

SECURITY

Privatno obezbeđenje u praksi: Studije slučaja iz jugoistočne Evrope



DCAF
a centre for security,
development and
the rule of law

Privatno obezbeđenje u praksi:

Studije slučaja iz jugoistočne Evrope

Franciska Klopfer i Neleke van Amstel (urednice)

Izdavač: Ženevski centar za kontrolu oružanih snaga (DCAF)

Autori: Ola Ćami, Arjan Dirmiši, Rozica Džekova, Donika Emini, Anton Kožuharov, Marko Milošević, Predrag Petrović, Mentor Vrajolli.

Urednice: Franciska Klopfer and Neleke van Amstel

Dizajn i prelom: DTP Studio, Belgrade

Ova publikacija je objavljena uz svesrdnu pomoć Švajcarske nacionalne fondacije za nauku (Swiss National Science Foundation - SNSF).

Stavovi izneti u ovoj publikaciji isključiva su odgovornost autora i ni na koji način ne odražavaju stavove DCAF-a i njenih predstavnika angažovanih na ovom projektu.

© 2016 DCAF

All rights reserved

Geneva 2016

Zahvalnica

Urednice se zahvaljuju Azri Avdagić, projektnoj asistentkinji u Odeljenju za Jugoistočnu Evropu u DCAF-u za podršku u uređivanju ove publikacije, kao i u organizaciji prevoda i poslova njenog objavljivanja.

Urednice se zahvaljuju i Alenu Bajdenu, Teodori Fuior i Darku Stančiću na davanju stručnih komentara na nacрте tekstova. Posebnu zahvalnost izražavamo Paulo Kostu, šefu Programa za reformu policije, u Odeljenju za Jugoistočnu Evropu DCAF-a, koji je obezbedio značajne uvide o privatizaciji policije.

Takođe se zahvaljujemo i Vanesi Marfi, koja je stažirala u DCAF-u od aprila do septembra 2016, na svesrdnoj pomoći u jezičkoj korekciji.

Urednice,

Ženeva, novembar 2016.

SADRŽAJ

Studije slučaja za bolje razumevanje demokratskog upravljanja privatnim sektorom bezbednosti u jugoistočnoj Evropi

Deo 1:

Razvoj tržišta privatnog obezbeđenja – percepcija i tržišne okolnosti

Evolucija funkcija privatnog obezbeđenja u maloj zajednici u Albaniji – Slučaj Vačar

Arjan Dirmişi i Ola Ćami

Privatno obezbeđenje pristiže u pomoć: uloga PBK u osiromašenim, opustelim i zabačenim selima u Bugarskoj – Slučaj oblasti Vidin

Anton Kožuharov i Tihomir Bezlov

Saradnja između privatnih bezbednosnih kompanija i Kosovske policije – Prilike i ograničenja

Donika Emini i Mentor Vrajolji

Zaključna razmatranja

Deo 2:

Uloga PBK u zaštiti kritične infrastrukture

Kritična misija, nemoguća misija – Uloga PBK u zaštiti kritične infrastrukture u Bugarskoj

Rozica Džekova i Anton Kožuharov

Privatizacija obezbeđenja kritične infrastrukture u Srbiji – Slučaj privatnog obezbeđenja hidrocentrale „Đerdap“

Marko Milošević i Predrag Petrović

Zaključna razmatranja

Deo 3:

Problem obezbeđenja kvaliteta u procesu javnih nabavki

Uticaj praksi u postupku javnih nabavki u sektoru privatnog obezbeđenja u Albaniji – Analiza javnih nabavki u Tirani 2015.

Arjan Dirmiši i Ola Ćami

Zaključna razmatranja

Deo 4:

Obezbeđivanje profesionalizma radnika PBK

Sukob interesa – Bivši i sadašnji pripadnici policije u poslovima privatnog obezbeđenja u Srbiji

Predrag Petrović i Marko Milošević

Prepoznavanje sistemskih nedostataka privatnog sektora bezbednosti na Kosovu – Slučaj tržnog centra „Albi“

Donika Emini i Mentor Vrajalji

Zaključna razmatranja

Predlozi javnih politika za unapređenje upravljanja privatnim sektorom bezbednosti u jugoistočnoj Evropi

STUDIJE SLUČAJA ZA BOLJE RAZUMEVANJE DEMOKRATSKOG UPRAVLJANJA PRIVATNIM SEKTOROM BEZBEDNOSTI U JUGOISTOČNOJ EVROPI

Kako i zašto bi trebalo urediti rad privatnog sektora bezbednosti? Glavno je pitanje na koje je grupa istraživača iz Albanije, Bugarske, Kosova, Srbije i Švajcarske nastojala da odgovori u okviru višegodišnjeg projekta pod nazivom „Istraživačka saradnja na polju privatnog obebeđenja u jugoistočnoj Evropi“.¹ Interes države za mešanje u rad privatnih bezbednosnih kompanija dvojak je. Najpre, država to čini da bi se postarala da se ne ugroze osnovni stubovi moderne demokratske države poput zaštite ljudskih prava i demokratskog poretka. Drugi razlog je to što stabilnost države i prosperitet njenih građana zavise i od činilaca kao što su funkcionalno obezbeđenje i privreda. Da bi država imala delotvorne politike i mere koje su zaista usmerene na privatni sektor bezbednosti, bitno je da razume kako privatne kompanije za obezbeđenje utiču na stanje ljudskih prava u zemlji, demokratski poredak i funkcionalno obezbeđenje i (u manjoj meri) privredu.

U zborniku *Privatno obezbeđenje u praksi: Studije slučaja iz jugoistočne Evrope*, čitaoci mogu naći osam studija slučaja u kojima se istražuje uticaj privatnog obezbeđenja na bezbednost, ljudska prava i demokratski poredak u četiri društva jugoistočne Evrope: Albaniji, Bugarskoj, Kosovu i Srbiji. Autori su su u studijama analizirali ne samo kako ograničiti negativne posledice privatne bezbednosti, već kako iskoristiti njihove prednosti i podstaći da privatne firme za obezbeđenje pozitivno utiču na javnu bezbednost.

1 Istraživački tim sastavljen je od istraživača sa Instituta za demokratiju i medijaciju (IDM), Centra za studije demokratije (CSD), Kosovskog centra za studije bezbednosti (KCSS), Beogradskog centra za bezbednosnu politiku (BCBP) i Ženevskog centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF). Više informacija o ovom projektu može se naći na stranici www.ppps.dcaf.ch/en/private-security-research-collaboration-southeast-europe-2014-2017.

Projekat istraživačke saradnje na polju privatnog obebeđenja u jugoistočnoj Evropi uživa podršku i Švajcarske nacionalne fondacije za nauku (SNSF). Njegov cilj je rešavanje problema vezanih za demokratsko upravljanje privatnim obezbeđenjem, sa naročitim naglaskom na region jugoistočne Evrope. Projekat istražuje stanje privatne bezbednosti u četiri društva jugoistočne Evrope – Albaniji, Bugarskoj, Kosovu i Srbiji – u cilju poređenja trendova i iznalaženja širih pouka o društvenim, ekonomskim i političkim činiocima koji usmeravaju razvoj sektora privatne bezbednosti u svakoj zemlji.

Privatnu bezbednost treba posmatrati kao deo šireg okvira upravljanja sektorom bezbednosti. U skladu sa savremenim pristupima demokratskom upravljanju sektorom bezbednosti, smatra se da taj sektor obuhvata sve aktere koji doprinose pružanju bezbednosti te upravljanju i nadzoru nad njim. Ne može se poreći da privatno obezbeđenje igra sve bitniju ulogu u sektoru bezbednosti u četiri društva obuhvaćena istraživanjem.

Pružanje bezbednosti unutar okvira dobrog upravljanja za cilj ima unapređenje nacionalne i ljudske bezbednosti. Imperativ ljudske bezbednosti u okviru dobrog upravljanja znači da bezbednost mora da bude dostupna svim pripadnicima jednog društva. To prvenstveno znači pružanje bezbednosti na efikasan, delotvoran i odgovoran način. „Odgovorno“ znači da odluke o bezbednosti donose građani ili njihovi predstavnici, kao i da oni koji su odgovorni za pružanje bezbednosti budu pod nadzorom predstavnika građana i odgovorni njima. U ovim studijama slučaja se stoga istražuje šta u praksi znače pojmovi efikasnost, delotvornost i odgovornost za privatne službe obezbeđenja.

Format studije slučaja je odabran jer detaljno ispitivanje jednog slučaja, omogućava autorima da na sveobuhvatan način i u kontekstu istraže uzroke i posledice kako negativnih tako i pozitivnih strana privatnog obezbeđenja u praksi. U načelu, svaka studija slučaja govori isključivo o svom specifičnom kontekstu. Zapravo, urednici i autori ni ne tvrde da se čitava slika o izazovima i prilikama privatne bezbednosti u četiri društva obuhvaćene istraživanjem može steći iz ovih osam studija slučaja. Prilikom izbora studija slučajeva autori su nastojali da studije odražavaju najvažnije oblasti, pitanja i trendove privatne bezbednosti u njihovim društvima.²

Pošto je cilj ovog istraživanja razmatranje kako izazova tako i prilika koje nosi privatizacija bezbednosti, autori su naročito nastojali da predstave slučajeve iz kojih se može videti i pozitivna i negativna kretanja u ovom sektoru. Ipak, dublja analiza slučajeva je često pokazivala da su „pozitivni“ slučajevi zapravo prikrivali negativne posledice i obratno.

Kroz istraživanje razloga za pozitivne ili negativne posledice privatne bezbednosti u istraženim konkretnim slučajevima, studije slučaja skreću pažnju i na šira strukturna pitanja demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti u svakom od obuhvaćenih društava. Stoga je moguće izvesti opšte pouke iz studija slučaja, kako za konkretnu zemlju tako i za privatnu bezbednost u drugim zemljama koje dele slične kontekstualne karakteristike. U tom smislu, na kraju svakog dela dat je kratak zaključak u kome se pouke iz studija slučaja predstavljenih u tom delu porede i smeštaju unutar šire diskusije o javnim bezbednosnim politikama. Svaki deo završava sa pitanjima upućenim kreatorima politika o tome kako, na osnovu saznanja iz studija slučaja, treba da odgovore na izazove upravljanja privatnim sektorom bezbednosti.

2 Ranija istraživanja, a naročito publikacija, *A Force for Good?* (citirane u daljem tekstu), omogućila su autorima da steknu dobar uvid u glavna kretanja u sektoru privatne bezbednosti u njihovim društvima i omogućila im da prepoznaju simptomatične slučajeve.

Najšire posmatrano, studije slučaja obuhvataju četiri izazova demokratskom upravljanju privatnim sektorom bezbednosti: razvoj tržišta privatnog obezbeđenja, i to naročito u odnosu na činjenicu da država napušta monopoliski položaj u pružanju bezbednosti (Deo 1); ulogu privatnog obezbeđenja u zaštiti kritične infrastrukture (Deo 2); država kao klijenta privatnih kompanija za obezbeđenje i uticaj postupaka javnih nabavki na tržište privatne bezbednosti (Deo 3); i uspeh odnosno neuspeh različitih politika koje za cilj imaju unapređenje profesionalizma radnika privatnog obezbeđenja (Deo 4). Ranija istraživanja koja su sprovedeli članovi projektnog tima ukazala su na značaj ovih oblasti javnih politika za svaki od četiri društva obuhvaćena istraživanjem. Međutim, vredno napomenuti da u tim zemljama postoje i druga hitna pitanja javnih politika u pogledu privatnog obezbeđenja, te da tako izbor koji su načinili autori ne znači da su teme o kojima je ovde reč nužno aktuelnije ili hitnije od drugih.

Završno poglavlje, „Predlozi javnih politika za unapređenje upravljanja sektorom privatne bezbednosti u jugoistočnoj Evropi“, predstavlja skup pouka i pitanja postavljenih u Delovima od 1 do 4 u cilju pružanja novih uvida u demokratsko upravljanje privatnom bezbednošću u jugoistočnoj Evropi. Polazna pretpostavka autora je da su mnogi problemi vezani za privatno obezbeđenje u četiri istražene zemlje uzrokovani neadekvatnim razumevanjem odgovarajuće uloge privatnog obezbeđenja u sektoru bezbednosti. Ovo zaključno poglavlje se, stoga, završava predstavljanjem novih uvida o tome kakav doprinos privatni sektor bezbednosti može i treba da ostvari u sektoru bezbednosti svojstven demokratskim porecima.

DEO 1:

RAZVOJ TRŽIŠTA PRIVATNOG OBEZBEĐENJA – PERCEPCIJA I TRŽIŠNE OKOLNOSTI

Studije slučaja u Poglavlju II razmatraju situacije u kojima su privatne bezbednosne kompanije (PBK) preuzele delimično ili potpuno zadatke koje je prethodno obavljala isključivo policija. Slučajevi istražuju i to kako PBK – u zajedničkom radu sa ili pak zamenjujući policiju ili druge državne službe – mogu osigurati javnu bezbednost jednako delotvorno kao država (ili čak i u većoj meri).

Prve dve studije slučaja istražuju uspon privatnih službi obezbeđenja u lokalnim opštinama u Bugarskoj i Albaniji. Glavni deo poslova PBK-a u Albaniji i Bugarskoj predstavlja obezbeđenje privatnih firmi, javnih prostora i stambenih objekata, što je trend koji se zabeležen i na Kosovu i u Srbiji.³ Ove studije slučaja nastoje da utvrde činioce koji uslovljavaju potražnju za privatnim obezbeđenjem u Vidinu i Vačaru i razmatraju da li su PBK zaista doprinele unapređenju bezbednosti klijenata kao i šire zajednice na područjima gde rade.

Obe studije ukazuju na to da se prisustvo PBK povećalo u zajednici nakon što su bezbednost i javni red bili ugroženi usled talasa provala, nasilja i krađa. Iz ovih slučajeva se mogu izvesti značajne pouke o ulozi PBK u pružanju bezbednosti pojedinaca i malih preduzeća u seoskim sredinama jugoistočne Evrope, što, opet, može pomoći da se unapredi naše razumevanje privatizacije policijskih usluga u regionu.

Treća studija slučaja istražuje međusobno isprepletene uloge javnih i privatnih pružalaca bezbednosnih usluga (Kosovske policije i PBK) u obezbeđivanju sigurnosti stanovništva u glavnom gradu, Prištini. Poseban fokus je na to kako pružanje bezbednosti može postati delotvornije: preispitivanjem postojećih uloga privatne i javne bezbednosti, jasnijom podelom njihovih zadataka i podsticanjem međusobne saradnje. Prema tome, ova studija daje uvid u optimalan doprinos koji privatni sektor može da pruži na Kosovu.

3 Franziska Klopfer, Nelleke Van Amstel, ur. *A Force for Good? Mapping the Private Security Landscape in Southeast Europe* (Beograd/ Ženeva: DCAF, 2015).

Evolucija funkcija privatnog obezbeđenja u maloj zajednici u Albaniji – slučaj Vačar

Arjan Dirmiši i Ola Čami

Uvod

Tokom poslednje dve i po decenije (1991. do 2016.) albansko tržište bezbednosti se značajno razvilo na šta ukazuje sve veći broj zaposlenih u privatnom sektoru bezbednosti kao i veliki promet na ovom tržištu. Sektor je zakonski regulisan još 1993. prelaskom Albanije na tržišnu privredu. Međutim, jako oštra ograničenja koja je tadašnja regulativa nametnula privatnom sektoru bezbednosti u pogledu broja i delatnosti PBK, kao i manjkavo sprovođenje propisa usled korupcije, politizacije i slabosti institucija, negativno su uticali na razvoj privatnog sektora bezbednosti te na kvalitet usluga koje PBK-a pružaju.⁴

Posebno je problematično to što se malo zna o tome koji uslovi i kriterijumi su neophodni kako bi se omogućilo da PBK dobro funkcionišu i kakav je njihov efekat na bezbednost. Na koje bezbednosne potrebe bi PBK mogle da odgovore? U kojoj meri one to već čine? Koji strukturni problemi ih u tome onemogućavaju? Kako bismo olakšali temeljniji uvid u ulogu i uticaj PBK na javnu bezbednost i sigurnost privatnih subjekata, u ovoj studiji slučaja istražićemo koliko su PBK doprinele poboljšanju bezbednosti, te u kojoj meri je to dovelo do poboljšanja privrednog razvoja i kvaliteta života za stanovnike Vačara.

Podaci i metodologija

Prikupljanje podataka za ovu studiju obuhvatalo je kako analizu sadržaja dokumenata objavljenih od strane javnih institucija tako i razgovore sa ključnim akterima.

Vačar je seoska zajednica nekih 5 do 10 km jugozapadno od Tirane. Zajednicu čini deset sela.⁵ Od 1991. do danas došlo je značajnih promena u ovoj sredini, porastao je broj stanovnika i firmi a istovremeno je došlo do umnožavanja bezbednosnih problema. Slična situacija bila je zabeležena u većini zajednica posle pada komunizma, i stoga nalazi i preporuke iz ovog slučaja mogu biti relevantni za druge lokalne sredine. Važno je naglasiti da postoji malo ili nimalo kvantitativnih podataka o situaciji u ovoj oblasti i da se ova analiza zasniva prvenstveno na intervjuima.

Razgovori su vođeni sa privrednicima, lokalnom policijom, PBK koje rade u toj sredini i lokalnim stanovništvom. Ispitanici su pitani o činiocima koji su prvo doprineli smanjenju pa zatim povećanju bezbednosti u tom regionu od 1991. do 2015, i o ulozi privatne bezbednosti u tom procesu.

4 Arjan Dirmiši i Gentiola Madi "Albanija," u *A Force for Good? Mapping the Private Security Landscape in Southeast Europe*, ur. Franciska Klopfer, Nelleke Van Amstel. (Beograd/Ženeva: DCAF, 2015), 7-29.

5 INSTAT, *Population and Housing Census Report 2011 /Izveštaj o popisu stanovništva i stambenog fonda 2011/*, Tirana: Adel Print, 2013. http://www.instat.gov.al/media/195838/11__tirane.pdf. 84
Sastoji se od sela: Vačar, Aldat, Arban, Bultic, Damjan-Fortuz, Gropaj, Lalm, Pruš, Višaj, Šar.

Bezbednosni problemi 1991-2015.

Do kraja komunističkog režima u Albaniji 1991. demografska slika sela koja pripadaju opštini Vačar bila je manje-više neizmenjena. Ova situacija počela je da se menja početkom devedesetih godina kao rezultat unutrašnjih migracija. Ljudi iz Tirane selili su se u Vačar, jer su stanarine bile niže a kuće jeftinije nego u glavnom gradu. Broj stanovnika porastao je za 25% od 1989. do 2011⁶ dostigavši 10,000 u 2011. godini.⁷

Istovremeno, Vačar je postao privlačan i za privrednike zbog blizine glavnog grada (5-10 km), pristupačnosti (duž nacionalnog puta), i cena zemljišta koje su bile niže nego u glavnoj industrijskoj zoni duž autoputa Tirana-Drač.

Tokom 1993. godine dolazi do velikog porasta broja krađa, nasilja i ubistava. Kako se društveno tkivo opštine menjalo usled pristizanja novih stanovnika iz obližnjih područja, nesporazumi i razlike u stavovima između stanovnika često su dovodili do ličnih okršaja i fizičkih sukoba. Pored toga, privatizacija imovine i zemljišta i nejasna zakonska regulativa koja je uređivala vlasništvo nad zemljom negativno su uticali na odnose sa starosedeocima.

Okvir 1. Zakon 7501 i problem sa vlasništvom zemlje u Albaniji⁸

Pre komunističke kolektivizacije zemljišni posedi bili su veoma koncentrisani. Kada je početkom 1990-tih počela privatizacija zemljišta, vlasti su strahovale da bi vraćanje zemlje prvobitnim vlasnicima ponovo dovelo do feudalne strukture. Zakonom o zemljištu (br. 7501) (1991) prava vlasništva zadružnih poseda preneti su na učlanjena domaćinstva koja su živela na tom ruralnom području u vreme raspodele. Shodno tome, između 1990. i 1994, zadružno poljoprivredno zemljište podeljeno je učlanjenim domaćinstvima.

I danas su sukobi oko zemlje česti u Albaniji i na njih otpada oko polovina predmeta pred građanskim sudovima. Isto tako, bilo je pojava građanskih nemira i nasilja vezanih za sukobe oko zemlje. U principu postoje dve vrste sukoba. Prva vrsta odnosi se na polaganje prava na isto zemljište, sporove oko međa ili sukobe u vezi sa pristupnim putem. U tim slučajevima, strane po pravilu nastoje da same reše spor (npr. kroz posredovanje rođaka, seoskih starešina, opštinskih službenika i lokalnih lidera) pre nego što se obrate zvaničnim instancama za rešavanje konflikata. Druga vrsta sukoba uključuje zahteve bivših vlasnika za povraćaj i obeštećenje.

6 INSTAT GIS, pristupljeno 05. februara 2016, <http://instatgis.gov.al/#/l/prefectures/population/prefpop1> sa naznakom broja stanovnika 1989-2011.

7 INSTAT, Population and Housing Census Report 2011 2011/, 84.

8 United States Agency for International Development (USAID), Country Profile: Property Rights and Resource Governance. /Agencija SAD za međunarodni razvoj, Profil zemlje: imovinska prava i upravljanje resursima/ Pristupljeno 15. februara 2016. http://www.usaidlandtenure.net/sites/default/files/country-profiles/full-reports/USAID_Land_Tenure_Albania_Profile_0.pdf.

Kriza 1997. godine uticala je da velika količina oružja dospe u ruke civila, čime su se povećali bezbednosni problemi jer su ljudi lako pribegavali oružanom rešavanju naraslih animozitet.⁹ Privrednici u regionu Vačara i u drugim mestima našli su se usred nereda i borbi između novo-naoružanih demonstranata, paravojnih grupa i bandi kriminalaca, te su ubrzo postali žrtve krađa i paljevina. Policijske snage, koje su maltene bile pred raspadom, nisu im pružile nikakvu zaštitu.

Ovaj period označio je početak rasta privatne bezbednosti na tom području. Međutim, većinu privatnih bezbednosnih usluga u regionu Vačara dugo nisu pružale legalne, licencirane kompanije već su te usluge nabavljane preko tzv. sivog tržišta. Tako bi poslovni ljudi direktno angažovali kao obezbeđenje pojedince bez licence i po pravilu bez odgovarajućih kvalifikacija. Mnoge veće firme takođe su kao obezbeđenje angažovale policajce koji nisu na dužnosti.¹⁰ U prošlosti, policiji bi često trebalo dugo vremena da stigne na lice mesta po pozivu na pomoć. Zato su vlasnici firmi angažovali policajce kada nisu na dužnosti kako bi oni preko svojih veza isposlovali da dežurna policija brže stigne na poziv i da čak češće patrolira krajem u kojem je sedište firme.¹¹

Pored nelicenciranih, "internih" čuvara na pružanju sigurnosti i bezbednosti stanovništvu Vačara od 1997. godine počinju da rade i registrovane PBK. U slučaju krađe ili sličnih incidenata, PBK je zakonom ovlašćeno da intervenišu i da po potrebi upotrebi silu ili oružje. S obzirom na to da interno obezbeđenje nije zakonom ovlašćeno da to čini, firme su angažovale PBK samo da obezbede video nadzor i hitno intervenišu uz dozvoljenu upotrebu sile i oružja ako je potrebno. Ova praksa počela je usvajanjem novog Zakona 75/2014 "O privatnoj službi fizičkog obezbeđenja"¹² kojim je PBK dozvoljeno da koriste silu ili oružje.

Kako bi se izbegle tenzije između stanovnika i obezbeđenja, tokom prvih godina rada, do 2000 - 2001, PBK su angažovale čuvarе izvan opštine Vačar.¹³ Kako je rasla stopa kriminaliteta, ukupni troškovi aktivnosti PBK su takođe porasli usled potrebe da se angažuju čuvari iz drugih regiona Albanije, potrebe za zapošljavanjem većeg broja radnika obezbeđenja i veće potrošnje goriva zbog čestog patroliranja.

Kako se bezbednost postepeno poboljšavala, početkom 2000-tih, PBK su počele polako da zapošljavaju meštane da rade kao privatno obezbeđenje. Troškovi PBK su se smanjili jer su sa lokalno angažovanim osobljem obezbeđenja mogle da se ugovaraju niže cene. Lokalni čuvari su bili daleko motivisaniji da aktivno doprinose bezbednosti, što je obuhvatalo i razmenu sa ostalim PBK i policijom saznanja o opasnostima koje prete od lokalnih kriminalaca. Samim tim smanjeni su troškovi patroliranja kao i broj hitnih intervencija i potreba za njima.

9 Politička i finansijska kriza nastala usled kolapsa nekoliko piramidalnih šema izazvala je neredе, proglašavanje vanrednog stanja i pogibiju 2000 ljudi. Za vreme krize, nakon što je deo stanovništva sa juga Albanije poharao nekoliko skladišta naoružanja, tadašnji predsednik dozvolio je otvaranje skladišta oružja ljudima sa severa, kako bi im omogućio da se zaštite.

10 BUS01, razgovor sa autorom, 15. januar 2016.

11 BUS02, razgovor sa autorom, 20. januar 2016.

12 PBK01, razgovor sa autorom, 12. januar 2016.

13 PBK03, razgovor sa autorom, 19. novembar 2015.

Fizičko prisustvo PBK u zajednici i često patroliranje PBK, naročito noću, ne samo da je doprinelo poboljšanju bezbednosti privatnih firmi, već je istovremeno ulivalo i osećaj sigurnosti pojedincima i stanovništvu okolnih područja.¹⁴ Pogotovo ako se uzme u obzir da je mesna policija tada imala samo jednu patrolu.

Bezbednost je poboljšana i zbog delotvorne saradnje između relevantnih aktera. Policija je čvrsto povezana sa stanovništvom; postoji visok stepen uzajamnog poverenja i očita spremnost stanovnika da prijave sumnjive slučajeve, kao i sumnjiva vozila i lica. Doprinos bezbednosti od strane zajednice stalno je rastao. Istovremeno, struktura zajednice, sa malim selima i jakim porodičnim vezama gde je skoro svako svakom rod – pozitivno je uticala na prevenciju kriminala, češćim prijavljivanjem prestupa i rešavanja predmeta.

Kako se značajno smanjivao broj imovinskih delikata, tako je i početno podozrenje lokalnog stanovništva prema PBK evoluiralo u osećaj poverenja prema njima.¹⁵ Poboljšanje bezbednosti dovelo je do osnivanja više firmi na tom području, što je donelo veće mogućnosti zapošljavanja za lokalno stanovništvo, kao i brojne druge posredne koristi od uspešnog rada privatnih firmi. Kada su firme počele da zapošljavaju meštane, društvena zajednica je stekla poverenje u PBK, jer su uvideli da su PBK pomogle uspešnom poslovanju ovih firmi.

Vremenom su zaposleni u različitim PBK uzajamno izgradili dobre odnose, što je rukovodstvo tih PBK pozdravilo, čak aktivno podsticalo.¹⁶ Ovakva vrsta odnosa doprinela je opštoj pozitivnoj klimi širom zajednice i kod korisnika njihovih usluga.¹⁷ Međutim, uprkos tome što su neke PBK više puta pokušavale da institucionalizuju ovu saradnju, nikada nije sklopljen nikakav formalni sporazum.

Iako je teško naći čvrste dokaze za ovu pozitivnu promenu lokalne bezbednosti, razgovori obavljani za potrebe ove studije to ipak (neformalno) potvrđuju, a sličan trend se takođe može registrovati u drugim gradovima srodne veličine. Skoro 45% delikata prijavljenih u Vačaru 2005. godine bili su imovinski delikti. Ovaj broj je opao tokom poslednje decenije i trenutno su imovinski delikti nešto ispod 25% ukupno prijavljenih a još ih je manje na štetu privrednih subjekata.¹⁸

Mogućnostu i izazovi bolje efikasnosti PBK

Trenuto oko 425 firmi posluju na području Vačara, a većina velikih i srednjih preduzeća nalaze se duž nacionalnog puta u selima Vačar i Pruš.¹⁹ U ovoj oblasti posluje oko deset velikih preduzeća. Preko dana broj ljudi na tom području skoro dva puta premašuje broj stanovnika (sa 10.000 na 20.000), pri čemu u oblasti Vačara deluje 13 PBK.²⁰

14 PBK03, razgovor sa autorom, 19. novembar 2015.

15 POL02, razgovor sa autorom, 20. januar 2016; BUS01 and BUS02 20, razgovor sa autorom, januar 2016; POP01, razgovor sa autorom, 11. januar 2016; POP02, razgovor sa autorom, 20. januar 2016.

16 PBK01, razgovor sa autorom, 12. novembar 2015.

17 PBK02, razgovor sa autorom, 22. novembar 2015.

18 POL01, POL02, POL03, razgovor sa autorom, 20. januar 2016.

19 POL01, POL02, POL03, razgovor sa autorom, 20. januar 2016.

20 PBK01, 15. novembar 2015. i POL01, razgovor sa autorom, 20. januar 2016.

Danas je stopa kriminaliteta na ovom području relativno niska. Od 2012. do 2016. prijavljeno je skoro 100 (krivičnih) dela.²¹ U okviru tog broja, krivična dela protiv privrednih subjekata uglavnom se odnose na lične probleme privrednika o kojima je reč i izolovane incidente. Na primer, krivična dela nastala zbog sumnjive prošlosti i neraščišćenih računa privrednika, konkurencije, provala ili krađa robe iz radnji, magacina ili fabrika.²² Kao rezultat niske stope kriminaliteta u Vačaru, manja je potreba da profesionalno privatno obezbeđenje štiti firme od krađe i vandalizma. Umesto toga, preduzeća su prešla na honorarno angažovanje policajaca.

To je uticalo na pad kvaliteta usluga koje pružaju PBK. Na primer, PBK nisu više u stanju da svoj rad koordiniraju u dovoljnoj meri delotvorno da bi bile efikasnije. Iako su se razvile neformalne metode razmene informacija, kako je prethodno navedeno, PBK sada jedni druge smatraju pre konkurencijom nego partnerima. To ih onemogućava da harmonizuju svoj doprinos bezbednosti područja.²³ Poboljšana saradnja mogla bi da obuhvata pružanje uzajamne pomoći i zajedničko raspoređivanje dežurnih patrola tako da se smanje troškovi rada. Trenutno, više PBK patrolira istim područjem u isto vreme. Zbog toga je predloženo da PBK međusobno podele područja patroliranja kako bi se brže reagovalo u slučaju krađe i izbegla mogućnost da neka PBK ignoriše poziv za intervencijom u firmi koju obezbeđuje neka druga PBK.

Mesna policija i PBK nisu formalno postali partneri ali jesu izgradili delotvoran funkcionalni odnos. Nekoliko predstavnika policije i PBK založili su se za bolju saradnju, kako između samih PBK tako i između PBK i lokalne policije, na primer podelom reona i ulica za patroliranje kako bi se smanjili troškovi i poboljšala efikasnost reagovanja.²⁴

Takvim planom bi se detaljno precizirale rute patroliranja svih PBK koji bi bio dostavljen policiji. Onda bi policija bila u mogućnosti da brže reaguje na pozive od PBK. Time bi rad PBK postao efikasniji i delotvorniji a to bi doprinelo smanjivanju kriminaliteta. Bilo je nekoliko pokušaja da se napravi takav plan, ali su svi propali, prvenstveno zato što vlasnici PBK nisu mogli međusobno da se dogovore.²⁵

21 POL01, POL02, POL03, razgovor sa autorom, 20. januar .

22 POL01, POL02, POL03, razgovor sa autorom, 20. januar 2016; BUS01, razgovor sa autorom, 15. januar 2016. i BUS02, razgovor sa autorom, 20. januar 2016.

23 PBK01, razgovor sa autorom, 12. novembar 2015; PBK02, razgovor sa autorom, 22. novembar 2015.

24 Kako su naveli POL01, POL02, POL03, razgovor sa autorom, 20. januar i 2016. i PBK01, razgovor sa autorom, 12. novembar 2015.

25 POL01, POL03, razgovor sa autorom, 20. januar 2016; PBK01, razgovor sa autorom, 12. novembar 2016; PBK03, razgovor sa autorom, 19. novembar 2015.

Okvir 2. Primer neformalne saradnje između PBK

Bilo je slučajeva da su zaposleni pojedinci morali da privremeno napuste svoje čuvarsko mesto, zbog na primer zdravstvenih razloga ili hitnih porodičnih razloga, i da ih zamenjuju radnici drugih PBK sve dok PBK koja im je poslodavac ne nađe zamenu za to njihovo mesto.

Ugled PBK je takođe okrnjen tokom protekle dve godine. Čuveni su slučajevi krađa od strane radnika PBK i sporog reagovanja privatnog obezbeđenja.²⁶ Na području Vačara, klijenti su se takođe žalili i na loš rad i nepouzdanost zaposlenih u PBK. Ukazali su na to da je kvalitet usluga nizak jer su radnici PBK nedovoljno obučeni, bahati i nezainteresovani. Cena po čuvaru je 50.000 leka mesečno, pri čemu sami čuvari ne primaju plate veće od 20.000 leka mesečno. Privrednici smatraju da su ovako visoke cene neopravdane, jer PBK slabo plaćaju svoje radnike te ne žele da nadoknade imovinske štete nastale usled neadekvatne zaštite svojih klijenata.²⁷

Uzimajući u obzir prethodno rečeno, kao i činjenicu da zajednica u opštini Vačar nije više suočena sa bitnijim bezbednosnim problemima, privatne firme sada zamenjuju obezbeđenje iz PBK svojim unutrašnjim obezbeđenjem, čime utiču na rast "sivog" tržišta u ovom regionu. Interno obezbeđenje najčešće čine pojedinci „od poverenja“, kao što su prijatelji ili članovi porodice vlasnika. Plata im je slična onoj koju daju PBK ali je kvalitet usluga veoma različit.²⁸

Povećanje ovog "sivog" tržišta i zapošljavanje unutrašnjeg obezbeđenja direktno su uticali na broj PBK angažovanih u ovom regionu. Mnoge od PBK sa kojima smo razgovarali navele su da se broj njihovih korisnika u području Vačara smanjio za oko trećinu od 2014.²⁹ Takvo smanjenje je značajno za lokalni sektor privatne bezbednosti i čini se verovatnim da će ovaj sektor imati poteškoća u skoroj budućnosti ukoliko ne bude više u mogućnosti da pruža usluge u istom ili većem obimu u regionu Vačara.

26 Suela Gera, "Ja si u grabit Union Bank, autoretmoren 4 thashe me para" /Ovako se pljačka Union Bank, pljačkaši su odneli 4 vreće novca/, ORA News, 14. februar, 2014, <http://www.oranews.tv/vendi/publikohet-videoja-e-grabitjes-se-banke-grabitesit-morren-dy-thase-me-para/>; D.B., "GrabitetbankanëDurrës, njënëprangadhenjënëkërkim" /Pljačka banke u Draču, jedan od pljačkaša je uhapšen a za ostalima je raspisana poternica/, *GazetaShekulli*, 9. maj 2015. <http://www.shekulli.com.al/p.php?id=282805>.

Andi Ćosja, "Filiali i nje banke grabitet me arme tek rruga e Kavajes" /Tirana-Filijala banke opljačkana uz upotrebu pištolja na ulici u Kavaji/, ORA News, 20. maj 2015, <http://www.oranews.tv/vendi/filiali-i-nje-banke-grabitet-me-arme-te-rruga-e-kavajes>.

Lediona Braho, "Neranxi grabitet me arme" /Nerandzi ukraden pištolj/, *Gazeta Shekulli*, 17. februar 2015, pristupljeno 20. 12. 2016, <http://www.shekulli.com.al/p.php?id=218447>.

"Grabitje me arme ne aksin Tirane-Durres" /Oružana pljačka na pravcu Tirana-Drač/, ABC News, 27. april 2015, pristupljeno 20. 12. 2016, <http://www.abcnews.al/lajme/aktualitet/2/55471>

27 BUS01, razgovor sa autorom, 15. januar 2016; BUS02,POL01-POL03, razgovor sa autorom, 20. januar 2016.

28 BUS01, razgovor sa autorom, 15. januar 2016, BUS02, razgovor sa autorom, 20. januar 2016; BUS03 9, razgovor sa autorom, februar 2016; PBK02, razgovor sa autorom, 20. januar 2015.

29 10 tehničkih direktora PBK, telefonski razgovori sa autorom, 22-24. januar 2016.

Isto tako, privatno tržište bezbednosti se nije u dovoljnoj meri diverzifikovalo.³⁰ Postoji mali broj PBK koje dominiraju tržištem i nisu motivisane da investiraju s obzirom na to da im je konkurencija ionako zanemarljiva. Pošto imaju monopol na tržištu, u mogućnosti su da pružaju usluge obezbeđenja po niskim cenama i da diktiraju niske cene na tržištu. Snaga velikih PBK održava se putem prakse javnih nabavki,³¹ dok su druge kompanije male i nemaju dovoljna budžetska sredstva da ulažu i proširuju svoje usluge. Zbog svog dominantnog položaja, velike PBK ne preduzimaju nikakve korake da promene profesionalnu praksu, a manje PBK nisu dovoljno jake da bi mogle da utiču na promenu situacije. Zato se mnoge male kompanije suočavaju sa problemom opstanka na tržištu. Kako bi ostale konkurentne i opstale na tržištu one umanjuju cenu koštanja svojih usluga pružanjem slabijeg kvaliteta.

Međutim, u poslednje vreme primetan je trend ponovnog rasta potreba za privatnom zaštitom. Broj policajaca raspoređenih u ovoj sredini smanjen je od 2005. godine na jednog komandira i dva policajca koji noću patroliraju ovim krajem.³² Zbog niže stope kriminaliteta, policajci su preraspoređeni u obližnji region sa višim stopama kriminala i izraženijim bezbednosnim problemima.

Ovako smanjena raspoloživost policije značila je da je privatnim firmama potrebna dodatna zaštita, a nju (kako je prethodno rečeno) ne pružaju PBK već interno obezbeđenje.

Zaključak

Privatna bezbednost odigrala je važnu ulogu u unapređenju bezbednosti u Albaniji, posebno u periodima kada su stope kriminala bile visoke a policijske snage nedovoljne za zaštitu lokalnih zajednica.

Uprkos njihovoj sve izraženijoj ulozi pružalaca bezbednosnih usluga, PBK su ipak još uvek male i nerazvijene. Tržište je u osnovi poremećeno dominantnim položajem malog broja PBK ostvarenim putem korupcijskih veza i neefikasnim postupcima javnih nabavki. Pored toga, klijenti PBK navode da su im cene visoke a kvalitet usluga slab, da sporo reaguju u incidentnim slučajevima te da su i PBK i radnici obezbeđenja prilično nepouzđani.

Ova zapažanja i nedavni incidenti o kojima su izveštavala sredstva javnog informisanja u vezi sa nesposobnošću PBK da pruže bezbednosne usluge, podstakli su privatne firme da organizuje unutrašnje obezbeđenje a da PBK koristi samo za video nadzor i neposredne intervencije. Ovaj trend je poslednjih godina doveo do znatnog povećanja neformalnog sivog tržišta bezbednosti, do te mere da ono sada istiskuje PBK sa tržišta bezbednosnih usluga.

Nakon razmatranja prethodno opisanih trendova u regionu Vačara, očigledno je da su PBK nastale kao odgovor na bezbednosne potrebe u selima sa rastućom stopom kriminaliteta. Prisustvo PBK, njihova mogućnost korišćenja sile i oružja da intervišu prilikom incidenata i rezultirajuće

30 Videti Deo 3, Javne nabavke 2015. u Tirani.

31 Isto.

32 POL01,POL02,POL03, razgovor sa autorom, 20. januar 2016.

opadanje stope kriminaliteta povećali su poverenje u PBK među lokalnom zajednicom. Ova studija slučaja takođe ukazuje na poboljšani privredni razvoj i kvalitet života stanovnika Vačara. Pa ipak, nekoliko strukturnih problema onemogućilo je da PBK pružaju efikasnu i delotvornu zaštitu svojim klijentima. Na primer, neprofesionalnost zaposlenih uticala je na to da privatne firme sada češće angažuju sopstveno, interno obezbeđenje što je dovelo do širenja sivog tržišta privatne bezbednosti. Veliki je problem i kordinacija rada među brojnim PBK i sa policijom. Povećanje saradnje bi moglo da dovede do poboljšanja kvaliteta usluga koje PBK pružaju svojim klijentima.

Šifre izvora

Zanimanje ispitanika	Šifra
Inspektor policije, Policijska uprava Tirana	POL-01
Glavni inspektor, Policijska uprava Tirana	POL-02
Inspektor policije, Policijska uprava Tirana	POL-03
Tehnički direktor PBK1	PBK-01
Tehnički direktor PBK2	PBK-02
Tehnički direktor PBK3	PBK-03
Tehnički direktor PBK4	PBK-04
Poslovni rukovodilac	BUS-01
Poslovni rukovodilac	BUS-02
Poslovni rukovodilac	BUS-03
Meštalin	POP-01
Meštalin	POP-02

Bibliografija

Publikacije

Arjan Dirmiši i Gentiola Madi, „Albanija“ u A Force for Good? Mapping the Private Security Landscape in Southeast Europe, ur. Franciska Klopfer, Neleke Van Amstel. (Beograd/Ženeva: DCAF, 2015).

Pravni dokumenti

Zakon 75/2014 „o privatnim službama za fizičko obezbeđenje“

Novinski članci

Andi Ćosja, „Filijali i nje banke grabitet me arme tek rruga e Kavajes“ [Tirana-Filijala banke opljačkana uz upotrebu pištolja na ulici u Kavaji], ORA News, 20. maj 2015, <http://www.oranews.tv/vendi/filijali-i-nje-banke-grabitet-me-arme-te-rruga-e-kavajes>.

D.B., „Grabitet banka në Durrës, një në pranga dhe një në kërkim“ [Pljačka banke u Draču, jedan od

pljačkaša je uhapšen a za ostalima je raspisana poternica], *GazetaShekulli*, 9. maj 2015.

<http://www.shekulli.com.al/p.php?id=282805>.

„Grabitje me arme ne aksin Tirane-Durres“ [Oružana pljačka na pravcu Tirana-Drač], ABC News, 27.

april 2015, pristupljeno 20. 12. 2016, <http://www.abcnews.al/lajme/aktualitet/2/55471>

Lediona Braho, „Neranxi grabitet me arme“ [Nerandzi ukraden pištolj], *Gazeta Shekulli*, 17.

februar 2015, pristupljeno 20. 12. 2016, <http://www.shekulli.com.al/p.php?id=218447>.

Suela Gera, „Ja si u grabit Union Bank, autoret moren 4 thashe me para“ [Ovako se pljačka

Union Bank, pljačkaši su odneli 4 vreće novca], ORA News, 14. februar, 2014,

<http://www.oranews.tv/vendi/publikohet-videoja-e-grabitjes-se-banke-grabitesit-morren-dy-haseme-para/>

Internet stranice

INSTAT GIS, pristupljeno 5. Februara 2016, <http://instatgis.gov.al/#!/l/prefectures/population/prefpop1>

Izveštaji

INSTAT. Izveštaj o stanovništvu i stanovanju, 2011, Tirana: Adel Print, 2013, http://www.instat.gov.al/media/195838/11__tirane.pdf. 84

United States Agency for International Development (USAID), *Country Profile: Property Rights and Resource Governance* [Profil zemlje: Svojinska prava i upravljanje resursima], pristupljeno 15. februara 2016. http://www.usaidlandtenure.net/sites/default/files/country-profiles/full-reports/USAID_Land_Tenure_Albania_Profile_0.pdf

Privatno obezbeđenje pristiže u pomoć: uloga PBK u osiromašenim, opustelim i zabačenim selima u Bugarskoj – Slučaj oblasti Vidin

Rozica Džekova i Anton Kožuharov

Uvod

Problemi visokog nivoa registrovanih krivičnih dela, kao što su provale i pljačkanje kuća, po selima i zabačenim retko naseljenim područjima Bugarske, u poslednjih godina postali su veoma politički aktuelni nakon učestalog medijskog izveštavanja o njima. Reportaže medija o siromašnim starim ljudima koji su pretrpeli gubitak imovine ili fizičke napade prilikom provala izazvale su veliko negodovanje javnosti u tim krajevima i širom zemlje. Ovde se pokazalo koliko je uloga medija važna u ukazivanju na probleme na koje javnost gotovo i da ne obraća pažnju. Sve gori socio-ekonomski uslovi u nekim regionima Bugarske, dodatno pogoršavaju problem klasičnog kriminala u ruralnim područjima Bugarske. Kontinuirana depopulacija, visoke stope nezaposlenosti, manjak policijaca kao i socijalna i ekonomska marginalizacija određenih etničkih grupa glavni su faktori koji utiču na održavanje visoke stope klasičnog kriminala u seoskim sredinama.³³

Porast klasičnog kriminala u seoskim područjima, uz pomno medijsko izveštavanje širom zemlje podstaklo je javnost da negoduje i traži od državnih institucija da preduzmu mere za otklanjanje ovog problema. Tako je krajem 2013. godine Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) potpisalo memorandum o razumevanju sa Udruženjem bugarskih opština sa ciljem podizanja stepena saradnje i delotvornosti u borbi protiv klasičnog kriminala u ruralnim područjima. MUP je početkom 2014. najavio i raspoređivanje žandarmerijskih patrola u oblasti najteže pogođene kriminalom.³⁴ Nakon početnog raspoređivanja i odgovarajućih vidljivih pozitivnih efekata u odabranim oblastima, mnoge druge opštine su se obratile MUP-u tražeći da se žandarmerija angažuje i na teritorijama njihovih opština.³⁵ Javnost je podržala ovu novu meru, iako su neki isprva bili skeptični u pogledu njenih dugoročnih efekata i održivosti jer je ona primenjena na ad hoc način, čini se kao više politička reakcija na medijsko izveštavanje o prebijanju starijih ljudi prilikom provale.³⁶ Početak krize sa izbeglicama i veliki imigracioni pritisci preopteretili su resurse MUP, a u avgustu 2015. određene žandarmerijske snage upućene su kao pomoć za čuvanje nacionalne granice

33 Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP). *Rezultati operativnog sprovođenja programa MUP*. (Sofija: Ministarstvo unutrašnjih poslova, 2013.) www.mvr.bg

34 "Jandarmeriyashtepaziselata" /Žandarmerija će čuvati sela/, BNR Radio Plovdiv, 10. februar 2014, pristupljeno 1. februara 2016, <http://bnr.bg/plovdiv/post/100390602/jandarmeriya-shte-pazi-selata>

35 "Kmetoveotpernishkopiskahazhandarmeriya v selata" /Načelnici iz regiona Pernik zahtevaju žandarmeriju po selima/, News.bg, 5. mart 2014, pristupljeno 1. februara 2016, <http://news.bg/regions/kmetove-ot-pernishko-poiskaha-zhandarmeriya-v-selata.html>

36 Samuel Dimitrov, "Sled tvreportazhipremierutpratipolitsiya v selata" /Nakon TV emisije premijer šalje policiju u sela/, *Sega*, 13. januar 2016, pristupljeno 13. januara 2016, <http://www.segabg.com/article.php?id=786486>

sa Turskom.³⁷ U međuvremenu, međutim, Ministarstvo rada i socijalne zaštite najavilo je jednu meru zapošljavanja, u Nacionalnom Programu "Bezbednost",³⁸ koja je imala za cilj da zaposli oko 5.000 ljudi kao čuvare u ruralnim oblastima na period od 8 meseci. Privatni sektor bezbednosti se energično usprotivio ovoj meri kao neefikasnoj, nekorektnoj i potencijalno u suprotnosti sa Zakonom o privatnom obezbeđenju.³⁹ Glavna udruženja PBK izrazila su zabrinutost prvenstveno zbog odsustva jasno propisane kontrole i nadzora čuvara zaposlenih na osnovu ove mere kao i zbog toga što oni nisu prošli profesionalnu obuku za čuvare. Ova mera već je isprobana ranije, posebno u regionu Vidina kada je 2004. godine angažovano 400 nezaposlenih lica da čuvaju poljoprivredne površine.⁴⁰ Neme, međutim, zvaničnih podataka o rezultatima i uspešnosti ove mere.

