

# ZBIRKA PREDLOGA PRAKTIČNIH POLITIKA PERSPEKTIVA MLADIH LIDERA

© ISAC fund

## IZDAVAČ

ISAC Fond

International and Security Affairs Centre  
Centar za međunarodne i bezbednosne poslove  
Kapetan Mišina 5; Beograd  
[www.isac-fund.org](http://www.isac-fund.org)

## ZA IZDAVAČA

Nikola Petrović

## PRIREDILI

Natan Albahari

Jelena Kajganović

OVO IZDANJE JE OBJAVLJENO ZAHVALJUJUĆI PODRŠCI  
AMBASADE FINSKJE U BEOGRADU



EMBASSY OF FINLAND  
BELGRADE

## DIZAJN I OPREMA

Nenad Baćanović

## ŠTAMPA

COLORGRAFX

ISBN 978-86-86383-19-8

Beograd, 2014.

Ovo izdanje nije za komercijalnu upotrebu

Mišljenja i stavovi izraženi u ovoj publikaciji ne odražavaju neophodno  
i stavove Ambasade Finske u Beogradu i ISAC fonda.

## Sadržaj

Uvodna reč.....	5
Jačanje parlamenta putem jačanja odbora.....	7
Reforma izbornog sistema .....	19
Racionalizacija troškova javnog servisa kao metod za jačanje lokalnih medija .....	35
Ocd i bezbednosne službe: dokle dopire pogled javnosti, a gde se diže zid tajnosti?.....	49
Reforma i profesionalizacija diplomatskog aparata – reforma diplomatske akademije.....	65

## UVODNA REČ

Od osnivanja, ISAC fond je težio da usmeri svoje aktivnosti ka edukaciji i osnaživanju aktuelnih i budućih mladih lidera za izazove koji leže pred Srbijom. Projekat „Trening za mlade lidere“, podržan od strane Ambasade Finske u Beogradu, je još jedan u nizu takvih aktivnosti. Dok je ISAC fond obezbedio edukaciju za analitički i stručan pristup trenutnim izazovima, učesnici programa su ponudili sveže i kreativne ideje za rešavanje istih. Rezultat ove saradnje je publikacija „Zbirka predloga praktičnih politika – perspektiva mladih lidera“ koja sadrži pet predloga praktičnih politika o sledećim temama:

- Jačanje parlamenta
- Reforma izbornog sistema
- Sloboda i odgovornost medija
- Nadzor sektora bezbednosti
- Reforma i profesionalizacija diplomatskog aparata

Svaka grupa učesnika je samostalno odlučivala o konkretnom pitanju koje će obrađivati u okviru teme, uglu pristupa i broju završnih preporuka. Tokom cele godine organizovani su seminari, radionice i konsultacije sa stručnjacima i predavačima kako bi se učesnici što bolje upoznali sa temama i čuli mišljenja o svojim radovima. Tim ISAC fonda bi želeo da izrazi zahvalnost svim učesnicima i predavačima, a posebno gospodinu Milanu Sitarskom za stručno angažovanje i pružanje smernica svim grupama u pripremi preporuka praktične politike.

Takođe, još jednom bismo želeli da zahvalimo Ambasadi Finske u Beogradu jer prepoznaje potrebu za ovakvim programima i stvaranju prilika za mlade i ambiciozne lidere da preuzmu vođstvo u svojim oblastima i pozitivno doprinesu razvoju Srbije.

*Tim ISAC fonda*

*Novembar 2014. godine*

# **JAČANJE PARLAMENTA PUTEM JAČANJA ODBORA**

**Anđela Cvetković, Jelena Uskoković, Kosta Dimitrijević, Nadežda Krupniković**

## **Rezime**

U ovom radu izloženi su glavni problemi u funkcionisanju Narodne skupštine Republike Srbije kao i raspoložive opcije koje su dostupne donosiocima odluka kako bi unapredili rad skupštine. Polazeći od analize postojećeg stanja u organizaciji parlamenta, izvode se zaključci o promenama koje su neophodne. Za razliku od tradicionalnih analiza, u ovoj su umesto zaključka pobrojane praktične preporuke koje ukoliko se primene, mogu zaista dovesti do efikasnijeg i demokratsnijeg rada parlamenta. Kao najvažniji element uzima se ojačavanje skupštinskih odbora.

## **Problemi u funkcionisanju Narodne skupštine Republike Srbije**

Osnovnu karakteristiku svake krhke demokratije predstavljaju nekonsolidovane institucije čiji rad ne odražava sporovođenje koncepta dobre vladavine. Slabost institucija se ogleda u nesaglasnosti između ustavne i realne moći. Središte demokratije nesumnjivo predstavlja parlament koji je nosilac narodnog suvereniteta i koji daje doprinos opštem građanskom razvoju, te on nije samo mesto za poslanike već je i javni forum u kome mogu delovati svi građani. Tri ključne uloge parlamenta su: povezivanje i predstavljanje građana, nadzor i kontrola vlade, te stvaranje politika kroz donošenje zakona i drugih dokumenata. Osnovna teza ovog dokumenta je da srpski parlament loše vrši sve tri funkcije.

Predstavnička funkcija ne dolazi do izražaja jer ne postoji adekvatna parlamentarna rasprava o problemima građana. Javne rasprave služe uglavnom za promovisanje stranaka i prikupljanje jeftinih političkih poena čime se narušava ugled parlamenta i direktno utiče na niski stepen poverenja u ovu instituciju. Predlozi zakona se detaljno ne razmatraju u skupštinskim odborima čija je osnovna svrha pregovaranje, diskusija i ponuda ekspertize, već se uzaludno troši vreme tokom skupštinskog plenuma kada se nedovoljno

stručni poslanici upoznaju sa problematikom određene oblasti koja se zakonski uređuje. Srpski parlament je u podređenom položaju u odnosu na izvršnu vlast i umesto da upravo poslanici budu ti koji će inicirati najveći broj predloga zakona, njihova uloga je najčešće da prihvate ili u nekoj meri modifikuju vladine predloge zakona. Pošto je parlament marginalizovana institucija sa deficitom legitimnosti i efikasnosti, potrebno je pronaći način kako ojačati njegov rad. Smatramo da je jačanje skupštinskih odbora dobar način za jačanje parlamenta, te ćemo ukazati na probleme u funkcionisanju i ponuditi određena rešenja.

## **Organizacija i način rada parlamenta, uloga poslanika i relevantna regulativa**

Unutrašnju organizaciju parlamenta čine: parlamentarni (skupštinski) odbori, parlamentarne (poslaničke) grupe i administracija (stručna služba). Odbori su, po prirodi stvari, najpozvaniji za određeni resor odnosno oblast. Poslanički klubovi su centri odlučivanja, ili transmisije političkih odluka donetih u političkim strankama, dok je administracija često najoperativniji deo skupštinskog procesa, jer kroz njihove ruke prolaze svi skupštinski materijali. Skupštinski odbori u praksi nemaju ulogu koja je predviđena Poslovníkom, niti je njihov rad dovoljno prisutan u javnosti. I pored obaveze predstavnika Vlade da prisustvuju odborima (član 74. i član 229. Poslovníka), oni se ne odazivaju ili dolaze predstavnici sa nižim zvanjima. Pitanja koja se mogu rešavati na odborima se ne rešavaju u njima, nego se plenarni deo skupštine dodatno opterećuje i čini parlament neracionalnim. Od prethodnog saziva Narodne skupštine (2012. godine), broj parlamentarnih odbora je sa 30 smanjen na 20. Broj odbora je smanjen u cilju njihovog efikasnijeg rada i tešnje veze sa ministarstvima. Uveden je institut obaveznog tromesečnog podnošenja informacije o radu svakog ministarstva odboru u čijem delokrugu rada je razmatranje pitanja iz nadležnosti tog ministarstva. Informacija se razmatra na sednici odbora kojoj obavezno prisustvuje ministar koji je informaciju podneo. Rezultat razmatranja informacije je izveštaj sa zaključcima koji se dostavlja svim narodnim poslanicima.<sup>1</sup>

---

1) Uloga parlamenta u procesu odlučivanja o proriteta: smanjenje javnih troškova ili stimulisanje ekonomije, Zbornik radova regionalne konferencije mreže parlamentarnih odbora za ekonomiju i finansije Zapadnog Balkana, Friedrich Ebert Stiftung i Institut ekonomskih nauka, 2012, 46.

Ako se pozabavimo uključivanjem narodnih poslanika od strane predlagača najvećeg broja zakona, odnosno Vlade, mora se navesti obaveza ministarstva da organizuje javnu raspravu sa svim zainteresovanim stranama (u obavezi su da ih organizuju za ključne zakone),<sup>2</sup> o kojoj će biti blagovremeno obavješteni svi poslanici. Naravno, ovaj aspekt se mora završiti pre nego što zakon uđe u skupštinsku proceduru. Ujedno je izražena želja da se taj vid uključivanja narodnih poslanika već u toku izrade samog predloga zakona, produbi i postane praksa. To bi, sasvim sigurno, doprinelo usaglašenijim i kvalitetnijim zakonskim rešenjima.<sup>3</sup>

Najveći broj predloga zakona potiče od Vlade, a mada je predviđeno da se koristi u izuzetnim okolnostima, veoma je visok procenat zakona koji se usvaja po hitnom postupku (u proseku 48 %).<sup>4</sup> Hitan postupak ne ostavlja dovoljno vremena poslanicima za raspravu i intervenciju, kao ni široj javnosti. Često se zakoni donose bez adekvatne javne rasprave i neretko su veoma kritikovani od strane stručne javnosti (npr. Zakon o pomoći porodicama haških optuženika, Zakon o visokom obrazovanju, Zakon o poslaničkim primanjima).<sup>5</sup>

Kada je reč o zastupljenosti žena u skupštinskim odborima, od 20 skupštinskih odbora poslanice su zastupljene u svim odborima, osim u Odboru za kontrolu službi bezbednosti, dok se u prethodnom sazivu na čelu tog odbora nalazila upravo žena. Postoje odbori na čijem čelu se nalaze žene i to: Odbor za kulturu i informisanje, Odbor za obrazovanje, nauku, tehnološki razvoj i informatičko društvo, Odbor za odbranu i unutrašnje poslove, Odbor za prava deteta, Odbor za privredu, regionalni razvoj, trgovinu, turizam i energetiku, Odbor za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva, Odbor za spoljne poslove i Odbor za zdravlje i porodicu, dok su žene u nekoliko drugih odbora zastupljene kao zamenici predsednika.<sup>6</sup>

Tokom procesa evrointergracija koji je u toku, Skupština Srbije će biti u situaciji da razmatra i pitanja koja nose oznaku poverljivosti i tajnosti određenog stepena i zato Odbor za kontrolu službi bezbednosti, kao što je to do sada bio slučaj, neće biti jedini koji će raspravljati "iza zatvorenih vrata". Donošenjem

---

2) Poboljšanje demokratskih performansi Narodne skupštine Republike Srbije, grupa autora, Fakultet političkih nauka, Centar za demokratiju, Beograd, 2012, 20.

3) Ibid., 43.

4) Ibid., 28.

5) Ibid.

6) <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/radna-tela/odbori.895.html>, preuzeto 11. jul 2014. godine.

Odluke o postupanju sa tajnim podacima definiše se šta je tajni podatak, ko ima pravo da ga koristi i pod kojim uslovima. Administrativni odbor skupštine ranije je usvojio tu odluku koja se odnosi na određivanje tajnosti podataka, pristup tajnom podatku i njegovoj zaštiti, čuvanju i razmeni, kao i arhiviranju i uništavanju. Pregovarački tim Srbije, otvarajući poglavlja 23, 24 i 25, razmatrajući čitav niz zakona, izmena i dopuna koji treba da budu usklađeni sa evropskim zakonodavstvom, doći će u situaciju da razmatra i neka pitanja koja nose oznaku poverljivosti i tajnosti određenog stepena – državna tajna, strogo poverljivo, poverljivo i interno. U Odluci se, između ostalog, navodi i da je sednica Odbora za evropske integracije i sednica nadležnog odbora na kojoj se razmatra predlog pregovaračke pozicije koji nosi oznaku tajnosti, zatvorena za javnost. Već više od godinu dana postoji prostorija u zgradi u Ulici kralja Milana koja je fizički i tehnički opremljena tako da se mogu održavati sednice zatvorene za javnost. U toj prostoriji se ne može koristiti ništa od elektronskih uređaja, uključujući i mobilne telefone. U toj sobi, obezbeđenoj tako da rad u njoj ne može biti ometan spoljnim uticajima i u njega se ne može steći neposredan uvid, održavaće sednice zatvorene za javnost Odbor za kontrolu službi bezbednosti, a sada po odluci Administrativnog odbora i Odbor za evropske integracije i Odbor za ljudska i manjinska prava.<sup>7</sup>

## **Komunikacija sa građanima, javnošću i građanskim društvom**

Komunikacija građana i Skupštine preko Odbora za predstavke i predloge bila je uređena Poslovníkom Narodne skupštine (Sl. Glasnik RS broj 20/12). U novom skupštinskom sazivu (2014. godine) ukinut je ovaj odbor. U novoj organizaciji rada skupštine, predlozi i predstavke rešavaju se na pojedinačnim odborima, a naročito pred Odborom za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva, koji je po opsegu pitanja kojima se bavi najbliži starom Odboru za predloge i peticije. U periodu 2008-2012. godine Služba Odbora za predstavke i predloge primila je i stručno obradila 1.942 predstavke i predloga građana, neposredno primila 1.594 građana na razgovor i obavila preko 4.800 telefonskih razgovora putem kojih su postavljana pitanja iz različitih oblasti i tražena uputstva i pravna pomoć. Samo tokom 2011. godine Odbor za predstavke i predloge dobio je 300 predavki i predloga i sve su obrađene (rešene).<sup>8</sup> Sam Odbor za predstavke i predloge ne rešava

---

7) [www.izbornareforma.rs](http://www.izbornareforma.rs), preuzeto 9. jul 2014. god.

