

JAVNO-PRIVATNA SARADNJA: IZAZOVI I MOGUĆNOSTI UPRAVLJANJA BEZBEDNOŠĆU

BENJAMIN S. BUCKLAND, THEODOR H. WINKLER



JAVNO-PRIVATNA SARADNJA: IZAZOVI I MOGUĆNOSTI UPRAVLJANJA BEZBEDNOŠĆU

BENJAMIN S. BUCKLAND, THEODOR H. WINKLER



SADRŽAJ

PREDGOVOR	7
REZIME	9
UVOD	11
1. DEFINICIJE I ISTORIJSKI PREGLED	13
2. IZAZOVI DEMOKRATSKOM UPRAVLJANJU	15
2.1 NADZOR	16
2.2 PRAVNE MERE	25
2.3 SAMOREGULISANJE	27
2.4 UGOVORI	29
ZAKLJUČCI	33
REFERENCE	35



PREDGOVOR UZ OVO IZDANJE

Saradnja javnog i privatnog sektora u oblasti bezbednosti postaje i za Srbiju jedna od tema sa kojom će se naše društvo i demokratske institucije tek morati svestranije i kreativno suočavati.

Ova publikacija zato predstavlja doprinos koji će u ranoj fazi tu temu otvoriti za raspravu. U njoj su sažeto predstavljene i osnovna sadržina i pitanja koja čine suštinu javno-privatne saradnje u oblasti bezbednosti; takođe, i mnogo značajnije, njome je predstavljeno i kako se sa ovim izazovima suočavaju drugi - posebno države sa razvijenom i uhodanom tradicijom demokratskih institucija u kojima privatno preduzetništvo u oblasti bezbednosti doživljava najveći zamah i razvoj.

Dodatna vrednost ove publikacije nalazi se i u tome što nam pokazuje da se realnost i praktična aktivnost u domenu privatno-javne saradnje po pitanjima bezbednosti ne svodi isključivo na puko zakonodavno regulisanje. Naime, naglasak je stavljen na potrebu i značaj koji ima transparentnost u demokratskom upravljanju, što je sastavni deo nalaženja uspešnog odgovora na savremene izazove bezbednosti.

Najзад, ova publikacija, koja je rezultat saradnje beogradskog Foruma za bezbednost i demokratiju i ženevskog Centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga nije samo koristan doprinos u izučavanju savremenih bezbednosnih izazova već je, istovremeno, doprinos nastojanjima otvaranja suštinskog dijaloga o unapređenju opšte bezbednosne kulture srpskog društva.

U Beogradu, marta 2011.

Dragan Šutanovac
Ministar odbrane Republike Srbije

REZIME

Prilikom suočavanja kako sa tradicionalnim tako i ne-tradicionalnim bezbednosnim izazovima države su, delujući samostalno, loše opremljene za njihovo rešavanje. Kao rešenju sve češće se pribegava ad hoc mrežama za upravljanje bezbednošću. Takve mreže podrazumevaju saradnju između vlada, privatnog sektora, nevladinih i međunarodnih organizacija omogućavajući akterima da iskoriste geografske, tehnološke i naučne resurse do kojih sami ne bi bili u stanju da dodju. Međutim u vezi sa nadzorom i odgovornošću novih upravljačkih mreža postoje mnoga pitanja bez odgovora, kao i kada su u pitanju načini koji, sa druge strane, mogu bolje da doprinesu poboljšanju bezbednosti. Ova publikacija razmatra kako izazove, tako i neke moguće odgovore na izazove koji za demokratsko upravljanje proističu iz javno-privatne saradnje u bezbednosnom sektoru.

UVOD¹

Godine 1795. Edmund Burke primetio je da je „jedan od najosetljivijih problema u zakonodavstvu (određivanje) šta bi država trebalo da reguliše prema opštoj, javnoj mudrosti, a šta da, sa što je moguće manje uplitanja, prepusti individualnoj diskreciji.“² Ovo predstavlja glavno pitanje kojim su se bavile debate o privatizaciji, počev od velikih rasprodaja Tačerkinе Britanije 1980-tih, pa kroz javno-privatna partnerstva devedesetih, do ad hoc upravljačkih mreža današnjice. Kada kasnije budemo malo detaljnije razmatrali istoriju privatizacije, najpre bi trebalo napomenuti da smo pokušali da izbegnemo ideološke debate u vezi sa prednostima i nedostatcima neo-liberalizma. Umesto toga, ova publikacija dve činjenice uzima kao premise.

Prvu, (što je donekle očigledno) da se veliki dogovor oko privatizacije već dogodio bez obzira na naše stavove o njenoj valjanosti, rezultirajući, za demokratsko upravljanje, brojnim izazovima koje bi trebalo rešiti. Druga je, da su države, koje suočene sa bezbednosnim izazovima današnjice deluju same, loše opremljene za njihovo rešavanje i da je, u cilju suočavanja sa ovim izazovima sve neophodnije angažovanje države u ad hoc upravljačkim mrežama bezbednosti (koje često uključuju privatne partnere).

Izazovi poput sajber bezbednosti predstavljaju očigledan primer, iako ih ima još mnogo. Uključujući pandemije (kod kojih je neophodna koordinisana akcija niza aktera koje uključuju: države, međunarodne organizacije, poput Svetske zdravstvene organizacije i farmaceutske kompanije); neširenje nuklearnog, biološkog i hemijskog naoružanja (kontrolama izvoza, naprimer, iziskujući blisku saradnju sa proizvođačima); i korupciju (efikasne anti-korupcijske mere kod kojih je neophodna bliska saradnja između civilnog sektora, država, međunarodnih ograničavanja i privatnih firmi).

Ad hoc bezbednosne mreže neophodne za rešavanje ovih savremenih izazova podrazumevaju saradnju između vlada, privatnog sektora, nevladinih i međunarodnih organizacija (između ostalog) pružajući

¹ Autori se zahvaljuju (Liliani Andonovoj, Ana-Mariji Buzat, Anji Ebnother, Marku Knightu, Andreu du Plessisu i Aidanu Willsu) na njihovim pronicljivim komentarima i doprinosu ovom tekstu. Sve fotografije su vlasništvo autora ili su korišćene u skladu sa licencom J.D. Mack, ahsgett and Mac(3)..

² Cited in William L. Megginson and Jeffrey M. Netter, "History and Methods of Privatization," in *International Handbook on Privatization*, ed. David Parker and David Saal (Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, 2003), 25.

njihovim učesnicima prednosti korišćenja geografskih, tehnoloških i naučnih resursa do kojih sami ne bi mogli da dodju. Međutim, uz ono što bismo mogli označiti „tradicionalnim“ oblicima privatizacije i izmeštanja funkcija, one postavljaju mnoga pitanja bez odgovora koja se odnose na transparentnost, nadzor i odgovornost, kao i, u pozivinom smislu, na načine koji mogu da doprinesu poboljšanju bezbednosti.

Jedno od svojstava ovih novih upravljačkih mreža predstavlja velika i rastuća uloga koju u njima imaju privatni akteri. Privatni akteri su svuda. IT kompanije pišu softver i prave hardver koji državama omogućava da se bore sa onlajn kriminalom i vode sajber rat; vazdušne i transportne kompanije su sve više involvirane u privatizovane oblike pogranične zaštite i kontrole migracije; robotičke firme koje prave radilice i vojne robote pišu softver koji nalazi mete i postavlja prioritete misije; privatni tehničari i stručnjaci za oružje su sa posadama brodova i u vojnim bazama; u potrazi za obaveštajnim podacima o terorizmu, koje zatim prodaju vladama, biznisi pretražuju otvorene izvore.

Ousponu privatnih vojnih i bezbednosnih kompanija već je sakupljena velika količina podataka. Noviji radovi su takođe išli ka tome da integrišu ove aktere u širi okvir reforme sektora bezbednosti i upravljanja sektorom bezbednosti. Međutim, za sada su retki oni u kojima se preduzima sledeći logičan korak i istražuje uloga šireg kruga privatnih i ne-državnih aktera u odgovorima na širok dijapazon izazova upravljanja bezbednošću. U godinama koje će doći naše je zaduženje da proširimo vlastite analitičke horizonte, znatno izvan trenutnih pristupa reforme sektora bezbednosti i upravljanja sektorom bezbednosti. Sve je neophodnije da se prevlada prva revolucija u ovoj oblasti koja je dovela do pristupa „celokupnosti države“ ka drugoj revoluciji, koja vodi ka potpuno integrisanom pristupu sektoru bezbednosti koji se širi izvan postojećih državnih struktura ne bi li uključio pojedine privatne kompanije i time omogućio, kako bi smo ga mogli nazvati, pristup „celokupnosti problema.“

Ne postoji ništa inherentno pogrešno u tome da privatni akteri imaju veliku, pa čak i vodeću, ulogu u staranju o bezbednosti. Uistinu, „dokle god postoji pristanak i društveno priznanje, akteru – čak i privatnom –

moгу biti dodeljena prava, legitimitet i odgovornosti vlasti.“³ Međutim, nije neophodno mnogo istraživati kako bi se otkrio niz primera u kojima se ispostavilo da su „rešenja“ s privatnom bezbednošću gora od problema koje su trebalo da reše. Ovo je naročito slučaj kada postoji odsustvo adekvatne kontrole i nadzora ili tamo gde je institucija odgovornosti slaba ili nepostojeća.

Ovaj problem se pogoršava sa samim postojanjem (i rastućom ulogom) privatne dimenzije u razvoju bezbednosne mreže koju parlamentarna nadzorna tela još uvek ne prepoznaju i ne razumeju, a kamo li šira javnost. Najbolji primer ovoga su informacione tehnologije (IT), u kojima tehnološke inovacije značajno izmiču sposobnosti države da reguliše, kontroliše i štiti ovaj brzo-razvijajući medijum. Činjenica da IT predstavljaju uistinu zamršeno pitanje (čineći dodeljivanje odgovornosti nadzora komplikovanim, ako ne i nemogućim) samo još više uvećava problem.

