуну, а провлачи се кроз цео Закон су два термилошки слична али ипак различита појма. То су транспорт новца, вредносних и других пошилики³⁴ и транспорта новца и вредносних пошилики³⁵.

Нејасно је зашто су у Закону два различита појма за појам који би требало да буде једнозначно одређен. У складу са Законом³⁶, приватно обезбеђење, у смислу овог закона, обухвата поред осталог, и послове транспорта новца, вредносних и других пошилики... Законодавац као делокруг послова наводи послове транспорта новца, вредносних и других пошилики, а издаје Лиценцу за вршење послова обезбеђења транспорта и преноса новца и вредносних пошилики³⁷, а не других пошилики. Очигледно је да у правнотехничком смислу закон није уређен до краја и да би требало ускладити термине да буду једнообразни у целом Закону.

Генерална замерка која можда представља шлаг на торту контроверзи Закона је и то што се кроз цео закон помиње овлашћени полицијски службеник. Можда је законодавац мислио на неког полицијског службеника са посебним овлашћењима који се односе само на систем приватног обезбеђења али то нигде није објашњено нити децидно назначено. Поготово није јасно шта би то била та „специјална или посебна овлашћења“. Додатну забуну уноси и то што термилошки, ни у једном закону, па ни у позитивној пракси не постоји појам овлашћеног полицијског службеника. У Закону о полицији постоји појам *полиціјскої службеника* и *овлашћеної службеної лица*. Полицијске послове обављају полицијски службеници. Полицијски службеници у Министарству јесу:

1) униформисани и неуниформисани запослени који примењују полицијска овлашћења (овлашћена службена лица);

³⁴ Закон о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/2013, чл. 2, ст. 1, чл. 36, ст. 1, чл. 76, ст. 1, тач. 13 и 14.

³⁵ *Ibid.*, чл. 6, ст. 1, тач. 4, чл. 9, ст. 1, тач. 3, чл. 10, ст. 3, тач. 3, чл. 25, ст. 2, тач. 1, чл. 31, ст. 1, чл. 38, ст. 1 и 2, чл. 39, чл. 44, ст. 1, чл. 46, ст. 2, чл. 76, ст. 1, тач. 15 и 17, чл. 79, ст. 1, тач. 5, чл. 87.

³⁶ *Ibid.*, чл. 2, ст. 1.

³⁷ *Ibid.*, чл. 9, ст. 1, тач. 3.

2) запослени на посебним или одређеним дужностима чији су послови у непосредној вези са полицијским пословима и обухватају послове противпожарне заштите, издавања оружја, посебне регистрације и издавање дозвола, издавања и евиденције поверљивих идентификационих докумената, кривичних евиденција и других посебних евиденција, као и друге послове који имају безбедоносни и поверљиви карактер и које министар унутрашњих послова, може овластити да обављају одређене полицијске послове.³⁸

Једино логично објашњење је оно које смо раније навели. Да би се разјаснило на шта се конкретно односи ново уведени појам (овлашћени полицијски службеник) може се само написати да је то полицијски службеник који обавља надзор над радом лица која обављају послове приватног обезбеђења, али то није нигде и ничим назначено.

Посебно се истиче својом апсурдношћу ст. 3, чл. 42, који гласи: „Редар поступа по наређењу овлашћеног полицијског службеника у складу са Планом обезбеђења“.

Са овим чланом је нарушено јединство, субординација и ланац руковођења обезбеђењем јавног скупа јер би редар требало да наређења и налоге о свом раду добија од свог претпостављеног, односно од одговорног лица које руководи редарском службом, а не од овлашћеног полицијског службеника. Поред тога законодавац помиње да редар поступа по наређењу у складу са Планом обезбеђења, а план обезбеђења по свом садржају не представља ништа конкретно како смо већ претходно прокоментарисали. Очигледно је да је намера законодавца да истакне подређен положај редара. Намера је проистекла из неразумевања основне чињенице да су и полиција и приватно обезбеђење на истим пословима и равноправни партнери у оквиру свог делокруга рада приликом обезбеђења јавног скупа.

Закључак

Доношењем Закона о приватном обезбеђењу стручна и друга јавност очекивали су да наша земља стане у ред земаља које су правно дефинисале организовање, деловање и контролу приватне безбедности и да отклони бројне постојеће проблеме у досадашњем раду тог дела јединственог система безбедности државе како је то дефинисано Стратегијом националне безбедности Србије. Као најзначајнији проблеми у нашој стручној литератури наводили су се:

– одсуство сталне, организоване и на правним нормама засноване сарадње са државним сектором безбедности;

³⁸ Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 63/2009, одлука УС и 92/2011, чл. 4.