Podaci i metodologija

Za potrebe ove studije slučaja obavljeno je osam polu-strukturisanih intervjua sa različitim akterima (videti spisak intervjuisanih na kraju ove studije). Takođe su obavljene posete regiona Vidin kako bi se obavili razgovori i ostvario neposredan uvid u situaciju na terenu. Odabrana je mešovita grupa ispitanika kako bi se problematika što preciznije i sveobuhvatnije istražila. Nisu, međutim, obavljani svi predviđeni intervjui jer do nekih ispitanika nije bilo moguće doći, uključujući tu i predstavnike iz SOVA-7. Treba, takođe, napomenuti da nije razgovarano ni sa jednim predstavnikom romske zajednice.⁴¹

Analizu ove problematike počeli smo analizom izveštavanja sredstava javnog informisanja. Uz upotrebu kombinacije ključnih reči "selo (sela)", "čuvari", "privatne bezbednosne kompanije" i "kriminal", izvršena su opšta pretraživanja na pretraživaču Google na bugarskom jeziku. Sredstva javnog informisanja su pregledana uvidom u 21 članak na on-line bugarskim medijskim kanalima. Mora se konstatovati da mediji u Bugarskoj odavno izveštavaju o romskoj populaciji na diskriminatorni način.⁴² U većini pregledanih članaka kriminalitet Roma je identifikovan kao glavni razlog porasta klasičnih krivičnih dela kao što su krađe i provale u ruralnim područjima. Stoga su informacije date u analiziranim medijskim člancima obrađivane oprezno, naročito u pogledu navoda o etničkoj pripadnosti počinitelaca i prestupnika prvenstveno zaslužnih za povećanje broja krivičnih

37 "MVR prashtajandarmeriia na granicata s tuciiia" /MUP šalje žandarmeriju na tursku granicu/, *Dnevnik Online*, 27. avgust 2015, pristupljeno 1. februara 2016, http://www.dnevnik.bg/bulgaria/2015/08/27/2598612_mvr_prashta_jandarmeriia_na_granicata_s_turciiia/

38 "Startiraprograma "Sigurnost": 5000 bezrobotnishtepazyatselata 8 mestesa" /Program "Bezbednost" počinje: 5.000 nezaposlenih štitiće sela tokom 8 meseci/, *Trud*, 24. april 2014, pristupljeno 1. februara 2016, <http://www.trud.bg/Article.asp?ArticleId=4050243>

39 "Pozitsiya na nafotsotnosnonatsionalnaprogramasigurnost" /Stav NAFOTS-a u vezi sa nacionalnim programom "Bezbednost"/, *Security.bg*, 29. april 2014, pristupljeno 25. januara 2016, <http://www.security.bg/novini/bulgaria/pozitsiya-na-nafots-otnosno-natsionalna-programa-sigurnost>

40 "Naznachavat 400 bezrobotni za okhraniteli na selskostopanskataproduksiyavuvVidinsko" /400 nezaposlenih lica angažovano da čuvaju poljoprivredne proizvode u regionu Vidina/, *Agro.bg*, 14.april 2004, pristupljeno 1. februara 2016, <http://agro.bg/news/article795.html>

41 Intervjui su obavljani u gradu Vidinu i sellima Novoselci i Vrav.

42 Videti James Denton, *Political participation of the Roma in Bulgaria*. /Politička participacija Roma u Bugarskoj/ (Vašington: Nacionalni institut za demokratiju, 2003); i Ilona Tomova: *Roma in the Media /Romi u sredstvima javnog informisanja/*.(Sofija: Udruženje Integro, 2014).

dela i prekršaja u ruralnim područjima. Ipak, terenske posete su u velikoj meri potkrepile navode u sredstvima javnog informisanja da je javna slika o povećanom obimu kriminalnih aktivnosti Roma podstakao angažovanje PBK u cilju obezbeđenja privatnih i javnih objekata.

Kontekst

Preopterećenost resursa na nacionalnom nivou i neodrživost politike javne bezbednost u ruralnim područjima iziskivali su efikasniji i delotvorniji način rešavanja bezbednosnih problema u zabačenim područjima. Najčešći odgovor na krizu kriminaliteta u ruralnim područjima bio je angažovanje privatnih bezbednosnih kompanija (PBK) od strane meštana sela ili opštinske vlasti. To obično podrazumeva fizičko prisustvo i patroliranje PBK pored jednostavnih alarmnih sistema koji se često smatraju nedovoljnim bezbednosnim merama. Ove mere angažovanja PBK obično su preduzimate nakon naročito nasilnog talasa provala i pljački, kojom prilikom su meštani i fizički napadani. U mnogim, ako ne i u većini medijskih izveštaja o slučajevima provala i fizičkih napada u regionu Vidin, Romi su identifikovani kao glavni počinioci. Medijski izveštaji i saznanja iz razgovora koje smo obavili ukazuju na činjenicu da mnogi stanovnici Vidina smatraju PBK efikasnijim od policije u suzbijanju i prevenciji kriminala. Razlog za to je što privatno obezbeđenje brže reaguje na dojavni signal i često primenjuje grube metode postupanja sa osumnjičenima, koje inače policija neretko i pušta.⁴³ Krajnji korisnici imaju i dodatne koristi od angažovanja PBK, pošto PBK uz bezbednosne usluge između ostalog nude i socijalne usluge, uključujući prvu ili osnovnu medicinsku pomoć i isporuku ogrevnog drveta, lekova, i namirnica.⁴⁴ Konačno, kako su Romi najčešće osumnjičeni za pljačke i provale, PBK, kao u slučaju Sova-7 u regionu Vidina, zapošljavaju Rome za rad u patrolama jer su oni upoznati sa stanjem na terenu i dobro poznaju romsku zajednicu.⁴⁵ U Tabeli 1 dat je pregled angažovanosti PBK po mestima kao i usluge koje pružaju svojim klijentima.

43 ParvoletaTsvetkova, "Sela se otkazavatotpolitsiyata, naematchastnigardove" /Sela odustaju od policije, umesto nje angažuju PBK/, *Standard News*, 16. januar 2014, pristupljeno 1. februara 2016, http://www.standartnews.com/regionalni/sela_se_otkazvat_ot_politsiyata_naemat_chastni_gardove-221927.html; BG-VN1, BG-VN2, BG-VN4 razgovor sa autorima, Vidin.

44 "Chastniokhranitelishtepazyatstartisiteotapashi" /Privatni telohranitelji će štiti stare od kriminalaca/, *Blitz*, 14. april 2014, pristupljeno 1. februara 2016, <http://www.blitz.bg/article/37953>

45 BG-VN1, BG-VN2, BG-VN4, BG-PS1 razgovor sa autorima, Vidin.

Tabela 1. Mesta u kojima PBK pružaju svoje usluge.

Privatna bezbednosna kompanija	Mesto	Usluga
Arcus Security	Selo Malko Gradište (oblast Haskovo)	Patrole
Traffic SOT	51 selo u oblasti Stara Zagora	Patrole, prva pomoć, pomoć u domaćinstvu (donošenje ogreva, lekova, itd.)
Traffic SOT	Selo Dragomir (oblast Plovdiv)	Patrole, prva pomoć, pomoć u domaćinstvu (donošenje ogreva, lekova, itd.)
SOVA – 7	Sela Novoselci, Bela Rada, Slana Bara, Rupci, Akacievo, Vojnici, Vrav i druga (oblast Vidin)	Patrole, određena pomoć u domaćinstvu
Još neidentifikovana	Selo Ravnec (oblast Burgas)	Nepoznato
Još neidentifikovana	Nekoliko sela u oblasti Vraca	Nepoznato
Delta guard	Vurbica i četiri druga sela (oblast Pleven)	Patrole
Traffic SOT	Selo Kalojanovo (oblast Plovdiv)	Patrole, prva pomoć, pomoć u domaćinstvu (donošenje ogreva, lekova, itd.)
VG Security	Selo Malorad (oblast Vraca)	Patrole, prva pomoć, pomoć u domaćinstvu (donošenje ogreva, lekova, itd.)
Delta Guard	Poljoprivredno zemljište (oblast Pleven)	Patrole
Delta Guard	Više od 30 sela (oblast Veliko Trnovo i Pleven)	Patrole/alarmi
Arcus	Devene, Tri Kladenci (Vraca)	Patrole
Traffic SOT	Starosel	Patrole, prva pomoć, pomoć u domaćinstvu (donošenje ogreva, lekova, itd.)
Nepoznato	Dačin (oblast Veliko Trnovo)	Patrole, prva pomoć, pomoć u domaćinstvu (donošenje ogreva, lekova, itd.)
VG Security	Dolna Kremena (oblast Vraca)	Patrole

Analizom sredstava javnog informisanja otkrili smo da su PBK angažovane mnogo šire i dublje u određenim segmentima tržišta kao što su zabačena i opustela područja gde policijske snage nemaju dovoljno resursa za redovno patroliranje i dobro vreme reagovanja. Preliminarni rezultati ove analize ukazuju na to da na stotine sela angažuju privatne firme za obezbeđenje u cilju pružanja bezbednosnih usluga ali i drugih načešće socijalnih usluga koje se ugovaraju zajedno u paketu.

Sela u regionu Vidina među prvima su o kojima su mediji širom zemlje izveštavali zbog "inovativnog" pristupa suzbijanju kriminala angažovanjem privatne bezbednosti. Upravo je publicitet oko angažovanja firme Sova-7 u oblasti Vidina, posebno u slučaju mesta Novoselci, bio i glavni razlog što smo odabrali ovu studiju slučaja. Osim toga, severozapad Bugarske je jedan od regiona u Evropskoj uniji sa najnižim ekonomskim pokazateljima, uključujući, između ostalih, nezaposlenost, slabo obrazovanje i depopulaciju. Kao takav, predstavlja izazovnu bezbednosnu sredinu.

Od 1. juna 2015, 33 PBK dobilo je posebne dozvole da rade na teritoriji oblasti Vidin, a 28 kompanija imaju registrovana sedišta u gradu. Pored toga, 946 PBK imaju validnu nacionalnu licencu za pružanje bezbednosnih usluga, što znači da mogu da rade i na području Vidina.⁴⁶

Severozapad i Oblast Vidin u brojkama

Oblast Vidina karakteriše jedno od najslabijih tržišta rada u zemlji. Na njemu je stepen radne aktivnosti među najnižim,⁴⁷ i preko 1/3 njegovog stanovništva živi ispod regionalne granice siromaštva.⁴⁸ Pored toga zabrinjavaju i starenje stanovništva,⁴⁹ depopulacija⁵⁰ i nezaposlenost.⁵¹

Regionalne studije ustanovile su obrnutu korelaciju između ekonomskog razvoja određenih regiona i bezbednosti u njihovim društvenim sredinama. Što je neki region ekonomski razvijeniji utoliko se u njemu konstatuje više problema u pogledu funkcionisanja pravosuđa i broja evidentiranih delikata protiv imovine i lica.⁵² Region Vidina se izdvaja kao atipičan u ovoj korelaciji: to je jedan od najsiromašnijih regiona u Bugarskoj, ali ima jednu od najviših zabeleženih stopa imovinskih delikata na 10.000 stanovnika (videti sliku 2). Prema podacima MUP-a, region Vidina takođe

46 Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP), Nacionalni registar privatnih bezbednosnih kompanija (Ministarstvo unutrašnjih poslova, 2015.) www.mvr.bg.

47 Samo Silistra ima niži BDP po glavi stanovnika od Vidina, 5384 BGN, u poređenju sa nacionalnim prosekom od 10.958 BGN za 2012. Prosečna mesečna primanja u Vidinu su dva puta niža nego u glavnom gradu, Sofiji. Ovaj region je jedinstven i po kombinaciji najnepovoljnijih demografskih pokazatelja i jednog od najnerazvijenijih tržišta rada. Izvor: Desislava Nikolova, et al. *Regional Profiles: Indicators for Development 2015 /Regionalni profili: Indikatori razvoja 2015.* (Sofija: Institut za tržišnu privredu (IME), 2015). str. 6; 16; 19.

48 Ibid, 6.

49 U ovom regionu najnepovoljniji je odnos između lica starosti iznad 65 i lica starosti 15-64, i drugi najnepovoljniji odnos između lica starosti 65 godina i više i lica starosti između 0 and 14. Izvor: Ibid.

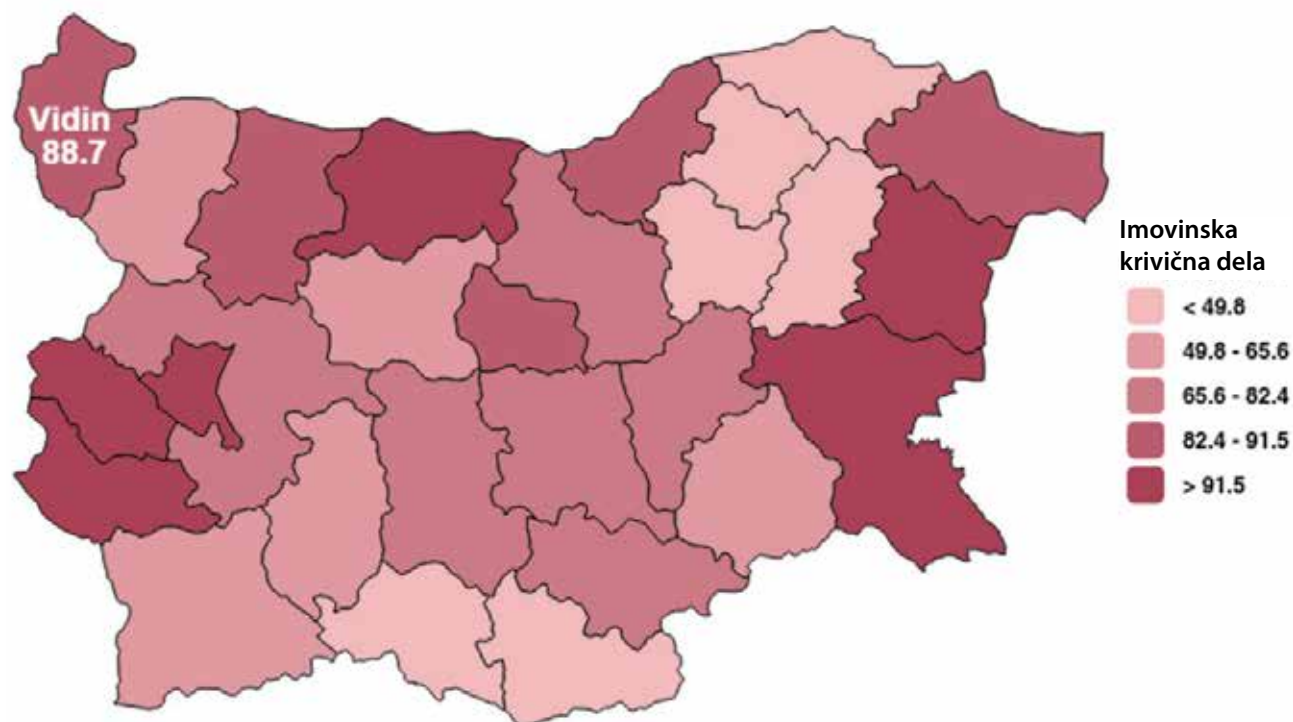
50 Ovaj region ima najniži koeficijent prirodnog priraštaja. Ima najniži koeficijent prirodnog priraštaja stanovništva pri -15.2 na 1000, u poređenju sa nacionalnim prosekom od -5.7 na 1000 za 2014. Izvor: Ibid.

51 Ovaj region ima drugu najvišu stopu nezaposlenosti, prema podacima iz 2014. stopa nezaposlenosti u regionu Vidina je preko 22%, u poređenju sa nacionalnim prosekom za 2014. od 11.4%. Izvor: Ibid.

52 Nikolova, et al. *Regional Profiles: Indicators for Development 2015.*

ima i najvišu stopu zabeleženog kriminaliteta na 100.000 stanovnika, dostigavši 1699,7 u prvoj polovini 2013,⁵³ a počinjeni delikti su ulavnom krađe.

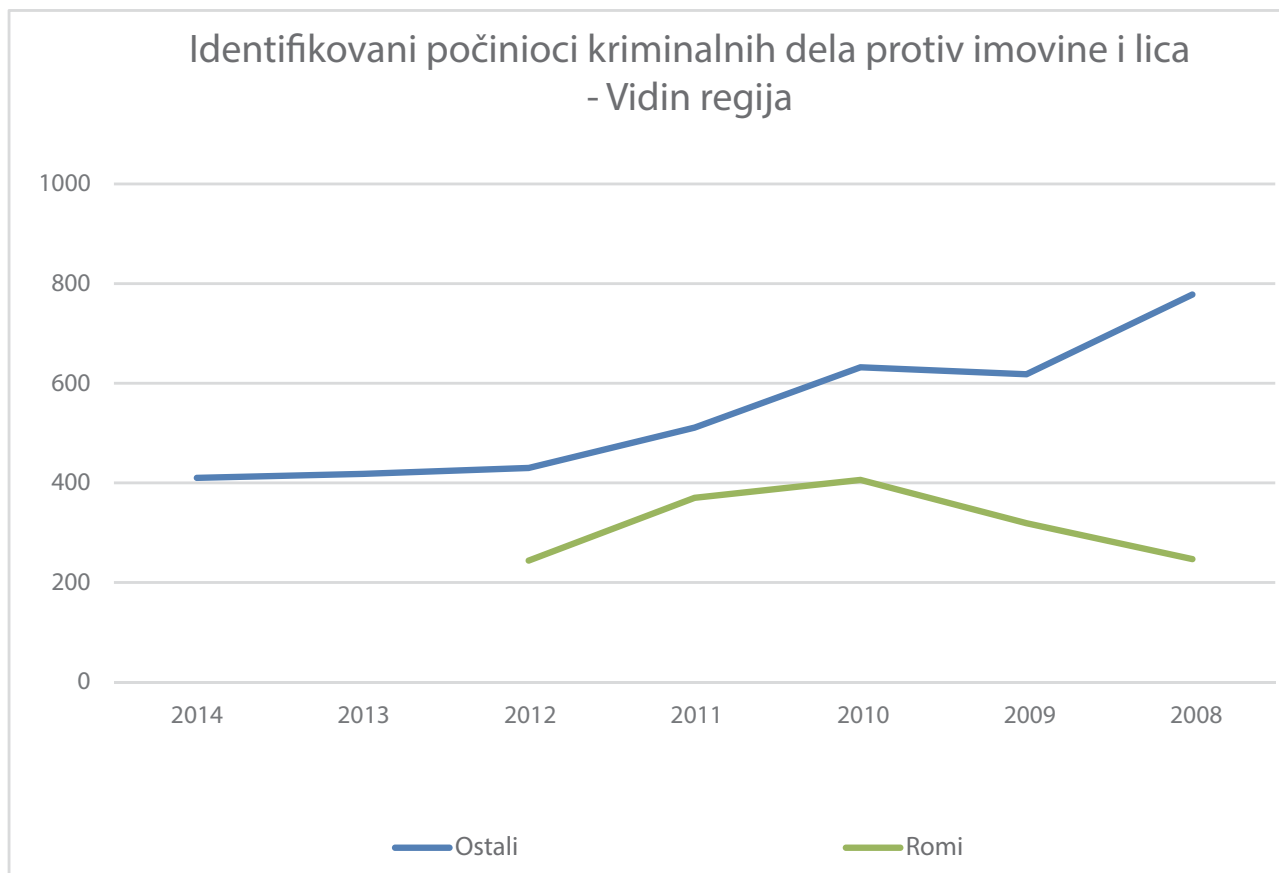
Registrovana imovinska krivična dela na 1000 stanovnika, u 2014.



Statistički podaci pokazuju da su počionici nesrazmerno velikog broja krivičnih dela pripadnici romske zajednice u regionu.

53 Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP). Izveštaj o aktivnostima ministarstva za 2012. (Sofija: Ministarstvo unutrašnjih poslova, 2013).

54 Izvor: Ministarstvo unutrašnjih poslova.

Slika 2. Identifikovani počinioci krivičnih dela u oblasti Vidin⁵⁵

Identifikovani počinioci delikata protiv imovine i lica – region Vidina

Istraživanje je pokazalo da je romska zajednica u Bugarskoj ugrožena dugoročnom nezaposlenošću, trajnom socijalnom i ekonomskom marginalizacijom i generalno neizvesnom egzistencijom, što sve mogu da budu uzroci njihovog navodnog učešća u kriminalu.⁵⁶ U severozapadnom regionu, koji obuhvata oblast Vidin, populacija Roma je znatno mlađa od ostalih populacionih grupa. Istovremeno, stope pismenosti među mladim Romima se smanjuju i mnogi mladi Romi su nezaposleni⁵⁷ i neobrazovani, sa malim izgledima za integraciju ili poboljšanje njihovog socijalnog i ekonomskog položaja.⁵⁸

55 Ibid.

56 Nezaposlenost je jedan od osnovnih faktora koji podstiču klasični kriminal među Romima. Ima mišljenja da dugoročna nezaposlenost, trajna socijalna i ekonomska marginalizacija i stalna neizvesnost egzistencije Roma doprinose dugoročnim psihološkim oštećenjima i nedostatku mehanizama za savladavanje teškoća u romskim zajednicama, što zauzvrat rađa ljutnju, bes i sklonost ka agresiji i nasilju. To se manifestuje rastućim nasiljem, asocijalnim ponašanjem i nepoštovanjem normi i pravila društva. Neka istraživanja su pokazala da su, iako čine samo 5% ukupnog stanovništva Bugarske, Romi odgovorni za 31% klasičnih krivičnih dela. Izvor: Simeonova, Korudjjeva, i Petrova. Romi u Bugarskoj, 16.

57 Prema popisu 2011, samo 19.3% svih Roma starosti preko 15 godina u regionu Severozapad je zaposleno.

58 Ministarstvo rada i socijalne zaštite (MRSZ). Ažurirana nacionalna strategija demografskog razvoja stanovništva Bugarske (2012-2030). Sofija: Ministarstvo rada i socijalne zaštite 2011), 32.

Suočeni sa takvim stepenom kriminala, mnogi građani opredeljuju se za usluge privatnih bezbednosnih kompanija koje obećavaju onu zaštitu i podršku koje građanima policija po njihovom mišljenju ne pruža.

Patroliranje PBK po selima - prikaz modela

Standardne usluge koje PBK pružaju u regionu Vidina su aktivno patroliranje i obezbeđenje. Služba patroliranja nudi bezbednost celom selu, čak iako se svi meštani nisu pretplatili na tu uslugu. Rute patroliranja obuhvataju pojedinačne kuće za mesečnu pretplatu od 10 leva. Ovaj model ponudila je lokalna firma za obezbeđenje „Sova-7”.⁵⁹ Iza ovog poslovnog modela stoji izvršna direktorka firme Sova-7, Ivanka Kamenova-Vanja, kao i bivši gradonačelnik mesta Novoselci, Pantelej Pančev (na toj funkciji 2011-2015).⁶⁰ Dve druge PBK - „Alfa Štit“ i „Mars“, takođe su ponudile isti model patroliranja po selima. Te kompanije su, međutim, odustale od ovog posla jer im se nije činio ekonomski isplativim – učinkovito patroliranje podrazumeva da patrole budu stalno raspoložive u nekoliko smena, što ima ekonomskog smisla samo ako se premaši određena kvota prijavljenih pretplatnika ove usluge. Intervjuisani ukazuju da je Sova-7 bila veoma aktivna u reklamiranju svojih usluga, te je čak uključila i lokalne čelnike u cilju obezbeđenja publiku za svoje terenske i promotivne aktivnosti po selima. U tom cilju korišćena su posela, forumi, prezentacije i deljenje promotivnih materijala.⁶¹ U većini sela, firma Sova-7 nije imala svoje kancelarije, već su za svrhe ugovaranja poslova i prikupljanja pretplata koristili kancelarije opštine i gradonačelnika. Ove činjenice ukazuju na to koliko je bila značajna saradnja između SOVA 7 i lokalnih organa vlasti za uspešnost ovog modela. Kako su ova područja siromašna i opustela, socijalna, finansijska i ekonomska infrastruktura je takođe osiromašena. Mesni rukovodioci (kao što su gradonačelnici / seoske starešine) su stoga nezaobilazni posrednici između biznisa i politike u tom području. Zato se i poslovne inicijative oslanjaju na podršku lokalnih političara i lokalne infrastrukture. Nismo, međutim, uspeli da saznamo da li su ova (poslovna) rešenja zasnovana na pisanim ili zakonskim sporazumima, slično sporazumima o privatnom i javnom partnerstvu kojima se jasno precizira doprinos i troškovi svakog od partnera.

Većina izvora navodi da je nakon početne kampanje⁶² i zabeleženog ogromnog interesovanja stanovništva za pretplatu na usluge PBK došlo do znatnog smanjenja prijave novih klijenata. Do povećanja je došlo najverovatnije nakon vidnog porasta imovinskih delikata na ovom području 2009-2010. i 2012-2013. (videti Sliku 2). Moguće objašnjenje za pad interesovanja se može naći u činjenici da je SOVA 7 nakon početnog porasta broja novo prijavljenih klijenata i vidnog

59 Prema BG-VN2 i BG-PS1 kompanija je počela sa radom 1992. kao obezbeđenje ambara duž granice sa Srbijom, koje su šverceri koristili da sakriju i skladište svoje motorcikle. Šverceri bi odgurali motorcikle preko granice sa Srbijom i prodali sadržinu rezervoara. Ovu radnju bi ponovili više puta dnevno a na kraju dana bi stavili motorcikle u obližnje ambare koje je čuvala Sova-7.

60 BG-VN1, BG-VN2, BG-NV1 razgovor sa autorima, Vidin i Novoselci.

61 BG-VN2, BG-PS1, BG-NV1, BG-NV2 razgovor sa autorima, Vidin i Novoselci.

62 Izvori navode da je povećani medijski publicitet za firmu Sova-7 obezbedila njihova direktorka Kamenova u vidu promotivne mere, BG-VN2 razgovor sa autorima, Vidin.

opadanja broja krađa i provala, smanjila učestalost patroliranja čime je razočarala pojedine meštane u kvalitet svojih usluga.⁶³ Istovremeno, pad aktivnosti PBK pružio je priliku kriminalcima da obnove svoje aktivnosti.

Glavna obeležja modela

Utisci o delotvornosti i krajnjim rezultatima prethodno opisanih aktivnosti PBK su mešoviti. S jedne strane, smanjen je kriminal po selima, ali s druge strane postoji zabrinutost u pogledu održivosti i dugoročne efikasnosti ovog modela. Problem je, takođe, i u kojoj meri PBK poštuju odnosno krše ljudska prava osumnjičenih za krivična dela.

Prema policiji, predstavnicima PBK i meštanima, neki od najvažnijih elemenata modela su:

- 1. Naknada žrtvama.** Visina štete (provale, krađe) često je mala u nominalnom iznosu (domaća životinja, alat za domaćinstvo, stari televizor/radio i po pravilu su u velikoj oskudici. Zbog toga su se u mnogim slučajevima dešavalo da PBK zamene ukraden predmet ukoliko on nije nađen. Ovo je jedna neformalna politika koju mnoge PBK sprovode na ovim područjima. Na primer, tokom intervjuja, BG-NV1 je opisao da je bio žrtva krađe tokom koje mu je ukraden akumulator iz vozila. Radnici PBK su uspeli da mu nabave drugi akumulator o trošku kompanije jer nisu uspeli da nađu onaj koji je bio ukraden. Slično ovome, jednom seoskom starešini ukradene su kokoške, a nabavljene su mu druge o trošku firme Sova-7, jer ukradene nisu nađene. Ukradene stvari je teško pronaći jer se odmah prodaju ili utroše.⁶⁴
- 2. Vidno prisustvo bezbednosnih mera.** Prisustvo čuvara i njihovih vozila koji patroliraju ima moćno preventivno dejstvo. Nakon prvog raspoređivanja patrola, kriminalci su po pravilu zaobilazili selo.
- 3. Zapošljavanje romske manjine.** Sova-7 je formirala mešovite patrole, koje su uključivale i pripadnike Roma upoznate sa kriminalom u lokalnoj sredini i mogućim pripadnicima kriminalnih grupa.⁶⁵ To u velikoj meri povećava mogućnost nalaženja ukradene robe i pronalaženje osumnjičenih. Time se takođe pospešuje dijalog i komunikacija sa romskim zajednicama, s obzirom na to da pripadnici obezbeđenja romske pripadnosti mogu da omoguće pristup lokalnim vođama romske zajednice.⁶⁶ Izražena je, međutim, zabrinutost da pripadnici PBK romske nacionalnosti ne utiču uvek pozitivno na svoju zajednicu (videti dalji tekst).

Iako je ovaj bezbednosni model uglavnom hvaljen, bilo je i onih koji su izrazili svoju zabrinutost. Čini se da je glavni pokretač i razlog uspeha firme Sova-7 njihova direktorka, Ivanka Kamenova. Nju opisuju kao osobu sa inicijativom i jakom energijom koja ima veze u MUP-u kako na regional-

63 BG-VN1, BG-NV-1, BG-NV2 razgovori sa autorima, Vidin i Novoselci

64 BG-SG2 razgovor sa autorima, Novoselci.

65 Navodno je Sova-7 iskoristila programe za zapošljavanje i unapređenje ljudskih resursa koje finansira EU. Kompanija je upisala pojedine Rome u program i obučila ih da budu čuvari. Ova aktivnost ponavljana je onoliko puta koliko su kompaniji odobravana sredstva. BG-VN2 i BG-PS1 razgovor sa autorima, Vidin.

66 BG-VN2, BG-NV1, BG-NV2 razgovor sa autorima, Vidin i Novoselci.

nom tako i na nacionalnom nivou. Ona je kasnije napustila kompaniju, što je uticalo i da patrolne aktivnosti Sova-7 po selima polako stagniraju, a kompanija sve manje ili gotovo nimalo ulaže napore u promovisanje ovog poslovnog modela.⁶⁷ Nakon početne navale klijenata usledio je period otkazivanja usluga, da bi se on danas stabilizovao ali na znatno nižem nivou i nikada nije dostigao nivo iz prethodnih godina. Nekoliko je razloga za opadanje broja pretplatnika:

- Romi iz naselja Nov Pat počeli su da se iseljavaju u Nemačku, posebno u grad Koblenc.⁶⁸ Većina romskih lidera takođe se preselila u Nemačku.⁶⁹ Kao rezultat toga, PKB su morale da svoje aktivnosti prilagode novonastaloj realnosti. Trenutno, Sova-7 ne patrolira toliko često i istim intenzitetom kao prethodnih godina.⁷⁰
- Još jedan faktor koji je doprineo smanjenju kriminala je i činjenica da se veliki broj krađa i provala dešava u naletima u određenom selu ili selima. Kad više nema šta da se pokrade, pljačkaši prelaze na druge lokacije. Neki izvori navode da je zapravo policija svojim radom dovela do smanjivanja stope kriminaliteta posebno zato što ona sada brže reaguje na prijave lakših krivičnih dela.⁷¹ Isto tako, patrolne imaju preventivno bezbednosno dejstvo ne samo na kuću nekog klijenta već i na okolinu, te komšiluku nije neophodno da se pretplate na ili da produže usluge PBK, jer i bez toga imaju koristi od patrola.

Meštani izražavaju posebnu zabrinutost zbog manje manjeg broja patrolnih vozila i smanjene učestalosti patrola u noćnim smenama u odnosu na prethodne godine.⁷²

Glavni izazovi i nedostaci modela

Ukupan preventivni efekat patrola Sova-7 po selima u regionu Vidina je nesumnjiv. Analiza sredstava javnog informisanja potvrđuje da je to slučaj i u drugim ruralnim područjima gde su firme za privatno obezbeđenje pružale takve bezbednosne usluge. Međutim, predstavnici unutrašnjih poslova i firmi za privatno obezbeđenje, kao i korisnici usluga PBK u regionu, su, međutim, izrazili posebnu zabrinutost u pogledu zakonitosti i dugoročne delotvornosti i održivosti ove usluge. Izvori ukazuju na nekoliko potencijalnih izazova i nedostataka modela koje primenjuje Sova-7, koji u drugim ruralnim područjima na sličan način primenjuju druge PBK:

- **Pravna ograničenja i kršenja zakona.** Postoji realna opasnost da patrolne službe PBK preuzimaju funkcije policije. U nekim područjima, angažovanje PBK za patroliranje selima je krajnji

67 BG-VN1, BG-VN2 razgovor sa autorima, Vidin.

68 Sledeći članak detaljno opisuje model putovanja u Koblenc autobusom. Pored 300 tek pridošlih romskih porodica u Koblenc, ima ih oko 200 u Kelnu. Romi iz naselja Nov Pat su takođe emigrirali u Italiju, Španiju i Grčku. Izvor: "Polovinaromskamakhalo na Vidin veche e v germanskiya grad Koblents" /Polovina romskog naselja iz Vidina je već u nemačkom gradu Koblencu/, 24Chasa, 21. april 2015, pristupljeno 2. februara 2016, <http://www.24chasa.bg/Article.asp?ArticleId=4724919>

69 BG-VN1, BG-VN2 razgovor sa autorima, Vidin.

70 BG-NV1, BG-NV2 razgovor sa autorima, Novoselci.

71 BG-VN4, BG-VV1 razgovor sa autorima, Vidin i Vrav.

72 BG-NV1, BG-NV2, BG-VN3, BG-VN4 razgovor sa autorima, Vidin i Novoselci.

odgovor seoskih vlasti i stanovništva na porast ruralnog kriminala. Pojedini izvori navode da su gradonačelnici u želji da suzbiju kriminal u svojoj opštini zahtevali od PBK da zaustavljaju vozila, hapse i pretresaju sumnjiva lica. Ovo je sporno sa pravnog stanovišta, jer po zakonu PBK imaju veoma ograničene ovlašćenja u pogledu privođenja osumnjičenih, a pretresanje i zaustavljanje vozila nije zakonom dozvoljeno nijednoj PBK.⁷³

- **Primena nasilja i pritisaka.** Prema sagovorniku BG-VN2, ima saznanja o navodnoj primeni nasilja protiv osumnjičenih za krađe romske nacionalnosti. Međutim, do sada nije bilo zabeleženih zvaničnih pritužbi na ovu navodnu praksu. Mnogi od Roma koji rade u Sova-7 su bivši kriminalci koji su obučeni i zaposleni pre svega kao vozači i čuvari, koje ponekad zovu i "posmatrači". Njima rukovodi penzionisani policajac, takođe Rom, koji navodno trenutno nezvanično radi za Sovu-7. Ovaj pristup se pokazao uspešnim i SOVA 7 nalazi i privodi osumnjičene lopove Romske nacionalnosti. Međutim, postoje navodi da oni "kažnjavaju" osumnjičene što je izazvalo strah kod kriminalaca, a broj krađa i provala se zbog toga smanjio.
- **Problemi koordinacije sa policijom.** Policijski izvori izneli su mišljenje da se komunikacija i saradnja sa PBK koje patroliraju u tom području može poboljšati. Meštani se često obraćaju i PBK i policiji da prijave sumnjive i kriminalne radnje. Kako i jedni i drugi upućuju svoje timove na teren, može potencijalno doći do incidenata zbog odsustva komunikacije i nepoznavanja načina reagovanja.⁷⁴
- **Obuka.** Policijski izvori navode da čuvari iz firme Sova-7 nisu propisno obučeni. Iako mnogi od njih nisu uopšte obučeni kao čuvari i umesto toga su zvanično zaposleni kao vozači a ne obezbeđenje, oni de facto obavljaju dužnosti čuvara. To, prema policiji, u velikoj meri umanjuje kvalitet isporučene usluge obezbeđenja.⁷⁵ Pored toga što nisu adekvatno obučeni, čuvari su i nedovoljno motivisani jer su im primanja mala. Pravilo je da primaju mesečni minimalac. Takođe, mnogi od njih su zaposleni na osnovu nacionalnih i regionalnih mera za povećanje zaposlenosti.⁷⁶
- **Pristupačnost.** Ogromna većina ruralnog stanovništva u regionu Vidina živi oko ili ispod granice siromaštva. Zato, usluge patroliranja koje pružaju PBK mogu biti nedostupne mnogima kojima su takve usluge potrebne, bez obzira na generalno nisku cenu od 10 leva mesečno.
- **Održivost i konkurentnost.** Usluga patroliranja je ekonomski isplativa samo kada se na nju pretplati veći broj korisnika. Ona zahteva nabavku i održavanje vozila, dovoljan broj osoblja za 24-časovni rad, itd. U tom smislu, trenutno samo Sova-7 nudi takve usluge jer je tržište isuviše malo da bi omogućila učešće drugima a većina kompanija je umesto toga zainteresovana

73 BG-VN1, BG-VN2 razgovor sa autorima, Vidin.

74 BG-VN2, BG-VN3, BG-VN4 razgovor sa autorima, Vidin.

75 BG-VN4, BG-VN2 razgovor sa autorima, Vidin.

76 VN-PS1 razgovor sa autorima, Vidin.

da obezbedi klasične sisteme alarma i reagovanja. To potencijalno može negativno uticati na kvalitet bezbednosnih usluga.⁷⁷

Zaključak

Dok su nezgodne teme nasilnog kriminala u ruralnim područjima i dalje aktuelne na naslovnim stranama klasičnih i on-line sredstava javnog informisanja, PBK će se sve više afirmisati kao spasioci bugarskih sela. Naše istraživanje je pokazalo da PBK sve više menjaju ponudu svojih bezbednosnih usluga te one sada sadrže i jednu jaku socijalnu komponentu omogućavajući im da odgovore na potrebe društvene zajednice, na primer pružanjem pomoći u domaćinstvu ili medicinske pomoći. U suštini, PBK nastoje da popune praznine nastale povlačenjem ili slabošću državnih institucija, kao što je socijalno staranje i održavanje javnog reda. Studija slučaja Vidin Sova-7 važna je jer ukazuje na uspešno iskorišćene prilike, ali i na neiskorišćeni potencijal. Ukupan rezultat aktivnosti PBK u selima u regionu Vidina je pozitivan, jer je došlo do značajnog smanjenja broja krađa i provala tamo gde je PBK stalno prisutna ili gde šalje svoje patrole. Ostaju, međutim, izazovi u pogledu komunikacije i saradnje sa policijom, posebno kada je reč o delotvornom i efikasnom angažovanju sredstava i prikupljanju podataka. Trenutno se čini da saradnja između PBK i policije postoji kako na formalnom tako i na neformalnom nivou. Nije međutim jasno kako PBK dostavlja i razmenjuje potencijalno osetljive informacije policijskim organima. Pored toga, prilikom prijavljivanja krivičnog dela ili drugog incidenta, žrtva često kontaktira i policiju i PBK, što ponekad ima za rezultat dupliranje angažovanih sredstava. Rešenje bi na primer bilo da u takvom slučaju jedna jedinica izađe na lice mesta, a druga da nadzire okolinu kako bi identifikovala osumnjičeno lice ili povratila ukradenu imovinu. Iako su udruženja privatne bezbednosti i MUP potpisali Memorandum o razumevanju sredinom 2014. godine sa ciljem poboljšanja saradnje, u radom na ovoj studiji našli smo malo informacija da se nešto bitno promenilo u praksi.

Spisak intervjuisanih izvora

Zanimanje ispitanika	Šifra
Direktor Regionalne uprave MUP, Vidin	BG-VN1
Zamenik direktora Regionalne uprave MUP, Vidin	BG-VN2
Privremeni načelnik Sektora "Privatne bezbednosne kompanije i kontrola naoružanja", Regionalna uprava Vidin, MUP	BG-VN3
Policajac regionalne policije	BG-VN4
Gradonačelnik mesta Novoselci	BG-NV1
Pomoćnik gradonačelnika, Novoselci	BG-NV2
Generalni direktor velike privatne bezbednosne kompanije u Vidinu	BG-PS1
Zamenik gradonačelnika, Vrav	BG-VV1
Privatni čuvari iz Sova-7, stacionirani u mestu Novoselci	BG-SG2

77 VN-PS1 razgovor sa autorima, Vidin.

Bibliografija

Vesti ili članci u izdanjima medij na internetu

Bugarski nacionalni radio (BNR) Plovdiv: "Jandarmeriya shte pazi selata" /Žandarmeriya će štiti sela/, 10. februar 2014, <http://bnr.bg/plovdiv/post/100390602/jandarmeriya-shte-pazi-selata>.

"Chastni okhraniteli shte pazyat startisite ot apashi" /Privatni telohranitelji će štiti stare od kriminalaca/, Blitz, 14. april 2014, pristupljeno 1. februara 2016, <http://www.blitz.bg/article/37953>.

Dimitrov, Samuel. "Sled tv reportazhi premierut prati politsiya v selata" /Nakon TV emisije premijer šalje policiju u sela/, Sega, 13. januar 2016, pristupljeno 13. januara 2016, <http://www.segabg.com/article.php?id=786486>.

"Kmetove ot pernishko poiskaha zhandarmeriya v selata" /Načelnici iz regiona Pernik zahtevaju žandarmeriju po selima/, News.bg, 5. mart 2014, pristupljeno 1. februara 2016, <http://news.bg/regions/kmetove-ot-pernishko-poiskaha-zhandarmeriya-v-selata.html>.

"MVR prashtajandarmeriia na granicata s tucii" /MUP šalje žandarmeriju na tursku granicu/, *Dnevnik Online*, 27. avgust 2015, pristupljeno 1. februara 2016/ http://www.dnevnik.bg/bulgaria/2015/08/27/2598612_mvr_prashta_jandarmeriia_na_granicata_s_turcii/.

"Naznachavat 400 bezrobotni za okhraniteli na selskostopanskataproduktsiyavuvVidinsko" /400 nezaposlenih lica angažovano da čuvaju poljoprivredne proizvode u regionu Vidina/, *Agro.bg*, 14. april 2004, pristupljeno 1. februara 2016, <http://agro.bg/news/article795.html>.

"Polovinataromskamakhalana Vidin veche e v germanskiya grad Koblents" /Polovina romskog naselja iz Vidina već se nalazi u nemačkom gradu Koblencu/, *24Chasa*, 21. april 2015, pristupljeno 2. februara 2016, <http://www.24chasa.bg/Article.asp?ArticleId=4724919>.

"Pozitsiya na nafotsotnosnonatsionalnaprogramasigurnost," /Stav NAFOTS-a u vezi sa nacionalnim programom "bezbednost"/, *Security.bg*, 29. april 2014, pristupljeno 25. januara 2016, <http://www.security.bg/novini/bulgaria/pozitsiya-na-nafots-otnosno-natsionalna-programa-sigurnost>.

"Startiraprograma "Sigurnost": 5000 bezrobotnishtepazyatselata 8 mestesa" /Program "bezbednost" počinje: 5000 nezaposlenih štitiće sela 8 meseci/, *Trud*, 24. april 2014, pristupljeno 1. februara 2016, <http://www.trud.bg/Article.asp?ArticleId=4050243>.

Cvetkova, Parvoleta. "Sela se otkazavatopolitsiyata, naematchastnigardove" /Sela odustaju od policije, umesto nje angažuju PBK/, *Standard News*, 16. januar 2014, pristupljeno 1. februara 2016, http://www.standartnews.com/regionalni/sela_se_otkazvat_ot_politsiyata_naemat_chastni_gardove-221927.html.

Izveštaji

Denton, James. *Political participation of the Roma in Bulgaria /Politička participacija Roma u Bugarskoj/* Vašington: Nacionalni demokratski institut, 2003.

Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP, *Nacionalni registar privatnih bezbednosnih kompanija* (Ministarstvo unutrašnjih poslova, 2015.) www.mvr.bg.

– *Izveštaj o aktivnostima ministarstva za 2012.* Sofija: Ministarstvo unutrašnjih poslova, 2013.

– *Rezultati operativnog sprovođenja programa MUP-a,* Sofija: Ministarstvo unutrašnjih poslova, 2013.www.mvr.bg.

Ministarstvo rada i socijalne zaštite (MRSZ). *Izveštaj o sprovođenju ažurirane nacionalne strategije demografskog razvoja stanovništva Bugarske (2012-2030).* Sofija: Ministarstvo rada i socijalne zaštite, 2014.

Ažurirana nacionalna strategija demografskog razvoja stanovništva Bugarske (2012-2030). Sofija: Ministarstvo rada i socijalne zaštite 2011.

Ministarstvo regionalnog razvoja (MRR). *Regionalni plan za razvoj regiona Severozapad 2014-2020.* Sofija: Ministarstvo regionalnog razvoja, 2013.

Nikolova, Desislava et al. *Regionalni profili: indikatori razvoja 2015.* Sofija: Institut za tržišnu privredu (IME), 2015.

Simeonova, Maria, Korudjieva, Daniela, i Lora Petrova. *The Roma in Bulgaria; New challenges /Romi u Bugarskoj; Novi izazovi/.* Sofija: Friedrich Ebert Stiftung, 2007.

Tomova, Ilona. *Roma in the Media /Romi u sredstvima javnog informisanja/.* Sofija: Udruženje Integro, 2014.

Saradnja između privatnih bezbednosnih kompanija i Kosovske policije – Prilike i ograničenja

Donika Emini i Mentor Vrajoli

Uvod i kontekst

Iako je sektor privatne bezbednosti na Kosovu nastao skoro istovremeno sa nastankom policije, njegov razvoj nije sledio istu uzlaznu putanju. Zapravo, kao jedna od najvidljivijih državnih institucija, policija je ostvarila zapažen napredak u svom razvoju, što međutim nije bio slučaj kada je reč o privatnim bezbednosnim kompanijama.

Nakon 1999, kada je sektor privatne bezbednosti po prvi put počeo da nastaje na Kosovu, međunarodne i domaće institucije ograničile su ulogu PBK na domaćem tržištu. Iz postkonfliktne perspektive, međunarodna zajednica posmatrala je razvoj PBK kao snažan izazov za svoj autoritet. I sami građani Kosova imali su određene bojazni u pogledu sektora privatne bezbednosti, uglavnom jer su kružile glasine prema kojima su mnogi vlasnici PBK bili povezani sa određenim političkim grupama. Privatno obezbeđenje na Kosovu predstavljalo je novu pojavu na tržištu, što je izazvalo i sukobe sa pojedincima koji su imali tradicionalno viđenje bezbednosti. Zbog toga su PBK bile isključene iz većine kosovskih bezbednosnih krugova preko jedne decenije.

