

Privatizacija in komercializacija policijskih dejavnosti v dihotomiji državno – zasebno*

Janez Pečar**

Nemo plus iuria in alium transfere
potest quam ipse habet.
Nihče ne more prenesti na drugega
več pravic, kot jih ima sam.

Paulus

Država ne more sama porazdeljevati varstva tako, da bi bili lahko zadovoljni tudi tisti, ki ga najbolj potrebujejo zaradi tega, ker ga morajo imeti več kot drugi. Zato mora dopuščati tako komercialno varstvo kot prostovoljno samovarovanje. Zasebnik s svojim imetjem in prostorom čedalje bolj postaja tekmelec državi zlasti v družbah s privatizacijsko miselnostjo in procesi razdružbljanja premoženja, ki je nekoč bilo skupno. Z razširjanjem zasebnovarnostnih področij, pa mora država zagotavljati tudi ustrezen nadzor in urediti moč zasebno-varnostnega podjetništva in zasebne detektivske dejavnosti, ki sta motivirana s pridobitništvom na varnostnem tržišču. Osrednja vprašanja so: razmejitve področij med državno policijo in zasebnim varstvom, pooblastila in onemogočanje njihovega zlorabljanja za protipravnost v korist zasebnštva, ki nadzorstvene in varnostne storitve bodisi kupuje bodisi vzdržuje. Veliko je pričakovati tudi od prostovoljnega samovarovanja, ki pa v Sloveniji ni zaživelo, čeprav je bilo nekoč že na nezanesljivi ravni. Celoten razvoj državnega in zasebnega varstva vključno z državljansko samoreguliranim samovarovanjem pa bi morali vključiti v celovito zasnovano politiko upravljanja kriminalitete in odklonskosti v Sloveniji.

Ključne besede: policija, zasebno varstvo, interesi, nadzorstvo, varovanje, privatizacija, komercializacija, regulacija, samovarovanje

UDK: 351.74: 351.746.2

Zgodovinski pogledi na razvoj državnega in zasebnega varstva in na njune vloge pri družbenem nadzorstvu kažejo – še posebej danes, v korist prihodnosti komercializiranega varstva. Na to velja še posebej spomniti, ko se pripravljajo nekatere spremembe državnega urejanja tega področja. Toda bati se je, da bodo popravki veljavne zakonodaje bolj kozmetični kot konceptualni – zlasti na področjih pristojnosti oz. pooblastil in pri prostorskosektorski porazdelitvi moči med državo in tovrstno zasebno-varnostno poslovnost. Vendar teoretiki ugotavljajo, da bo državna policija čedalje bolj pomembna samo za tisto, kar je modro, da si pridržuje država, in za tista vprašanja, ki jih ni mogoče izročiti tržišču. Ampak v kapitalizmu je lahko vse kupljivo.

Teorije o pojmovanju zasebnega varstva, kot so teorija fiskalnega pritiska, strukturalistična ali pluralistična, ekonomska in komplementarna, ne glede na to, da se v marsičem prekrivajo, potrjujejo upravičenost njegovega razvoja z upadanjem zmogljivosti države, z nezmožnostjo vzdrževanja naraščajočih stroškov za policijo in še posebej z liberalizacijo in demokratizacijo družbenogospodarskega življenja, ki mora dopuščati zasebništvu pravni prostor in gospodarske pobude tudi pri urejanju nadzorstva in varnosti. Še toliko bolj, kolikor

gre za zagotavljanje dobička, odpravljanje škode in prevzemanje odgovornosti, za katero državi ni več treba skrbeti.

Ker pa je osrednja naloga zasebno-varnosne industrije in zasebnih preiskovalnih dejavnosti predvsem zmanjševati stroške poslovanja, upravljati s tveganjem in zagotavljati dobičkanost, je njihov vpliv najpomembnejši v okviru preprečevanja in onemogočanja različnih izgub. To pa sodi v najširšo »prevencijo«, pri kateri je državna policija najbolj neobogljena, ker se s svojimi pooblastili večinoma ne more vmešavati v situacije »ante delictum«. Tu pa je lastnik zasebnega varstva ali njegov kupec dosti bolj svoboden, kolikor si svobode ne jemlje v svoje roke na drug način, kot je to dovoljeno državni policiji, ki je največkrat odtujena od tistega, kar naj počenja (marsikateri njen pripadnik pa je sploh odtujen sam od sebe in ne samo od svoje službe). Kadar družbena ureditev postavlja v središče pozornosti dobiček, le-ta za državo ne bo postal spodbuda k njeni uspešnosti. In prav v tem gre videti osrednji razloček med državnim in zasebnim varstvom, ki mora načrtovalcem našega razmejevanja med državnim in zasebnim kazati poti prihodnosti tudi v ustrezni zakonodaji. Naraščanje zasebne lastnine je napovedovalec razvoja zasebnega varstva in država ne ravna modro, če za prihodnje razmere uporablja pretekle izkušnje in njim ustrezno pravo. Zato naj tudi varnostnemu tržišču prepušča vse tisto, kar ji ne bo škodovalo. Pri tem pa ne sme prezreti nezaščitenih slojev, ki so odvisni samo od njenega varovanja. Njim mora še naprej, kljub privatizaciji in komercializaciji, veljati potrebna pozornost, čeprav je med njimi hkrati tudi največ policijskih klientov. Toda to je družbena zakonitost, ki jo je treba upošte-

* Sestavek je bil pripravljen za posvetovanje Društva za zasebno varstvo in državljansko samovarovanje

** Janez Pečar, univ.dipl.pravnik, doktor znanosti, redni profesor za kriminologijo, 1000 Ljubljana, Rozmanova 2

vati. Toliko bolj, kolikor hitreje narašča kriminaliteta in se povečuje število državnih policistov, kolikor bolj je državna policija neuspešna pri preprečevanju kriminala in kolikor manj državno policijsko preiskovanje učinkuje na javno varnost (Bayley 1994: 4–7).

Če sodobna policija resnično opravlja dve glavni vlogi, in sicer avtoritativne intervencije in simbolično pravičnost (Bayley 1994: 31), je to dvoje predvsem odvisno od javnega vrednotenja. Javnost pretežno čustveno presoja »svojo« policijo po lastnih izkušnjah, kar je vedno zelo vprašljivo in zavajajoče. **Zasebno varstvo pa ocenjuje tisti, ki ga plačuje**, kar je neprimerno bolj blizu resnice. Zato naj država skrbi predvsem za »organizirano obliko vzdrževanja reda, miru in zagotavljanje prava, preiskovanje in posredovanje informacij, ki potrebujejo rabo prisilne moči, kadar so te dejavnosti osrednjega pomena (po Trevor/Newburn 1998: 18/19, vendar za drug namen).

