

Želimir KEŠETVIĆ<sup>1</sup>  
Božidar BANOVIĆ<sup>2</sup>

## Odgovornost za bezbednost<sup>3</sup>

### Responsibility For Security

---

#### Sažetak

Koncept po kome je celokupna unutrašnja bezbednost i njeno obezbeđivanje stvar države, odnosno funkcija policije uspostavljen je u XVII, XVIII, odnosno XIX, a obeležio je i prvu polovinu XX veka. Duga polovina, a posebno kraj XX i početak XXI veka obeleženi su procesom restrukturiranja policije u okviru koga nastaje veći broj subjekata koji definišu svoje bezbednosne potrebe (pokrovitelji bezbednosti) i nalaze agense koji će te potrebe zadovoljiti (provajdere bezbednosti). Dolazi do multilateralizacije u okviru koje veći broj subjekata preuzima odgovornost, kako za prevenciju, tako i za represiju kriminaliteta. Svakako da vlada, odnosno javna policija i u ovim novim uslovima ne mogu da se odreknu odgovornosti za ukupno stanje bezbednosti u društvu, pa time i za prevenciju kriminala i da u tom kontekstu moraju da izgrade odgovarajuće odnose sa drugim nedržavnim subjektima bezbednosti. Iako na početku ovog procesa, države u tranziciji moraju da se za njega pripreme, sagledaju komparativna iskustva i izgrade odgovarajuće strategije.

**Ključne reči:** policija, bezbednost, kriminal, prevencija i represija, provajderi bezbednosti, pokrovitelji bezbednosti, rekonstrukcija policije, multilateralizacija.

---

<sup>1</sup> Dr. sc., naučni saradnik VSUP Zemun-Beograd / scientific associate, Police College Zemun-Beograd

<sup>2</sup> Dr. sc., docent na VSUP Zemun-Beograd / Police College Zemun-Beograd

<sup>3</sup> Rad je pripremljen za četvrtu naučnu konferenciju "Dani kriminalističkih nauka" sa temom *Prevencija - imperativ savremene sigurnosne politike*, održanu 8. 6. 2004, u Sarajevu u organizaciji Fakulteta krininalističkih nauka

**Summary:**

*Concept that providing and maintaining of overall internal security is in responsibility of the state, egodine function of the state police is established in XVII, XVIII, and XIX century, and has also marked first half of the XX century. Second half, and particularly the end of the XX and beginning of the XXI century are marked with process of restructuring of the police. In that process emerged several subjects that define their security needs (auspecies of security) and search for the agents to meet those needs (providers). Its a kind of multilateralisation so that many subjects become resopnsible for security and prevention and repression of crime. It is obvious that governerment, egodine public police cannot be irresponsible for overall security situation in society, and in that context prevention of crime. So, state police has to build adequate relations with other non-state subjects of policingodine Although on the begining of that process countries in transition have to be prepared, to learn comparative expiriences and built up proper strategies.*

**Key words:** *police, security, crime, prevention, repression, providers of security, auspecies of security, restrucion of police, multilateralisation*

## 1. Uvod

Danas se, pri početnom razmišljanju o fenomenu bezbednosti, barem kad je reč o većini država u tranziciji, najčešće prvo, ili čak i isključivo, ima u vidu oblast koja je jedino ili pretežno u nadležnosti države, pre svega njenog policijskog aparata. Međutim, shvatanje po kome je za obezbeđivanje bezbednosti odgovorna država i njen represivni aparat, relativno je novijeg datuma. Naime, istorijski posmatrano, kroz razvoj ljudskih društava briga za vlastitu i bezbednost zajednice bila je konstanta ljudskog društvnog postojanja, ali sama policija je relativno noviji fenomen nastao sa stvaranjem (moderne) države. I kada je jednom nastala, prevashodni zadatak policije nije bila bezbednost pojedinaca i njihove imovine, već je njen prioritet bila pre svega zaštita vladajućeg poretka i političke elite. Istovremeno, paralelno su značajan deo odgovornosti za bezbednost u različitim društim i epohama imali pojedinci i uže društvene grupe i zajednice.

Sa raspadom feudalnog sistema i stvaranjem modernih država u zapadnim demokratijama nacionalne vlade su monopolizovale obavljanje policijskih poslova (policiranje, engl. policing) tokom XVIII,

XIX i XX i konstruisale ga odozgo na dole, odnosno od sedišta vlasti (vladara i vlade) sve do lokalnih zajednica. Činjenica je, međutim, da ovo monopolizovanje nije izvršeno u svim zemljama na isti način i u istom obimu. Tako su negde stvoreni veoma centralizovani policijski modeli u kojima je praktično celokupno obavljanje policijskih poslova i briga za bezbednost bilo u rukama nacionalne ili državne policije i njenih različitih organizacionih celina (npr. u Francuskoj), dok su u drugim zemljama stvorene određene policijske agencije na nacionalnom nivou, a na lokalnom nivou značajan deo policijskih poslova ostao je u nadležnosti lokalnih policija (Ujedinjeno Kraljevstvo), pa i samoorganizovanih građana.<sup>4</sup>

No, bez obzira na prisutne razlike, valja istaći da je čovečanstvo u XX vek ušlo sa shvatanjem da države, odnosno vlade imaju primarnu, a negde i isključivu odgovornost za obezbeđivanje (providing) bezbednosti. Ovo "obezbeđivanje" ima dvostruko značenje:

- vlada je određivala koja vrsta bezbednosti je potrebna (u kvantitativnom i kvalitativnom smislu) to jest definisala je ukupne bezbednosne potrebe i
- obezbeđivala je sredstva (u organizacionom i materijalnom smislu) da se ova bezbednost ostvari.

Dakle, vlada je određivala i koliko treba bezbednosti i kakve bezbednosti i na koji način je obezbediti. Pri tome, policija, shvaćena primarno kao organ vlade (arm of government) bila je glavni "proizvođač" bezbednosti. Vlada je vodila politiku policije, odnosno bila je organizacioni pokrovitelj za formulisanje zahteva koji se postavljaju pred policiju. Pored toga, ona je utvrđivala pravila i okvire za postupanje policije (donošenjem odgovarajućih zakona i podzakonskih akata) i obezbeđivala je potrebna sredstva i neophodne uslove za njen rad (kroz alimentiranje sredstava iz budžeta).