Dok ostale publikacije iz naše serije detaljno razmatraju pojedine aktere i probleme, diskusija koja sledi je prilično opšta u obimu. Umesto da detaljno analizira pojedinačne primere javno-privatne saradnje – kao što je, naprimer upravljanje zatvorima ili pribavljanje obaveštajnih podataka - ovde će se razmatrati osnovni problemi do kojih ona dovodi iz perspektive demokratskog upravljanja, kao i načini na koji se neki od tih problema mogu eliminisati.

³ Rodney Bruce Hall and Thomas J. Biersteker, eds. *The Emergence of Private Authority in Global Governance* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), 204.

1. DEFINICIJE I ISTORIJSKI PREGLED

Kako je bilo neophodno sve više vremena za izgradnju komplikovanih i visoko-integriranih oružanih sistema, za njihovu proizvodnju su sve bitnije postajale namenske firme i specijalizovana radna snaga, koji bi radili kako u ratnim tako i u mirnodopskim uslovima. Ovi proizvodni kapaciteti su često bili u vlasništvu države (kao što je to, naprimer, bio slučaj sa Venecijanskim Arsenalom) ali su takođe podrazumevali i javno-privatnu saradnju velikih razmera, koja je u XX veku postala poznata (nakon Oproštajne besede predsednika Dvajta Ajzenhauera (Dwight Eisenhower)) kao vojno-industrijski kompleks. Uprkos svojoj zapanjujućoj efikasnosti u proizvodnji složenih sistema (vodeća uloga Njuport Njuza (Newpoert News) u mornaričkoj brodogradnji SAD, recimo) vojno-industrijski kompleks takođe se pokazao osetljivim na problem odnosa principal-agent, moralni hazard, "ugrađivanje" i političku korupciju.⁴

U SAD, kao i u zemljama sa mnogo dužom istorijom državnog vlasništva nad vojnom industrijom, osamdesetih godina XX veka došlo je do radikalnih talasa privatizacije, u kojima je veliki broj nekada javnih servisa i infrastrukture premešten u privatni sektor. Između 1980. i 1992. godine, osamdeset država je pokrenulo ambiciozne privatizacije i u tom periodu, privatizovano je približno 6800 državnih preduzeća, od kojih se oko 2000 nalazilo u zemljama u razvoju.⁵

Velika Britanija (GB) je bila predvodnica. U skladu sa obećanjima datim pred izbore 1979. godine, premijerka iz Konzervativne partije Margaret Tačer (Tatcher), ubrzano je radila na denacionalizaciji britanske industrije oružja, prodajući firme kao što su Britansko vazduhoplovstvo (BAE) i Rols-Rojs (Rolls-Royce), kao i Kraljevsku fabriku municije i Kraljevsko brodogradilište.⁶ Vlada je u početku (u cilju očuvanja demokratske kontrole) zadržavala „poseban udeo“ u ovim firmama, ali joj to nije pružalo nikakav uticaj na upravljanje i razvoj.⁷ Tokom

⁴ Martin Edmonds, "Defence Privatisation: From State Enterprise to Commercialism," *Cambridge Review of International Affairs* 13, no.1 (1999): 114-129.

⁵ Sunita Kikeri, John R. Nellis and Mary M. Shirley, *Privatization: The Lessons of Experience* (Washington DC: World Bank Publications, 1992), 2.

⁶ Elke Krahmann, *States Citizens and the Privatisation of Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 73-4.

⁷ Idem.

osamdesetih godina, ovaj program se proširio i na sporedne odbrambene usluge, kao što su nabavke, čišćenje, obezbeđenje, mašinogradnja, obuka, snabdevanje i podrška operacijama. Ovaj obrazac je sličan merama koje su u tom periodu preduzimale vlade širom sveta. „Delegiranje ovlašćenja za operativno donošenje odluka kod velikih projekata glavnom izvođaču imalo je za cilj smanjivanje troškova menadžmenta, transfer rizika i povećanje ekonomske fleksibilnosti.“⁸

Uopšteno, argumenti u korist privatizacije odnosili su se na efikasnost. Štaviše, Džon Mur (John Moore), finansijski sekretar Trezora od 1983. do 1986. godine u vladi Margaret Tačer (i čovek koji je bio odgovoran za veliki broj privatizacija koje su se dešavale u GB u tom periodu) kasnije je rekao da:

Započeta kao radikalni eksperiment, privatizacija toliko dobro funkcioniše da je postala praktičan proces u kojem industrije u državnom vlasništvu mogu da se pridruže slobodnom tržištu sa vidljivim, često dramatičnim dobitcima za industriju, zaposlene, potrošače i građane koji je oslobađaju kupujući njene deonice.⁹

U Africi, Latinskoj Americi, kao i u mnogim delovima Azije, akteri razvoja, poput Svetske banke, podržavali su velike privatizacije kao sastavni deo ostvarivanja širih ciljeva ekonomskog razvoja i smanjivanja siromaštva.¹⁰ Tvrdili su da bi rasterećivanje državne kase od troškova koje su pravila neefikasna, gubitaška preduzeća, oslobodilo kapital i dovelo do nagle ekonomske dobiti i poboljšanog društvenog blagostanja.

Poslednjih godina, nova terminologija koja ukazuje na „združenu vladu“, „holističku vladu“, i javno-privatnu saradnju je zamenila nekadašnje priče o ugovaranjima i privatizaciji.¹¹ Još jednom, Velika Britanija je bila jedno od prvih mesta u kojima se pričalo o ovoj ideji u njenoj trenutnoj formi, kada ju je tadašnja Konzervativna vlada predstavila kao „privatnu finansijsku inicijativu“ 1992. godine. Prema tom planu, privatne firme bi dizajnirale, gradile, upravljale i finansirale bolnice, zatvore, škole, i sl. prema javnim specifikacijama. Vlada bi prihvatila da plaća usluge

⁸ Idem.

⁹ Cited in Stephen Martin and David Parker, *The Impact of Privatisation: Ownership and Corporate Performance in the UK* (London: Taylor and Francis, 1997), xi.

¹⁰ Kikeri, Nellis and Shirley, *Privatization*, 1.

¹¹ Roger Wettenhall, “The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships,” *Public Organization Review* 3, (2003), 78.

određeno vreme, nakon kojeg bi se one vratile u državno vlasništvo. Kada su došli na vlast 1997. godine, Laburisti su nastavili u istom pravcu ali su preimenovali ideju u „javno privatna partnerstva“ (PPPs). Ideja, međutim, nije bila čak ni naročito nova ranih devedesetih godina. Australija se prvo poigravala sa „angažmanom privatne infrastrukture“ ranih osamdesetih godina. Novi Zeland je pokrenuo velike reforme pod geslom „novi javni menadžment“¹² Južnoafrička Republika i Španija su takođe bili pioniri u toj oblasti, preduzimajući slične reforme, „koje su opisivane kao restrukturiranje, reorganizovanje, oslobađanje, privatizacija i uvođenje kapitalnih strateških partnerstava.“¹³

Kao i sa ranijim talasima privatizacije, ključni motivi skorašnjih pokušaja povećanja „javno privatne saradnje“ su ekonomski. Vlade pokušavaju da uštede novac u rešavanju rastućih problema sa opadajućim resursima. Privatno „menadžerstvo“ je viđeno kao lek za navodnu birokratiju i neefikasnost javnog sektora.¹⁴ Štaviše, debate o temama poput visoke stope kriminala su sve češće zaključivale da je došlo do „neuspeha teorije“ a ne pukog neuspeha u implementaciji. Zagovornici neuspeha teorije tvrde da postoji potreba za novim savezništvima i novim ulogama za privatni sektor.¹⁵ Postoje, naravno, protivrečni dokazi kada se procenjuje da li privatizacija ima za posledicu veću efikasnost ili smanjivanje troškova i, u svakom slučaju, jasno je da „jeftino“ nije uvek dobro, naročito kada je u pitanju bezbednost.¹⁶

Ostavljajući po strani pitanja efikasnosti i ekonomske argumente, trebalo bi napomenuti da upotreba termina kao što su „privatizacija“ i „javno privatno partnerstvo“ može da dovede do zablude, pogotovo kada se u diskusiji osvrne na sve manju ulogu države.¹⁷ Uzimajući u obzir kompleksnost ovih procesa, svaki slučaj ovoga što se događa mora se analizirati zasebno kako bi se došlo do zaključka.¹⁸ Postoji sklonost ka pričanju o „tradicionalnim“ državnim funkcijama i korišćenju ovoga

¹² Judy Whitcombe, "Contributions and Challenges of 'New Public Management': New Zealand Since 1984," *Policy Quarterly* 4, no.3 (September 2008): 7-13.

¹³ Wettenhall, "The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships," 82; Jody Freeman, "The Private Role in Public Governance," *New York University Law Review* 75, no.3 (2000): 553.

¹⁴ Nik Theodore, Nina Martin and Ryan Hollon, "Securing the City: Emerging Markets in the Private Provision of Security Services in Chicago," *Social Justice* 33, no.3 (2006): 86.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Brian Gran and William Henry, "Holding Private Prisons Accountable: A Socio-Legal Analysis of 'Contracting Out' Prisons," *Social Justice* 34, no.3-4 (2007-8): 176.

¹⁷ Alyson Bayles, "Private Sector, Public Security," in *Private Actors and Security Governance*, ed. Alan Bryden and Marina Caparini (Geneva: Lit Verlag, 2006), 42.