1. Državni (javni) in zasebni interes (in prostor)

Danes je razumevanje razločkov med javnim (državnim) in zasebnim podprto predvsem z neoklasično ekonomsko teorijo, ki poudarja tekmovalnost, razvoj zasebne lastnine in varstvo posameznika pred ogrožanjem od kogarkoli, ne nazadnje tudi od države. **Država mora** v sodobnem kapitalizmu čedalje bolj **omogočati konkurenčnost tudi pri varovanju** in s tem hkrati dovoljevati različnost, če sama ni sposobna zadovoljevati potrebe po varnostnih storitvah. Te pa nedvomno naraščajo s skrbjo za bogastvo, ki ga ima bodisi posameznik bodisi prav določeni družbeni sloj ali elita. Ti imajo vpliv tudi na politiko porazdeljevanja bogastva in na usmeritve pri omogočanju varstva. **Pestrost varstva** potemtakem nujno **izhaja iz nujnosti interesov, ki jih določa lastništvo**, njegova narava in količina. Kdor nič nima ali le malo, se bo zadovoljil s tistim, kar mu omogoča država, kdor pa ima več od povprečja, se bo trudil za več varstva, ker ga glede na svojo lastnino tudi več potrebuje (varovanje svojih lastninskih interesov in predvsem koristi, ki jih od lastnine pričakuje). Zato je povsem normalno, da razredna kapitalistična družba pripelje do različnosti varstva predvsem zaradi interesov, ki temelje na različnosti lastnine, od državne, prek skupinske oz. različnih vrst s posebnimi nameni, tja do čisto individualističnega zasebnitva.

Toda pri tem ne gre le za različnost lastnine, ampak tudi za različnost prostora, v katerem se opravljata nadzorstvo in varstvo, ki določata bodisi kakšno policijsko delovanje, bodisi kakšno varovanje je treba imeti zaradi vlog prostora določene skupnosti. Fizično okolje čestokrat določa, s čim in kako naj se na njem opravljajo varnostne naloge in z njim v zvezi tudi ustrezne oblike varovanja. Tako **različnost prostora vpliva na različnost varstva in hkrati deluje na različnost zasebnosti in javnosti**. Zlasti urbani prostor je močno prepleten z različnimi oblikami nadzorstveno-varnost-

nih dejavnikov, od (posebnih) državnih do docela zasebnih in tudi vmesnih oz. »sivih« oz. »hibridnih«. V svetu se danes dogaja, da je dosti javnih prostorov zaradi prav določenih interesov docela privatiziranih, in narobe, veliko zasebnih prostorov se uporablja povsem javno. S tem pa masovna zasebna lastnina ustvarja razmerja za nove oblike varovanja. Ampak razmejevanje interesov nikoli ne poteka brez konfliktnosti, tako teoretičnih kot praktičnih. »Zasebnost pa hkrati z vmesnostjo terja tudi zasebno justico. Zasebna justica so po Henry-ju: »... lokalizirani nedržavni sistemi upravljanja in sankcioniranja posameznih obtoženih kršitev pravil ali sporov znotraj skupin ali organizacij« (v Jones/Newburn 1998: 182). Zasebna justica vključuje »uporabo disciplinskih teles, uradov, svetov industrijskih in trgovskih organizacij, poklicnih in delavskih združenj in zvez, kakor tudi tovariške sankcije, ki jih uporabljajo relativno neorganizirana prostovoljna združenja in na dokaj formalni ravni za vzdrževanje osebne moralnosti, s katero nekdo prizadene druge«. Po Henry-ju, »zasebna justica ... vsebuje tiste institucije družbenega nadzorstva, ki podpirajo normativni red (Henry v Jones/Newburn, prav tam).

Različnost interesov se torej ob koncu dvajsetega stoletja uresničuje ali zagotavlja z različnimi nadzorstvenimi mehanizmi. Lahko bi rekli: **vsak interes ima svoj nadzorstveno-varnostni sistem** – od državnega do zasebnega in vmesnega različnih vrst, ki se oblikujejo po lastništvu. »Zasebni prostori so tisti, ki so v lasti zasebnitva in kjer prevladuje zasebni mir. Javni (državni) prostori pa, nasprotno, niso predmet zasebne lastnine, zato tam prevladuje državni red«. (Johnston 1992: 205). Toda sčasoma se je razvila »masovna zasebna lastnina« (ali zasebniška javnost krajev), pri čemer je »vedno več javnih prostorov umeščenih v zasebno lastnino in pod učinkovito nadzorstvo ljudi, ki opravljajo ne samo oblast »državnega«, ampak tudi moč zasebnih pravic in privatnega lastništva« (prav tam s. 206). Pri nas so taki prostori npr. letališča, banke, hipermarketi, koncerni itd.; ti prav tako že uveljavljajo svoj koncept korporativizma, ki nastopa v zamotanih razmerjih med javnim (državnim) in zasebnim in ki otežuje konvencionalno razločevanje med čisto državnim in čisto zasebnim, predvsem pri določanju, **kdo in kako naj kaj predpisuje, ureja, nadzoruje, vlada** itd. Zato je zasnova ustreznega državnega nadzorstva z vsemi atributi, ki ga spremljajo, tudi za naše razmere v bližnji prihodnosti eno izmed ključnih vprašanj, in sicer, kako zasnovati zasebno varstvo glede na prihodnost, ki se nam obeta, ob upoštevanju najprimernejše zasnove javnega in zasebnega ter vmesnega (predvsem glede na naravo posameznega prostora, v katerem se kaj opravlja ob hkratnem upoštevanju lastništva).