Obezbeđivanje bezbednosti smatrano je javnim dobrom za koje je odgovorna javna policija koja služi interesima pojedinaca koji nisu deo nekog socijalnog agregata (građanin in abstracto).

---

<sup>4</sup> O tome više u Milosavljević, B. (1997). *Nauka o policiji*. Beograd: Policijska akademija.

## 2. Multilateralizacija

Usled uticaja čitavog niza faktora, demokratske vlade vremenom postaju zabrinute činjenicom da javna policija nije efektivna i efikasna u kontroli kriminala u meri u kojoj to javnost želi. Postupajući na osnovu uvida da su lokalno znanje i lokalni resursi od suštinskog značaja za efektivnu kontrolu kriminala, policija je ohrabrila grupe po mestu stanovanja i interesne grupe da sa njom dele odgovornost za policiranje. Karakterističan komunitarni odgovor je "policija u zajednici" (community policing) i prenošenje policijskog autoriteta sa vlade na nevaldine grupe. U isto vreme, same nevaldine grupe u mnogim zemljama iskoristile su prednosti i mogućnosti koje pruža tržište da unajme svoju vlastitu policiju. Ova evolucionarna putanja proizvela je policiranje koje odgovara kolektivnim potrebama oličenim u nevaldinim grupama i posredovanim preko tržišta ili dobrovoljačkih organizacija.

Došlo je do fenomena koji Dejvid Bejli i Kliford Širing smatraju globalnim i označavaju sintagmom "restrukturiranje policiranja" (restructuring of policing) u svom analitičkom izveštaju urađenom za potrebe Ministarstva pravde SAD 2001. godine.<sup>5</sup> U savremenoj rekonstrukciji policije počinju da se razdvajaju

- funkcije pokrovitelja (auspecies) bezbednosti, tj. subjekata koji imaju određene bezbednosne potrebe i odlučuju o načinu na koji da ih zadovolje i
- provajdera (providers) bezbednosti, tj. onih koji zadovoljavaju potrebe za bezbednošću.

Grupe izvan vlade sve više preuzimaju kontrolu svoje bezbednosti i postaju pokrovitelji koji biraju one koji će im je obezbeđivati. Ukratko, odgovornost za utvrđivanje bezbednosnih potreba i za obezbeđivanje bezbednosti instrumentalno je multilateralizovana i denacionalizovana.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Bayley, H. D., Shearing D. C. The New Structure of Policing - research report, Washington:National Institute of Justice, 2001

<sup>6</sup> Navedena rekonstrukcija policije često se označava kao "privatizacija". Ovo je preterano pojednostavljivanje stvari u osnovi koga se nalazi značajan konceptualni problem. Funkcija policije - obezbeđivanje bezbednosti putem fizičke prinude - je suštinska funkcija vlade. Mnogi teoretičari sledili su Veberovo shvatanje države kao organizacije koja poseduje monopol sile koja je koncentrisana u policiji. Iz ovoga sledi da policijski poslovi nikad ne mogu biti privatizovani. Aktuelno restrukturiranje

Kao glavne *pokrovitelje bezbednosti* Bejli i Širing označavaju sledeće:

- *Ekonomске interese* - privredni subjekti koji samostalno ili u međusobnoj saradnji organizuju bezbednost bilo kroz uspostavljanje sopstvenih bezbednosnih snaga ili putem unajmljivanja drugih (specijalizovanih firmi) radi obavljanja ovih poslova. Oni se takođe udružuju na prostorno-teritorijalnoj<sup>7</sup> i funkcionalnoj<sup>8</sup> osnovi. Ekonomski interesi koji su aktivni činilac u konstruisanju bezbednosti nisu uvek legalni. U mnogim delovima sveta kriminalne organizacije kao što su kriminalni sindikati i maloletničke bande igraju značajnu ulogu u organizovanju bezbednosti. One ovo čine u svom interesu, najčešće direkto suprostavljene vladi. Ali, postupajući ovako oni obezbeđuju bezbednost i za ljude sa kojima žive, postajući na nekim mestima jedina efektivna policija koja postoji.<sup>9</sup> Interesanto je da vlada može biti saučesnik u ovim paralelnim ilegalnim bezbednosnim aktivnostima, a državna policija ponekad zatvara oči pred ilegalnim aktivnostima kriminalnih grupa u zamenu za informacije koje pomažu u rasvetljavanju zločina, naročito onih koji ugrožavaju vladu.<sup>10</sup>

---

policije razdvaja oboje: pokrovitelje bezbednosti i, uslovno rečeno, policijske aktivnosti (kojima se ostvaruje bezbednost) od vlade u formalnom smislu. U ovom kontekstu razlika između "javnog" i "privatnog" postaje problematična. Ovo utoliko pre što pokrovitelji bezbednosti i provajderi bezbednosti postaju izmešani u smislu njihove javne ili privatne prirode. Iz ovih razloga ono što se događa primerenije je označiti pojmom multilateralizacija u upravljanju bezbednošću, nego privatizacija policijskog sektora. *Isto*

<sup>7</sup> Npr. u SAD su najbolji primer distrikti za unapređenje biznisa (business improvement districts - BIDs) koji od članova uzimaju takse radi finansijske podrške policijskim patrolama, gradskoj čistoći ili fizičkom unapređenju okoline.

<sup>8</sup> Preduzetnici u sektoru usluga (bankari, ugostitelji, taksisti itsl.) takođe saraduju u cilju povećanja uzajamne bezbednosti. Ovi funkcionalno povezani ekonomski interesi ređe unajmljuju i dele policijske usluge u odnosu na prostorne. Umesto toga oni zajedno rade na smanjenju pretnji upozoravajući jedni druge na opasnosti, razmenom ideja o načinima za unapređenje bezbednosti, i pružanjem podrške jedni drugima u slučaju potrebe.

<sup>9</sup> Ovakvi ilegalni paralelni bezbednosni režimi postojali su u delovima Njujorka kojima je upravljala mafija, favelama Latinske Amerike, predgrađima Los Andelesa i većim ruskim gradovima. Nasilne revolucionarne grupe takođe često nastoje da uspostave paralelnu vladu u područjima koja kontrolišu postupajući istovremeno i kao vojska i kao lokalna policija.