¹⁸ Bailes, "Private Sector, Public Security," 42.

kao osnova prilikom analiza, ali nam istorija otkriva da je situacija mnogo zamršenija. Štaviše, neki čak tvrde da je „stav da je uloga države umanjena ili potisnuta u novim aranžmanima, kako to sam termin 'privatizacija' i sugerije, ne samo varljiv nego i opasan po javni interes.“¹⁹ „Praktično bilo koji primer pružanja usluga ili regulacije ukazuje na duboku međuzavisnost između javnih i privatnih aktera u ispunjavanju državnih poslova.“²⁰ Privatni akteri postavljaju standarde; pružaju usluge; isporučuju beneficije; sprovode, nadziru i primoravaju na poštovanje propisa; i imaju moć prinude.²¹

Doista, prilikom rešavanja mnogih savremenih problema – poput sajber bezbednosti – priča o javnim i privatnim ulogama nema nikakvog smisla. Osvrćući se dalje na primer sajber bezbednosti, među relevantnim akterima biće kako oni iz javnog tako i oni iz privatnog sektora. Teza da bi Google, Oracle ili IBM mogli ili trebalo da budu u državnom vlasništvu je apsurdna, ali je njihov značaj za sajber bezbednost neosporan. Kada je u pitanju IT bezbednost, kao i kod mnogih savremenih problema, uvek su bili angažovani i javni i privatni akteri i njihova dalja saradnja je od suštinske važnosti za rešavanje problema sa bilo kakvim prividom efikasnosti ili delotvornosti. Upravo novitet ovakve saradnje i veličina njenog razvoja i uticaja čine savremene izazove tako jedinstvenim, naše razumevanje istih toliko ograničenim i čini trenutne propise toliko neadekvatnim.

Umesto toga, bilo bi možda delotvornije u potpunosti izbegavati normativnu diskusiju o „tradicionalnim“ ulogama i fokusirati se na probleme demokratskog upravljanja i na njihovo prevazilaženje, bez obzira na to da li se oni javljaju isključivo u javnoj ili privatnoj sferi. Uzimajući u obzir da su privatne firme (naročito u sektoru bezbednosti) podvrgnute različitim nivoima državne kontrole, postavlja se pitanje kako poboljšati takvu kontrolu i obezbediti poštovanje normi dobrog upravljanja i odgovornosti.²²

Oblasti u kojima su angažovani privatni akteri uključuju (u širem smislu): odbranu, prikupljanje obaveštajnih podataka, odbranu (kako odbrambenih tako i ofanzivnih) vojnih operacija, službe obezbeđenja,

¹⁹ Wettenhall, "The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships," 82.

²⁰ Freeman, "The Private Role in Public Governance," 547.

²¹ Idem.

²² Gran and Henry, "Holding Private Prisons Accountable," 174.

zatvore i finansijski sektor i tržište kao i mnoge druge. Tekst u okviru prikazuje neke od primera.

Okvir 1. Privatna vojska i obezbeđenje²³

Veliki razvoj privatnih vojnih i bezbednosnih kompanija (PMSC-ova) u proteklim godinama je značajno izmenio izgled sektora bezbednosti. Ovaj fenomen je naročito izražen u anglo-saksonskom svetu, gde su PMSC-ovi prerasli u poslove vredne milijarde dolara. U SAD po policajcu postoje dva do tri pripadnika privatnog obezbeđenja. Ovaj trend se, međutim, širi. Tako Nemačka danas broji 307 pripadnika privatnog obezbeđenja na 100.000 stanovnika (nasuprot 327 pripadnika policijskog osoblja), dok su odgovarajuće brojke za Švedsku 182 a Španiju 165.

Problem je, međutim, ne samo brojčane već i daleko fundamentalnije prirode. Koje državne funkcije se mogu preneti na PMSC-ove a koje ne? Kakvi su minimalni neophodni zakonski standardi? Koje procedure licenciranja treba primeniti? Kakvu neophodnu obuku treba nametnuti za koji posao? Kako obezbediti transparentnost, uračunljivost i odgovornost pred javnošću? Kakav oblik saradnje je neophodan između javnih i privatnih agencija i sa kakvim vrstama saradnje treba prekinuti?

Ova pitanja postaju sve urgentnija kako se sve više povećava jaz između državnih istraga i bezbednosnih snaga i privatnih patrola i prevencija vidljivog kriminaliteta, gde su ovi potonji komparativno posmatrano lošije obučeni i manje plaćeni. Sa aspekta demokratske kontrole, možda zabrinjavajući trend predstavlja i pojavljivanje velikog broja „sivih“ ili „hibridnih“ tela koja imaju i privatni i javni status. Privatnim čuvarima se sve češće (u Velikoj Britaniji na primer) dodeljuju javne funkcije, sa kojima stiču zakonska ovlašćenja. Štaviše, PMSC-ovi sada igraju sve veću ulogu u vojnim operacijama i time rizikuju da parlamentarni nadzor i uvid javnosti u njihov rad učine još težim. Tragedije poput zloglasnog incidenta na Trgu Nisor (Nisour Square), u koji je umešana američka PMSC „Blackwater“ (sada „Xe Services“) su još više naglasile probleme poštovanja ljudskih prava i odgovornosti koju predviđaju drugačija pravila i prakse sukoba.

²³ L. Johnston, "Private Policing: Uniformity and Diversity," in *Policing Across The World: Issues for the Twenty-First Century*, ed. R. I. Mawby (London: Routledge, 1998); Theodore, Martin and Hollon, "Securing the City," 89; Theodore, Martin and Hollon, "Securing the City," 89.

2. IZAZOVI DEMOKRATSKOM UPRAVLJANJU

Bez obzira na to u kom su sektoru bezbednosti angažovani privatni akteri pitanje njihove odgovornosti – ko je kome i za šta odgovoran – spada među najbitnije sa tačke gledišta demokratskog upravljanja. U suštini, radi se o odgovornosti, mada se ona može ostvariti posredstvom širokog kruga raznolikih aktera, uključujući tu korisnike usluge, organizacije koje su ugovorile njihov angažman, akcionare, industrijske i trgovačke organizacije, kao i nadzorna tela, kao što su relevantni parlamentarni odbori ili institucija ombudsmana.²⁴

Povećanje opsega privatnih aktivnosti u bezbednosnom sektoru znači daje manje no ikad opravdanja za protekcionizam nad bezbednosnim delatnostima iz njihovo isključivanje iz procesa transparentnosti, spoljašnje kontrole, korporativnog upravljanja i konkurencije.²⁵ Privatni akteri nisu direktno odgovorni biračkom telu i demokratskim institucijama. Oni se mogu napadati tužbama po osnovu krivične i ugovorne odgovornosti, podležu anti-monopolskom zakonodavstvu i podvrgnuti su agencijskom nadzoru, ali uprkos tome i dalje izmiču većini proceduralnih kontrola i budžetskih ograničenja koja važe za državne agencije. Oni su često izuzeti od zakonodavnog, izvršnog i sudskog nadzora kojima se državne agencije moraju povinovati. Štaviše, oni imaju drugačije ciljeve i reaguju na širok raspon raznolikih podsticaja.²⁶ Odgovornost za ovo može se pripisati državi koja nije uspela da razvije i primeni pouzdanu politiku odgovornosti ovih subjekata, kao i činjenici da privatne firme imaju veliki broj međusobno konkurentnih zahteva za odgovornošću, odnosima i obavezama koji nisu jednake pravne snage.²⁷ Ukoliko su ugovori valjano napisani i ako je nadzor marljiv, privatni akteri mogu biti obavezani čak i većim standardima nego što su to državna tela, ali ovo je, nažalost, češće izuzetak nego pravilo.

²⁴ David Bull, "Private Prisons and Public Accountability," *Journal of Sociology* 36, no.2 (August 2000): 270.

²⁵ Bayles, "Private Sector, Public Security," 47.

²⁶ Freeman, "The Private Role in Public Governance," 574.

²⁷ Harald Bergsteiner and Gayle C. Avery, "A Generic Multiple Constituency matrix: Accountability in Private Prisons," *Journal of Public Administration Research* 19, (2008): 649.

Konačno, vredi istaći da u slučaju javno-privatne saradnje postoji potreba za kombinovanjem kako formalnih tako i neformalnih mehanizama odgovornosti. Dakako, činjenica da postoji formalni državni nadzor ne znači da neko odgovara, kao što ni učestvovanje privatnih aktera u nekom aspektu upravljanja bezbednošću ne znači automatski da oni ne podležu odgovornosti. Segmenti koji slede, o nadzoru, o pravnim merama, o samoregulisanju i o ugovorima, razmatraju neke od mehanizama uz pomoć kojih se mogu omogućiti odgovornost i transparentnost u javno-privatnoj saradnji. To je daleko od iscrpne liste ali se nadamo da i ovako, donekle, može da ilustruje raznolikost mogućih opcija vođenja politike kao i da naglasi značaj njihovog cilja.

Okvir2. Privatne obaveštajne agencije²⁸

Može se pokazati tačnim da je neki obim privatnog angažmana prilikom prikupljanja obaveštajnih podataka od suštinske važnosti. Državnim agencijama je neophodna saradnja telekomunikacionih i IT firmi u postavljanju prisluškivača i nadzoru komunikacija. Pored toga, nabavljanje i održavanje visoko-tehnološke opreme, poput špijunskih satelita, može se postići samo u okviru javno-privatne saradnje. Iako je dostupno veoma malo informacija o tačnoj prirodi privatizacije obaveštajne aktivnosti, izvan SAD, jasno je da reč o rastućoj delatnosti u mnogim delovima sveta, naročito nakon 11. septembra.

Sajmon Česterman (Simon Chesterman), u jednom od retkih objavljenih članaka na ovu temu, sugerise da su SAD na privatne firme potrošile 70% (oko 42 milijarde dolara) svog obaveštajnog budžeta za 2005. godinu. Štaviše, izveštava i o tome da su privatni izvodjači brojniji od njihovih državnih kolega u Pentagonovoj Jedinici za kontraobaveštajnu delatnost, Odbrambenoj obaveštajnoj agenciji, nacionalnoj tajnoj službi CIA-e i Državnom centru za borbu protiv terorizma. Ovi izvodjači su angažovani u svim aspektima prikupljanja obaveštajnih podataka, uključujući i tajne operacije. Navedimo samo jedan primer, engleska firma „Aegis,” čije je sedište sada u Švajcarskoj, dobila je 2004. godine ugovor vredan 300 miliona dolara za koji je bio neophodan angažman tima analitičara sa „ekvivalentom NATO-ovog odobrenja TAJNO”.