Ovaj otklon prema PBK (koje su delili brojni akteri na javnoj sceni) uticao je da pravi razvoj sektora privatne bezbednosti na Kosovu počne relativno kasno. Tako se ovaj sektor formirao tek nakon 2011. godine, pošto je Skupština Kosova usvojila novi zakon o privatnim službama obezbeđenja.⁷⁸ Zbog toga je privatni sektor bezbednosti još uvek tek u povoju. Među predstavnicima ključnih javnih institucija, uključujući Kosovsku policiju (KP), i dalje je prisutan skepticizam u pogledu uloge PBK. Ovi stavovi zabrinjavaju jer je privatni sektor bezbednosti na Kosovu značajno porastao. Najnoviji statistički podaci Ministarstva unutrašnjih poslova ukazuju na to da je broj zaposlenih u PBK na Kosovu u stalnom porastu, i to u tolikoj meri da će se broj radnika privatnog obezbeđenja uskoro izjednačiti sa brojem pripadnika KP. KP trenutno čini 8.981 zaposlenih (7.883 pripadnika policije i 1.098 civilnih radnika) na nacionalnom i lokalnom nivou (tačnije, u Generalnoj direkciji u glavnom gradu Prištini i osam Regionalnih direkcija u najvećim opštinama na Kosovu),⁷⁹ dok pripadnika PBK sada ima preko 6.500.⁸⁰ Prisustvo PBK u porastu je kako u seoskim tako i u gradskim sredinama.

Ovaj rast sektora navodi na potrebu da se ponovo razmotri uloga privatnih i javnih aktera u sektoru bezbednosti na Kosovu. Predstavnicima kako privatnih tako i javnih bezbednosnih institucija naglašavaju da trend dinamičnog rasta PBK nije posledica smanjenja efikasnosti policije ili drugih

78 Emini, Donika i M. Vrajoli, "Kosovo". U: *A Force for Good? Mapping the Private Security Landscape in Southeast Europe, [Privatni sektor bezbednosti u Jugoistočnoj Evropi – pretnja ili stub bezbednosti?]*, Franciska Klopfer, Neleke Van Amstel (ur.), Beograd i Ženeva: DCAF, 2015, str. 61-82.

79 Zvanični statistički podaci Kosovske policije, 2016.

80 Zvanični statistički podaci Ministarstva unutrašnjih poslova, 2016.

institucija vladavine prava na Kosovu. Nasuprot tome, njihov stav je da je povećanje pružalaca privatnog obezbeđenja globalni fenomen koji izaziva pojava novih tržišnih zahteva za uslugama privatnog obezbeđenja. Shodno tome, potreba da se dopune javne službe bezbednosti podstakao je razvoj privatnog sektora bezbednosti, a ne konkurencija sa policijom.

Doprinos PBK javnoj bezbednosti nadilazi puko prijavljivanje krivičnih dela počinjenih u oblastima na koje se odnose njihovi ugovori o pružanju usluga. U različitim medijskim napisima (uglavnom objavljenim u štampanim i internet medijima) mogu se naći konkretni primeri saradnje između KP i predstavnika PBK, u okviru zakonskih nadležnosti oba ova aktera, koji su doveli do poboljšanja javne bezbednosti na Kosovu. Saradnja je podrazumevala prijavljivanje krivičnih dela Kosovskoj policiji, kao i pružanje konkretnih dokaza o tim incidentima koji vode do njihovog uspešnog rešavanja. Iz rečenog se vidi da PBK mogu da odigraju pozitivnu, ključnu ulogu u smanjivanju stope kriminaliteta u oblastima koje čuvaju. Međutim, saradnja između KP i PBK je još uvek u povelju, i ovo su pre pojedinačni primeri nego što su raširena pojava.

Ova studija slučaja pozabaviće se, stoga, sledećim pitanjem: kako unaprediti saradnju između KP i PBK u okviru njihovih postojećih zakonskih nadležnosti? Da bi odgovorili na ovo pitanje, u ovoj studiji ćemo prvo poći od analize slučajeva u kojima je KP koristila snimke bezbednosnih kamera privatnih bezbednosnih kompanija. Razmatramo šta je to ove slučajeve učinilo pozitivnim primerima saradnje i kritički ocenjujemo moguće pozitivne i negativne efekte ovog slučaja. Kao drugo, razmatramo slučajeve u kojima saradnja između KP i PBK nije bila uspešna, te analiziramo negativne posledice na lokalnu bezbednost. Kao treće, prenosimo i analiziramo predloge stručnjaka (kako onih iz redova KP tako i pripadnika PBK) za unapređenje saradnje privatnog i javnog sektora bezbednosti. Te ideje se razmatraju u zaključnom delu studije kroz prizmu domaćeg i međunarodnog prava. Studiju slučaja zaključujemo iznošenjem predloga rešenja koje mogu preduzeti donosioci odluka, KP i sektor privatne bezbednosti na Kosovu.

Metodologija

Ova studija se u najvećoj meri zasniva na kvalitativnoj analizi sadržaja dokumenata, pre svega pravnih dokumenata, izveštaja institucija i časopisa. Predmeti koje je ustupila Kosovska policija takođe su među ključnim dokumentima analiziranim u toku procesa istraživanja i analize. Podaci su takođe prikupljeni razgovorima sa ključnim akterima poput vlasnika i zaposlenih u PBK, kao i sa službenicima Kosovske policije. Intervjui i fokus grupe su sprovedeni u cilju prikupljanja što većeg broja podataka i informacija o tome kako unaprediti saradnju između KP i PBK na Kosovu, jer informacija i istraživanja o na ovu temu pre ove studije nije bilo. Analiza sadržaja je, sa druge strane, korišćena za analizu dokumenata i medijskih napisa.

Slučajevi u kojima je KP koristila snimke bezbednosnih kamera PBK

Nalazi istraživanja pokazuju da postoji veliki broj slučajeva, prvenstveno u regionu Prištine, u kojima je KP koristila snimke bezbednosnih kamera koje kontrolišu PBK u cilju rešavanja krivičnih dela, poput provalnih krađa (uključujući pljačke banaka), saobraćajnih nesreća (posle kojih je vozač pobjegao sa mesta udesa), incidenata sa nasiljem u srednjim školama i slučajeva ubistva. Tako je, na primer, kosovska policija razbila mrežu kriminalaca koji su prodavali ukradenu robu u javnim maloprodajnim objektima uz pomoć snimaka sa bezbednosnih kamera koje su PBK ustupile policiji.⁸¹ Bezbednosne kamere se tako često smatraju efikasnim i uspešnim alatom za suzbijanje kriminala i smanjenje stope određenih krivičnih dela.

Prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova Kosova, broj kosovskih PBK koje imaju dozvolu za elektronski nadzor dostigao je početkom 2016. cifru od 30, odnosno 50% PBK koje posluju na Kosovu,⁸² što predstavlja neznatno povećanje u odnosu na 2012. Ne postoji centralizovana baza podataka sa brojem i vrstama klijenata i kamerama koje su širom Kosova instalirale PBK, a nema ni informacija o tome u kom je regionu najveći broj klijenata.⁸³ Pa ipak, prema proceni predstavnika dve najveće PBK koje na Kosovu pružaju ove usluge, samo u Prištini instalirano je preko 8.000 kamera. Taj broj je mnogo veći od broja javnih kamera.⁸⁴

Zapravo, državne i opštinske vlasti instalirale su tek manji broj kamera.⁸⁵ To objašnjava zašto su snimci bezbednosnih kamera PBK u toliko značajnoj meri doprineli smanjenju kriminala u mestima poput Prištine i Peći.⁸⁶ Porast stope kriminala u ovim mestima izazvao je pritisak javnosti na opštinske vlasti da instaliraju više bezbednosnih kamera. Međutim, državni i opštinski organi su

81 Izveštaji i predmeti policije za region Prištine, septembar 2015.

82 Isto.

83 Razgovor sa službenikom Agencije za zaštitu podataka, 2016.

84 Intervjui sa vlasnikom PBK B, vlasnikom PBK C, vlasnikom PBK D, službenikom PBK D i službenikom MUP, 2016.

85 Nema zvaničnih podataka o tačnom broju javnih kamera na teritoriji Kosova. Međutim, postoje podaci o manjem broju opštinskih projekata instalacije video-nadzora u cilju povećanja javne bezbednosti i sprečavanja kriminala. Prvi takav grad u kome su montirane javne kamere bila je Gračanica (u centralnom delu Kosova), gde prvenstveno živi srpska zajednica. "Raport mbi qeverisjen në katër komunitat me shumicë serbe: Gračanica, Ranillug, Klllokot dhe Partesh" [„Izveštaj o upravljanju u četiri opštine sa srpskom većinom: Gračanica, Ranilug, Klokot i Parteš“], GAP Institute, 2012. Pristupljeno 6. april 2016. Adresa: http://www.institutigap.org/documents/600_RAPORTIPERKOMUNATEREJA.pdf. Ova inicijativa pokrenuta je posle niza etnički motivisanih incidenata do kojih je došlo u ovoj oblasti. Gračanica je bila predsedan za druge delove Kosova, poput Peći (na zapadu Kosova). U ovom gradu, mestu sa najvećom stopom kriminala od kraja sukoba na Kosovu godine 1999, takođe su instalirane javne kamere. Odluku Peći (Selimaj, U. "Peja Nën Vëzhgimin e Kamerave" [„Peć pod video-nadzorom“] *Kallxo*, 2011. Pristupljeno 4. juna 2016. Adresa: <http://kallxo.com/gjnk/peja-nen-vezhgimin-e-kamerave/>) da instalira 200 kamera sledili su drugi kosovski gradovi poput Uroševca ("Ferizaj përuror projektin për vëzhgimin e qytetit me kamerë" [„U Uroševcu pokrenut projekat za pokrivanje grada video-nadzorom“] *Koha Ditore*, 4. februar 2016. Pristupljeno 4. juna 2016, adresa: <http://koha.net/?id=9>), u kome je montirano 120 kamera i pojedini krajevi Prištine poput Dardanije i nekih drugih delova glavnog grada sa velikim protokom (fokus-grupa sa predstavnicima Kosovske policije, januar 2016). Iako se broj javnih kamera donekle povećao, njihov broj se ne može porediti sa brojem kamera u vlasništvu i pod nadzorom PBK na Kosovu. Bezbednosne kamere PBK imaju širu pokrivenost jer su smeštene u privatne stanove, prostorije malih privrednika i krajeve mesta u kojima javne kamere najčešće nisu prisutne.

86 Intervju sa pripadnikom Kosovske policije D, 2016.

jako sporo reagovali zbog nedostatka finansija ali i bojazni da će instaliranjem kamera prekršiti propise o zaštiti podataka o ličnosti.⁸⁷

Privatne bezbednosne kompanije su tako premostile očigledan jaz u pružanju bezbednosti tako što su uvele alate, poput kamera, kojima se obezbeđuju ključne informacije za aktivnosti sprečavanja i istrage krivičnih dela koje sprovodi KP u određenih opštinama. Pa ipak, postoje i određeni razlozi za zabrinutost koji se moraju uzeti u razmatranje u ovim slučajevima.

U skladu sa kosovskim zakonima, privatne bezbednosne kamera treba da da pokrivaju prvenstveno privatne prostorije odgovarajućeg štićenog prostora. Međutim, usled prirode same usluge, PBK nisu u mogućnosti da adekvatno pokriju privatno štićeni prostor bez zahvata šireg prostora. Na primer, video-nadzor nad ulazima u privatno štićene prostore nužno pokriva i javni ulaz u privatni prostor, u kome se mogu s vremena na vreme nalaziti brojni građani, što opet može izazvati bojazan zbog mogućeg kršenja privatnosti. Kao što je napred već opisano, PBK su često montirale bezbednosne kamere u zonama u kojima su opštine kasnile sa instalacijom sopstvenog video-nadzora, delimično jer su bile zabrinute zbog zaštite prava građana na privatnost. Činjenica da su PBK instalirale bezbednosne kamere ne znači da je na kraju zaključeno da pravo na privatnost neće biti narušeno instalacijom video-nadzora. Shodno tome, policija bi trebalo da učini sve kako bi sprečila zloupotrebu snimaka dobijenih privatnim kanalima sa video kamera postavljenih na mestima gde instalacija policijskih kamera nije bila dozvoljena iz razloga zaštite privatnosti građana.

U svom Priručniku za normativno uređenje privatnih bezbednosnih usluga, Kancelarija Ujedinjenih nacija za pitanja droge i kriminala (UNODC) naglašava zabrinutost za zaštitu privatnosti u kontekstu delatnosti privatnih službi obezbeđenja:

Izazov sa kojim se suočavaju države leži u tome kako regulisati koje podatke privatne bezbednosne kompanije smeju legitimno da prikupljaju, na koji način i od koga se oni prikupljaju, kako se i koliko dugo skladište, ko ima pravo pristupa, te kako i sa kim ti podaci mogu biti podeljeni.

Zbog potencijala za nepravilno korišćenje i zloupotrebe, donosioci odluka moraju da povežu pravne odredbe o deljenju informacija za zakonima kojima se uređuju zaštita privatnosti i pristup informacijama od javnog značaja. Mogu se uspostaviti standardi kojima se kontroliše priroda prikupljenih informacija i konkretnih slučajeva u kojima je dozvoljeno njihovo prikupljanje i deljenje, način i dužina skladištenja [...].⁸⁸

Kosovskim propisima su ova pitanja donekle uređena. Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti dopušteno je kako javnom tako i privatnom sektoru da koristi sisteme video-nadzora u cilju ost-

87 "Prishtina pa kamera sigurie në hapësirat publike" [„Priština bez bezbednosnih kamera na javnim mestima“] *Koha Ditore*, 3. april 2016. Pristupljeno 4. juna 2016, adresa: <http://koha.net/?id=>.

88 UNODC, *Introductory Handbook: State Regulation Concerning Civilian Private Security Services [Uvodni priručnik UNODC: Državna regulaciju u pogledu civilnih privatnih službi obezbeđenja]* (New York: UNODC, 2014). Dostupno na internetu na stranici unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Ebook0.pdf, str. 18.

varivanja bezbednosti lica i imovine.⁸⁹ Istim zakonom su uspostavljena jasna pravila za informisanje građana o tome kada se nalaze pod nadzorom,⁹⁰ a uređeno je i čuvanje snimljenog materijala.⁹¹ Drugim propisom, Zakonom o privatnim službama obezbeđenja, jasno su ograničene svrhe u koje PBK smeju da koriste elektronski nadzor.⁹²

I mada jeste pozitivno to što su snimci PBK pomogli u sprovođenju krivičnih istraga, neophodno je striktna primena važećih propisa (gore navedenih) kako bi se u potpunosti obezbedila zaštita prava građana na privatnost.

Slučaj ECK: Odsustvo koordinacije i saradnje

Navođenje primera u kojima je KP koristila snimke bezbednosnih kamera PBK u istragama krivičnih dela moglo bi da ostavi utisak da su KP i PBK razvili konstruktivan odnos i partnersku saradnju. Međutim, to nije slučaj. Pojedini službenici KP tvrde da su u brojnim slučajevima PBK čak ometale rad KP. Na primer, radnici PBK sprečavali su službenike KP da uhapsu njihove klijente (opštinske zvaničnike).⁹³

Takozvani „slučaj ECK“, koji se odnosi na tužbu koju je pred Vrhovnim sudom pokrenula Kosovska energetska korporacija (ECK), predstavlja ilustrativan primer sukoba interesa između PBK i KP.⁹⁴ Slučaj ECK je jedinstven jer je za ovu korporaciju neprekidno radio veliki broj radnika privatnog obezbeđenja uprkos tome što je ECK više od tri puta menjala PBK sa kojom je potpisan ugovor. Oko 500 radnika obezbeđenja premešteno je iz jedne PBK u drugu zbog promene firme sa kojom je ECK zaključila ugovor. Pri tom, nova firma nije vršila odgovarajuću kontrolu nad svojim novim zaposlenima, što je za posledicu imalo brojna krivična dela i provale koje nisu adekvatno rasvetljene. Prema mišljenju KP, nije moguće rešiti takve predmete – tj. predmete u kojima se pripadnici PBK sumnjice za saučesništvo u krivičnim delima – jer radnici obezbeđenja izuzetno dobro poz-

89 Zakon Republike Kosova o zaštiti podataka o ličnosti, Zakon br. 03/L-172 (u daljem tekstu „Zakon o zaštiti podataka o ličnosti“), član 62, stav 1.

90 Upor. Isto, član 61, stav 2, i član 62, stav 5.

91 Snimljeni materijal se može čuvati najviše šest meseci (upor. Isto, član 62, stav 7).

92 Zakon Republike Kosova o privatnim službama obezbeđenja Zakon br. 04/L-004 (u daljem tekstu: „ZPSO“), član 27, stav 5.

93 Dok KP ne prepoznaje radnike PBK kao potencijalne partnere u sprečavanju kriminala i unapređenju javne bezbednosti, građani imaju pozitivniji stav prema PBK. Kao što pokazuju nalazi Kosovskog bezbednosnog barometra, nekih 60 odsto ispitanika smatra da je uloga PBK na Kosovu pozitivna, dok značajan broj ispitanika (preko 70 odsto) navodi da su imali kontakte sa pripadnicima PBK. To odražava prisustvo PBK na terenu: one pokrivaju skoro čitavu teritoriju Kosova, jer pružaju usluge bankama, poštama i privredi; nadziru i štite pokretnu i nepokretnu imovinu; čuvaju imovinu i nadziru javna mesta; transportuju gotovinu; štite lica; pružaju usluge internog obezbeđenja, obezbeđenja prodavnica, internih istražitelja i kontrole pristupa; kontrolišu prisustvo na skupovima; obezbeđuju tržne centre; nadziru stambene zgrade i pružaju usluge video-nadzora (koji je značajno prisutan posvuda). Oni su stoga bliži građanima. (Kosovski bezbednosni barometar je poseban program koji sprovodi Kosovski centar za bezbednosne studije (KCSS) u cilju merenja percepcija građana u pogledu bezbednosnih institucija na Kosovu. U poslednje tri godine KCSS je obuhvatio PBK svojim studijama/istraživanjima uzevši u obzir sve značajniju ulogu PBK u pružanju usluga obezbeđenja.)

94 “Rasti i tenderit 6-milionësh shkon në Gjykatën Kushtetuese” [„Slučaj tendera od 6 miliona završio pred Ustavnim sudom“], Koha Ditore, 25. decembar 2015. Pristupljeno 4. juna 2016, adresa: <http://koha.net/?id=27>

naju lokacije na kojima rade i dobro su organizovani u izvršenju krivičnih dela. Ovaj slučaj stoga ukazuje na prepreke efektivne saradnje između KP i PBK a istovremeno i ilustruje rizike skopčane sa nedostatkom kontrole menadžmenta u određenim PBK.⁹⁵

Argumenti u prilog različitom modelu saradnje

Gore navedeni prilog ukazuje na to koliko je dobre volje potrebno kako kod PBK tako i kod KP da bi se ostvarila uspešna saradnja. Ako pođemo od pretpostavke da dobra volja postoji, kojim bi onda bezbednosnim pitanjima trebalo zajedno da se bave PBK i KP? Kakva vrsta saradnje bi, naročito, bila odgovarajuća, zakonita i delotvorna? Da bismo odgovorili na ova pitanja intervjuisali smo više stručnjaka bezbednosti, uključujući i predstavnike KP i PBK na Kosovu. Oni su ponudili više predloga i konkretnih inicijativa za saradnju između organa za sprovođenje zakona i PBK.

Često navođeni primer stvarne saradnje između KP i PBK na Kosovu je obezbeđivanje javnih skupova. Javne skupove je u prošlosti obezbeđivala samo policija. Danas, međutim, obezbeđenje na javnim skupovima uglavnom pružaju PBK jer je postalo očigledno da ti poslovi obezbeđenja ne zahtevaju angažovanje visokokvalifikovanih pripadnika policije. Pa ipak, policija i dalje saraduje sa PBK u cilju procene bezbednosne situacije i pružanja dodatne podrške u slučaju nastanka pretnje po javnu bezbednost.

Slično tome, jedan pripadnik KP intervjuisan za ovu studiju naveo je da je saradnja između KP i PBK u interesu obeju strana, kao i u interesu građana Kosova.⁹⁶ Prema njegovom mišljenju, organi javnog reda (u ovom slučaju KP) mogli bi da koriste i obuče radnike PBK za pružanje pomoći u vanrednim situacijama i tako koordiniraju napore na unapređenju javne bezbednosti. U tom smislu bi mogao i da se iskoristi uticaj PBK, jer one posluju sa najrazličitijim klijentima, od privrednika, do pojedinaca i tako dalje. Drugi pripadnik KP smatra da bi se unapređenjem saradnje između ovih aktera poboljšala sigurnost na Kosovu usled veće delotvornosti ukupnih napora usmerenih na sprečavanje kriminala.⁹⁷

Više vlasnika PBK i dvojica službenika MUP-a navela su, takođe, da PBK do sada nisu saradivale (ili su, u najboljem slučaju, retko saradivale) sa organima reda na aktivnostima policijskog rada u zajednici. Pa ipak, PBK na terenu imaju više pripadnika nego KP. Stoga je primetan flagrantan nedostatak koordinacije i manjak spremnosti da se unapredi partnerski odnos između javnog i privatnog sektora bezbednosti.⁹⁸

Izvršni direktor jedne kosovske PBK navodi da bi saradnja između pripadnika KP i PBK trebalo da bude naročito jednostavna jer često potiču iz istog profesionalnog okruženja. Stoga ne iznenađuje činjenica da pripadnici KP i PBK održavaju bliske lične odnose. Nekadašnji pripadnici KP koji

95 Intervju sa vlasnikom PBK i ekspertom za bezbednost D, mart 2016.

96 Intervju sa pripadnikom KP E, mart 2016.

97 Intervju sa pripadnikom KP F, mart 2016.

98 Intervjui sa vlasnikom PBK B, vlasnikom PBK C, vlasnikom PBK D, službenikom PBK D i službenikom MUP, februar 2016.

sada rade za PBK bi, tako, mogli da potpomognu unapređenje saradnje. Prema mišljenju našeg ispitanika, ovo zajedničko profesionalno okruženje predstavlja priliku za unapređenje uspešnosti potencijalnih zajedničkih projekata.⁹⁹

Slično tome, kada je reč o mogućnostima za saradnju u obostranom interesu, vlasnik jedne PBK navodi da bi značajno prisustvo PBK na terenu moglo da doprinese boljem sprečavanju kriminala i unapređenju javne bezbednosti, pod uslovom da KP taj činilac iskoristi na delotvoran način.¹⁰⁰

Više profesionalaca zaposlenih u PBK takođe navodi da određene jednostavnije poslove obezbeđenja ne moraju da obavljaju dobro obučeni pripadnici policije, već ih u interesu cenovne efikasnosti mogu obavljati pripadnici privatnog obezbeđenja. Ako bi se za pružanje ove vrste osnovnih usluga obezbeđenja koristili kapaciteti PBK, time bi se omogućilo pripadnicima KP da obavljaju druge dužnosti koje PBK ne mogu i nisu zakonom ovlašćene da preuzmu.¹⁰¹

Na kraju, predstavnici PBK predlažu da bi moglo doći do obimnije razmene informacija između KP i PBK. Kao što je objašnjeno u odeljku sa analizom propisa, PBK su dužne da sarađuju sa KP, ali to se u praksi retko dešava, a saradnja je često ograničena čak i u pogledu razmene osnovnih informacija.¹⁰² Na primer, PBK su u skladu sa postojećim pravnim okvirom na Kosovu dužne da, u određenoj meri, pružaju informacije KP u slučajevima koje prijave same PBK, ali u praksi ta vrsta razmene informacija zavisi od spremnosti PBK da to učine.¹⁰³ Prema podacima KP, skoro jednu osminu incidenata prijavljuju PBK, a u jednoj sedmini predmeta učesnik je pripadnik PBK.¹⁰⁴ U pojedinim situacijama slučajevi koje prijave PBK ne registruju se kao takvi već se registruju kao da su ih prijavili obični građani.¹⁰⁵ PBK bi trebalo da budu jedna od grupa kojoj se KP obraća pri prikupljanju informacija o bezbednosnim pretnjama i potrebama u većini incidenata, pa je stoga značajno da se predmeti tačno zavode kao slučajevi koje prijavljuju pripadnici PBK tako da taj potencijalni izvor informacija može da se dodatno proveriti u toku istrage u predmetu.

Analiza pravnih aspekata saradnje između PBK i KP

Postoji verovatnoća da će različiti načini i oblasti saradnje navedene u tekstu koje opisuju predstavnici KP i PBK doprineti povećanju delotvornosti rada organa reda na Kosovu, a samim tim i unapređenju ukupne bezbednosti u društvu. Međutim, treba imati na umu i pravne prepreke ove saradnje, posebno u pogledu uloga i nadležnosti PBK i policije. Kosovskim propisima su jasno utvrđene dužnosti KP, među kojima su zaštita života i imovine, pružanje bezbednosti za sve građane Kosova, zaštita prava i osnovnih sloboda svih građana i održavanje javnog reda.¹⁰⁶ Zakonima su

99 Intervju sa izvršnim direktorom PBK D, mart 2016.

100 Intervju sa vlasnikom PBK i ekspertom za bezbednost A, mart 2016.

101 Intervju sa vlasnikom PBK F, 2015.

102 Intervju sa izvršnim direktorom PBK G, mart 2016.

103 Intervju sa pripadnikom KP H, januar 2016.

104 Zvanični statistički podaci Kosovske policije, mart 2016.

105 Intervju sa predstavnikom PBK i ekspertom za bezbednost F, 2016.

106 Zakon Republike Kosova o policiji (Zakon br. 04/L-076), član 10.

uređena i prava i obaveze PBK; stoga se moramo bliže osvrnuti na pravni okvir na Kosovu kako bismo utvrdili nadležnosti policije i PBK.

U načelu, privatni sektor obezbeđenja je važećim zakonima uređen kao i bilo koji drugi privatni sektor na Kosovu, sa izuzetkom toga što se na ovaj sektor takođe primenjuje Zakon o privatnim službama obezbeđenja („ZPSO“). Ovim zakonom je izričito propisano da PBK imaju isključivo zaštitnu ulogu, te da nisu ovlašćene za preduzimanje bilo kakvih mera koje nadilaze rečenu svrhu.

Međutim, postoje i drugi zakonski uslove koje PBK moraju da ispune, baš kao i sve druge profesije i privatne firme. Kršenje odredbi Krivičnog zakonika može dovesti do podnošenja krivične prijave, uključujući i za krivična dela protiv pravnog poretka i javne uprave, protiv sloboda i prava građana i kao i dela vezana za upotrebu oružja. U tom smislu, u svakoj analizi interakcije između sektora privatnog obezbeđenja, institucija javnog reda i građana ne bi trebalo zanemariti opšte propise poput Krivičnog zakonika, čije dejstvo nije ograničeno na sektor privatnog obezbeđenja.

Kada se uzmu u obzir ovlašćenja PBK vezana za bezbednost, primena Krivičnog zakonika je naročito značajna iz dva razloga: kao prvo, time se definiše opseg nadležnosti aktera iz sektora privatnog obezbeđenja u odnosu na vladavinu prava i saradnju sa institucijama pravosuđa koji prevazilazi okvir ZPSO-a ili ugovornih obaveza između PBK i njihovih klijenata. Kao drugo, njime se definiše mera u kojoj nedržavni akter (pripadnik privatnog obezbeđenja) sme da upotrebi silu, uz poštovanje načela srazmernosti.

Kosovskim propisima su stoga jasno definisane uloge, odgovornosti i obaveze svakog aktera u sektoru bezbednosti na Kosovu. Kao državni organ, KP ima odgovornost za osiguranje javne bezbednosti. Svi građani, u meri u kojoj mogu, treba da doprinesu toj aktivnosti. Ovo je od naročitog značaja za radnike privatnog obezbeđenja, jer je veća verovatnoća da će oni imati relevantnije informacije koje valja podeliti nego što je to slučaj sa prosečnim građaninom. Nadalje, PBK ne smeju da krše odredbe Krivičnog zakonika u toku svog rada (na primer, ugrožavanjem slobode ili fizičkog integriteta građana sa kojima stupaju u kontakt). Policija, sa druge strane, u toku istražnog postupka ima ovlašćenja (koja joj dodeljuju sudski organi) da ograniči prava građana dokle god se takvo ograničenje može opravdati u kontekstu mandata policije da štiti javnu bezbednost i prava svih građana. Za razliku od policije, PBK nemaju dužnost da štite prava građana i javni red i bezbednost. Stoga ne uživaju ni sa tim povezane privilegije.

Zaključci i preporuke

Saradnja između policije i PBK sve je češća pojava na Kosovu, pri čemu postoji spremnost da se ta saradnja dodatno proširi. Međutim, treba postupati oprezno. Pripadnici privatnog obezbeđenja ne bi trebalo da preuzimaju ovlašćenja rezervisana za policiju. Mada postoje određeni poslovi koje je do sada obavljala policija, poput obezbeđenja na aerodromu, koje mogu da obavljaju pripadnici privatnog obezbeđenja, PBK ne treba da budu jedini akter odgovoran za javnu bezbednost. To

zato jer su državni akteri pod većim stepenom demokratske civilne kontrole od privatnih bezbednosnih kompanija.

Primeri opisani u tekstu, a naročito korišćenje snimaka bezbednosnih kamera PBK od strane KP, pokazuju da policija može delotvorno da koristi informacije koje prikupe PBK, ali i da je potrebna regulativa kojom će se obezbediti da PBK ne prekorače svoja ovlašćenja kao privatne agencije ili prekrše prava građana (poput prava na privatnost)

U slučajevima u kojima je saradnja u zajedničkom interesu, i to naročito kada je reč o razmeni saznanja o opštim bezbednosnim pretnjama i potrebama, saradnja bi trebalo da se odvija formalno i transparentno radi izbegavanja sukoba interesa (kada npr. policajci daju informacije svojim bivšim kolegama koji sada rade kao privatno obezbeđenje) i mogućih nezakonitih aktivnosti (npr. PBK obavljaju poslove za policiju koje policija inače ne bi bila u stanju da obavlja).

Takođe postoji potreba za povećanjem opšteg poverenja između KP i PBK. Pripadnici policije ne treba da postupaju arogantno prema PBK na osnovu predrasuda u pogledu njihovih profesionalnih sposobnosti, već treba da ih smatra vrednim svedocima i to u najmanju ruku isto kao i svakog drugog građanina. Sa druge strane, zaposleni u PBK bi trebalo da kao građani koji poštuju zakone budu svesni svojih dužnosti i staraju se o tome da ne ometaju rad organa reda, te da nastoje da pomognu aktivnostima organa reda kada su u prilici da to učine.

Bibliografija

Publikacije

- Emini, Donika i M. Vrajoli, "Kosovo". U: A Force for Good? Mapping the Private Security Landscape in Southeast Europe, [Privatni sektor bezbednosti u Jugoistočnoj Evropi – pretnja ili stub bezbednosti?], Franciska Klopfer, Neleke Van Amstel (ur.), Beograd/Ženeva: DCAF, 2015.

Pravni akti

- Zakon Republike Kosova o privatnim službama obezbeđenja, Zakon br. 04/L-004
 Zakon Republike Kosova o policiji, Zakon br. 04/L-076
 Zakon Republike Kosova o zaštiti podataka o ličnosti, Zakon br. 03/L-172

Zvanični statistički podaci koje su dostavili ispitanici

- Zvanični statistički podaci Kosovske policije, 2016.
 Zvanični statistički podaci Ministarstva unutrašnjih poslova, 2016.

Policijski izveštaji i predmeti iz regiona Prištine za septembar (stavljani na raspolaganje tokom intervjua sa pripadnicima KP)

Vesti ili članci u izdanjima medija na internetu

“Ferizaj përuron projektin për vëzhgimin e qytetit me kamer” [„U Uroševcu pokrenut projekat za pokrivanje grada video-nadzorom“] *Koha Ditore*, 4. februar 2016. Pristupljeno 4. juna 2016, adresa: <http://koha.net/?id=9>

“Prishtina pa kamera sigurie në hapësirat publike” [„Priština bez bezbednosnih kamera na Javnim mestima“] *Koha Ditore*, 3. april 2016. Pristupljeno 4. juna 2016, adresa: <http://koha.net/?id=>

“Raport mbi qeverisjen në katër komunat me shumicë serbe: Graçanicë, Ranillug, Kllokot dhe

Partesh” [„Izveštaj o upravljanju u četiri opštine sa srpskom većinom: Gračanica, Ranilug, Klokot i Parteš“] GAP Institute, 2012. Pristupljeno 6. aprila 2016, adresa:

http://www.institutigap.org/documents/600_RAPORTIPERKOMUNATEREJA.pdf

“Rasti i tenderit 6-milionësh shkon në Gjykatën Kushtetuese” [„Slučaj tendera od 6 miliona završio pred Ustavnim sudom“] *Koha Ditore*, 25. decembar 2015. Pristupljeno 4. juna 2016, adresa: <http://koha.net/?id=27>

Selimaj, U “Peja Nën Vëzhgimin e Kamerave” [„Peć pod video-nadzorom“], *Kallxo*, 2011. Pristupljeno 4. juna 2016, adresa: <http://kallxo.com/gjnk/peja-nen-vezhgimin-e-kamerave/>

Izveštaji

UNODC, *Introductory Handbook: State Regulation Concerning Civilian Private Security Services* [Uvodni priručnik UNODC: Državna regulaciju u pogledu civilnih privatnih službi obezbeđenja] (New York: UNODC, 2014). Dostupno na internetu na stranici unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Ebook0.pdf

Zaključna razmatranja

Sve tri studije slučaja u Delu 1 analiziraju aktivnosti PBK koje nadomešćuju bezbednosni deficit javnih institucija. Preuzimanje obavljanja dela poslova javne bezbednosti od strane PBK nije izričita politika vlasti već posledica činjenice da su se građani našli u situaciji da policija ne može da im pruži bezbednost te su bili primorani da angažuju privatne firme za obezbeđenje.

U sva tri slučaja povećano prisustvo PBK doprinelo je sprečavanju kriminala i povećanje osećaja bezbednosti u lokalnoj sredini. Iz studije slučaja o Vidinu naročito je primetno da su građani pozitivno prihvatili dolazak PBK jer su smatrali da su ih policija i socijalne službe napustili. Inovativne i fleksibilne metode rada PBK i njihova sposobnost da ulože u stručnost i opremu doprineli su njihovoj popularnosti među lokalnim stanovništvom. Međutim, treba napomenuti i da je uspeh PBK u određenoj meri ostvaren i nedozvoljenom prekomernom upotrebom sile (u Vidinu) i korišćenjem ličnih veza pripadnika PBK sa policijom radi dobijanja podrške za svoje aktivnosti (u drugoj studiji slučaja iz albanskog regiona Vaćar). Prethodno opisani problemi nisu bili odlučujući faktor za uspešnost rada PBK u ovim sredinama. Isto tako, čini se i da rečeni problemi nisu sistemske prirode što ne znači da ih nije potrebno striktnije urediti.

U studijama slučaja se takođe razmatra i podelu ulogu između između javne i privatne bezbednosti. Argument protiv privatizacije policijskih usluga koji se često iznosi jeste da PBK samo pružaju usluge svojim klijentima a ne čitavoj zajednici (poput policije). Ovu pretpostavku međutim dovode u pitanje studije slučaja iz Vidina i Vaćara, koje su pokazale da su PBK pružale bezbednost ne samo svojim klijentima već i čitavoj zajednici u kojoj se on nalazio.

Na primer, studija slučaja u Vidinu je pokazala da kada PBK pružaju bezbednost čitavoj zajednici one zapravo znatno povećavaju stepen zaštite svojih klijenata, jer je kriminalcima tada mnogo teže da vrše krađe. Rečeno je ilustracija brojnih pozitivnih efekata privatnog obezbeđenja, ali istovremeno ukazuje na ograničenja ovog modela. Naime, prioritet pružaoca usluga je uvek ispunjenje ugovorne obaveze prema klijentu na najprofitabilniji mogući način. Obezbeđivanje druge imovine ili prostora koji nisu neposredno povezani sa klijentom može se uklopiti u model koristi i troškova PBK (kao što se moglo videti u Vidinu) – ali to i ne mora biti slučaj. Stoga se model iz Vidina ne može uzeti kao opštevažeći.

Rizici oslanjanja u tržište za pružanje bezbednosti izloženi su u dve studije slučaja iz Vidina i Vaćara, gde tržišni model PBK nije doveo do održivog pružanja bezbednosti. Javio se bezbednosni vakuum kada su PBK izgubile klijente i stoga morale da smanje svoje prisustvo, a policija nije bila u stanju da se brzo prilagodi da premosti taj jaz.

Sa tim u vezi, studija slučaja iz Prištine ukazuje na to kako privatno obezbeđenje može najdelotvornije da radi uz policiju. U Prištini su javne institucije zadržale odgovornost za ispunjavanje (najvećeg dela) potreba lokalne zajednice za bezbednošću, ali je prepustila obavljanje određenih poslova privatnim bezbednosnim kompanijama. Drugi model, o kome je takođe detaljnije bilo

reči u slučaju Prištine, jeste saradnja između policije i privatnog obezbeđenja bez formalnog sporazuma, gde svaki akter radi nezavisno ali saraduje sa drugim kroz, na primer, razmenu informacija kada je to u interesu obeju strana (u slučaju Prištine razmotreno je i korišćenje snimaka bezbednosnih kamera PBK od strane Kosovske policije). Takvi modeli saradnje između policije i PBK mogu se naći širom zapadne Evrope,¹⁰⁷ a postaju sve češći i u jugoistočnoj Evropi.¹⁰⁸

U svojoj studiji PBK u Švajcarskoj, istraživač Matijas Bieri iznosi pretpostavku da smanjenje državne kontrole i sa tim povezano smanjenje odgovornosti predstavlja značajan rizik koji se javlja kod prepuštanja poslova javne bezbednosti privatnom akteru.¹⁰⁹ To ne mora da bude bitan razlog za zabrinutost kada je reč o poslovima poput kontrole karata ili bezbednosne kontrole na aerodromu ili javnom skupu. Međutim, ovaj nedostatak odgovornosti postaje problematičniji kada je veća verovatnoća da ti poslovi mogu da neposredno utiču na ljudska prava građana (na primer kada PBK dobiju ovlašćenja da zadržavaju lica u pritvoru). Shodno tome, kada se PBK angažuju radi pružanja javne bezbednosti, državni organi moraju dati odgovor na pitanja nadležnosti i odgovornosti.¹¹⁰

Na kraju, u studiji slučaja iz Vidina opisani su skriveni troškovi prepuštanja javnih poslova PBK. „Sova 7“, kompanija koja je sa takvim uspehom radila u regionu Vidina, svoj uspeh je u velikoj meri dugovala podršci tamošnjeg gradonačelnika, koji je posvetio svoje vreme (a možda i vreme svojih zaposlenih) promovisanju „Sove 7“ i naplati troškova pretplate za račun ove firme. Tu su, dakle, za podršku privatnoj firmi korišćena državna sredstva. U studijama slučaja iz Vidina i Vačara naglašavaju se i troškovi vezani za neadekvatno upravljanje javnom bezbednošću: policija je, na kraju, morala da investira u ponovno uspostavljanje struktura javne bezbednosti kada su se rešenja privatnog obezbeđenja pokazala neodrživim. Malo je verovatno da će prvo smanjenje obima struktura javne bezbednosti a zatim njihova ponovna izgradnja biti jeftiniji pristup od očuvanja i održavanja postojećih javnih bezbednosnih struktura. Skriveni troškovi poput ovih moraju se razmotriti pre nego što se bezbednost prepusti privatnom pružaocu usluga.

107 CoESS (2010) *Critical Infrastructure Security and Protection – The Public-Private Opportunity. White Paper and Guidelines by CoESS And its Working Committee Critical Infrastructure* [Bezbednost i zaštita kritične infrastrukture – prilika za saradnju javnog i privatnog sektora. Bela knjiga i smernice CoESS i njegovog Radnog komiteta za kritičnu infrastrukturu], str. 8-9

108 Franciska Klopfer, Neleke Van Amstel, ur., *A Force for Good? Mapping the Private Security Landscape in Southeast Europe*, [Privatni sektor bezbednosti u Jugoistočnoj Evropi – pretnja ili stub bezbednosti?]. (Beograd i Ženeva: DCAF, 2015.)

109 Bieri, Matijas (Bieri, Matthias) (2015) 'Beständiger Aufstieg: Private Sicherheitsunternehmen in der Schweiz' [„Otporan rast: Privatne firme za obezbeđenje u Švajcarskoj“], u: Ninlist, Kristijan (Nünlist, Christian) i Trenert, Oliver (Thränert, Oliver) (ur.) *Bulletin 2015 on Swiss Security Policy* [Bilten o švajcarskoj bezbednosnoj politici za 2015], Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich, Str. 63-86.

110 Sperou, Malkolm K. (Sparrow, Malcolm K.) (2014) 'Managing the Boundary Between Public and Private Policing' [„Upravljanje granicom između javnog i privatnog policijskog rada“]. *New Perspectives in Policing Bulletin* [Bilten novih perspektiva u policijskom radu]. Washington, DC: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, 2014. NCJ 247182. Str 9.

Ukratko, kada razmatraju moguću privatizaciju bezbednosnih usluga koje su do sada pružali državni organi reda, donosioci odluka bi trebalo da imaju na umu sledeća pitanja:

- Ako je država odgovorna za pružanje osnovne bezbednosti a tržište PBK treba da se koristi samo za pružanje dodatne bezbednosti, kako definišemo funkcije „osnovne bezbednosti“ koje moraju da budu rezervisane za policiju?
- Da li je moguće (i, ako je tako, da li je poželjno) smanjiti obim pružanja javne bezbednosti i dozvoliti tržištu PBK da pruži usluge obezbeđenja (ili bar većinu njih)? Da li je industrija privatne bezbednosti ekonomski dovoljno snažna da garantuje održivo pružanje bezbednosti čak i kada dolazi do fluktuacija u broju, resursima i raznolikosti njenih klijenata?
- Da li je prepuštanje poslova javne bezbednosti privatnim pružaocima usluga zaista cenovno efikasnije ako se u obzir uzmu skriveni troškovi poput ulaganja neophodnih za uspostavljanje struktura javnih nabavki (poput postupka selekcije i odabira privatnog obezbeđenja i zaključivanja formalnih ugovora) i troškova povećanja i smanjenja obima pružanja javne bezbednosti u kratkom roku radi premošćavanja jazova na tržištu?
- Koje poslove koje su ranije obavljale institucije javne bezbednosti sada obavljaju PBK? Kako se može unaprediti komunikacija između organa reda i ovih PBK? Koja vrsta saradnje se može predvideti tako da država zadrži kontrolu (i očuva odgovornost) i izbegne plaćanje više cene zato što je formiranje i održavanje mehanizama kontrole do te mere skupo?

DEO 2:

ULOGA PBK U ZAŠTITI KRITIČNE INFRASTRUKTURE

Deo 2 ispitaće ulogu privatnog obezbeđenja u zaštiti kritične infrastrukture¹¹¹ u dve zemlje Jugoistočne Evrope: Bugarskoj i Srbiji. Šteta naneta imovini od ključnog značaja za društvo može imati ogroman uticaj na bezbednost hiljada ljudi. Zaštita kritične infrastrukture je, prema tome, stvar nacionalne bezbednosti. Dok je dužnost da se pruži zaštita obično odgovornost vlasnika kritične infrastrukture – bez obzira na to da li je u pitanju privatni ili javni vlasnik – država svejedno mora da definiše te dužnosti i da interveniše ukoliko adekvatna zaštita nije pružena.

Ove dve studije slučaja objašnjavaju kako privatne bezbednosne kompanije (PBK) mogu da utiču na nacionalnu bezbednost kada pružaju usluge privatnog obezbeđenja kritične infrastrukture i istražuje da li PBK mogu da garantuju zahtevani nivo bezbednosti u ovom kontekstu. Studije slučaja postavljaju pitanje da li zaštita kritične infrastrukture (ZKI), kada je pružaju privatne PBK, nosi određene rizike ili mogućnosti. Kako se ti rizici mogu ublažiti, a kako mogućnosti podsticati? Postoji li fundamentalna greška u odluci da se takav nacionalni bezbednosni prerogativ kao što je ZKI preda u ruke privatnim kompanijama za obezbeđenje?

111 “Kritična infrastruktura’ znači posed, sistem ili njegov deo koji se nalazi u zemlji članici, a ključan je za održavanje vitalnih društvenih funkcija, zdravlja, bezbednosti, sigurnosti, ekonomskog i socijalnog blagostanja ljudi i čije bi ometanje ili uništenje imalo značajan uticaj na državu članicu kao posledica neuspeha u održavanju tih funkcija.” DIREKTIVA SAVETA 2008/114/EC, oD 8. Decembra 2008. o utvrđivanju i označavanju Evropske kritične infrastrukture i proceni potrebe da se unapredi njena zaštita, Član 2(a).

Kritična misija, nemoguća misija – Uloga PBK u zaštiti kritične infrastrukture u Bugarskoj

Rozica Džekova i Anton Kožuharev

Uvod i kontekst

Do 2013, bugarsko Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) imalo je u svom sastavu odeljenje za usluge tehničkog obezbeđenja (SOD), sa teritorijalnim jedinicama i specijalizovanim centrima za praćenje pri regionalnim policijskim stanicama. Delokrug ministarstva je takođe obuhvatao obezbeđivanje svih kritičnih i strateških postrojenja i službi, koje su tako formalno označene u Bugarskoj. Jedinica MUP-a za obezbeđenje ukinuta je 2013. godine u okviru reforme i racionalizacije troškova jer je navodno pravila gubitke od oko 2 miliona leva godišnje.¹¹² Sada kada je MUP prepustio veliki deo svojih bezbednosnih i zaštitnih funkcija, PBK su počele da popunjavaju tu prazninu, uključujući zaštitu kritične i strateške infrastrukture. Odsustvo specijalizovanog bezbednosnog odeljenja u sastavu MUP-a nije, međutim, značilo da službe MUP-a ne pružaju usluge obezbeđenja. Naprotiv, mnoge kritične i strateške objekte i službe – kao što su aerodromi, metro u Sofiji i neke železničke i autobuske stanice – još uvek čuvaju isključivo policijske snage. Odluka o tome ko će šta da čuva donosi se i na lokalnom i na nacionalnom nivou. Na primer, Uprava MUP-a u Sofiji je uvrstila sofijski metro u strateške objekte¹¹³. U takvim slučajevima MUP dobija taj posao.

Stepen sigurnosti i zaštite kritične infrastrukture u Bugarskoj, uključujući potencijalno opasne objekte koji nisu označeni kao takvi nije tema koja se mnogo razmatrala u javnosti. Nažalost, sredstva javnog informisanja razotkrila su sporna pitanja u vezi sa zaštitom takvih objekata tek nakon težih incidenata sa posledičnim velikim štetama i ljudskim žrtvama.

Zaštita kritične infrastrukture podrazumeva stalne i neprekidne aktivnosti koje se sprovode u normalnim i složenim sredinama, što može da zahteva angažovanje svih državnih organizacija¹¹⁴. To obuhvata zaštitu informacija ili obaveštajnih podataka i fizičku zaštitu. Obaveštajni rad podrazumeva praćenje i otkrivanje planiranih ili počinjenih dela protiv nacionalne bezbednosti ili kritične infrastrukture.

