

УДК: 351.74/.76(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 61-62, стр. 345–353

Изворни научни рад

## РЕГУЛИСАЊЕ СЕКТОРА ПРИВАТНЕ БЕЗБЕДНОСТИ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

*Доц. др Далибор КЕКИЋ*

*Проф. др Дане СУБОШИЋ*

*Милош МИЛЕНКОВИЋ<sup>1</sup>*

*Abstract:* This manuscript focuses on the inconsistency of harmonization in the field of the private security sector and security companies. Security companies are businesses that provide security services in the market. Until a few years ago, the services provided by these companies were considered as part of regular public affairs. Today, many of the businesses in the area of security are fully open to private security companies and regulated at the national level. However, in terms of the EU, the private security sector cannot fully grow without synchronizing areas that would facilitate cross-border competition in the European market. Possible intervention by the European legislators to consider the issue of liability of private security companies on issues of human rights, which has not been discussed at the national or transnational basis. The article will explore some of the possible options for the future in better regulation of the European private security sector. The EU institutions are generally not willing to intervene at European level in setting minimum standards for the regulation of private security. Accordingly, changes in the field of the EU relating to security, legislation and private security industry means that the current thinking and attitude may be a new understanding, which could be radicalized thinking and consideration.

*Key words:* private security, security companies, EU.

---

<sup>1</sup> Криминалистичко-полицијска академија, Београд; Сектор за ванредне ситуације, МУП Републике Србије. Рад је резултат истраживања на пројекту: „Управљање полицијском организацијом у спречавању и сузбијању претњи безбедности у Републици Србији“, који финансира и реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду, циклус научних истраживања 2015–2019. година. Е-маил: daliborkekec@yahoo.com

## 1) СВРХА

Европски сектор приватног обезбеђења израстао је из броја малих предузећа, на крају Другог светског рата, у вишемилијардијску евро индустрију са хиљадама фирми и милионима обезбеђења. Конфедерација европских служби безбедности (Confederation of European Security Services – CoESS) представља значајан део европске популе сектора безбедности (али не сви). Сматра се да број чланова обухвата више од 60.000 компанија за обезбеђење, преко 2,2 милиона запослених са прометом од преко 34,2 милијарде евра, од којих је 19 држава чланица ЕУ од укупно 24 земље у Европи.<sup>2</sup> Статистика о величини сектора приватне безбедности у ЕУ представља велики изазов, јер је изузетно променљива, док квалитет и методологија значајно варирају од земље до земље, а посебно су видљиве разлике у дефинисању самог сектора у ценама рада, као и знатном броју привремено запослених у овом сектору. У ЕУ броји око 40.000 приватних безбедносних компанија, које запошљавају више од 1,5 милиона људи и пружају услуге које се крећу од логистичке подршке, кроз управљање затворима или пружање заштите, до тога да се боре против подршке војсци и да снабдевају војну технологију (2013. године). Они се такође користе да чувају делегације ЕУ у трећим земљама и обезбеде безбедност просторија мисијама и операцијама ЕУ. Приватне безбедносне компаније земаља чланица ЕУ служе да компензују оружане снаге или да се избегну ограничења о употреби војних трупа, а оптужени су за кршење људских права, па чак и изазивање жртава. Ово је указало на празнине у одговорности и има негативне импликације на циљеве спољне политике ЕУ. Рад на регулисању приватних безбедносних компанија је у току у многим међународним форумима, укључујући Форум из Монреа, документ, који дефинише како међународно право треба да регулише приватне безбедносне компаније, и Међународни кодекс понашања за приватне службе обезбеђења, који поставља стандарде ЕУ. Нема јединствених правила о приватним безбедносним компанијама, док пракса држава-чланица о њиховој употреби варира. Недостатак јединствених казни значи да је мало могућности у спречавању злоупотреба, која може имати велики утицај на то како приватне безбедносне компаније раде у мултилатералним интервенцијама и конфликтним регионима. У Европској унији, питање регулисања правних лица за приватно обе збеђење препуштено је иницијативи националног законодавства. У Директиви 2006/123/ЕЗ искључена је област правних лица за приватно обезбеђење из свог делокруга, а Унија је на тај начин јасно ставила до знања своју позицију у погледу слободних и отворених националних тржишта за ове услуге.<sup>3</sup> Први корак у настојању да се расправља о

<sup>2</sup> Button, M. & Stiernstedt, P. (2017), The evolution of security industry regulation in the European Union, *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, Routledge, 41(4), pp. 245-257.

<sup>3</sup> Art. 2 (k), Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market [2006] OJ L 376.