<sup>10</sup> Nrp. Irska policija (Royal Ulster Constabulary RUC) u svojim nastojanjima da zaštiti oštu populaciju zavisila je od upozorenja IRE o podmetnutim bombama. Zauzvrat je tolerisala IRI da postane efektivna policijska snaga u nekoliko delova Belfasta u koje katolici ne smeju da zalaze.

- **Stambene zajednice.** Postoje u mnogo oblika. Prvo, u zajednicama gde kompanije za nekretnine ili sami udruženi vlasnici (stanari) obezbeđuju obavljanje policijskih poslova stvaraju se čuvani delovi grada, što podrazumeva kontrolu pristupa, nadzor i patroliranje. "Čuvane zajednice" naročito su popularne u SAD gde predstavljaju stambeni segment koji je u najvećoj ekspanziji. Drugo, stanari u bloku mogu se dogovoriti da plaćaju nadoknadu privatnim bezbednosnim agencijama. (npr. delovi Glazgova, Londona ili Melburna). Treće, stambeni kompleksi mogu formirati privremena savetodavna tela u cilju mobilizacije resursa radi zadovoljavanja određene bezbednosne potrebe. Stanari mogu nadgledati kuće jedni drugima, upozoravati policiju na sumnjive neznence, patrolirati ulicama u određeno doba dana, ukloniti prisutne fizičke opasnosti, posredovati u komšijskim svađama itd. Ovo može naići i na podršku vlade.<sup>11</sup> U tradicionalnim društvima cela sela mogu se tako organizovati da preuzmu odgovornost za bezbednost nadomešćujući neadekvatnu zaštitu koju obezbeđuje javna policija. U Indiji zakon omogućava selima da formiraju svoje snage za odbranu pri čemu vlada plaća deo njihovih troškova. U Tanzaniji vlada sponzorise grupe vigilanata (sungusungu) da štite stoku od kradljivaca.
- **Kulturne zajednice.** Grupe u kojima je članstvo pitanje nasleđa ili dobrovoljne asocijacije u koje ljudi ulaze po sopstvenom izboru, a sa kojima se članovi identifikuju zbog toga što dele kulturna verovanja i praksu, ponekad postaju pokrovitelji za konstrukciju bezbednosti, odnosno policije. U SAD je Nacija Muslimana (često nazivana Crni Muslimani) organizovala grupu mladića pozantu kao "Plod islama" radi zaštite svojih članova i njihovog biznisa.
- **Pojedinci.** Pojedinci su oduvek bili pokrovitelji bezbednosti u smislu da su brinuli o bezbednosti, razmišljali o načinima da se umanjí rizik i postupali tako da povećaju ličnu bezbednost. Samozaštita je svugde prihvaćena kao ljudsko pravo, mada može biti regulisano od strane države. Danas u mnogim zemljama ljudi nastoje da elaboriraju pravo na samozaštitu stanujući u zaštićenim zajednicama, živeći u kućama dizajniranim uz vođenje računa o bezbednosti, izbegavanjem opasnih delova grada, pohađanjem časova samoodbrane, kupovinom sigurnosne opreme i

---

<sup>11</sup> U SAD je savezna vlada dala određene donacije radi podrške bezbednosnim planovima određenih zajednica, a sličnih inicijativa ima i u Južnoj Africi i Irskoj.

pridruživanjem organizacijama koje se bave prevencijom kriminala, ili unajmljivanjem telohranitelja

- **Država.** Države, u svojoj funkciji da autorizuju obavljanje policijskih poslova, ključno su doprinele aktuelnoj multilateralizaciji policiranja - fenomenu koji podriva njihov monopol. Poslednjih godina vlade su olakšale, ohrabrinele i zahtevale od nevladinih grupa da postanu pokrovitelji kojizahtevaju bezbednosne usluge, kao i provajderi koji ga obezbeđuju. One su ovo uradile na dva načina: pasivnim ohrabrivanjem, odnosno stvaranjem ambijenta u kome su nedržavne policijske aktivnosti dopuštene<sup>12</sup> i njihovim aktivnim podsticanjem.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Pasivno ohrabrivanje je počelo stvaranjem zakonskog prostora u okviru koga je moglo da dođe do ekspanzije nedržavnih pokrovitelja. Npr u SAD biznis je sebe zaštitio poboljšanjem fizičke bezbednosti zaposlenih i klijenata, regulacijom pristupa ljudi koji narušavaju pravila odevanja i ponašanja. Ovaj pravni ambijent ujedinjen sa ekspanzijom masovnog privatnog vlasništva učinio je mogućim pa i neophodnim novu teritorijalnu podelu rada između javne i privatne policije. Konačno, zahtevom da provajderi određenih javnih usluga budu osigurani, vlada je stvorila čitav niz bezbednosnih monitora koji mogu uticati na finansijske olakšice da bi privredni subjekti poboljšali svoju bezbednost.

<sup>13</sup> Prvo, one su sponzorisele rast privatnog policiranja. Najbolji primer je pokret "policije u zajednici" koji nastoji da ovlasti susedstvo da deli odgovornost za policiranje sa državom. Neke lokalne uprave su direktno sponzorisele komercijalno privatno policiranje. Drugo, vlade su donele propise kojima se od privatnih lica zahteva da se ponašaju na način kojim se povećava javna bezbednost. Npr. od banaka se zahteva da transportuju gotovinu utvrđenim putevima, od bolnica da prijave slučajeve u kojima se sumnja na zlostavljanje i zloupotrebu dece, avioprevoznika da pregledaju ručni prtljag godine lica koja poseduju oružje da se prijave, ljudi na osetljivim mestima prolaze kroz posebne bezbednosne provere, sportske događaje mora da obezbeđuje i sam klub, građevinske kompanije moraju da urede saobraćaj oko gradilišta, a etničke grupe koje prave parade i slične manifestacije moraju da slede određena pravila. Treće, vlade su prenele na privatne subjekte putem ugovora neke aktivnosti koje su ranije bile u nadležnosti javne policije. Policija je u mnogim zemljama oslobođena transporta i čuvanja zatvorenika, uličnog patroliranja, čuvanja javnih zgrada, istrage saobraćajnih nezgoda, elektronskog nadzora nad uslovno otpuštenim licima, davanja bezbednosnih saveta privrednim subjektima i vođenja edukativnih radionica za sprečavanje kriminala kod ugroženog dela populacije. Prema Peteru Maningu najveći poslodavac za sektor privatne bezbednosti u SAD je federalna vlada. Četvrto, vlade pozivaju firme da saraduju u poboljšavanju javne policije. U Durbanu (Južna Afrika) javna policija deli komunikacioni kanal i kompjuter sa privatnom kompanijom koja se bavi bezbednošću. Često privatna firma prva reaguje u slučaju krivičnog dela i obezbeđuje lice mesta do dolaska javne policije. U SAD, Kanadi i Australiji od privatnih preduzeća se traži da kupuju opremu kao što su