Ovaj aspekt javno-privatne saradnje pokreće mnoga poznata pitanja koja se tiču nadzora i odgovornosti. Angažovanje privatnih firmi u obaveštajnim aktivnostima često štiti takve aktivnosti od uvida kontrolnih tela u njih i dovodi do sukoba interesa kada dođe do konflikta između komercijalnih i operativnih prioriteta.

2.1 NADZOR

Nadzor se može podeliti u tri kategorije: administrativni nadzor, parlamentarni nadzor i ne-politički nadzor. Usled širokog obima javno-privatne saradnje, administrativni nadzor i/ili kontrola nad privatnim partnerom u sektoru bezbednosti može biti izuzetno varijabilan. Državna služba može, na primer, da kupuje open-source obaveštajne podatke od

²⁸ Simon Chesterman, “‘We Can’t Spy ... If We Can’t Buy!’: The Privatization of Intelligence and the Limits of Outsourcing ‘Inherently Governmental Functions,’” *The European Journal of International Law* 19, no.5 (2008): 1055–6; Chesterman, “‘We Can’t Spy ... If We Can’t Buy!’,” 1058; Chesterman, “‘We Can’t Spy ... If We Can’t Buy!’,” 1054–74; Mark Mazzetti, “U.S. Still Using Private Spy Ring, Despite Doubts,” *The New York Times*, May 15, 2010.

privatne firme nad kojom nema nikakvu kontrolu ili nadzor. Sa druge strane, ministarstvo koje odgovara za stanje u zatvorima, na primer, može da bude u stanju da kontroliše sve pa i najsitnije detalje poslovanja privatne firme. Naravno, važno je da se egzekutiva ne meša previše u pojedinosti poslovanja te firme – mimo postavljanja određenih minimalnih standarda koji se odnose, na primer, na poštovanje ljudskih prava i na vladavinu prava. U suprotnom oni ne bi mogli da postupaju kao izvor spoljašnje kontrole i time bi bili podriveni osnovni principi demokratskog nadzora.²⁹

Pored svoje zakonodavne uloge, parlamenti imaju ključnu ulogu nadgledanja državnih poslova. U srži demokratskih društava leži pravo parlamenta da istražuje sve oblasti državne aktivnosti, naročito one koje se odnose na bezbednost. Kada je u pitanju javno-privatna saradnja, parlamentarna kontrola mora da garantuje legitimnost i demokratsku odgovornost starajući se o tome da aktivnosti kako javnih tako i privatnih aktera: služe državnim interesima (a ne uskim političkim ili partikularnim interesima); ispunjavaju minimum standarda koji se odnose npr. na zaštitu ljudskih prava i poštovanja međunarodnog prava; da su u saglasju sa sveukupnim državnim strateškim interesima i da ispunjavaju postavljene standarde finansijske ispravnosti i transparentnosti. Generalno posmatrano, parlamentarni nadzor se vrši preko specijalizovanog tela (često je u pitanju parlamentarni odbor).³⁰

Ne-politički nadzor u principu postoji u obliku sistema žalbi, generalnih inspekcija, ad hoc nadzora civilnog društva i medija. U mnogim državama osnovana su nezavisna tela, poput generalnih inspektorata, sudskih poverenika i inspekcija, kojima je omogućen zakonski pristup informacijama i osoblju kako bi mogli da nadgledaju aspekte sektora bezbednosti. Zavisno od njihovog statusa, generalni inspektori mogu da podnesu izveštaj bilo kojoj od tri grane vlasti i od njih se može tražiti da analiziraju da li agencije ispunjavaju određene kriterijume: efikasnost, saglasnost sa državnom politikom ili ciljevima, ispravnost ili zakonitost.³¹ U nekim zemljama, poput Australije, imaju i ovlašćenje da odlučuju o pojedinačnim žalbama. Revizori su, međutim, generalno zaduženi da izveštavaju o pitanjima koja se tiču zakonitosti i efikasnosti rashoda,

²⁹ Hans Born and Ian Leigh, "Democratic Accountability of Intelligence Services" (DCAF Policy Paper, no.19, 2007), 6-7.

³⁰ Ibid., 10-11.

³¹ Ibid., 18-19.

mogućim neregularnostima i o tome da li služba funkcioniše u okvirima svog budžeta.³²

U slučajevima javno-privatne saradnje niz faktora čini nadzor naročito komplikovanim. Oni se razmatraju u nastavku.

Prvo, izazovi nadzora su povećani usled kompleksnosti mreže. Kao što je dole prikazano, veliki i raznoliki broj državnih, privatnih, međunarodnih i ne-vladinih aktera su angažovani u merama bezbednosti. Kompleksnost mreže otežava nadzornim telima, poput parlamentarnih odbora (koji često imaju ograničen kapacitet), da prate relevantne aktere, da steknu znanje o njihovom postojanju i aktivnostima ili čak da dobiju i pravno ovlašćenje za tako nešto. Problem dodatno povećavaju nove bezbednosne mreže koje prelaze granice ovlašćenja parlamentarnih odbora kao i njihove nadzorne mogućnosti. Tako se moramo priupitati dve stvari: da li postoji odgovornost, transparentnost i kontrola i (što izaziva veću zabrinutost) da li su parlamentarna nadzorna tela uopšte svesna njihovog postojanja/funkcionisanja?

Drugo, probleme nadzora dodatno povećava tehološka kompleksnost. Zbog visoko tehničke prirode mnogih izazova i mera bezbednosti, nadzornim telima često nedostaju stručnost i visoko-specijalizovano osoblje koje bi ih razumelo i adekvatno nadgledalo. Javno-privatna saradnja dodatno povećava problem stvarajući podelu između visoko plaćenih i specijalizovanih tehničkih eksperata angažovanih u implementaciji direktive i (često) lošije plaćenih i manje informisanih državnih činovnika koji su zaduženi za njihov nadzor.

Treće, izazove nadzora dodatno otežava pravna složenost. Ta složenost se odnosi, pre svega, na pitanja nadležnosti i pitanja koja se odnose na odgovornost i kontrolu. Konkretno, privatne bezbednosne firme mogu i voljne su da se transformišu ili relociraju u cilju zaobilazanja pravnih propisa. Ovo je naročito problematično ako imamo u vidu da se mnoge relevantne operacije odvijaju u nerazvijenim i nestabilnim državama čija je pravna regulativa često potpuno neadekvatna. Povezan problem je i to što su, čak i u relativno uredjenim državama, sredstva koja su neophodna za otkrivanje i izveštavanje o inostranim aktivnostima

³² Idem.

privatnog bezbednosnog partnera sa sedištem na njihovoj teritoriji često nedostižno skupa.³³

Četvrto, probleme nadzora komplikuje heterogenost umešanih aktera. U većini slučajeva institucije nadzora su organizovane po agencijskom ili funkcionalnom modelu. Na primer, parlamentarni odbor može da nadgleda obaveštajne službe i njihove aktivnosti, oružane snage ili pravosuđe. Javno-privatna saradnja na polju bezbednosti, međutim, često prelazi granice ovlašćenja tih tela i tako izlazi izvan njihovog mandata. Posledično postoji veliki broj oblasti u kojima postoje neadekvatne ili ne postoje nikakve mere nadzora ili (u najboljem slučaju) postoje značajna preklapanja i konfuzija u odnosu na pitanje ko je, na osnovu kojeg zakona, za šta zadužen.

Peto, probleme nadzora otežava shvatanje mandata. U principu, državna nadzorna tela se staraju o državnim agencijama za koje su direktno odgovorna. Ovaj pristup ostavlja privatne partnere takvih agencija izvan dometa nadzora, čak i u slučajevima direktnog finansiranja ili bliske saradnje sa takvim agencijama.

Šesto, izazove nadzora dodatno povećava narušavanje veze između nalogodavca i izvršioca. Postupci svakog državnog činovnika su povezani lancem odgovornosti od nalogodavca do izvršioca. Na primer, policajac iz Pariza, preko svojih pretpostavljenih, povezan je sa prevotom (višim oficirom u policiji), sa prefektom (politički imenovanim šefom policije), sa ministrom unutrašnjih poslova i, konačno, sa vladom. Tako postoji veza odgovornosti i nadzora između sredstava demokratske kontrole (poput parlamenta) i pojedinca ili agencije koji sprovode državne direktive. Ove veze su pokidane uključivanjem privatnih aktera i stvaranjem mehanizama javno-privatne saradnje. Dok naizgled deluje da javno angažovana bezbednosna firma postupa kao puki izvršilac države (nalogodavca), ovaj odnos je često mnogo kompleksniji i prikriven brojnim asimetričnostima u informisanosti koje smanjuju transparentnost i sprečavaju efikasno funkcionisanje nadzornih mehanizama. Ovaj problem se dodatno komplikuje u slučaju da privatni akteri, angažovani od strane države, sami angažuju privatne podugovarače. Raščišćavanje

³³ Ibid, 536.

ove zbrke ugovornih obaveza i uspostavljanje jasnog lanca odgovornosti prevazilazi mogućnosti većine nadzornih tela.