2. Privatizacijska miselnost – prodaja nadzorstveno-varnostnih storitev

Kot pravijo poznavalci naših tranzicijskih razmer, smo še vedno v obdobju, ko se iščejo lastniki nekoč družbenega pre-

moženja in ko se zlasti lastnina privatizira celo po načelu: »če s čim ne več kaj narediti, je najbolje prodati« (Rekar, M.: Delo, sob. pril. 16.09.2000, s. 5). **Privatizacijska miselnost nam torej že zaradi gospodarsko-političnega stanja ni tuja** in z njo se nenehno srečujemo predvsem na tistih področjih, ki nas najbolj ovirajo, da bi postali tisto, kar bi radi bili v Evropski uniji (kamor naj bi za vsako ceno prišli v bližnji prihodnosti). Privatizacija je postala splošni interes, s katerim spreminjamo predvsem lastništvo premoženja in ga tudi z razprodajo države prenašamo k zasebnstvu, ker naj bi bila država na splošno povsod po svetu slab gospodar. Z lastnino pa se seveda spreminjajo tudi ideološki pogledi nanjo. Zato je normalno, da je upoštevana v vseh programih političnih strank na Slovenskem.

S tem v zvezi pa tudi privatizacijska miselnost glede nadzorstva in varstva, nadzorovanja in varovanja, nadzorstvenosti in varnosti ne more stati ob strani in jo vendarle, toda počasi začnemo urejati in hkrati dovoljevati osipanje države. Ob vsem tem nam gre za previdno razločevanje med državnim in zasebnim, v katero se vpletajo ne toliko politični in teoretični pogledi, temveč povsem praktični, ki izhajajo predvsem iz **dojemanja državne policije, ki dokaj sumničavo odmerja prostor zasebnemu varstvu**. Toda to niso samo naše izkušnje. Povsod po svetu – razen redkih izjem – kjer so že od nekdaj zaradi zgodovinskih, gospodarskih, nacionalnih in drugih razlogov gojili nezaupanje v centralnodržavno oblast – obstajajo ovire za sproščeno delovanje zasebnega varstva, ki mu omejujejo pristojnosti – kot mlajšemu partnerju. Že samo iz teorije o zasebnem varstvu izhajajo omejevalni pogledi nanj in hkrati opravičila, zakaj mu dopuščati prav toliko in ne več. Ker pa pri nas državna policija pripravlja ustrezno zakonodajo, je povsem razumljivo, da država nato s pravom izraža poglede na možnega tekmečca policiji, ki nikoli ne želi, da bi jo s kom primerjali, zlasti pa ne zaradi konkurence na nadzorstveno-varnostnem tržišču.

Toda odkar imamo zakona o varovanju in detektivski dejavnosti, se na tem področju **odpirajo procesi**, kot so: privatizacija, marketizacija in komercializacija, komodifikacija in liberalizacija ter še kaj zraven. Kaže na to, da »privatizacijska miselnost« vdira tudi v opravljanje policijske dejavnosti, kot doslej povsem absolutno državno pristojnost, ki ji je tuj konsumerizem. Toda nanj se je treba navaditi in porabnikom omogočiti, da bodo iskali storitve tam, kjer jim bo to bolj ustrezalo, ne da bi se jim bilo treba zatekati k državi. Omenjeni procesi, ki se pri nas že začnjenjajo in jih ni mogoče spregledati, zlasti ne ob morebitni rekonceptualizaciji dosežane regulacije, naj omogočijo nove pobude z realističnimi cilji in jasnimi predstavami, ne samo, kaj z zasebnim varstvom v prihodnje, marveč tudi, **kako slovensko policijo spreminjati za upoštevanje zasebnega varstva**, kako komercializirati državni nadzorstveno-varnostni sektor, kako v tem pogledu pripraviti policijsko organiziranost in vse drugo, česar

se sedanji Zakon o policiji sploh ne loteva, ker sta zanj privatizacija in trženje pojava, s katerima ni treba računati.

Procesi, omenjeni v dihotomiji »državno-zasebno« pri opravljanju policijske dejavnosti gotovo načenjajo vrsto dilem. Med njimi je najpomembnejše, kaj prepustiti zasebnemu varstvu, poleg tistega, kar opravlja že doslej, ko se država praktično še ničemur ni odrekla in **omogoča le dvotirnost** na manj pomembnih področjih. To pa je najmanj, kar je treba storiti. Kajti privatizacija, komercializacija, liberalizacija, marketizacija itd. zahtevajo dosti več od tega, kar danes pri nas država dopušča zasebnemu varstvu, hkrati ko se sama ni čisto nič spremenila, niti ni prilagodila svoje policijske dejavnosti razmeram tržišča, kjer ima dominantno vlogo tudi pri regulaciji.

Zato velja poudariti, da nam manjka **koncept**, ki bi moral **izhajati iz politike upravljanja nadzorstveno-varnostne problematike** z upoštevanjem naraščanja zasebne lastnine in različnosti javnega (državnega), zasebnega in vmesnega (hibridnega). Pestrost lastnine in masovnost njene vloge morata najti ustrezen odraz v novi ureditvi zasebnega varstva, ki naj bi se širilo na različna nova področja gospodarskega, družbenega, kulturnega in drugega življenja, z decentraliziranimi možnostmi prodaje nadzorstveno-varnostnih opravil in ob ustreznih porazdelitvi gibčnosti, različnosti in specializaciji prodaje nadzorstveno-varnostnih, preiskovalnih, preprečevalnih, tehnoloških in informacijskih storitev.

3. Širjenje zasebno-varnostnih področij in nadzor nad njimi

Danes nekateri pisci opozarjajo na ponovno rojstvo zasebnega varstva in svoje trditve utemeljujejo s spominjanjem na preteklost človeškega varovanja pred nevarnostjo. Največ teoretičnih razlag izhaja bodisi iz Anglije bodisi iz ZDA, ki imata iste korenine in podoben razvoj tudi zaradi upiranja centralizirani oblasti in moči države. V kontinentalni Evropi je razvoj zasebnega varstva dosti bolj različen in hkrati manj proučen. Toda obramboslovci veliko vedo o »zasebnih vojskah«, ki so jih nekoč imeli mogočniki. Te so prav tako opravljal najrazličnejše vloge varovanja in varstva in zagotavljale varnost svojim imetnikom, da sploh ne omenjamo podatkov iz starega Rima in Egipta, Aten in Šparte, tja do Kitajske in drugih delov sveta, od koder so znane samo fragmentarne informacije o začetkih takšnega ali drugačnega varovanja, ki so ga človeške skupnosti ali elitniki in ogroženi posamezniki morali imeti in ga vzdrževati bodisi docela spontano bodisi organizirano, z državo ali brez nje oz. poleg nje, odvisno od različnih okoliščin.