Navedeni autori identifikovali su ukupno četiri osnovne grupe *provajdera policijskih usluga* u svetu na kraju XX i početku XXI veka:

- **Komercijalne bezbednosne kompanije.** Arhetip privatne bezbednosne kompanije je ona koja obezbeđuje uniformisano ljudstvo za zaštitu i patroliranje. Oni su posebno vidljivi u tržnim centrima, velikim radnjama, sportskim stadionima, mestima koja su u privatnom posedu, a na koja javnost ima pristup. Oni takođe štite privatne stambene objekte i deo biznisa koji nije otvoren prema opštoj javnosti kao što su zatvorene (čuvane) zajednice i fabrike. Ali komercijalne kompanije obezbeđuju mnoge druge vrste bezbednosnih kadrova kao što su istražni agenti, obezbeđenje ličnosti, bezbednosni savetnici, operateri u kontrolnim sobama i treneri koji se bave obukom za ličnu zaštitu. Sve ove funkcionalno različite kompanije nude se na tržištu ispunjavajući prazninu koju vlada nije u stanju da ispuni.
- **Nevladini pokrovitelji koji postupaju kao vlastiti provajderi.** Privatne grupe kao i pojedinci mogu uzeti bezbednost u svoje ruke dopunjujući ili potpuno zamenjujući zaštitu koju obezbeđuje vlada. Oni mogu da odluče da sami obezbede zaštitu postajući provajderi, ili da iznajme komercijalne firme koje se bave zaštitom. Mnoge velike kompanije stvaraju sopstvene unutrašnje policijske snage. To rade i planeri stambenih četvrti. Čuvari stambenih zgrada mogu biti zaposleni u spoljašnjim firmama ili iz samih stambenih firmi. Stambene četvrti obezbeđuju policiranje i putem uključivanja stanara u "susedsku stražu" ili u pešačke, odnosno mobilne patrole.
- **Pojedinci.** Postaju provajderi policiranja kad preduzimaju zaštitne akcije u ime i za račun nekog drugog, npr. kao volonteri u komšijskim uličnim patrolama, specijalni konstabli u Britaniji, policijski kadeti i rezervisti u SAD i policijski skauti istraživači. Pojedinci takođe preduzimaju samozaštitne defanzivne akcije kao što je nabavka vatrenog oružja ili pohađanje časova borilačkih veština. Budući da je policiranje definisano kao kolektivna akcija radi kolektivne koristi, samoodbrambene aktivnosti ne kvalifikuju pojedince kao provajdere policiranja. Pojedinci mogu biti obadvoje i pokrovitelji i provajderi policiranja i ne nužno oboje u isto vreme.
- **Vlade.** Jedan od najčudnijih razvoja modernog policiranja je da se javna policija ponaša kao privatni zaštitnik. Pretpostavka koja je u osnovi policiranja iza koga stoji vlada je da je ona podjednako na raspolaganju svakom državljaninu. Međutim, policije sve više nude svoje usluge na

---

automobili za policiju i da obezbeđuju kancelarije, telefone i nameštaj za policijske ispostave u susedstvu.



tržištu za profit. Ovo ima dva oblika: Prvo, neke vlade dopuštaju policajcima da u svojim zvaničnim policijskim uniformama rade za privatne interese kad su van dužnosti. Drugo, mnoge policijske organizacije, naročito u Severnoj Americi, sada naplaćuju usluge koje su ranije bile besplatne, kao što je reagovanje na alarme protiv provale i regulisanje saobraćaja pored gradilišta, bezbedjenja na rok koncertima, sportskim događajima i sl, na osnovu argumentacije da u ovakvim naporima disproportionalanu korist ima komercijalni interes, te da troškove ne treba da snosi opšta javnost. čime je profit počeo da utiče na alokaciju resursa javne policije.

### 3. Policija u kontekstu multilateralizacije

U novom kontekstu neminovno se nameće pitanje odnosa policije i nedržavnih subjekata koji "policiraju", odnosno obavljaju različite vrste bezbednosnih poslova na komercijalnoj i/ili volonterskoj osnovi. Hipotetički posmatrano, policija prema ovim subjektima može da se postavi na tri osnovna načina:

- da ih posmatra kao saradnike i saveznike u borbi protiv društveno opasnih ponašanja i da zajedno dele odgovornost za bezbednost
- da ih ignoriše i da i daljenastavlja da "radi svoj posao" kao da oni ne postoje, i
- da prema njima ima neprijateljski stav, posmatrajući ih kao profitu okrenute subjekte koji služe privatnom, a ne javnom interesu, kao laike ili polustručnjake koji se "mešaju u policijski posao"

U razvijenim zemljama danas preovladava prvi pristup, te se stvara široki front saradnje javne policije i ostalih provajdera bezbednosnih usluga, pre svega u pretpolju kriminaliteta, odnosno u oblasti prevencije, budući da da je i delatnost (kao i ukupna filozofija) ovih provajdera usmerena pre svega na sprečavanje kriminalnih i drugih štetnih i opasnih događaja.<sup>14</sup> Stvaraju se različiti oblici kooperacije, razmene operativnih i obaveštajnih podataka, deljenja tehničkih i kadrovskih resursa, planiranja, analize i pa i preduzimanja neposrednih zajedničkih akcija.

<sup>14</sup> Ima, dakako i sporadičnih slučajeva ignorisanja, pa i otvorenog neprijateljstva između nekih policijskih organizacija i ostalih prvajdera bezbednosti.