Konačno, probleme nadzora komplikuju međusobno suprotstavljene obligacije i mogući sukobi interesa do kojih može doći kada privatne bezbednosne firme zapošljavaju bivše visoke zvaničnike što je česta pojava. Isto tako, važno je da se nadgledanjem spreči da državni zvaničnici da ne „podlegnu“ (putem korupcije ili na druge načine) pod organizacije čije bi delovanje trebalo da kontrolišu.³⁴

Okvir 3. Snabdevanje odbrane³⁵

U sektoru odbrane javno-privatna saradnja velikih razmera je česta pojava. Štaviše, ovaj sektor je verovatno najstariji primer ovakve saradnje u sektoru bezbednosti – velike firme poput „Boing“-a, „Newport News“-a, „McDonnell Douglas“-a i mnogih drugih bile su (u različitim oblicima) dominantni akteri u američkom bezbednosnom pejzažu duže od jednog veka. Posledično, angažman privatnika u ovoj oblasti je relativno poznata stvar i u principu se ne smatra velikim problemom. Uprkos tome, kako je sve veći broj odbrambenih tehnologija dvonamenski ili „višenamenski“ javlja se problem kako efikasno sprečiti da one dodju u pogrešne ruke, naročito kada je širenje dvonamenskih proizvoda paralelno sa povećanjem broja novih firmi koje nisu nužno obavezane postojećim ugovorima ili kodeksom ponašanja. Kontrola izvoza je još jedan od mogućih regulatornih instrumenata koji je dobro funkcionisao u oblasti neširenja nuklearnog naoružanja (preko Grupe nuklearnih snabdevača od 46 članova). Ona je, kao i uvek, bila manje efikasna u odnosu na širenje tehnologije, kao što je to, na primer, u slučaju hemijskih i bioloških sredstava.

Problem ima mnogo dublju dimenziju kada, kao danas, tehnološki napredak ne predvodi vojno-industrijski kompleks već privatne i civilne delatnosti. Razlog za brigu je taj što će ukoliko država izgubi kontrolu nad bezbednosno-relevantnim tehnologijama to neminovno dovesti do njenog većeg oslanjanja na privatne aktere prilikom rešavanja bezbednosnih problema, što opet dodatno pogoršava položaj same države. Posle izmeštanja visoko-tehnoških kapaciteta u privatni sektor često je veoma komplikovano (ako ne i nemoguće) da se nad njima, ukoliko bi to jednog dana bilo neophodno, ponovo uspostavi kontrola. Kao savršena ilustracija ovog problema - Mornarica SAD je, nedavno, mimo tendera, sa IT firmom „Hewlett Packard“ potpisala ugovor vredan 3,3 milijarde dolara, a koji je dizajniran da Mornaricu za pet godina oslobodi oslanjanja na njih. Ovaj ugovor (nadamo se) predstavlja poslednji korak u procesu koji je počeo 2008. godine kada je, posle mnogo godina i mnogo utrošenih milijardi dolara, Mornarica najavila da će preuzeti kontrolu nad svojim IT mrežama. Međutim, ubrzo je postalo jasno da je ovo mnogo komplikovanije nego što se prvobitno izgledalo.

Vojni rukovodioci su se čudili pred pitanjima imaju li neophodnu ekspertizu za upravljanje tako složenim IT projektom. Izvođači koji su radili za Mornaricu imali su iste sumnje. Mornarica bi mogla, na primer, da napravi nosač aviona, ali ti brodovi se grade deset i više godina. Za nešto dinamično poput IT-a neophodni su drugačiji metabolizam, radna snaga i druge vrste veština. Takođe, tu je i pitanje intelektualne svojine. HP je vlasnik svih linija NMCI (Kompjuterka mreža korpusa ratne mornarice). Bez tih informacija, Mornarica ne bi mogla da počne sa radom na svojoj Mreži Nove Generacije, ili MNG (nova mreža je, ipak, morala biti zasnovana na staroj). Usled ovoga vojsci je potreban još jedan sporazum sa „Hewlett Packard“-om ako žele da se ikada odvoje od te kompanije. „Bez pristupa infrastrukturi i tehničkim podacima povezanim sa NMCI-em, ne možemo da imamo javni konkurs.“

Kako za magazin „Weird“ reče jedan civil iz Komande mornarice: „HP drži Mornaricu kao taoca, a o tome nigde ni jedne reči. U suštini, imali smo dve mogućnosti: da platimo ili na njih pošaljemo Marince.“

³⁴ Bull, „Private Prisons and Public Accountability,“ 270.

³⁵ Megan Bastick, „The Role of Penal Reform in Security Sector Reform“ (DCAF Occasional Paper, no.18, 2010), 19.

2.2 PRAVNE MERE

Privatni akteri su angažovani u praćenju velikog broja aktivnosti vezanih za bezbednost. Neke od ovih usluga ne stvaraju kontroverze, dok neke, poput aktivnog angažovanja u oružanim akcijama, službama obezbeđenja (naročito u vojnim zatvorima), službama ispitivanja, prikupljanja obaveštajnih podataka, obuci i drugim akcijama razoružanja, demobilizacije i reintegracije (RDR), pokreću mnoge žustre debate. Mogućnost da privatni akteri ne mogu da budu podvrgnuti istim nacionalnim i međunarodnim pravnim standardima (ili da mogu da sprovedu svoje aktivnosti na teritorijama stranih država gde ti standardi nisu na snazi ili se ne mogu primeniti) kao njihovi državni parnjaci jedan je od ključnih razloga ove protivrečnosti. Štaviše, „bilo kakva upotreba privatnih posrednika blokira normalnu primenu mehanizama demokratske kontrole...koji su osmišljeni za aktivnosti države...i (pored toga) čini primenu domaćeg i međunarodnog prava komplikovanijom i ponekad neprimenljivom.“³⁶

Iako nedostaju praktična iskustva u njihovoj primeni, postoji veliki broj pravnih i administrativnih rešenja na raspolaganju, makar na papiru. Ona uključuju: licence za korporacije, kontrolu izvoza (dobara i usluga), zahteve za transparentnošću korporacije, krivična dela kojima se kažnjavaju nezakonite aktivnosti počinjene u inostranstvu, strožije ugovore (vidi str.29), pravne okvire, postavljanje standarda, monitoring, crne liste i bolje određivanje i sprovođenje relevantnih međunarodnih normi.³⁷ Ove pravne komponente se mogu podeliti na tri velike grupe: generalne smernice za postupanje (na primer, Švajcarska inicijativa (Swiss Initiative), koja je proizvela Montreški dokument (Montreux Document) u kom su sadržani standardi Međunarodnog humanitarnog prava (MHP) koji se odnose na privatne vojne bezbednosne kompanije (PMSC), kriminalizaciju nekih postupaka (na primer južnoafrički Zakon o PMSC-ovima) i očuvanje legitimnih tržišta (na primer, tržišni podsticaji zbog kojih je „Blackwater“ promenio ime u „Xe Services“).³⁸

Konstantan problem, međutim, odnosi se na nadležnost i, naročito, na ono što bi se moglo zvati „raskorakom prava i države“. Prvo, može

³⁶ Bayles, „Private Sector, Public Security,“ 48; August Reinisch, „Securing The Accountability of International Organizations,“ *Global Governance* 7, (2001): 133.

³⁷ Bayles, „Private Sector, Public Security,“ 49.

³⁸ Simon Chesterman, „Blackwater and the Limits to Outsourcing Security,“ *The New York Times*, November 12, 2009.

biti teško odrediti nacionalnost međunarodne korporacije. Drugo, čak i u slučajevima gde je to pitanje rešeno, međunarodne aktivnosti kompanije neće uvek spadati u nadležnost domaćih sudova. Tamo gde je to slučaj, sudovi u zemlji dešavanja mogli bi da popune ovu prazninu, mada je za to mala verovatnoća u mnogim konfliktnim i post-konfliktnim državama u kojima su institucije slabe i (često) nevoljne ili nisu u stanju da se suprotstave stranim firmama.

Okvir 4. Privatni zatvori³⁹

Još ranih devedesetih godina došlo je do ponovnog oživljavanja ugovaranja zatvorske radne snage. U SAD, naprimer, ona predstavlja delatnost vrednu 1,4 milijarde dolara. Uz izmeštanje zatvora u privatni sektor ovo je nešto što bi se moglo nazvati „dvostruka privatizacija.“

Kada je u pitanju demokratski nadzor, ključne uloge igraju parlament i sudstvo, koji zajedno razvijaju i tumače standarde kažnjavanja, sprovode istrage o uslovima ili konkretnim događajima u pojedinim zatvorima ili u sistemu kao takvom. U ovome im pomažu i akteri iz civilnog društva, od kojih mnogi imaju veliku tradiciju angažovanja u slučajevima koji se odnose na kazneno-popravne institucije.

Međutim, ovim tradicionalnim nadzornim telima i mehanizmima se u mnogim državama pridružila još jedna, druga grupa aktera. Kao rezultat privatizacije, zatvori u Australiji, Kanadi i SAD, i drugde, sada su deo podvladine mreže državnih agencija, korporacija i profesionalnih udruženja. Svi oni imaju svoju ulogu u kreiranju zakonodavstva, formulisanju normi i postavljanju standarda. Profesionalna udruženja, Američka kazneno-popravna asocijacija (ACA), naprimer, imaju veliki značaj. Štaviše, u određivanju operativnih mera uputstva Američke kazneno-popravne asocijacije prilikom tumačenja standarda i pojašnjenja nejasnih direktiva (protiv, naprimer, „okrutnog i nečovečnog kažnjavanja“) imaju veću težinu nego autoritet same države. Uprkos tome, i dalje ostaju sumnje, koje se odnose kako na primenu ovih standarda tako i one koje se tiču toga da li bi tako osetljiva dimenzija bezbednosnog sektora uopšte i trebalo da bude u rukama privatnika.

Za najozbiljnija krivična dela ili za krivična dela koja potpadaju pod specifičnu pravnu kategoriju, međunarodni i regionalni sudovi – poput Evropskog suda za ljudska prava (ECtHR) mogu da pruže rešenje. Neki sudovi u Americi, i zemljama Komonvelta takođe, u ograničenom broju slučajeva, pokušali su da privatnim akterima nametnu ustavna ograničenja i njihove odluke podvrgnu sudskoj proverbi, iako su drugi sudovi (među kojima je i Vrhovni sud SAD) delovali veoma nevoljno da se krene u tom pravcu.⁴⁰

Konačno, postoji i mogućnost da se neki zadaci uopšte i ne izmeštaju. Ispitivanje i prikupljanje kontraobaveštajnih podataka možda su dva najpodesnija primera. Prvo zato što, iz razloga od kojih smo neke naveli gore, izmeštanje čini pokretanje pitanja odgovornosti težim i u nekim

³⁹ Noel Shachtman, "HP Holds Navy Network 'Hostage' for \$3.3 Billion," Wired Magazine, August 31, 2010.