Izbor konkretne teme za ovu studiju slučaja motivisan je zabrinutošću zbog netransparentnosti u pogledu zaštite potencijalno opasnih objekata odnosno onih označenih kao kritičnih. Pored niza ozbiljnih incidenata proteklih godina, medijski izveštaji o nameštenim postupcima javnih nabavki

112 Prema tadašnjem ministru unutrašnjih poslova Cvetlinu Jovčevu, vidi "MVR sukrashtava 15% ot administratsiyata, zakriva turkovskite druzhestva" /MUP smanjuje 15% administracije, zatvara komercijalna društva/, *Mediapool.bg*, 9. avgust 2013, <http://www.mediapool.bg/mvr-sakrashtava-15-ot-administratsiyata-zakriva-tar-govskite-druzhestva-news209889.html>

113 Videti Agencija za javne nabavke. "Mišljenje o zaključivanju preliminarne kontrole za Metropolitien AD," 1. decembar 2014, <http://metropolitan.nit.bg/assets/resourcedocuments/841/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%89%D0%B5.pdf>

114 OECD, "Izrada politika za zaštitu kritičnih informacionih infrastrukture," OECD Digital Economy Papers, br. 130, Izdanja OECD, 2007. <http://dx.doi.org/10.1787/231008575813>

za pružanje usluga obezbeđenja takvih objekata otkrili su političku dimenziju ove problematike navodno vezanu za sukob interesa i korupciju. Cilj ove studije slučaja je da osvetli kako se štite objekti koji su od ključnog značaja za funkcionisanje društva ili koji su potencijalno opasni po javno zdravlje, i kakva je uloga privatnih bezbednosnih kompanija u ovom procesu.

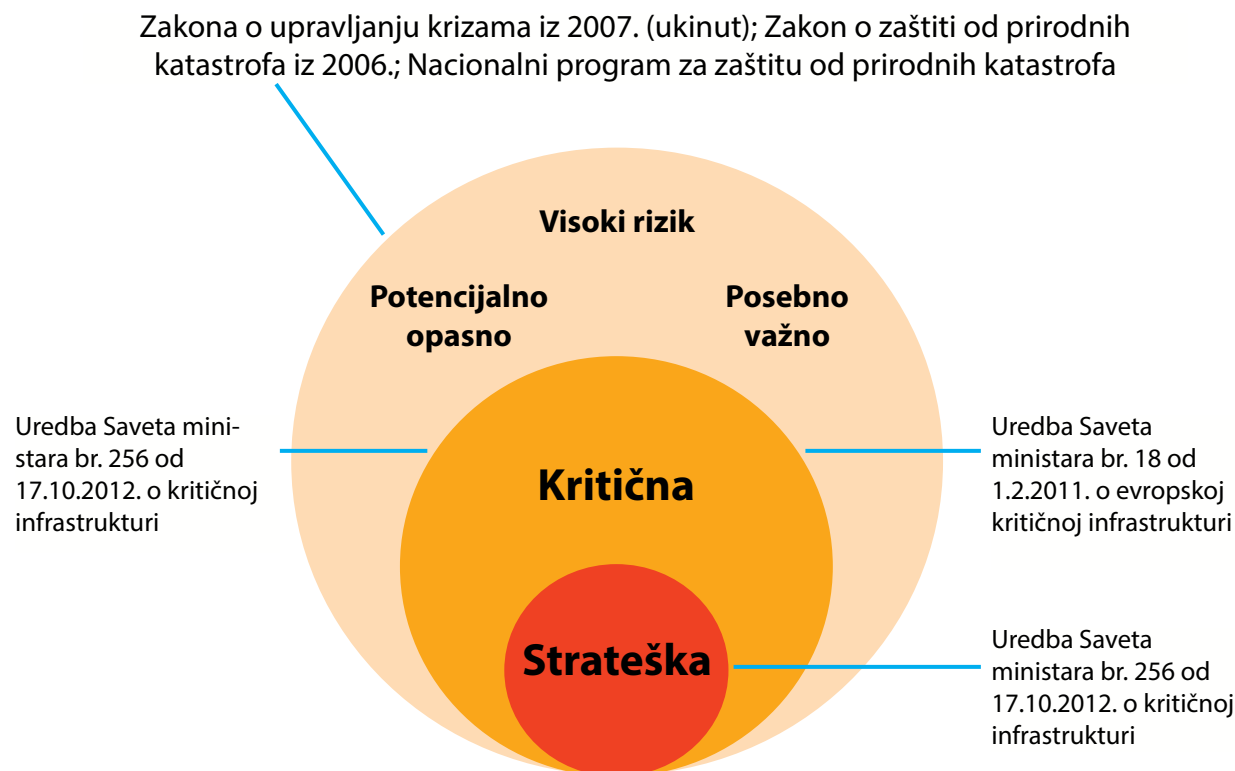
Podaci iz razgovora ukazuju na to da činjenica da li je neki objekat označen kao kritični ili nije, ima malo ili nimalo uticaja na to kako određena PBK obavlja svoj posao. S druge strane, PBK nemaju uticaja na proces određivanja bezbednosnog rejtinga ili prioriteta neke službe ili objekta. Međutim, kada je neki objekat stavljen na listu predmeta/objekata od strateškog značaja za nacionalnu bezbednost, njegovu zaštitu pažljivo kontroliše i nadzire Državna agencija za nacionalnu bezbednost (DANB), dok je uloga PBK da se pridržavaju bezbednosnog plana koji je preporučila ili odobrila DANB i da ga sprovode. Ova dvojnost u pristupu klasifikaciji – tj. značaju službi i objekata, u odnosu na rizik njihovog otkazivanja ili podložnosti napadu – delimično je prouzrokovana odsustvom jasnog i sveobuhvatnog pravnog okvira za regulisanje određivanja objekata/infrastrukture.

Nacionalni pristup zaštiti KI je u principu fragmentaran i koristi se više raznih definicija za klasifikaciju objekata i službi kao kritičnih, strateških, značajnih, itd. Pored toga, nije jasno šta te razne klasifikacije podrazumevaju u smislu obezbeđenja takvih službi i objekata. Trenutno, prema raznim bugarskim zakonima i podzakonskim aktima, određena komponenta infrastrukture može da bude klasifikovana kao "strateški objekat i delatnost od značaja za nacionalnu bezbednost", "kritična infrastruktura", "potencijalno opasan objekat visokog rizika" ili "posebno značajan objekat" (videti Sliku 1). Ovde će biti razmatrane samo prve dve, jer potpadaju pod zvanični režim i procedure upravljanja i sprovođenja.

Mora se konstatovati da pitanja koja su identifikovana i razmatrana u vezi sa ulogom PBK u zaštiti kritične infrastrukture nisu izolovana. Naprotiv, ona potpadaju pod problematiku delovanja privatnog obezbeđenja u Bugarskoj koja je već sagledana u izdanju iz 2015. - *A Force for Good? Mapping the Private Security Landscape in Southeast Europe*¹¹⁵. Stoga vredi ponovo istaći da korupcija, namešteni postupci javnih nabavki, slaba kontrola i sprovođenje pravila, kao i obiman sivi sektor i dalje opterećuju privatnu bezbednosnu industriju, bez obzira na povećane rizike, opasnosti i odgovornosti vezane za zaštitu kritične infrastrukture.

115 Videti Rozica Džekova i Atanas Rusev "Bugarska," u *"A Force for Good? Mapping the Private Security Landscape in Southeast Europe"*, ur. Franziska Klopfer, Nelleke Van Amstel. (Beograd:Ženeva: DCAF, 2015.), 31-60.

Slika 1. Regulatorni okvir ZKI u Bugarskoj



Metodologija

Počeli smo sa analizom medijskih objava kako bismo identifikovali ključne problematične oblasti interesantne za istraživanje. Ključne reči "kritična infrastruktura", "incidenti", "privatna bezbednosna kompanija", "strateški objekti" i "nacionalna bezbednost" korišćene su u različitim kombinacijama da bi se dobili rezultati koji bi mogli doprineti dobijanju jedne ukupne slike o stanju stvari.

Od dokumenata su analizirani ključni nacionalni propisi, podzakonska akta, strateška i druga specijalizovana dokumenta. Većina dokumenata je javno dostupna, osim nekoliko dokumenata koje smo dobili od lica sa kojima smo razgovarali.

Obavljeno je sedam polustrukturisanih intervjua sa različitom grupom aktera: jedan razgovor obavljen je sa predstavnikom MUP; jedan sa predstavnikom Ministarstva privrede; četiri razgovora sa predstavnicima PBK; jedan razgovor sa predstavnikom velike telekomunikacione kompanije koja se nalazi na spisku strateških objekata, i jedan razgovor sa ekspertom za bezbednost. Uspostavljen je kontakt sa predsednikom najvećeg udruženja PBK, koji nam je omogućio da stupimo u vezu sa PBK koje učestvuju u obezbeđivanju službi i objekata koji se nalaze na spisku kritične infrastrukture.

Zaštita važnih objekata i delatnosti i učešće PBK

Kritična infrastruktura

Širom sveta, KI pružaju većinu neophodnih usluga i omogućavaju funkcionisanje društvu, tako da je njihov adekvatan rad od krucijalnog značaja. Direktiva Saveta EU 2008/114/EC (u daljem tekstu: KI Direktiva) ističe ključni položaj kritične infrastrukture u savremenom društvu. Ona definiše kritičnu infrastrukturu kao

“imovinu, sistem ili njihov deo koji se nalazi u državama članicama koji je suštinski važan za održavanje vitalnih društvenih funkcija, zdravlja, sigurnosti, bezbednosti, ekonomske ili socijalne dobrobiti ljudi, a čiji bi poremećaj ili uništenje bitno uticali na državu članicu kao rezultat nemogućnosti održavanja tih funkcija.”¹¹⁶

Inicijativa za sveobuhvatnu uredbu EU o ZKI polazi od pretpostavke da je nacionalna (ili regionalna ili međunarodna) KI složen sistem međusobno povezanih i međuzavisnih KI, pošto su pojedinačnim KI potrebni proizvodi odnosno usluge drugih takvih KI da bi normalno funkcionisale. Ovakva međuzavisnost kritičnih infrastrukture je neizbežna i ta činjenica čini pojedinačne kritične infrastrukture i sistem kritičnih infrastrukture u celini podložnijim otkazivanju¹¹⁷.

Izraz “kritična infrastruktura” je po prvi put ušao u bugarsku pravnu terminologiju 2005. godine, u okviru (u međuvremenu ukinutog) Zakona o upravljanju krizama. U ovom zakonu KI je definisana kao “skup objekata, službi i informacionih sistema, čije bi otkazivanje, kvar ili uništenje ozbiljno negativno uticali na javno zdravlje i bezbednost, životnu sredinu, nacionalnu privredu ili efikasno funkcionisanje države”.¹¹⁸ Sedam godina kasnije, Savet ministara (SM) doneo je Uredbu (Uredba SM br. 256 o “Redosledu, načinu i nadležnim organima za određivanje kritične infrastrukture i procenu njenih rizika”) kojom se regulišu redosled, način i organi zaduženi za klasifikaciju objekata u kritičnoj infrastrukturi i procenu njihove ugroženosti. Uredba je stupila na snagu 23.10.2012. i zajedno sa izmenama Zakona o zaštiti od prirodnih katastrofa iz 2011, u velikoj meri transponovala uslove iz gore navedene Direktive o KI.¹¹⁹ Uredba daje opšte smernice za klasifikaciju i označavanje objekata i službi kao kritičnih i zadužuje MUP za koordinaciju tog procesa. U Uredbi je identifikovano 19 sektora koji sadrže elemente koji pripadaju kritičnoj infrastrukturi, uključujući, između ostalih, energetiku, saobraćaj, IKT, (informacione i komunikacione tehnologije), životnu sredinu, poštanske usluge, hranu i poljoprivredu i zdravstvenu zaštitu. Odgovornost za utvrđivanje

116 Evropska Komisija, “Direktiva Saveta 2008/114/EC o identifikaciji i označavanju evropskih kritičnih infrastrukture i procene potrebe poboljšanja njihove zaštite,” 2008, dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:345:0075:0082:EN:PDF>

117 Ana Lauge, Josune Hernantes i Jose M. Sarriegi, “Critical infrastructure dependencies: A holistic, dynamic and quantitative approach”, *The International Journal of Critical Infrastructure Protection* 8 (2015.): 16-23, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S187454821400081X>

118 Zakon o upravljanju krizama (proglašen, Službeni glasnik, br. 19/01.03.2005), dostupno na <http://www.maxi-consult.bg/pdf/ZUK.pdf>

119 Uredba SM iz 2012. dalje razrađuje Uredbu br. 19. Saveta Ministara iz 2011. o “utvrđivanju i označavanju kritične evropske infrastrukture u Bugarskoj i merama za njenu zaštitu.”

kritičnosti u svakom od sektora leži na odgovarajućem organu vlade koji upravlja tim sektorom i reguliše ga.

Pridržavajući se smernica iznetih u Uredbi SM, svaka institucija izrađuje sopstvenu metodologiju za klasifikaciju kritičnosti, a zatim i za procenu rizika kritičnih infrastruktura. To obično podrazumeva radnu grupu u državnom organu koji odlučuje koje će se službe ili objekti u okviru njegovog delokruga i nadležnosti označiti kritičnom infrastrukturom. Nakon što operater objekta/službe bude obavešten da je njegova služba/objekt proglašena kritičnom infrastrukturom, ima godinu dana da uradi procenu rizika. Režim predviđen Uredbom ne pravi razliku između različitih vrsta vlasništva operatera objekata odnosno službi svrstanih u kritične. Osim toga, Uredbom je samo predviđeno da se kritična infrastruktura mora identifikovati, rizici proceniti i objekat, odnosno služba, zaštititi odgovarajućim merama. Ona se ne bavi operativnim i taktičkim obezbeđenjem kritična infrastruktura. Procena rizika šalje se MUP-u na odobrenje. U ovom slučaju, odgovornost za zaštitu i procenu rizika leži isključivo na operateru. Pored toga, on snosi i troškove vezane za bezbednost. Operater može zatim da pokrene postupak nabavki za pružanje bezbednosnih usluga u skladu sa procenom rizika, koji mora pre pokretanja da odobri glavna organizacija i MUP. Bezbednosni plan koji izradi PBK mora da odobri MUP pre nego što se počne sa bezbednosnim aktivnostima.

Problematika režima ZKI

Ovaj sistem, međutim, pokazao se višestruko problematičnim. Iako je, prema Uredbi, MUP nadležan za koordinaciju režima ZKI, on ne učestvuje u fazama procene rizika i analize, koje obavljaju operateri objekata i službi u kritičnoj infrastrukturi. Stoga iz ugla kontrole i koordinacije nije jasno šta je tačno kritična infrastruktura i kako je određena kao takva. Sa aspekta izdvajanja sredstava i odgovora na krize čini se da je prioritizacija kritičnih službi i objekata neadekvatna jer su kriterijumi različitih privrednih i vladinih sektora različiti. Ima mišljenja da su u mnogim slučajevima objekti ocenjeni kao kritični bez prave argumentacije.

Podaci iz razgovora ukazuju na to da nema definitivne veze između oznake kritičnosti i zahteva za pojačanim bezbednosnim merama. Čini se da finansijski obziri preovladavaju nad bezbednosnim prilikom utvrđivanja potrebe i angažovanja privatnih bezbednosnih službi, a operateri kritičnih infrastruktura su skloni da se u tenderima opredeljuju za najnižu ponuđenu cenu.¹²⁰ Jedan primer, koji nam je izneo jedan od ispitanika, odnosio se na bivšeg rukovodioca vojnog skladišta koji je hteo da mu samo jedan čuvar obezbeđuje spoljni krug da bi uštedeo. Drugi ispitanik je ukazao na to da važni i kritični objekti, kao što su velike regionalne i opštinske bolnice, takođe biraju svoje mere obezbeđenja isključivo na bazi cene.¹²¹ U takvim slučajevima, PBK koje navodno rade na sivom tržištu mogu imati veće šanse da dobiju posao na tenderu za usluge obezbeđenja jer svoje usluge mogu da ponude po nižoj ceni.

120 BG-PS1; BG-PS2; BG-EX; BG-TL; BG-PS3, BG-ME razgovor sa autorima, Sofija i Plovdiv.

121 Kako ljudski resursi za fizičku zaštitu i čuvanje iziskuju znatne troškove, u mnogim slučajevima operateri kritične infrastrukture bi često u postupku nabavki naveli nedovoljan broj čuvara koje treba rasporediti – često manje od prihvaćenog standarda od tri lica po smeni. (BG-SP1 razgovor sa autorima, Sofija.)

U ovom kontekstu, PBK su često suočene sa teškom dilemom. Kako su mnogi objekti kritične infrastrukture u državnom vlasništvu, redovno se pokreću postupci javnih nabavki za obezbeđenje. PBK koje učestvuju na tenderima smatraju da su neke tenderske specifikacije tako formulisane da bi, ukoliko bi se sprovele, ozbiljno ugrozile bezbednost, naročito u objektima vezanim za vojnu proizvodnju, skladištenje, i upotrebu.¹²² To je tako zbog, kako kažu ispitanici, manjka stručnosti po pitanju bezbednosne problematike, klime opšteg zanemarivanja sigurnosnih i bezbednosnih rizika i izražene želje da se smanje troškovi. U takvim slučajevima, PBK često nastoje da ubede operatere da izmene prvobitno predloženu tendersku dokumentaciju. Ovo je još značajnije jer operateri nisu obveznici prema Zakonu o privatnom obezbeđenju (ZPO), te je angažovana PBK kao takva isključivo odgovorna za sve nepravilnosti ili povrede koje eventualno nastanu kao rezultat ugovornih obaveza sa operaterom.¹²³

Prethodna istraživanja u oblasti ZKI ukazala su na problematično pitanje nadzora i kontrole ispunjavanja obaveza od strane operatera kritične infrastrukture, jer privatne kompanije i korporacije mogu lako da sakriju svoje slabosti i ranjivosti od vlade.¹²⁴ Ovo je potvrđeno tokom razgovora, jer su, posebno predstavnici države, izrazili zabrinutost da može biti teško ili nemoguće vršiti kontrolu i nadzor mera koje preduzima operater kritične infrastruktureu privatnom vlasništvu.¹²⁵ Ova zabrinutost objašnjava se navodnom nesposobnošću države da nametne bezbednosne uslove kritične infrastruktureu privatnom vlasništvu. Međutim, podaci iz razgovora ukazuju na to da se ovo odnosi samo na objekte i službe koje nisu označene kao strateški važne, jer u tim slučajevima DANB pažljivo kontroliše sprovođenje režima i primenjene mere bezbednosti (videti u daljem tekstu više informacija o DANB).¹²⁶ Takođe je izneta zabrinutost u pogledu nepostojanja kontrole procesa izbora PBK od strane kritične infrastrukture u privatnom vlasništvu. Dok su organizacije u državnom vlasništvu obavezne da pokrenu postupak javne nabavke kako propisuje Zakon o nabavkama, KI u privatnom vlasništvu nemaju takvu obavezu.¹²⁷

Opšti utisak koji se stiče na osnovu podataka iz svih razgovora je da nedostatak stručnog znanja, strateškog usmerenja i jasnoće opterećuju sprovođenje režima ZKI. Ovo pokazuje činjenica da su predstavnici PBK i samostalni eksperti za bezbednost u principu isključeni iz procesa utvrđivanja kritičnosti i potonjih procena rizika. Ovo se može smatrati nedostatkom sistema jer PBK raspolažu dragocnim terenskim operativnim znanjima i ekspertizom, situacionom svešću i obaveštajnim podacima o aktuelnim bezbednosnim pretnjama. Na strateškom i taktičkom nivou, ovakvo odsustvo komunikacije može takođe da oteža mogućnost vlade da nadzire režim sprovođenja kada nije u pitanju njeno vlasništvo. U takvom kontekstu razmene informacija može biti teško ustanoviti

122 BG-PS1; BG-PS2 razgovor sa autorima, Sofija.

123 BG-SP1; BG-EX; BG-PS3 razgovor sa autorima, Sofija i Plovdiv.

124 Myriam Dunn-Cavelty i Manuel Suter, "Public-Private Partnerships are no silver bullet: An expanded governance model for Critical Infrastructure Protection," *International Journal of Critical Infrastructure Protection* 2 (2009): 179-187.

125 BG-MI, BG-ME razgovor sa autorima, Sofija.

126 BG-TL, BG-EX, BG-PS1 razgovor sa autorima, Sofija.

127 BG-MI, BG-ME razgovor sa autorima, Sofija.

da li privatne organizacije zaista dostavljaju relevantne informacije.¹²⁸ U ovom scenariju, država preuzima funkciju koordinatora, a ne oslanja se preterano na nadzor i kontrolu. Neki eksperti smatraju da se ovakvo odsustvo stvarne komunikacije – i stoga otežano praćenje – može najlakše sanirati putem modela mrežnog upravljanja, samoregulacijom i adekvatnim i efikasnim korišćenjem javno-privatnih partnerstava (PPP).¹²⁹

Zaštita objekata i delatnosti od značaja za nacionalnu bezbednost

Godine 2009, Savet ministara izdao je Uredbu br. 181, kojom uvodi spisak objekata i delatnosti klasifikovanih kao strateški značajnih za nacionalnu bezbednost. Klasifikaciju vrši DANB a ona se periodično ažurira kako Agencija vrši ponovne procene ugroženosti i rizika. Smatra se da su objekti i delatnosti koje sadrži spisak od vitalnog značaja za nacionalnu bezbednost; stoga su većeg stepena prioriteta nego objekti sadržani na spisku kritične infrastrukture. U tom pogledu svi objekti i delatnosti od strateškog značaja za nacionalnu bezbednost se automatski smatraju kritičnom infrastrukturom, ali ne i obratno.

Bezbednosna rešenja za strateške objekte i delatnosti bitno se razlikuju od onih u kritičnoj infrastrukturi. DANB direktno nadzire bezbednosna pitanja i aktivno kontroliše i prati sve bezbednosne mere. Dobar primer sadejstva između DANB, PBK i operatera u zaštiti strateške infrastrukture su telekomunikacije. Telekomunikacione kompanije su stavljene na spisak u skladu sa Zakonom o zaštiti poverljivih podataka iz 2002. (ZZPP). Telekomunikacione kompanije podležu zakonu jer obrađuju i skladište poverljive informacije. Jednom godišnje, komisija kojoj je na čelu DANB, koja uključuje i predstavnike lokalne policijske uprave, obavlja bezbednosnu reviziju nakon koje se izrađuje procena rizika, koju vrši DANB. DANB zatim daje instrukcije telekomunikacionoj kompaniji o tome kako da organizuje bezbednost konkretnih strateških objekata i delatnosti. Kako svi telekomunikacioni objekti i infrastruktura ne potpadaju pod odredbe ZZPP, učešće DANB-a ograničeno je samo na one koji su povezani sa obradom i skladištenjem poverljivih informacija. Nakon završetka početnih bezbednosnih revizija i procena rizika, Agencija dostavlja svoje preporuke za plan bezbednosti telekomunikacionoj kompaniji, koje se smatraju obaveznim. PBK – koju angažuje kompanija – zatim izrađuje bezbednosni plan u skladu sa zahtevima Agencije. Plan se šalje nazad u DANB na konačno odobravanje. Kontrola i nadzor bezbednosnih mera sprovedenih da bi se zaštitili strateški objekti i delatnosti vrše se revizijom i kontrolnim pregledima od strane DANB, kako na redovnoj tako i na ad hoc osnovi.

U ovom konkretnom slučaju taktička i operativna bezbednost telekomunikacione infrastrukture realizuje se u dva odvojena pravca. Kompanija sopstvenim sredstvima štiti svoje objekte i službe koje nisu strateške, jer kompanija poseduje i sopstvenu privatnu bezbednosnu licencu. Sve strateške elemente štiti PBK angažovana spolja, a usmeravanje, nadzor i kontrolu vrši DANB.

128 Myriam Dunn-Cavelty i Manuel Suter, "Public-Private Partnerships are no silver bullet: An expanded governance model for Critical Infrastructure Protection," *International Journal of Critical Infrastructure Protection*, 2: 179-187.

129 Ibid.

Problematika režima strateški važnih objekata i službi

Saznanja iz razgovora ukazuju na to da su operateri u velikoj meri nevoljni i protive se uključivanju na spisak prema Uredbi br. 181.¹³⁰ Operater mora da prepusti stratešku kontrolu svoje bezbednosti DANB-u i da ispuni sve uslove u smislu bezbednosnih mera koje Agencija postavi. Štaviše, svi troškovi vezani za bezbednost padaju na teret operatera.

Uprkos strogoj kontroli i nadzoru, ovaj sektor često potresaju skandali uključujući nameštene postupke javnih nabavki za bezbednosne usluge. Izrazit primer je Mini Marica Istok EAD (MMI), elektrana u državnom vlasništvu koja se nalazi na spisku strateških objekata u sektoru energetike, koja je sankcionisana zbog povrede tendera za javne nabavke. Godine 2009, elektrana je poništila svoj ugovor za bezbednost sa PBK Kremak sklopljen 2005. Bez pokretnja tenderske procedure, MMI je angažovala PBK "Professional Protection Electronic" pod izgovorom da ostajanje bez adekvatne bezbednosne zaštite de facto predstavlja stanje više sile u kojem je kompaniji (navodno) dozvoljeno da zaobiđe zakonske uslove nabavke. Matična kompanija, Bulgarian Energy Holding (BEH), nije intervenisala iako joj je to bila zakonska obaveza.¹³¹ Štaviše, MMI je preinačila ugovornu cenu sa PBK "Professional Protection Electronic" i povećala iznos koji sleduje ovoj PBK na preko 10 miliona evra za tri godine¹³². Ove povrede mogu se eventualno objasniti mogućim dosluhom i korupcijom u lokalnoj vladi.

Zbog svog statusa kao strateški važnih i pomnog nadzora DANB-a, neki od ovih objekata su možda iskoristili zaklon državne tajne da sakriju nepravilnosti u potpisanim ugovorima za bezbednosne usluge. To je bio slučaj sa jednom drugom elektranom u državnom vlasništvu na spisku strateških objekata – Termoelektrana Marica Istok 2 (TEMI 2). Elektrana je potpisala okvirni ugovor za bezbednosne usluge i infrastrukturu 2014. godine i pozivajući se na strateški značaj uspela da bude klasifikovana kao državna tajna. Istraživanja sredstava javnog informisanja otkrila su da je na osnovu pomenutog okvirnog ugovora u 2016, TEMI 2 angažovala kompaniju za iznos od otprilike 15 miliona evra za izgradnju bezbednosnih objekata. Firma izvođač je izgleda bila povezana sa kontroverznim političarem i biznismenom, Deljanom Peevskim. Kao posledica toga, bugarski premijer Bojko Borisov naložio je Ministarstvu energetike da ugovor oglasi ništavnim čim je ova veza javno razotkrivena. Obrazloženje koje je dao premijer za poništenje ugovora bilo je da državna elektrana posluje sa gubicima i da ne može i ne sme sebi da dozvoli takve troškove za obezbeđenje u ovom trenutku.¹³³

130 BG-PS1; BG-PS2; BG-PS3; BG-TL razgovor sa autorima, Sofija i Plovdiv.

131 Zakon o javnim nabavkama (Proglašen, Službeni glasnik br. 28/06.04.2004.); Zakon o energetici (Službeni glasnik br. 107/9.12.2003.). Dostupno na <http://www.bgenh.com/index.php/bg/2014-04-13-20-56-05/2014-04-13-21-53-17>;

132 Ralitsa Nikolova i Annie Kodjaivanova. "Charged tenders in Mini Maritsa Istok EAD," *Capital*, 9. juli 2012, http://www.capital.bg/biznes/kompanii/2012/07/09/1862627_minirani_turgove_v_durjavnata_marica-iztok/?sp=1#storystart

133 Igljika Filipova. "The state voids TPP Marica Istok 2 contract with Vodstroj" *Capital*, 9. mart 2016, http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2016/03/09/2720188_durjavata_prekrati_dogovora_na_tec_marica-iztok_2_s/

I pored ovih problema, režim zaštite strateški važne infrastrukture prema Uredbi br.181 u oštroj je suprotnosti sa onim prema KI Uredbi. Ispitanici su naveli da u principu DANB pažljivo i neposredno kontroliše bezbednosne mere koje sprovodi operater ili angažovana PBK. Stoga se može zaključiti da su strateški važni objekti i delatnosti izgleda dobro zaštićeni.

Zaključak

Ova studija slučaja ukazala je na visok stepen učešća PBK u zaštiti kritične infrastrukture u Bugarskoj. Njihov angažman uređen je Uredbom br. 181, PBK podležu strogom nadzoru i kontroli DANB, a prema Uredbi o KI PBK je dozvoljeno da funkcionišu u skladu sa svojom redovnom poslovnom delatnošću. Međutim njihovo učešće ostaje skoro isključivo operativno jer su PBK uglavnom isključene iz strateškog nivoa upravljanja ZKI. Studija slučaja je takođe otkrila probleme i izazove unutar privatnog bezbednosnog sektora i u javnim nabavkama, jer ne baš transparentni postupci javnih nabavki umanjuju sposobnost PBK da pruže visokokvalitetne usluge za kritičnu infrastrukturu.

Početna ispitivanja ZKI u Bugarskoj pokazala su nekoliko nedostataka na strateškom i operativnom nivou. Oni predstavljaju prepreke delotvornijem učešću PBK u ZKI, ne samo u pogledu operacionalizacije bezbednosnih mera, već i na strateškom nivou klasifikovanja komponenti infrastrukture kao kritičnih i odnosne procene rizika. Trenutno su operativno iskustvo i saznanja PBK u velikoj meri neiskorišćeni od strane vlasti. Opšti nedostaci režima ZKI mogu se rezimirati kako sledi:

- Fragmentiran pravni okvir – ZKI u Bugarskoj uređuju Zakon o zaštiti protiv katastrofa, Uredba SM br. 181, Uredba SM o KI, kao i drugi zakoni i podzakonska akta. Pored toga, Uredbu o KI nezavisno sprovodi svaka institucija, koja razrađuje sopstvenu metodologiju za klasifikaciju i posledičnu procenu rizika. Stoga pravni okvir ne daje delotvornu osnovu za sveobuhvatni režim i prioritete ZKI koji se mogu adekvatno pratiti i kontrolisati.
- Odsustvo sektorske analize – potrebno je da se sektori, objekti i delatnosti koje treba zaštititi kao KI identifikuju uz konkretnije bezbednosne uslove i mere. Kriterijumi kritičnosti moraju da se usaglase na strateškom i operativnom nivou. To bi operaterima KI dalo jasne kriterijume za ustanovljavanje bezbednosnih uslova usaglašenih sa stepenom kritičnosti, što bi omogućilo da se izrade adekvatne i relevantne specifikacije bezbednosnih mera za postupke javnih nabavki. Ovo može da podstakne konkurenciju za prvo mesto među PBK, pri čemu će PBK možda biti motivisane najpogodnijim predlogom pre nego konkretnim bezbednosnim potrebama.
- Odsustvo delotvornog partnerstva između učesnika i zainteresovanih strana u režimu ZKI – kritična infrastruktura se sastoji od mnoštva mreža, objekata i delatnosti koje potpadaju pod vlasništvo raznoraznih državnih i privatnih aktera, što predstavlja prepreku za njihovu zaštitu. Tamo gde postoji saradnja između nadležnih državnih organa i PBK, ona se često ostvaruje

ad hoc ili nezvanično. Ovo se može ispraviti efikasnijim i pravno obavezujućim mehanizmima koordinacije.

- Slaba kontrola i nadzor – Sektor ZKI i dalje je opterećen nepravilnostima u postupcima javnih nabavki za bezbednosne usluge. Većina operatera ne poseduje znanja i stručnost u pogledu bezbednosne problematike i u svojim tenderima ciljaju na najnižu cenu, često zanemarujući vitalne bezbednosne probleme izradom neadekvatnih elaborata. Ovo može takođe da deluje kao faktor koji će podstaći PBK da pređu u sivu zonu, odnosno one koje već rade mimo formalno etabliranih pravila da tako i nastave. Pored toga često se može čuti da se tenderi nameštaju u interesu određenog ponuđača.

Spisak i šifre izvora

<i>Zanimanje/ titula ispitanika</i>	<i>Šifra</i>
Predstavnik Ministarstva unutrašnjih poslova (Načelnik odeljenja)	BG-MI
Predstavnik Ministarstva privrede (Načelnik odeljenja)	BG-ME
Predstavnik uprave velike PBK	BG-PS1
Predstavnik uprave velike PBK	BG-PS2
Ekspert za bezbednost	BG-EX
Upravnik bezbednosti u velikoj telekomunikacionoj kompaniji	BG-TL
Predstavnik velike profesionalne organizacije PBK	BG-PS3

Bibliografija

Publikacije

Džekova, Rozica i Atanas Rusev "Bugarska", u "A Force for Good? Mapping the Private Security Landscape in Southeast Europe, /Snage dobra? Mapiranje sektora privatne bezbednosti u jugoistočnoj Evropi/ ur. Franziska Klopfer, Nelleke Van Amstel, 31-60. Beograd i Ženeva: DCAF, 2015.

Članci

Dunn-Cavelty, Myriam i Manuel Suter, "Public-Private Partnerships are no silver bullet: An expanded governance model for Critical Infrastructure Protection, /Javno-privatna partnerstva nisu srebrni metak: prošireni model upravljanja za kritičnu infrastrukturu/" *International Journal of Critical Infrastructure Protection /Međunarodni časopis za zaštitu kritične infrastrukture/* 2 (2009): 179-187.

Lauge, Ana, Josune Hernantes, i Jose M. Sarriegi. "Critical infrastructure dependencies: A holistic, dynamic and quantitative approach. /Međuzavisnost kritične infrastrukture: Holistički, dinamički i kvantitativni pristup/" *The International Journal of Critical Infrastructure Protection, / Međunarodni časopis za zaštitu kritične infrastrukture/* 8 (2015): 16-23 prisupljeno <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S187454821400081X>.

OECD, "Development of Policies for Protection of Critical Information Infrastructures", /Razrada politika za zaštitu kritičnih informacionih infrastruktura/ OECD Digital Economy Papers, br. 130, OECD Publishing, 2007. <http://dx.doi.org/10.1787/231008575813>.

Pravni tekstovi

Evropska komisija, "Direktiva Saveta 2008/114/EC o identifikaciji i označavanju evropskih kritičnih infrastruktura i procene potrebe poboljšanja njihove zaštite." 2008, dostupno na <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:345:0075:0082:EN:PDF>.

Službeni glasnik br. 107/9.12.2003, "Zakon o energetici", 2003, dostupno na <http://www.bgenh.com/index.php/bg/2014-04-13-20-56-05/2014-04-13-21-53-17>.

Službeni glasnik br. 28/06.04.2004, "Zakon o javnim nabavkama", 2004, dostupno na <http://lex.bg/laws/ldoc/2135482815>.

Službeni glasnik br. 19/01.03.2005, "Zakon o upravljanju krizama" (Proglašen), dostupno na <http://www.maxiconsult.bg/pdf/ZUK.pdf>.

Vesti ili članci u izdanjima medija na internetu

Filipova, Igljika. "The state voids TPP Marica Istok 2 contract with Vodstroj," *Capital*, 9. mart 2016, /Država poništila ugovor TE Marica - Istok 2 sa Vodstroj-om/ http://www.capital.bg/politika_i_ekonomika/bulgaria/2016/03/09/2720188_durjavata_prekrati_dogovora_na_tec_marica-iztok_2_s/.

"MVR sukrashtava 15% ot administratsiyata, zakriva turkovskite družhestva," Mol cuts 15% of its administration, closes its commercial entities / MUP smanjuje 15% administracije, zatvara komercijalna društva/. *Mediapool.bg*, 9. avgust 2013, <http://www.mediapool.bg/mvr-sakrashtava-15-ot-administratsiyata-zakriva-targovskite-druzhestva-news209889.html>.

Nikolova, Ralitsa and Annie Kodjaivanova. "Charged tenders in Mini Maritsa Istok EAD, /Minirani tenderi u Mini Marica Istok EAD/ " *Capital*, 9. juli 2012, http://www.capital.bg/biznes/kompanii/2012/07/09/1862627_minirani_turgove_v_durjavnata_marica-iztok/?sp=1#storystart.

Ostalo

Agencija za javne nabavke. "Mišljenje o zaključivanju preliminarne kontrole za Metropolitan AD". 1. decembar 2014, <http://metropolitan.nit.bg/assets/resourcedocuments/841/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%89%D0%B5.pdf>.

Privatizacija obezbeđenja kritične infrastrukture u Srbiji – Slučaj privatnog obezbeđenja hidroelektrane „Đerdap“

Predrag Petrović i Marko Milošević

Uvod

U Srbiji je u toku značajno preoblikovanje sistema obezbeđenja kritične infrastrukture. “Kritična infrastruktura” je izraz koji evropske vlade koriste za opisivanje sredstava koja su od suštinskog značaja za funkcionisanje jednog društva i privrede.¹³⁴ Izraz obuhvata, na primer, postrojenja za vodosnabdevanje i energetiku, važne fabrike, telekomunikacione mreže i saobraćajna sredstva. Stoga su bezbednosna rešenja za kritičnu infrastrukturu od velikog značaja za nacionalnu bezbednost i dobrobit građana.

Do početka 2000-tih, objekte kritične infrastrukture u Srbiji obezbeđivala je sopstvena interna služba obezbeđenja. Međutim, poslednjih godina, neke od ovih službi su reorganizovane u izdvojene poslovne subjekte. Ove bezbednosne kompanije su i dalje u državnom vlasništvu¹³⁵, i jedno vreme su držale monopol na pružanje bezbednosnih usluga za kritičnu infrastrukturu. Pored toga, neke interne službe obezbeđenja su ostale i radile paralelno sa privatnim bezbednosnim kompanijama. Takođe se pomalaju i novi modeli: u slučaju hidroelektrane Đerdap na primer, usluge obezbeđenja su delom izbačene na tržište i privatne bezbednosne kompanije su angažovane da štite ovu kritičnu infrastrukturu.

Studija slučaja obezbeđenja hidro elektrane Đerdap (u daljem tekstu “HE Đerdap”) prikazuje način na koji tržišni mehanizmi, u odsustvu neophodne zakonske regulative, oblikuju obezbeđenje kritične infrastrukture.. Do nedavno je bezbednosne usluge u HE Đerdap isključivo pružalo interno obezbeđenje hidrocentrale (samozaštitna delatnost). Do angažovanja privatnih firmi za obezbeđenje došlo je postepeno, a omogućeno je promenama srpskog zakonodavstva o privatizaciji. Ova studija opisuje proces angažovanja privatnih firmi za obezbeđenje, bavi se time kako su interna bezbednosna služba i njena kompanija ćerka (Đerdap usluge) doprinele obezbeđenju centrale i razmatra moguće načine poboljšanja saradnje između samozaštitne delatnosti i angažovanih privatnih firmi. Ova studija je posebno relevantna jer drugi objekti kritične infrastrukture u nacionalnom vlasništvu u Srbiji trenutno zapošljavaju skoro 20% ukupnog osoblja privatnog obezbeđenja u zemlji preko reorganizovanih ćerki kompanija (“uslužne kompanije”).¹³⁶

134 Direktiva 2008/114/EC Evropskog Saveta definiše evropsku kritičnu infrastrukturu (“EKI”) na osnovu pristupa svi rizici uz suzbijanje pretnje terorizma kao prioritetom. EKI obuhvata dve vrste kritične infrastrukture: energetske (struja, nafta, gas) i saobraćajnu (drumski, železnički, avio-saobraćaj, saobraćaj na kopnenim vodama, i prekookeansko i pomorsko brodarstvo i luke) infrastrukturu. Hidroelektrana Đerdap kombinuje obe vrste kritične infrastrukture jer sadrži proizvodnju električne struje i rečni saobraćaj. Tekst relevantne direktive dostupan je na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:345:0075:0082:EN:PDF>

135 Jedini izuzetak je firma Đerdap usluge koja je privatizovana kao akcionarsko društvo, sa 500 akcionara. Više informacija u daljem tekstu.

136 Skoro 8.000 privatnog bezbednosnog osoblja radi u privatnim bezbednosnim kompanijama koje su formalno bile u sastavu državnog objekta. Pored kompanije Đerdap usluge, koja je biti opisana u ovom slučaju, ima i

Metodologija

Ova studija slučaja nadovezuje se na jednu prethodnu studiju koju su autori poduzeli u Srbiji 2014 - 2015. i koja je objavljena kao poglavlje pod naslovom "Srbija" u knjizi DCAF A Force for Good?, čiji su urednici Franciska Klopfer i Neleke van Amstel.¹³⁷ Ovde je tema sužena da istraži novonastalu problematiku u Srbiji: zaštitu kritične infrastrukture privatnim obezbeđenjem. Istraživanje obavljeno za ovu studiju obuhvatalo je razgovore za ključnim zainteresovanim stranama i sekundarnu analizu postojećih zakonskih propisa i dokumenata za javne nabavke vezanih za konkretno preduzeće kritične infrastrukture - hidroelektranu Đerdap. Obavljeni su razgovori sa direktorima dve privatne bezbednosne kompanije (u daljem tekstu PBK) koje su obezbeđivale HE Đerdap, kao i razgovor sa konsultantom za bezbednost angažovanim da pomogne uslužnim kompanijama da se prilagode novom konkurentskom poslovnom okruženju.¹³⁸ Kako bi bolje razumeli kako se angažuje privatno obezbeđenje putem javnih nabavki, takođe smo razgovarali sa jednim licenciranim službenikom za javne nabavke.

Dodatne informacije dobijene su slobodnim pristupom javno dostupnim informacijama, uključujući i grupu pitanja u vezi sa postupkom nadmetanja i izborom PBK za hidroelektranu Đerdap. Analiza zakonodavstva pomogla nam je da razumemo "manevarski prostor" koji stoji na raspolaganju PBK u postupcima javnih nabavki. Internet stranica HE Đerdap¹³⁹ i Portal javnih nabavki¹⁴⁰ su nam takođe bili korisne alatke za nalaženje podataka o ranijim javnim nabavkama, ugovorima, prikupljanju ponuda i pitanjima. Ovi podaci korišćeni su da se dopune i obogate podaci prikupljeni iz razgovora.

Hidroelektrana Đerdap

Hidroelektrana Đerdap nalazi se u Đerdapskoj klisuri reke Dunav na granici Srbije i Rumunije, blizu grada Kladova u Borskom okrugu. Lokacija obuhvata sedam hidroelektrana (Đerdap 1, Đerdap 2, četiri Vlasinske HE i HE Pirot), koje zajedno obezbeđuju 25% električne energije u Srbiji.¹⁴¹ Brana Đerdap je takođe rečna saobraćajnica i granični prelaz sa Rumunijom. HE Đerdap je jedna od nekoliko hidroelektrana i termoelektrana koje zajedno čine Elektroprivredu Srbije (EPS) – monopolističku, državnu kompaniju zaduženu za proizvodnju i distribuciju električne energije u Srbiji.

drugih primera kao što su PBK Kostolac usluge, Kolubara usluge ili Telus. Procenjuje se da privatni bezbednosni sektor u Srbiji ima ukupno oko 40.000 radnika.

137 Milošević, Marko I Petrović, Predrag, „Srbija“, u F. Klopfer, N. Van Amstel (ur.) A Force For Good? Mapping the Private Security Landscape in Southeast Europe [Sila dobra? Mapiranje stanja privatnog obezbeđenja u jugoistočnoj Evropi], DCAF (Beograd i Ženeva) 2015.

138 Pošto je sve troje sagovornika trenutno angažovano na obezbeđenju, obećali smo da ćemo koristiti njihove informacije anonimno. Bilo kakva šifra za potrebe ove studije slučaja mogla bi da ih učini prepoznatljivim a kako bi to moglo da ugrozi njihov rad i naš kredibilitet, opredelili smo se da sačuvamo njihovu anonimnost a ipak dobijemo relevantne podatke po ovom pitanju.

139 HE Đerdap Website, dostupno na: www.Đerdap.rs

140 Portal javnih nabavki, dostupno na: <http://portal.ujn.gov.rs/default.aspx>

141 Najveći objekat na ovoj lokaciji je hidroelektrana Đerdap, sa 75% proizvodnje struje na ovoj lokaciji, dok ostalih 6 HE zajedno proizvode 25% energije hidroelektrana u sistemu Đerdap.

Bezbednosna postavka u HE Đerdap

HE Đerdap stalno obezbeđuje samozaštitna delatnost i ugovorno angažovane privatne bezbednosne kompanije. Zajedno su odgovorni za bezbednost HE Đerdap. Do 2013, jedina PBK koja je bila angažovana bila je ćerka kompanija, Đerdap usluge. Tako samozaštitna delatnost pokriva 30% fizičkog obezbeđenja, 70% tehničke zaštite i 90% vatrogasne zaštite, dok ugovorna firma daje 70% fizičkog obezbeđenja, 30% tehničke zaštite i pruža druge vrste usluga.¹⁴²

Dodatno obezbeđenje, ako je potrebno, pruža područna policijska uprava u saradnji sa graničnom policijom. U naredni prsten zaštite ulaze specijalne i redovne jedinice MUP i VS sa šireg područja istočne Srbije. Na kraju, kako je reč o pograničnoj oblasti, peti prsten čine srpsko-rumunske vojno-policijske snage koje saradnju ostvaruju preko EUROPOL i kroz Program partnerstva za mir.

Angažovanje spoljnih pružalaca bezbednosnih usluga u HE Đerdap

Kao što je bio slučaj sa svim državnim preduzećima,¹⁴³ ranije je hidroelektranu Đerdap isključivo obezbeđivala samozaštita, koje je neposredno zapošljavala HE Đerdap. Godine 2001. doneti su Zakon o privatizaciji¹⁴⁴ i (ubrzo posle njega) Uredba o postupku i načinu restrukturiranja preduzeća i drugih pravnih lica¹⁴⁵. Uredbom je predviđeno restrukturiranje državnih subjekata, između ostalog i podelom državnih subjekata na nekoliko pravnih subjekata kako bi privatizacija bila efikasnija.

Kao rezultat toga, jedan deo interne službe obezbeđenja na Đerdapu ustrojen je kao izdvojen privredni subjekat. Nova kompanija, Đerdap usluge, prvobitno je ostala u državnom vlasništvu a zatim je privatizovana, postavši akcionarsko društvo (500 akcionara)¹⁴⁶.

U Srbiji je bila uobičajena praksa da se, prilikom rasformiranja kompanija, novostvorenim uslužnim kompanijama dodele privilegovani status i višegodišnji ugovori o obezbeđenju.¹⁴⁷ Zaista, kada su se Đerdap usluge izdvojile od HE Đerdap, dogovoreno je da je bivša matična kompanija u obavezi da "dodeli ugovor izdvojenoj kompaniji"¹⁴⁸ te je sa firmom Đerdap usluge automatski sklopljen ugovor za obezbeđenje elektrane. Prvobitno je ovaj aranžman trebalo da traje tri godine ali je

142 Kao što su električni, mašinski i građevinski radovi i upravljanje rečnim saobraćajem; održavanje obalskih i pumpnih stanica; održavanje protivpožarne opreme; usluge u oblasti rekreacije, kulture i sporta; hoteli i restorani; administrativne usluge, itd.

143 Videti Milošević, Marko i Petrović, Predrag, "Srbija", u F. Klopfer, N. Van Amstel (eds.) A Force for Good? Mapping the Private Security Landscape in Southeast Europe, DCAF (Beograd i Ženeva) 2015.

144 Zakon o privatizaciji, Službeni glasnik RS br. 38/2001, 18/2003 i 45/2005.

145 Uredba o postupku i načinu restrukturiranja preduzeća i drugih pravnih lica, Službeni glasnik RS br. 1/2002.

146 Đerdap usluge izdvojene su kao poseban subjekat 1996. Privatizovane su putem prodaje državnog udela na javnoj aukciji. (Ugovor br. I-1864/06-685/05 potpisan 31.10.2006.)

147 Ova situacija nije bila predviđena zakonom, ali kako je država zadržala većinsko vlasništvo u ovim "uslužnim kompanijama", bili su stimulisani da radove ustupaju ovim novim kompanijama.