8) Izveštaj o radu Narodne skupštine, str. 53.

predstavke, već ih prosleđuje nadležnim organima, a podnosiocu odgovaraju tako što šalju obaveštenja o postupanju po konkretnoj predstavi. U ovom periodu poslato je ukupno 283 odgovora građanima, bez obzira na ishod predstavke.

Predstavke se stručno obrađuju od strane kvalifikovanih službenika odbora, sa čime se upoznaju predsednik i članovi odbora, nakon čega se uz odgovarajuće propratno pismo, dopis prosleđuje nadležnom organu, a drugi primerak se dostavlja podnosiocu uz obaveštenje kom organu je prosleđen na dalju nadležnost. Odbor ne odgovara na anonimne dopise, te na dopise čiji je sadržaj besmislen, nejasan ili bez konkretnog zahteva za postupanje. Takođe, Odbor se ne bavi porukama podnosioca koji su se više puta obratili odboru i već dobili odgovore, kao i onih koji su uvredljive sadržine, sadrže neprimerene izraze i psovke upućene državnim funkcionerima i sl. Predstavnici Odbora smatraju da građani upućuju korisne predloge i inicijative za rešavanje problema, kako njihovih ličnih tako i šire zajednice u kojoj žive. Ovi kanali komunikacije su korisni i od posebnog su značaja zbog toga što državnim organima omogućavaju neposredan uvid u određenu problematiku, odnosno probleme pojedinca ili šire društvene zajednice.<sup>9</sup>

Zakonom o Narodnoj skupštini predviđena su javna slušanja (*public hearing*), a Poslovníkom Narodne skupštine bliže uređena. U periodu između 2008. i 2012. godine odbori Skupštine organizovali su 10 okruglih stolova i 29 javnih slušanja, a na ovih 39 zasedanja razmatrano je 9 zakona.<sup>10</sup> Sprovođenje kontrolne funkcije parlamenta ojačano je uvođenjem instituta javnog slušanja u organizaciji odbora i uređenjem postupka razmatranja izveštaja nezavisnih državnih organa, organizacija i tela. Odbor može da organizuje javno slušanje u toku izrade određenog akta ili radi razjašnjenja predloženog zakonskog rešenja (tzv. "zakonodavno" javno slušanje), kao i radi sprovođenja i primene zakona, odnosno ostvarivanja kontrolne funkcije Narodne skupštine (tzv. "kontrolno" javno slušanje). Na javno slušanje se pozivaju lica čija su mišljenja od značaja za temu javnog slušanja, a rezultat je informacija predsednika odbora koja se dostavlja svim učesnicima. Nakon razmatranja njihovih izveštaja, odbor

---

9) Izveštaj: Kako poslanici komuniciraju sa građanima? Obrasci i prakse komunikacije Narodne skupštine Republike Srbije sa građanima, Beograd, 2012, 3-4.

10) Podaci preuzeti iz izveštaja „Izveštaj o radu službe Narodne skupštine u periodu od 11. juna 2008. do 13. marta 2012. godine, Beograd, Narodna skupština Republike Srbije, 2012. godina“, dostupnog na adresi: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2012/Izvestaj%20web%20poslednje.pdf>



podnosi svoj izveštaj Narodnoj skupštini sa predlogom zaključaka, koje Narodna skupština usvaja. Zaključci Narodne skupštine su obavezujući za sve na koje se odnose.<sup>11</sup> Najveći broj (više od polovine) javnih slušanja odnosio se na pitanja iz oblasti socijalne politike (smanjenje siromaštva, interno raseljena lica, deca i mladi, rodna ravnopravnost, obrazovanje i sl.). Nijedan okrugli sto, ili javno slušanje, nisu bili posvećeni pitanjima poljoprivrede, ruralnog razvoja i zapošljavanja. Ovi podaci ukazuju na to da su okrugli stolovi više posvećeni širim društvenim i političkim pitanjima nego zakonima, te da se kao instrument više koriste od strane odbora koji se bave pitanjima iz oblasti socijalne politike.<sup>12</sup>

Javnim slušanjima i okruglim stolovima prisustvuju, po pozivu, predstavnici NVO i međunarodnih organizacija, kao i predstavnici republičke izvršne vlasti, pokrajinskih i opštinskih vlasti. Broj poslanika koji prisustvuju varira i zavisi od teme i tekućih aktivnosti u Narodnoj skupštini i kreće se od nekoliko poslanika do nekoliko desetina poslanika. Po pravilu, češće učestvuju članovi odbora koji organizuje javno slušanje ili okrugli sto. Spoljašnji akteri učestvuju samo po pozivu i njihov odziv je po pravilu dobar. Međutim, odziv i građana i poslanika može biti manji kada se javno slušanje ili okrugli sto zakažu u kratkom vremenskom periodu, pa potencijalni učesnici ne mogu da prilagode svoje obaveze i dođu. Odziv građana je veći kada inicijativa za organizovanje javnog slušanja dođe od građana ili njihovih organizacija. U proseku, javnim slušanjima prisustvuje nekoliko desetina predstavnika NVO i međunarodnih organizacija.<sup>13</sup>

Međutim, kako bi se čitavoj javnosti omogućilo da prati rad Narodne skupštine direktan televizijski prenos rezervisan je samo za plenarne sednice Narodne skupštine, dok je informacije o radu odbora moguće dobiti jedino preko internet stranice Narodne skupštine. Na internet stranici se, međutim, nalaze samo kratki izveštaji sa sednica odbora koje priprema skupštinska služba. Javnosti nisu dostupni zapisnici ni stenografske beleške sa sednica odbora. Sednice odbora su formalno javne, ali, kao i kada su u pitanju plenarne sednice, dnevni red sednice odbora je moguće saznati tek dan ili dva

---

11) Ibid.

12) Videti opširnije: Izveštaj: Kako poslanici komuniciraju sa građanima? Obrasci i prakse komunikacije Narodne skupštine Republike Srbije sa građanima, Beograd, 2012, 5,6.

13) Ibid.

unapred.<sup>14</sup> To znači da je rad skupštinskih odbora neosvetljen, uprkos činjenici da je zainteresovanost javnosti za rad ovih odbora prilično velika.

Kao što smo videli iz prethodne analize, poslanici, poslaničke grupe i odbori u Narodnoj skupštini Republike Srbije komuniciraju u svom radu sa predstavnicima građana i sa udruženjima građana. Ta komunikacija odvija se kroz mehanizme kao što su okrugli stolovi i javna slušanja. Ne postoje jasna pravila koja određuju da skupštinska tela moraju da komuniciraju sa udruženjima građana, niti postoje pravila u vezi s tim koje organizacije će biti pozvane na javne događaje koje organizuje Skupština.

Javna slušanja su važan kanal komunikacije poslanika i javnosti i kao takva se smatraju važnim jer omogućavaju da se čuju stavovi građanskog društva, da se poboljša zakonodavna aktivnost i kontrolna uloga parlamenta i doprinese boljem razumevanju rada Narodne skupštine i njenoj otvorenosti ka građanima i stručnoj javnosti. Ujedno se sve češće može čuti da civilni sektor stavlja sve veći akcenat na potrebe i mišljenja građana, kako bi doprineo većem poverenju građana u parlament. Iako je uvedena, institucija javnih slušanja, nije dovoljno iskorišćena mogućnost da sednici javnog slušanja mogu prisustvovati građani, predstavnici udruženja građana i stručne javnosti.

## Iskustva drugih parlamenata

Srpski parlament ne razlikuje se mnogo od drugih skupština, ali bi ga trebalo dodatno urediti. Iz toga slede raspoložive opcije koje se daju na izbor. Što se tiče komuniciranja, posvetićemo se dvema opcijama. Prva je komunikacija sa udruženjima građana dok je druga komunikacija direktno sa građanima. Komunikacija sa udruženjima građana može se unaprediti na sledeći način. Iako u praksi Evropskog parlamenta takođe ne postoje jasna pravila u vezi sa komunikacijom sa udruženjima građana i ta praksa se može opisati kao kvazi-formalna<sup>15</sup> ali se članovi NVO sastaju sa članovima Evropskog parlamenta (*European Parliament, EP*) radi promovisanja određenih interesa. Koordinacija između NVO i članova EP kroz parlamentarne međugrupe se čini kao najefikasniji i najkonzistentniji način uticaja na parlamentarce. Međugrupe formiraju članovi EP iz bilo koje političke grupe i bilo kog komiteta, sa ciljem obezbeđivanja neformalne razmene stavova u vezi sa pojedinačnim pitanjima i

---

14) Ibid., 70.

15) Ibid.

promovisanjem kontakta između parlamentaraca i civilnog društva. One mogu biti "registrovane" i "neregistrovane". Registracija zahteva podršku 3 političke grupe, podnošenje liste članova i utvrđivanje finansijske i materijalne podrške treće strane. EU ne pruža finansijsku podršku registrovanim međugrupama. Evropski parlamentarci mogu postati članovi međugrupa u zavisnosti od svojih interesa i pitanja u vezi sa kojima se na njima diskutuje.<sup>16</sup>

Za one međugrupe koje su formirane u vezi sa pitanjima ljudskih prava i pitanjima socijalne politike, karakteristično je da sekretar ili koordinator dolazi iz zainteresovane NVO. On često utvrđuje agendu sastanaka zajedno sa kabinetom članova EP. Govornici su obično pozvani da održe prezentaciju, a oni obično bivaju pozivani na osnovu ličnog iskustva ili akademskog zvanja. Članovi Evropske Komisije mogu takođe biti pozvani da govore kada je neki predlog Komisije na dnevnom redu, a ređe se pozivaju članovi Saveta. Time NVO dobijaju mogućnost vršenja uticaja na različite stranke koje učestvuju na sastancima.<sup>17</sup>

U praksi parlamenta zemalja u regionu postoji niz mehanizama kojima se produbljuje saradnja udruženja građana i parlamenta. Među njima se posebno izdvajaju sledeća:

1. Baza udruženja građana. Udruženja građana se registruju u bazi podataka, daju podatke o svom radu, ciljevima i poljima ekspertize i preko registra daju savetodavne predloge za poboljšanje rada parlamenta i unapređenje zakonskih dokumenata. Prema dostupnim podacima, nije jasno do koje mere je ovaj mehanizam razvijen i primenjen i kakva su iskustva u praksi.

2. Memorandumi o saradnji. Crnogorski parlament sklopio je memorandum o saradnji sa mrežom NVO. U okviru parlamenta radi i kancelarija za saradnju sa NVO. Budući da je reč o novoj inicijativi sprovedenoj u okviru projekta koji finansira EU, nije jasno koliko je ovaj mehanizam uspešan.<sup>18</sup>

Da bi Parlament efikasno radio, mora da napravi mehanizam koji će omogućiti građanima da redovno komuniciraju sa poslanicima. Ovo ujedno stvara konsolidovaniju demokratiju, jer se legitimitet ne dobija samo na nivou jednog glasanja u izbornom ciklusu, već svakodnevnim opštenjem. U nemačkom Bundestagu postoji poseban odbor zadužen za peticije građana. Ovaj

---

16) Ibid.

17) Ibid.

18) Ibid.

odbor je utemeljen na članu 45 nemačkog Ustava. Ovaj odbor generalno ima nadležnosti u sakupljanju informacija od pokrajinskih administracija i drugih institucija sa ciljem rešavanja problema navedenih u peticijama. Od 2005. peticije mogu biti popunjene i online, to su tzv. e-peticije. Ukoliko dostignu brojku od više od 50.000 potpisnika, podnosioci će biti saslušani pred Komitetom. Često je kritikovano što je javnost slabo obavestena o takvoj mogućnosti.

S druge strane, postoje i zemlje u kojima je mogućnost komuniciranja s poslanicima putem peticija i pisama ograničena ili je predviđena, ali nerazvijena u praksi, kao što je, na primer, slučaj sa Francuskom.

Što se tiče predstavljenosti žena u parlamentu, ili kako je u našem sistemu definisano, manje zastupljenog pola, postoji praksa pozitivnog primera koja se može preuzeti od Ruande. Ruanda je država sa najvećim procentom žena u parlamentu na svetu (56.3%), što je veoma zanimljivo, kao i podatak da prvih 10 država koje imaju najviše članica parlamenta uopšte nisu najrazvijenije države. Prema podacima međunarodne organizacije Interparlamentarna Unija (*Inter-Parliamentary Union, IPU*) iz 2013. godine, Srbija je na 23. mestu na listi država sa najvećim brojem žena u parlamentu (33,2%), ispred većine država članica EU, i ispred susednih država iz regiona.<sup>19</sup>

## Preporuke

U cilju poboljšanja rada parlamenta treba izvršiti sledeće promene:

1. Blagovremeno konsultovanje narodnih poslanika koji su zastupljeni u određenim odborima od strane predlagača zakona (Vlade) pre nego što predlog zakona uđe u skupštinsku proceduru;
2. Stručna služba i poslanici treba da zahtevaju od Vlade da svoje planove rada unapred dostavlja, kao i da zakone dostavlja blagovremeno, kako bi svi dokumenti bili na vreme dostupni javnosti;
3. Uvesti neku vrstu javne sankcije predstavnicima Vlade (ministrima i državnim sekretarima) kada se ne odazivaju na pozive odbora;

---

19) <http://www.ipu.org/english/home.htm>, preuzeto 10. jul 2014. god.