важности посебног режима за правна лица за приватно обезбеђење у ЕУ, треба да се усредсреди ка дефинисању појма ових предузећа. Такав покушај одмах резултира тешкоћама због непостојања усаглашености за рад правних лица за приватно обезбеђење.<sup>4</sup> Неусклађивање законодавства у оквиру области приватног обезбеђења на европском нивоу представља велики проблем. Европске синдикалне службе и Конфедерација европских служби безбедности промовишу минималне захтеве на европском нивоу, а односи се на потписивање неколико заједничких ставова о аспектима као што су лиценцирање и стручно усавршавање службеника обезбеђења. Кодекс понашања за припаднике приватног сектора безбедности је потписан, с циљем подизања стандарда и гарантује висок ниво професионалне етике у овом сектору у Европској унији. Ипак, у постојећим националним прописима, разликује се, од земље до земље, регулисање сектора приватне безбедности, чиме се одражавају различите средине. Међутим, треба нагласити да недостатак стандардизованог европског законодавства о сектору приватне безбедности не мора да означава вакуум релевантних прописа на европском нивоу. Европска судска пракса даје неколико примера којим је Комисија Европских заједница увела у питање регулисање правних лица за приватно обезбеђење у појединим земљама на основу принципа слободе оснивања, слободе пружања услуга и слободног кретања људи. У 2003. години Европском суду правде утврђено је да шпански закон о приватном обезбеђењу није у складу са принципима слободе оснивања и слободног кретања услуга, као што је наведено у члановима 43 и 49 Уговора. Примера ради, ограничења која су у Холандији постављена за правна лица за приватно обезбеђење која су желела да пружају услуге на њеној територији сматрана су као неоправдана од стране Комисије, а то је утврђено тако што су ова ограничења поређена са појединим актима ЕУ, и на тај начин је утврђено да су прекршене одредбе Директива 89/48/ЕЕС и 92/51/ЕЕС у смислу општег система признавања професионалних квалификација. Због тога, у овим пресудама, Европски суд правде утврдио је своју надлежност над питањима која се односе на област приватне безбедности, јер се сматра економским сектором ЕУ и стога потпада под регулације унутрашњег тржишта. Премда је белодано да законодавство ЕУ још увек није усклађено, ипак постоје послови правних лица за приватно обезбеђење, која су призната на нивоу ЕУ. Примера ради, правна лица за приватно обезбеђење, која се баве питањима безбедности аеродрома, обухваћена су актима ЕУ о успостављању заједничких правила у области безбедности цивилног ваздухопловства, који стога садржи нека правила која директно утичу на безбедност особља. Тим прописима је утврђено да ће сви запослени у том подручју приватне безбедности бити подрвргнути безбедносним проверама уназад минимум пет година, уз обавезу да имају редовну обуку у погледу безбедности ваздухопловства.

---

<sup>4</sup> Loxa, A. and Siagkou, D. (2016), *Private Security Companies in the EU, Vol 3 LSEU*, pp. 7-26.

## **2) МЕРЕ ЕУ**

Важно је напоменути да су правна лица за послове обезбеђења искључена из Директиве ЕУ за услуге у унутрашњем тржишту.<sup>5</sup> Представници Конфедерације европских служби безбедности тврдили су да је специфична природа приватних безбедносних компанија, посебно њене блиске везе са питањем јавне безбедности, као и неопходности за строге услове за улазак на тржиште (на пример, провера службеника обезбеђења) захтева специфичне изузетке који нису могли бити довољно узети у обзир у оквиру директиве за коју сматрају да је општег карактера. Представници Конфедерације европских служби безбедности су, међутим, истакли неопходност постизања заједничке основе за регулисање области приватне безбедности. Посебно су Представници Конфедерације указали на чињеницу да је прегледом законодавства чланица ЕУ показана чињеница да је ниво ефикасне и ефективне безбедности у позитивној корелацији са нивоом регулативе. Ово наглашава значај постизања усклађивање прописа о приватним безбедносним компанијама на европском нивоу, а посебно потребу за високим стандардима. Дијалог који је интензиван у последњих неколико година је охрабрујући, као што је, на пример, признавање од стране Европског савета о потреби за већом сарадњом између надлежних државних органа држава чланица одговорних за приватни сектор безбедности. У светлу спољне политике ЕУ, потврђује се да приватни сектор безбедности представља део безбедносног система једне државе. Стога, политике које циљају приватне безбедносне компаније могу бити укључене у проширење ЕУ и интеграцију. Иако Савет Европе није усвојио уредбу која се посебно односи на приватне безбедносне компаније, она је усвојила широк спектар конвенција и препорука које имају значај за функционисање приватних безбедносних компанија у државама-чланицама Савета Европе. У највећем броју случајева, ове конвенције и препоруке се односе на заштиту људских права и очување владавине права у државама-чланицама Савета Европе. Важно је напоменути да конвенција Савета Европе има обавезујућу снагу за оне државе-чланице које су ратификовале конвенцију. Препоруке, с друге стране, има само саветодавну ефекат.