148 Izjava ispitanika.

trajao mnogo duže.¹⁴⁹ To je omogućilo firmi Đerdap usluge da unapredi stručno znanje i resurse i da poboljša svoje usluge.¹⁵⁰

Godine 2014, HE Đerdap je okončala ovaj ekskluzivni aranžman i pozvala sve zainteresovane kompanije da se prijave na tender za bezbednosne usluge. Pravna osnova za ovu promenu bio je Zakon o javnim nabavkama, koji reguliše pružanje usluga od strane srpskih javnih tela, uključujući privatne usluge obezbeđenja. Prema Zakonu o javnim nabavkama, ugovori sa pružaocima usluga zaključuju se na godinu dana, s tim što član 52 Zakona predviđa izuzetnu mogućnost zaključivanja ugovora o javnim nabavkama na nekoliko godina.¹⁵¹ U skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, ugovor o pružanju usluga mora da se dodeli ponuđaču koji nudi najnižu cenu ili onom čija je ponuda ekonomski najpovoljnija. Ovakvom praksom održavaju se niske cene usluga uz malo izmena planiranih budžeta od godine do godine.¹⁵² Mnogi su bili iznenađeni kada je na osnovu ovog modela na tenderu posao dobila multinacionalna privatna bezbednosna kompanija G4S a ne Đerdap usluge.^{153, 154}

Neuspeh na tenderu ponukao je firmu Đerdap usluge da angažuje poslovne konsultante i da uloži znatna sredstva u razvoj svojih usluga, licenciranje¹⁵⁵ i opremu (poboljšanja, uključujući specijalističku obuku, savremenu tehnologiju, itd.). Ovo ulaganje se isplatilo, i za nešto više od godinu dana, firma Đerdap usluge je uključena kao podizvođač u naredni ugovor o pružanju bezbednosnih usluga za HE Đerdap. Glavni pružalac usluga ostao je G4S, koji je, zajedno sa VIP Security¹⁵⁶ davao 55% radne snage a Đerdap usluge 15%. Samozaštita HE Đerdap davala je preostalih 30%.

149 Barem jednu deceniju.

150 Druge privatizovane kompanije bile su manje uspešne. "Kragujevac bezbednost" bankrotirala je 2015, a "Kostolac usluge" nema nikakvu imovinu koja bi mogla da posluži kao kapital samo ljudske resurse i ponekad i neko vozilo. Stoga nisu privlačni klijentima.

151 Pravna lica mogu da zaključuju ugovore na do tri godine ali samo ako su zaključeni u skladu sa odredbama člana 54 Zakona o budžetskom sistemu (Službeni glasnik RS br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 i 108/2013). Ovo bi moglo biti moguće ukoliko pravno lice poseduje finansijska sredstva da podupre prvu godinu ugovora, ima saglasnost Ministarstva finansija da izvršava finansijske obaveze u drugoj i trećoj godini ugovora i ima potvrdu Ministarstva finansija o uključenju u finansijske planove za odnosne godine. Više na: <http://www.pravniportal.com/saglasnost-na-visegodisnje-ugovore-o-javnim-nabavkama/>

152 Prema Zakonu o nabavkama, plan budžeta korisnika društvenih sredstava planiran za narednu godinu može da se izmeni maksimalno za 10% iznad cena iz prethodne godine (član. 51, stav 4).

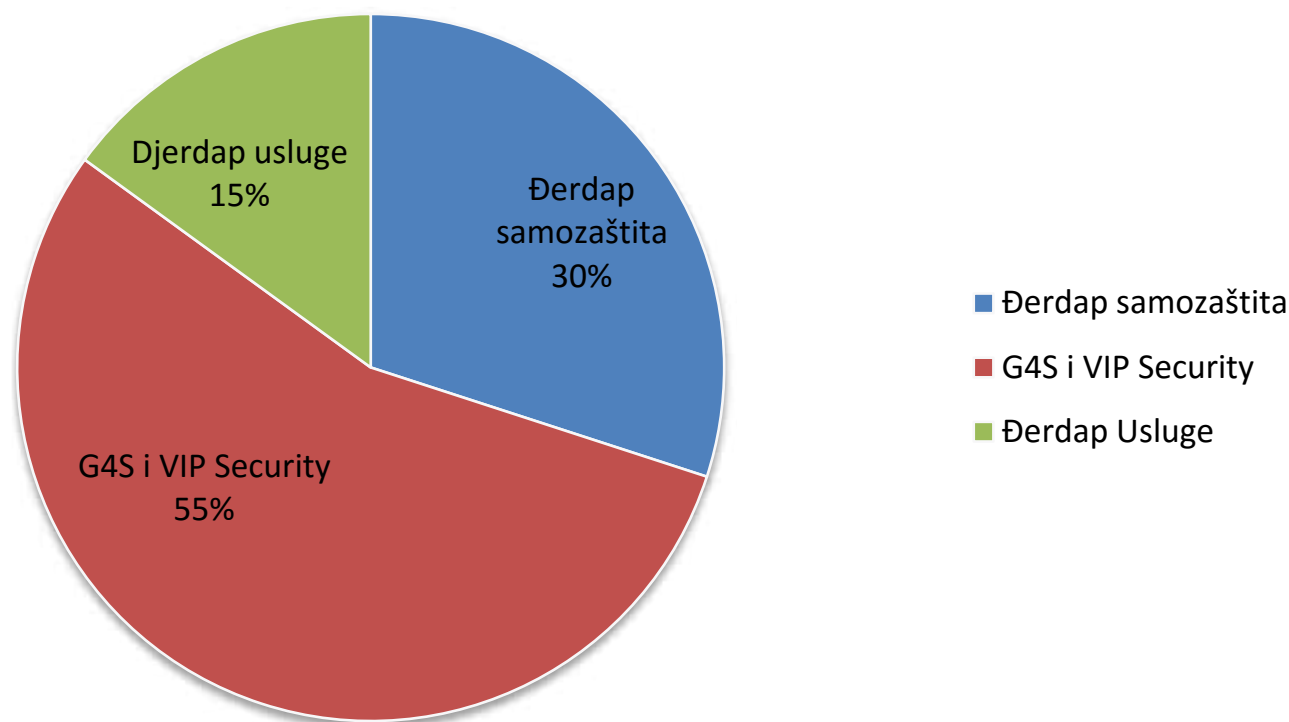
153 Javne nabavke bezbednosnih usluga velike vrednosti za šifru nabavke: BE "HE Đerdap" B-75/13, 20. februar 2014. (ovo je tačna šifra ove nabavke kako ju je označila HE Đerdap)

154 Ovo je iznenadilo privatne bezbednosne kompanije jer su ranije smatrale da su bivše državne uslužne kompanije nedodirljive kada je u pitanju dodela ugovora od njihovih "kompanija majki." Međutim, ispalo je da nije moguće upodobiti licitaciju karakteristikama lokalnih firmi a da te iste uslove potencijalno ne ispunjavaju i velike multinacionalne kompanije. Ove informacije zasnovane su na izjavi direktora jedne PBK sa kojim smo razgovarali, oktobar 2015.

155 Što uključuje plaćanje za obuku i obrazovanje osoblja.

156 Mala, ali uticajna bezbednosna kompanija koja se nezvanično reklamira kao "bliska SNS" (Srpska napredna stranka, tj. partija na vlasti).

Slika 1: Podela rada između službi obezbeđenja u HE Đerdap 2015.



Drugi postupak nabavke u 2015. označila su konstruktivna pitanja¹⁵⁷ koja su dovela do promena u prvobitnom Pozivu za podnošenje ponuda (u daljem tekstu "PPP"), učinivši ga konkretnijim.¹⁵⁸ Prvobitni uslovi PPP bili su tako postavljeni kao da treba da osiguraju da će "jedna druga kompanija dobiti posao, pri čemu je jedan od uslova bio da čuvari nose obavezne teget uniforme bez oznaka".¹⁵⁹ Ovo ograničenje se smatralo diskriminacijom ponuđača sa drugačijim uniformama. Sam tender je bila veoma komplikovan i neki uslovi nisu na početku precizirani. Na primer, tender je zahtevao montažu opreme za nadzor, ali su njihova količina i karakteristike precizirani tek u naknadnim izmenama i dopunama tenderske dokumentacije. Ovo preciziranje količine i karakteristika bilo je od presudnog značaja za ponuđače jer je cenu koštanja opreme trebalo ugraditi u cenu radnog vremena njihovih zaposlenih, koju bi PBK navele u okviru svojih ponuda,¹⁶⁰ pa je jasno da je odsustvo ovih specifikacija u prvobitnom tenderu bilo problematično..

Tenderska dokumentacija za javnu nabavku velike vrednosti usluga obezbeđenja za HE Đerdap (šifra nabavke BE "HE Đerdap" B-33/15) zavređuje analizu jer sadrži određena zanimljiva pobol-

157 Zainteresovane strane su mogle da postavljaju pitanja tokom poziva, a HE Đerdap je davala odgovore. Pitanja i odgovori su bili sastavni deo procesa Poziva za podnošenje ponuda (PPP) i bili su raspoloživi on-line. Identitet zainteresovanih strana ostao je prikriven.

158 Tenderska dokumentacija za javnu nabavku visoke vrednosti usluga obezbeđenja za šifru nabavke: BE (Business Entity /poslovni subjekt/) "HE Đerdap" B-33/15

159 Izjava sagovornika: Teget uniforme su bile standardne za Đerdap usluge, dok su oni iz G4S obično nosili sive uniforme. Takva restrikcija nije uobičajena u tenderima i ukazuje na diskriminaciju drugih ponuđača.

160 Cena je formirana na bazi jednog radnog časa u RSD. To, međutim, nije bila plata koju su primali obični službenici obezbeđenja, jer je cena po času morala da pokrije troškove nabavke i montaže tehničke opreme, plate srednjih i visokih nivoa rukovođenja i dnevne troškove (hrana, gorivo, mobilni telefoni, itd.).

jšanja postupka u odnosu na prethodni ciklus nabavki. Posebno, u delu dokumentacije¹⁶¹ koji se odnosi na cenu usluga, naručilac HE Đerdap je predvideo da se cena može korigovati svakih 6 meseci, u zavisnosti od povećanja minimalnih zarada.

Prethodna cena za ugovor koji je G4S 2014. godine sklopio sa HE Đerdap bila je nerealno mala: iznosila je 293 RSD na sat. Đerdap usluge su ranije radili za sličan, čak i manji iznos. Nije moguće uložiti manje od RSD 330 na sat u obuku i licenciranje osoblja. Posledično, prema jednom od naših sagovornika, "Ako bismo zaista hteli da poštujemo standarde, naša privreda ne bi mogla da plati obezbeđenje."¹⁶²

Tokom trajanja ugovora sa G4S 2014. godine, Vlada Srbije, (konkretno Socijalno-ekonomski savet Vlade) povećala je minimalne zarade po času sa 115 RSD na 121 RSD. Kao rezultat toga, procedura za korigovanje cene tokom važenja ugovora ugrađena je u novi ugovor, što je bila proceduralna novina. Pored toga, naručilac je definisao neuobičajeno nisku cenu kao cenu "nedovoljnu za isplatu minimalne mesečne plate sa obavezanim doprinosima," i naglasio da takve ponude neće biti uzete u razmatranje. Ovo je predstavljalo redak primer odgovornog ponašanja u nabavkama na tržištu privatnih usluga obezbeđenja.

Zarade zaposlenih po času su takođe povećane u novom ugovoru: prema ugovoru iz 2014. zaposleni (G4S) su plaćani RSD 293 po satu rada, dok su prema novom ugovoru zarade povećane na RSD 344 po satu (za zaposlene u G4S, Đerdap usluge i VIP). Pored toga, tenderskom dokumentacijom predviđen je proces utvrđivanja "ekonomski najpovoljnije ponude" putem sledeće ponderisane ocene:¹⁶³ cena (85 bodova), otpočinjanje usluga (5 bodova), mogućnost instaliranja kompleta tehničke bezbednosne opreme (5 bodova), i mogućnost instaliranja elektronskog sistema za verifikaciju pristupa (5 bodova). Ovo je predstavljalo poboljšanje u odnosu na prosto ocenjivanje najniže cene.

Zaštita kritične infrastrukture

Pravni okvir u Srbiji ne propisuje jasno bezbednosne uslove za kritičnu infrastrukturu, te stoga nije jasno da li privatno obezbeđenje može ili treba da ima ulogu u zaštiti ove infrastrukture. Na primer, privatne firme za obezbeđenje se ne pominju eksplicitno na spisku obučanih pravnih lica od značaja za službe zaštite i spasavanja u Zakonu o vanrednim situacijama.¹⁶⁴ Zakon o privatnom obezbeđenju¹⁶⁵ međutim, ima odeljak o "obavezno obezbeđenim objektima" (član 4 i 5), u kojem se opisuju dužnosti pravnih lica ili subjekata odgovornih za objekte koji su od strateškog značaja za Republiku Srbiju čijim oštećenjem ili uništenjem bi mogle nastupiti teže posledice po život i

161 Tenderska dokumentacija za javnu nabavku velike vrednosti usluga bezbednosti za BE "HE Đerdap" B-33/15, str. 29.

162 Izjava jednog sagovornika: Direktor jedne od kompanija koje pružaju usluge obezbeđenja HE Đerdap.

163 Izmene tendera za javnu nabavku usluga obezbeđenja velike vrednosti za BE "HE Đerdap" B-33/15, br. 10-28/1-33-4-1, 18.maj 2015.

164 Zakon o vanrednim situacijama (Službeni glasnik RS br. 111/09 i 92/11), član 16.

165 Zakon o privatnom obezbeđenju, Službeni glasnik RS br. 104/13.

zdravlje ljudi ili koji su od interesa za odbranu zemlje. Zakon o privatnom obezbeđenju navodi postupke kojih se mora pridržavati kada je za bezbednost ovih objekata zadužena bilo privatna bezbednosna kompanija bilo interna služba obezbeđenja.¹⁶⁶ Vlada je trebalo da propiše detaljne kriterijume za određivanje kritične infrastrukture do maja 2014, ali to do danas nije učinila.

Odluka o određivanju velikih tehničkih sistema od značaja za odbranu je jedini akt koji precizira šta su relevantni objekti kritične infrastrukture.¹⁶⁷ Ova odluka takođe daje popis subjekata od značaja za odbranu, konkretno u oblasti saobraćaja, energetike, u proizvodnji uglja, vodosnabdevanju i drugim oblastima relevantnim za odbranu. Propisuje se obaveza da se Ministarstvo odbrane izveštava o usaglašenosti mera tehničke zaštite sa zakonskim standardima, i upućuje se na Plan odbrane i povezanu Odluku o određivanju velikih tehničkih sistema od značaja za odbranu za potrebe propisivanja načina i postupka neophodnih za planiranje priprema odbrane. U njoj se precizira da ukoliko objekti kritične infrastrukture angažuju privatno obezbeđenje to mora da se učini putem javnih nabavki.¹⁶⁸

Uloga različitih firmi za obezbeđenje u HE Đerdap – Kritička analiza

Slučaj HE Đerdap prikazuje različite uloge koje mogu da imaju samozaštitna delatnost i privatne bezbednosne kompanije. U narednom odeljku detaljnije se razmatraju prednosti i nedostaci odnosnih bezbednosnih uloga svakog od ovih aktera.

Samozaštitna delatnost u HE Đerdap – relikv prošlosti ili potreba?

Osoblje samozaštitne delatnosti u HE Đerdap po pravilu nadzire sisteme tehničke zaštite. I pored izdvajanja uslužnih/nematičnih delatnosti iz sistema HE Đerdap u uslužno preduzeće Đerdap usluge, deo ljudstva je ostao u formi samozaštitne delatnosti. Jedan od razloga što se i dalje direktno angažuje osoblje samozaštitne delatnosti može biti njihovo specijalizovano tehničko znanje. Međutim, imajući u vidu da je proteklo dve godine od kada je HE Đerdap poslednji put nabavila novi sistem tehničke zaštite, pitanje je da li je osoblje samozaštitne delatnosti u toku sa najnovijim dostignućima u zaštiti kritične infrastrukture. Isto tako, preovlađujuće gledište sagovornika prilikom ocenjivanja kvaliteta usluga obezbeđenja u Đerdapu bilo je da „oni sa najboljim vezama“ u EPS-u (Elektroprivreda Srbije – srpska energetska kompanija)¹⁶⁹ rade kao interno obezbeđenje HE Đerdap. Shodno tome, doima se da samozaštitno osoblje nije nužno angažovano zbog svojih profesionalnih kvaliteta.

Kako je prethodno pomenuto (videti odeljak o Zaštiti kritične infrastrukture), Zakon o privatnom obezbeđenju niti izričito zahteva niti zabranjuje korišćenje spoljnih PBK umesto internih službi

166 *Ibid*, član 5. Takođe videti član 45 istog Zakona koji detaljnije opisuje uslove za interno obezbeđenje (bilo koje vrste objekta).

167 Odluka o određivanju velikih tehničkih sistema od značaja za odbranu, Službeni glasnik RS br. 15/2009, 54/2010, 4/2011 i 58/2011.

168 Član 4-6 Uredbe.

169 Izjave nekoliko sagovornika tokom istraživanja sprovedenog u periodu decembar 2015 – februar 2016.

obezbeđenja u objektima kritične infrastrukture.¹⁷⁰ Autorima nije jasno kakva je prednost, posebno u pogledu kvaliteta obezbeđenja, toga što se HE (delimično) oslanja na samozaštitu a ne u potpunosti na ugovorom angažovano obezbeđenje.

Ono što jeste jasno, međutim, je da svo samozaštitno osoblje (kao i bivše osoblje obezbeđenja koje sada radi za Đerdap usluge) živi u neposrednoj okolini, a da lokalni političari vrše pritisak da se izbegava otpuštanje meštana. Ova dinamika detaljnije je opisana u daljem tekstu u diskusiji koja se odnosi na Đerdap usluge.

“Đerdap usluge AD” – Izazov transformisanja uslužnih delatnosti

Pošto je firma Đerdap usluge nastala iz interne službe obezbeđenja HE Đerdap, zadržala je većinu postojećeg osoblja, od kojih su mnogi bili iz obližnjeg grada Kladova. Dapače, firma Đerdap usluge zapošljava polovinu ukupnog broja zaposlenih u Kladovu, i jedna je od retkih poslodavaca u Kladovu (gde je 2.300 stanovnika od oko 9.500 nezaposleno).¹⁷¹ Zbog toga je firma Đerdap usluge zaradila reputaciju “rođačke kompanije” i lokalni političari (u strahu da će izgubiti podršku svojih birača) vrše snažan pritisak na firmu Đerdap usluge da zapošljava osoblje iz Kladova.

Đerdap usluge je ekonomski jača od mnogih drugih lokalnih PBK, jer ne pruža samo usluge obezbeđenja. I to je nasleđe činjenice da je privatizovana bivša nacionalna kompanija; kada su Đerdap usluge osnovane kao kompanija izdvojena iz HE Đerdap, u nju su integrisane druge interne službe uključujući rekultivaciju zemljišta, održavanje obale i ugostiteljstvo. Ovo je bilo od suštinskog značaja kada je firma Đerdap usluge pretrpela finansijske gubitke zbog niskih cena koje je HE Đerdap plaćala za usluge obezbeđenja.¹⁷² Kompanija je bila u mogućnosti da nešto investira u internu profesionalizaciju,¹⁷³ uglavnom zahvaljujući profitu koji je ostvarila svojim drugim delatnostima. Druge uslužne kompanije u državnom vlasništvu u Srbiji koje trenutno razmatraju razdvajanje službe obezbeđenja i drugih bivših internih službi od matične kompanije će možda slediti ovaj

170 U stvari, Zakon o privatnom obezbeđenju implicitno dopušta da se i interno obezbeđenje i spoljne PBK mogu angažovati da obezbeđuju objekte od kritičnog značaja: on navodi dužnost lica odgovornih za takve objekte da ih obezbede internim obezbeđenjem i/ili spoljnim PBK (član 4 i 5).

171 Dnevni list “Politika” 25. jun 2012. “Dunavska oaza okreje se turizmu.” Oko 4.000 lica je zaposleno a 2.300 nezaposleno, uz 5.300 penzionera. Bivše industrije više ne rade a među ugašenim preduzećima u ovom gradu su “Ključ”, “Napredak”, “Gradac”, “Galenika”, “Termovent”, “Metalac”, i Ribarsko gazdinstvo “Đerdap.” Jedini koji rade su Đerdap usluge AD (1.050 zaposlenih), Brodogradilište “Dunav-Rajna-Dunav” (200 zaposlenih) i HE Đerdap (oko 1.000 zaposlenih). Ova struktura zaposlenosti vrši veliki pritisak na preostale kompanije, od kojih dve zapošljavaju polovinu radno aktivnog stanovništva u gradu.

172 Vidi prethodni odeljak “Angažovanje spoljnih pružalaca bezbednosnih usluga u HE Đerdap” za više informacija o tome kako su nerealno niske cene koje je HE Đerdap dozvoljavala u svojim ugovorima sa firmom Đerdap usluge u godinama do 2013. Detaljnije objašnjenje nerealno niskih cena i eksploatatorskih praksi je takođe dato u Milošević, Marko i Petrović, Predrag, “Slučaj Srbije”, u F. Klopfer, N. Van Amstel (ur.) *A Force for Good? Mapping the Private Security Landscape in Southeast Europe*, DCAF 2015, str. 94-99.

173 Firma Đerdap usluge dobila je standard kvaliteta SRPS A.L2.002 za fizičku zaštitu javnih skupova i standard SRPS A.L2.002 za upravljanje situacijom iz kontrolnog centra uz upotrebu patrola. Takođe poseduje standard za informacionu bezbednost ISO/IEC 27001.

primer, i grupisati nekoliko bivših internih službi u jednu kompaniju kako bi bila rentabilnija (kao što je HE Đerdap uradila sa firmom Đerdap usluge).

G4S: Pobednik u vreme tranzicije

G4S je jedna od dve najveće multinacionalne privatne bezbednosne korporacije¹⁷⁴ koje rade u Srbiji. Kompanija zapošljava ukupno oko 3.600 ljudi u Srbiji i ima brojne ugovore sa državom, raznim javnim preduzećima i privatnim sektorom (uključujući banke). Nakon što joj je 2014. prvi put dodeljen ugovor sa HE Đerdap, 2015. godine G4S je ponovo dobila ugovor, ovog puta u saradnji sa dve manje kompanije.¹⁷⁵ Nakon početnog uspeha na tenderu 2014. godine, G4S je postepeno preuzela ovaj posao. U skladu sa zahtevima tendera, G4S je imala za cilj da: a) ne naškodi, i b) poboljša postojeće radne procedure i uslove.¹⁷⁶

G4S ima veliko iskustvo u obezbeđivanju kritične infrastrukture u drugim zemljama, i prenela je to znanje na HE Đerdap. Kada radi za privatne klijente, G4S po pravilu razvije nove radne procedure. Međutim, kada posluje sa državom, država propisuje procedure kojih se mora pridržavati. Zaključak temeljne ocene bezbednosnih potreba koju je obavila G4S nakon dodele ugovora bio je da je bitno poboljšati tehničko obezbeđenje HE Đerdap u odnosu na fizičko obezbeđenje elektrane. Stoga je odlučeno da se kupi savremena oprema za nadzor, jer stara oprema nije zamenjivana niti unapređivana godinama. Po prvi put je ova kupovina obavljena putem postupka javnih nabavki, kako nalaže zakon. G4S dobila je ugovor za godišnje održavanje sistema video nadzora,¹⁷⁷ zajedno sa kompanijom koja se zove "Tesla Sistemi d.o.o.". U okviru neprekidnog programa modernizacije HE Đerdap, ove dve kompanije su takođe dobile ugovor za kupovinu robe¹⁷⁸ uključujući sisteme za video nadzor po partijama HE Đerdap za pojedinačne brane koje čine sistem HE Đerdap.¹⁷⁹ Tako su od dolaska G4S, preduzeti ozbiljni koraci da se struktura tehničke bezbednosti u HE Đerdap.

U poređenju sa tehničkim obezbeđenjem, za G4S je bilo teže da dokaže da je isto toliko dobra kao lokalne kompanije (ili bolja od njih) u fizičkom obezbeđenju. Kao kompanija "izvana", G4S nije angažovala svo svoje osoblje iz lokalne sredine, za razliku od obezbeđenja HE Đerdap i Đerdap usluge. Kada je G4S po prvi put preuzela ugovor za usluge obezbeđenja od Đerdap Usluga 2014. godine, preuzela je i određen broj bivšeg osoblja Đerdap Usluga, ali samo oko 30%. Osim toga, svo rukovodstvo angažovano je sa strane. To je doprinelo povećanju discipline,¹⁸⁰ a smanjila se fa-

174 Širom sveta, G4S zapošljava oko 500.000 ljudi, i obezbeđuje raznorazne vrste objekata uključujući kritičnu infrastrukturu, aerodrome, elektrane, državne i međunarodne institucije, 36 nuklearnih elektrana, granicu između Sjedinjenih Država i Meksika, i štab NATO. Izjava jednog ispitanika.

175 Javna nabavka visoke vrednosti usluga obezbeđenja za BE "HE Đerdap" B-33/15, 13. juli 2015.

176 Kako je izjavio jedan od ispitanika.

177 Javna nabavka velike vrednosti godišnjih usluga održavanja video nadzora za BE "HE Đerdap" B-240/15, 23. decembar 2015.

178 Javna nabavka robe velike vrednosti: oprema za video nadzor, PP/2000/0004/2015, 9. februar 2016.

179 Nabavka usluga u vezi sa izvođačkim projektom video nadzora HE Vlasina je objavljena i još uvek je u toku (Tenderska dokumentacija za javnu nabavku usluga visoke vrednosti: izvođački projekat video nadzora u Vlasinskim elektranama, B-276/15, 27. novembar 2015).

180 Izjava ispitanika: "Ima mnogo strogoje ali nema kvaliteta."

milijarizacija u maloj sredini što je moglo da ima za posledicu bezbednosne propuste¹⁸¹ Međutim, kako su Đerdap usluge bile jedan od glavnih poslodavaca u Kladovu (kako je već opisano), činjenica da je G4S zapošljavala ljude sa strane imala je veliki uticaj na lokalnu zajednicu. Ovaj pritisak odrazio se i na lokalne političare, koji su se osećali obaveznim da svojim biračima obećaju da će sačuvati svoja radna mesta. Moguće je da je kao posledica ove negativne slike koju je G4S stekla kao „strana kompanija“ takođe često podvrgavana različitim vrstama inspekcija „pet puta godišnje, dok su druge kompanije obično predmet inspekcije jedanput godišnje.“¹⁸²

Otvorena pitanja

Na prvi pogled može da se čini da (uprkos određenom broju početnih problema) svaki od tri pružaoča bezbednosnih usluga samozaštitne delatnosti HE Đerdap, nekadašnja matična služba obezbeđenja - Đerdap usluge, i novi međunarodni akter – G4S, donosi svoje stručno znanje i prednosti u obezbeđenje elektrane. Međutim, ako se bolje pogleda, vidi se da i dalje postoji niz problema. Te probleme prouzrokuju praktične teškoće koje donosi zajednički rad tri vrlo različita subjekta na obezbeđenju HE Đerdap.

Među važnim uzrocima trvenja je razlika u platama osoblja samozaštite i ugovornih privatnih firmi obezbeđenja. Privatne firme za obezbeđenje svojim zaposlenim isplaćuju iznos dogovoren u ugovoru o javnoj nabavci, dok zaposleni u samozaštiti primaju plate iz budžeta elektrane. Kada su Đerdap usluge otpočele da rade kao odvojeno privatno preduzeće, plata osoblja samozaštite bila je za 10% viša od plata zaposlenih u firmi Đerdap usluge. Dok ovo pišemo, njihove prosečne plate su dvostruko veće, a na nekim radnim mestima i do tri puta veće.¹⁸³ Ne iznenađuje da takve razlike u platama negativno utiču na motivaciju zaposlenih u ugovorno angažovanim privatnim firmama za obezbeđenje, koji obavljaju iste dužnosti, a zarađuju manje plate.

Drugi izazovi mogu se primetiti u komunikaciji (ili odsustvu iste) između raznorodnih bezbednosnih elemenata. U ovom konkretnom slučaju, kada angažovane kompanije rade zajedno sa samozaštitom, a zajedno moraju da saraduju sa graničnom policijom, svi oni moraju da budu uključeni u sigurni komunikacioni sistem TETRA¹⁸⁴ i Službu 112,¹⁸⁵ što nije slučaj u HE Đerdap, te može predstavljati rizik po bezbednost. Takođe, ne postoji jasno razgraničenje ko je od različitih aktera na terenu za šta odgovoran: nije jasno kako razgraničiti zaduženja samozaštite od zaduženja angažo-

181 Izjava ispitanika: „Ovde ima mnogo rođaka i komšija; sigurno se ne može očekivati da oni jedni druge kontrolišu.“ Izjave u ovoj i u prethodnoj fusnoti dali su direktori dve različite PBK, i odnose se na to kako je „uvedena stroga disciplina“.

182 Izjava intervjuisanog direktora za bezbednost.

183 Izjava ispitanika: u decembru 2015. prosečna plata internog obezbeđenja bila je RSD 57.000, a u kompaniji angažovanoj pod ugovor bila je RSD 25.000 (G4S, Đerdap usluge i VIP).

184 TETRA je standard Evropskog instituta za telekomunikacione standarde, namenski projektovan za korišćenje od strane državnih agencija, hitnih službi (t.j. policije, vatrogasaca, hitne pomoći), za mreže javne sigurnosti, električno osoblje (radio u vozilu), saobraćajne službe i vojsku.

185 112 je evropski telefonski broj za hitne slučajeve. Preko njega se zovu hitne službe (hitna medicinska pomoć, vatrogasci i policija) u bilo kojoj zemlji Evropske unije kao i u mnogim drugim.

vanih kompanija. Pored toga, trenutno su angažovane tri PBK a njihova podela zaduženja može se odrediti samo ugovorom.¹⁸⁶

Isto tako HE Đerdap ne kontroliše angažovane PBK dovoljno¹⁸⁷, do te mere da se o nepravilnostima ili nedostacima ne izveštava promptno (a ponekad ne uopšte), i HE Đerdap ne prati pomno¹⁸⁸ ispunjavanje ugovornih obaveza.¹⁸⁹ Zaposleni na nižim nivoima ne prenose probleme onim na višim nivoima, a oni na višim nivoima ih ne prenose angažovanim firmama za obezbeđenje.

Pored toga, HE Đerdap precizno ne planira, niti najavljuje javne nabavke za privatne bezbednosne usluge regularno, čime se rizikuje korupcija. Konkretno, HE Đerdap je se barem dva puta sporazumela sa PBK da im produži ugovore preko dogovorenog roka.¹⁹⁰ Ovo nije neuobičajeno na srpskom tržištu,¹⁹¹ ali pokazuje odsustvo odgovornog planiranja.

Međutim, mogu se uočiti i neki pozitivni elementi u okviru ove tvorevine privatizovanog i raznorodnog obezbeđenja. Postupci javnih nabavki podstakli su profesionalizaciju tržišta bezbednosnih usluga; samo prisustvo takvog međunarodnog igrača kao što je G4S podiže nivo kvaliteta usluga. Međutim, uz trenutnu cenu koštanja radne snage (koja se utvrđuje putem tendera za javne nabavke i uz potencijalno godišnje povećanje od najviše 10%),¹⁹² zamena opreme i obimnija ulaganja nisu finansijski izvodljivi.

Sledi kratak pregled glavnih prednosti i loših strana angažovanja spoljnih pružalaca bezbednosnih usluga za HE Đerdap:

186 Autorima nije omogućen uvid u odredbe ugovora, tako da nisu mogli da ustanove kako ugovorne strane definišu podelu dužnosti i odgovornosti.

187 Izjava ispitanika.

188 Slaba kontrola privatnih firmi za obezbeđenje angažovanih spolja opisana je u F. Klopfer, N. Van Amstel (ur.) *A Force for Good? Mapping the Private Security Landscape in Southeast Europe*, DCAF 2015, str. 92-93.

189 Konstatovano je u jednom odgovoru HE Đerdap (dokument br. 50000-E.01.01.-72188/3-2016.) da je, na primer, početni ugovor sa G4S iz 2013. produžen izmenom/dopunom, tj. "usluge će se pružati 365 dana od datuma njegovog potpisivanja ili dok se ne utroše planirana sredstva." Ovo je nejasan rok. G4S je dobio ugovor od 20.2.2013-20.2.2015, a vreme od 20.2.2015 do 13.7.2015 (nova javna nabavka) pravdalo se pozivanjem na ovaj amandman.

190 Sporazum između HE Đerdap i Đerdap usluge, 10-6/305-13, 2.10.2013, i Sporazum između HE Đerdap i G4S, 10-28/297, 21.5.2015.

191 Izjava ispitanika; licencirani službenik za javne nabavke.

192 Videti prethodni odeljak pod naslovom "Zaštita kritične infrastrukture" za detalje relevantnog zakonodavnog okvira.

Tabela 1: Glavne prednosti i mane angažovanja spoljnog obezbeđenja za HE Đerdap

Prednosti	Loše strane
Sve profesionalnije usluge	Podela između internog obezbeđenja i angažovanih kompanija i posledično nejasno razgraničenje odnosnih zaduženja i odgovornosti
Bolje formulisani uslovi tendera	Razlike u platama
Nabavka opreme za tehničku zaštitu	Otežana komunikacija – nisu uključeni u sistem TETRA
Manje nepotizma	Otežana komunikacija između svih aktera – internog obezbeđenja i firmi angažovanih pod ugovor
Transformacija kompanije Đerdap usluge AD” od državne kompanije u akcionarsko društvo, kao model za druge potencijalne privatne bezbednosne kompanije	Kratki ugovorni rokovi (jedna godina); kao rezultat, eventualnom novom izvođaču potrebno je vreme da se prilagodi novom poslu
Smanjen uticaj lokalne politike na zapošljavanje	Nemogućnost kontrole kvaliteta ugovorenih/ pruženih bezbednosnih usluga i problemi sa poštovanjem predviđenih rokova za cikluse javnih nabavki

Javno-privatna partnerstva

Zakon o javno-privatnom partnerstvu¹⁹³ nudi mogućnost poboljšanja saradnje između privatnog bezbednosnog sektora, države i javnih kompanija. On garantuje (u članu 18) da ugovori mogu da traju od 5 do 50 godina, što opravdava dugoročne investicije. Srpski Zakon o javnim nabavkama¹⁹⁴, s druge strane, ograničava ugovor o javnim nabavkama između državnih i privatnih kompanija na godinu dana. Međutim, ulaganja u opremu, obuku i postupke ne mogu da se isplate za godinu dana (standardno trajanje ugovora), te po pravilu i nema ulaganja u poboljšanje usluga. Pored toga, Zakon o javno-privatnom partnerstvu precizira obavezu dostavljanja godišnjih izveštaja kao mere za praćenje ugovora, i predviđa uslove neophodne za okončanje javno-privatnog partnerstva.

Transformacija privatizacije opisana detaljno u ovoj studiji slučaja mogla je da se lakše odvija da je HE Đerdap odlučila da angažuje privatne bezbednosne službe u okviru javno-privatnog partnerstva. Da je HE Đerdap ušla u javno-privatno partnerstvo sa svojim pružaocima bezbednosnih usluga, izvođač (G4S i Đerdap usluge u ovom slučaju) bi bio motivisan da uloži u novu opremu, jer

193 Zakon o javno-privatnom partnerstvu, Službeni glasnik RS br. 88/11.

194 Zakon o javnim nabavkama, Službeni glasnik RS br. 124/2012.

bi se to dugoročno isplatilo s obzirom na duže trajanje ugovora koje dozvoljava Zakon o javno-privatnom partnerstvu.¹⁹⁵

Zakon o javno-privatnom partnerstvu takođe precizira da privatni pružalac usluga mora javnom klijentu da podnosi godišnje izveštaje, i predviđa uslove neophodne za okončanje javno-privatnog partnerstva. Na taj način, javni klijent može da zadrži strogu kontrolu nad izvođačem čak i u okviru višegodišnjeg ugovora. Jedina loša strana takvog dugoročnog ugovaranja može biti rizik gubljenja ravnopravne konkurencije i efikasnosti. Isto tako, kao što pokazuje primer HE Đerdap, ugovori o javno-privatnom partnerstvu treba da se koriste samo za nabavku usluga; sva nova oprema i dalje treba da se nabavlja putem procesa javnih nabavki kako bi se osiguralo da svi potencijalni pružaoci usluga mogu da se nadmeću (a ne samo PBK koje su već pod ugovorom).

Zaključak

Nakon ocene promene obezbeđenja u slučaju HE Đerdap, moguće je izvući zaključke primenljive i na druge elemente kritične infrastrukture u Srbiji u pogledu angažovanja privatnog obezbeđenja. Nekoliko ogranaka EPS-a (npr. proizvodnja uglja Kostolac, proizvodnja uglja Kolubara i Termoelektrana Obrenovac) mogli bi uskoro da angažuju privatne bezbednosne kompanije za pružanje usluga umesto “čerki firmi” koje su ih ranije čuvale. To je dvostruki izazov: s jedne strane, nova kompanija sa novim zaposlenima, standardima i procedurama moraće da prilagodi svoje standarde novom okruženju, što će podrazumevati i nabavku nove opreme, zavođenje novih standarda i procedura i obuku osoblja. S druge strane, “čerka firme” će morati da se prilagode i poboljšaju kako bi se nadmetale u novom tržišnom okruženju. Podaci skorašnjih istraživanja¹⁹⁶ ukazuju da je najverovatnije da će se transformisati u lokalne kompanije. Puna privatizacija biće međutim izazov jer osim Đerdap Usluga, sve druge “uslužne” kompanije su još uvek u državnom vlasništvu. Đerdap usluge su utrole put – uspevši da opstanu na slobodnom tržištu – a taj recept bi mogle da preslikaju i druge kompanije. Glavni sistemski problemi koji stoje na putu privatizaciji su ograničenja postupaka javnih nabavki koja dugoročno ometaju ulaganja propisivanjem jednogodišnjih ugovornih rokova. Ovaj izazov bi se mogao prevazići ako bi se javno-privatna partnerstva ustanovila kao alternativni model.

Spisak intervjuisanih lica:

Direktor, PBK koja je dobila ugovor P1
Zamenik direktora, Služba PBK P2
Konsultant za Službu PBK P3
Licencirani službenik javnih nabavki P4
27. Odgovori iz HE Đerdap, 5000-E.01.01.-72188/3-2016, dobijeni 15.3.2016.

¹⁹⁵ Izjava ispitanika.

¹⁹⁶ Razgovori vođeni krajem 2014. i početkom 2015, objavljeni u Milošević, Marko i Petrović, Predrag, “Serbia”, u F. Klopfer, N. Van Amstel (ur.) A Force for Good? Mapping the Private Security Landscape in Southeast Europe, DCAF (Beograd i Ženeva) 2015, str. 88-89.

Bibliografija

Publikacije

F. Klopfer, N. Van Amstel (eds.) *A Force for Good? Mapping the Private Security Landscape in Southeast Europe, /Snage dobra? Mapiranje sektora privatne bezbednosti u jugoistočnoj Evropi/* DCAF 2015.

Zakonodavstvo

Odluka o određivanju velikih tehničkih sistema od značaja za odbranu, Službeni glasnik RS br. 15/2009, 54/2010, 4/2011 i 58/2011.

Uredba o postupku i načinu restrukturiranja preduzeća i drugih pravnih lica, Službeni glasnik RS br. 1/2002.

Direktiva 2008/114/EC, Evropski Savet, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:345:0075:0082:EN:PDF>

Zakon o javno-privatnom partnerstvu, Službeni glasnik RS br. 88/11.

Zakon o javnim nabavkama, Službeni glasnik RS br. 124/2012.

Zakon o privatizaciji, Službeni glasnik RS br. 38/2001, 18/2003 i 45/2005.

Zakon o vanrednim situacijama, Službeni glasnik RS br. 111/09 i 92/11.

Zakon o privatnom obezbeđenju, Službeni glasnik RS br. 104/13.

Zakon o budžetskom sistemu, Službeni glasnik RS br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 and 108/2013.

Dokumentacija nabavki

Sporazum između HE Đerdap i Đerdap usluge, 10-6/305-13, 2.10.2013.

Sporazum između HE Đerdap i G4S, 10-28/297, 21.5.2015.

Izmena tendera za javnu nabavku bezbednosnih usluga velike vrednosti za JP "HE Đerdap" B-33/15, br. 10-28/1-33-4-1, 18.maj 2015.

Javna nabavka bezbednosnih usluga velike vrednosti za JP "HE Đerdap" B-75/13, 20. februar 2014.

Javna nabavka bezbednosnih usluga velike vrednosti za JP "HE Đerdap" B-33/15, 13. juli 2015.

Javna nabavka velike vrednosti godišnjih usluga održavanja video nadzora za JP "HE Đerdap" B-240/15, 23. decembar 2015.

Javna nabavka robe velike vrednosti: oprema za video nadzor, PP/2000/0004/2015, 9. februar 2016.

Tenderska dokumentacija za javnu nabavku velike vrednosti usluga obezbeđenja za JP "HE Đerdap" B-33/15.

Tenderska dokumentacija za javnu nabavku usluga velike vrednosti: glavni projekat video nadzora u Vlasinskim elektranama, B-276/15, 27 novembar 2015.

Vesti ili članci u izdanjima medija na internetu

"Politika" Dnevni list, 25 juni 2012. "Dunavska oaza se okreće turizmu."

Internet stranice

Internet stranica HE Đerdap, dostupna na: www.Đerdap.rs

Portal javnih nabavki Srbije, dostupan na: <http://portal.ujn.gov.rs/default.aspx>

Zaključna razmatranja

Smenjivanje različitih službi obezbeđenja na Hidroelektrani (HE) Đerdap u Srbiji pokazuje da etikete poput „privatno“, „samozaštitno“ i/ili „državno“ ne određuju nužno i profesionalizam ili pouzdanost. Studija slučaja prikazuje kako je profesionalizam – i, kao posledica, može se pretpostaviti, kvalitet pruženog obezbeđenja – povećan nakon delimičnog angažovanja obezbeđenja sa strane (prvo od službe samozaštite do privatizovane firme za obezbeđenje, a zatim i potpuno spoljne PBK). Za razliku od G4S, međunarodne kompanije koja je kasnije dobila ugovor na tenderu, samozaštitna delatnost i lokalna PBK nisu imale političku nezavisnost i glavne finansijske rezerve potrebne da se angažuje bolje kvalifikovano osoblje i primene najnovije tehnologije.

Važno je napomenuti, međutim, da ova studija slučaja ne poredi privatno i javno obezbeđenje. Zaposlenje u samozaštitnoj firmi radi pružanja usluga obezbeđenja ne čini te službenike obezbeđenja delom državnog bezbednosnog sektora, kao što ni zaposleni u hidroelektrani nisu predstavnici države jer „državno“ nije isto što i „predstavnik države“. Umesto toga, ova studija slučaja pokazuje da profesionalizam (a time i povećana bezbednost) ne zavisi od stepena bliskosti pružaoca usluge obezbeđenja sa državom, nego od njihove stručnosti, finansijske solventnosti (koja je obično preduslov za stručnost) i političke nezavisnosti. Jasan opis zadataka u ugovoru i kontrola nad izvršenjem tih zadataka od slične su važnosti, što su utvrdili i Kojuharov i Džekova u svojoj studiji o zaštiti kritične infrastrukture (ZKI) u Bugarskoj.

Međutim, sveobuhvatan regulatorni okvir nije dovoljan da se obezbedi delotvorno pružanje bezbednosti. Bugarski slučaj pokazuje da čak i uz adekvatnu regulativu, PBK koje štite ključnu infrastrukturu ipak mogu da izbegnu odgovornosti. Iako zakonodavstvo propisuje detaljnim odredbama kako rukovodioci objekata kritične infrastrukture moraju da ustanove bezbednosne rizike i upravljaju njima, rupa u zakonu znači da je moguće da vlasnici kritične infrastrukture izvrđaju ispunjenje tih zahteva.

Nadalje, svest o važnosti praćenja pružene bezbednosti i posvećenost njenom značaju kod kritične infrastrukture potrebna je i na strani države. To treba da obuhvati reforme kojima će se ozbiljno zahvatiti problem neiskusnih ili korumpiranih službenika za javne nabavke koji ne dodeljuju ugovore najkvalifikovanim privatnim firmama obezbeđenja i ne staraju se da ugovorom angažovane PBK ispune ugovorne standarde.

PBK bi trebalo da rade sa realnim budžetima da bi obezbedile kvalitetne usluge. U tom cilju, Milošević i Petrović tvrde da PBK u HE Đerdap ne treba da se angažuju po jednogodišnjim ugovorima, nego po sporazumima o javno-privatnom partnerstvu koji omogućuju višegodišnju posvećenost. To bi omogućilo firmama da dugoročno ulažu u obuku i opremu neophodne za adekvatno obezbeđenje kritične infrastrukture kao što je HE Đerdap.

Neke od osnovnih problema utvrđenih u studijama slučaja teže je prevazići: u teškoj ekonomskoj situaciji, klijenti bezbednosnih firmi često nemaju volju ili mogućnosti da povećaju budžet za

obezbeđenje. U Jugoistočnoj Evropi, tržište za PBK obično je prenatrpano, toliko da je konkurencija za ugovor oštra i firme su rade da daju bolju ponudu od drugih makar to značilo da im taj ugovor neće doneti budžet koji im je potreban da bi ponudile kvalitetnu uslugu.¹⁹⁷ Istinska politička posvećenost jačanju propisa za zaštitu ključne infrastrukture i iskorenjivanju korupcije u dodeli bezbednosnih ugovora je stoga ključan – premda težak – prvi korak za kreatore politike.

Sve u svemu, kad se posmatra uređenje obezbeđivanja ključne infrastrukture, kreatori politike trebalo bi da razmotre sledeća pitanja:

- Budući da su PBK komercijalna preduzeća koja treba da ulažu u nešto što će im se finansijski isplatiti, da li je moguće da ZKI ugovori budu profitabilni firmama privatnog obezbeđenja? Kad su zahtevi za ZKI suviše restriktivni, toliko da ulaganje u ZKI postaje neprofitabilno za PBK?
- Kakvi mehanizmi praćenja mogu obezbediti ispunjenost bezbednosnih standarda iz ugovora?
- Šta se može uraditi da se izbegne preklapanje ili nejasni kontrolni mehanizmi za bezbednost kritične infrastrukture?
- Da li nacionalni značaj ZKI znači da bezbednost nikada ne mogu pružiti akteri iz privatnog sektora bezbednosti? Da li je potrebna dodatna pažnja države u postupcima nabavke ove usluge za ZKI, poput kontrole procesa provere agnažovanog osoblja, provera iskustva i kvalifikacija, i obuka?

197 Videti napred citirano izdanje *A Force for Good?* radi detaljnije diskusije o kako – posebno u ekonomski slaboj zemlji gde je relativno lako osnovati PBK (što je često jedan od malobrojnih uspešnih poslova i šansi za zaposlenje) – PBK na pretrpanom tržištu počinju da se utrkuju sa povoljnijim ponudama; spuštaju jedni drugima cene obično na račun plata svojih zaposlenih.