⁴⁰ Freeman, "The Private Role in Public Governance," 575-6.

slučajevima nemogućim. Drugo, čak i slučaju kada se čini neophodnim da se, prilikom suočavanja sa većim pretnjama prekorače granice koje nameće pravo (kako su to neki pojedinci u borbi protiv međunarodnih terorističkih organizacija obrazlagali), takvi postupci mogu se opravdati samo ukoliko se odvijaju u demokratskim okvirima (ako je to uopšte moguće). Jasno je da ova pitanja imaju mnogo veću težinu nego ona koja se odnose na rentabilnost i efikasnost.⁴¹

2.3 SAMOREGULISANJE

Kodeksi ponašanja i razvijanje standarda u delatnostima privatnih aktera mogu da imaju veliku ulogu. Posmatrano iz ugla države, oni mogu da pomognu u povećavanju transparentnosti kao i da služe kao aršin kojim se mogu meriti i ocenjivati izvodjenja i učinak. Posmatrano iz ugla privatnih aktera, njima se može sistematizovati šta svi igrači na međuzavisnom tržištu mogu da očekuju jedni od drugih. Ova ideja može biti veoma privlačna, naročito tamo gde greška ili nemar jednog aktera može da ima posledice po ceo sistem (kao što je, recimo, slučaj sa IT bezbednošću).

Efikasnost samoregulatornih tela zavisi od više faktora, uključujući tu: formalni nadzor, unutrašnju strukturu, institucionalnu osnovu, osetljivost pojedinačnih aktera na slab publicitet i pritisak saučesnika.⁴² Vidljive delatnosti, iz jasnih razloga, imaju veći interes za razvijanje samoregulatornih mehanizama i obezbeđivanje poštovanja njihovih pravila.

Pored neformalne i dobrovoljne samoregulacije, države ponekad ovlaste privatne aktere da postupaju kao regulatori i da postavljaju i primenjuju standarde, podvrgavajući ih pri tome do određene mere državnom nadzoru.⁴³ Dva primera (izvan sektora bezbednosti) ovog vida samoregulisanja predstavljaju tržište hartijama od vrednosti i berza.

Umešanost države (čak i tamo gde je pojedina delatnost predvodnik u određivanju standarda) može da poboljša njihovo sprovođenje.⁴⁴ Na

⁴¹ Chesterman, "Blackwater and the Limits to Outsourcing Security."

⁴² Freeman, "The Private Role in Public Governance," 649.

⁴³ Idem.

⁴⁴ Intelligence and National Security Alliance, *Addressing Cyber Security Through Public-Private Partnership: An Analysis of Existing Models* (Arlington VA: INSA, 2009), 7.

isti način, nezavisni regulatori mogu da podupru institut odgovornosti. Navedimo samo jedan primer, obavezno objavljivanje (poslovnih rezultata na primer) može biti podvrgnuto nadzoru i monitoringu nezavisnih inspektora i eksperata. Banke i firme za osiguranje mogu nekada da postupaju kao nezavisni regulatori, uzimajući u obzir njihov interes da zaštite vrednost svojih investicija.

Međutim, iako samoregulisanje predstavlja delimično rešenje, savremeni primeri otkrivaju velike probleme u njihovom sprovođenju. Mnoga trgovačka udruženja, naprimer, nikada nisu isključila nekog člana zbog nepoštovanja standarda a, pored toga, samoregulatornim telima često nedostaju transparentnost i prisustvo javnosti. Takođe, iako mogućnost da država nametne svoje standarde predstavlja podsticaj za bolju samoregulaciju, moćna samoregulatorna tela mogu u potpunosti da potisnu ulogu države – stojeći tako kao prepreka zakonodavstvu, ukoliko država kasnije odluči da je ono neophodno.⁴⁵

Trendovi koji idu ka većoj privatizaciji regulisanja će, međutim, uvek biti problematični zbog ograničene odgovornosti privatnih firmi. Takvi dogovori takođe mogu da dovedu do zabrinutosti zbog anti-konkurentskih efekata, dozvoljavanja privatnim akterima da sami sebe kontrolišu.⁴⁶ Zaista, samoregulatorna tela često nazivaju „umreženim oligarhijama, koje imaju moć da u zakonodavstvu od vlada zemalja domaćina iznude ustupke koji su bez presedana.“⁴⁷ Širenje kruga ovlašćenih aktera za vlade često može da bude primamljivo, dozvoljavajući im, time, da sa sebe mogu da skinu krivicu, ukoliko bi došlo do problema.⁴⁸ Ovo naročito zabrinjava budući da kada sistem ne funkcioniše akreditacija privatnika oštećene strane često ostavlja sa malo mogućnosti.⁴⁹

Sistem delimične samoregulacije (koji eliminiše neke od njegovih najupadljivijih nedostataka) predstavlja nešto što se naziva „reg-neg“ (regulisanje-pregovaranje op.pr.) pristupom. On podrazumeva konsultovanje sa akcionarima koje kasnije prati državna regulativa. Takav pristup zasnovan na konsenzusu može da dobije široku podršku ali može i da bude problematičan zbog toga što podrazumeva delimično prenošenje zakonodavne moći na interesne grupe. Usled toga, postoji mogućnost

⁴⁵ Freeman, "The Private Role in Public Governance," 647.

⁴⁶ Ibid., 650.

⁴⁷ Biersteker and Hall *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, 211.

⁴⁸ Ibid., 212.

⁴⁹ Freeman, "The Private Role in Public Governance," 613.

da takav sistem bude nedemokratski i da proizvede neželjene posledice.⁵⁰ Kako je sprovođenje retko bez grešaka, naročito u složenijim oblastima, kao što je bezbednost implementacija uvek podrazumeva saradnju. Problem se sastoji u tome kako da se obezbedi to da ona bude pristupačna. Konačno, svaki konkretni slučaj trebalo bi posebno analizirati, kako bi se utvrdio najbolji metod kojim se obezbeđuju odgovornost i saglasnost.

Okvir 5. Kimberli proces i EITI⁵¹

Šema sertifikacije Kimberli procesa (Kimberly Process) stupila je na snagu 2003. nakon istorijske Rezolucije Generalne skupštine UN u novembru 2000. Osmišljen je kao sistem kojim se utvrđuje da li nebrušeni dijamanti potiču iz izvora sa nekonfliktnih područja kako bi se zaustavila trgovina tzv. „krvavim dijamantima.“

Veliki broj sličnih inicijativa postoji u raznim oblastima, od dijamantske industrije (kao što je slučaj sa Kimberli procesom) do privatnosti i slobode izražavanja na internetu (u slučaju Inicijative za globalnu mrežu). Mnoge su dale značajne rezultate. Kimberli proces je doveo do boljih zakonskih rešenja u mnogim državama, a Inicijativa za transparentnost eksploatacionih delatnosti (EITI) rezultirala je povećanim nadzorom i pooštrenom odgovornošću. Pored toga, korporacije su imale korist od dobrog publiciteta koji proističe iz saradnje sa civilnim društvom.

Sve ove inicijative potiču od ideje da dobrovoljno utvrđivanje standarda, nadgledanje i verifikovanje mogu da pomognu u rešavanju specifičnih problema. Ali, u mnogim slučajevima, postavlja se pitanje da li partikularni interesi uvek podrivaju pristup pri kojem se odluke donose konsenzusom.

Godine 2008. dve stotine ljudi u Zimbabveu, smrtno je stradalo je u masakru na dijamantskim poljima Maranz (Marange). Uprkos pozivima da se zbog toga Zimbabve isključi iz Kimberli procesa, takve inicijative blokirale su neke druge strane, države. Kao kompromisno rešenje dogovoreno je da se izvoz iz Maranza obustavi, iako se nedavno saznalo da je on neometano tekao do sredine 2010 godine. Advokatska grupa Global Witness (Svetski svedok) tvrdi da ovo nečinjenje podriva osnovne principe inicijative. Takođe, ovaj neuspeh pokreće krupnije pitanje o uspešnosti i svrsishodnosti ne samo Kimberli procesa, već i sličnih inicijativa širom sveta.

2.4 UGOVORI

U okviru bezbednosnog sektora ugovori su, u manjoj ili većoj meri, prisutni u skoro svim oblastima javno-privatne saradnje. Oni su od suštinske važnosti za utvrđivanje odgovornosti, dobrih praksi i obezbeđivanje transparentnosti. Uistinu, imajući na umu koliko je teško obezbediti odgovornost privatnih aktera (u poštovanju ljudskih prava i normi međunarodnog ljudskog prava, na primer), ugovori bi mogli da budu jedino sredstvo kojim se oni primoravaju na poštovanje formalnih i materijalnih standarda koji bi inače bili neprimenjivi ili nesprovodivi.⁵²

⁵⁰ Freeman, "The Private Role in Public Governance," 655-6.

⁵¹ Hugh Williamson, "Stakeholder Coalitions in Crisis," The Financial Times, June 7, 2010; Graham Baxter cited in Williamson, "Stakeholder Coalitions in Crisis."

⁵² Freeman, "The Private Role in Public Governance," 634; Gran and Henry, "Holding Private Prisons Accountable," 177.

Broj stvari koje se ugovorom mogu utvrditi je beskonačan. Ugovor između države i bezbednosnog provajdera, na primer, može da sadrži članove koji se odnose na: traženi kvalitet u pogledu procedure i nadzora (poput poštovanja državnih propisa koji se odnose na upravni postupak ili slobodan pristup informacijama); minimalne standarde za obuku zaposlenih; proveru porekla; izvršenje isplata i kazni; razmenu informacija; pridržavanje; postupak nadzora; standarde; odgovornost; rukovođenje; da li je neophodna, i kakva, kombinacija zaposlenih iz javnog i privatnog sektora; angažovanje nezavisnih grupa (poput organizacija za zaštitu ljudskih prava) ako se proceni da je ono neophodno; nezavisni monitoring i reviziju i sistem žalbi.