4. Treba povećati ulogu odbora Narodne skupštine u razmatranju samog zakona i samo u opravdanim slučajevima koristiti mogućnost donošenja zakona po hitnom postupku;
5. Sednice odbora treba da budu što je moguće češće javne, a ne zatvorene za javnost;
6. Uvođenje parlamentarnog kanala donelo bi višestruke koristi: omogućilo bi i prenos sednica odbora pored prenosa plenarnih sednica, i dalo prostor za analitičke emisije posvećene parlamentu;
7. Neophodno je povećati transparentnost u radu odbora kroz objavljivanje na internet stranici izveštaja o radu odbora, izvoda glasanja, stenogramskih beleški sa sednica odbora i amandmana odbora;
8. Učesnike treba obavешtavati na vreme o tome kada su zakazana javna slušanja i time im dati mogućnost da se pripreme;
9. Standardizovati sve materijale i obavezati sve učesnike (kao i organizatore) da na vreme pripreme svoje materijale, kako bi mogli biti dostavljeni na vreme svim učesnicima koji žele da učestvuju u radu odbora;
10. Sami učesnici se moraju pažljivo birati tako da predstavljaju relevante društvene grupe i aktere. Posebno bi bilo značajno omogućiti zainteresovanim građanima, pored predstavnika nevladinih organizacija, da prisustvuju sednicama odbora;
11. Krajnji cilj javnih slušanja treba da budu konstruktivni zaključci i predlozi, a treba izgraditi i mehanizme za praćenje realizacije preporuka i zaključaka;
12. Žene koje su zastupljene u skupštinskim odborima treba da imaju aktivniju ulogu u njihovom radu;
13. Ponovo treba oformiti Odbor za predstavke i predloge građana.
14. Kako bi se javnosti omogućilo kvalitetno praćenje rada Narodne skupštine potrebno je da dnevni red plenarnih sednica i sednica odbora budu poznati i objavljeni na internet stranici Narodne skupštine bar mesec dana unapred.

## **Literatura:**

*Uloga parlamenata u procesu odlučivanja o prioritetima: smanjenje javnih troškova ili stimulisanje ekonomije, Zbornik radova regionalne konferencije mreže parlamentarnih odbora za ekonomiju i finansije Zapadnog Balkana, Friedrich Ebert Stiftung i Institut ekonomskih nauka, 2012*

*Poboljšanje demokratskih performansi Narodne skupštine Republike Srbije, grupa autora, Fakultet političkih nauka, Centar za demokratiju, Beograd, 2012*

*„Izveštaj o radu službe Narodne skupštine u periodu od 11. juna 2008. do 13. marta 2012. godine, Beograd, Narodna skupština Republike Srbije, 2012. godina“, dostupnog na adresi: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2012/Izvestaj%20web%20poslednje.pdf>*

*Izveštaj: Kako poslanici komuniciraju sa građanima? Obrasci i prakse komunikacije Narodne skupštine Republike Srbije sa građanima, Beograd, 2012*

*Slaviša Orlović, „Iskušenje parlamentarizma“, Beograd, 2013.*

### Internet izvori:

<http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/radna-tela/odbori.895.html>,

<http://www.ipu.org/english/home.htm>,

[www.izbornareforma.rs](http://www.izbornareforma.rs)

# REFORMA IZBORNOG SISTEMA

**Vladimir Mihajlović, Balša Delibašić, Višnja Begović, Marko Tešanović,  
Dušan Arsenović**

## Rezime

Postojeći proporcionalni izborni sistem Srbije, čije su osnovne karakteristike transponovanje glasova u mandate proporcionalnom formulom, prohibitivna klauzula (cenzus) od 5% i jedna celovita izborna jedinica na nivou države, je u proteklom periodu pokazao sve svoje anomalije. Na osnovu analize postojećeg izbornog sistema i identifikovanja konsekvenci koje ima na ceo politički sistem, identifikovana je potreba za promenu izbornog sistema Srbije.

U radu su analizirana četiri modela za reformu izbornog sistema, kao i njihove podvarijante: većinski izborni sistem (dvokružni i jednokružni), mešoviti (rovovski), proporcionalni izborni sistem sa više izbornih jedinica i personalizovani proporcionalni (kompenzatorski sistem i proporcionalni sistem sa direktnim glasanjem za kandidate).

U ovom radu se pledira za proporcionalni izborni sistem sa direktnim glasanjem za kandidate. Ovaj model podrazumeva više jednomandatnih izbornih jedinica u procesu glasanja, ali samo jednu izbornu jedinicu na nivou države za raspodelu mandata. Predloženi sistem zadržava proporcionalnost čistog proporcionalnog sistema, jer bi partije dobijale broj mandata koji u potpunosti odgovara broju osvojenih glasova na izborima. Ključna razlika se nalazi u činjenici da ovaj sistem omogućava personalizovanost izbora i posledično selekciju kandidata pri ulasku u parlament prema individualnom izbornom uspehu.

U cilju sprovođenja reforme izbornog sistema potrebno je inicirati usvajanje novog zakona. U tom procesu je važno uključiti sva relevantna ministarstva, druge organe državne uprave, nezavisna tela, Narodnu skupštinu, međunarodne institucije, akademsku zajednicu, civilni sektor i domaće i strane eksperte.

## Uvod

Jedna od najvažnijih institucionalnih odluka jedne zemlje je svakako ona o tipu izbornog sistema. On određuje kako se glasa i kako se glasovi pretvaraju u mandate. Izabrani nosioci vlasti, kao i njihovi politički programi, imaju snažan efekat na sam politički život jedne zemlje. Izborni sistem je izrazito uslovljen istorijskom, etničkom, političkom i kulturnom praksom jedne zemlje. Nažalost, modeli iz drugih zemalja se često nekritički kopiraju iako nisu u saglasnosti sa specifičnostima demokratskog poretka određene zemlje, već samo služe donosiocima takve odluke kao šansa za dobitke u izbornoj utakmici.

Izborni sistem Srbije se menjao nekoliko puta u periodu od 1990. do 2003. godine. Većinski dvokružni izborni sistem je uveden i primenjen 1990. godine, na prvim višestranačkim izborima, da bi dve godine kasnije bio zamenjen proporcionalnim izbornim sistemom. Izbornih jedinica je na izborima 1992. i 1993. godine bilo 9, na izborima 1997. godine 29, da bi 2000. godine, na prvim izborima sprovedenim posle demokratskih promena, cela teritorija Srbije bila jedna izborna jedinica. Značajnijih promena u poslednjih deset i više godina nije bilo (2003. godine je za partije manjina ukinut cenzus od 5% i uveden prirodni prag, koji iznosi oko 0,40%). Pitanja statusa mandata poslanika i blanko ostavki bila su često samo pominjana, ali se nikakve promene po tom pitanju dugo nisu odigrale. Nažalost, nedostataka i problema ima mnogo, ali je slabo interesovanje javnosti za njih, a reforme u ovoj oblasti su spore i nedovoljne.

Jedan od ciljeva ovog rada je i pokretanje javne rasprave kako bi se čuo i glas civilnog društva. Smatramo da reforma izbornog sistema nije ni lak ni jednostavan proces, ali da je ona potrebna kako bi izborni sistem Srbije odgovarao proklamovanom demokratskom poretku.

## Izborni sistem Srbije

Izborni sistem kakav Srbija danas ima je proporcionalni izborni sistem sa celom državnom teritorijom kao jednom jedinstvenom izbornom jedinicom. Glasanje se vrši putem zatvorenih izbornih lista, koje podrazumevaju da se mandati dodeljuju prema unapred utvrđenom redosledu kandidata na listama. Cenzus iznosi 5%, a glasovi se transponuju u mandate putem D'Ontove formule. Za liste manjinskih partija je uveden prirodni prag, koji faktički iznosi oko 0,4%.



Proporcionalni izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom neuporedivo preciznije preslikava podršku birača strankama na sastav parlamenta od većinskog. Ovakav izborni sistem, predstavljajući različite interese i manjine, pogoduje mogućnosti da se „glas svakoga čuje“. Pored toga proporcionalni izborni sistem ne dovodi do potrebe za vaninstitucionalnim delovanjem usled parlamentarne nepredstavljenosti interesa relevantnih društvenih grupa.

Međutim, proporcionalnim izbornim sistemom se podstiče fragmentacija parlamenta, pa i celokupnog partijskog sistema. Veoma veliki broj partija u parlamentu otežava formiranje stabilne vlade. Pored toga raste koalicioni kapacitet malih stranaka i njihov ucenjivački potencijal, usled čega dolazi do formiranja širokih koalicionih vlada koje često ne vode politiku za koju su dobile podršku biračkog tela. One se trude da ponude rešenja koja bi bila prihvatljiva koalicionim partnerima. Štaviše, odgovornost za neefikasnost i propuste u radu koalicioni partneri uglavnom pripisuju jedni drugima. Iz priloženog možemo zaključiti da izborni prag od 5% pokazao kao nedovoljan da zaustavi fragmentaciju parlamenta i političke scene.

Problem proporcionalnog izbornog sistema Srbije su i zatvorene izborne liste, koje dovode do depersonalizacije funkcije poslanika. Putem zatvorenih izbornih lista građani ne glasaju za pojedinačne kandidate, već samo za izborne liste, što praktično dovodi do neodgovornosti individualnih poslanika prema biračima. Izborne liste sastavljaju podnosioci izbornih lista, tj. vođstva stranaka i predizbornih koalicija, koji su do izmena Zakona 2011. godine nakon izbora donosili i odluke o dodeljivanju mandata pojedinim kandidatima, nezavisno čak i od njihovog mesta na izornoj listi. Na taj način je u Srbiji postojao zatvoren sistem lista za birače, a otvoren za partije. Slobodni poslanički mandat je bio pretvoren u imperativni, vezani, stranački mandat, što je u suprotnosti sa osnovnim demokratskim načelima. Uvedena je institucija „blanko ostavki“ čiji je cilj bio suzbijanje trgovine mandatima od strane poslanika „preletača“, ali je dovela i do preterano jakog uticaja stranačkih vođstava. U vezi sa tim u Ustavu Republike Srbije, član 102. stav 2. definisano je da: „Narodni poslanik je slobodan da, pod uslovima utvrđenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika.“<sup>1</sup>

Izborni sistem sa jednom izbornom jedinicom takođe dovodi do teritorijalne nepredstavljenosti građana iz velikog dela zemlje. Problem teritorijalne

---

1) Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006, čl. 2012.

nereprezentativnosti parlamenta objašnjava nepredstavljenost oko 70 do 80 opština koje nemaju svoje poslanike. Uglavnom su u pitanju manje opštine iz nerazvijenih seoskih ili prigradskih sredina, koje su usled nepovoljnih pravila i propisa lišene svojih zastupnika, a samim tim i onemogućene da u parlamentu iskažu svoje probleme. Situacija je takva da u većini poslaničkih klupa sede poslanici iz Beograda i Novog Sada, koji zajedno čine oko 25 % biračkog tela, a u parlamentu ih ima oko 40 %.

Za trenutni izborni sistem koji dovodi do teritorijalne nepredstavljenosti, depersonalizacije poslaničkog mandata, a često i fragmentiranosti parlamenta, svakako ne možemo reći da je optimalan. Promene izbornog sistema su nužne kako bi bila ojačana veza između građana i poslanika, svaki deo teritorije imao svog predstavnika, a vlada bila stabilna i efikasna.

## **Modeli za reformu izbornog sistema**

### **1. Većinski izborni sistem**

Prva alternativa sadašnjem izbornom sistemu u Srbiji je većinski izborni sistem. U pogledu personalizacije izbornog procesa nalazi se na suprotnom, pozitivnom polu u odnosu na trenutno postojeći sistem, što se može reći i za ulogu političkih stranaka i njihovih vođstava u samom izbornom procesu i kasnijem funkcionisanju parlamenta.

U čistom obliku većinski sistem podrazumeva postojanje onoliko izbornih jedinica koliko se poslanika bira, odnosno da svaka izborna jedinica daje po jednog poslanika u buduću saziv parlamenta. Moguća je, naravno, i varijanta sa manje izbornih jedinica koje bi davale veći broj poslanika. Daleko bitnija odlika ovog sistema je glasanje za konkretno lice, tj. kandidata, a ne za političku stranku, što ga čini najpersonalizovanijim sistemom izbora poslanika koji je moguće uvesti u jednom društvu. Upravo ova karakteristika u praksi znači da je većinski sistem razumljiviji, a samim tim i prihvatljiviji prosečnom biraču od glasanja za stranačku listu. Sa druge strane, ovaj sistem jača vezu između poslanika i onih koji su ga izabrali, istovremeno slabeći zavisnost kandidata i poslanika od stranke kojoj pripadaju. Štaviše, nestranački kandidat ima daleko veću šansu da bude izabran u ovom sistemu nego u bilo kojoj varijanti proporcionalnog.

Većinski sistem se može javiti u **jednokružnoj** ili **dvokružnoj** varijanti. U prvoj varijanti („first-past-the-post“), izabran je onaj kandidat koji osvoji više glasova od bilo koga među ostalim kandidatima u njegovoj izbornoj jedinici, dok u dvokružnom sistemu (najčešće) dva kandidata koja osvoje najviše glasova prolaze u drugi krug, pa se građani iznova opredeljuju za jednog od njih (osim ukoliko u prvom krugu neki od kandidata ne osvoji apsolutnu većinu). Izbor između ove dve varijante većinskog sistema može imati značajan efekat na konačne rezultate izbora, a ostavlja i dosta prostora za „prilagođavanje“ izbornog sistema kako bi određena politička opcija postigla željeni rezultat (npr. dvokružni sistem sa tri kandidata u drugom krugu na izborima za Skupštinu AP Vojvodine 1996. godine).