Zasebno varstvo ni povsem »otrok kapitalizma«, čeprav se je v njem razvil in ga omogoča politično-gospodarsko, nadzorstveno-varnostno in še kako drugače ter dopušča njegovo razraščanje. Že od vsega začetka so nanj delovale različne sil-

nice in razmere, ki so ga rojevale. **Različne razmere** še posebej **vplivajo na to, kaj naj dela in kakšna naj bo njegova moč**. Moč, vključno s pristojnostmi in pooblastili pa vedno izhaja od mandanta, takšnega ali drugačnega – danes državne, korporativističnega, če ne kar docela zasebnega.

Toda danes je gotovo v ospredju **moč lastnika**, odvisno od tega, ali lahko vzdržuje lastno varstvo ali pa se mora zatekati k pogodbenemu varovanju, ki mu ga omogoča varnostno podjetništvo. V obeh primerih in še v mnogih vmesnih situacijah je poudarjena tudi socialna diferenciacija, ki načenja še eno neenakost med ljudmi. Kajti več varstva imajo že od nekdaj tisti, ki ga zmorejo vzdrževati. Ob tem pa je treba, tudi za današnje in prihodnje slovenske razmere, poudariti pomemben razloček v zagotavljanju zasebnega varstva, ki izhaja iz obeh možnosti. Lastnik varstva (zlasti pa tujec) bo podobno kot karkoli drugega, kar ima in kar mu prinaša koristi (tudi kot možnost za preprečevanje kakršne škode in pridobivanja koristi), od njega vedno hotel imeti znatno več in na drugačen način kot tisti, ki ga pogodbeno kupuje od varnostne industrije, ki je dosledneje zavezana spoštovati ustrezno zakonodajo kakor pa lastnik, ki jo lahko brezskrbneje izigrava, četudi pravila veljajo za obe strani enako.

Danes **zasebno-varnostna industrija omogoča** fizično in mehansko varstvo, električno in elektronsko varovanje ter predvsem človeške nadzorovalno-varnostne in preiskovalne storitve. Globalizacija rastoče industrije in pridobitništva, mobilnost in dinamičnost podjetništva, prodornost na tuja tržišča, iskanje gospodarsko-poslovnih informacij, če ne kar vohunstvo, upravljanje tveganja, zagotavljanje potrebnih strokovnih kadrov, tja do neusmiljene in brezobzirnne konkurence, terjajo od zasebnega varstva, da jim omogoča izogibati se kakršnimkoli nevarnostim, ki utegnejo povzročiti nepričakovano škodo, čeprav s čisto preprostimi tatvinami ali zmikanjem znotraj organizacije.

Tako **zasebno-varnostna industrija prodaja** varnostne storitve in opremo, alarmne in opozorilne naprave, čuva, straži, varuje ter nadzoruje. Povsod po svetu se je povečalo fizično varovanje, spremljanje prevozov (tudi zapornikov), čuvanje parkov, prireditvev in trgov, veleblagovnic, šol in univerz, diplomatov in poslovnežev, bolnišnic, gospodarskih središč, industrijskih predelov, poslovnih območij itd. Zasebni varnostni sektor ponuja zasebne preiskovalce, varnostne svetovalce in notranje varstvo. Razvila se je zasebna obveščevalna dejavnost z rabo posebnih metod in sredstev (undercover work). Posebne organizacije oskrbujejo svoje kliente s podatki, ki niso na voljo v vsakdanjem življenju, zato da bi lahko bolje poslovali. **Prikrita obveščevalno-preiskovalna dejavnost** se uporablja za ugotavljanje izgub, za dokumentiranje, za zavarovalniške tožbe, za odkrivanje kriminala (vključno s tatvinami in goljufijami ter ponarejanjem listin), za ugotavljanje kreditne sposobnosti, za izterjevanje davkov, za ugotavljanje nizke delovne morale, odsotnosti z dela, zanemarjanje in izgubo opreme, zgubljanje časa in gradiva, odtokanje informa-

cij itd. Tovrstne zasebne organizacije bi hkrati rade čimveč investirale tudi v preiskovanje. Zato ne manjka: preiskovalnih storitev, kriminalistično-preiskovalnega dela in dejavnosti, ki sodijo k industrijskemu vohunstvu, razkrivanju sabotaj, in marsikdaj celo opravi za politične namene, čeprav se skrivajo za drugimi potrebami. Zasebno varstvo se uveljavlja tudi v **kazensko-pravosodnem sistemu**, pri dejavnostih z obsojenici, pri obravnavanju in določanju poroštev, pri pogojni obsodbi, pri nezaposrskem kaznovanju, elektronskem nadzoru, pri pridrževalnih središčih za imigrante, pri varovanju obsojencev ali celo pri vzdrževanju zasebnih zaporov za prestajanje kazni, kar ustvarja različne pomisleke ne samo glede privatizacije zaporov, ampak tudi glede tovrstne komercializacije ob dvomljivem cost/benefit.

Skratka, **zasebno varstvo** je danes na pohodu in nenehno prevzema nova nadzorstveno-varnostna področja. To pa **pomeni »erozijo« države**, ki se zato lahko (načrtneje in učinkoviteje) preusmerja v dejavnosti, ki so zanjo in za družbo ključnega pomena.

4. Regulacija: pooblastila in nadzor

S teorijo (ki pa ni edina) o zasebnem varstvu kot mlajšem partnerju policije jasno izhajajo prav določeni pogledi nanjo. Z njo se omejuje njegove dejavnosti po eni in pravice ter dolžnosti po drugi strani. Drugo teoretično izhodišče in predvsem družbena dejanskost kjerkoli v sodobnem svetu pa gresta v nasprotno smer. Torej v razširjanje zasebnega varstva in hkrati v poglobljanje njegove operacionalizacije in instucionalizacije. Na splošno pa bi lahko rekli, da so družbenogospodarske potrebe in nezmožnost države zagotavljati potrebno nadzorstvo in varnost za obvladovanje in upravljanje tveganja pred škodo in nevarnostmi – tisto vodilo, ki ga velja upoštevati pri urejanju zasebnega varstva, ki se danes že **pojavlja v prenekaterih vlogah zasebne policije**. To dejstvo bi morali upoštevati tudi pri nas, ko gre prav zdaj za ponovno odmerjanje pooblastil in vsega drugega, kar je pomembno za obstoj in delovanje na zasebnem nadzorstveno-varnostnem tržišču. Ker pa je zasebno varstvo namenjeno predvsem preprečevanju škode zaradi večje profitabilnosti plačnikov in lastnikov, državna policija pa je organ države za odkrivanje kriminala (poleg drugega), ki ni podvržen gospodarskim in tržnim načelom (in je vzdrževan iz proračuna), je **položaj zasebnega varstva neugodnejši** kot ga ima »starejši brat« – torej policija. Toda podpira ga »teorija fiskalnega pritiska«, ki jemlje državni policiji njeno dominantno vlogo, če ne kar ekspanzionistične pozicije, prav zaradi omejevanja porabe državnega denarja za policijske potrebe.