Jedna od teškoća koje se javljaju prilikom formulisanja ugovornih odredaba je da one moraju da budu dovoljno određene da bi omogućile nadzor i odgovornosti, ali i dovoljno fleksibilne kako bi se privatne firme prilagođavale promenljivim uslovima, postanu efikasnije i imaju prostor za poboljšanja, bez kojih i nema koristi od privatizacije.

Ostavljajući po strani čisto sadržinska pitanja, ključno je da početni ugovori budu jaki, budući da je javnom sektoru, kasnije, često teško da ponovo povрати kontrolu, pošto je se jednom odrekao. Ovo je (za razliku od propisa) posebno važno budući da je malo verovatno da će se sudstvo povinovati državnom tumačenju ili dozvoliti državi da jednostrano menja uslove iz ugovora.⁵³ Pored toga, bez primene, detaljne odredbe u ugovoru nemaju nikakav značaj, naročito ako ostavljaju prostor za široko tumačenje..

Neke aktivnosti ostavljaju malo prostora za diskreciono postupanje jer ih je u ugovoru prilično lako nedvosmisleno utvrditi. Snabdevanje vojne baze obrocima moglo bi biti jedan primer. Postoje i mnogi drugi, koji se naročito odnose na bezbednost, a koji se ne mogu lako svesti na ugovorne obaveze ili makar ne na način koji ne ostavlja širok prostor za tumačenje i diskreciono postupanje. Takve aktivnosti je teško „sprečiti iscrpnim delegiranjem ili ih sprovesti bez formalnih kontrolnih mehanizama.“⁵⁴ Rezultat takvih aktivnosti je značajna raspodela diskrecionih ovlašćenja

⁵³ Freeman, "The Private Role in Public Governance," 670.

⁵⁴ Ibid., 597.

između javnih i privatnih aktera, iako javni sektor i dalje zadržava mogućnost da nameće uslove i snosi krajnju odgovornost.

Ono što predstavlja ozbiljan problem prilikom utvrđivanja odgovornosti i prepreku za značajniji nadzor je činjenica da postoji malo prilika ili podsticaja javnog sektora da kontroliše privatne bezbednosne provajdere. Uzmimo kao primer privatne zatvore, u kojima su loši životni uslovi zatočenika dodatna prepreka. Pored toga, zatvori „dodeljuju privatnim akterima moćnu kombinaciju formulisanja politike, njene primene i autoriteta u sprovođenju tih odluka u okruženju obilatom mogućnostima za zloupotrebu.“⁵⁵ Mnoge situacije je u ugovoru teško utvrditi i sukobi interesa, podsticaji da se smanje troškovi postoje u oblicima koje je teško primetiti i nadgledati i „još teže suzbiti u akciji za ljudska prava.“⁵⁶

Dalje, postoji sve veći broj primera javno-privatne saradnje u kojima je odnos zasnovan na jednakosti stranaka i više horizontalan nego vertikalni, što ograničava prilike za demokratsku kontrolu. Nedavni primer ovog fenomena je sporazum između Google-a i Agencije za nacionalnu bezbednost (NSA) SAD, koji bi naizgled trebalo da pomogne pretraživačkom gigantu da osigura svoju mrežu i da identifikuje nedavne napadače.⁵⁷ Direktor Nacionalne obaveštajne agencije, admiral Denis Bler (Dennis Blair), obrazlaže da se, uzimajući kao primer napad na Google, sajber prostor ne može obezbediti bez „saradnje sa privatnim sektorom i našim međunarodnim partnerima.“⁵⁸ Međutim, grupe civilnog društva, poput Informativnog centra za elektronsku privatnost (EPIC) zabrinjava nedostatak transparentnosti i nadzora, što je EPIC-ov izvršni direktor Mark (Marc) Rotenberg prokomentarisao kako „ne smemo dopustiti vođenje tajne politike sajber-bezbednosti koja utiče na pravo na privatnost miliona korisnika interneta.“⁵⁹

Iako u nadzoru javno-privatne saradnje, ugovori mogu biti od velikog značaja postoji potreba kako za formalnim tako i neformalnim mehanizmima u kojima bi sarađivali država, nezavisna treća strana kao i same firme. Nezavisne treće strane (poput javnog interesa ili profesionalnih udruženja) kroz svoju nadzornu ulogu imaju važnu ulogu

⁵⁵ Ibid., 632.

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ Kim Zetter, „Google Asks NSA to Help Secure Its Network,“ *Wired*, February 4, 2010.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

u implementaciji i u nekim pravnim sistemima postupaju kao državni tužioc. ⁶⁰ Treća lica, naročito javnost i civilno društvo, mogu da imaju veliku ulogu pri sklapanju ugovora, dajući tako tom procesu legitimnost. Takođe mogu pomoći u razvijanju „modela“ ugovora ili formulisanju pravila ponašanja koja se u određenim oblastima mogu naći kao prilog ugovora.

Ugovaranje može, kontra-intuitivno, u nekim okolnostima i da poveća državnu kontrolu – ako je dobro napisan, ugovor može, na primer, da dozvoli državi da sprovodi svoje upravno pravo i standarde zaštite životne sredine u slučajevima gde nije jasno da li bi ovi propisi bili primenljivi.⁶¹Ovo, međutim, pretpostavlja, da državne agencije neće postati zavisne od firmi sa kojima imaju ugovore; tokom vremena njihova pozicija u pregovorima se može pogoršati ukoliko privatni akteri stiču monopol na usluge koje pružaju ili kad opada državna sposobnost za administrativnu kontrolu.⁶²

Okvir 6. Korupcija⁶³

Pretpostavka na kojoj počiva veliki broj privatizacija u sektoru bezbednosti je i da su privatne firme jeftinije, fleksibilnije i bolje u pronalaženju ušteda nego glomazna vojna birokratija. Međutim, smanjivanjem nadzora, koje je karakteristično za privatizaciju, povećava se broj prilika za korupciju, podrivajući tako argument o ekonomičnosti.

Za ovo postoji obilje primera. U Iraku, na primer, „Parsons Global Services Inc.“ je izgubio ugovor za izgradnju 150 zdravstvenih ustanova nakon što je igradio samo njih šest a prikupio 190 miliona dolara – 30% više nego što bilo predviđeno u budžetu. Državna kancelarija SAD za odgovornost (GAO) ustanovila je da je između 2001. i 2006. godine Pentagon od ugovarača i oficira za ugovaranje nabavki koji su optuženi za nečasno postupanje i rđavo upravljanje povratio 2 milijarde dolara, a Specijalna investiciona grupa za obnovu Iraka ima osamdeset otvorenih istraga, od kojih je Odeljenju za pravosuđe na dalje gonjenje prosleđeno dvadeset.

U drugim sličnim slučajevima zabrinjavajući fenomen je bila upotreba nacionalne bezbednosti kao izgovora za obustavljanje istraga, uprkos činjenici da ekonomski argumenti ili agrumenti nacionalne bezbednosti prema OEBS-ovoj konvenciji o podmićivanju nisu dozvoljeni. Štaviše, većina zemalja članica OEBS-a ima slabe ili nepostojeće mehanizme za njeno sprovođenje, neovisno od pritiska drugih zemalja potpisnica. Čak i tamo gde zakoni postoje, resursi koji se izdvajaju za istrage i gonjenje su često zabrinjavajuće mali.

⁶⁰ Freeman, „The Private Role in Public Governance,” 551.

⁶¹ Ibid., 568.

⁶² Idem.

⁶³ Anonymous, „When Outsourcing Turns Outrageous,” BusinessWeek, July 31, 2006; Benjamin W. Heineman Jr. and Fritz Heimann, „Arrested Development: The Fight Against International Corporate Bribery,” The National Interest, (November/ December 2007): 82.

ZAKLJUČCI

Debate o privatizaciji su se često fokusirale na pitanje efikasnosti. Velike privatizacije koje su se dogodile osamdesetih i devedesetih godina su pretežno bile rezultat uverenja da su privatni akteri brži i jeftiniji u pružanju usluga nego državni. Dve stvari, međutim, čine takve argumente nebitnim za ovu publikaciju. Prvo u sektoru bezbednosti javlja se sve veći broj oblasti u kojima je javno-privatna saradnja neizbežna, bez obzira na mišljenja da li je ona efikasna ili nije. Sajber bezbednost je jedan očigledan primer. Drugo, angažovanje privatnih aktera u aktivnostima vezanim za bezbednost je sada toliko uhodano (i, dakako, od suštinske važnosti za uspešno ispunjavanje mnogih bezbednosnih zadataka) da su potpuno nerealni pozivi da država povрати vlasništvo u mnogim oblastima. Javno-privatna saradnja u oblasti bezbednosti je možda stari fenomen ali je sada i rastući i čije posledice još nisu potpuno shvatile ni institucije koje su u njoj neposredno angažovane, a ni tela koja žele da je kontrolišu.