Važna prednost ovog sistema je i ravnomerna predstavljenost svih delova teritorije i stanovništva u parlamentu. Prema sadašnjem broju poslanika, postojanje 250 izbornih jedinica u kojima bi živeo približno jednak broj stanovnika predstavljalo bi veliki korak ka ravnomernoj regionalnoj predstavljenosti u odnosu na trenutno stanje stvari.

U poređenju sa proporcionalnim sistemom sa više izbornih jedinica, prednost većinskog sistema je veliki broj izbornih jedinica, što umanjuje uticaj njihovog potencijalnog prekrajanja, odnosno „džerimanderinga“, na konačan rezultat izbora. Sa druge strane, ovo je ujedno i nedostatak u odnosu na proporcionalni sistem sa jednom izbornom jedinicom, u kome problem „džerimanderinga“ uopšte ne postoji. Povezana sa ovim je i problematika inicijalnog određivanja teritorije izbornih jedinica. Izbor kriterijuma za njihovo formiranje je ključan momenat, te je neophodno pažljivo razmotriti sve opcije. Moguće je, ali ne i obavezno preporučljivo, iskoristiti neke već postojeće celine (npr. teritorije opština, okruga i sl.) ili kreirati nove. Ako se opredelimo za stvaranje novih jedinica, u obzir može doći geografski kriterijum, kriterijum ekonomske međuzavisnosti određenog područja, s tim da se u mešovitim sredinama ni etnički kriterijum ne sme zanemariti. U ovom procesu je najvažnije da primena bilo kog od ovih kriterijuma ne dovede do značajnije disproportcije u broju stanovnika po izbornoj jedinici.

Većinski izborni sistem, sa druge strane, predstavlja „filter“ za političke stranke, odnosno branu ulasku prevelikog broja manjih političkih stranaka u parlament (osim za partije čije je biračko telo snažno koncentrisano u nekom regionu), što u krajnjem razvoju političke scene uglavnom vodi prelasku iz višestranačkog u dvostranački sistem. Ovo nužno dovodi do gotovo stalnog postojanja

apsolutne parlamentarne većine i odsustva koalicionih vlada, što predstavlja i najveću manu ovog sistema. Iako su vlade jedne stranke daleko stabilnije, nepostojanje potrebe za kompromisom između različitih političkih opcija svakako nije nešto čemu bi savremeno demokratsko društvo trebalo da stremi.

Možda je najbitniji nedostatak većinskog sistema mogućnost da se, upotrebom različitih metoda, konačni rezultati nađu u velikoj disproporciji sa voljom građana iskazanom na izborima. Dobar primer ovoga su prvi višestranački izbori u bivšim jugoslovenskim republikama 1990. godine. U Sloveniji i Crnoj Gori, gde je primenjen proporcionalni sistem, diskrepanca između volje građana i sastava parlamenta bila je znatno manja nego u Srbiji i Hrvatskoj, gde je na snazi bio većinski sistem. Tako je SPS u Srbiji osvojio 46,1% glasova i čak 77,6% mandata, a HDZ u Hrvatskoj 41,5% glasova i 67,5% mandata. Doduše, izbori u Srbiji održani 2014. godine pokazali su da ni proporcionalni izborni sistem nije imun na veću disproporciju između volje građana i broja mandata u sazivu parlamenta, ukoliko dođe do izuzetno visokog "rasipanja" glasova izbornih lista koje nisu prešle cenzus (lista SNS je osvojila 48% glasova i čak 63% poslaničkih mesta).

Treba primetiti i da po ovakvom sistemu izabran poslanik može, zarad težnje za ponovnim izborom, više brinuti o interesima relativno malog regiona i malog broja ljudi koji su ga izabrali nego o državnim interesima. Drugim rečima, poslanik ima podsticaj da podredi državne interese lokalnim, a zarad ličnog interesa.

Kako bi gore navedene prednosti većinskog sistema došle do izražaja, neophodan je viši stepen političke kulture građana nego što je to slučaj u proporcionalnom sistemu, veća informisanost i zainteresovanost za politička dešavanja i uopšte intenzivnije angažovanje građana i kandidata u političkom procesu.

Za kraj treba još jednom istaknuti osnovne prednosti i mane većinskog izbornog sistema. Glavne prednosti su glasanje za kandidate, a ne za političku stranku (personalizacija izbornog procesa); jačanje veze birača i poslanika, a slabljenje zavisnosti poslanika od političke stranke; pogodan je za ulazak nestranačkih kandidata u parlament; obezbeđuje ravnomernu regionalnu predstavljenost. Sa druge strane, kao značajne mane ovog sistema treba istaći da vodi stvaranju dvostranačkog sistema kroz eliminaciju malih, pa i stranaka srednje veličine, te apsolutnoj većini i vladi jedne stranke; podstiče podređivanje državnih interesa lokalnim; prelazak sa proporcionalnog na

većinski sistem je drastična transformacija koja zahteva dosta vremena i viši stepen političke kulture građana.

## 2. Mešoviti sistem

Rovovski izborni sistem predstavlja kompromisno rešenje između dva dominantna načina raspodele mandata – većinskog i proporcionalnog. Iako se često poistovećuje sa kompenzatorskim sistemom (laički gledano bi se moglo reći da su zaista slični), osnovna razlika leži u tome što kod rovovskog sistema njegovi sastavni elementi, preuzeti iz većinskog i proporcionalnog, prilikom raspodele mandata ne utiču jedni na druge.

Prilikom primene rovovskog izbornog sistema, državna teritorija se deli na dva tipa izbornih jedinica, različitih prema veličini. U malim izbornim jedinicama predstavnici se biraju neposredno, većinskim sistemom, relativnom ili apsolutnom većinom, a u velikim izbornim jedinicama proporcionalnim sistemom, na osnovu proporcionalne formule. Birači, dakle, u istom trenutku i na istom izbornom mestu glasaju dva puta uzastopno (na jednom ili dva odvojena glasačka listića). Posle završenog glasanja, jedan deo poslanika (obično polovina) izabere se saglasno rezultatima izbora u malim izbornim jedinicama, gde se pobednik odlučuje prema *first-past-the-post* sistemu ili dvokružnom većinskom sistemu, dok se druga polovina mandata raspodeljuje između političkih stranaka, kao u proporcionalnim sistemima. Kao što se može videti, raspodela mandata obavlja se nezavisno za svaki element ovog sistema, dok u kompenzatorskim sistemima rezultati u velikim izbornim jedinicama utiču na rezultate u malim, pa time proporcionalni sistem ima dominantnu ulogu u ovim vrstama fuzije.

I u rovovskim sistemima postoji uslov koji mora biti zadovoljen kako bi politička stranka koja učestvuje na izborima uopšte dobila pravo da učestvuje u raspodeli mandata prema proporcionalnom sistemu. Kao u svim proporcionalnim sistemima, nužan je prelazak cenzusa, donje granice broja glasova koju stranka mora dobiti da bi njeni kandidati mogli postati predstavnici (najčešće je u pitanju 5 % od ukupnog broja izašlih birača, ali postoje i drugačiji primeri).

Ovakav način glasanja primenjuje se u više zemalja sveta, ali najčešće postoje odstupanja od idealno-tipskog modela. Retki su konkretni izborni sistemi u kojima se mandati dele u odnosu 50-50, već najčešće jedan tip glasanja ima

prednost (kao u Japanu, gde se 60 % raspodeljuje prema većinskom sistemu). Pa ipak, moderna Srbija, odnosno jedan njen sastavni deo, nalazila se među tim izuzecima. Do 2014. godine „čist“ rovoški sistem primenjivao se na teritoriji autonomne pokrajine Vojvodine, prilikom izbora za njenu skupštinu. Polovina od 120 poslanika Skupštine autonomne pokrajine Vojvodine birala se prema većinskom dvokružnom sistemu, a polovina po proporcionalnom uz cenzus od 5% sa celom teritorijom Vojvodine kao jednom izbornom jedinicom, ali je ovaj kombinovani sistem nedavno u potpunosti zamenjen proporcionalnim, po ugledu na način glasanja na nivou republike i lokalnih samouprava. On se prvenstveno pokazao kao loš na primeru Vojvodine zbog prevelike disproporcionalnosti izbornih rezultata na većinskim i proporcionalnim izborima, što ukazuje na moguću (zlo)upotrebu rovoškog izbornog sistema. Kao dodatni argumenti protiv njega ističe se i prikrivena nejednakost biračkog prava, zbog administrativne podele na izborne jedinice u kojima nije predstavljen jednak broj birača, kao i zbog smanjene izlaznosti u drugom krugu većinskih izbora do kog je došlo u gotovo svim jedinicama.

Kada se govori o prednostima i manama mešovitog izbornog sistema, one predstavljaju kombinaciju pozitivnih i negativnih odlika sistema većinskog i proporcionalnog predstavnštva koji ga čine. S jedne strane se na ovaj način za polovinu poslanika omogućava olakšano posredovanje i jača veza sa biračima u malim izbornim jedinicama, ali to ne važi za onu polovinu poslanika koja mandate dobija prema proporcionalnom sistemu. Većinski izborni sistem, po pravilu, utiče na povećanje kvaliteta ponuđenih kandidata i rast njihove uloge u stranačkoj hijerarhiji, pa ipak, u preostaloj polovini predstavnika stranke i dalje imaju dominantnu ulogu prilikom njihovog izbora i potom, makar indirektno, načina odlučivanja. Kao nekakav srednji put, rovoški izborni sistem je naizgled teoretski dobro osmišljen, ali sa druge strane, u stvarnosti, teoretičari izbornih reformi ga često ocenjuju kao teško razumljivog za birače i komplikovanog i preskupog za izbornu administraciju.

### **3. Proporcionalni izborni sistem sa više izbornih jedinica**

Jedna od najvećih mana postojećeg izbornog sistema u Srbiji jeste nepoštovanje principa ravnomerne teritorijalne predstavljenosti. To znači da iako sam izborni sistem relativno verno preslikava biračke preferencije u broj mandata u predstavničkom telu, građani pojedinih opština i regiona ne bivaju adekvatno predstavljeni u Narodnoj skupštini. Takav ishod posledica je pre

svega proporcionalnog izbornog sistema sa jednom izbornom jedinicom i zatvorenom izbornom listom. Rezultati svih parlamentarnih izbora od 2000. godine kada je uveden proporcionalni sistem sa jednom izbornom jedinicom, do poslednjih majskih izbora 2014. godine, vodili su ka nadpredstavljenosti Beograda i Novog Sada u odnosu na sve druge sredine. Podaci govore da je u šest izbornih ciklusa od 2000. do 2014. godine u Narodnoj skupštini Republike Srbije sedelo uvek oko trećine poslanika sa prebivalištem u Beogradu (sa izuzetkom izbora iz 2004. godine kada je taj broj iznosio „svega“ 28%), iako se broj stanovnika koji je iz Beograda birao poslanike u parlament kretao od 20% do 25%. Ovaj trend nadpredstavljenosti Beograda, vodio je prirodno i podpredstavljenosti ostalih gradova i regiona. Do majskih izbora 2014. godine čak 13 opština nikada nije imalo svog poslanika, dok ih je čak 117 imalo manje od pet.<sup>2</sup>

Mogućnost ispravljanja ovakvog stanja može se između ostalog potražiti u izmeni broja izbornih jedinica na nacionalnom nivou. Kako izborne jedinice predstavljaju teritorijalni okvir unutar kojeg birači izražavaju svoje preferencije, njihov veći broj vodio bi teoretski do srazmerenije predstavljenosti svih regiona i povećao bi verovatnoću da u predstavničkom telu bude predstavnik iz više sredina. Republika Srbija je imala iskustvo sa ovakvim izbornim sistemom u nekoliko izbornih ciklusa i to 1992. i 1993. godine, kada je bila podeljena na devet izbornih jedinica i 1997. godine kada je bila podeljena na čak 29 izbornih jedinica. Iskustvo iz ovih izbornih ciklusa ukazuje da bi se primenom ovog modela mogla očekivati nešto srazmernija zastupljenost u predstavničkom telu Republike Srbije, naročito kada se posmatraju podaci iz izbornih ciklusa 1993. i 1997. godine, no podaci koji su vezani za rezultate izbornog ciklusa 1992. godine, govore da takav ishod nije nužan.<sup>3</sup>

Sam broj izbornih jedinica je tokom devedesetih godina bio jedan od najčešće korišćenih izgovora za (de)legitimizaciju izbornog procesa, kako na republičkom tako i na saveznom nivou. Iako se može učiniti kao beznačajno pitanje, broj izbornih jedinica jeste upravo najveći izazov sa kojim se ovaj model suočava, jer su izborne jedinice najmanipulativniji element čitavog izbornog sistema. Suštinski, proporcionalni sistem sa više izbornih jedinica jeste upravo prelaz između proporcionalnog i većinskog izbornog sistema. Ukoliko se u izornoj jedinici bira, na primer, troje predstavnika, praktično već

2) [http://www.danas.rs/danasrs/politika/svaki\\_treci\\_poslanik\\_iz\\_beograda\\_.56.html?news\\_id=278863](http://www.danas.rs/danasrs/politika/svaki_treci_poslanik_iz_beograda_.56.html?news_id=278863)

3) <http://www.otvoreniparlament.rs/aktuelnosti/srbija-u-parlamentu/>

govorimo o većinskom sistemu. To je rezultat narušene proporcionalnosti, jer što se manje poslanika u izbornoj jedinici bira, rezultat izbornog procesa je manje proporcionalan. Kako veći broj izbornih jedinica smanjuje proporcionalnost izbora, tako ovaj model favorizuje veće stranke.