Nikjer na svetu niso zadovoljni s policijo. Policija povsod želi imeti več ljudi in več denarja za svoje delovanje. Večina denarja, namenjenega policiji, pa gre za plače. Torej več ljudi – več denarja, hkrati ko je mogoče dražja delovna mesta nadomeščati s slabšimi plačami, čeprav je še pri nas proces

tudi v nasprotno smer, ko je imelo »pooblaščenost« veliko število ljudi, ki do nje sploh niso bili upravičeni. Toda to je že drugo vprašanje, pomembno pa je vendarle zato, ker kaže položaj državne policije nasproti zasebnemu varstvu, ki je podrejeno komercialnim načelom in ker gre pri njem za »policing for profit«, pri državni policiji pa to še zdaleč ne velja. Državno policijo moramo povsod imeti že zaradi tega, ker imamo državo, kajti brez policije ne bi bili država.

Zasebno varstvo je lahko nevarno sredstvo v rokah posameznika in skupin za tekmovanje, upiranje ali celo bojevanje z državo. Zato je večina držav zelo previdna pri formalnem urejanju pravic in dolžnosti – torej pooblastil zasebnega varstva. Previdnost izhaja iz sumničavosti do mlajšega partnerja, ki ne sme prerasti tistega, ki mu dopušča, kaj sme početi za denar, ki je nedvomno močnejša motivacija od tiste, ki vodi policijo, da dela, kot pravimo, »po uradni dolžnosti«. To dvoje je v komercializirani varnosti in nadzorstvenosti gotovo povsem nezdržljivo. Zato ima večina držav zasebno varstvo urejeno do podrobnosti, ki pa nikjer ne omogoča s policijo primerljivih pravic. Policija se navadno povsod pojavlja kot »inštanca« nad zasebnim varstvom in »samoregulacija« zasebnega varstva sploh še ne pride v poštev. Redka izjema je Britanija, kjer ni korenite regulacije zasebnega varstva (Johnston 1992: 86). Ta je izpeljana z ureditvijo trgovinskih združenj. Po tej ureditvi je zasebno varstvo pretežno preprečevalne narave in opravlja dejavnosti, ki niso v javnem interesu, so pa dostopne na javnem tržišču in zato zelo heterogene, čestokrat z zamegljenimi pristojnostmi, ki dopuščajo vmesnost ali »hibridnost« med čisto državnim in docela zasebnim. V Angliji na splošno na istih področjih deluje zasebno varstvo podobno kot metropolitanska policija. Tako npr.: se odziva na klice, preiskuje kriminaliteto, prijavlja storilce, vzdržuje javni red, opravlja vidno patrolno dejavnost, nadzoruje promet in parkiranje, preiskuje nezgode, analizira kriminalno dejavnost, nadzoruje varnost, ukrepa ob alarmih, zatira hrup, spremlja obsojence itd. (Jones/Newburn 1998: 241), odvisno seveda od tega, ali gre za tržišče ali za državno organizirano skrb ali za določene področne dejavnosti »policinga« ali prostorske oz. hibridne možnosti delovanja, kar je seveda čestokrat lahko zelo problematično. Zasebno varstvo opravlja pet skupin organizacij: za moštvene službe; za elektronsko-varnostno opremo, izdelovanje in nameščanje; za preiskovalne službe; za zbiranje dolgov in za fizično varnostno opremo, njeno izdelovanje in nameščanje (prav tam s. 254).

Skratka, zasebno varstvo, ki postaja, kot bi lahko rekli, zasebna policija, je to res najbolj tam, kjer država omogoča določeno svobodo, v kateri se mora (zaradi profitabilnosti) prilagajati novim gospodarskim zakonitostim in strukturam, tekmovati na varnostnem tržišču, modernizirati nadzorovanje in komunikacije in se vključevati v tehnokonomske strukture ter informacijsko družbo. Državna policija zasebnemu varstvu gotovo ni vzgled, ker je preveč rigidna, zbirokratizirana in hierarhizirana, toda ima velik vpliv na to, kako bo urejeno zasebno varstvo.

5. Razmerje med državno policijo in zasebnim varstvom

Razmerje med državnimi policijami in organizacijami zasebnega varstva že zaradi narave njihovega delovanja in njihovih vlog, ki jih imajo na nadzorstveno-varnostnem tržišču, ne morejo biti preproste in enoznačne, čeprav gre za zagotavljanje vrednot, ki so obema stranema vendarle skupne. Že sam obstoj, ki izhaja iz njunih statusov, vnaša negotovost in različnost dojemanja opravil, ki jih izvajata. Zato se pri tem kaže vsa tista konfliktnost, ki jo rojeva bodisi »državno« bodisi »zasebno« oz. »vmesno«. To se je kazalo skozi vso človeško zgodovino, zlasti pa v zadnjih dveh stoletjih, ko se je zasebno varstvo znova pojavilo kot potreba po upiranju predvsem centralistični in zbirokratizirani moči državne oblasti, ki porazdeljuje svoje storitve v družbeni prostor po svojih izhodiščih, ki so morale zaradi nezadovoljstva z državo privedi do privatizacije in komercializacije varstva, nadzorstva in varovanja. In prav v tem je videti upadanje moči države pri vzdrževanju tiste ravni brezskrbnosti ljudi (seveda ne revnih in spodnjih slojev), ki so si ob zavedanju neustrezne zmogljivosti policije polagoma izborili posamezne oblike zasebnega, neodtujenega in predvsem plačljivega varovanja z vsem tistim, kar sodi zra-