## **3) САДРЖАЈ**

У ЕУ, где постоји правни оквир за развој јединственог тржишта у области услуга, кључни социјални партнери су били на челу развоја низа стандарда и смерница докумената који промовишу стандарде преко границе на европском нивоу. Кључни партнери, Конфедерација европских служби безбедности и

---

<sup>5</sup> Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market, OJ L 376, 27.12.2006, p. 36-68.

синдикална удружења траже да се поставе стандарди за приватне безбедносне компаније и службенике обезбеђења широм ЕУ:

- Европски приручник за стручно оспособљавање за основне редарске службе (1999);
- Кодекс понашања и етика за приватни сектор безбедности (2003);
- Превенција професионалних ризика у приватном сектору безбедности (Физичко обезбеђење и служба надзора, 2004);
- Европски образовни алат за три активности приватне безбедности 2006.<sup>6</sup>
- Приручник за обуку, Кодекс понашања и Образовни алат су све добровољни стандарди, иако немају истакнут статус у многим државама у ЕУ у погледу стварања основних стандарда. Документ о заштити професионалних стандарда доноси много шире здравствене и безбедносне прописе ЕУ и указује на који начин да се примењују у приватном сектору безбедности.
- Институције ЕУ су биле вољне да интервенишу на европском нивоу у постављању минималних стандарда за регулисање области приватног обезбеђења. Међутим, јединствено тржиште утицало је на то што неке државе самостално регулишу приватно обезбеђење. Ту су, дакле, биле одлуке у Европском суду правде који су утицали шта државе ЕУ могу, а Унија не може радити у регулисању приватног обезбеђења. У складу са члановима 39 (сада 48), 43 (сада 49), и 49 (сада 56) о јединственом тржишту ЕУ, предвиђа се: слободно кретање људи, услуга и капитала: радника, слободу оснивања и слободу за пружање услуга.
- Неколико чланица ЕУ су тражиле изузимање за регулисање приватног обезбеђења на основу тога што сектор доприноси јавној безбедности, што је могуће за активности које су у себи директно и конкретно повезане са вршењем службених овлашћења. Међутим, Европски суд правде је утврдио ово се не односи на безбедност предузећа и обезбеђења, као и да само дају свој допринос одржавању јавне безбедности, да сваки појединац може бити позван да ради, и да представља вршење службеног положаја.<sup>7</sup> Последиčno, постоји велики број држава у ЕУ које су одлучиле да не буде усклађења са појединачним тржишним правилима у својим регулаторним системима за питања приватне безбедности, ефикасно изазивајући дерегулацију. Те државе су Шпанија, Италија, Португал, Холандија, Белгија и Мађарска. Неки

<sup>6</sup> Button, M. & Stiernstedt, P. (2016), The evolution of security industry regulation in the European Union, *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, Volume 41, 2017 – Issue 4: Private Security Regulations, pp. 245-257.

<sup>7</sup> Button, M., & Dalda, Y. (2014), FACT FINDING REPORT ON PRIVATE SECURITY IN TURKEY Improvement of Civilian Oversight of Internal Security Sector Project. Brussels: United Nations Development Programme.

од услова које је потребно реформисати обухвата следеће: захтеви државе (ограничавање радне дозволе за једну земљу), резиденцијални захтеви (захтеви да има лац лиценце живи у једној држави), минимални основни капитал (захтеви минималног акцијског капитала за власнике), захтеви овлашћења (без прихватања овлашћења из других држава чланица), дозволе везане за територијалне области или округе у држави, што значи више дозвола би требало тражити да раде у оквиру једне државе, непризнавање лиценци других држава за област обуке и стручних квалификација, оператер мора бити правно лице (компанија) а не појединац, постављање минималних стандарда у погледу броја радника у предузећу, хартије од вредности/гаранције морају бити из земље у којој се ангажује компанија,

- Захтев за присезањем на заклетву у матичној земљи,
- цена мора бити одобрена од локалног регулатора.<sup>8</sup>
- Све се указује на то да се у негативном смислу прикажу институције ЕУ, које утичу на регулацију приватног обезбеђења. Међутим, оквиру проширења ЕУ повећавају се токови радника, предузећа и услуга које представља опасност за регулаторне системе неких земаља ЕУ. Они који су основани, нпр. и раде у економски најнижим земљама (Чешка), могу да раде у државама са највишим стандардима (нпр. Белгија). Дакле, цена рада у области приватне безбедности није свуда једнака, стога ово отвара могућност за бескрупулозно искоришћавање компанија које долазе из сиромашнијих у богатије државе ЕУ. Он предвиђа предност за оне у ниже ранжираним земљама да користе своје ниже стандарде и трошкове да се прошире у државама које су богатије.