- одсуство оптималног механизма спољне контроле рада приватних агенција безбедности;
- необучени и недовољно опремљени кадрови како за менаџмент тако и за извршиоце;
- бављење сумњивим и ризичним пословима;
- незаконито задирање у људска права и слободе;
- низак ниво безбедносне културе код већине агенција и друго.

Очекивало се да ће Закон битно утицати и на начин и одабир кадрова, њихову обуку, опремање и нарочито на овлашћења са којима ће располагати у вршењу послова обезбеђења приватних субјеката и личности и обављање других делатности.

У том смислу очекивала се регулатива рада сектора приватне безбедности у смислу следећег:

- потребе за институционализацијом партнерског односа између јавног и приватног сектора на обострану корист,
- потребе исказивања заједничког интереса ка успостављању жељеног стања безбедности у целом друштву и
- потребе дефинисања механизма и овлашћења за остваривање горе наведеног.

На основу тога законски оквир приватне безбедности требало је децидно да омогући:

- нову улогу приватног сектора,
- међусобну комуникацију и размену података између јавног и приватног сектора,
- обавезност обавештавања о припреманим или извршеним кривичним делима о којима постоје сазнања,
- сарадњу на пословима заштите обавезноштићених објеката,
- сарадњу у кризним ситуацијама укључујући ту и природне катастрофе, саобраћајне несреће, штрајкове, диверзије, саботаже, терористичке нападе и слично,
- сарадњу у одабиру и обуци кадрова као и
- сарадњу у планирању послова и изради пројеката обезбеђења,

Овакав приступ решавања проблема омогућио би:

- поштовање међународних норми и стандарда у овој делатности,
- усклађеност са другим правним прописима који се тичу безбедности,
- стандардизовање услуга приватне безбедности на високом нивоу,
- специјализацију појединих агенција за одређене послове,
- јачање принципа професионализма, законитости и ефикасности,
- подизање квалитета услуга и
- планску организовану и на закону засновану сарадњу и партнерски однос приватних и државних субјеката безбедности у остваривању заједничког циља.

На основу раније изнетих термилошких и суштинских недоумица, недостатака и дилема можемо закључити следеће:

1) Свакако треба поздравити напор законодавца што је напослетку Р. Србија стала у ред земаља са правно уређеном облашћу приватне безбедности.

2) Пропуштени период није искоришћен за адекватну припрему овог сектора за транзициони период који ће уследити па је за очекивати да у овој области још читавих десетак година буде проблема и нејасноћа у њиховом раду.

3) Тим проблемима значајно ће допринети и сам Закон јер није уважио многе стручне сугестије нити потребе праксе као ни међународне стандарде из ове области.

4) Израда подзаконских аката је прилика да се неке (мада не све) ствари поправе мада се у моменту писања овог текста са тим већ касни.

*Ljubomir Stajić, Ph.D., Full Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad*

*Goran J. Mandić, Ph.D., Assistant Professor
University of Belgrade
Faculty of Security Studies*

Some Controversy about Law on Private Security

Abstract: *The Republic of Serbia is one of the last countries that legally regulate the private security sector, which is a new conceptual system of the national security system. Since the law is expected to solve many issues and dilemmas, and bring order to the area, which by some accounts is a very profitable branch of economy. Expectations were that by the end to regulate issues such as: 1) the need for institutionalization of partnership between the public and private sectors for mutual benefit, 2) the need of expressing mutual interest to establish the desired condition of security in the entire society and 3) the need to define the mechanisms and authority to achieve mentioned above.*

Based on this, legal framework of private security should explicitly provide: 1) a new role of the private sector, 2) communication and data exchange between the public and private sector, 3) mandatory notification about prepared or committed criminal acts on which there is information, 4) cooperation in the tasks of necessarily protected facilities, 4) cooperation in crisis situations including natural disasters, traffic accidents, strikes, sabotage, terrorist attacks, etc., 5) cooperate in the selection and training of staff and 6) cooperation in planning activities and project design of security.

This paper presents a critical review of some theoretical and professional controversies in the solutions provided by law, for the purpose of answering whether it is achieving the purpose of passing of such a legal act.

Key words: *security, private security, physical and technical protection, security plan.*