V sodobnem svetu je zasebno varstvo postalo dejstvo, s katerim velja računati in ki ponekod po številu zaposlenih nekajkrat presega državno nadzorstvo in obenem obrača – kot varnostna industrija in nespregledljiva postavka v družbeni delitvi dela – izjemno veliko količino denarnih sredstev za nadzorovanje in varovanje ogromnega bogastva – ne le zasebne lastnine, marveč celo državnega premoženja. Zato ni odveč problematiziranje njunih medsebojnih razmerij. V njih gre načeloma za sodelovanje, tekmovanje ali za preprosto soobstajanje (Jones/Newburn, 1998: 170-180), čeprav je razmeroma malo situacij, v katerih bi šlo za povsem čista razmerja in za stalno. Kajti razmerja so odvisna od ljudi, okoliščin, dogodkov in še marsičesa, kar poznamo tudi iz domačih izkušenj zadnjih let, odkar imamo zasebno-varnostno podjetništvo in zasebne detektivske dejavnosti. Gotovo se pri nas pojavlja vse tisto, kar se drugje, čeprav morebiti v čisto drugačnih družbenopolitičnih in socialno-ekonomskih razmerah.

Sodelovanje je nujno že zaradi istovrstnosti in podobnosti opravil in nalog, ki jih opravljata, kljub morebitni različnosti nadzirancev in varovancev. Ključno pri tem je njihovo zadovoljstvo, ko pričakujejo kakovostne storitve ob hkratnem spoštovanju človekovih pravic in državljskih svoboščin. Dejavnosti obeh večinoma ureja pravo, ki ga največkrat pripravlja policija. Toda policija povsem po svoje dojema razmerja do »mlajšega brata« in komplementarnost zasebnega nadzorstveno-varnostnega podjetništva, kar se izraža tudi v nasprotujočih si težnjah. Posebej očitnih tudi zato, ker je povsod po svetu veliko odgovornih ljudi v zasebnem podjetništvu izšlo iz policijskih vrst. S tem v zvezi je znano severnoameriško geslo: »Policist ne umre, gre v zasebno varstvo«.

Tekmovanje pa je nasploh značilno za družbenopolitični sistem, ki rojeva, vzdržuje in potrebuje zasebno varstvo. Čeprav ni videti bistvenih kakovostnih razločkov v opravljanju dejavnosti obeh strani, pa se vendarle pojavljajo napetosti zaradi posameznih opravil, nalog, pristojnosti, dejavnosti in še marsičesa, kar čutimo tudi pri nas, ko nam gre, po nekaj letih, za preureditev zasebno-varnostnega podjetništva s posameznimi spremembami, predvsem zaradi tega, ker sedanost že ovira pričakovano uspešnost. Uspeh pa zasebno varstvo potrebuje povsem iz ekonomskih razlogov, ki državno policijo, če jo je sploh kdaj, ne prizadeva tako. Kajti državno varstvo deluje po svojih zakonitostih, ki mu »cost/benefit« ni dosti mar (npr.: »Računsko sodišče je izračunalo, da znašajo stroški reševanja kazenske zadeve na nekaterih sodiščih okoli 600.000 tolarjev, na drugih sodiščih so res lahko tudi za polovico nižji ...« v Vukelič M.: Pravnica, koliko staneš? Delo, 21.09.2000 s. 3).

Zato je **soobstajanje** normalno in razumsko sprejemanja stanja in razvoja, ki naj omogoča delovanje obeh. Pri tem je pričakovati previdno, ekonomsko, nadzorstveno-varnostno in družbeno utemeljeno osipanje državnih opravil (in tudi posameznih pooblastil) v korist »zasebne policije« zaradi velikih možnosti uveljavljanja zasebnih pobud v nadzorstvu in varstvu. Na soobstajanje kaže tudi dopuščanje »dela na črno« (moonlighting) državnih policistov, ki se v prostem času zaposlujejo v zasebnem varstvu za plačilo, ki ga policijske organizacije urejajo zelo različno. Večina policij pa tega seveda ne dovoljuje, ne nazadnje zaradi »konkurenčne klavzule«, ki tudi v naših razmerah ni neznana.

Zavračanje, nesprejemanje, odklanjanje itd. pa se kaže v različnih oblikah, časovnih razsežnostih ali področnih vprašanjih, predvsem občasno in ne toliko stalno, odvisno od prenekaterih okoliščin.

Čas, v katerega prihajamo, zahteva torej prilagojeno zakonodajo z ustreznimi organizacijskimi spremembami na obeh straneh. Terja nove vrednote informacijske družbe, podporo širše skupnosti, usposabljanje obeh dejavnikov, prodornejši ter sposobnejši menedžment in upoštevanje komercializacijskih procesov, v katerih naj se država »znebi« vsega, kar zanjo ni pomembno, kar jo preveč stane in kjer ni učinkovita (npr. pri preprečevalni dejavnosti, pri odkrivanju in preiskovanju bagatelne kriminalitete, navadnega kriminala itd.).

6. Prostovoljno samovarovanje – moderni vigilantizem

Pred kakršnokoli privatizacijo in komercializacijo zasebnega varstva in še pred nastankom države je že zdavnaj v človeški zgodovini obstajalo samovarovanje, ki se je pojavilo povsem spontano kot posamezniška ali skupinska možnost ohranjanja tako življenja kot premoženja in vsega drugega, kar je bilo ljudem treba obvladovati, da so se ob naravnih silah in

od ljudi povzročeni nevarnosti prebijali skozi življenje. Zato današnje oblike samovarovanja in sodobnega vigilantizma niso nekaj novega. Ključnega pomena je predvsem to, da se nanj opira in ga uporablja tudi sodobna policija, čestokrat za povsem svoje namene, ki izhajajo iz spoznanja, da je nemočna, če ji ne pomagajo ljudje zlasti tam, kjer se dogajajo »policijske nevarnosti«, kot je rekel eden najpomembnejših policijskih praktikov in teoretikov v dvajsetem stoletju, O.W. Wilson. **Pomen javnosti za uspešnost policije in nujnost skupnega delovanja**, ne nazadnje tudi za preprečevanje kriminalitete, pa je že leta 1829 spoznal Robert Peel, potem ko je ustanovil londonsko metropolitansko policijo, s svojo znano izjavo: »Javnost je policija in policija je javnost«. To seveda danes, na prelomu tretjega tisočletja, ni več tako preprosto, kljub neovigilantizmu, »community policing«, opazovanju v sosesčini, državljskim patrolam in drugim oblikam sodelovanja javnosti pri opravljanju policijskih dejavnosti, ki se ločujejo tudi na »problem solving policing«, »problem oriented policing« in druge možnosti »self policing« bodisi ob vzpodbudah policije bodisi pod njenim mentorstvom ali docela spontano zaradi vzdrževanja neke določene stopnje varnosti, ki je policija ne zmore zagotavljati. Ljudje so s policijo večinoma nezadovoljni in so vedno bolj zahtevni, čeravno pravijo, da pravega javnega mnenja o policiji sploh ni, ker jo vsakdo presoja po naključnih izkušnjah z njo. Najbolj ugodno mnenje imajo navadno tisti, ki z njo nimajo nobenega opravka. Vendar je tudi to odvisno od nešteti okoliščin – demografskih, statusnih, izobrazbenih itd.