Упркос недостатку заједничког регулаторног оквира за приватне безбедносне компаније, ЕУ је одиграла кључну улогу у промовисању националне и регионалне контроле над пружањем услуга разних војних и безбедносних служби. Та правила и прописи спадају у три категорије. Прва категорија обухвата прописе Европског савета, као што су Уредба Савета бр. 428/2009 којом се успоставља режим Заједнице за контролу извоза, преноса, посредовања и транзита робе двоструке намене, која се директно односи на државе-чланице. Друга категорија се односи на „заједничке ставове“ Савета, односно обавезујућа правна акта која морају бити имплементирна у националним законима или пракси. Она обухвата заједнички став Савета 2008/944/CFSP, који је заменио Кодекс понашања ЕУ о извозу оружја, заједнички став Савета 2003/468/CFSP о контроли посредовања оружја, као и многобројне заједничке ставове о успостављању ембарга на пружање техничке помоћи и војне службе за одабир земље или појединаца. Трећа категорија се односи на „заједничке акције“ Савета,

---

<sup>8</sup> Button, M. & Stiernstedt, P. (2016). The evolution of security industry regulation in the European Union, op. cit.

односно правне акте који дефинишу заједничке активности као што су заједничка спољна и безбедносна политика (CFSP- Common Foreign and Security Policy) о техничкој помоћи у вези са оружјем за масовно уништење на дестинацијама са ембаргом, као и извоз лаког и малог оружја. Поред ових смерница Суд правде ЕУ потврдио је надлежност ЕУ у регулисању унутрашњих служби безбедности у оквиру првог стуба ЕУ.<sup>9</sup> Коначно, Европски суд правде је утврдио надлежност Комисије ЕУ у области приватних безбедносних компанија у неколико одлука које идентификују приватне службе безбедности као „економски сектор“, укључених у првом стубу. Међутим, кретање ка заједничким европским прописима о приватном сектору безбедности било је споро, али и анахроно. Европски парламент је био у корист усклађивања прописа државачланица сектора приватне безбедности, а Веће је усвојило 13. јуна 2002. године препоруке у погледу сарадње између надлежних државних органа државачланица одговорних за приватни сектор безбедности. Међутим, Савет ЕУ је одлучио да искључи приватне безбедносне службе из директиве Европске комисије о услугама на унутрашњем тржишту.<sup>10</sup> Чланови Одбора за спољне послове и одбрану Европског парламента започели су током 2017. године, широм ЕУ, иницијативу за утврђивање и доношење списка правила и процедура о приватним безбедносним компанијама, на нивоу Уније. Коришћење приватних компанија, по њиховом мишљењу, мора бити ограничено на логистичку подршку и заштиту инсталација и само приватне безбедносне компаније из ЕУ би требало уговорене послове да заштитите у иностранству. Оно што представници Одбора предлажу је и израда отворене листе извођача који су у складу са стандардима ЕУ о: транспарентности, казним евиденцијама, финансијској и економској снази, дозволама, строгој провери особља, и поштовању међународног кодекса понашања. Ово би могло бити праћено једним скупом правила за институције ЕУ које би користиле приватне безбедносне компаније за заштиту особља ЕУ, по узору на УН или НАТО пракси.

#### **4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ**

Директива 2006/123 / ЕЦ Европског парламента и Савета од 12. децембра 2006. о услугама на унутрашњем тржишту; Кодекс понашања и етика за приватни сектор безбедности, UNI-Еуропа, потписан 18. јула 2003. године; Директива 92/51/ЕЕС од 18. јуна 1992. године на другом општем систему за признавање стручног образовања и обуке као допуна Директива 89/48/ЕЕС.

---

<sup>9</sup> Court of Justice of the EU, Case Law, Rulings C-114/97 (vs. Spain), C-355/98 (vs. Belgium), C 283/99 (vs. Italy), and C-189/03 (vs. Netherlands).

<sup>10</sup> Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market, *Official Journal*, L 376 (27.12.2006).