U zavisnosti od toga da li su izborne jedinice male (2-5 mandata), srednje (6-10 mandata) ili velike (više od deset mandata), odstupanja od proporcionalnosti ne moraju biti značajno velika. Ipak, sistem sa više izbornih jedinica nužno se suočava sa izazovima zloupotrebe u kreiranju granica izbornih jedinica (*gerrymandering*) i zloupotreba u određivanju veličine izborne jedinice (*malapportionment*). Kada se radi o samom izcrtavanju granica dodatni problem stvara situacija na Kosovu i Metohiji. Savezni izbori iz 2000. godine predstavljaju negativno iskustvo u pogledu crtanja izbornih jedinica na teritoriji Kosova i Metohije, nakon povlačenja srpskih institucija 1999. godine. Tada su birači sa Kosova i Metohije priključeni izbornim jedinicama sa sedištimama u Vranju i Prokuplju. Još jedan izazov ovakvom modelu može biti predstavljenost nacionalnih manjina. Rezultat njihove predstavljenosti direktno bi zavisio od veličine i granica izbornih jedinica, što dodatno pojačava pritisak na ovo inače osetljivo pitanje.

Generalno posmatrano, uvođenje proporcionalnog sistema sa više izbornih jedinica umesto postojeće jedne, suočilo bi čitav politički sistem sa isuviše izazova, dok sudeći po dosadašnjem iskustvu, pozitivni efekti ne bi bili niti veliki, niti izvesni. Tako bi bilo mnogo korisnije da se reforma kreće ka personalizaciji proporcionalnog sistema ili otvaranju kandidatskih lista.

#### **4. Personalizovani proporcionalni izborni sistem**

Ovaj model za reformu izbornog sistema Srbije podrazumeva kombinaciju elemenata većinskog i proporcionalnog izbornog sistema, ali ne na mehanički način kao kod "rovovskog" sistema.

Uzimajući u obzir da se u literaturi o izbornim sistemima termin personalizovani izborni sistem neretko neprecizno upotrebljava, potrebno je jasno definisati taj sistem i napraviti distinkciju u odnosu na slične sisteme. U domaćoj i stranoj literaturi se kao sinonimi za personalizovani proporcionalni sistem pojavljuju dva potpuno različita sistema. U ovom radu ćemo ta dva sistema smatrati podsistemima personalizovanog proporcionalnog sistema. Pod personalizovanim izbornim sistemom se u suštini podrazumevaju dva



različita sistema: kompenzatorski sistem i proporcionalni sistem sa direktnim glasanjem za kandidata.

**Kompenzatorski sistem** je sistem koji kombinuje glasanje za kandidate u jednomandatnim izbornim jedinicama sa principom proporcionalne reprezentacije. Ovaj sistem podrazumeva da birači raspolažu sa dva glasa. Jedan glas birači koriste za glasanje za kandidate u jednomandatnim izbornim jedinicama, dok drugi podrazumeva glasanje za partijske liste. Pri raspodeli mandata se uzimaju u obzir i rezultati kandidata u jednomandatnim jedinicama i ukupan broj glasova koji su partije osvojile prema proporcionalnoj formuli.

Transponovanje glasova u mandate se vrši tako što se svim kandidatima koji su osvojili većinu (relativnu ili apsolutnu, u zavisnosti od konkretnog modela) pri većinskim izborima garantuje mesto u parlamentu. Dodatno, vrši se preraspodela mandata prema rezultatima izbornih lista u višemandatnoj izbornoj jedinici na nacionalnom nivou (ili u nekoliko velikih višemandatnih jedinica), u tom smislu da čak i stranke čiji nijedan kandidat nije dobio mandate po većinskom principu, dobijaju odgovarajući broj mandata koji im proporcionalni sistem dodeljuje ukoliko su prešle cenzus. Na taj način se sa jedne strane obezbeđuje personalizovanost izbora, a sa druge strane zadržava proporcionalnost sistema.

Konačan broj mandata koji je osvojila određena lista se dobija kada se od broja koji je lista osvojila po proporcionalnom modelu oduzmu mandati koje je osvojila po većinskom. U suštini, osnovna raspodela se vrši prema glasovima osvojenim na proporcionalnim izborima. Ipak, sa druge strane, s obzirom da se svim kandidatima koji su pobedili na izborima održanim prema većinskom modelu garantuju mesta u parlamentu vrši se kompenzacija. Ukoliko je neka lista osvojila veći broj mandata prema većinskom sistemu nego prema proporcionalnom, njoj se ti većinski mandati dodaju onim proporcionalnim. Direktna posledica ovog sistema je promenljiv broj mandata u predstavničkom telu, što je najvidljivije u Nemačkoj u parlamentarnim izborima na nacionalnom nivou.

Sa druge strane, **proporcionalni izborni sistem sa direktnim glasanjem za kandidata** se u samoj suštini razlikuje, iako u velikoj meri podseća na prethodni model. Pre svega, birači imaju na raspolaganju jedan glas. Birači svoj glas koriste u jednomandatnim izbornim jedinicama gde glasaju za kandidate određene stranke ili koalicije. Broj izbornih jedinica u kojima birači glasaju

mora da bude ekvivalentan broju mandata u predstavničkom telu, kao kod većinskog sistema. Međutim, te jednomandatne izborne jedinice se koriste samo za kandidovanje i glasanje, dok se za transponovanje glasova u mandate koristi višemandatna izborna jedinica na nivou cele države. Broj mandata koji je osvojila određena partija se utvrđuje isključivo prema proporcionalnoj formuli i po tome ovaj sistem identičan čistom proporcionalnom sistemu. Međutim, ono što suštinski razlikuje ovaj sistem od čisto proporcionalnog je glasanje za kandidate u jednomandatnim jedinicama, koje omogućava da partije budu obavezne da rangiraju svoje kandidate i na taj način izvrše selekciju svojih članova predstavničkog tela u skladu sa njihovim ličnim rezultatima, na šta ih ovaj sistem primorava čak i u slučaju da partijsko rukovodstvo to ne želi.

Oba sistema podrazumevaju kombinaciju većinskog i proporcionalnog modela, ali s obzirom da je njihova osnovna vrednost proporcionalnost između broja osvojenih glasova i mandata, pogrešno je svrstati ih u mešovite sisteme čemu su skloni neki teoretičari izbora.

Personalizovani izborni sistem, odnosno oba analizirana njegova podsistema su identifikovana kao moguće opcije za reformu izbornog sistema u Srbiji.

Prednosti i mane pomenutih podsistema su slične. Kompenzatorski sistem pozitivno utiče na uspostavljanje odnosa građana/birača sa predstavnicima u predstavničkom telu, deluje u smeru podizanja odgovornosti izabranih predstavnika, intenzivira komunikaciju građana i narodnih poslanika, povećava autonomiju poslanika u odnosu na političke partije, pogoduje unutarpartijskoj demokratiji, a sve to uz zadržavanje relativno visokog nivoa proporcionalnosti.

Sa druge strane, personalizovani proporcionalni izborni sistem zadržava većinu pozitivnih strana kompenzatorskog sistema, s tim što ima i dodatne prednosti. Sistem je dosta jednostavniji za birače i ima veoma visok nivo proporcije između broja osvojenih glasova i mandata. Takođe, ovaj sistem za razliku od kompenzatorskog nije pogodan za strateško glasanje, čime omogućava biračima da glasaju iskrenije i za svoje prve izbore.<sup>4</sup> Posledice oba sistema, u skladu sa činjenicom da su suštinski u pitanju proporcionalni modeli, su koalicione vlade.

---

4) U kompenzatorskom sistemu građani neretko glasaju strateški. Na primer, birači malih partija su skloniji da u jednomandatnim izbornim jedinicama glasaju za kandidate partija koje imaju veću verovatnoću za pobedu.

## Zaključak i preporuke

U skladu sa analizom postojećeg izbornog sistema Srbije, a na osnovu raspoloživih opcija, u ovom radu se pledira za proporcionalni izborni sistem sa direktnim glasanjem za kandidate.

Ovaj sistem podrazumeva više jednomandatnih izbornih jedinica u procesu glasanja i jednu višemandatnu izbornu jedinicu u procesu raspodele mandata. Partije bi dobijale broj mandata koji skoro u potpunosti odgovara broju osvojenih glasova birača, a za svaku listu bi se utvrdio konačni redosled kandidata koji ulaze u parlament prema broju njihovih individualno osvojenih glasova. Predloženi sistem zadržava proporcionalnost čistog proporcionalnog sistema, ali povećava personalizovanost izbora, jer se glasa za konkretne kandidate. Usvajanje predloženog modela bi pozitivno uticalo na: političku participaciju, karakter mandata poslanika, odnos poslanika sa biračima, unutarpartijske odnose, teritorijalnu reprezentaciju, proces formiranja i funkcionisanje vlade. Sa druge strane, predloženi model bi otežao obezbeđivanje rodnog balansa, tj. zastupljenosti osoba ženskog pola u parlamentu, kao i garantovanje mandata koalicionim partnerima, jer bi obe vrste zastupljenosti morale da se obezbeđuju već u fazi kandidovanja, a njihovo održavanje ne bi bilo garantovano, već bi ipak zavisilo od volje samih birača. Predloženi model nesumnjivo ima određene mane, ali vođeni logikom da ne postoji konsenzus o idealnom izbornom sistemu, smatramo da predloženi sistem na najbolji način pruža mehanizme za otklanjanje negativnih posledica koje postojeći sistem proizvodi u političkom životu Srbije.

U cilju sprovođenja reforme izbornog sistema preporuke potrebno je postupati u skladu sa sledećim preporukama:

1. Ministarstvo nadležno za poslove državne uprave koji se odnose na izbore za republičke organe (u daljem tekstu Ministarstvo) bi trebalo da inicira promene izbornog sistema;
2. Ministarstvo bi trebalo da formira Stručni tim koji bi činili stručnjaci u ovoj oblasti, predstavnici akademske zajednice i civilnog sektora. U ovom procesu je veoma važno uključiti i strane stručnjake. Zadatak Stručnog tima bi bio izrada dokumenta – policy paper – koji bi sadržao:
  - a) detaljnu analizu političkih konsekvenci izbornog sistema,
  - b) modele za promenu sistema,

c) komparativnu analizu u državama koje imaju sličan politički sistem i istorijski društveno-politički kontekst, te

d) preporuke za reformu izbornog sistema.

Dokument bi trebalo da posluži kao polazna tačka prilikom izrade novog Izbornog zakona;

3. Ministarstvo bi trebalo da formira Radnu grupu za izradu zakona, koju bi činili predstavnici relevantnih ministarstava, posebnih organizacija, nezavisnih tela i drugih državnih organa. Radna grupa bi radila na izradi zakona, uzimajući u obzir preporuke Stručnog tima;
4. Narodna skupština Republike Srbije bi u saradnji sa relevantnim organizacijama civilnog društva trebalo da lansira nacionalnu kampanju o izborima, značaju izbora, posledicama koje izbori i sam odabir izbornog sistema imaju na celokupan društveno-politički život zajednice;
5. Evropska komisija, Evropska komisija za demokratiju posredstvom prava Saveta Evrope (Venecijanska komisija), OEBS i druge relevantne međunarodne institucije bi trebalo da vrše monitoring celokupnog procesa;
6. Ministarstvo bi trebalo, nakon što Radna grupa izradi nacrt zakona, da sprovede javnu raspravu koja će omogućiti zainteresovanoj javnosti uvid u akt, kao i da utiče na unapređenje kvaliteta zakona. Ministarstvo, odnosno Vlada kao ovlašćeni predlagač zakona, bi nakon sprovedene javne rasprave trebalo da uputi Narodnoj skupštini akt na usvajanje;
7. Paralelno sa usvajanjem zakona potrebno je promeniti Ustav RS, prvenstveno član 102, stav 2. kojim je ustanovljen institut „blanko ostavki“.

## Literatura:

*Jovanović, Milan (2006), Oblikovanje izborne demokratije, JP Službeni list SRJ i Institut za političke studije, Beograd;*

*Jovanović, Milan (2011), „Redizajniranje izbornog sistema Srbije – jedan neuspeo pokušaj”, Stojiljković, Zoran, Spasojević, Dušan (urs), Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji, Nacionalni demokratski institut, Beograd;*

*Orlović, Slaviša (2012), „Političke posledice izbornog sistema u Srbiji”, Politički život br. 4, Fakultet političkih nauka, Službeni glasnik, Beograd;*

*Reynolds, Andrew, Reilly, Ben, Ellis Andrew (eds) (2005), Electoral System Design: The New International IDEA Handbook, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm;*

*Sartori, Đovani (2003), Upporedni ustavni inženjering: strukture, podsticaji i ishodi, Filip Višnjić, Beograd;*

*Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006;*

*Zakon o izboru narodnih poslanika, Službeni glasnik RS, br. 35/2000, 57/2003 - odluka USRS, 72/2003 - dr. zakon, 75/2003 - ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 - dr. zakon, 85/2005 - dr. zakon, 28/2011 - odluka US i 36/2011 i 104/2009 - dr. Zakon.*

## Internet:

[www.danas.rs](http://www.danas.rs)

[www.izbornareforma.rs](http://www.izbornareforma.rs)

[www.otvoreniparlament.rs](http://www.otvoreniparlament.rs)

[www.parlament.gov.rs](http://www.parlament.gov.rs)

# RACIONALIZACIJA TROŠKOVA JAVNOG SERVISA KAO METOD ZA JAČANJE LOKALNIH MEDIJA

**Predrag Panić, Nikola Burazer, Jelena Dmitrović, Vuk Stanojević**

## Rezime

Postojanje javnog servisa predstavlja evropsku praksu, uvedenu zarad očuvanja većeg stepena medijskih sloboda i nepristrasnog informisanja. U Evropi nema jedinstvenog modela za upravljanje i finansiranje javnih servisa. Glavni problemi sa kojim se susreću svi javni servisi su održivo finansiranje i uređivačka nezavisnost. Tema ovog predloga praktične politike fokusirana je na finansijsku održivost javnog servisa. Cilj nam je da pružimo uvid u jedan od načina za uštede, u jednom od segmenata poslovanja javnog servisa. Bavićemo se unapređenjem organizacione strukture kroz stvaranje privatno-javnih partnerstava sa lokalnim medijskim stanicama, kao načina racionalizacije sredstava i puta ka podizanju kapaciteta lokalnih medija i produkcija, a takođe i načina za dostizanje veće finansijske održivosti.