Ovoj saradnji pogoduju i različiti operativni mentaliteti klasičnog (državnog, javnog) policiranja i nedržavnog (privatnog, alternativnog) obavljanja bezbednosnih poslova. Uvid u to da privatno policiranje stvara dugačiji mentalitet od javnog policiranja prvi su formulisali Kliford Širing i Filip Steningodine Postoji saglasnost da je privatno policiranje više zaokupljeno sprečavanjem nego kažnjavanjem zločina. Umesto zastrašivanja kriminalaca kroz pretnju otkrivanja, hapšenja i kažnjavanja, privatno policiranje nastoji da reguliše ponašanja i sve okolnosti kako bi se smanjila mogućnost da će se zločin desiti. Postupajući tako, ono se manje usmerava na pojedince koji se ponašaju nerazumno, a više racionalne ljude koji će se pridržavati direktiva kojima se smanjuje mogućnost nastanka kriminala i nereda. Naglašavajući odgovornost svih, privatna bezbednost nastoji da stvori okruženje reda i discipline koje limitira mogućnost za kriminal, podržava ljude koji poštuju zakon i ograničava devijantnu manjinu. Metafora za različit mentalitet privatnog policiranja je kapija. Privatna bezbednost reguliše ulazak, ograničava učestvovanje i isključuje na osnovu prezumptivnih znakova lošeg ponašanja - putem sistema članstva (po mestu stanovanja ili rada), načina oblačenja (npr. zabranjeno bez kravate) i načina ponašanja (ulični psovački jezik kao upozoravajući faktor). Ona može da radi profajlingodine Može da preduzme opominjuću akciju na osnovu socijalnih kriterijuma koji ne moraju biti opravdani u okviru zakonskih termina. Vlade mogu proterati odnosno isključiti pojedince samo zatvaranjem i to se može uraditi samo na osnovu ponašanja koje se oceni kao ilegalno. Nedržavni agenti mogu proterati na osnovu pravila zasnovanih na prezumptivnim znacima devijantnosti i nereda. Restrukturiranje se dešava danas delom stoga što su grupe u okviru države, posebno biznis, shvatile da bi bile bolje zaštićene ako odvoje bezbednost od pravde, što javna policija ne može. Novi pokrovitelji i provajderi bezbednosti su više zainteresovani za smanjenje gubitaka, nego za validaciju zakonskih normi.

Ipak treba imati u vidu da je ova podela operativnih mentaliteta previše pojednostavljena i pre svega heuristička tj. da opisuje krajeve kontinuumu duž koga se prostiru mentaliteti obavljanja policijskih poslova. Privatni provajderi nisu uvek "topli i mekani", već mogu kažnjavati, kršiti zakon i biti brutalni. I obrnuto, vlade uče da primenjuju nešto od mentaliteta privatnog polisinga. U poslednje dve godine javne policijske agencije širom sveta počele su da se konsultuju

sa zajednicom o bezbednosnim potrebama, da prilagođavaju svoju taktiku lokalnim prilikama, podstiču susedstva da rade kooperativno sa njima, i proaktivno utiču na uslove koji pogoduju stvaranju opasnosti, nasilja i nereda. da prihvata tehnološke taktike privatne policije: oni koriste sistem zatvorene televizije da prate ponašanja na javnim mestima. Elektronsko patroliranje se preselilo iz banaka, radnji i predvorja hotela na ulice, parkove i saobraćaje čvorove. TV kamere sada prate tokove saobraćaja i mogu otkriti pojedinačna kršenja saobraćajnih propisa.<sup>15</sup>

Postoje znaci u Evropi i Americi da se javna i privatna policija kreću ka podeli rada u kojoj se javna policija sve više specijalizuje u istragama i operacijama suprotstavljanja, dok privatna policija postaje decentralizovani provajder vidljive kriminalne prevencije. Pored ohrabrujućih znakova da javna policija prihvata ka-zajednici-usmerene strategije prevencije kriminala, postoje i suprotni indikatori da se one više usmeravaju na pretnje društvu kao celini, kao što su droga, terorizam, nego na zločine usmerene na pojedinca, da je policija alat izbora; da proaktivne prikrivene operacije dobijaju na značaju; i da se vojna oprema i taktika sve češće koriste. Privatna policija nasuprot, specijalizuje se u redukciji rizika, usmerava se na svakodnevni kriminal i nered, naglašava vidljivost i raspoloživost, traži uklapanje pre nego kažnjavanje i izbegava konfrontirajuće taktike. Ako ova podela rada postane klasno strukturirana, što se čini verovatnim, sa javnom policijom za siromašne i privatnom policijom za bogate, posledice za socijalnu pravdu, jednakost pred zakonom i političku stabilnost bile bi ozbiljne. Naime veoma je važno pitanje distribucije bezbednosti kao rezultat restrukturiranja, to jest pitanje ko dobija, a ko gubi, uz punu svest o ozbiljnim opasnostima koje neravnomerna zaštita nosi sa sobom. Na primer Jan Loder sugerise da će multilateralizacija preusmeriti kriminal sa privatnih na javne prostore. Da li se smanjuje podrška javnoj policiji od strane privilegovanih grupa koje plaćaju nedržavnim subjektima za svoju bezbednost. I da li su ljudska prava ugroženija ako se policiranje obavlja od strane nedržavnih subjekata. Upravo zbog ovih pitanja u proces multilateralizacije nužno mora da se uključi i vlada.

---

<sup>15</sup> Do sredine 1990 tih u Britaniji 550 zatvorenih TV sistema za nadzor u kojima je preko 5000 kamera odobreno je od strane HomeOffice-a.

#### 4. Neophodnost regulacija - uloga Vlade

Zabrinut rastućom dualističkom podelom rada između javnog i privatnog sektora, Rod Morgan primećuje: " U sadašnjosti izgleda da postoji opasnost da možemo završiti u najgorem od svih mogućih svetova: enormno povećanom i centralizovanom policijskom službom čija ovlašćenja stalno rastu, uporedo sa anarhističkom pojavom neregulisane samopomoći i privatne "policijskih" ili "bezbednosnih" službi u rukama odvojenih lokalnih interesa (Morgan 1994).