## 5) ИЗБОРИ

- Court of Justice of the EU, Case Law, Rulings C-114/97 (vs. Spain), C-355/98 (vs. Belgium), C 283/99 (vs. Italy), and C-189/03 (vs. Netherlands).
- Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market [2006] *Official Journal*, L 376.
- Eleventh Annual Report According to Article 8(2) of Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing control of exports of military technology and equipment, *Official Journal*, C265 (6.11.2009), Table C.
- Final report European Vocational Training Manual for Basic Guarding Leonardo NL/96/2/1136/PI/II.1.1.b/FPC.
- European Commission, Preventing occupational hazards in the private security sector (European training manual), September 2004.
- Button, M., & Stiernstedt, P., (2017), The evolution of security industry regulation in the European Union, *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, Routledge, 41(4).
- Button, M., & Dalda, Y. (2014), Fact finding report on private security in Turkey Improvement of Civilian Oversight of Internal Security Sector Project. Brussels: United Nations Development Programme.
- CoESS, Private Security Services in Europe: CoESS Facts and Figures, Belgium, 2013.
- CoESS and UNI-Europa, Panoramic Overview of Security Industry in the 25 Member States of the European Union, 2004.
- Joras and Schuster, Private Security Companies and Local Population.
- Krahmann, E., Friesendorf, C. (2011), The Role of Private Security Companies (PSCs) in CSDP Missions and Operations, Directorate-General for External Policies of the Union.
- Loxa, A. and Siagkou, D. (2016), Private Security Companies in the EU, *Vol 3 LSEU*.
- Montreux Document, Интернет: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/montreux-document-170908.htm>.
- Stoddard et al., The Use of Private Security Providers and Services in Humanitarian Operations.
- Joras and Schuster, Private Security Companies and Local Population.
- The Council of the European Union, (2002/C 42/09), Initiative of the Kingdom of Spain on the setting up of a network of contact points of national authorities responsible for private security, *Official Journal*, C 042, 15/02/2002.
- Council Directive 89/48/EEC of 21 December 1988 on a general system for the recognition of higher-education diplomas awarded on completion of professional education and training of at least three years' duration, *Official Journal* L 019, 24/01/1989.

Council Joint Action 2000/401/CFSP of 22 June 2000 concerning the control of technical assistance related to certain military end-uses, *Official Journal*, L159 (30.6.2000).

Council Recommendation of 13 June 2002 regarding cooperation between the competent national authorities of Member States responsible for the private security sector, *Official Journal*, C 153 (27.6.2002).

Council Joint Action 2002/589/CFSP of 12 July 2002 on the EU's contribution to combating the destabilising accumulation and spread of small arms and light weapons and repealing Joint Action 1999/34/CFSP, *Official Journal*, L191 (19.7.2002).

## **6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

Закон о приватном обезбеђењу усвојен је 2013. године, али неки чланови Закона ступили су на снагу 1. јануара 2017. године. Од јануара, сва правна лица и предузетници који обављају послове приватног обезбеђења, они који су организовали унутрашње обезбеђење као самозаштитну делатност, као и физичка лица која раде у сектору безбедности, у обавези су да имају и валидну лиценцу за обављање ове делатности. Пуна примена Закона о приватном обезбеђењу почела је 1. јануара 2017. и сви који се баве пословима физичко-техничког обезбеђења морају да поседују лиценцу за обављање ове делатности. Такође, Закон о детективској делатности је нашао своју примену у Републици Србији. У почетку примена ових закона дошло је до проблема. Наиме, ови закони нису у потпуности пружили сигурност за раднике обезбеђења, али ни за послодавце, а ни за конкуренцију. И даље је основно питање како понудити најнижу цену, а не економски најисплативију. Стручњаци из ове области и власници фирми за приватно обезбеђење дуго су указивали на мане Закона и немогућност испуњавања постављених рокова. Између осталог, каснило је усвајање подзаконских аката, а није прецизно утврђено ко сноси трошкове обуке. Како је Република Србија на путу да постане чланица ЕУ, веома је важно да буде припремљена у погледу приватног сектора безбедности. Будући да ни ЕУ није донела неопходне прописе у овој области и да се проблеми решавају помало стихијски и палијативно, представници законодавне власти морају бити припремљени да мењају прописе у овој области. Последњих година, а посебно од 2017. године, све је више струковних и других организација које захтевају да се нешто учини у погледу сектора приватне безбедности, и на нивоу Уније све је више речи о томе. Зато, треба очекивати да ова област буде решена на нивоу ЕУ, а самим тим мора се припремити и сет закона који уређују ову област и који ће бити у складу са будућим прописима ЕУ.