Skupnostno opravljanje policijskih dejavnosti ali nekakšen **neovigilantizem ni več tisto, kar je bil nekoč klasični vigilantizem**, ki je jemat pravico v svoje roke, ko ni bilo na voljo države, kolikor se ji sploh ni upiral. Danes se samovarovanje prepleta s socialnimi, kulturnimi in prostorskimi dejavnostmi (vključno z »branljivim prostorom« Newmana, Colemana in Jacobsove), različnimi preprečevalnimi programi (za stare, mlade, odklonske, žrtve, alkoholike, narkomane, nasilne, agresivne itd.). Prednost se daje situacijski prevenciji, izobraževanju o nevarnostih in opozarjanju nanje. Pozornost pritegujejo soseske z različnimi kulturnimi skupinami prebivalstva (težave pri nas z nastanjanjem nezakonitih migrantov). Na ljudi vplivajo, da ne bi prihajalo do neprijetnih dogodkov, itd. **Soseska in lokalna skupnost sta postali središče zanimanja za policijske dejavnosti**. Zelo poudarjeni model »iskanja problemov« zaradi reševanja posledic je postal proaktivna dejavnost, ki ne čaka na škodo, ampak jo želi odpraviti še preden je nastala. Samovarovalno delovanje se usmerja v predeliktualno ukrepanje, sestavljeno iz opazovanja, analize oz. ocene ter odzivanja na okoliščine, ki probleme šele ustvarjajo. Vse pa se počenja in dogaja v dopustnih okvirih, ki s klasičnim vigilantizmom nimajo nobene zveze, hkrati ko naj bi bil uspeh odvisen od mnogih okoliščin in zmogljivosti, ki niso samo policijske.

Zato je prostovoljno samovarovanje za policijo vendarle razmeroma nov koncept in določena revolucionarnost, ki

zahteva spremembe v policijski organizaciji na več ravneh. Ker pa je policija pretežno še vedno paramilitaristična organizacija, s svojim stilom discipliniranja, togim centralizmom odločanja, birokratičnim menedžmentom in še čem, je težko doseči hitre spremembe v prilagodljivosti na nove zahteve. Zato je tudi pri nas »sporazumno ustanavljanje svetov, sosvetov, komisij ali drugih dogovorjenih oblik partnerskega sodelovanja« (21. čl. ZPol) lahko šele začetek skupnega delovanja. Odprl naj bi nove možnosti za demokratično vzdušje v našem opravljanju policijskih dejavnosti, ki naj podpira samoorganiziranje državljanov za opravljanje teh dejavnosti v lokalni skupnosti. To, kar se nam dogaja trenutno, so le debatni krožki določenih struktur, ki nimajo dosti vpliva na naš »novi vigilantizem« ali državljansko samovarovanje. »Preprečevalna miselnost« do ljudi večinoma sploh še ne prihaja. Zanjto namerč še ni ustrezne motivacije, ki se poraja predvsem zaradi strahu pred ogrožanjem. To pa seveda pomeni, da tudi naš konvencionalni kriminal po svoji nevarnosti in razširjenosti še ni tolikšen, da bi pomenil potrebo po varstvu. Naš »posameznik« se še vedno zanaša na državo, ki naj ga brani. Toda širjenje (kupljivega) zasebnega varstva kaže, da smo vendarle na pohodu v drugačno »privatizacijsko mentaliteto«, hkrati ko bo državljansko samovarovalno zatiranje kriminala še vedno ostalo v konvencionalnih okvirih. Kajti **samovarovanje ima vedno in povsod omejen domet**, ker se lahko ukvarja samo s tistim, kar je ljudem blizu in kar izhaja iz njih samih.

7. Možnosti državnega, komercialnega in prostovoljnega

Pri zasebnem varstvu velja upoštevati, da gre načeloma za dve možnosti delovanja, in to **komercialno in prostovoljno**, čeprav gre pri obeh za samovarovanje, ki vzporedno z državo vzdržuje potrebno oz. željeno stopnjo varnosti. Kolikor gre za to, imamo praktično trihotomijo nadzorstva in varstva – državno, komercialno in prostovoljno. In prav v tem smislu gre tudi pri nas graditi ustrezno trihotomijo, tako formalno s pravom kot neformalno z različnimi dejavnostmi izvenpravnega zagotavljanja varnosti in brezskrbnosti na vseh tistih področjih, ki kakorkoli vplivajo na kakovost življenja. Za nas so gotovo poučne razmere v državah, ki obravnavajo **zasebno varstvo** ne kot dopolnilo državnemu, niti ne **kot nadomestilo, ampak kot dejstvo, da ga je treba imeti**, ker država kratkomalo ne zmore dosledno, uspešno in pravično porazdeljevati svojih opravil na način, da bi bili zadovoljni vsi tisti, ki pričakujejo njene storitve pravočasno in kakovostno. Zdi se, da je trženje izbranih storitev, ki jih država ne zmore ustrezno porazdeljevati svojim davkoplačevalcem, najboljša pot za dosego tistega stanja na varnostnem tržišču, ki omogoča pričakovano ravnovesje med državnim in zasebnim tako, da ustvarja čim manj konfliktnosti, nezadovoljstva in nezaupanja v državo. Vse kaže, da nam je angleška ureditev lahko za določen vzgled, kako policija prelaga svoja bremena na komercialno in prostovoljno pokrivanje ustreznih storitev. Pri tem postajajo opravila in dejavnosti: ali povsem zasebno področje, ali policija plačuje določena opravila in storitve, vendar je še

vedno odgovorna za vse tisto, kar namesto nje opravljajo drugi; ali pa policija tudi sama prodaja storitve, zbira naročila, pobira članarino itd. za tisto, kar opravlja na nekriminalnih področjih in je mogoče brez posebne škode za ugled in zaupanje vanjo ponujati na varnostnem in nadzorstvenem tržišču.