Srbija se, kao zemlja kandidat za EU, nalazi pred otvaranjem poglavlja putem kojih će biti ispregovarani rokovi za implementaciju evropskog zakonodavstva u pravni sistem Srbije, a i putem kojih će se uvažiti određene specifičnosti sa kojima se zemlja suočava. Među 35 poglavlja koja čekaju Srbiju u okviru pregovora o članstvu u EU, poglavlje „Informativno društvo i mediji“ se odnosi, između ostalog, i na funkcionisanje javnog servisa. Međunarodni standard je da svaki javni servis mora imati stabilno finansiranje. Kakvo će biti finansiranje zavisi od zakona svake pojedinačne države. Najbolje je da javni servisi imaju sigurne prihode od pretplate. Iako je to ponekad teško osigurati, kada se pređe na finansiranje direktno iz državnih fondova dolazi se do problema mogućeg upliva političkih struktura na odluke unutar javnog servisa i na njegovu uređivačku politiku, ali i do mogućeg ugrožavanja konkurencije na tržištu. Sa druge strane, kada se pređe na finansiranje isključivo od pretplate, čuju se često predlozi da treba ograničiti prihodovanje javnih servisa od marketinga.

Kroz ovaj predlog praktične politike želimo da stavimo naglasak na stvaranje održivog i efikasnog javnog servisa, koji bi omogućio uspešno realizovanje

obaveza predviđenih Zakonom o javnim servisu, kao i da predložimo na koji način i kroz koje akcije će ove ideje biti ostvarive u predstojećem periodu.

## **Izazovi pred medijskim javnim servisima u Srbiji**

Radio-televizija Srbije (RTS) je pod današnjim imenom osnovana 1. januara 1992. godine, kao nacionalna medijska kuća. Transformacija Radio-televizije Srbije u medijski javni servis Srbije započela je tokom 2005. godine. Tada je uveden i drugačiji način finansiranja RTS. Umesto finansiranja iz budžeta, uvedena je pretplata. Od 2006. godine RTS se deli na dva javna radio-televizijska servisa: Radio-televiziju Srbije sa sedištem u Beogradu i Radio-televiziju Vojvodine sa sedištem u Novom Sadu. Radio-televizija Vojvodine (RTV) je zvanično počela sa radom 26. juna 2006. godine.

Na osnovu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o radiodifuziji iz 2005. godine, pretplata se plaća kroz račun za struju u iznosu od 500 dinara. Sa ovakvom vrstom plaćanja postojali su problemi iz nekoliko razloga. Elektroprivreda Srbije nije imala interesa da naplaćuje potraživanja za RTS, dok je RTS više puta isticao u svojim saopštenjima da „nije nadležan za naplaćivanje pretplate, jer je ovu obavezu uvela država koja donosi zakone i koja je dužna da obezbedi sprovođenje tih zakona“. Nedostatak političke volje rezultirao je time da su tužbe zbog neplaćanja služile više kao pretnja, a ne kao efektivan način naplate dugovanja. Do sada je upućeno više od milion opomena pred utuženje zbog neplaćanja pretplate, ali je od 2006. godine podneto svega nekoliko hiljada tužbi.

Budžetom za 2014. godinu za oba javna medijska servisa u Srbiji predviđeno je 7,5 milijardi dinara. Ovo je dovelo do toga da redovne platiše pretplatu zapravo plaćaju po dva osnova - kroz pretplatu i preko budžeta. Posle samo nekoliko godina postojanja pretplate kao sredstva finansiranja, u 2012. godini naplata je pala na 30 %, a u istom procentu je bila i 2013. godine, dok se procenjuje da je u prvoj polovini 2014. godine bila svega 22 %. U susednoj Hrvatskoj, taksa na televizijski prijemnik tretirana je kao poreska obaveza i građani su dužni da je plaćaju. Upravo iz tog razloga naplata u Hrvatskoj je na čak 97 %.

Za razliku od Zakona o radiodifuziji iz 2005. godine, novim setom medijskih zakona iz 2014. godine predviđeno je da se plaćanje vrši preko specijalnog računa Uprave za trezor. Praksa zemalja koje su imale problema sa naplaćivanjem pretplate je rešenje našla u finansiranju iz budžeta. Takva vrsta

plaćanja se kosila sa preporukama OEBS-a, koji je prethodnim vladama Srbije sugerisao da umesto pretplate uvedu taksu. Upravo takvoj praksi pribeglo se sa usvajanjem novog seta medijskih zakona iz 2014. godine, kojim je određeno da se pretplata ukida i da se od 2016. godine uvodi taksa, a da će se do tada RTS i RTV plaćati direktno iz budžeta.

Još jedan od izazova pred medijskim servisima u Srbiji jeste i digitalizacija, s obzirom na to da je Republika Srbija u Ženevi 2006. godine potpisala sporazum GE06 kojim se obavezala da će najkasnije do 17. juna 2015. godine da pređe na digitalno emitovanje terestričkog TV signala. U digitalnoj tehnologiji prenos signala se vrši uz korišćenje digitalnih metoda modulacije i obrade signala. Prednost digitalne TV jeste što su ovako emitovani TV slika i ton znatno otporniji na razne smetnje kojima su izloženi na putu od TV studija do kućnog prijemnika. Pored toga, digitalna TV omogućava i veći broj programa. Dosadašnje analogno emitovanje podrazumevalo je postojanje jednog TV programa na jednom TV kanalu. U slučaju digitalne televizije omogućava se mnogo efikasnije korišćenje kapaciteta jednog TV kanala, naime postojanje više TV programa na jednom TV kanalu. Još jedna prednost jeste jasnija slika i kvalitetniji zvuk, korišćenjem HDTV. Digitalna televizija je dostupna svima, pa će i osobe koje imaju problema sa sluhom moći da prate sve zabavne emisije, kao i sve informativne emisije koje su unapred pripremljene, sa titlom u dnu ekrana. Za rad digitalnih TV predajnika potrebno je manje električne energije po programu nego za analogne, s obzirom na to da jedan digitalni predajnik emituje više programa po jednom kanalu. Kako bi došlo do digitalizacije emitovanja TV programa kroz mrežu zemaljskih predajnika neophodno je da se ostvari odgovarajuća priprema signala koji treba emitovati, zamena postojećih, odnosno analognih predajnika novim digitalnim, kao i prilagođavanje kućnih prijemnika. Po završetku procesa digitalizacije emitovanja, televizija će u potpunosti biti digitalna.<sup>1</sup>

## **Primeri iz Evrope - Nemačka i Velika Britanija**

Pravno mišljenje u Nemačkoj ustanovljeno 2010. godine bilo je da se napusti taksa koja je zavisila od uređaja i da se, umesto toga, za svako domaćinstvo i privredni subjekat napravi elektronski nalog za uplatu dažbina. Predlog je da se održi taksa na nivou iz 2009. godine i da se poveća prihvatanje

---

1) <http://www.digitalizacija.rs/story/70/402/ta-je-digitalizovanje>



javnosti. Takođe, preporučeno je da kanali ARD i ZDF napuste svoje prihode od oglašavanja i sponzorstva. Ovaj predlog je toliko pojednostavljen, da je predstavljao ideal, jer je omogućavao svega par izuzetaka od pravila. Naglašeno je da će primena ovih preporuka obezbediti ekvivalentan ukupan prihod od taksi za pretplate i da će se sistem dovesti do tog stadijuma da se svrsta kao novi oblik državne pomoći od strane Evropske komisije. Uz sve navedeno, preporučuje se da se sadašnji iznos mesečne pretplate smanji od 1. januara 2015. godine pa nadalje.<sup>2</sup>

Nakon RTV Zakona iz 1990. godine BBC je mogao da plasira vlastitu kulturnu produkciju. Promene u sistemu kulturne produkcije mogu biti povezane sa regulatornim i institucionalnim promenama, što je doprinelo i rastu produkcije velikih kompanija i mogućnosti privlačenja kapitalnih ulaganja. Nacrta zakona objavila je vlada maja 2002. godine. Predloženo je pojednostavljenje regulacije medija kroz stvaranje jedinstvenog regulatora i ublažavanje pravila o vlasništvu medija. Zajednički parlamentarni odbor sproveo je predzakonodavni pregled nacrta zakona nakon čega je 2003. godine i usvojen.<sup>3</sup>

## Regulativa EU o javnim medijskim servisima

Postojanje javnog servisa predstavlja evropsku praksu uvedenu zarad očuvanja većeg stepena medijskih sloboda i nepristrasnog informisanja. U Evropi nema jedinstvenog modela za upravljanje i finansiranje javnih servisa. Glavni problemi sa kojim se susreću svi javni servisi su održivo finansiranje i uređivačka nezavisnost. Upravo iz tog razloga, EU je 10. marta 2010. godine usvojila direktivu o audio-vizuelnim medijskim uslugama ili AVMSD<sup>4</sup> (Audiovisual Media Services Directive). Cilj ove direktive jeste stvaranje jedinstvenog tržišta za audiovizuelne medijske usluge unutar Evropske unije, te ona propisuje niz mera koje će važiti za sve emitere audiovizuelnih usluga u državama članicama.

AVMSD postavlja čitav niz standarda evropskim televizijskim emiterima – od **dužine trajanja reklama** i omogućavanja reklamiranja određenih proizvoda, pa sve do odredaba koje se tiču zaštite dece i onemogućavanja širenja mržnje.

---

2) <http://ejc.sagepub.com/content/29/4/416.short?rss=1&ssource=mfr>

3) <http://www.cbr.cam.ac.uk/pdf/WP408.pdf>

4) <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/audiovisual-media-services-directive-avmsd>

Ipak, jedan od ključnih motiva za donošenje AVMSD jeste i nastojanje da se ohrabri **medijski pluralizam** i ojačaju **evropska mala i srednja preduzeća u oblasti produkcije**. Iz tog razloga, države članice se ohrabruju da osiguraju da televizijski emiteri većinu vremena za emitovanje popune programima koji dolaze od strane nezavisnih produkcija.<sup>5</sup> Ovde je najjasniji član 17. AVMSD koji kaže da su države članice dužne da osiguravaju da medijske kuće rezervišu najmanje 10% vremena emitovanja za dela koja su proizveli producenti nezavisni od te televizijske kuće koja emituje. Jedan od proklamovanih ciljeva AVMSD jeste i tranzicija od nacionalnih tržišta ka zajedničkom evropskom tržištu proizvodnje i distribucije televizijskog programa.

Položaj javnih servisa već duže vreme je jedno od važnijih pitanja evropske regulative u oblasti medija. Naime, sa jačanjem privatnih komercijalnih medija, rastao je i pritisak da se smanji ili ograniči državna pomoć javnim servisima koja je komercijalnim medijima predstavljala nelojalnu konkurenciju. Problem je predstavljalo i potencijalno širenje javnih medijskih servisa na nova tržišta koje bi u suprotnom mogao da iskoristi privatni sektor. Ipak, protokol iz Ugovora iz Amsterdama (1997) je dozvolio državama finansiranje medijskih javnih servisa u svrhu pružanja određene „usluge od javnog značaja“ (public service remit) onako kako je tumači zemlja članica sve dok se ne narušavaju „uslovi trgovine i kompeticija u meri koja bi bila u suprotnosti sa javnim interesom.“<sup>6</sup>

Ova materija je dalje razrađena u Komuniqueu o primeni pravila državne pomoći medijskim javnim servisima (Communication on the application of state aid rules to public service broadcasting) iz 2001. godine, kojom je Evropskoj komisiji dato pravo da procenjuje proporcionalnost državne pomoći date javnim medijskim servisima u odnosu na proklamovane „usluge od javnog značaja“. Zahtevalo se razdvajanje računa za komercijalne svrhe i onog za usluge od javnog značaja, kao i jasno definisanje obima i opsega ovih usluga od strane svake države članice. Ukoliko se ne bi ispoštovale ove odredbe, svaki javni servis mogao bi biti predmet presuda o narušavanju konkurencije.<sup>7</sup>

Najnoviju regulativu u ovoj oblasti predstavlja Komunique o emitovanju iz 2009. godine (The 2009 Broadcasting Communication), kojim su izmenjene

---

5) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0013&from=EN>

6) [http://www.portalcomunicacio.cat/catunesco/download/humphreys\\_text.pdf](http://www.portalcomunicacio.cat/catunesco/download/humphreys_text.pdf)

7) [http://www.portalcomunicacio.cat/catunesco/download/humphreys\\_text.pdf](http://www.portalcomunicacio.cat/catunesco/download/humphreys_text.pdf)

odredbe iz 2001. godine, naročito u oblasti nastupanja medijskih javnih servisa na novim tržištima. Njome je takođe potvrđen stav iz Ugovora iz Amsterdama kojim se potvrđuje da su „javni medijski servisi direktno povezani sa demokratskim, socijalnim i kulturnim potrebama društva, kao i potrebom da se očuva medijski pluralizam“<sup>8</sup>

Komunike nalaže precizno definisanje usluga od javnog značaja koje bi država trebalo da finansira, kao i uspostavljanje kontrole nad javnim medijskim servisima od strane državnog nadzornog tela. Njime se takođe nalaže smanjenje državnih sredstava u onom iznosu u kome je program koji je država finansirala doneo komercijalne benefite javnom servisu. Drugim rečima, osigurava se da država finansira isključivo program od javnog značaja i to u onoj meri u kojoj je on komercijalno neisplativ. Komunike, doduše, dozvoljava i postojanje rezervi državne pomoći u iznosu od 10% od ukupnog godišnjeg davanja.