DEO 3:

**PROBLEM
OBEZBEĐENJA
KVALITETA U
PROCESU JAVNIH
NABAVKI**

Javni sektor je jedan od glavnih klijenata privatnog obezbeđenja u Jugoistočnoj Evropi.¹⁹⁸ Način na koji se vode ugovori o javnim nabavkama stoga ima znatan uticaj na aktivnosti firmi u privatnom sektoru bezbednosti. Načelo najbolje prakse zahteva, kao prvo, da se postupkom javne nabavke bilo koje vrste usluga koju nabavlja država uredi proces kojim firma dobija ugovor i odredi kriterijume i politike koje firma pod ugovorom treba da poštuje, čime se stvara važno sredstvo regulacije. Drugo, postupci javnih nabavki treba da obezbede otvorenost ugovora sa državom za sve zainteresovane ponuđače usluga, čime se olakšava slobodna konkurencija, uključujući i jednake šanse da se dobiju ugovori sa državom.

Tenderski kriterijumi i procesi odabira određiće koje PBK dobijaju veoma tražene javne ugovore. Tenderske specifikacije će onda uobličiti specijalnost i odlike PBK, jer se tako usluge koje nude prilagođavaju potražnji klijenata iz javnog sektora. To znači da proces javne nabavke pruža mogućnost da se uvode podsticaji da PBK rade u skladu sa višim standardima. Međutim, to stvara i rizik od uticaja na tržište na negativan način, posebno kada iz javnog sektora zahtevaju određeni nivo usluge po nerealno niskoj ceni, što PBK mogu ispuniti samo spuštanjem nivoa kvaliteta i ulaganja.

Postupci javnih nabavki koji nisu u skladu sa dobrom praksom nisu isključivo problem ugovornih odnosa kojih se direktno tiču; oni stvaraju i nekoliko rizika na širem planu. Nedostatak stručnosti u procesu ocene ponuda može dovesti do bezbednosnih aranžmana koji su nedovoljni ili neodgovarajući za objekat koji se čuva, a to zauzvrat može dovesti do situacija opasnih kako za lica u blizini objekta, tako i za čuvare. Da damo još jedan primer, tenderi na kojima je jedini kriterijum najniža cena verovatno će dovesti do izuzetno niskih zarada i malo ili nimalo obuke za čuvare, što opet može dovesti do situacija opasnih po širu javnost i po čuvare. Prema tome, javni tenderi za usluge obezbeđenja treba da imaju precizne specifikacije zasnovane na temeljnoj proceni bezbednosnih potreba čuvanog objekta. Neprecizni ili nerealni tenderi i kriterijumi odabira dovode do velikog rizika da se ne biraju najbolje PBK ili da odabrane PBK nisu u stanju da adekvatno obavljaju zadatke. Recimo, mnogi tenderi dodeljuju se najjeftinijem ponuđaču, koji kasnije ne može da adekvatno plati osoblje zato što je budžet za tender postavljen nerealno nisko. Dakle, da bi se obezbedilo efikasno i odgovorno pružanje usluga, dobri postupci javnih nabavki takođe nalažu da se u ugovoru javno definišu zadaci koji se postavljaju pred PBK. Klijent iz javnog sektora dalje treba i da redovno ocenjuje da li se ostvaruju ciljevi postavljeni u ugovoru i da li se bezbednost pruža kako je dogovoreno.

U ranijim studijama širom regiona, postalo je jasno da su u različitim kontekstima razlozi koji su u osnovi izazova procesa javnih nabavki upadljivo slični.¹⁹⁹ U drugim sličajevima pomenutim u ovom izdanju, da se primetiti da nedostatak jasnoće u sadržaju poziva na tender, nedostatak znanja bezbednosnih potreba među onima koji pišu tendersku dokumentaciju i imperativ da troškovi

198 F. Klopfer, N. Van Amstel (eds.) *A Force for Good? Mapping the Private Security Landscape in Southeast Europe*, DCAF 2015

199 Isto.

budu što manji kad je reč o upravljanju bezbednošću, mogu dovesti do postupka nabavke koji je i nedovoljno skrojen po meri objekta koji se čuva i nedovoljno praćen od strane lica koja imaju stručno znanje. To može izazvati opasnu situaciju za mnoge zainteresovane strane ukoliko dovede do nedovoljne bezbednosti u zaštiti lokacija sa kritičnom infrastrukturom.²⁰⁰ Studija slučaja koja sledi ispitaće detaljnije proces nabavki u jednoj zemlji Jugoistočne Evrope, Albaniji, da bismo mogli da ustanovimo neke od korena nedostataka procesa nabavki.

200 Videti Deo 2 u gornjem tekstu.

Uticaj praksi u postupku javnih nabavki u sektoru privatnog obezbeđenja u Albaniji – Analiza javnih nabavki u Tirani 2015

Arjan Dirmiši i Ola Čami

Uvod

Opšte je poznato da praksa javnih nabavki u Albaniji ne zadovoljava uvek standard transparentnosti, odgovornosti i efikasnosti koje nalaže najbolja međunarodna praksa ili međunarodno pravo.²⁰¹ Po tome se Albanija ne razlikuje od ostalih zemalja Zapadnog Balkana, gde je, uprkos naporima da se unaprede javne nabavke, praksa još uvek daleko od zadovoljavajuće.²⁰²

Kako su i prethodna istraživanja pokazala, javni sektor je jedan od najvažnijih korisnika usluga privatnog obezbeđenja u Albaniji.²⁰³ Privatno bezbednosne kompanije (PBK) angažuju se radi raznih usluga; da čuvaju javne zgrade i prostorije u njima, vitalnu infrastrukturu i da pružaju zaštitu javnih okupljanja. Više od četvrtine godišnjeg prometa ove privredne grane potiče od prodaje ovih usluga javnim klijentima. Način na koji se dodeljuju ugovori o javnim nabavkama i kako se izvršavaju stoga ima znatan uticaj na kvalitet usluga PBK. Kao uticajan klijent, javni sektor bi mogao da zahteva da usluge obezbeđenja budu u zakonskim okvirima i da se bezbednost osigura bez negativnog uticaja na ljudska prava građana. Način na koji se formulišu i dodeljuju javni tenderi, kao i način ispunjavanja ugovornih uslova stoga su veoma važni za podizanje standarda privatnog obezbeđenja u Albaniji.

Ova studija slučaja fokusira se na analizu javnih nabavki usluga privatnog obezbeđenja u kalendar-skoj 2015. godini. Počinje ispitivanjem žalbi agencija za privatno obezbeđenje u pogledu javnih nadmetanja za ugovor o uslugama obezbeđenja, a potom ispituje kako je to povezano sa širim problemima javnih nabavki u Albaniji. Zatim se prelazi na ispitivanje posledica koje (navodne) nepravilnosti imaju po sektor privatnog obezbeđenja u celini – posebno rizika i prilika koje predstavljaju, ili bi mogle da predstavljaju, po profesionalizam, kvalitet usluge i poverenje u ovaj sektor.

201 Arjan Dirmiši, Mariola Ćesaraku i Bensik Baka, "Monitoring and evaluating the security sector governance in Albania," Tirana: Institute for Democracy and Mediation, 2014.

Ejona Bardi, "Integritet u javnim nabavkama Albanije. Načela I borba protiv korupcije," *Akademski žurnal interdisciplinarnih studija* 3, br. 4, 2014.

202 Ilaz Duli, Safet Hodža i Mersad Mujović, "Reforme javnih nabavki na Zapadnom Balkanu," (rad predstavljen na 5. godišnjoj međunarodnoj konferenciji javnih nabavki, 2012).

203 Arjan Dirmiši i Gentiola Madi "Albanija," u *A Force for Good? Mapiranje scene privatnog obezbeđenja u Jugoistočnoj Evropi*, ur. Franciska Klopfer, Neleke Van Amstel. (Beograd/Ženeva: DCAF, 2015), 7-29.

Metodologija

Prikupljanje podataka za ovu studiju uključuje analizu predmetnih dokumenata dobijenih od javnih institucija, kao i razgovore sa ključnim akterima.

Da bi se prikupile kvalitetne informacije o postupcima javnih nabavki u Albaniji, analizirano je sledeće: akteri, prihodi, broj zahteva za zaštitu prava naručiocima posla i 56 nedeljnih biltena Agencije za javne nabavke tokom godine 2015. u Tirani. Za više informacija o broju žalbi na te zahteve, ispitana su 24 izveštaja Agencije za javne nabavke.

Da bi se unapredio kvalitet nalaza istraživanja i da bi se potpunije razumela pitanja u vezi sa javnim nabavkama, obavljani su razgovori sa rukovodiocima i zaposlenima u firmama za privatno obezbeđenje i sa predstavnicima regulatornih i kontrolnih institucija.

Pravni i normativni okvir

U oblasti privatnog obezbeđenja, javne nabavke uređene su složenim pravnim okvirom. S jedne strane, postoje zakoni koji uređuju delatnosti PBK kao pružalaca usluga obezbeđenja, dok s druge strane, više tržišnih propisa ima za cilj da podstakne privredne aktivnosti, istovremeno omogućujući poštenu konkurenciju među PBK. Osnovni pravni okvir koji uređuje pružanje ovih usluga u javnom sektoru je Zakon o javnim nabavkama, izmenjen i dopunjen, broj 9643/2006 kao i podzakonski akt Vlade (Saveta ministara) Odluka o pravilima javnih nabavki broj 1, od 10.01.2007. Oba instrumenta menjala su se u protekloj deceniji, a poslednji put 2014. godine. Međutim, pravna osnova nije se menjala.

Prema nedavnoj oceni Evropske komisije, „...Zakon o javnim nabavkama u velikoj meri usklađen je sa direktivama EU o klasičnim i nabavkama u komunalnom sektoru i sa relevantnim upravnim i budžetskim odredbama [...]. Zakonodavstvo Albanije još uvek nije usklađeno sa Direktivom 2009/81/EC o nabavkama u oblasti odbrane i osetljive bezbednosti.”²⁰⁴

204 Evropska komisija, Izveštaj o napretku Albanije 2015. Brisel, 10. novembar 2015. Dostupan na http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_albania.pdf, 34.

Tabela 1. Uređenost javnih nabavki u sektoru privatne bezbednosti

Zakoni koji uređuju javne nabavke u sektoru privatnog obezbeđenja	Regulatorne i nadzorne institucije
<ul style="list-style-type: none"> - Izmenjeni zakon o javnim nabavkama 9643/2006 - Odluka broj 1 Saveta ministara o pravilima javnih nabavki, datum 10.01.2007 - Zakon o koncesijama i javno-privatnom partnerstvu 125/2013 - Zakon o privatnim uslugama fizičkog obezbeđenja - Zakon o radu 10053/2008 - Zakon o zaštiti konkurencije 9121/2003 	<ul style="list-style-type: none"> - Agencija za javne nabavke - Komisija za javne nabavke - Telo za zaštitu konkurencije - Jedinice za javne nabavke u okviru naručilaca poslova - Inspekcija rada

Kao što je prikazano u Tabeli 2 (dole), tenderski postupak odvija se u nekoliko faza. Ako niko od ponuđača ne uloži žalbu naručiocu, potpisuje se ugovor sa izabranim ponuđačem, koji izvršava ugovor. Dužnost Agencije za javne nabavke je da pripremi predloge pravila i smernica za javne nabavke, proveri primenu postupka javne nabavke i uređuje i izdaje Biltene javnih nabavki.²⁰⁵ Zajedno sa Komisijom za javne nabavke (KJN), prati jedinice za javne nabavke (JJN) naručioca, istražuje povrede propisa i donosi odluke o njima. Telo za zaštitu konkurencije i Inspekcija rada odgovorni su za praćenje izvršenja ugovora sa PBK.

205 "Glavni zadaci," Agencija za javne nabavke, <https://www.app.gov.al/ep/DetyratKryesore.aspx>

Tabela 2. Faze ugovora o uslugama

Faze sklapanja ugovora o uslugama:	Detalji:
Zahtev za podnošenje ponuda i prijavljivanje (online) zainteresovanih firmi	Naručilac definiše postupak koji će primeniti i kriterijume potrebne za uspešno obezbeđenje ugovora. Potom se PBK prijavljuju elektronskim putem
Obrada podataka radi izbora najbolje ponude	Ponude koje ne ispunjavaju neophodne kriterijume se diskvalifikuju i bira se najbolja od preostalih ponuda PBK
Objava pobjednika na tenderu	Izabrani ponuđač objavljuje se u Biltenu vesti Agencija za javne nabavke
Nezadovoljni ponu	Žalba se ulaže u roku od 7 dana po objavi izabranog ponuđača
Naručilac odbija ili prihvata žalbu	Jedinica za javne nabavke razmatra žalbu u roku od 7 dana
Ponuđači imaju pravo da se žale Komisiji za javne nabavke	To nalaže uplatu od 0,5% iznosa unapred određenog limita
Komisija odgovara odbijanjem žalbe ili poništenjem tenderskog postupka	Ako se žalba odbaci, potpisuje se ugovor sa izabranim ponuđačem

Izvor: Zakon 9643/2006, Odluka Vlade br.1, datum 10.01.2007²⁰⁶

Ako neki ponuđač uloži prigovor na dodelu ugovora, prvo se može žaliti javnom organu koji je dodelio ugovor (naručiocu) i taj proces je besplatan. Ako ponuđač ima prigovor na odgovor naručioca, onda se može žaliti direktno Komisiji za javne nabavke.²⁰⁷

Žalbe i nedostatak odgovornosti

Godine 2015, ponuđači su se žalili na sve odluke donete u otvorenim postupcima osim njih 14 (od ukupno 124); 110 žalbi podneto je samo u Tirani. Naručioci su odbili gotovo 80% tih žalbi. Većina žalbi Komisiji odnosilo sa na nepravednu diskvalifikaciju ponuđača.²⁰⁸ To i ne iznenađuje s obzirom na to da je u proseku 7 od 10 ponuđača diskvalifikovano u postupcima javnih nabavki 2015.²⁰⁹

Žalbe na dodelu ugovora o pružanju usluga obezbeđenja bile su nesrazmerno česte. U prethodnoj, 2014. godini, Komisija za javne nabavke primila je 480 žalbi na usluge obezbeđenja. To znači

206 Izmenjeni Zakon o javnim nabavkama 9643/2006; podzakonski akt Saveta ministara Odluka o pravilima javnih nabavki br.1 od 10.01.2007.

207 Za ovo su firme PBK morale da Komisiji uplate 0,5% limita vrednosti ugovora. Taj limit se unapred određuje raspodelom vladinog budžeta za nabavku određenih usluga za određenu instituciju i on se ne sme preći. Ponuđači unapred dobijaju tu informaciju i uzimaju je u obzir pri podnošenju ponuda.

208 Bilteni javnih nabavki januar-novembar 2015. https://www.app.gov.al/ep/2015_Arkiva_e_Buletineve.aspx

209 Bilteni javnih nabavki januar-novembar 2015 https://www.app.gov.al/ep/2015_Arkiva_e_Buletineve.aspx

da je skoro 60% svih žalbi Komisiji došlo od firmi iz privatnog sektora bezbednosti, iako se samo 15% javnih ugovora odnosi na taj sektor. Taj procenat je tokom 2015. godine čak i rastao, dostižući gotovo 70% svih predmeta (videti Tabelu 3).

Tabela 3. Broj predmeta koje je razmatrala Komisija za javne nabavke tokom 2015.

Mesec	Ukupno žalbi (2014)	Žalbi koje se odnose na PBK (2014)	Ukupno žalbi (2015)	Žalbi koje se odnose na PBK (2015)
Ukupno	834	480	1139	770
Procentualno učešće u ukupnom broju		(58%)		(67%)
Porast u procentima u odnosu na narednu godinu			36%	60%

Izvor: KJN (2014, 2015)²¹⁰

U svojim rešenjima za 2014. godinu, Komisija za javne nabavke ustanovila je mnogo nepravilnosti, posebno kod odluka naručilaca da diskvalifikuju ponuđače. Komisija je konstatovala da naručiocima nedostaje transparentnost pri obrazlaganju kvalifikacije ili diskvalifikacije ponuđača.²¹¹ Kao posledica toga, Komisija je poništila odluke u 20% slučajeva gde su žalbe uložile PBK (116 od 480 žalbi je usvojeno, uz preduzete korektivne mere).²¹² Istovremeno, nijedan naručilac nije novčano kažnjen zbog nepravilnosti odluka koje je doneo u tenderskim postupcima za usluge obezbeđenja.²¹³

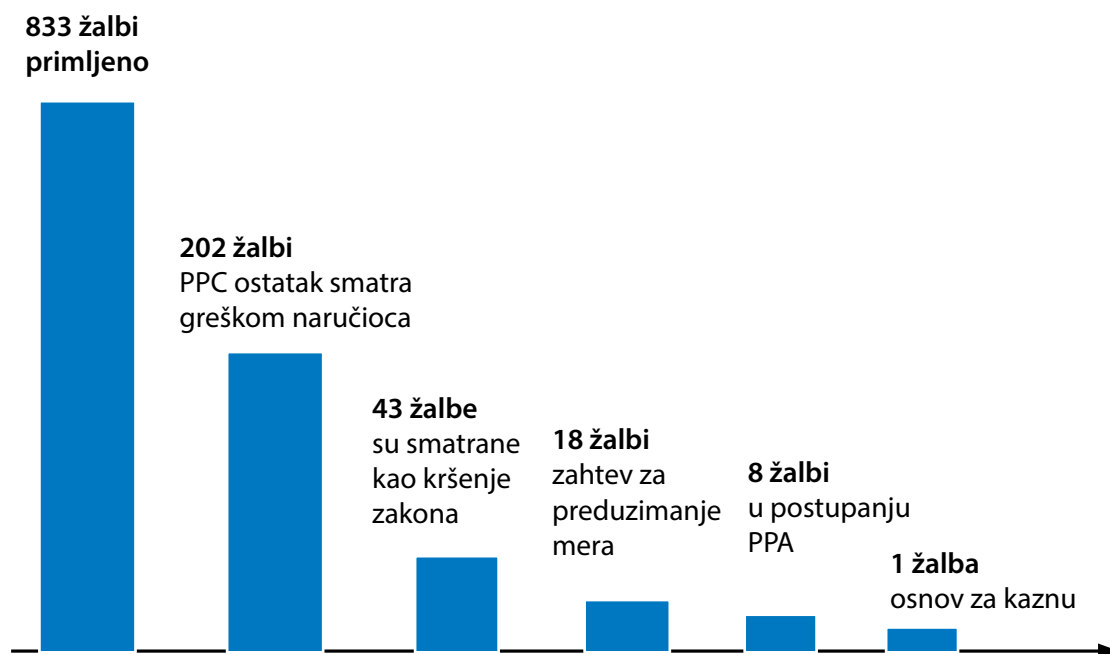
210 Komisija za javne nabavke, "Žalbe u postupku," http://www.kpp.gov.al/ppadv/Complaints_in_Process.aspx

211 Bilteni javnih nabavki januar-novembar 2015. https://www.app.gov.al/ep/2015_Arkiva_e_Buletineve.aspx

212 Komisija za javne nabavke, "Godišnji izveštaj 2014".

213 Ukupno, naručilac je novčano kažnjen samo u jednom slučaju od 478 žalbi koje je Komisija primila u 2014. Taj predmet nije imao veze sa institucijom koja je angažovala privatno obezbeđenje. Respublica, "Nekažnjivost u javnim nabavkama," 2015, https://www.osfa.al/sites/default/files/libri_kpp_per_web_ok_0.pdf

Grafikon 1. Faze predmeta od žalbe do novčane kazne i brožani podaci o predmetima koje je rešavala KJN u 2014. God



Izvor: Respublica (2015)²¹⁴

Priljeno: 833 žalbi; 202 žalbe KJN ostale kvalifikovala kao greške naručilaca; 43 okarakterisane kao kršenja; 18 žalbi zahtevi da se preduzmu mere; 8 žalbi je rešavala AJN; 1 žalba rezultirala novčanom kaznom

Kao prvo, činjenica da su gotovo sve odluke o tenderima javnih naručilaca za ugovore sa privatnim pružaocima usluga obezbeđenja osporavane od strane PBK – deluje zabrinjavajuće. Međutim, jedan sagovornik iz firme privatnog obezbeđenja obavestio je autore da se većina ponuđača žali Komisiji u nadi da će ona poništiti postupak i naložiti novo raspisivanje.²¹⁵ Prema tome, podnošenje žalbi Komisiji može se shvatiti kao automatski korak koji ponuđači preduzimaju u nadi da će dobiti drugu šansu da konkurišu za ugovor. I zaista izgleda da mnoge od ovih žalbi imaju vrlo malo utemeljenosti pošto je Komisija ustanovila nepravilnosti u samo 20% predmeta za koje su podnete žalbe tokom 2014.

Međutim, pošto su skoro svi javni tenderi za usluge obezbeđenja osporavani, tih ustanovljenih 20% čine gotovo 20% svih javnih tendera. Činjenica da su tenderi za usluge obezbeđenja nesrazmerno zastupljeni u predmetima pokrenutim pred Komisijom za javne nabavke dalje ukazuje na to da organi javne vlasti imaju problema u sprovođenju tenderskih postupaka za usluge obezbeđenja. Dalje, s obzirom na to da nijedan organ vlasti nije novčano kažnjen zbog nepravilnosti, posledica je osećaj nekažnjivosti, te je naručiocima lakše da sistematski krše tenderska pravila.

214 Isto.

215 PBK3 telefonski razgovor sa autorima, 10. februar 2016.

Firme pobednice i raspodela prihoda

Ako bliže pogledamo javne ugovore dodeljene za pružanje usluga privatnog obezbeđenja, zaista ima razloga za zabrinutost. Poslednjih godina, tržište za javne tendere privatnog obezbeđenja u Albaniji krajnje se polarizovalo. U 2013. i 2014. godini, pet firmi je stalno dobijalo na tenderima i primalo 10% ukupnih prihoda od svih javnih ugovora koji su se odnosili na pružanje usluga privatnog obezbeđenja.²¹⁶ Tokom 2015, broj firmi se smanjio na samo tri PBK (koje opslužuju preko 30 institucija i primaju 25% ukupnih prihoda). Preostali tenderi dodeljeni su određenom broju kompanija koje čuvaju po jednu do dve institucije. Te firme ostvaruju minimalan ili nikakav (0,1 leka²¹⁷) profit od tih javnih ugovora.

Tabela 4. Relevantne informacije i statistika o PBK u Albaniji

Ukupan br. PBK koje su dobile makar po jedan tender	40
Ukupan broj naručilaca koji su barem jednom raspisivali tender	86
Prosečan broj zgrada koje obezbeđuje jedna PBK	2
Prosečan broj tendera za jednu zgradu tokom godine	4 (svaka tri meseca)
Ukupni prihodi od javnih nabavki samo za usluge čuvanja objekata	915.743.128,63
Procenjena suma potrebna za plaćanje čuvara na osnovu minimalne zarade	14.190.000
Razlika	901553128.63 (83% prihoda)

Izvor: PPA (2015)²¹⁸

Razlozi za to što naručiocu uporno biraju iste ponuđače u tenderskim postupcima mogu biti razni. Međutim, rasprostranjeno je uverenje, među PBK u Tirani, da su te odluke posledica korupcije. To uverenje često se zasniva na neposrednom iskustvu firmi. Tehnički direktori mnogih PBK u Tirani rekli su autorima da je nemoguće pobediti na tenderu bez davanja mita, bez veza sa političarima na visokim funkcijama, ili oboje.²¹⁹ Budući da su isključivo naručiocu nadležni za izbor najbolje ponude, veza sa direktorom naručioca – javne institucije često određuje pobjednika.²²⁰

216 Arjan Dirimišić i Gentiola Madi "Albania," u *A Force for Good? Mapping the Private Security Landscape in Southeast Europe*, ur. Franciska Klopfer, Neleke Van Amstel. (Beograd/Ženeva: DCAF, 2015), 7-29.

217 PBK1-PBK4 10 razgovori sa autorima, novembar 2015 – 20. januar 2016.

218 Bilteni javnih nabavki januar-novembar 2015. https://www.app.gov.al/ep/2015_Arkiva_e_Buletineve.aspx

219 PBK1-PBK4 razgovor sa autorima, 10. novembar 2015 – 20. januar 2016.

220 PBK1-PBK4 razgovor sa autorima, 10. novembar 2015 – 20. januar 2016.

Kriterijumi i postupak odabira

U svom izveštaju o javnim nabavkama u Tirani za 2015. godinu, KJN nigde direktno ne pominje pitanje korupcije. Međutim, činjenica da je ustanovila nepravilnosti u 20% svih osporenih tenderskih odluka kod KJN (što odgovara približno 21% svih osporenih tenderskih odluka²²¹) ukazuje na potrebu da se uradi više da bi se izbegla namerna ili slučajna zloupotreba postupaka javnih nabavki. Kako KJN pominje u svom izveštaju, transparentnost je jedno od pitanja kojim se treba pozabaviti.²²²

Okvir 1.1 Primer nedostatka transparentnosti

U 2015. godini, dve privatne kompanije za obezbeđenje isključene su iz postupka podnošenja ponuda na svim tenderima: jedna PBK isključena je u septembru 2015. na period od tri godine, a drugoj firmi je dozvoljeno da ponovo podnosi ponude tek u oktobru 2015. Na sajtu Agencije za javne nabavke objavljeni su samo nazivi isključenih firmi, bez obrazloženja odluke AJN; prema tome, odsustvo navedenih razloga koji stoje iza isključenja predstavlja nedostatak transparentnosti.

Iako su e-nabavke pomogle u povećanju transparentnosti mnogih postupaka, procesi javnih nabavki koji primenjuju „pregovarački postupak bez prethodnog obaveštenja o raspisivanju tendera“²²³ sprovode se uz minimalnu transparentnost. U 2015. godini, pregovarački postupak bio je najčešće primenjivani postupak javnih nabavki kod javnih tendera za usluge obezbeđenja.²²⁴ U poređenju sa ostalim postupcima, međutim, ovaj postupak ima mnogo manje stroge zahteve u pogledu otvorenosti i transparentnosti tenderskog postupka.²²⁵ Iako Zakon o javnim nabavkama propisuje da je poželjnije sprovoditi „otvoreni tip postupka javnih nabavki“²²⁶ i da pregovarački postupak bez prethodne najave treba primenjivati samo u izuzetnim slučajevima,²²⁷ u 2015. godini 42% svih ugovora o nabavci usluga obezbeđenja (144 ugovora od 241) dodeljeno je putem

221 Komisija za javne nabavke, Godišnji izveštaj 2015.

222 Isto.

223 Izmenjeni Zakon o javnim nabavkama 9643/2006 propisuje nekoliko tipova postupka javne nabavke: otvoreni postupak; zahtev za podnošenje predloga; pregovarački postupak bez prethodnog obaveštenja; restriktivni postupak; pregovarački postupak sa prethodnim obaveštenjem; konkurs za idejno rešenje; konsultantske usluge. (Izmenjeni Zakon o javnim nabavkama 9643/2006, Čl. 33).

224 *Bilten vesti* Agencije za javne nabavke, 2015, https://www.app.gov.al/ep/2015_Arkiva_e_Buletineve.aspx

225 Za razliku od otvorenog postupka, koji ne nameće limite na broj ponuđača, pregovarački postupak bez prethodnog obaveštenja sprovodi se sa najmanje tri ponuđača koje bira naručilac za učešće u postupku podnošenje ponuda. (Izmenjeni Zakon o javnim nabavkama 9643/2006 Čl. 38).

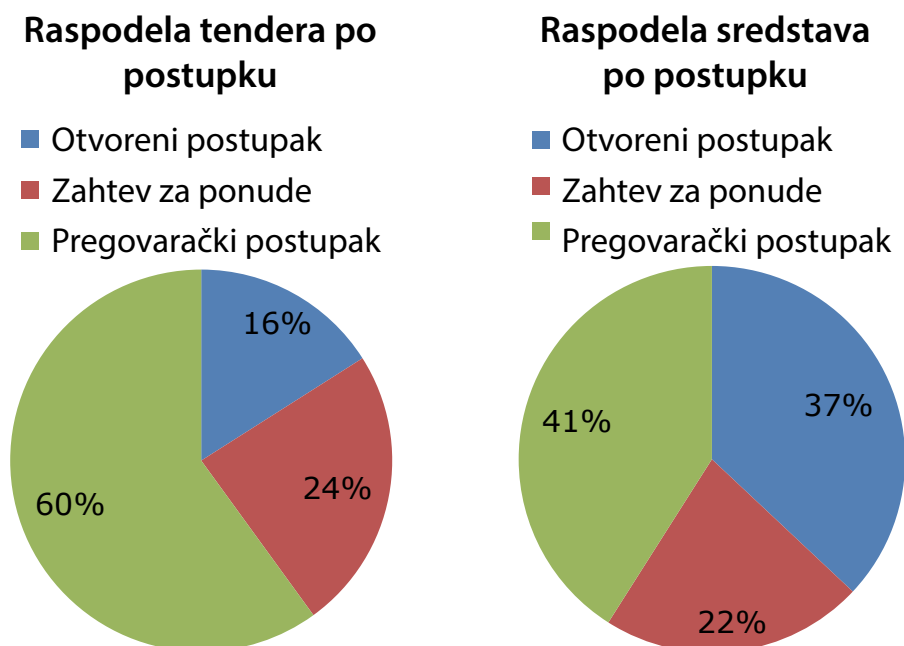
Pregovarački postupak bez prethodnog obaveštenja jedini je postupak u kome se ne koristi otvoreno i transparentno prijavljivanje online. (U ostalih šest postupaka zainteresovani privredni subjekti prijavljuju se elektronski putem online portala na zvaničnom sajtu AJN, što omogućava transparentnost procesa za ponuđače i za javnost).

226 Izmenjeni Zakon o javnim nabavkama 9643/2006, Čl. 29.

227 Zakon konkretizuje slučajeve „hitne potrebe“ ili zadovoljenja potreba na početku godine do početka tenderskog postupka u martu svake godine. (Izmenjeni Zakon o javnim nabavkama 9643/2006, Čl. 33).

pregovaračkog postupka bez prethodnog javnog objavljivanja.²²⁸ Otvoreni postupak primenjen je za samo 40 ugovora od 241. Prema Godišnjem izveštaju AJN za 2015, naručioci su pravdali primenu ovog postupka „hitnošću“, neophodnom da bi zadovoljili hitne potrebe ili kao posledicu više neuspešnih tenderskih postupaka.²²⁹ Iako je AJN uočila čestu primenu pregovaračkog postupka kao problem i njegovo smanjenje uvrstila u spisak prioriteta, ništa značajno do sada nije preduzeto da bi se njegova primena smanjila.²³⁰

Grafikon 2: Raspodela tendera i sredstava po postupku: *otvoreni, zahtev za podnošenje predloga, pregovarački*



Izvor: AJN (2015)²³¹

Uz to, nedostatak preciznosti u postupcima javnih nabavki prilično olakšava naručiocima da izbegavaju pružanje detaljnih obrazloženja odabira ponuđača. Zakon o javnim nabavkama i Uredbe o nabavkama propisuju dva načina odabira najbolje ponude: najniža cena i ekonomski najpovoljnija ponuda. Prema ograničenim podacima dostupnim 2015. godine,²³² samo 3 ponude su odabrane na osnovu ekonomski najpovoljnije ponude u odnosu na 39 koje su odabrane na osnovu najniže cene. U praksi, primena „kriterijuma najniže cene“ nije donela koristi državnom budžetu (kako se nameravalo primenom tog kriterijuma). Za sve nabavke u Tirani 2015. godine, limit raspodel-

228 Bilteni javnih nabavki januar- 2015. https://www.app.gov.al/ep/2015_Arkiva_e_Buletineve.aspx

229 Agencija za javne nabavke, Godišnji izveštaj 2015.

230 Agencija za javne nabavke, Godišnji izveštaj 2015; naručilac02, AJN01 razgovor sa autorima.

231 Bilteni javnih nabavki januar- 2015. https://www.app.gov.al/ep/2015_Arkiva_e_Buletineve.aspx

232 Ove brojke zasnivaju se samo na četvrtini tenderskih postupaka jer 77% objava nije pružilo informacije o kriterijumima odabira budući da ni zakon ne nalaže da se te informacije uvrste.

jenih sredstava bio je 845.056.960,30 leka. Ako se uzme u obzir da je vrednost dodeljenih ugovora 915.743.128,63 leka, to je dovelo do razlike od 70.686.168,33 leka plaćene iz raspodele dodatnih sredstava, a država je premašila sopstveni budžet. Neophodno je preispitati aktuelni metod koji primenjuje država, budući da primena kriterijuma najniže cene u izboru najbolje ponude – s ciljem uštede sredstava – deluje veoma neefikasno.

Jedan od razloga zašto se tako malo ponuda bira na osnovu ekonomske ponude je taj što kriterijum odabira ostaje suviše složen i teško merljiv. Podzakonski akti ovlašćuju naručioce da postave kriterijume „kvaliteta“ proizvoda i da zahtevaju prateću dokumentaciju i primenu od PBK. Autori nisu uspeli da pronađu bilo kakav priručnik ili uputstvo za naručioce u vezi sa definicijom i pravilima za definisanje „kvaliteta usluge“. Time je postupak sa primenom ekonomski najpovoljnije ponude svakako podložan zloupotrebi ili nepravilnoj primeni, kako je KJN konstatovala u jednom nedavnom izveštaju. Ustanovila je nepravilnosti vezane za naručioce, posebno u vezi sa određivanjem tih kriterijuma koji su u sukobu sa Zakonom o javnim nabavkama.²³³

Nedostatak kriterijuma odabira ekonomski najpovoljnije ponude otvara mogućnost favorizovanja, čime institucije koje sprovode tender navode kriterijume koje ispunjava samo jedna PBK da bi toj firmi dodelile tender. Pošto nije moguće izmeriti kvalitet pružanja obezbeđenja, jer nema konkretnih smernica, institucije su sklone zloupotrebi sistema.

Efekat po zdrav razvoj tržišta

Monopol koji samo nekoliko velikih firmi drži na tržištu imao je izrazito negativan uticaj na sektor privatnog obezbeđenja, a dodatno je uticao i na zaposlene u PBK i kvalitet usluga PBK.

Kao što je pokazala Tabela 4 gore, prosečni prihodi od ugovora u javnom sektoru su visoki. Takav promet mogao bi da omogući ulaganja i razvoj u privatnom sektoru obezbeđenja. U stvarnosti, međutim, samo mali broj firmi od toga profitira – oni kojima se dodeljuje većina ugovora. Ostale PBK, koje obično dobijaju po jedan ili dva ugovora, bore se da prežive i često ne mogu da isplate čuvarima čak ni minimalnu zaradu. Podela ugovora na partije²³⁴ dalje favorizuje veće firme u odnosu na manje.²³⁵

Pošto je nemoguće pokriti troškove rada, firme koje gube na tenderima preraspoređuju sredstva od ugovora sa privatnim klijentima da bi ostale konkurentne ili menjaju uslove zapošljavanja ču-

233 Komisija za javne nabavke, Godišnji izveštaj 2015.

234 Naručilac angažuje privatnu firmu za obezbeđenje na više od jedne lokacije ili institucija istovremeno. U tom slučaju ugovor se deli na "partije" koje predstavljaju lokacije ili institucije. Zakon o javnim nabavkama 9643/2006 Član 47/3

235 Podela ugovora na "partije" ne omogućava privrednim subjektima da podnose pojedinačne ponude, nego ih obavezuje da učestvuju na tenderu samo zajedno (u partnerstvu sa drugim PBK), što postavlja ograničenja na konkurenciju i sprečava privredne subjekte da ulaze u nadmetanje kao individualni ponuđači. Ova vrsta podele na partije predstavlja prepreku ulaska na tržište usluga obezbeđenja i održavanja fizičke bezbednosti u duhu Zakona o zaštiti konkurencije. (Telo za zaštitu konkurencije (2013), "Ocena uticaja propisa na konkurenciju")

vara tako što će im, recimo, plaćati manje od minimalne zarade, uvoditi duže smene ili uskratiti pravo na godišnji odmor.^{236, 237} U nekim slučajevima, PBK čak raspoređuju manje čuvara nego što je naredilo Ministarstvo unutrašnjih poslova (ili što je određeno ugovorom) da bi pokrili troškove.²³⁸ S druge strane, dominantne firme koriste prihode sa javnog tržišta i smanjuju cene na privatnom tržištu; tako otežavaju drugim firmama da pokriju operativne troškove. Prema tome, opšti kvalitet usluga koje pružaju PBK pod javnim ugovorima je nizak. Tome doprinosi i činjenica da naručioci retko prigovaraju PBK zbog neispunjenja ugovornih obaveza.

Neuspeh kontrole kvaliteta

Postoje tri glavne institucije zadužene za uređenje i praćenje javnih nabavki i 49 ljudi koji, u praksi, vode svih sedam faza nabavki i preko 4.000 postupaka godišnje.²³⁹ PBK i javne ustanove tvrde da je broj zaposlenih državnih službenika dovoljan za održavanje zdravog procesa nabavki.²⁴⁰

236 PBK1-PBK4 razgovor sa autorima, 10. novembar 2015 – 20. januar 2016.

237 Tokom istraživanja naišli smo na sledeću tendenciju: PBK ne plaćaju zaradu čuvarima koji motre na javne institucije sa velikim prometom ljudi. Stražari preživljavaju zahvaljujući bakšišu koje im, nekad čak na silu, daju posetioci. Noću neki zarađuju iznajmljivanjem parking mesta ispred vladinih zgrada. (PBK02, CA01, CA02 razgovori sa autorima).

238 PBK1, PBK3, razgovori sa autorima, 10. novembar 2015. i 22. decembar 2015.

239 Agencija za javne nabavke, Godišnji izveštaj 2014.

240 PBK02, razgovori sa autorima, 22. januar 2016; PBK04, razgovori sa autorima, 15. novembar 2015; PPA01, razgovori sa autorima, 19. februar 2016; CA02, razgovori sa autorima, 18. februar 2016.

Tabela 5. Kapaciteti regulatornih i nadzornih tela

Institucije	Odgovornosti	Broj zaposlenih
Jedinica za javne nabavke	- Vođenje procesa odabira - Upravljanje žalbama	3 po instituciji (1 pravnik)
Agencija za javne nabavke	- Priprema predloga pravila o javnim nabavkama, izrada Standardne tenderske dokumentacije i davanje smernica; - Provera sprovođenja postupaka javne nabavke, faze nakon potpisivanja ugovora i, u slučaju kršenja zakona i propisa, novčane kazne ili predlog upravnih mera; - Praćenje svrsishodnosti sistema javnih nabavki i sprovođenje mera i radnji da bi se ostvario i održao potpuno transparentan i efikasan sistem koncesija / javno-privatnog partnerstva; - Izrada i izdavanje Biltena javnih obaveštenja; - Isključenje privrednih subjekata iz učešća u javnim nabavkama.	28
Komisija za javne nabavke	Nadziranje zakonitosti postupaka javnih nabavki, odlučivanje po žalbama u postupcima javnih nabavki.	5 članova (3 pravnik) (1 predsednik 1 zamenik) i 13*(2014.) državnih službenika u instituciji
Ukupno		49

Izvor: AJN (2016.), KJN (2016.), Zakon 9643/2006

AJN je dobro utemeljena institucija. Međutim, njena uloga je i dalje slaba zbog nedostatka saradnje između AJN i ostalih ključnih institucija. Mehanizmi koordinacije između AJN i institucija kao što je KJN, Inspekcija rada, Telo za zaštitu konkurencije i sektori za javne nabavke unutar naručilaca (koji pomažu efikasnost AJN) nedostaju; posledica toga je nemogućnost da se ugovori na tenderima efikasno dodeljuju i realizuju. Nakon formiranja novih jedinica lokalne samouprave na osn-

ovu nedavnih reformi teritorijalne uprave, kapacitete lokalnih nameštenika zaduženih za javne nabavke treba prilagoditi tim izmenama.²⁴¹

S druge strane, KJN je imala problema u oblastima odabira i zadržavanja svojih kadrova. Po zakonu, KJN treba da se sastoji od 5 članova, od kojih su 3 pravnik, a bira ih Savet ministara na period od pet godina.²⁴² Zapravo, nijedan član ove komisije nije uspeo da završi petogodišnji mandat i samo u jednoj godini, 2014, 10 članova je preuzelo tu funkciju i potom je napustilo.²⁴³ Komisija je tokom ovog perioda ostala sa 3-4 člana i bez zamenika predsednika, koji je, po zakonu, ključan za funkcionisanje komisije. Pošto nije moguće donositi odluke, postupci se obustavljaju.²⁴⁴

Inspekcija rada i Telo za zaštitu konkurencije samo organizuju ograničen broj kontrola tokom godine, uglavnom u vezi sa prisustvom potrebnom broja čuvara na dužnosti, odgovarajućom dokumentacijom, zaradom koju primaju zaposleni i celokupnim radnim uslovima. U većini slučajeva, inspeksijska provera se najavljuje i firme uspevaju da pripreme dokumentaciju i čuvare uoči nje. Telo za zaštitu konkurencije je jedina javna ustanova kojoj je dozvoljeno da vodi nenajavljene kontrole i izveštava o velikom broju zloupotreba. Međutim, novčane kazne su jedini mehanizam koji se primenjuje da bi se PBK kaznile i da bi se otklanjale nepravilnosti.²⁴⁵

Zaključci i preporuke

Sektor privatnog obezbeđenja ima važnu ulogu u pružanju bezbednosti u Albaniji. Uprkos ulozi ključnih pružalaca obezbeđenja, PBK su i dalje male i nerazvijene. Ovo drugo ima negativan uticaj na motivisanost čuvara da uđu u ovaj posao i na njemu ostanu, na kvalitet usluga i želju da se sektor dalje profesionalizuje.

Uopšte uzev, tržište je deformisano zbog dominantne pozicije malog broja firmi, koje zauzvrat ostvaruju korist od favorizovanja i neefikasnosti postupaka javnih nabavki u dobijanju ponuda. Problemi koji se tiču transparentnosti procesa javnih nabavki i osećaj da je dobijanje poslova na tenderima nepošteno doveli su do velikog broja žalbi PBK. Međutim, uprkos tome, podsticaji za promene i dalje su slabi jer reforma nije u interesu onih koji dobijaju ugovore.

Činjenica da se neispunjenje ugovornih obaveza ne kažnjava dodatno potvrđuje uvreženo mišljenje da se kvalitet usluga privatnog obezbeđenja ne smatra bitnim za dobijanje ili obnavljanje ugovora. Stoga se malo ulaže u kvalitet usluga – tržišni profit se ne raspodeljuje ka jačanju ljudskog i fizičkog kapitala preduzeća nego ga apsorbuju vlasnici.

241 Od juna 2015, Albanija prolazi kroz preuređenje teritorije, prelaskom sa više od 300 administrativnih jedinica na samo 61, što nalaže prilagođavanje broja lokalnih inspektora i nameštenika, kao i uvođenje novih, efikasnijih mehanizama. Do sada, AJN nije u tome uspeła. Evropska komisija, Izveštaj o napretku Albanije za 2015, 2016. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_albania.pdf

242 Izmenjeni Zakon o javnim nabavkama 9643/2006

243 Respublica, "Nekažnjivost u javnim nabavkama," Tirana: Expo Vision Albania, 2015, https://www.osfa.al/sites/default/files/libri_kpp_per_web_ok_0.pdf

244 Isto.

245 CA01, CA02, razgovori sa autorima, 16. februar 2016. i 18. februar 2016.

Nedostatak kontrole nad javnim nabavkama usluga obezbeđenja takođe je doveo do nedostatka brige za ispunjenje ugovornih obaveza prema klijentima iz javnog sektora. Pобоljšanje praćenja postupaka nabavki i izbora ponuda omogućilo bi institucijama za nadzor i kontrolu da umesto puke ocene zakonitosti sprovede praksu pune ocene. To bi zahtevalo dalje jačanje kapaciteta AJN za praćenje sistema e-nabavki i veću transparentnost postupaka koncesija i planova.²⁴⁶ Jačanje saradnje između nadzornih i kontrolnih institucija, kao što su AJN i Inspekcija rada, mogla bi dovesti do boljeg izvršenja ugovornih obaveza i pružiti podsticaj PBK da ulažu i nude bolje usluge obezbeđenja svojim klijentima. Dalje, ovi trendovi ističu potrebu za izmenama propisa i smernica za nabavke da bi se ugovori dodeljivali na osnovu mere kvaliteta – a manje na osnovu najniže cene. To bi omogućilo pošten postupak nadmetanja i bolju reviziju kontrolnih institucija, kao i dalje delovanje na odvracanju od koruptivne prakse.

Kodiranje izvora

Zanimanje sagovornika	Kod
Tehnički direktor u PBK1	PBK1
Tehnički direktor u PBK2	PBK2
Tehnički direktor u PBK3	PBK3
Tehnički direktor u PBK4	PBK4
Civil zaposlen u javnoj ustanovi koja je sklopila ugovor sa PBK	CEP1
Civil zaposlen u javnoj ustanovi koja je sklopila ugovor sa PBK	CEP2
Civil zaposlen u javnoj ustanovi za zaštitu konkurencije	CA01
Civil zaposlen u javnoj ustanovi za zaštitu konkurencije	CA02
Civil zaposlen u Agenciji za javne nabavke	PPA01

246 Evropska komisija, "Izveštaj o napretku Albanije 2015".

Bibliografija

Publikacije

Dirmiši, Arjan i Gentiola Madi "Albanija," u *A Force for Good? Mapiranje scene privatnog obezbeđenja u Jugoistočnoj Evropi*, ur. Franciska Klopfer, Neleke Van Amstel (Beograd i Ženeva), DCAF, 2015.

Vesti ili članci u izdanjima medija na internetu

Bardi, Ejona "Integritet u javnim nabavkama Albanije. Načela i borba protiv korupcije," *Akademski žurnal interdisciplinarnih studija* 3, br. 4, 2014.

Pravni akti

Izmenjeni Zakon o javnim nabavkama 9643/2006;

Zakon o koncesijama i javno-privatnom partnerstvu 125/2013

Zakon o privatnim firmama za fizičko obezbeđenje 75/2014

Zakon o radu 10053/2008

Zakon o zaštiti konkurencije 9121/2003

Podzakonski akt Saveta ministara Odluka br.1 o pravilima javnih nabavki, od 10.01.2007.

Internet stranice

"Glavni zadaci," Agencija za javne nabavke, <https://www.app.gov.al/ep/DetyratKryesore.aspx>
Internet stranica Komisije za javne nabavke, pristupljeno 10. marta 2016.
<http://kpp.gov.al/ppadv/Personnel.aspx>

Izveštaji

Dirmiši, Arjan, Mariola Ćesaraku i Bensik Baka, "Praćenje i ocena upravljanja sektorom bezbednosti u Albaniji," Tirana: Institut za demokratiju i posredovanje, 2014.

Evropska komisija, Izveštaj o napretku Albanije za 2015. Brisel, 10. novembar 2015. Dostupno na http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_albania.pdf, 34.

Duli, Ilaz, Safet Hodža and Mersad Mujović, "Reforme javnih nabavki na Zapadnom Balkanu," (rad predstavljen na 5. godišnjoj međunarodnoj konferenciji o javnim nabavkama), 2012.