Osrednjega pomena za nadzorstveno-varnostno tržišče ob privatizacijski mentaliteti, ki je tudi **pri nas ob razdržavljanju proti koncu tranzicije** v središču politično-gospodarskih procesov, je **lastninsko razbremenjevanje države**, kot najslabšega in najbolj zapravljivega gospodarja. Sistem, ki ga vpeljujemo, sili v tržno dojemanje različnih dejavnosti, ne nazadnje tudi nadzorstveno-varnostnih, na prenekaterih sektorskih, prostorskih in strukturnih področjih. Ker so šli nekateri državni mehanizmi pri nas – kot npr. tožilstvo s poravnalci (za kazniva dejanja z grožnjo do treh let zavora), z odloženim pregonom; sodišča z zasebnimi izvršitelji itd. – v zadnjem času (tudi zaradi svoje počasnosti odzivanja na potrebe po storitvah in zaradi velikih količin zaostankov) močno k decentraliziranemu in paradržavnemu, kolikor ne zasebnem reševanju javnih vprašanj, je **tudi policija na potezi**, da prehtano premisli, kaj je v njenem področju takega, kar je mogoče ali privatizirati in komercializirati ali prepustiti v prostovoljno motivirano delovanje posameznih skupin prebivalstva.

Seveda pa ne gre brez ustreznega prava in brez koncepta »policing«, ki je v najširšem smislu **politika upravljanja s kriminaliteto in odklonskostjo** z ustreznimi strategijami. Ker tega ni, se vse dejavnosti posameznih nadzorstvenih mehanizmov – od policije, prek tožilstva, sodišč in zaporov urejajo vsako za sebe ne glede na celoto tovrstnega nadzorstvenega (represivnega) sistema, v katerem je vsak izmed njih samo podsistem, ki mora biti dosledno vključen v delovanje vseh ostalih. Zato imamo stanje, kakršno je. Nadzorstveno-varnostni sistem deluje neučinkovito, nedinamično in predvsem predrago (tožilstvo tretjino ovadb zavrže, sodniki za prekrške pustijo zastarati na desetisoče pojavov, sodišča imajo na stotisoče zaostankov itd.). Po začetnem razvoju komercialnega varstva bi **potrebovali spremembe, uprte v prihodnost** (ne samo za ureditev zdajšnjih težav). Toda hkrati lahko ugotovimo, da prostovoljno samovarovanje sploh še ni zaživeło. Ljudje v lokalni skupnosti bi se morali zoper kriminal in deviantnost začeti dosti bolj upirati z lastnimi silami, če že ne s kupljivim varstvom. Ker še nimamo notranje varnostne politike tudi med vsemi ustreznimi dejavniki, ni ne vertikalne ne horizontalne povezave (razen izjemoma na posameznih področjih, npr. promet, mamila itd.), ni enotne teorije in akcije, ne ustrezne centralizacije, kjer bi bila potrebna, in ne diverzifikacije, kjer bi bila uspešna. Toda tovrstna politika je hkrati posledica zapletenih družbenih, sektorskih in prostorskih razmerij. Obenem ko privatizacija in komercializacija nadzorstva in varstva zahtevata spremembe pristojnega pravnega režima, enakost gledišč in ne ločenega urejanja posameznih državnih dejavnosti in opravil, kot se je doslej dogajalo. Sodobni koncept korporativizma pa zahteva **dogovorjeno politiko med državo in različnimi zasebnimi, nadzorstveno-**

varnostnimi skupinami ter njihovimi interesi, hkrati ko ne smemo pozabiti na prostovoljno varnostno zasebnost tam, kjer bi lahko bilo motivirano braniti samo sebe, še posebej zato, ker ima kapital čedalje večji nadzor nad pomembnimi vidiki družbenega reda.

Sestavek končan 26.09.2000

LITERATURA:

1. Bayley, D.(1994). **Police for the Future**. Oxford University Press, New York – Oxford, 187 s.
2. Čas, T. (1999). **Zasebna varnost kot sestavina nacionalne varnosti Republike Slovenije**. Neobjavljena doktorska disertacija, Ljubljana, tipkopolis, 291 s.
3. Grabosky/Smith (1998). **Crime in the Digital Age**. Transaction Publishers – The Federation Press, New Jersey, 259 s.
4. Johnston, L. (1998). **The Rebirth of Private Policing**. Routledge, London and New York, 251 s.
5. Jones T./Newburn, T. (1998). **Private Security and Public Policing**. Clarendon Studies in Criminology, Oxford, 288 s.
6. Mawby, R.I. (1999). **Policing across the World**. UCL Press, London, 244 s.
7. Palmiotto, M.: **Community Policing – A Policing Strategy for the 21st**.
8. Reuvid, J.ed. (1995). **The Regulation and Prevention of Economic Crime**. Kogan Page, London, 224 s.
9. South, N. (1988). **Policing for Profit**. Sage Publications, London, 180 s.

Privatisation and commercialisation of police activities in a dichotomy between the state police and private security

Janez Pečar, L.L.D., Professor of Criminology, Rozmanova 2, 1000 Ljubljana, Slovenia

The state alone cannot provide security in such a way as to satisfy also those who need it most, because they must have more than others. It has therefore tolerate security on a commercial basis, as well as voluntary self-protection. Private provider of security with his assets has become increasingly a competitor to the state, particularly in societies with a privatisation mentality and undergoing processes of privatisation of property which was once held in common. With the expansion of private security areas, the state, however, also has to provide adequate control and to regulate the power of private security enterprise and private detective activity, both motivated by making profit in the security market. The central questions are: delimitation of domains between the state police and private security, their competencies and the prevention of abuse for unlawful activities for the benefit of private security, which either purchases or maintains surveillance and security services. Much can be expected also from voluntary self-protection, which did not take root in Slovenia, although it was once on a relatively high level. The entire development of state and private security, including state self-regulated self-protection should be integrated in a comprehensive concept of crime and delinquency policy in Slovenia.

Key words: the police, private security, interests, control, protection, privatisation, commercialisation, regulation, self-protection

UDC 351.74:351.746.1