Što se tiče ulaska javnih medijskih servisa na nova tržišta, odnosno korišćenja državnih sredstava u pohodu na nove narastajuće vrste medija, Komunike postavlja standarde iz Ugovora iz Amsterdama, tražeći odgovore na sledeća pitanja: 1) Da li se korišćenje državnog novca na nova tržišta može opravdati demokratskim, socijalnim i kulturnim potrebama društva?; i 2) Potencijalni uticaj nove usluge na tržište.

## **Zakon o medijskim javnim servisima**

Zakon o medijskim javnim servisima<sup>9</sup> usvojen je jula 2014. godine i predstavlja jedan od seta medijskih zakona donetih radi usaglašavanja domaće regulative u oblasti medija sa evropskim standardima i propisima. On se odnosi na funkcionisanje dva javna servisa: Radio-televizije Srbije i Radio-televizije Vojvodine, jedinih medijskih javnih servisa u Srbiji. Njime se definišu kako unutrašnja organizacija i finansiranje javnih servisa, tako i njihova programska načela. Između ostalih, u ovom zakonu nalaze se sledeće odredbe koje se mogu direktno povezati sa Direktivom o audio-vizuelnim medijskim uslugama (AVMSD) i Komunikeom o emitovanju iz 2009. godine:

Član 10 Zakona – Evropska nezavisna produkcija:

---

8) [http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2009\\_3\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2009_3_2.pdf)

9) [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/2513-14.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2513-14.pdf)

- Javni medijski servis obezbeđuje najmanje **10% godišnjeg programskog vremena ili najmanje 10% godišnjeg programskog budžeta, za audio-vizuelna dela evropske nezavisne produkcije**, izuzimajući vreme namenjeno za vesti, sportske događaje, igre, reklame, teletekst i televizijsku prodaju.

- Udeo iz stava 1. ovog člana dostiže se postepeno, u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje oblast elektronskih medija, uvažavajući obavezu javnog medijskog servisa da obezbedi ostvarivanja javnog interesa kroz informativne, obrazovne, kulturne i zabavne sadržaje.

- Programski sadržaji nezavisnih produkcija iz stava 1. ovog člana biraju se na osnovu javnog konkursa.

Zakon, dakle, verno prati evropsku AVMSD direktivu u propisivanju najmanje 10% sadržaja programa ili 10% godišnjeg programskog budžeta koji mora biti proizvod nezavisnih evropskih produkcija, kao i da najmanje 50% ovog programa mora biti napravljeno u poslednjih pet godina. Ovi programski sadržaji se moraju birati na javnom konkursu. Ovime se, kao što je i bila namera evropskih zakonodavaca, postiže **jačanje malih i srednjih preduzeća u oblasti produkcije i obezbeđuje se veća konkurencija**.

Članom 13 Zakona, Radio-televiziji Srbije omogućeno je emitovanje na najmanje dva televizijska i tri radijska kanala, dok je Radio-televiziji Vojvodine omogućeno emitovanje na najmanje dva televizijska i tri radijska kanala na teritoriji autonomne pokrajine Vojvodine. Istim članom Zakona propisano je da i RTS i RTV „proizvode i objavljuju medijske sadržaje kao elektronsko izdanje na internetu.“ Zakon prati evropsku regulativu i propisivanjem da javni medijski servisi mogu pružati nove medijske usluge „ako je njen ukupan uticaj na tržište opravdan dodatnom vrednošću u smislu ispunjavanja demokratskih, socijalnih i kulturnih potreba društva i programskih obaveza“.

## **Finansiranje medijskih javnih servisa**

Zakon je finansiranje medijskih javnih servisa takođe regulisao u skladu sa evropskim propisima, odnosno Komunikacijom o emitovanju iz 2009. godine. Njime je određeno da se javni medijski servisi finansiraju iz:

- 1) takse za javni medijski servis;
- 2) sredstava budžeta;
- 3) neto koristi od komercijalne eksploatacije sadržaja proizvedenog u okviru osnovne delatnosti;
- 4) komercijalnih prihoda;
- 5) ostalih prihoda

Prihodi iz stavova 1,2 i 3 obeleženi su kao državna pomoć u smislu kako je to regulisano zakonodavstvom Evropske unije, što znači da se pružaju radi ostvaranja osnovne delatnosti medijskog javnog servisa, ali ne i emitovanja komercijalnog sadržaja. Zakon čak propisuje i postojanje odvojenih računa za potrebe obavljanja osnovne delatnosti i komercijalne potrebe, pri čemu su i prihodi i rashodi jasno podeljeni na komercijalne i nekomercijalne. U svrhu kontrole ovog procesa, propisuje se postojanje Saveta Regulatora, koji bi trebalo da kontroliše finansije javnog servisa i kome bi trebalo da se uplaćuje višak sredstava (do 10% godišnje državne pomoći) i koji bi ih kasnije vratio javnom servisu za finansiranje u narednoj godini. Ukupna visina takse za finansiranje javnih servisa bi se zatim umanjila za ovu sumu u narednoj godini. Zakonom je takođe propisano da ova taksa ne sme biti viša od 500 dinara. Međutim, ove odredbe o finansiranju stupiće na snagu tek 1. januara 2016. godine, do kada će se medijskim javnim servisima finansiranje iz budžeta Republike Srbije biti jedini vid državne pomoći.

## **Paralelni modeli racionalizacije troškova u segmentima proizvodnje sadržaja na RTS-u**

### **Nezavisne produkcije**

Jedan od mogućih načina racionalizacije troškova RTS-a, koji bi u potpunosti pratio evropsku regulativu u ovoj oblasti i medijske zakone Srbije, jeste prepuštanje dela poslova privatnim produkcijskim kućama.<sup>10</sup> Produkcijske kuće bi bile izabrane na nezavisnom konkursu, po jasno utvrđenim kriterijumima.

---

10) <http://www.executivebrief.com/outsourcing/outsourcing-models/>

Specijalizovane produkcijske kuće za određene oblasti realizovale bi ceo ili deo poslovnog procesa RTS-a. Stvaranje tržišta nezavisnih produkcijskih kuća bi rešilo nekoliko problema. Prvenstveno, ponuda kvalitetnog sadržaja bi bila veća. Zatim, javni servis bi ostvario uštede, jer bi racionalizovao troškove poslovanja za iznos koji je veći nego sama cena specijalizovane produkcije. Ostvarena ušteda se ne bi ogledala samo u uštedi finansijskih sredstava već i uštedi vremena, koje može biti utrošeno na prioritetne oblasti ili za proizvodnju kvalitetnijeg sadržaja. Takođe, produkcijske kuće, koje su svesne obaveznosti emitovanja takve vrste programa, bi bile sigurnije mesto za zapošljavanje ljudi koji bi sa RTS-a otišli zbog same racionalizacije troškova. Preuzimanjem dela poslova od strane produkcijskih kuća, RTS bi imao priliku da, pored uštede, poveća produktivnost i efkasnije iskoristi kapacitete koji postoje unutar sistema.

### **Lokalni mediji kao partneri RTS-a, umesto postojećih dopisništava**

Po podacima iz 2006. godine, u koje smo imali uvid<sup>11</sup>, Radio televizija Srbije imala je 22 dopisništva u Srbiji. Godišnje se izdvajalo više od stotinu miliona dinara za potrebe 190 ljudi, funkcionisanje sistema, program, opremu i najam prostorija. U međuvremenu, od 2006. godine, otvarana su nova dopisništva. Primera radi, 2009. godine otvoreno je dopisništvo u Novom Sadu. Objašnjenje RTS-a za ovakav nelogičan potez, budući da se sedište Radio televizije Vojvodine nalazi u istom gradu, je da je "RTS-u potreban studio, montaže i dopisnici, dvadeset četiri sata na raspolaganju". Postavlja se pitanje zašto dolazi do ovolikog preklapanja nadležnosti i toliko neracionalno alociranih sredstava?

Ovaj podatak je očigledan pokazatelj da nije postojalo ni malo volje za racionalizacijom poslovanja. Međutim, danas je racionalizacija neophodna. Kako bi se racionalizacija što bolje sprovela potrebno je ostvariti izvesnu saradnju sa privatnim medijima van teritorije Beograda i Novog Sada posle završetka privatizacije medija, čiji je rok kraj 2015. godine.

Mediji na lokalnu zbog trenutne finansijske situacije teško opstaju. Kao vid pomoći lokalnim medijima najčešće "izlaze u susret" lokalne samouprave. Najviše sredstava iz budžeta namenjenih lokalnim i regionalnim elektronskim i štampanim medijima izdvojila je gradska uprava grada Novog Sada (ukupno 94.682.900,00 dinara), zatim slede Kragujevac (ukupno 73.159.720,00 dinara),

---

11) <http://nuns.rs/info/news/6817/rts-tres.html>

Pančevo (ukupno 70.117.523,94 dinara), Subotica (ukupno 59.390.060,00 dinara) i Niš (ukupno 58.644.200,40 dinara). U Nišu i Pančevu je finansirano po tri, u Kragujevcu četiri, u Novom Sadu 12, a u Subotici čak 14 medijskih kuća. Korisnici sredstava su u najvećem delu elektronski mediji. Štampani mediji su u manjoj meri korisnici sredstava koja opredeljuju lokalne samouprave, dok su Internet portali zanemarljivi. To sa jedne strane jeste razumljivo, zbog velikih produkcijskih troškova koje elektronski mediji imaju, ali, sa druge strane, ne doprinosi pluralizmu i vodi ka diskriminaciji korisnika budžetskih sredstava.

Prethodni podaci pokazuju veliku neujednačenost i različite prakse finansiranja javnih glasila i potrošnje budžetskih sredstava namenjenih javnom informisanju. Ovo svedoči o vrsti autonomije koju imaju lokalne samouprave u raspolaganju budžetskim novcem i finansiranju onih aktivnosti koje smatraju najpogodnijim za svoje lokalne sredine. Različite prakse, sa minimumom zajedničkih standarda, međutim, otvaraju put diskrecionom tumačenju zakonskih odredbi i netransparentnosti u trošenju novca.

Javni konkursi, kojima se podstiče proizvodnja sadržaja i programsko finansiranje, smatraju se najpoželjnijim modelom finansiranja javnih glasila. Dve bitne odlike javnih konkursa, koje doprinose transparentnosti i javnom uvidu u efikasnost i rezultate trošenja budžetskih sredstava, jesu: 1) jasno definisani, nediskriminatorni uslovi učešća na konkursu i 2) obaveza medija da predaju izveštaj, narativni i finansijski, o utrošku novca<sup>12</sup>.

Finansijska situacija medija na lokalnu je veoma loša, zato što je ekonomija u lokalnim sredinama nerazvijena, pa nema ko da reklamira različite proizvode, što predstavlja glavni izvor finansiranja nacionalnih medija. Pride, do kraja 2015. godine, 81 medij će proći kroz proces privatizacije. Upravo zato, neophodno je naći rešenje koje lokalnim medijima omogućiti da opstanu.

Naš predlog se tiče konkretno detektovanog problema u postojanju dopisništava RTS po čitavoj Srbiji i preplitanja između RTS, RTV i dopisništava i lokalnih medija. Uzevši u obzir da privatne televizije sa istom pokrivenošću kao RTS funkcionišu i sa po deset puta manje zaposlenih, došli smo do predloga, koji se već primenjuje u praksi uz dobre rezultate, i koji obuhvata sklapanje ugovora između javne nacionalne televizije i privatne lokalne televizije. Privatna lokalna televizija je u obavezi da redovno izveštava i da bude određeni vid ispostave nacionalne televizije, a da za uzvrat dobija određenu

---

12) Izveštaj o finansiranju medija iz budžeta lokalnih samouprava, Izveštaj je uradio Birn za potrebe Medijske koalicije, 2012. godina

finansijsku nadoknadu. Finansijska nadoknada te vrste bi pomogla da lokalni mediji, inače u lošem položaju, dobiju još jedan značajan oblik finansiranja. Uvodeći ovaj koncept i u javni servis došlo bi do racionalizacije broja radnih mesta i do stvaranja privatno-javnog partnerstva sa najkvalitetnijim lokalnim medijima. Time građani ne bi bili uskraćeni za kvalitetne i bitne informacije iz različitih delova Srbije, ali bi i racionalizacijom troškova poslovanja RTS-a, počevši od 2016. godine, mogli da dobiju manju cenu od predviđene cene pretplate „koja ne sme biti veća od 500 dinara“. Zatim, građani lokalnih sredina bi dobili kvalitetnije lokalne medije.