Među ljudima koji su primetili da se policiranje dramatično izmenilo postavljaju se pitanja o tome da li je ta promena dobra ili loša. I ako je loša, šta treba uraditi? Na primer, treba li da vlade kontrolišu šta se događa? Treba li nevladine organizacije učiniti javno odgovornim na način na koji su odgovorne javne agencije? Može li vlada regulisati nevladino policiranje bez gušenja njegove kreativnosti i efikasnosti? Može li vlada uređivati nevladino policiranje u javnom interesu kada njena vlastita birokratija ima interes da sačuva svoj monopol? Treba li vlada da ohrabruje restrukturiranje policiranja, naročito za populacije koje su nedovoljno opslužene u okviru postojećih bezbednosnih aranžmana? Može li ona to da uradi konstruktivno bez gubljenja koristi koju restrukturiranje obećava? Ukratko, koja je uloga vlade u restrukturiranju policiranja koje menja upravljanje bezbednošću?

Malo se zna u ovom trenutku o samom restrukturiranju, a još uvek se malo zna o efektima alternativnih regulatornih režima nad njim. Postoje mnoga mišljenja o ulozi vlade, ali ona imaju tendenciju, sa retkim izuzecima, da budu opšta i filozofska pre nego usmerena i programska. Bejli i Širing su svakako svesni činjenice da je neophodno uspostaviti ravnotežu između vladinog i nevladinog policiranja. Međutim oni ukazuju da vrsta i priroda te ravnoteže, modaliteti i načini njenog uspostavanja u ovom trenutku nisu jasni. Ipak, ono što je moguće, a i veoma važno uraditi jeste ukazati na vrste javnog interesa o kome vlada treba da vodi računa kako se transformacija bude nastavljala i, s tim u vezi, funkcije koje vlada treba da zadrži u oblasti policiranja. U tom smislu oni posebno ukazuju na to da se tri javna interesa moraju poštovati tokom upravljanja transformacijom sektora bezbednosti: pravda, jednakost u zaštiti i kvalitet usluga.

*Pravda.* Nevladini provajderi mogu kršiti zakon i postupati na ilegalne načine. Zabeleženi su slučajevi da je personal privatne bezbednosti je onemogućio pristup na rasnoj osnovi, angažovao se u industrijskoj špijunaži i narušavao privatnost pojedinaca pribavljanjem i korišćenjem informacija dobijenih od policije, nasilno nastupio prema radnicima u štrajku, zlostavljali beskućnike da bi "počistili" susedstvo i koristili nesrazmernu silu u održavanju reda u barovima i na sportskim terenima. . Štaviše, nisu se samo komercijalni bezbednosni agenti angažovali na ovaj način, već i provajderi koji imaju osnovu u zajednici. Uticaj koji vlade imaju na ovakvo ponašanje različit je od zemlje do zemlje. Npr. u SAD se na nevladine policije gleda kao na privatna lica koja po ugovoru obavljaju određenu vrstu usluga. Kao takvi oni su odgovorni za kršenje odredbi krivičnog, građanskog i ugovornog zakona i ne uživaju imunitete koji su dati javnoj policiji (Sklanski 1999).

*Jednakost zaštite.* Ni jedna vladina funkcija nije značajnija od zaštite života, tela i imovine. Zaista, odnos između lične bezbednosti i vlade je tautološki: ako ljudi nemaju zaštitu na nekom minimalnom nivou, smatra se da vlada ne postoji. Anarhija je odsustvo javne bezbednosti iza koje stoji prinuda. Javna bezbednost se u demokratijama smatra javnim dobrom - obavezom vlade prema svima. Restrukturiranje policije putem tržišta izopačava distribuciju bezbednosti u korist onih koji mogu da je plate; restrukturiranje policiranja kroz dobrovoljnu mobilizaciju izopačuje u korist onih koji su kreativni i dovoljno posvećeni da bi ga organizovali. Prvi slučaj nosi rizik stvaranja dualističkog sistema policiranja u kome siromašne štiti javna policija koja funkcioniše sa metalitetom zastrašivanja i primene propisa, dok su bogati zaštićeni privatnom policijom koja ima regulatorni mentalitet koji je više okrenut korisniku (Bejli i Širing 1996).<sup>16</sup> Ukoliko se distribucija policiranja poklapa sa strukturnim podelama (rasnim, klasnim) legitimitet same vlade može biti ugrožen. Ljudi mogu biti ohrabreni ne samo da uzmu zakon u svoje ruke radi svoje privatne zaštite, već takođe da prezru sam zakon koji je povezan sa

---

<sup>16</sup> Prema Semu Vokeru ono nije nov problem u SAD - u odnosu na siromašne bogati su uvek bili zaštićeni bolje i na način koji je manje bio okrenut kažnjavanju. Poslednjih nekoliko decenija američke vlade su sponzorisale dobrovoljačko policiranje na nivou susedstva da bi bilo efektivnije i prihvatljivije u obezbeđivanju populacije u delovima grada. Kako Patrik Marfi nekadašnji komesar njujorške policije je primetio "policija u zajednici" je privatna policija za siromašne".

neodgovornom i neosetljivom vladom. Društva koja ne obrate pažnju na distribuciju bezbednosti igraju se dinomitom sa povezom preko očiju. Sa porastom tržišno zasnovanog policiranja uvek postoji opasnost da bogati ljudi postanu manje spremni da podrže javnu policiju argumentujući to da dva puta plaćaju za istu uslugu. Robert Rajh ovo označava kao "secesiju uspešnih" koja se već događa u oblasti javnog obrazovanja (Hereštajn i Murej 1994). Pretpostavljajući da multilateralizacija iskrivljava distribuciju bezbednosti, postavlja se pitanje šta treba uraditi i ko to da uradi? Čak i u zemljama u kojima se bezbednost tretira kao fundamentalno pravo, to može biti nesprovodivo u zakonima. U SAD npr. sudovi su odredili da minimalani nivoi bezbednosti nisu garantovani Ustavom (Sklanski 1999). Niti je vlada odgovorna za štete građanima ukoliko nije obezbedila adekvatnu zaštitu osim u nekoliko ograničenih okolnosti. Opasnost koja izvire iz neadekvatne distribucije javne bezbednosti razmatrana je kao tako ozbiljna i tako preteća da je jedan britanski policijski šef predložio da treba učiniti da svi policijski provajderi budu "saglasni sa policijom", što znači da njihove usluge treba da budu nadgledane i koordinirane od strane javne policije. Policiranje treba da ostane javno dobro čija distribucija se ne sme iskrivljavati. On tvrdi da javna policija "treba sebe da isturi napred kao centralnu tačku interagencijske saradnje dizajnirane tako da ojačava zajednice i, drugo, kao centralnu tačku koordinatnog sistema patrolnih usluga koje pruža mešavina policije, dobrovoljaca, lokalnih vlasti i privatnih izvora" (*Isto*). Drugim rečima, vlada može da deli policiranje, ali ne bi smela da deli i odgovornost za njega.<sup>17</sup>