Bilteni javnih nabavki januar-novembar 2015.
https://www.app.gov.al/ep/2015_Arkiva_e_Buletineve.aspx

Komisija za javne nabavke, "Žalbe u rešavanju,"
http://www.kpp.gov.al/ppadv/Complaints_in_Process.aspx

Respublica, "Nekažnjivost u javnim nabavkama, " Tirana: Expo Vision Albania, 2015,
https://www.osfa.al/sites/default/files/libri_kpp_per_web_ok_0.pdf

Zaključna razmatranja

Glavni problemi naglašeni u napred navedenoj studiji slučaja o javnim nabavkama usluga privatnog obezbeđenja u Tirani godine 2015. ne proističu iz nedostatka propisa ili zakona, nego više iz nedostatka primene postojećih propisa i nedostatka sredstava. Pokazalo se da su glavni uzroci manjkavosti u javnim nabavkama usluga privatnog obezbeđenja u Tirani 2015. godine: 1) nedostatak transparentnosti u postupcima, sa jedne strane, i 2) nedostatak nadzora nad sprovođenjem tih postupaka, sa druge strane. Nedostatak transparentnosti tokom postupaka javnih nabavki otežava ocenu pravičnosti odluka o dodeli ugovora i time frustrira učesnike u postupku – međusobne konkurente, dok istovremeno stvara prilike za korupciju i nepotizam. Ako su razlozi za višestruki uzastopan izbor iste kompanije nejasni, pretpostavka onih čije su ponude odbijene automatski će biti ta da je u pitanju pristrasnost ili korupcija. Uistinu, nema nezavisne kontrole načina na koji se vodi postupak nabavke i ako se ne objavljuju transparentni podaci o tipu primenjenog postupka i s kojim ciljem. Jednako je značajno to što nedostatak nadzora znači da čak i kad postoje mere s ciljem sprečavanja favorizovanja i korupcije (npr. otvoreni tenderski postupak sa mogućnošću da svi učestvuju), one se ne primenjuju. To je konstatovano u studiji slučaja o Tirani, gde se pregovarački postupak bez prethodnog obaveštenja koristio vrlo često, umesto da bude izuzetak.

U kasnijim fazama postupka javne nabavke (t.j. izvršenja i praćenja izvršenja ugovora), primena mera koje se odnose na praćenje takođe izostaje. Tela zadužena za praćenje imaju malo resursa, a u slučaju Tirane, koji je opisan ranije u tekstu, primećena je velika fluktuacija osoblja koje vrši praćenje. To znači da se kapaciteti i stručnost često izgube. Takođe, kao i u slučaju ostalih država u regionu, odgovornosti za nadzor nad izvršenjem ugovora počiva na nekoliko organa u Albaniji, a ti organi ne razmenjuju informacije niti komuniciraju međusobno.

Ovi nedostaci u nabavkama imaju nekoliko posledica po tržište. Oštra konkurencija za ugovore koji se zasnivaju na kriterijumu najniže cene vodi do smanjivanja budžeta za tendere u nedogled. To često znači da se zaposlenima ne isplaćuje ni minimalna zarada, a na jedan zadatak raspoređuje se premalo zaposlenih. Zbog takvih tendera sa veoma malom vrednošću, kad firma jednom dobije ugovor nema prostora u budžetu za ulaganje u opremu, obuku i inovacije, a kvalitet konstantno trpi. Ovo pitanje izvršenja ugovora u paru je sa odsustvom nadzora nad izvršenjem ugovora, što omogućuje firmama da nude i cenu ispod radnih troškova da bi radili još jeftinije nego što ugovor definiše (npr. raspoređivanje premalog broja čuvara na lokaciji). Na kraju, nedostatak transparentnosti u procesu nabavki može da znači da određene firme imaju preferencijalni tretman, što za posledicu ima to da mali broj firmi dobija većinu ugovora bez mnogo obzira prema kvalitetu usluga koje pružaju.

Napori da se obezbedi kvalitet usluga PBK, na primer omogućivanjem da se na tenderima dobija na osnovu ekonomski najpovoljnije ponude umesto tek najniže cene, ne ulažu se zbog nedostatka znanja u relevantnim odeljenjima za nabavke. To znanje je potrebno da bi se ocenile složene

ponude PBK sa važnim tehničkim aspektima, kao i da bi se razumeo način merenja kvaliteta u odnosu na kriterijume za ponude.

Trenutno, shvatanje da nedostaci u postupcima javne nabavke mogu da utiču na funkcionisanje tržišta i profesionalizam u pružanju usluga postalo je ukorenjeno i privuklo pažnju na međunarodnom nivou. Države mogu da podstaknu profesionalizam utvrđivanjem kriterijuma za kvalitet u okviru ugovora, podstičući time dobru praksu i dajući primer za učinak na tržištu. To je jedan način na koji države mogu da ispune svoje obaveze da osiguraju da privredni subjekti poštuju ljudska prava. Pokrenuto je nekoliko inicijativa u različitim sektorima privrede s ciljem da se države upoznaju sa postojećom dobrom praksom u tom pogledu koja bi mogla da se ponovi u različitim sektorima privrede i u različitim državama.²⁴⁷ Dobra praksa u svim fazama postupka javne nabavke takođe je ustanovljena i konkretno u sektoru privatnog obezbeđenja.²⁴⁸ Prema tome, imperativ je da države, s obzirom na ulogu koju država ima kao regulator i kao klijent PBK, razmotre izazove i šanse koje im pruža proces nabavki i, u skladu s tim, prilagode svoje javne politike.

Ukratko, kada razmatraju uređenje postupka javne nabavke usluga privatnog obezbeđenja, kreatori politike bi trebalo da imaju na umu sledeća pitanja:

- Koji nivo opreza i uređenosti se garantuje ako država preko ugovora obezbeđuje tako važne usluge kao što je obezbeđenje?
- Dokle seže odgovornost države kad je reč o osiguranju – putem postupaka javne nabavke – poštovanja zahteva zasnovanih na standardima ljudskih prava, uključujući politiku rada, minimalne zarade i odgovarajuću obuku da bi se sprečila prekomerna upotreba sile?
- Kako može država, putem čvrste politike nabavki, da na najbolji način nadzire ispunjenost kriterijuma kvaliteta iz ugovora od strane privatnih pružalaca usluga obezbeđenja?
- Kako se lokalna praksa može najbolje prilagoditi najboljim međunarodnim standardima?²⁴⁹
- Da li različiti državni organi nadležni za nadzor nad izvršenjem ugovora i poštovanje ugovornih kriterijuma koordiniraju svoj rad i usmeravaju aktivnosti, da bi obezbedili delotvoran nadzor? Ako ne, da li bi trebalo?
- Kako može država da obezbedi koreknu raspodelu znanja i sredstava da bi se obezbedila primena njenih postupaka javne nabavke?

247 Videti, na primer, Međunarodnu laboratoriju za učenje o javnim nabavkama i ljudskim pravima (*International Learning Lab on Public Procurement and Human Rights*), na stranici www.hrprocurementlab.org.

248 Boddi, E., Burdzy, A., van Amstel, N. Putting Private Security Regulation into Practice: Sharing Good Practices on Procurement and Contracting 2015- 2016 – A Scoping Study [Primena regulative o privatnom obezbeđenju u praksi: Razmena najboljih praksi o javnim nabavkama i ugovaranju, 2015-2016 – Inicijalna studija], DCAF, 2016, dostupno na internet na adresi <http://www.dcaf.ch/News/DCAF-Study-on-Procurement-of-Private-Security-is-published>

249 Isto.

DEO 4:

**IZAZOV
OBEZBEĐIVANJA
PROFESIONALIZMA
KOD RADNIKA PBK**

Sukob interesa – Bivši i sadašnji pripadnici policije u poslovima privatnog obezbeđenja u Srbiji

Predrag Petrović i Marko Milošević

Uvod

Zakon o privatnom obezbeđenju u Srbiji, usvojen krajem 2013. godine, predviđa obavezu obuke i licenciranja svih postojećih i novih radnika u sektoru privatne bezbednosti u Srbiji, čiji se broj procenjuje na između 30 i 50 hiljada. Jedan od važnih ciljeva zakona je povećanje profesionalnosti zaposlenih u firmama za privatno obezbeđenje (PBK) u Srbiji, što je moguće ostvariti samo ako je kvalitet obuke zadovoljavajući, vreme trajanja obuke adekvatno, a postupak provere znanja objektivan i strog. U cilju obučavanja svojih radnika, PBK mogu da upute svoje zaposlene u jedan od brojnih novoformiranih privatnih centara za obuku. Završni stručni ispit za izdavanje licence organizuje Ministarstvo unutrašnjih poslova Srbije.

U sledećoj studiji slučaja usredsređujemo se na jedan od glavnih centara za obuku privatnog obezbeđenja, „Edukator MK“. Ovaj centar je osnovao bivši načelnik Uprave policije Republike Srbije, Mladen Kuribak, i to nedugo pošto je iz policije otišao u penziju. U Srbiji, naime, postoji duga tradicija prelaska sadašnjih ili bivših policijskih službenika u sektor privatnog obezbeđenja ili ulaska u saradnju sa njim. Tako, nije neuobičajeno da policijski službenici „tezgare“ kao privatno obezbeđenje po završetku dnevne smene u policiji ili, pak, rade kao privatni konsultanti za obezbeđenje. Pojedini bivši policajci rade za firme za privatno obezbeđenje ili čak osnivaju svoje sopstvene firme za obezbeđenje ili centre za obuku, što je upravo i slučaj sa Mladenom Kuribakom i centrom „Edukator MK“.

U ovoj studiji slučaja opisano je kako nedovoljna uređenost i odsustvo demokratskog upravljanja nad javnim i privatnim sektorom bezbednosti može uticati na kvalitet obuke i strogoću postupka provere znanja, te samim tim i na profesionalizam sadašnjih i budućih radnika privatnog obezbeđenja u Srbiji. U ovom kontekstu je od naročitog značaja činjenica da postojećim propisima u Srbiji nije uređen sukob interesa između javnog i privatnog sektora bezbednosti, a nepravilnosti i rizici od korupcije koji se javljaju usled ovakvog stanja detaljno su objašnjeni u ovoj studiji. Posebno su analizirani činioci koji omogućavaju nastanak nepravilnosti u postupku licenciranja. Na kraju studije su ponuđene i preporuke za najdelotvornije rešavanje ovih problema i svođenje rizika na najmanju moguću meru.

Metodologija

U toku izrade ove studije slučaja primenjene su metode analize sadržaja dokumenta i razgovora sa menadžerima i radnicima privatnog obezbeđenja. Posebna pažnja je posvećena zakonskim odredbama koje se odnose na rizike od korupcije, kao i na skup podzakonskih akata kojima se uređuju programi za obuku radnika privatnog obezbeđenja te postupak provere njihovog znanja.

U cilju dobijanja informacija od Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) o licenciranim centrima za obuku, kao i članovima ispitne komisije MUP-a, ovom Ministarstvu su upućeni zahtevi za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Tako su u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja MUP-u dostavljena dva upita na koje je Ministarstvo odgovorilo.

Početni istraživački nalazi dobijeni analizom sadržaja dokumenata su provereni i dopunjeni kroz niz razgovora sa relevantnim akterima, od kojih su neki obavljani naročito u svrhe ovog istraživanja, dok su drugi organizovani u toku izrade dve prethodne studije, Novi-stari izazovi privatnog sektora bezbednosti u Srbiji i A Force for Good? Mapping the Private Security Landscape in South-east Europe. Menadžeri i radnici firmi za privatno obezbeđenje pružili su nam uvid u stavove kako poslodavaca tako i zaposlenih o licenciranju i očekivanjima od ovog procesa, dok su predstavnici Udruženja za privatno obezbeđenje i Komisije za javno-privatna partnerstva u sektoru bezbednosti podelili sa nama širu perspektivu o ovom sistemu i o tome koji su njegovi najznačajniji nedostaci koji stvaraju prostor za korupciju.

Zarada od tri miliona evra

Narodna skupština Republike Srbije 2013. godine usvojila Zakon o privatnom obezbeđenju²⁵¹ i Zakon o detektivskoj delatnosti,²⁵² čime je završen dvadesetogodišnji period tokom koga privatno obezbeđenje u Srbiji nije bilo uređeno nijednim posebnim zakonom.²⁵³ Ovim novim zakonima propisuju se uslovi koje firme za privatno obezbeđenje i detektivi, kao i njihovi zaposleni, moraju da ispune kako bi poslovali legalno. Između ostalog, ovim zakonima je propisana obaveza stručne obuke²⁵⁴ za pravna lica, radnike obezbeđenja i detektive koji žele da steknu dozvole za rad (koje se nazivaju „licence“).²⁵⁵

Uzevši u obzir da je u Srbiji trenutno zaposleno između 30.000 i 50.000 radnika privatnog obezbeđenja, i kako cena jednog programa obuke počinje od 12.000 dinara,²⁵⁶ obuka je potencijalno veoma isplativ posao. Procena je da će zarada od obuke biti najmanje 360 miliona dinara, odnosno oko tri miliona evra.

Zaključno sa 28. januarom 2016, MUP Srbije je ovlastio 84 centra za obuku privatnog obezbeđenja.²⁵⁷ Ukupna procenjena vrednost obuke i veliki broj ovlašćenih centara za obuku navode na zak-

251 Zakon o privatnom obezbeđenju, „Sl. glasnik RS“, br. 104/2013 i 42/2015. U daljem tekstu „Zakon o privatnom obezbeđenju“.

252 Zakon o detektivskoj delatnosti, „Sl. glasnik RS“, br. 104/2013. U daljem tekstu „Zakon o detektivskoj delatnosti“.

253 Zakon o društvenoj samozaštiti Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, „Sl. glasnik RS“, br. 14/96 prestao je da se primenjuje posle raspada nekadašnje savezne države.

254 Zakonom je propisano da stručnu obuku fizičkih lica za vršenje poslova privatnog obezbeđenja mogu da sprovedu fizička i pravna lica koja dobiju ovlašćenje Ministarstva i ispunjavaju materijalne, tehničke, stručne i kadrovske uslove za vršenje poslova obuke. Bliži uslovi koje centri za obuku moraju da ispune navedeni su u Pravilniku o bližim uslovima koje moraju da ispune pravna i fizička lica za sprovođenje stručne obuke za vršenje poslova privatnog obezbeđenja koji je usvojio MUP.

255 Zakon o privatnom obezbeđenju, članovi 12-14; Zakon o detektivskoj delatnosti, članovi 4-9.

256 Pojedinačna obuka je isprva koštala 25.000 dinara, ali su cene kasnije pale zbog konkurencije.

257 Odgovor MUP-a na upit BCBP-a, 3. februar 2016.

ljučak da će konkurencija na tržištu obuke bitiveoma jaka. Međutim, živa konkurencija neće nužno dovesti do nižih cena i boljeg kvaliteta obuke za manje novce u centrima za obuku. Umesto toga, početni nalazi istraživanja ukazuju na to da ovakvi uslovi na tržištu privatnog obezbeđenja (u odsustvu delotvornih institucija kontrole) mogu stvoriti prostor za nepravilnosti ili čak korupciju.²⁵⁸

Nedostaci u obuci stvaraju prostor za nepravilnosti

Programom obuke za vršenje poslova privatnog obezbeđenja predviđen je 101 nastavni čas, odnosno 29 sati teoretskih predavanja i 72 sata praktičnih vežbi, u ukupnom trajanju od 18 dana. Da bi dobio potvrdu o obučenosti, polaznik ne sme da propusti nijedan čas. U toku istraživanja o primeni novog Zakona o privatnom obezbeđenju koje je sproveo Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) tokom 2014. i 2015. godine²⁵⁹ otkriveno je da menadžeri privatnih firmi za obezbeđenje i njihovi zaposleni smatraju da je ovaj program nerealan, jer polaznici već rade kao privatno obezbeđenje i malo je verovatno da će biti u stanju da odsustvuju sa posla kako bi mogli da pohađaju pun fond časova.

Shodno tome, radnici privatnog obezbeđenja navode da izbor centra obuke zavisi od toga koji centar nudi najlakši program obuke i najveću prolaznost na završnom ispitu pred komisijom MUP-a. Ukratko, polaznici očekuju da dobiju potvrde o obučenosti a da pritom ne moraju da pohađaju pun fond časova, i očekuju da centar za obuku može da im „sredi“ da polože ispit pred komisijom MUP-a čak iako nemaju potrebna znanja (naročito zato što su odsustvovali sa nastave).

Ova očekivanja radnika se zasnivaju na tri činioca. Kao prvo, za nadzor nad obukom odgovoran je sam centar za obuku, a ne neki spoljni organ, npr. MUP. Kao drugo, polaznici mogu da dostave prijave za polaganje završnog ispita posredstvom centra za obuku, čime ispitna komisija ima uvid u kom centru je kandidat završio obuku. Konačno, ispiti mogu da se održavaju u samim centrima za obuku, što radnike navodi na zaključak da centri mogu da utiču na ishod provere znanja.

Očekivanja privatnih firmi za obezbeđenje slična su očekivanjima njihovih zaposlenih, naročito pošto je izvesno da će one snositi troškove obuke i licenciranja svojih radnika. Brojne firme za obezbeđenje već pregovaraju sa centrima za obuku u nastojanju da za sebe obezbede povoljnije cene i uslove.²⁶⁰ Firme za privatno obezbeđenje ne zanima samo da ostvare dobru cenu za obuku, već i da obuka što manje opterećuje poslovanje firme (bilo u smislu odsustva zaposlenih sa posla,

258 Više informacija o funkcionisanju sektora bezbednosti u Srbiji može se naći u: Franziska Klopfer and Nelleke van Amstel (eds.), *A Force for Good: Mapping the Private Security Landscape in Southeast Europe*, (Belgrade and Geneva: DCAF) 2015, str. 83-107, i Predrag Petrović i Marko Milošević (ur.), *Novi-stari izazovi privatnog sektora bezbednosti u Srbiji*, BCBP, Beograd, 2015.

259 Više informacija o ovom istraživanju može se naći u: Predrag Petrović i Marko Milošević (ur.), *Novi-stari izazovi privatnog sektora bezbednosti u Srbiji*, BCBP, Beograd, 2015.

260 Autori su ovo utvrdili tokom razgovora sa rukovodiocima firmi za obezbeđenje u sklopu istraživanja za (napred navedenu) publikaciju pod naslovom *Novi-stari izazovi privatnog sektora bezbednosti u Srbiji*, i to ili iz izjava samih ispitanika ili iz činjenice da su ispitanici neposredno posle razgovora imali zakazane sastanke sa predstavnicima centara za obuku.

bilo usled toga što zaposleni koji ne polože ispit moraju ponovo da ga polažu).²⁶¹ Pritisak tržišta i sledstvena potreba za ekonomskom efikasnošću mogu biti takve prirode da nije nerelna situacija u kojoj rukovodioci zahtevaju „da [radnik obezbeđenja] bude uštićenom lokalu, a da mu se u trening centru piše da je tog dana pohađao nastavu.“²⁶²

Firme nastoje da nelegitimno utiču na postupak obuke češće nego što to čine fizička lica. Jedan razlog za ovo je to što firme moraju da snose troškove obuke svojih zaposlenih. Pored toga, obuka se do sada ne odvija predviđenom dinamikom, te je tako obuku prošlo samo 665 polaznika od ukupno procenjenih između 30 i 50 hiljada radnika obezbeđenja. Pošto licenciranje mora da bude završeno do januara 2017, može se očekivati značajan pritisak na firme koje će žuriti da se usklade sa standardima koji važe u ovom sektoru. Konačno, firme za obezbeđenje imaju daleko bolju pregovaračku poziciju u odnosu na centre za obuku nego fizička lica: firme mogu da izvrše pritisak na centar za obuku da udovolji njihovim zahtevima (npr. u pogledu dozvoljenog odsustvovanja sa nastave) tako što će zapretiti da će svoje zaposlene obučavati u jednom od 83 druga centra za obuku.

„Eduikator MK“: centar za obuku smešten u hotelu

„Eduikator MK“ je prvi centar koji je dobio ovlašćenje za sprovođenje obuke za vršenje poslova privatnog obezbeđenja. Podaci Agencije za privredne registre pokazuju da je Mladen Kuribak osnovao „Eduikator MK“²⁶³ 6. novembra 2014,²⁶⁴ a da je dobio ovlašćenje za sprovođenje obuke za vršenje poslova privatnog obezbeđenja u skladu sa programima 1 i 2²⁶⁵ na dan 2. februara 2015. „Eduikator MK“ obuku sprovodi u prostorijama hotela „MK Star“, Trstenička ulica 2, u beogradskom predgrađu Borča, u kome je i sedište „Eduikatora MK“. Hotel „MK Star“ sa „Eduikatorom MK“ deli i broj fiksnog telefona.²⁶⁶

261 Kada je MUP radio na podzakonskim aktima kojima se uređuje obuka, grupa privatnih firmi za obezbeđenje, uključujući i nekoliko većih, zagovarala je mogućnost učenja na daljinu, ali je to rešenje izostavljeno iz konačnog teksta podzakonskih akata. Nekoliko menadžera firmi za obezbeđenje navelo je da učenje na daljinu nije ušlo u podzakonski akt zbog snažnog pritiska „policijskog lobija“ sastavljenog od više bivših i sadašnjih policijskih službenika. Ove informacije se zasnivaju na razgovorima sa dvojicom menadžera privatnih firmi za obezbeđenje održanim 22. septembra 2015. i 23. januara 2016. godine.

262 Predrag Petrović i Marko Milošević (ur.) *Novi-stari izazovi privatnog sektora bezbednosti u Srbiji*. BCBP, Beograd, 2015, str. 24.

263 Skraćenica „MK“ u nazivu firme potiče od inicijala Mladena Kuribaka.

264 Podaci Agencije za privredne registre dostupni na internetu na sledećoj adresi: pretraga2.apr.gov.rs/Enterprise-PublicSearch/details/EnterpriseBusinessName/7248118?code=B419BBBB18A3F5D2E44C54E6BD969FED1AAE-BE6E, pristupljeno 3. aprila 2016. godine.

265 Postoje četiri programa stručne obuke za vršenje poslova privatnog obezbeđenja: 1. obuka za vršenje poslova procene rizika u zaštiti lica, imovine i poslovanja u oblasti privatnog obezbeđenja; 2. obuka za vršenje poslova fizičko-tehničke zaštite lica i imovine i održavanja reda na sportskim priredbama, javnim skupovima i drugim mestima okupljanja građana; 3. obuka za vršenje poslova planiranja, projektovanja i nadzor nad izvođenjem sistema tehničke zaštite; i 4. obuka za vršenje poslova montaže, puštanja u rad i održavanja sistema tehničke zaštite (Pravilnik o programima i načinu sprovođenja obuke za vršenje poslova privatnog obezbeđenja, „Sl. glasnik RS“, br. 117/2014).

266 Prema podacima Agencije za privredne registre, hotel „MK Star“ je upisan u registar kao ugostiteljski objekat u vlasništvu preduzetnice Jasmine Stojić. Hotel je osnovan 26. decembra 2005. Internet stranica hotela „MK Star“

Zaključno sa 28. januarom 2016, „Edukator MK“ je dobio ovlašćenja da otvori još osam ogranka centra za obuku u mestima širom Srbije.²⁶⁷ Ova firma tako sada pokriva skoro čitavu teritoriju zemlje i ima najveći broj filijala. „Edukator MK“ je drugi po redu prema broju do sada obučениh polaznika. Od 665 kandidata koji su položili završni ispit zaključno sa 28. januarom 2016, 122 su pohađala obuku u organizaciji ove firme. Fakultet za inženjerski menadžment je jedina institucija koja je obučila nešto više kandidata (125).

Tabela 1: Centri za obuku privatnog obezbeđenja

Centar za obuku	Broj obučениh polaznika	Broj polaznika koji su položili završni
Fakultet za inženjerski menadžment	125	85
Edukator MK	122	87
Varnost FITEP	118	88
Patrol plus	85	68
Secut	66	56
RPD-FTO	58	55
Inex plus	23	19
CPK	20	4
D.O.O. Zaštita plus	17	17
KMD	11	8
Securitas	2	2

Rizici od nastanka sukoba interesa

Iako je nastanak sukoba interesa²⁶⁸ samo mogućnost, ukoliko se propisima ne reguliše on gotovo izvesno vodi do korupcije ili u najboljem slučaju do urušavanja ugleda institucija i pojedinaca koji u njoj rade. Što smo videli i na prethodno opisanim primerima. Pojedine članice EU su prepoznale ovaj problem i zakonom zabranile bivšim pripadnicima policije zapošljavanje u firmama za privatno obezbeđenje tokom prvih pet godina posle prestanka rada u policiji.

U Srbiji se već dugo toleriše praksa da policijski službenici rade i drugi posao pored dužnosti u policiji, uprkos tome što su čak i zaposleni u policiji u više navrata izražavali zabrinutost zbog

je hotelmkstar.com/rs/o-nama.php, pristupljeno 12. decembra 2015. godine.

267 Lokalni centri za obuku „Edukatora MK“ sa datumima otvaranja: Šimanovci i Pećinci – 5. maj 2015; Vranje – 29. maj 2015; Novi Pazar – 19. jun 2015; Kragujevac – 2. jul 2015; Niš – 3. jul 2015; Novi Sad – 14. jul 2015; Požarevac – 21. avgust 2015; Leskovac – 16. decembar 2015.

268 Sukob interesa predstavlja sukob između dužnosti državnog službenika prema građanima i njegovih privatnih interesa u slučaju da interesi tog službenika kao pojedinca mogu da neprimereno utiču na obavljanje njegovih javnih dužnosti i zaduženja. Međutim, čak iako se državni službenik nađe u situaciji u kojoj postoji sukob interesa, to ne znači nužno da je korumpiran: da bi postojala korupcija, državni službenik bi morao da iskoristi svoje javna ovlašćenja radi sticanja koristi za sebe ili drugog. Stoga sukob interesa predstavlja rizik od nastanka korupcije.

takvog stanja.²⁶⁹ Što se tiče regulisanja ove prakse, Zakon o policiji sadrži šturu odredbu po kojoj pripadnici policije ne smeju da obavljaju delatnosti „nespojive sa službenim dužnostima“. Međutim, nije navedeno koje su to delatnosti „nespojive“, već je ministru unutrašnjih poslova ostavljeno da podzakonskim aktom propiše detaljniju definiciju „nespojivih“ delatnosti, kao i uslove za obavljanje delatnosti van radnog vremena. Ovaj podzakonski akt još uvek nije usvojen.²⁷⁰

Dakle, ne postoje zakoni kojima se pripadnicima policije zabranjuje da rade kao privatno obezbeđenje ili osnivaju firme ili privatne centre za obuku obezbeđenja. Zakonom nije propisan ni rok tokom koga bivši policajci ne smeju da rade u sektoru privatnog obezbeđenja kako bi se izbeglo korišćenje ličnih veza za sticanje koristi za privatne firme. Pa ipak, postoji snažno iskušenje da se iskoriste veze bivšim kolegama iz policije, naročito kada je reč o licima koja su donedavno zauzimala visoke funkcije u MUP-u Srbije. Kao što je već navedeno, Mladen Kuribak, vlasnik i direktor „Edukatora MK“, svoj centar za obuku osnovao je odmah po napuštanju policije. Njegove bivše kolege iz policije su istovremeno uređivale i sprovodile ispite za (potencijalne) zaposlene u firmama za privatno obezbeđenje.

Naročit razlog za zabrinutost predstavlja sastav Komisije MUP-a za polaganje stručnog ispita. Ova komisija²⁷¹ će biti sastavljena uglavnom od zaposlenih u Upravi policije.²⁷² Deo Uprave policije je i nedavno formirano Odeljenje za praćenje i nadzor privatnog obezbeđenja i detektivske delatnosti.

Za pretpostaviti je da Kuribak, primera radi, još uvek održava bliske veze sa Upravom policije, i to ne samo jer je njegov bivši zamenik, Zoran Alimpić, sada načelnik Uprave. U zemlji poput Srbije,

269 Godine 2010, Dragoljub Radović, tadašnji načelnik Sektora unutrašnje kontrole, izjavio je da pojedini pripadnici policije obavljaju samostalne privredne i druge delatnosti osim obavljanja policijskog posla, što policiji predstavlja značajan problem. Primer takvih samostalnih delatnosti je pružanje usluga obezbeđenja imućnijim klijentima. Dostupno na internetu na stranici politika.rs/scc/clanak/150493/Unutrasnja-kontrola-zavodi-red-u-MUP-u, pristupljeno 28. aprila 2016.

270 Postoje i praktični i društveno-ekonomski razlozi kojima se može objasniti zašto se „tezgarenje“ obično ne sankcioniše. Kao prvo, veoma je teško dokazati da pripadnik policije „tezgari“ kao privatno obezbeđenje, jer bi za to bile potrebne značajne istražne radnje, uključujući i posebne mere prikupljanja podataka (npr. prisluškivanje telefonskih razgovora): na primer, kada pripadnici policije budu uhvaćeni na delu kako rade kao privatno obezbeđenje u nekom klubu, tvrde da su se tu zatekli jer su prosto došli u taj lokal da popiju piće. Drugi razlog je društveno-ekonomske prirode: zarade u policiji su veoma niske pa starešine tolerišu to što im kolege rade dodatne poslove. Treći razlog je najvažniji i najproblematičniji: policijske starešine su ponekad organizatori „tezgarenja“ policijskih službenika. Upravo oni mogu da stupaju u neposredne kontakte sa npr. vlasnicima klubova i ugovaraju poslove. Te vrste poslova često prerastaju u uzimanje reketa i iznudu, jer vlasnici koji ne žele da angažuju policijsko obezbeđenje ubrzo suočavaju sa učestalim proverama i racijama. Tekst dostupan na internetu na adresi cins.rs/srpski/news/article/policajci-koji-rade-kao-obezbedjenje-osumnjiceni-za-nasilje-i-korupciju, pristupljeno 28. aprila 2016.

271 Naročito su značajni ispiti za Program 1 (koji obuhvata obuku za vršenje poslova procene rizika u zaštiti lica, imovine i poslovanja u oblasti privatnog obezbeđenja) i Program 2 (obuka za vršenje poslova fizičko-tehničke zaštite lica i imovine i održavanja reda na sportskim priredbama, javnim skupovima i drugim mestima okupljanja građana).

272 Ovakav sastav komisije je verovatan jer zaposleni u Upravi policije imaju najviše znanja i iskustva u ovim oblastima: pripadnici privatnog obezbeđenja stiču licence za obavljanje specijalizovanih dužnosti obezbeđenja sa i bez upotrebe oružja.

gde su neformalni odnosi uobičajeni, ova situacija može lako da stvori percepciju korupcije među polaznicima obuke, odnosno može navesti na pomisao polaznike obuka da će ispit lakše položiti kandidati iz „Edukatora MK“ jer njegov vlasnik ima veze u MUP-u. Polaznici lako mogu da izgube poverenje u integritet ispita za sticanje licence i značaj celokupnog procesa obuke.

MUP nema saznanja o angažovanju zaposlenih u centrima za obuku

Autori su u toku istraživanja saznali i za druge slučajeve u kojima sadašnji pripadnici policije rade za centre za obuku privatnog obezbeđenja širom Srbije. Radi daljeg ispitivanja ovih navoda, od MUP-a su u septembru 2015. zatražene informacije²⁷³ o nazivima tih centara za obuku, broju zaposlenih u MUP-u i policijskih službenika koji su ih osnovali ili rade za njih, kao i da li su ti zaposleni zatražili saglasnost MUP-a za obavljanje ovih delatnosti. Ministarstvo je odgovorilo da ne prati da li njegovi zaposleni imaju dodatne poslove u privatnim centrima za obuku ni ti da li takvo angažovanje može negativno uticati na obavljanje dužnosti policijskog službenika ili naškoditi ugledu te institucije.

Moguće posledice

Ovaj konkretni slučaj može imati nekoliko negativnih posledica. Kao prvo, profesionalizacija privatnog obezbeđenja – jedan od osnovnih ciljeva Zakona o privatnom obezbeđenju – neće biti ostvarena, ili će u najmanju ruku biti otežana, ako se ne budu poštovali uslovi vezani za obuku. Loš kvalitet obuke uz lošu proveru znanja na ispitu za posledicu će imati loše obavljanje poslova privatnog obezbeđenja, što može da vodi ka propustima u obezbeđenju klijenata, kao i kršenje ljudskih prava pri obavljanju poslova obezbeđenja. Drugo, ovakvim postupanjem se pripadnicima privatnog obezbeđenja koji još uvek nisu stekli licence šalje poruka da mogu lako da polože ispit, bez obzira na znanje, ako pohađaju obuku u „pravom“ trening centru. Drugi centri za obuku, stoga, mogu da pribegnu sličnim nelegitimnim radnjama da bi opstali na tržištu. Konačni rezultat neće biti da centri za obuku pružaju što kvalitetniju obuku po što manjoj ceni (sistem vrednosti za novac) što je svojstveno otvorenim tržištima sa zdravom konkurencijom. Treće, pripadnicima policije se poručuje da sukob interesa može da prođe nekažnjeno. Konačno, ovakva situacija podstiče i mišljenje da su firme za privatno obezbeđenje legitimnije kada ih vode bivši pripadnici MUP-a. Nalazi najnovijeg istraživanja BCBP-a potvrđuju pretpostavku da policija uopšteno govoreći ne veruje privatnim firmama za obezbeđenje, čije radnike smatra kriminalcima i amaterima na polju bezbednosti – osim ako firmu za obezbeđenje ne vode bivši policajci.²⁷⁴

273 Odgovor MUP-a na upit BCBP-a br. 8922/15-2 od 26. avgusta 2015.

274 Detaljan prikaz prepreka za ostvarenje delotvorne saradnje između javnog i privatnog obezbeđenja može se naći u: Predrag Petrović i Marko Milošević (ur.), *Novi-stari izazovi privatnog sektora bezbednosti u Srbiji*, BCBP, Beograd, 2015, str. 79-90.

Zaključak

Postoji potreba da se utvrdi da li zaposleni u MUP-u i policijski službenici rade u ovlašćenim centrima za obuku i da li je neki od tih zaposlenih član ili povezan sa članom Komisije MUP-a za polaganje stručnog ispita. Zakonom o državnim službenicima je propisano da državni službenik može da radi za drugog poslodavca samo ako se time ne stvara mogućnost sukoba interesa, samo van radnog vremena i samo uz pismenu saglasnost rukovodioca. Ova odredba, zajedno sa odredbama o proceni rizika iz Zakona o policiji, pruža solidnu pravnu osnovu koju bi starešine u policiji mogle da iskoriste da počnu da proveravaju da li pripadnici policije rade kao obezbeđenje u privatnom sektoru.

Takođe je neophodno pozabaviti se činionicima koji omogućavaju nastanak nepravilnosti u postupku obuke i koji bi na kraju mogli da pretvore sukob interesa u korupciju. Podzakonski akt kojim se uređuje program obuke trebalo bi izmeniti tako da odražava stvarne potrebe radnika privatnog obezbeđenja za obukom. Program obuke bi trebalo da bude praktičniji, da se u većoj meri usredsređuje na situacije iz stvarnog života i da obuhvata pouke iz prakse privatnog obezbeđenja. Trebalo bi smanjiti fond časova da bi se omogućilo radnicima privatnog obezbeđenja da pohađaju obuku uz svoj redovan posao. Ovim pravilnikom bi trebalo omogućiti pripadnicima obezbeđenja da odsustvuju sa određenog broja časova (teoretske) nastave, dok bi centri za obuku trebalo da budu obavezni da organizuju dodatne (naknadne) časove za polaznike koji su sprečeni da prisustvuju. Tim merama bi se ublažio sadašnji pritisak na radnike obezbeđenja (koji više ne bi morali da uče toliko obimno gradivo) i menadžere privatnih firmi za obezbeđenje (za koje obuka više ne bi predstavljala smetnju tekućem procesu rada). Sve ove mere bi zajedno umanjile mogućnost za nastanak sukoba interesa opisanu u ovom tekstu.

Mada bi obuka i licenciranje trebalo da budu okončani do kraja 2016, procenjuje se da će tek dva odsto radnika privatnog obezbeđenja dobiti licence do predviđenog roka; čitav proces karakteriše sporost.²⁷⁵ Pa ipak, ovo kašnjenje predstavlja priliku da se ceo postupak značajno unapredi u skladu sa napred iznetim skupom mera. Čak iako donosioci odluka ne promene ništa do roka za okončanje licenciranja (1. januar 2017.), biće potrebe za rešavanjem ovih problema i ubuduće jer licence važe 5 godina te ne bi valjalo naći se u tada istoj situaciji.

275 Dragiša Jovanović, „Stanje u procesu licenciranja“, Svet bezbednosti, 31, mart 2016, dostupno na internetu na stranici svet-bezbednosti.rs/sr/novosti/stanje-u-procesu-licenciranja,18800.html, pristupljeno 4. aprila 2016.

Intervjui i kodiranje izvora

Ispitanik	Datum razgovora	Šifra
Rukovodilac, multinacionalna PBK	Januar 2016.	RM1
Rukovodilac, domaća PBK	Februar 2015.	RD1
Rukovodilac, domaća PBK	Mart 2015.	RD2
Rukovodilac, domaća PBK	April 2015.	RD3
Rukovodilac, domaća PBK	Novembar 2015.	RD2
Rukovodilac, PBK iz Beograda	Oktober 2015.	RB1
Rukovodilac, PBK iz Beograda	Oktober 2015.	RB2
Rukovodilac, PBK iz Beograda	Septembar 2015.	RB3
Predstavnik Privredne komore	Oktober 2015.	PK1
Predstavnik Grupe za fizičko obezbeđenje	Oktober 2015.	PK2
Predsednik Komisije za javno-privatna partnerstva	Februar 2016.	JPP1
Zaposleni, domaća PBK	Februar 2015.	ZD1
Zaposleni, domaća PBK	Mart 2015.	ZD2
Zaposleni, domaća PBK	April 2015.	ZD3
Zaposleni, domaća PBK	Novembar 2015.	ZD4
Zaposleni, domaća PBK	Maj 2016	ZD5
Zaposleni, PBK iz Beograda	Decembar 2015.	ZB1
Zaposleni, PBK iz Beograda	Januar 2016.	ZB2
Zaposleni, PBK iz Beograda	Maj 2016.	ZB3
Zaposleni, multinacionalna PBK	Decembar 2015.	ZM1

Bibliografija

Knjige

Klopfers, Franziska and Nelleke Van Amstel (eds.). *A Force for Good? Mapping the Private Security Landscape in Southeast Europe*, Geneva/Belgrade: DCAF, 2015.

Petrović, Predrag i Marko Milošević (ur.). *Novi-stari izazovi privatnog sektora bezbednosti u Srbiji*, Beograd: BCBP, 2015.

Stojanović, Sonja et. al. *Private Security Companies in Serbia: Friend or a Foe? [Kompanije za privatno obezbeđenje u Srbiji: Prijatelji ili neprijatelji?]*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2008.

Publikacije

Jeremić, Ivana i Milica Stojanović. „Obezbeđenje divlja, građani stradaju, država posmatra“, *CINS*, 2016, dostupno na internetu na stranici cins.rs/srpski/news/article/obezbedjenje-divlja-gradjani-stradaju-drzava-posmatra-901, pristupljeno 4. aprila 2016.

Jovanović, Dragiša. „Stanje u procesu licenciranja“, *Svet bezbednosti*, 31. mart 2016, dostupno na internetu na stranici svet-bezbednosti.rs/sr/novosti/stanje-u-procesu-licenciranja, 18800.html, pristupljeno 4. aprila 2016.

Milošević, Marko. *Izmene Zakona o privatnom obezbeđenju – otaljavanje obuke?* BCBP, 2015, available online at: <http://www.bezbednost.org/Bezbednost/5794/Izmene-Zakona-o-privatnom-obezbedenju.shtml> accessed 4 October 2016.

Zakoni

Zakon o društvenoj samozaštiti Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, „Sl. glasnik RS“ br.

14/96

Zakon o detektivskoj delatnosti, „Sl. glasnik RS“, br. 104/2013

Zakon o privatnom obezbeđenju, „Sl. glasnik RS“, br. 104/2013 i 42/2015

Podzakonski akti

Pravilnik o bližim uslovima koje moraju da ispune pravna i fizička lica za sprovođenje stručne obuke za vršenje poslova privatnog obezbeđenja, „Sl. glasnik RS“, br. 117/2014

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“, br. 104/13

Pravilnik o programima i načinu sprovođenja obuke za vršenje poslova privatnog obezbeđenja, „Sl. glasnik RS“, br. 117/2014

Rešenje o obrazovanju Komisije za polaganje stručnog ispita za vršenje poslova privatnog obezbeđenja

Dokumenti primljeni na osnovu zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog interesa

Odgovor MUP-a na upit BCBP-a, 25. februar 2016.

Odgovor MUP-a na upit BCBP-a, 3. februar 2016.

Prepoznavanje sistemskih nedostataka privatnog sektora bezbednosti na Kosovu – Slučaj tržnog centra „Albi“

Donika Emini i Mentor Vrajoli

Uvod

Sektor privatnog obezbeđenja na Kosovu je u stalnom porastu. Usluge koje on nudi kreću se od fizičkog obezbeđenja privatne i javne imovine, zaštite lica, čuvanja „objekata od strateškog značaja“ i obezbeđivanja sportskih i zabavnih priredbi.²⁷⁶ Iako su firme za privatno obezbeđenje sve prisutnije u sektoru bezbednosti, i uprkos tome što je 2011. godine usvojen Zakon o uslugama privatnog obezbeđenja, regulisanje rada ovih firmi na Kosovu i dalje predstavlja izazov. Često se preispituju status radnika privatnog obezbeđenja i interno angažovanih radnika obezbeđenja, kvalitet njihove obuke i hijerarhijske strukture firmi za privatno obezbeđenje, i to naročito kada dođe do incidenata sa nasiljem u kojima učestvuju zaposleni u ovom sektoru.

U ovoj studiji slučaja razmatramo incident koji se desio u jednom od najvećih tržnih centara na Kosovu, „Albiju“, i u kome je ubijen radnik privatnog obezbeđenja koji je čuvao objekat. U studiji ćemo nastojati da utvrdimo pojedine izazove sa kojima se suočavaju licencirane unutrašnje službe za obezbeđenje, koje podrazumevaju da vlasnici objekta ne angažuju spoljnu PBK već neposredno organizuju i zapošljavaju svoje radnike obezbeđenja. Takođe ćemo skrenuti pažnju na sličnosti između licenciranih i nelicenciranih radnika internih službi za obezbeđenje, uključujući i nedostatak jasne rukovodeće strukture i adekvatne obuke radnika obezbeđenja.

Pored toga, u ovoj studiji slučaja zagovaramo unapređenje kapaciteta nadzornog tela, Odeljenja za privatno obezbeđenje (OPO) pri Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP), i to u cilju sprečavanja budućih incidenata u kojima pripadnici privatnog obezbeđenja mogu da se nađu u opasnosti usled odsustva odgovarajuće pripreme za odgovor na neposrednu pretnju i postupanje u skladu sa dužnostima.

Metodologija

Ova studija slučaja izrađena je na osnovu analize sadržaja dokumenata, pre svega važećih propisa ali i vesti i novinskih izveštaja. Rezultati istraživanja i prikupljeni podaci dodatno su potkrepljeni nalazima strukturisanih i polustrukturisanih razgovora sa ključnim akterima u sektoru privatne bezbednosti, predstavnicima Ministarstva unutrašnjih poslova, pripadnicima policije i službenicima Agencije za zaštitu podataka. Održane su i fokus-grupe sastavljene od predstavnika navedenih institucija i organizacionih jedinica radi ostvarenja boljeg uvida u rukovodeću strukturu PBK, obu-

276 Florian Qehaja et al. *Assessment of Private Security Companies in Kosovo [Analiza privatnih firmi za obezbeđenje na Kosovu]*, Prishtina: KCSS, 2009, str. 9.

ka koja se organizuju za radnike obezbeđenja i njihovih nedostataka. Jedna fokus-grupa sastavljena od predstavnika Policije Kosova (PK) održana je u januaru 2016, a druga fokus-grupa je u martu 2016. okupila predstavnike PBK.

Detaljan opis slučaja

U ponedjeljak, 30. marta 2015. godine, oko 3 sata ujutro, tri naoružana i maskirana lica ušla su u tržni centar „Albi“ u Prištini, udaljen samo kilometar od centra grada. Provalnike je dok su ulazili u tržni centar primetio radnik obezbeđenja na dužnosti. Posle prepirke između radnika obezbeđenja i provalnika, radnik obezbeđenja je pogođen hicima iz vatrenog oružja i preminuo je na licu mesta. Dok je policija obavještena i izašla na mesto zločina počinioci su već bili pobjegli.²⁷⁷

Policija je 10. aprila 2015. objavila da je uhapsila četvoricu osumnjičenih da su učestvovali u izvršenju ovog krivičnog dela. Jedan od osumnjičenih bio je muškarac star 20 godina optužen da je iz vatrenog oružja pucao na radnika obezbeđenja i naneo mu smrtonosne povrede. Osumnjičeni je radio kao konobar u lokalu u kome je došlo do provale i odmah je priznao krivicu.²⁷⁸

Na čitanju optužnice u Osnovnom sudu u Prištini, 31. marta 2016, tužilac je naveo da su u noći u kojoj je izvršeno krivično delo trojica osumnjičenih skrivenim prolazom ušli na treći sprat tržnog centra. Kako bi skrenuo pažnju radnika obezbeđenja koji je u tom trenutku bio na dužnosti, četvrti osumnjičeni – konobar iz lokala koji je čekao u automobilu – pozvao je radnika obezbeđenja telefonom da ga zamoli da mu donese novčanik koji je namerno zaboravio za barom u lokalu u kome je radio. Ohrabreni ovim planom, preostala trojica osumnjičenih počela su da traže sef. Međutim, radnik obezbeđenja je primetio kretanje ili čuo zvuke sa gornjeg sprata i odmah je pošao da proveriti o čemu je reč. Radnik obezbeđenja je prišao provalnicima, pa je u panici jedan od njih (osumnjičeni koji je kasnije priznao krivicu) pucao u njega. Iako je bio povređen, radnik obezbeđenja je odbio da odstupi, već je umesto toga prišao naoružanom provalniku i fizički se sukobio sa njim. Tokom tog sukoba radnik obezbeđenja pogođen je sa još tri hica iz vatrenog oružja, usled čega je preminuo.²⁷⁹

Analiza slučaja

Incidenti poput ovoga u kojima pripadnici obezbeđenja rizikuju živote nisu retki na Kosovu. I u prošlosti je dolazilo do ovakvih slučajeva sa sličnim ozbiljnim posledicama. Neki od problema koji dovode do ovakvih incidenata usko su povezani sa uređenjem rada privatnog sektora bezbednosti na Kosovu i funkcionisanjem postojećih mehanizama nadzora.

277 Kosova-Info News Portal “Vritet Punetori i Sigurimit në Albi Mall” („Radnik obezbeđenja ubijen u tržnom centru ‘Albi’”), 30. mart 2015, kosova-info.com/vritet-punetori-i-sigurimit-n-albi-mall/

278 “L. Sadiku, i dyshuari kryesor për vrasjen e rojës në Albi Mall” („L. Sadiku glavni osumnjičeni za ubistvo čuvara u tržnom centru ‘Albi’”), Kosova Press, 10. april 2015, kosovapress.com/sq/siguri/l-sadiku-i-dyshuari-kryesor-per-vrasjen-e-rojes-ne-albi-mall-39736/

279 Video snimak čitanja optužnice, Kallxo.com, [youtube.com/watch?v=K1Jiz6bVZQA](https://www.youtube.com/watch?v=K1Jiz6bVZQA)

U ovom kontekstu napred navedeni slučaj otvara više pitanja. Kao prvo, da li pripadnik privatnog obezbeđenja treba da interveniše u slučaju oružane pljačke? Da li pohađanje stručne obuke osposobljava radnika privatnog obezbeđenja da reaguje u ovakvim situacijama? Pored toga, koji stepen nadzora i podrške je dostupan licima koja rade, poput čuvara u tržnom centru „Albi“, kao unutrašnje obezbeđenje pod rukovodstvom uprave tržnog centra? Da li su nedostaci sistema obezbeđenja u tržnom centru „Albi“ mogli da motivišu provalnike da izvrše ovo krivično delo? Iz odgovora na ova pitanja saznaćemo i da li je reč o izolovanom incidentu ili bi pak ovakva situacija mogla da se ponovi ako se steknu slični uslovi.