Uz ove napomene vreme je da se fokusira na probleme koje javno-privatna saradnja u sektoru bezbednosti postavlja demokratskom upravljanju i, konkretnije, na neke od načina na koji se ovi problemi mogu umanjiti. Privatni akteri nisu direktno odgovorni biračkom telu i demokratskim institucijama. Oni se po osnovu deliktne ili ugovorne odgovornosti mogu napadati privatnim tužbama, podvrgnuti su anti-monopolskom zakonodavstvu i agencijskom nadzoru, ali i uprkos tome oni izmiču većini proceduralnih kontrola i budžetskih ograničenja kojima su podvrgnute državne agencije. Često su izuzeti i od kontrole zakonodavne, izvršne i sudske vlasti kojoj su podvrgnute državne agencije. Pored toga, oni imaju drugačije ciljeve i reaguju na širok, drugačiji, raspon podsticaja.⁶⁴

Za one koji žele da umanje deficite koji nastaju usled javno-privatne saradnje na polju odgovornosti i transparentnosti postoji veliki opseg različitih instrumenata. Ugovori bi naprimer, mogli biti jedino sredstvo za obezbeđivanje poštovanja formalno-pravnih i materijalno-pravnih standarda koji bi inače bili neprimenljivi ili nesprovodivi. Samoregulatorni mehanizimi takođe mogu imati značajnu ulogu, iako njihova efikasnot

⁶⁴ Freeman, "The Private Role in Public Governance," 574.

zavisi od mnogih faktora, među njima: formalnog nadzora, unutrašnje strukture, institucionalnog zaleđa, osetljivosti pojedinih aktera na loš publicitet ili na saučesnički pritisak.⁶⁵

Slično, tamo gde je implementacija neadekvatna, moguć je veliki broj zakonskih i izvršnih rešenja. U njih spadaju: licence za korporacije, kontrola izvoza (roba i usluga), kriterijumi transparentnosti korporacija, zakoni kojima se kažnjavaju nelegalne aktivnosti počinjene u inostranstvu, strožiji ugovori, pravni okviri, kriterijumi za određivanje standarda, monitoring, crne liste i bolje određivanje i sprovođenje relevantnih normi međunarodnog prava.⁶⁶

Parlamentarni nadzor se može koristiti za smanjivanje deficita demokratske kontrole, ali, kao što smo gore videli, on je suočen sa velikim izazovima kada ima posla sa ne-državnim telima i sa novim oblicima saradnje. Konačno, morala bi da se povede rasprava o tome šta ni pod kakvim uslovima ne bi trebalo privatizovati. Dok su se argumenti, do sada, fokusirali na ekonomičnost, gornja diskusija sugerise da bi se daleko više trebalo fokusirati na upravljačke teškoće i na oblasti u kojima se one prosto ne mogu prevazići.

„Tamo gde je biznis deo problema, on mora biti i deo rešenja.“⁶⁷ Iako je, za sada, nejasno kako će to rešenje izgledati, nadamo se da će nas ova rasprava usmeriti u dobrom pravcu.

⁶⁵ Freeman, "The Private Role in Public Governance," 649.

⁶⁶ Bayles, "Private Sector, Public Security," 49.

⁶⁷ Ibid., 53.

REFERENCE

- Anonymous, "When Outsourcing Turns Outrageous," *BusinessWeek*, July 31, 2006.
- Bastick, Megan. "The Role of Penal Reform in Security Sector Reform." DCAF Occasional Paper, no.18, 2010.
- Bayles, Alyson. "Private Sector, Public Security." In *Private Actors and Security Governance*, edited by Alan Bryden and Marina Caparini. Geneva: Lit Verlag, 2006.
- Bergsteiner, Harald and Gayle C. Avery. "A Generic Multiple Constituency matrix: Accountability in Private Prisons." *Journal of Public Administration Research* 19, (2008).
- Born, Hans and Ian Leigh. "Democratic Accountability of Intelligence Services." DCAF Policy Paper, no.19, 2007.
- Bull, David. "Private Prisons and Public Accountability." *Journal of Sociology* 36, no.2 (August 2000).
- Chesterman, Simon. "'We Can't Spy ... If We Can't Buy!': The Privatization of Intelligence and the Limits of Outsourcing 'Inherently Governmental Functions.'" *The European Journal of International Law* 19, no.5 (2008).
- Chesterman, Simon. "Blackwater and the Limits to Outsourcing Security." *The New York Times*, November 12, 2009.
- Edmonds, Martin. "Defence Privatisation: From State Enterprise to Commercialism." *Cambridge Review of International Affairs* 13, no.1 (1999).
- Freeman, Jody. "The Private Role in Public Governance." *New York University Law Review* 75, no.3 (2000).
- Gran, Brian and William Henry. "Holding Private Prisons Accountable: A Socio-Legal Analysis of 'Contracting Out' Prisons." *Social Justice* 34, no.3-4 (2007-8).
- Hall, Rodney Bruce. and Thomas J. Biersteker, eds. *The Emergence of Private Authority in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Heineman Jr., Benjamin W. and Fritz Heimann. "Arrested Development: The Fight Against International Corporate Bribery." *The National Interest*, (November/December 2007).
- Intelligence and National Security Alliance. *Addressing Cyber Security Through Public-Private Partnership: An Analysis of Existing Models*. Arlington VA: INSA, 2009.
- Johnston, L. "Private Policing: Uniformity and Diversity." In *Policing Across The World: Issues for the Twenty-First Century*, edited by R. I. Mawby. London: Routledge, 1998.
- Kikeri, Sunita, John R. Nellis and Mary M. Shirley. *Privatization: The Lessons of Experience*. Washington DC: World Bank Publications, 1992.

Krahmann, Elke. *States Citizens and the Privatisation of Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Martin, Stephen and David Parker. *The Impact of Privatisation: Ownership and Corporate Performance in the UK*. London: Taylor and Francis, 1997.

Mazzetti, Mark. "U.S. Still Using Private Spy Ring, Despite Doubts." *The New York Times*. May 15, 2010.

Meggison, William L. and Jeffrey M. Netter. "History and Methods of Privatization." In *International Handbook on Privatization*, edited by David Parker and David Saal. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, 2003.

Reinisch, August. "Securing The Accountability of International Organizations." *Global Governance* 7, (2001).

Shachtman, Noel. "HP Holds Navy Network 'Hostage' for \$3.3 Billion." *Wired Magazine*, August 31, 2010.

Theodore, Nik, Nina Martin and Ryan Hollon. "Securing the City: Emerging Markets in the Private Provision of Security Services in Chicago." *Social Justice* 33, no.3 (2006).

Wettenhall, Roger. "The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships." *Public Organization Review* 3, (2003).

Whitcombe, Judy. "Contributions and Challenges of 'New Public Management': New Zealand Since 1984." *Policy Quarterly* 4, no.3 (September 2008).

Williamson, Hugh. "Stakeholder Coalitions in Crisis." *The Financial Times*, June 7, 2010.

Zetter, Kim. "Google Asks NSA to Help Secure Its Network." *Wired*, February 4, 2010.



Ova publikacija objavljuje se u saradnji sa Ženevskim centrom za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF).

JAVNO-PRIVATNA SARADNJA:
IZAZOVI I MOGUĆNOSTI UPRAVLJANJA BEZBEDNOŠĆU

Benjamin S. Buckland, Theodor H. Winkler

Izdavač

FBD, Forum za bezbednost i demokratiju

Za izdavača

Milan Jovanović, direktor

Beograd, Srbija, 2011

Naslov originala

PUBLIC PRIVATE COOPERATION:
CHALLENGES AND OPPORTUNITIES
IN SECURITY GOVERNANCE

Benjamin S. Buckland, Theodor H. Winkler

DCAF, Geneva 2010

Switzerland

CIP - Каталогизacija u publikaciji
Народна библиотека Србије, Београд
005:351.86

БАКЛАНД, Бенџамин С.

Javno-privatna saradnja : izazovi i
mogućnosti upravljanja bezbednošću / Benjamin
S. Buckland, Theodor H. Winkler. - Beograd :

Forum za bezbednost i demokratiju, 2011.

- 39 str. ; 29 cm

Prevod dela: Public Private Cooperation. -

Tiraž 1.000. - Str. 7: Predgovor za ovo

izdanje / Dragan Šutanovac. - Napomene i
bibliografske reference uz tekst. -

Bibliografija: str. 35-36.

ISBN 978-86-907643-4-1

1. Винклер, Теодор Х. [аутор]

а) Безбедносни сектор - Управљање

COBISS.SR-ID 181830156



Forum za bezbednost i demokratiju (FBD), osnovan je 2004. godine u Beogradu i od tada nastoji da u kontinuitetu doprinosi demokratskim procesima, pre svega promovisanjem razvoja civilne kontrole i uticaja u oblasti bezbednosti. FBD zastupa princip da su sektori odbrane i bezbednosti neodvojivi od pitanja građanskih prava i sloboda. Svoje ciljeve FBD ostvaruje javnim delovanjem, organizovanjem stručnih skupova, objavljivanjem knjiga, brošura i drugih medijskih prezentacija, stručnim i istraživačkim projektima iz domena bezbednosti, saradujući sa institucijama i organizacijama u zemlji i inostranstvu koje se bave sličnim pitanjima.

Detaljnije pogledajte na: www.fbd.org.rs



Ženevski Centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF) je jedna od vodećih svetskih institucija u oblasti reforme bezbednosnog sektora i upravljanju sektorom bezbednosti. DCAF pruža državama savetodavnu podršku i programe pomoći u praksi, razvija i promoviše prikladne demokratske norme na međunarodnom i nacionalnom nivou, zalaže se za dobre prakse i sprovodi politička istraživanja da bi se obezbedilo efikasno demokratsko upravljanje bezbednosnim sektorom.

Detaljnije pogledajte na: www.dcaf.ch

DCAF Geneva
P.O. Box 1360
1211 Geneva 1
Switzerland

DCAF Brussels
Place du Congrès 1
1000 Brussels
Belgium

DCAF Ljubljana
Dunajska cesta 104
1000 Ljubljana
Slovenia

DCAF Ramallah
Al-Maaref Street 34
Ramallah / Al-Bireh
West Bank, Palestine

DCAF Beirut
P.O. Box 113 - 6041
Beirut
Lebanon

Tel: +41 (22) 741 77 00
Fax: +41 (22) 741 77 05

Tel: +32 (2) 229 39 66
Fax: +32 (2) 229 00 35

Tel: +386 (1) 5609 300
Fax: +386 (1) 5609 303

Tel: +972 (2) 295 6297
Fax: +972 (2) 295 6295

Tel: +961 (1) 738 401
Fax: +961 (1) 738 402