*Kvalitet usluga.* Nevladine policijske agencije mogu da propuste da obezbede usluge koje su obećale. U slučaju komercijalnih provajdera tržišna utakmica tu predstavlja korektiv. Nevladina policija, poput javne policije, angažuje se u upitnim, čak i nepromišljenim aktivnostima.<sup>18</sup> Oni su široko kritikovani zbog neadekvatno obučenog

---

17 Obrazloženje za prenošenje praktičnog policiranja na mnoge pokrovitelje i provajdere, uz zadržavanje odgovornosti u krajnjoj liniji za jednaku raspodelu njegovih plodova - sigurnosti i bezbednosti - leži u osnovi nedavnih predloga za reformu policiranja u S. Irskoj (Nezavisna komisija za policiranje S. Irske 1999). Naročito, predlozi za stvaranje policijskog odbora koji je odgovoran za regulisanje aktivnosti svih agencija uključenih u multilateralni proces upravljanja bezbednošću, a ne samo jednostavno aktivnosti javne policije.

18 Npr. privatna bezbednosna firma iz Australije ponudi sofisticirani kurs za instaliranje protiprovalnog alarma, a koji pohađa poznati razbojnik sa željom da nauči

personala i slabe kontrole. <sup>19</sup>Konačno, bezbednosne kompanije mogu pogrešno predstavljati svoje usluge, isporučujući znatno manje nego što su obećale.

Multilateralizacija pogađa ne samo vladanje, odnosno upravljanje bezbednošću, već pogađa i bezbednost vlade, odnosno uprave. Ukoliko ovi interesi nisu zaštićeni dovodi se u pitanje legitimitet vlade. Bezbednost je oboje i subjekt vladavine i uslov za nju. Javni interes u policiranju istrajava uprkos restrukturiranju. Važno pitanje je kako on može biti sačuvan? Konačno autori zaključuju da javni interes u policiranju može biti zaštićen ako vlada zadrži tri funkcije: regulaciju, proveru i olakšavanje.

- *Regulacija* se javlja u mnogo oblika. Ona uključuje više od donošenja i primene pravila i kažnjavanja ljudi koji ih ne poštuju. Može se sprovoditi npr. putem komandnog upravljanja sa nediskrecionim kažnjavanjem, komandnog upravljanja sa diskrecionim kažnjavanjem, prinudnom samoregulacijom, i doborovoljnom samoregulacijom.
- *Provera* Vlada mora nadzirati bezbednosne agencije i pratiti šta se događa na jedan sistematičan način, koristeći informacije da evaluiraju distribuciju bezbednosnih provajdera putem različitog kombinovanja provajdera. Ovo zahteva razvijanje kapaciteta koje vlade trenutno nemaju, pre svega kapaciteta da evaluiraju relativni kvalitet policijske zaštite na svojoj teritoriji i duž klasne ose podela u društvu. Intelektualni i administrativni problemi povezani sa ovim su ogromni i zahtevaju zajedničke napore naučnika iz oblasti društvenih nauka, pravnika i specijalista za javnu upravu.
- *Olakšavanje* Pravedno i nepristrasno obezbeđivanje bezbednosti postavlja dodatnu i veoma tešku obavezu pred vlade. One moraju da nauče da mešaju i spajaju policijske usluge, što znači da moraju da nauče kako da olakšaju rast različitih vrsta policiranja. Kako je Peter Grabovski rekao: deplasirano je pitanje da li se privatni ili javni sektor bavi policijom. Sada treba istražiti koji institucionalni oblik ili kakva mešavina institucionalnih oblika najbolje odgovara postavljenom zadatku. Dizajniranje i sistem upravljanja hibridnim policijskim sistemom je ključni zadatak vlade u sledećem veku

---

kako da nadmudri elektronski sistem. Privatna policija je ugorzila javnu i u prepucavanju sa potencijalnim kidnaperima i otmičarima.

<sup>19</sup> Neke američke kompanije su unajmile strance koji ilegalno borave u zemlji; druge su propustile da disciplinuju zaposlene koji piju na poslu.

(Graboski 1996). Vlade inače imaju mnogo instrumenata za mešanje i spajanje oblika policiranja kroz davanje različitih beneficija i stimulacija (kao što je oslobađanje od poreza), različite mehanizme koordinacije i podrške, te oblike delegiranja i/ili ukidanja odgovornosti, mada je potreban dublji uvid u pitanje cene i koristi od ovih mehanizama. Da bi vlade bile efikasnije u pravilnoj diversifikaciji policiranja, kreatori politike policije treba da studiraju dosije vladinih olakšica u drugim oblastima, kao što je obrazovanje, poljoprivreda, komunikacije, i elektroenergija.

## 5. Multilateralizacija i policija u Srbiji

Policija u Srbiji je sticajem niza istorijskih i društvenih okolnosti tokom poslednje decenije XX veka bila instrument autoritarnog režima.<sup>20</sup> Nakon događaja iz oktobra započet je proces reforme MUP Srbije od policije u službi poretka u policiju u službi građana. Ovaj proces ide znatno sporije od prvobitnih očekivanja, sa brojnim preprekama i zaokretima uzrokovanim političkom nestabilnošću i nedostatkom jasne vizije i spremnosti za raskid sa nasleđem prošlosti. Istovremeno u sistemu bezbednosti pored državne policije organizovane po centralizovanom modelu u pravno prilično nedefinisanom ambijentu funkcionišu i nedržavni pre svega komercijalni provajderi bezbednosti. Komunitarni provajderi nisu još ni u začetku, budući da je još uvek prisutan mehanizam "bekstva od slobode", odnosno nedostatak svesti ljudi da mogu i treba da aktivno utiču na ulupne uslove svog života, uključujući i nivo bezbednosti, i da za to preuzmu svoj deo odgovornosti.