Analiza mandata radnika privatnog obezbeđenja

Žrtva ovog tragičnog incidenta bio je licencirani „radnik osnovnog obezbeđenja“. U skladu sa važećim propisima, radnik osnovnog obezbeđenja je licencirano lice koje vrši poslove statičkog obezbeđenja i patroliranja u cilju fizičkog obezbeđenja nepokretne imovine ili šticećenog prostora.²⁸⁰ Uloga ovog radnika je samo da prati razvoj situacije i bez odlaganja prijavi svaki incident svom pretpostavljenom i policiji.²⁸¹ Radnik osnovnog obezbeđenja nije dužan da rizikuje život neposredno se suprotstavljajući učinocima krivičnog dela u cilju sprečavanja nastanka materijalne štete u šticećenom prostoru. U skladu sa Zakonom o privatnim službama obezbeđenja (u daljem tekstu „ZPSO“), radnici osnovnog obezbeđenja nisu ovlašćeni da nose oružje.²⁸² Čuvar u tržnom centru „Albi“ bio je samo radnik osnovnog obezbeđenja, te stoga tokom incidenta nije bio naoružan niti sposoban da samostalno spreči oružani napad.

Odgovor na incidentne situacije jedna je od glavnih tema u toku osnovne obuke pripadnika privatnog obezbeđenja.²⁸³ Međutim, rukovodioci PBK priznaju²⁸⁴ da je ta obuka veoma kratka i predstavlja sasvim neadekvatnu pripremu radnika obezbeđenja za moguće incidente. Zapravo, prema navodima vlasnika PBK, tek nešto manje od dva odsto polaznika ne položi ispit u organizaciji Odeljenja za privatno obezbeđenje.²⁸⁵ Iz toga se vidi da u planu i programu nastave ne postoje odgovarajući kriterijumi za licenciranje radnika osnovnog obezbeđenja. Položen ispit ne mora nužno da garantuje da radnik privatnog obezbeđenja u potpunosti razume svoje dužnosti. Samo nošenje uniforme i percipiranje sebe kao osobe od autoriteta često utiču na ponašanje radnika obezbeđenja.²⁸⁶ Pripadnici obezbeđenja često postupaju kao da su im ovlašćenja veća i da su fizički snažniji nego što je to zaista slučaj. Da bi se radnici obezbeđenja podsetili koja im je uloga i koje su im dužnosti, Zakonom o uslugama privatnog obezbeđenja stoga je predviđena

280 Zakon o privatnim službama obezbeđenja (Skupština Kosova 2011/04-L-004) (u daljem tekstu „Zakon o privatnim službama obezbeđenja“ ili „ZPSO“), april 2011, član 2.

281 Razgovor vlasnika PBK A i B sa autorom, april 2016.

282 Zakon o uslugama privatnog obezbeđenja, član 28.

283 Razgovor predstavnika MUP-a i Odeljenja za privatno obezbeđenje sa autorom, april 2016.

284 Razgovor vlasnika PBK A i B sa autorom, april 2016.

285 Razgovor vlasnika PBK A, B i C sa autorom, april 2016.

286 Razgovor vlasnika PBK B sa autorom, april 2016.

hijerarhijska struktura PBK koja podrazumeva postojanje odgovornog lica (pravnog zastupnika)²⁸⁷ i rukovodioca obezbeđenja.^{288, 289}

Veće PBK su možda i u stanju da obezbede strogu hijerarhijsku kontrolu uz postojanje pretpostavljenog i drugih rukovodilaca. Međutim, kao što će biti detaljnije opisano u narednom odeljku, manje PBK, a naročito interne službe obezbeđenja (iako su licencirane) često nemaju funkcionalne hijerarhijske strukture, što opet utiče na način na koji njihovi radnici obezbeđenja vrše svoje dužnosti i kako reaguju u složenim situacijama.

Nekoliko je činilaca koji su u incidentu u tržnom centru „Albi“ mogli da navedu radnika privatnog obezbeđenja da preuzme nepotreban rizik zaustavljanja naoružanih provalnika. Moguće je da pripadnik obezbeđenja nije bio u potpunosti upoznat sa svojim dužnostima i odgovornostima radnika osnovnog obezbeđenja te da je prekoračio svoja ovlašćenja. Pored toga, možda nije bio u stanju da pravilno proceni rizik situacije, a možda je i postupao iz straha od gubitka posla.

Pozicija poslodavca u ovom incidentu

Firma za koju je radio pripadnik obezbeđenja je licencirana interna služba obezbeđenja koju su osnovali vlasnici tržnog centra „Albi“ u cilju pružanja usluga isključivo za sopstvene potrebe.

Rad internih službi obezbeđenja predmet je kontroverzi. Ove službe nisu uređene Zakonom o uslugama privatnog obezbeđenja i do nedavno se vodila rasprava o tome da li bi uopšte trebalo izdavati dozvole firmama za pružanje internih usluga privatnog obezbeđenja. Konvencionalne PBK se snažno protive licenciranju internih službi obezbeđenja. Njihov stav je da, za razliku od običnih PBK, dužnih da neprekidno ispunjavaju široku lepezu strogih uslova radi produženja licence, ovi kriterijumi ne važe za interne službe obezbeđenja. Pored toga, interne službe obezbeđenja nisu u ugovornom odnosu sa korisnicima usluga. Pošto su interne službe obično male, manje je verovatno da će državni nadzorni organ za privatno obezbeđenje, Odeljenje za privatno obezbeđenje pri MUP-u, kome već nedostaje kapacitet,²⁹⁰ vršiti nadzor nad njihovim radom. To znači da, u praksi, ništa ne obavezuje interne službe obezbeđenja da organizuju stručno usavršavanje svojih radnika i angažuju rukovodioce obezbeđenja kao pretpostavljene radnicima obezbeđenja. Stoga, iako je pojedinim firmama ekonomski isplativije da licenciraju sopstvenu internu službu obezbeđenja, sa stanovišta kvaliteta usluge licenciranje ovakvih službi može biti rizično, i to naročito u pogledu bezbednosti zaposlenih i trećih lica.²⁹¹

287 Članom 2, stav 1, tačka 26 Zakona o uslugama privatnog obezbeđenja „odgovorno lice“ je definisano kao „lice koje je navršilo 21 godinu starosti, ima tri godine iskustva u oblasti bezbednosti i koje u skladu sa zakonom odgovara za delatnosti podnosioca zahteva, društva za privatno obezbeđenje i njegovih zaposlenih, uključujući radnike obezbeđenja.“

288 Članom 2, stav 1, tačka 33 Zakona o uslugama privatnog obezbeđenja „rukovodilac obezbeđenja“ je definisan kao „specijalizovani radnik obezbeđenja odgovoran za rukovođenje radom društva za privatno obezbeđenje.“

289 Zakon o uslugama privatnog obezbeđenja, član 12.

290 Odeljenje za privatno obezbeđenje zapošljava samo četiri inspektora.

291 Razgovor vlasnika PBK A i B sa autorom, april 2016.

Pa ipak, uprkos ovim nejasnoćama koje su naveli vlasnici PBK, Ministarstvo unutrašnjih poslova donelo je 2014. godine odluku kojom se ovim privrednim društvima dozvoljava izdavanje licenci za rad internih službi obezbeđenja.²⁹² Odluka da se firmama dozvoli licenciranje internih službi obezbeđenja imala je kako pozitivne tako i negativne posledice. Među pozitivnim aspektima su mogućnost isplate većih zarada i, u pojedinim slučajevima, veće poštovanje prava iz radnog odnosa radnika obezbeđenja.²⁹³ Međutim, kako navode vlasnici klasičnih PBK, negativni aspekt se ogleda u tome da kompanije obično nemaju komercijalnog interesa za stručno usavršavanje radnika zaposlenih u unutrašnjoj službi obezbeđenja.²⁹⁴ Profesionalizam ovih službi obezbeđenja je tako na niskom nivou, a ne postoji ni značajni podsticaj da se on poveća jer ove službe nisu osnovane za pružanje usluga trećim licima, odnosno na tržištu. Uz to, pošto unutrašnje službe obezbeđenja pružaju bezbednosne usluge samo za sopstvene potrebe, nemaju ugovorne obaveze prema trećim licima koje bi ih primorale da formiraju jasne hijerarhijske i rukovodeće strukture, usvoje protokole obezbeđenja i definišu bezbednosne parametre.²⁹⁵ Budući da zadovoljavaju samo sopstvene interne potrebe, ove firme nisu dužne da unapred utvrde broj zaposlenih potreban da se pokrije štićeni prostor trećeg lica, angažuju nadzorno osoblje ili definišu mehanizme za pružanje podrške u slučaju incidenta. To znači da ove firme u vezi sa svojim uslugama odgovaraju samo Odeljenju za privatno obezbeđenje u MUP-u. Ako se u obzir uzmu ograničeni kapaciteti Odeljenja, kao i veliki broj većih PBK koje posluju na Kosovu, verovatnoća da će ove firme biti kažnjene zbog kršenja odredbi Zakona o uslugama privatnog obezbeđenja u praksi je izuzetno mala.

Otkriveno je da interne službe obezbeđenja nemaju odgovarajuće hijerarhijske strukture koje veće, klasične PBK obično imaju. Njihovi čuvari su često sami na dužnosti, a može se desiti da moraju da pokriju veoma veliki prostor a da pritom ne slede logične bezbednosne parametre. Pored toga, obezbeđenju „Albija“ i drugim sličnim internim službama obezbeđenja nedostaju jasni opisi radnih mesta i redovna obuka, što bi radnike obezbeđenja bolje osposobilo da reaguju na složene situacije.

Trendovi i preventivne mere

Incidenti u kojima su učestvovali radnici privatnog obezbeđenja javljali su se kod svih privatnih pružalaca usluga obezbeđenja, uključujući i PBK, interne službe obezbeđenja i učesnike na sivom tržištu u ovom sektoru.²⁹⁶

Problemi vezani za klasične PBK uglavnom se odnose na kršenje prava zaposlenih, što ponekad za posledicu ima otkrivanje radnika obezbeđenja u krađi u objektima koje su angažovani da čuvaju, često jer ih poslodavac ne plaća dovoljno ili uopšte.²⁹⁷ Glavni problem kod internog privatnog

292 Isto.

293 Opšti utisak stečen kroz anonimne razgovore sa radnicima privatnog obezbeđenja odabranih po slučajnom uzorku zaposlenih kako u internim tako i u klasičnim licenciranim PBK.

294 Razgovor vlasnika PBK J sa autorom, april 2016.

295 Isto.

296 Razgovor zamenika direktora PK sa autorom, februar 2016.

297 Isto.

obezbeđenja i dalje je nedostatak ulaganja u stručno usavršavanje zaposlenih i odsustvo strukture za upravljanje obezbeđenjem.²⁹⁸ Slični problemi javljaju se i na sivom tržištu.

Radnici obezbeđenja koje angažuju noćni klubovi, diskoteke, kafane, restorani i kockarnice uglavnom su plaćeni po danu u gotovini (i to mnogo više od licenciranih radnika obezbeđenja).²⁹⁹ Poslodavci obično od njih zahtevaju visok stepen odanosti, jer ih u protivnom možda neće ponovo angažovati narednog dana.³⁰⁰ U mnogim slučajevima se od ovih radnika obezbeđenja zahteva da pokazuju agresivnost i ponašaju se nesrazmerno nadmoćno prema posetiocima, kao i da ponekad čak primenjuju i silu, što može dovesti do nasilja.

Još jedan incident ukazuje na to kako nedostatak obuke i rukovođenja koji se povezuje sa delatnostima nelicenciranih radnika obezbeđenja može da ugrozi bezbednost kako gostiju tako i samih pripadnika obezbeđenja. Ovaj incident, koji je doveo do smrti jednog radnika obezbeđenja, dogodio se u popularnom kafe-restoranu „Bonvivan“ u centru Prištine oko četiri sata popodne 13. oktobra 2014. godine.³⁰¹

Do ovog sukoba je došlo kada je konobarica zatražila od grupe gostiju da ustanu od svog stola sa obrazloženjem da je već rezervisan. Gosti su to odbili, pa je radnik obezbeđenja, koji u tom trenutku nije bio u uniformi, intervenisao i naredio im da ustanu. Gosti su, uvređeni ovakvim postupanjem, odbili da poslušaju naređenje radnika obezbeđenja. Posle kratkog fizičkog sukoba pripadnik obezbeđenja je naterao dvojicu gostiju da odu. Međutim, oni su se nekoliko minuta kasnije vratili sa napunjenim pištoljem i ubili pripadnika obezbeđenja naočigled svih prisutnih.³⁰²

U ovom slučaju nije lako proceniti da li je postupanje radnika obezbeđenja bilo primereno situaciji. Za razliku od događaja u tržnom centru „Albi“, pripadnik obezbeđenja u restoranu „Bonvivan“ nije bio licenciran. Pa ipak, oba slučaja su slična po tome što je za adekvatno pružanje usluga privatnog obezbeđenja od presudnog značaja da čuvar ima jasne hijerarhijske strukture u skladu sa Zakonom o privatnim službama obezbeđenja.

Naučene lekcije

Iako krivična dela poput oružanih pljački nije lako sprečiti, na incidente kao što su oni do kojih je došlo u tržnom centru „Albi“ i kafeu „Bonvivan“ moglo se odgovoriti bez pribegavanja nasilju. Radnici obezbeđenja su u oba slučaja postali žrtve krivičnog dela, što je u pitanje dovelo profesionalnost njihovog postupanja.

298 Razgovor vlasnika PBK A sa autorom, april 2016.

299 Opšti utisci stečeni kroz neformalne razgovore obavljene između januara i aprila 2016. sa više pojedinaca zaposlenih kao nelicencirani pripadnici privatnog obezbeđenja u kafanama, diskotekama, restoranima i noćnim klubovima.

300 Razgovor zamenika direktora PK sa autorom, februar 2016.

301 “Ndërron jetë i plagosuri në Prishtinë [video]” [„Umro čovek ranjen u Prištini“], *Koha.net*, 13. oktobar 2014, koha.net/?id=3&l=29180.

302 Isto.

Glavno pitanje koje se postavlja u vezi sa slučajem tržnog centra „Albi“ jeste da li je radnik obezbeđenja trebalo fizički da se suprotstavi naoružanim provalnicima dok je bio sam na dužnosti. U tom smislu, upitna su pravila službe i dužnosti radnika obezbeđenja, kao i njegova obuka za reagovanje u takvim situacijama.

Uz to, neophodno je značajno povećati učestalost inspeksijskog nadzora koji sprovodi Odeljenje za privatno obezbeđenje, i to naročito kako bi se sprečili incidenti sa nelicenciranim pripadnicima obezbeđenja slični onome do koga je došlo u drugom navedenom slučaju.³⁰³ U tom smislu se odluka Odeljenja da dozvoli privatnim firmama da dobiju dozvole za interne službe obezbeđenja može se smatrati pozitivnim korakom, jer se time omogućava razbijanje mogućeg monopolističkog položaja koji uživaju veće PBK. Takvu odluku bi svakako trebalo da prati značajno unapređenje institucionalnih kapaciteta Odeljenja u cilju delotvornijeg nadzora nad radom tih firmi kako bi se osiguralo da se novolicencirani radnici internog obezbeđenja ne suoče sa problemima prisutnim u „sivoj zoni“, poput odsustva hijerarhije, obuke i profesionalizma.

Slične pouke se mogu izvesti u oba slučaja. Trebalo bi proširiti planove i programe osnovne obuke radnika obezbeđenja kako bi im se obezbedila adekvatna znanja potrebna da se reaguje na incidente. Pored toga, Odeljenje za privatno obezbeđenje bi trebalo da se postara da svi subjekti koji pružaju usluge privatnog obezbeđenja imaju formirane hijerarhijske strukture u skladu sa Zakonom o uslugama privatnog obezbeđenja kako bi se osiguralo da radnici obezbeđenja u slučaju incidenta reaguju srazmerno riziku, kao i da subjekti privatnog obezbeđenja ulažu u stalno stručno usavršavanje zaposlenih. Detaljni opisi poslova i odgovornosti zaposlenih u slučaju incidenta mogli bi dodatno da doprinesu sprečavanju situacija u kojima radnici obezbeđenja sebe ili druge nepotrebno izlažu opasnosti. Sve ove mere bi zajedno mogle da dovedu do uspostavljanja bezbednog radnog okruženja za zaposlene u privatnim službama obezbeđenja i ove firme učine odgovornijim u pogledu pružanja odgovarajućih usluga obezbeđenja svojim klijentima.

303 Razgovor vlasnika PBK A sa autorom, april 2016.

Intervjui i šifre izvora

Položaj/zvanje ispitanika	Šifra
Zamenik direktora Agencije za zaštitu podataka	Službenik Agencije za zaštitu podataka, 2016
Vlasnik i izvršni direktor manje PBK iz Metohije (Dukađini)	Izvršni direktor PBK A
Izvršni direktor jedne od najvećih PBK na Kosovu	Izvršni direktor PBK A, mart 2016.
Vlasnik male firme koja nudi usluge video-nadzora malim preduzećima	Vlasnik PBK i ekspert za bezbednost D
Zamenik direktora PK iz Prištine	Zamenik direktora PK
Dva predstavnika MUP-a – Odeljenje za javni red i mir	Predstavnici MUP-a i Odeljenja za privatno obezbeđenje
Policijski službenik iz Metohije (Dukađini)	Policijski službenik D
Policijski službenik iz Prištine	Policijski službenik E
Policijski službenik iz Kosovskog Pomoravlja (Anamorava)	Policijski službenik F
Policijski službenik iz Prištine – Operativno odeljenje	Policijski službenik H
Vlasnik kompanije srednje veličine koja nudi isključivo usluge video-nadzora	Vlasnik PBK H
Vlasnik PBK koja posluje samo u Prištini	Vlasnik PBK A
Bivši pripadnik policije, vlasnik male PBK koja pruža usluge međunarodnim organizacijama na Kosovu i ekspert za bezbednost	Vlasnik PBK i ekspert za bezbednost
Vlasnik PBK koja posluje u Peći (Peje)	Vlasnik PBK J
Rukovodilac za bezbednost zaposlen u PBK koja nudi samo usluge video-nadzora	Predstavnik PBK i ekspert za bezbednost F

Bibliografija

Publikacije

Emini, Donika i M. Vrajoli, "Kosovo". U: *A Force for Good? Mapping the Private Security Landscape in Southeast Europe*, [Privatni sektor bezbednosti u Jugoistočnoj Evropi – pretnja ili stub bezbednosti?], Franciska Klopfer, Neleke Van Amstel (ur.), str. 31-60. Belgrade/Geneva: DCAF, 2015.

Vrajoli, Mentor i Sofije Krijeziu, *Kosovar Security Barometer [Kosovski bezbednosni barometar]*. 5th Edition. Prishtina: KCSS, 2015.

Florijan Ćehaja et al. *Assessment of Private Security Companies in Kosovo [Analiza firmi za privatno obezbeđenje na Kosovu]*, Prishtina: KCSS, 2009, str. 9.

Zakoni

Zakon o privatnim službama obezbeđenja, Skupština Kosova 2011/04-L-004, april 2011.

Vesti ili članci u izdanjima medija na internetu

“Ndërron jetë i plagosuri në Prishtinë [video]” [„Umro čovek ranjen u Prištini“], Koha.net, 13. oktobar 2014, koha.net/?id=3&l=29180

“L. Sadiku, i dyshuari kryesor për vrasjen e rojës në Albi Mall” [„L. Sadiku glavni osumnjičeni a ubistvo čuvara u tržnom centru ‘Albi’“], *Kosova Press*, 10. april 2015, kosovapress.com/sq/siguri/l-sadiku-i-dyshuari-kryesor-per-vrasjen-e-rojes-ne-albi-mall-39736/

“Vritet Punetori i Sigurimit në Albi Mall” [„Radnik obezbeđenja ubijen u tržnom centru ‘Albi’“], *Kosova-Info News Portal*, 30. mart 2015, kosova-info.com/vritet-punetori-i-sigurimit-n-albi-mall/

Video snimak čitanja optužnice, Kallxo.com, youtube.com/watch?v=K1Jiz6bVZQA

Zvanično statistički podaci

Zvanični statistički podaci Policije Kosova za 2016.

Zvanični statistički podaci Policije Kosova za mart 2016.

Zvanični statistički podaci Ministarstva unutrašnjih poslova za 2016.

PREDLOZI JAVNIH POLITIKA ZA UNAPREĐENJE UPRAVLJANJA PRIVATNIM SEKTOROM BEZBEDNOSTI U JUGOISTOČNOJ EVROPI

Cilj ove knjige je da istraži i ispita uticaj privatnog obezbeđenja na zaštitu ljudskih prava, demokratski poredak i bezbednost države i građana.

Nalazi osam studija slučaja potvrđuju da privatno obezbeđenje igra sve značajniju ulogu u sektoru bezbednosti u sve četiri ispitane zemlje: Albaniji, Bugarskoj, Kosovu i Srbiji. Međutim, povećanje obima privatnog obezbeđenja nije nužno dovelo do povećanja sigurnosti. Nasuprot tome, studije slučaja pokazuju da je u mnogim situacijama nesigurnost prosto premeštena iz jedne društvene grupe u drugu, kao i da se bezbednost često pruža na uštrb zaštite ljudskih prava. Činjenica da se postojeći propisi često ne sprovode ili kontrolišu, ili da država ili državni službenici ne određuju jasne granice uloge aktera privatnog obezbeđenja, pokazuje da generalno nedostaje svest o stvarnom ili potrebnom uticaju privatnog obezbeđenja. To takođe znači da se prilike da privatno obezbeđenje doprinese povećanju bezbednosti ne koriste jer se ne čini dovoljno da se osigura da privatno obezbeđenje može da postupa profesionalno i odgovorno.

Privatizacija bezbednosti ne sme dovesti do toga da se država odrekne svoje dužnosti da osigura bezbednost države i svih njenih građana.

Više studija slučaja u ovoj publikaciji priča priču o sve većoj privatizaciji bezbednosnih usluga koje je ranije pružala država.³⁰⁵ Ako se privatizuju značajni segmenti pružanja bezbednosti, a naročito odgovornost za utvrđivanje bezbednosnih prioriteta, država se odriče svoje dužnosti da obezbedi osnovnu bezbednost koja je svim građanima potrebna da bi mogli da ostvare svoja ljudska prava. Država je dužna da svim građanima podjednako garantuje ljudska prava i mora da pruži bezbednost koja je za to potrebna.³⁰⁶ U odsustvu delotvorne bezbednosti, ljudska prava – poput prava na život, zabrane mučenja ili zabrane ropstva i prinudnog rada – ne mogu biti garantovana. Sva prava

305 Videti naročito Deo 1 ove publikacije.

306 Preporuka Parlamentarne skupštine Saveta Evrope br. 1713 (2005). Demokratski nadzor nad sektorom bezbednosti u državama članicama.

su ugrožena ako državne institucije odgovorne za obezbeđenje tih prava nisu očuvane i zaštićene. Jer, na privatizovanom tržištu bezbednosti, bezbednosni prioriteti moraju da odgovaraju zahtevima tržišta. Komercijalni pružalac obezbeđenja će ponuditi bezbednost koju zahtevaju i mogu da plate njegovi klijenti. Ti prioriteti mogu da se podudaraju sa bezbednosnim programom čiji je cilj zaštita ljudskih prava građana, ali do toga ne mora nužno doći. Stoga obezbeđenje pruženo na komercijalnoj osnovi može samo da bude komplementarno dužnosti države da osigura osnovnu bezbednost potrebnu za ostvarivanje ljudskih prava svakog građanina, ali je ne može zameniti.

Pored toga, država koja se odrekne svog prioriteta da pruža i određuje prioritete za najveći deo bezbednosti u zemlji lišava svoje građane prava na samoopredeljenje. Američki naučnik Dejvid Alan Sklanski (David Alan Sklansky) napominje da u zemljama u kojima najveći deo bezbednosnih usluga pružaju privatne firme, same te firme određuju prioritete bezbednosti umesto građana i njihovih izabranih predstavnika u parlamentu i vladi.³⁰⁷

Studija slučaja iz Vidina iz Dela 1, gde je privatna bezbednosna kompanija de fakto preuzela ulogu policije u tom bugarskom regionu, predstavlja koristan primer u ovom kontekstu. Iz nje se vidi da se moraju postaviti jasne granice privatizaciji bezbednosti kako bi se izbeglo da država ne uspe da ispuni svoje obaveze vezane za ljudska prava. U tom slučaju, jedna bugarska PBK je, uz podršku gradonačelnika, uspela da pruži zaštitu od provalnika velikom delu lokalne zajednice. Međutim, ta PBK nije pružala druge vrste bezbednosti – na primer, bezbednost za osetljive grupe poput žrtava porodičnog nasilja – jer nije bila angažovana da to čini. Granicu za privatizaciju bezbednosti bi trebalo povući i u slučaju da privatizacija dovodi do veće društvene i ekonomske nejednakosti. Bezbednost omogućava aktivno učešće u društvenom i ekonomskom životu.³⁰⁸ Građani koji se ne osećaju dovoljno bezbedno da se slobodno bave društvenim i ekonomskim aktivnostima biće, shodno tome, u lošijem položaju kada je reč o korišćenju takvih prilika.³⁰⁹ PBK koje pružaju bezbednost u bugarskom Vidinu i albanskom Vačaru (Deo 1) morale su da smanje obim svojih aktivnosti ili čak u potpunosti prestanu da ih pružaju kada su izgubile klijente i, samim tim, sredstva za rad, pri čemu su iza sebe ostavile bezbednosnu prazninu koju je policija uz velike teškoće nastojala da popuni u kratkom roku. Iz toga se vidi kako postoji rizik da pružanje bezbednosti (pa tako i jednakog pristupa ljudskim pravima i socijalnim i ekonomskim prilikama) postane kako nejednako tako i nedosledno ako se poveže sa profitabilnošću poslovanja i finansijskom likvidnošću PBK. Likvidnost privatnih bezbednosnih kompanija i njihovih klijenata može se povećavati i smanjivati, ali bezbednost se svakako neće pružati kao neporecivo pravo svim građanima.

307 Sklansky, David Alan, *Private Policing and Human Rights* [Privatna policija i ljudska prava]. *Law & Ethics of Human Rights*, Vol. 5, Issue 1, Article 3, 2011; UC Berkeley Public Law Research Paper No. 1792651. Dostupno na SSRN-u na adresi <http://ssrn.com/abstract=1792651>.

308 Strejndž, Suzan [Strange, Susan], *States and Markets [Države i tržišta]*, 2nd Edition, str. 45. Strejndž zastupa sledeći stav: „Korišćenjem tih ovlašćenja, pružaoci bezbednosti mogu nehotice da sebi obezbede naročite prednosti u pogledu proizvodnje ili potrošnje bogatstva i posebna prava ili privilegije u društvenim odnosima. Otud bezbednosna struktura neizbežno ima uticaj na to ko dobija šta u ekonomiji.“

309 Preporuka Rec(2001)10 Komiteta ministara državama članicama o Evropskom kodeksu policijske etike.

Prepuštanje bezbednosti privatnim akterima smanjuje odgovornost sektora bezbednosti³¹⁰

Brojne mere bezbednosti koje država primenjuje, poput ovlašćenja zaustavljanja i pregledanja, ispitivanja i zadržavanja, mogu da ograniče osnovna prava pojedinca. Da bi se obezbedilo da se protivpravno ograničavanje tih prava sankcioniše ili čak u potpunosti izbegne, državni akteri u sektoru bezbednosti moraju biti odgovorni i transparentni. Kada država prepusti obavljanje tih aktivnosti privatnim bezbednosnim kompanijama, postaje teže obezbediti odgovornost.

U kontekstu dobrog upravljanja državnim sektorom bezbednosti odgovornost se uspostavlja na više nivoa: pojedinačna odgovornost svakog profesionalca, neposredna kontrola nadređenog i lanca hijerarhije, mehanizmi interne kontrole i spoljašnja kontrola i nadzor. Od presudnog značaja je postupanje pojedinačnog profesionalca i neposredno nadređenih, koji svojim profesionalnim postupanjem u skladu sa pravnim i ustavnim odredbama izbegavaju da dođe do zloupotreba i kršenja zakona. Isti stepen kontrole i nadzora morao bi se primeniti i na aktere iz privatnog sektora koji postupaju u ime i za račun državnih organa, što bi kao prvo zahtevalo ozbiljnu posvećenost obuci zaposlenih u PBK, i to naročito u pogledu standarda ljudskih prava. Tako nešto nije očigledno, naročito u četiri države ispitane u ovoj publikaciji, gde su standardi obuke najčešće niski (videti o tome u daljem tekstu). Čak i uz adekvatnu obuku koja može da osigura profesionalizam pojedinačnog zaposlenog u PBK, prava odgovornost značila bi da zaposleni nisu samo pod kontrolom svog neposredno nadređenog već i predstavnika državnog tela u čije ime i za čiji račun postupaju, kao što je mesni načelnik policije. Za razliku od pripadnika državnog organa reda, zaposleni u PBK se nije posvetio radu za državu i nije legitimni predstavnik države. Kao što je razmotreno u zaključku uz Deo 1, dodavanje dodatnih slojeva rukovođenja i kontrole moglo bi da poveća troškove i smanji transparentnost i odgovornost sistema kontrole.³¹¹

Korupcija, loše ekonomske politike i oslabljena vladavina prava značajno ograničavaju efikasnost, delotvornost i odgovornost privatnog obezbeđenja

Jasna pouka iz studija slučaja jeste da su širi sistemski društveni, politički ili ekonomski problemi često razlozi za nedostatak profesionalizma privatnog obezbeđenja. Široko rasprostranjena ekonomska ili politička korupcija, neuspešna i loše regulisana privreda ili nedostatak vladavine prava mogu biti značajne prepreke za efikasno, delotvorno i odgovorno privatno obezbeđenje. Dokle god nije moguće rešiti ove kontekstualne probleme, kreatori politike bi trebalo da pažljivo razmotre da li će i u kojoj meri dopustiti privatizaciju ili prepuštanje bezbednosti države privatnim akterima.

310 Najveći deo ovog argumenta izrađen je u saradnji sa Paulom Kostom [Paulo Costa], rukovodiocem Programa policije, Divizija za jugoistočnu Evropu, DCAF.

311 Videti i: Bieri, Matthias (2015) 'Beständiger Aufstieg: Private Sicherheitsunternehmen in der Schweiz', in: Nünlist, Christian; Thränert, Oliver (eds.) Bulletin 2015 on Swiss Security Policy, Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich, str. 63-86.

Česta tema u svim studijama slučaja je i nemogućnost PBK da svoje zaposlene plaćaju adekvatno ili na vreme, jer su cene usluga privatnog obezbeđenja toliko niske da rukovodioci PBK imaju poteškoća da pokriju troškove zaposlenih. Posledica toga su nemotivisani zaposleni koji mogu da postupaju neprofesionalno. Istovremeno se krše i njihova radna prava. Svi autori studija slučaja osvrću se na intenzivnu konkurenciju između brojnih PBK koje nastoje da na tenderima pobede jedna drugu i dobiju ugovore uz dostavljanje nerealno niskih ponuda. Studija slučaja o javnim nabavkama u albanskoj prestonici Tirani (Deo 3) pokazuje da je na tržištu privatnog obezbeđenja u Albaniji prisutan veliki broj kompanija kojima očigledno nedostaje kapitala da bi bile ekonomski održive i koje sistematski plaćaju svoje zaposlene manje nego što je potrebno. Ova situacija naizgled ne sprečava takve neodržive firme da se osnivaju i nastavljaju da postoje. Zaposleni, sa druge strane, suočeni sa istom katastrofalnom ekonomskom situacijom, spremni su da je trpe jer znaju da je, u zemlji sa tako visokom stopom nezaposlenosti, bolje ostati na poslu čak iako plata možda stiže samo povremeno. Nedostatak izbora i očajanje koji primoravaju zaposlene u PBK da prihvataju maltretiranje od strane poslodavaca navode se i u slučaju tržnog centra „Albi“ (Deo 4). Studija slučaja o hidrocentrali „Đerdap“ (Deo 2) pokazuje kako je likvidnost PBK povezana sa profesionalnošću usluga privatnog obezbeđenja. U ovoj studiji slučaja, jedna međunarodna PBK je bila u stanju da pruži mnogo kvalitetnije usluge jer je, za razliku od domaće PBK koja je prethodno imala ugovor sa hidrocentralom, zaključila ugovor sa klijentom uz navođenje realnog budžeta i mogla da se pouzda na značajno iskustvo i finansijska sredstva.

U mnogim zemljama sa slabim privredama, gde malobrojna privatna preduzeća ili pojedinci mogu da plate usluge privatnog obezbeđenja, ugovori koje PBK uspeju da zakluče sa državnim institucijama predstavljaju izvor velikog dela ukupnih prihoda PBK. Za PBK u Albaniji, Bugarskoj, Kosovu i Srbiji, država je značajan klijent i uslovi koje državna tela utvrđuju u ugovorima o javnim nabavkama imaju veliki uticaj na profesionalne prakse PBK. Istovremeno, državni organi u ovim zemljama su na zlom glasu zbog svoje neefikasnosti, nedostaje im transparentnosti i često se optužuju za korupciju. Stoga ne iznenađuje činjenica da prakse u pogledu javnih nabavki retko slede međunarodne standarde. Studija slučaja o javnim nabavkama u Tirani iz Dela 3 dobar je primer toga. Pošto se u tenderskim kriterijumima za izbor pružalaca usluga ne navode profesionalni standardi, i kako klijenti iz javnog sektora ne vrše kontrolu nad ugovorenim pružanjem usluga obezbeđenja, niska je i motivacija PBK da postupaju profesionalno i unapređuju kvalitet svojih usluga.

Sistemska korupcija može da utiče na svaki aspekt poslovanja PBK, naročito onih koje nastoje da unaprede i održe nivo profesionalizma svojih usluga. Nažalost, u jugoistočnoj Evropi je i dalje veoma rasprostranjena kako ekonomska tako i politička korupcija. Studija slučaja o novom sistemu obuke PBK u Srbiji (Deo 4) pokazuje da, čak i uz novi detaljni plan i program obuke i jasne uslove za akreditaciju zaposlenih u privatnim službama obezbeđenja, kredibilitet obuke i ispita za PBK će biti ugrožen ako se ne obezbedi uklanjanje svih rizika od sukoba interesa i korupcije iz sistema. Kada je državna hidroelektrana u studiji slučaja „Đerdap“ (Deo 2) angažovala PBK, lokalni političari su iskoristili svoj uticaj da primoraju rukovodstvo PBK da angažuje samo zaposlene iz okolnih opšti-

na. To nisu nužno bili najkvalifikovaniji zaposleni, ali se čini da PBK nije imala izbora i da je morala da se povinuje pritisku, čak iako je to moglo da podrazumeva ugrožavanje svog profesionalizma.

Predlozi javnih politika

Ovo poglavlje zaključujemo skupom predloga javnih politika namenjenih različitim akterima u oblasti privatnog obezbeđenja. Predlozi se dotiču brojnih pitanja obuhvaćenih studijama slučaja iznetim u ovoj knjizi, a pojedini od njih predstavljaju neposredne odgovore na otvorena pitanja postavljena u zaključnim odeljcima Delova od 1 do 4.

Zakonodavac: Kada se razmatra povećana privatizacija bezbednosti, treba imati na umu da država ima dužnost da pruža bezbednost dosledno, pouzdano i podjednako svim svojim građanima; to znači da se mora jasno zacrtati da je uloga države da pruži bezbednost potrebnu radi zaštite ljudskih prava građana i jednakog pristupa društvenim, političkim i ekonomskim prilikama.

Zakoni o privatizaciji bezbednosti i prepuštanju državnih funkcija bezbednosti privatnim akterima moraju da uzmu u obzir ograničenja koja eksterni činioci poput systemske korupcije, neadekvatnih mehanizama kontrole i slabe privrede postavljaju pred dobro funkcionisanje privatnog obezbeđenja. Propisi o privatnoj bezbednosti treba da odražavaju ove faktore, te bi njima trebalo ili (a) propisati mere javne politike kojima će se ukloniti systemske prepreke koje sprečavaju privatno obezbeđenje da pruža kvalitetne usluge ili (b) ograničiti usluge koje privatne službe obezbeđenja smeju da pružaju.

Državni organi reda: Državni poslovi u sektoru bezbednosti koji se prepuštaju privatnim akterima moraju biti podrobno ispitani da bi se utvrdilo na koji bi se način njima potencijalno mogla ograničiti ljudska prava; treba sa krajnjim oprezom pristupati prepuštanju poslova kojima se mogu ograničiti ljudska prava građana.

Samo zaposlenima obučenim za profesionalno obavljanje poslova obezbeđenja u ime i za račun države u skladu sa obavezama zaštite ljudskih prava trebalo bi dopustiti da obavljaju te poslove.

Državni akter mora da obezbedi rukovodeću kontrolu i odgovornost za obavljanje poslova bezbednosti prepuštenih privatnom akteru; ako odgovornost koja se zahteva od državnog aktera ne može biti osigurana za privatnog pružaoca bezbednosti, posao ne bi trebalo prepuštati njemu.

Državni organi koji nabavljaju usluge

obezbeđenja: Od presudnog su značaja detaljni i transparentni postupci javnih nabavki u pogledu odabira pružalaca usluga i praćenja izvršenja, i to ne samo da bi se obezbedile delotvorne javne nabavke usluga obezbeđenja, već i da bi se unapredili profesionalni standardi privatnog obezbeđenja u celini.

Državni klijenti moraju da se postaraju da se uspostave i primenjuju delotvorni mehanizmi za kontrolu delotvornog, efikasnog i odgovornog pružanja usluga obezbeđenja.

Državna kontrola i akreditacija:

Pravnim okvirom treba jasno propisati u kojim oblastima su potrebni državna kontrola i nadzor, a naročito u oblastima u kojima privatne bezbednosne kompanije mogu da ograniče ljudska prava građana.

Državna kontrola bi takođe trebalo da se bavi uzrocima nedovoljnog profesionalizma privatnog obezbeđenja, uključujući i prava i uslove rada zaposlenih u privatnim bezbednosnim kompanijama.

Kako bi se osigurao profesionalizam ovog sektora, obuka i akreditacija privatnih bezbednosnih kompanija i profesionalaca u sektoru privatnog obezbeđenja moraju biti transparentni, relevantni i delotvorni.

Skupštinski nadzor / nezavisna

nadzorna tela: Profesionalne usluge obezbeđenja koje pruža privatni sektor trebalo bi smatrati značajnim doprinosom dobrom upravljanju sektorom bezbednosti i (donekle) zaštititi državne i ljudske bezbednosti, kao i zaštititi ljudskih prava i demokratskog poretka države; nadzorna tela odgovorna za ova pitanja trebalo bi da nadziru i profesionalno funkcionisanje privatnog sektora bezbednosti.

Sektor

privatne bezbednosti: PBK bi trebalo da budu svesne značaja podrške zaposlenima u privatnim službama za obezbeđenje i potrebe za adekvatnom kontrolom i podrškom rukovodilaca.

Privatni sektor bezbednosti bi trebalo da proaktivno razvija i poštuje samoregulatorne standarde profesionalizma koji odražavaju njegov značaj u kontekstu ukupnog bezbednosnog pejzaža zemlje u cilju doprinosa efikasnom, delotvornom i odgovornom pružanju usluga obezbeđenja.

O profesionalnim standardima bi trebalo razgovarati u okviru strukovnih udruženja u kojima predstavnici sektora takođe mogu da zagovaraju uspostavljanje državnog regulatornog okvira koji predstavlja neophodan preduslov za profesionalizam privatnih službi obezbeđenja.

O autorima

Tihomir Bezlov je stariji istraživač u Centru za studije demokratije iz Sofije. Bavi se istraživanjem organizovanog i ekonomskog kriminala, korupcije, te radom policije i upravljanja granicom. Za prethodnih 17 godina rada u CSD-u, Bezlov je sproveo niz veoma zapaženih istraživanja čiji nalazi su korišćeni od strane međunarodnih i domaćih institucija, poput onog o žrtvama kriminala. Njegova istraživanja o indeksu korupcije u Bugarskoj, ponudi i potražnji na tržištu droge, prostitucije, trgovine ljudima i krijumčarenje robe međunarodno su poznata i priznata. O uspešnosti njegovih istraživanja svedoči i činjenica da su njegovi istraživački nalazi korišćeni čak i u sudskim postupcima.

Ola Ćami je bila istraživačica u Centru evropskih i bezbednosnih studija pri Institutu za Demokratiju i medijaciju (IDM) u Tirani, Albanija. Magistrirala je ekonomiju na Univerzitetu u Bonu, Nemačka.

Arjan Dirmişi je direktor Centra evropskih i bezbednosnih studija pri Institutu za Demokratiju i medijaciju (IDM) u Tirani, Albanija. Njegova istraživačka interesovanja obuhvataju nacionalnu i regionalnu bezbednost, reform sektora bezbednosti, institucionalnu reformu, korupciju u policiji, diplomatsku praksu, obaveštajne službe i kontra-terorizam. Magistrirao je političke nauke na Univerzitetu u Sijeni u Italiji.

Rozica Džekova je koordinatorka Bezbednosnog programa u Centru za studije demokratije. Bavi se istraživanjem kriminala, korupcije, neformalne i nelegalne ekonomije, *Disrelated to crime, corruption, informal and under-ground economies*, zaplenom imovine, policijom, upravljanjem granicom i radikalizacijom. Master diplomu iz sociologije je stekla na Univerzitetu u Šefildu, a diplomirala je političke nauke na Slobodnom univerzitetu u Bonu.

Donika Emiri je istraživačica Kosovskog centra za bezbednosnu studije. Master diplomu iz javnih politika je stekla na Vili Brant školi javnih politika na Univerzitetu u Erfurtu. Bavi se istraživanjem međunarodne bezbednosti, manjinskih i ljudskih prava u sektoru bezbednosti, regionalnih bezbednosnih inicijativa, kao urođnjavanjem sektora bezbednosti.

Franciska Klopfer je projektna koordinatorka u Odeljenju za jugoistočnu Evropu pri Ženevskom centru za kontrolu oružanih snaga, gde radi u okviru Programa saradnje sa civilnim društvom.

Anton Kožuharev je istraživač u oblasti kriminologije i sociologije. Trenutno istražuje finansijski kriminal, korupciju, pranje novca i prevare. Pre nego što je počeo da radi za CSD, Anton je radio u privatnom sektoru kao menadžer rizika i informacione bezbednosti u oblasti onlajn i mobilnih platnih platformi. Diplomirao je političke nauke i međunarodne odnose na Univerzitetu Nevada.

Marko Milošević je istraživač u Beogradskom centru za bezbednosnu politiku (BCSP). Diplomirao je i magistrirao sociologiju. Trenutno je doktorski kandidat na Fakultetu političkih nauka na Univerzitetu u Beogradu. Njegove oblasti interesovanja obuhvataju transparentnost, mirovne operacije, terorizam, trgovina naoružanja i vojska. Autor je brojnih tekstova u domaćim i međunarodnim časopisima i knjigama.

Predrag Petrović je izvršni direktor Beogradskom centru za bezbednosnu politiku (BCSP). Magistrirao je na Fakultetu političkih nauka u Beogradu na temu privatizacije bezbednosti. Njegovu magistarsku tezu "Privatizacija bezbednosti u slabim državama: slučaj Srbija" je objavila beogradska izdavačka kuća "Čigoja". U BCSP-u se bavi temama odgovornosti, integriteta i korupcije u sektoru bezbednosti, kao i privatizacijom bezbednosti i reformom službi bezbednosti. Autor je brojnih tekstova u domaćim i međunarodnim časopisima i knjigama.

Neleke van Amstel je projektna koordinatorica u Ženevskom centru za kontrolu oružanih snaga na projektima demokratskog upravljanja i uređenja privatne bezbednosti, gde posebnu pažnju posvećuje unapređenju implementacije Međunarodnog kodeksa ponašanja u privatnoj bezbednosti (International Code of Conduct for Private Security Service Providers - ICoC), kao i promociji domaćih i međunarodnih standarda za poboljšanje nadzora i odgovornosti privatnog sektora bezbednosti.

Mentor Vrajoli je sekretar i stariji istraživač u Kosovskom centru za bezbednosnu studije. Pravnik je po obrazovanju, a u KCSS-u radi od 2008. godine. U KCSS-u je bio angažovan na brojnim istraživačkim i zagovaračkim projektima, stekavši tako bogato iskustvo u istraživanju i upravljanju projektima. Autor je brojnih publikacija koje pokrivaju različite oblasti sektora javne i privatne bezbednosti Kosova.

Partnerske organizacije

Ženevski centar za kontrolu oružanih snaga (DCAF) je vodeća organizacija u oblasti demokratskog upravljanja i reforme sektora bezbednosti. U cilju obezbeđivanja demokratskog upravljanja sektorom bezbednosti, DCAF realizuje istraživanja, razvija i promoviše demokratske norme i standarde na međunarodnom i nacionalnom nivou, te pruža stručnu podršku kroz nacionalne programme.

www.dcaf.ch



Centar za studije demokratije (CSD) je interdisciplinarni institut javnih politika osnovan 1990. godine sa ciljem unapređenja i promovisanja vrednosti demokratije i tržišne privrede. CSD je nestranačka i nezavisna organizacija, posvećena podsticanju reformskih procesa u Bugarskoj putem javnih politika i aktivnosti civilnog društva.

www.csd.bg



Institut za medijaciju i demokratiju (IDM) je nezavisna i nevladina organizacija osnovana novembra 1999. godine u Tirani. Posvećena je jačanju civilnog društva u Albaniji da prati, analizira i olakša evroatlantske integracije zemlje, te da pomogne konsolidaciju demokratije i inkluzivnog kreiranja javnih politika. IDM svoje ciljeve ostvaruje kroz inovativna primenjena istraživanja, analize i predloge praktičnih politika.

www.idmalbania.org



Institute for Democracy and Mediation
Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim

Kosovski centar za bezbednosnu studije (KCSS) je nevladina i neprofitna istraživačka organizacija osnovana 2008. godine sa ciljem unapređenja istraživanja u oblasti sektora bezbednosti. KCSS realizuje istraživanja i organizuje konferencije i seminare na teme bezbednosnih politika, vladavine prava, pravosuđa i monitoring sektora bezbednosti. Aktivnosti organizacije imaju za cilj jačanje principa demokratskog nadzora nad beuebdnosnim institucijama na Kosovu.



www.qkss.org

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) je nezavisni istraživački centar koji radi na unapređenju bezbednosti građana i društva, zasnovanoj na demokratskim principima i poštovanju ljudskih prava. U središtu interesovanja BCBP su sve politike koje za cilj imaju poboljšanje ljudske, nacionalne, regionalne, evropske i međunarodne bezbednosti. BCBP podržava konsolidaciju reforme sektora bezbednosti i integraciju država zapadnog Balkana u EU kroz: istraživanja, analize i predloge praktične politike, javno zastupanje, obrazovanje, izdavačku delatnost, stručnu podršku reformama i umrežavanje svih relevantnih aktera.



www.bezbednost.org