Procesi opisani pojmom restrukturiranja policije još uvek nisu aktuelni u meri i na način na koji su opisani u Bejli-Širingovom izveštaju. Međutim, sa dovršetkom procesa privatizacije u Srbiji i nastavkom reforme same policije, te stvaranjem odgovarajućeg pravnog ambijenta za delovanje nedržavnih provajdera bezbednosti i regulisanjem

---

<sup>20</sup> "Autoritarne države snažno nastoje da održe svoj monopol na policiranje i obeshrabre grupe da budu bilo pokrovitelji bilo provajderi policiranja. One takođe, međutim, shvataju da efektivna kontrola kriminala zahteva pomoć javnosti i istu nastoje da obezbede kroz mobilizaciju grupa, upravo kao i demokratske vlade, ali im ne dozvoljavaju da participiraju na tržištu. Oni mobilišu lokalno znanje i resurse kroz sistem direktiva. Ova putanja proizvodi varku multilateralizacije i stil policiranja koji je preokupiran pretnjama koje ugrožavaju vladu pre negoli pojedince." Isto.



njihovih odnosa sa državnom policijom, za očekivati je da i na ovim prostorima zaživi multilateralizacija. Komparativni uvidi mogu biti korisni za adekvatno kreiranje vladine politike u ovom segmentu i iznalaženje što optimalnijih odnosa državnih i nedržavnih subjekata u cilju povećanje ukupnog stepena bezbednosti u Srbiji.

## 6. Zaključna napomena

Promena u strukturi savremenog policiranja koja se događa na globalnom nivou, a označava pojmom multilateralizacije, predstavlja "kopernikanski obrt" koji se poredi sa pojavom Bobija na ulicama Londona i Pilovim reformama. Imajući u vidu da je reč o fenomenu koji je "živ", odnosno, čije posledice još uvek nisu iskristalisane i vidljive, i koji se ispoljava obojen lokalnim specifičnostima, priroda postojećeg (sa)znanja o njemu je nužno fragmentarne prirode. Iz ovih razloga se o njemu ne može dati čak ni preliminarna vrednosna ocena koja bi pretendovala na šire važenje. Njegove prednosti i nedostaci zavise od društvenih uslova, kombinacije pokrovitelja i provajdera, prirode kriminalnih pretnji i dostupnosti alternativa. U tom smislu treba biti vrlo rezervisan prema apokaliptičkim vizijama restrukturiranja, a istovremeno i svestan opasnosti po slobodu koje nosi svaki oblik policiranja. U svakom slučaju vlade ne samo da ne mogu izbeći odgovornost za bezbednost kao javno dobro, već u tom pravcu moraju upravljati ovim procesom.

Stvaranjem nedržavnih provajdera policiranja povećava se ukupni front subjekata koji učestvuju u borbi protiv kriminala. Na prvi pogled posmatrano, logična i očekivana posledica činjenice da je veći broj ljudskih i materijalnih resursa angažovan u sektoru bezbednosti bilo bi smanjenje broja krivičnih dela i poboljšanje ukupne bezbednosne situacije. Ukoliko između njih postoji dobro odmeren balans i adekvatna regulacija odnosa i spremnost za saradnju, precizno utvrđene nadležnosti, odgovornosti i podela rada, stvaraju se uslovi za umnožavanje njihovih kapaciteta i za veće efekte kako u prevenciji, tako i u represiji kriminala. Angažovanje nedržavnog sektora na zaštiti imovine privatnih kompanija, bezbednosti u stambenim zajednicama itd. oslobađa jedan deo policijskih resursa, odnosno omogućava njihovo preusmeravanje (realokaciju) na teške oblike kriminala, u prvom redu organizovani kriminal. Deljenje informacija i

racionalizacija nekih resursa, kao što su poslovni prostori, komunikacioni kanali i sl između ovih subjekata smanjuje troškove i povećava kapacitet i jednih i drugih. Različitost operativnih pristupa i mentaliteta državne policije i nedržavnih policijskih subjekata u međusobnim odnosima partnerstva mogu da se uzajamno bogate i usavršavaju. Ovakav kontekst stvara pogodne uslove za efikasniju borbu protiv kriminalnih pretnji. Ukoliko između državne i nedržavne policije postoje neregulisani odnosi, surevnjivost i nepoverenje, onda se umesto sinergije javlja drugačiji "paralelogram sila", gde se ove službe pored ostalog bave i jedne drugima i u svojim aktivnostima ponekad ometaju, pa i anuliraju akcije i napore "druge strane", usled čega se energija rasipa, a jedini profiter su kriminalne organizacije i pojedinci.

#### Literatura:

1. Bayley, H. D (1985). *Social Control and Political Change*. Princeton, NJ:Princeton University, Center of International Studies.
2. Bayley, H. D (1999). "Security and Justice for All". Paper for Restorative and Civil Society Conference, Australian National University, February 1999.
3. Bayley, H. D. , Shearing D. C. (1996). "The Future of Policing" *Law and Society Review* 30(3):585-606
4. Bayley, H. D. , Shearing D. C. (2001). *The New Structure of Policing - research report*, Washington:National Institute of Justice.
5. Grabosky, P. N. , (1996). "The Future of Crime Control". Paper for the Australian Institute for Criminology Outlook Seminar, Canberra, Australian Capital Territory.
6. Herstein, R. and Myrray, C. (1994). *The Bell Curve: Intelligence and Class Structure in American Life*, New York, NY:Free Press
7. Hayek, F. A. , (1989). *The Fatal Conceit:The Errors of Socialism*. London, England: Routledge.
8. Shearing, C. D. and Stenning P. C. (1981). "Modern Private Security: Its Growth and Implications". in Tonry, M. and Morris, N. ,(eds.), *Crime and Justice:An Annual Review of Research*, Vol. 3. Chicago, IL:University of Chicago Press.
9. Sklansky, D. (1999). "The Private Police. " *UCLA Law Review*. 46 (4) (April): 1165-1287

10. Milosavljević, B. (1997). *Nauka o policiji*, Policijska akademija:Beograd
11. Morgan, R. (1994) "Shadows on the Beat: A 'Shadow Constabulary' to Take Over Community Policingodine" (August 5): 16-18.