Ukidanje dopisništava bi otvorilo prostor za stvaranje lokalnih medija i produkcijskih kuća, koje bi vestima iz određenog dela zemlje po ugovoru snabdevali RTS i druge televizije u skladu sa njihovom šemom poslovanja. Ono što predlažemo samim lokalnim medijima je da međusobno ulaze u procese spajanja sa drugim obližnjim lokalnim medijima, kako bi stvarali kvalitetniji sadržaj, imali veće ljudske i organizacione kapacitete, smanjili troškove, ali svakako i povećali svoju gledanost i šansu za prihodovanje od reklama. U slučaju stvaranja produkcijskih kuća, one imaju veliku priliku da pored toga što bi mogle da sklapaju iste ili slične ugovore kao lokalni mediji, koriste i različita sredstva iz EU fondova, koja dodatno mogu razviti kvalitet njihovog sadržaja i povećati im mogućnost da njihov sadržaj bude otkupljen u okviru EU tržišta, u skladu sa direktivom AVMSD, koja među proklamovanim ciljevima predviđa tranziciju od nacionalnih tržišta ka zajedničkom evropskom tržištu proizvodnje i distribucije televizijskog programa.

Pravo na informisanje na maternjem jeziku jedno je od ključnih manjinskih prava. Ono se u Srbiji ostvaruje na dva načina. Osnivanje posebnih medija nacionalnih manjina je jedan način, dok je drugi emitovanje posebnih sadržaja na jeziku manjine unutar već postojećih medija ili medijskog servisa. Narodna skupština Srbije je 2009. godine usvojila Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina prema kojem su na ova tela preneti osnivačka prava. To je učinjeno iz straha da bi privatizacija lokalnih i regionalnih medija ugrozila opstanak medija na jezicima manjina. Ovo je treći u nizu zakona kojima se zaustavlja proces privatizacije i koji ostavlja nedorečeno vlasništvo nad ovim medijima, ali i daje veliki prostor nacionalnim savetima za direktan uticaj na uređivačke politike i rad manjinskih medija.<sup>13</sup>

---

13) <http://www.susedski2007.cdcs.org.rs/Publikacije/6publikacije.pdf>



Nacionalni saveti nacionalnih manjina mogli bi u lokalnim sredinama sa manjinskim zajednicama da izdvoje finansijsku naknadu za programe na lokalnim medijima kako bi ispunili ulogu nacionalnog saveta i obezbedili informisanje pripadnika nacionalnih manjina na maternjem jeziku, ali bi na taj način, takođe, obezbedili i dodatna sredstva za lokalne medije.

## **Zaključci i preporuke**

Medijski zakoni Republike Srbije koji su usvojeni u julu 2014. godine, u potpunosti odgovaraju evropskim direktivama i pravnom sistemu. Potrudili smo se da kroz ovaj predlog praktične politike približimo na koje načine će biti moguće za donosioce odluka da postojeću evropsku regulativu i domaće zakonodavstvo iskoriste kako bi došli do cilja efikasnijeg i jeftinijeg javnog servisa, koji je u stanju da opravda svoju ulogu i zakonsku namenu. Bavili smo se načinima, racionalizacije sredstava na Radio televiziji Srbije. Zatim, kako bi problem ljudi koji bi sa RTS-a morali da odu mogao da se ublaži i koji su modeli povećavanja mogućnosti zapošljavanja radnika u medijima. Takođe, koji su načini da se racionalizacija sredstava na RTS-u iskoristi za podizanje kapaciteta i finansijske održivosti lokalnih medija, koji se nalaze u lošem stanju, a da se smanji diskreciona vlast dodeljivanja sredstava lokalnih samouprava lokalnim medijima i mogućnost kupovine političkog uticaja.

Reforma ove oblasti bi trebalo da obuhvata sledeće mere:

- 1) Procenu broja neophodnih radnika i racionalizaciju broja zaposlenih na više načina, uz uplatu doprinosa za penziju ljudima kojima je ostalo još malo vremena do penzije i socijalni program za ljude koji bi bili spremni da samostalno odu.
- 2) Uvođenje jedinstvenog platnog sistema, kroz platne razrede, koji bi uvažio sve specifičnosti svakog pojedinačnog posla, uz uvođenje sistema nagrada i kazni i primenu principa rada po učinku.
- 3) Ukidanje dopisništava RTS-a širom Srbije, uz omogućavanje zaposlenima u dopisništvima da otkupe opremu po povoljnijim cenama, kako bi mogli da nastave da se bave istim ili sličnim poslom kroz osnivanje produkcijskih kuća.

- 4) Sklapanje ugovora sa lokalnim medijima ili produkcijskim kućama, na raspisanim tenderima sa utvrđenim kriterijumima, koje bi RTS-u dopremale vesti iz regiona u kome se nalaze.
- 5) Umrežavanje lokalnih medija i eventualno dodeljivanje frekvencija, kako bi mogli da izdrže troškove najavljene digitalizacije, povećaju efikasnost, kvalitet programa i opreme, ali i ojačaju ljudske kapacitete.
- 6) Iskorišćavanje mogućnosti koje usvajanje novih medijskih Zakona, koji slede evropske regulative, pruža produkcijskim kućama da budu deo i proizvode 10% programa RTS-a.
- 7) Iskorišćavanje mogućnosti koje pregovarački put Srbije ka EU pruža nezavisnim produkcijskim kućama da apliciraju na različite evropske projekte.
- 8) Iskorišćavanje mogućnosti koje pružaju evropske direktive, koje predviđaju tranziciju od nacionalnih tržišta ka zajedničkom evropskom tržištu proizvodnje i distribucije televizijskog programa, da se ostvari distribucija sadržaja širom kontinenta, s obzirom da i ostale zemlje EU imaju obavezu da na javnim servisima usvoje 10% programa koje su radile nezavisne produkcije.

## Literatura

*Izveštaj o finansiranju medija iz budžeta lokalnih samouprava, Izveštaj je uradio Birn za potrebe Medijske koalicije, 2012. godina*

*Šta je digitalizovanje?, <http://www.digitalizacija.rs/story/70/402/ta-je-digitalizovanje>*

*Policy streams and public service media funding reforms in Germany and Finland, <http://ejc.sagepub.com/content/29/4/416.short?rss=1&ssource=mfr>*

*Simon Turner, *Competition and public service broadcasting: Stimulating creativity or servicing capital?*, Centre for Business Research, University of Cambridge*

*Working paper No. 408, <http://www.cbr.cam.ac.uk/pdf/WP408.pdf>*

*Digital agenda for Europe, <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/audiovisual-media-services-directive-avmsd>*

*Direktiva 2010/13/EU Europskog parlamenta i vijeća, Službeni list Europske unije, 2010. godina, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0013&from=EN>*

*Peter Humphreys, *EU Audiovisual Policy, Cultural Diversity and the Future of Public Service Broadcasting*, [http://www.portalcomunicacio.cat/catunesco/download/humphreys\\_text.pdf](http://www.portalcomunicacio.cat/catunesco/download/humphreys_text.pdf)*

*Lukas Repa, Nora Tosics, Pedro Dias, Alberto Bacchiega, *The 2009 Broadcasting Communication*, [http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2009\\_3\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2009_3_2.pdf)*

*Zakon o javnim medijskim servisima, [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/2513-14.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2513-14.pdf)*

*Five Outsourcing Models: What are They?, <http://www.executivebrief.com/outsourcing/outsourcing-models/>*

*Intervju – Aleksandar Tijanić, oktobar 2006. godine, <http://nuns.rs/info/news/6817/rts-tres.html>*

*Tomislav Žigmanov, *O uticaju manjinskih institucija na informisanje u Srbiji*, <http://www.susedski2007.cdcs.org.rs/Publikacije/6publikacije.pdf>*

# OCD I BEZBEDNOSNE SLUŽBE: DOKLE DOPIRE POGLED JAVNOSTI, A GDE SE DIŽE ZID TAJNOSTI?

**Dragana Bajić, Filip Stojanović, Irina Stojanović, Jovana Đurović, Sandra Jelisavčić**

Snažno civilno društvo jedan je od osnovnih gradivnih elemenata svakog demokratskog uređenja, budući da artikulisanjem interesa građana otelovljuje potrebu za transparentnom i odgovornom vladavinom. Međutim, odnos između organizacija civilnog društva i državnih institucija često je veoma delikatan i ne ostavlja dovoljno prostora za adekvatan dijalog koji bi doprineo učvršćivanju poverenja obe strane. Ovo je posebno naglašeno u sektoru bezbednosti, gde organizacije civilnog društva (OCD) deluju kao akteri sa nadzornom ulogom.

Na prostoru Republike Srbije su do sada identifikovane 44 organizacije koje se u nekom aspektu svog rada bave bezbednošću, od čega 15 OCD kao primarnu oblast interesovanja izdvaja bezbednosno-obaveštajnu zajednicu. Političko nasleđe u Srbiji uticalo je na negativnu percepciju bezbednosnih službi koje su i dalje mistifikovane i koje svoje postupke brane potrebom ostvarivanja određenog stepena tajnosti – što stvara mogućnost za zloupotrebe. Sa druge strane, organizacije civilnog društva su u prošlosti bile pod opstrukcijom državnih aktera, čime su postajale zastrašene i radile u neadekvatnim uslovima.

Uprkos velikom broju započetih diskusija o reformi sektora bezbednosti i o nadzoru rada bezbednosno-obaveštajnih agencija, nije dovoljno urađeno na konkretizaciji problema i davanju jasnih smernica za unapređenje ove problematike, koja predstavlja veoma zahtevnu i bitnu temu, naročito u procesu evrointegracija. Posebno značajno, a nedovoljno obrađeno pitanje predstavlja odnos i saradnja Bezbednosno-informativne agencije (BIA) i OCD. Dok Ustav Republike Srbije uopšte ne pominje Bezbednosno-informativnu agenciju i mogućnosti njenog nadzora od strane javnosti, oni dokumenti koji sadrže odredbe o toj mogućnosti su veoma neprecizni i široko definisani, što granicu između javnosti i tajnosti rada Bezbednosno-informativne agencije čini dodatno zamagljenom.

Dobra praksa ukazuje da je postojala saradnja između BIA i OCD, ali isključivo na ad hoc nivou. Da bi se otklonili uočeni nedostaci i uspostavilo poverenje

između BIA i OCD, potrebno je, za početak, definisati mesto OCD u radu sektora bezbednosti normativnim dokumentima i obezbediti mehanizme za njihovo stvarno učestvovanje u kreiranju i implementaciji bezbednosne politike. Budući da je BIA institucija koja je poslednja po transparentnosti, sledi da je prva po broju zahteva za informacijama od javnog značaja, koje često ne uvažava. Shodno tome, postoji mogućnost diskrecione ocene ove institucije prilikom odluke o davanju informacija građanima i organizacijama civilnog društva. Sve navedeno ukazuje na činjenicu da je potrebna reforma u skladu sa standardima koje Srbija mora da isprati kao demokratska, moderna država, a naročito s obzirom na reforme koje preduzima u procesu pristupanja EU.

## Kontekst i značaj problema

Razvijeno civilno društvo jedan je od ključnih pokazatelja stepena demokratizacije u državi. Čvrsta saradnja i sadejstvo civilnog sektora, vlade i državnih službi preduslov je za razvijanje demokratske kulture i postizanje načela dobre vladavine. Budući da je smisao dijaloga između države i njenih građana u tome što jača poverenje u državne institucije i kontroliše državu u reformskim nastojanjima, „organizacije civilnog društva nastavljaju da igraju značajnu ulogu u društvenom, ekonomskom i političkom životu, kao i u promovisanju demokratskih vrednosti“.<sup>1</sup>

Brojna su određenja civilnog društva, a jedno od najjednostavnijih opisuje civilno društvo kao sferu dobrovoljnog i kolektivnog delovanja građana okupljenih oko zajedničkih interesa, ciljeva i vrednosti.<sup>2</sup> Koncept organizacija civilnog društva obuhvata široki spektar delatnika i različito se posmatra u različitim sredinama. Jedna od definicija postavljena je u *Saopštenju Evropske komisije*<sup>3</sup> i ona glasi da su OCD sve nedržavne, neprofitne, nestranačke i nenasilne strukture, putem kojih se ljudi organizuju radi dostizanja zajedničkih ciljeva i ideala, bilo da su političke, kulturne, socijalne ili ekonomske prirode.<sup>4</sup>

---

1) <http://civilnodrustvo.gov.rs/eu-ipa/assets/uploads/2013/10/Analiza-mehanizama-saradnje-DU-i-OCD.pdf> (1.7.2014)

2) Kinzelbach, 2008, str. 28.

3) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.

4) <http://civilnodrustvo.gov.rs/media/2012/10/EU-Communication-Engagement-with-civil-society-September-2012.pdf> (1.7.2014)

U okviru sektora bezbednosti, OCD se mogu okarakterisati kao nedržavni učesnici koji ne primenjuju silu. Budući da dobro upravljanje sektorom bezbednosti zahteva da se u nadzor nad institucijama države uključe i nedržavni akteri, njihov doprinos dobrom i odgovornom upravljanju sektorom bezbednosti je neizostavan. Logika na kojoj je zasnovana važnost uključivanja OCD u bezbednosnu politiku jeste u tome što sam koncept ljudske bezbednosti (human security) zahteva direktan odgovor na potrebe ljudi, što implicira postojanje odgovornosti i transparentnosti.<sup>5</sup> Međutim, sektor bezbednosti vrlo često nastoji da ograniči pravo na pristup određenim informacijama pravdajući se time što ostvarivanje bezbednosti zahteva određeni stepen tajnosti. Problem koji se uočava prilikom analize ovakvog pristupa jeste što „prevelika tajnost može biti kontraproduktivna i omogućiti zloupotrebe“.<sup>6</sup> Upravo ovaj problem se stvara prilikom pokušaja nadzora javnosti nad bezbednosnim službama, o čemu će reći biti u nastavku.

U Srbiji prve organizacije civilnog društva specijalizovane za bezbednosne teme nastaju u drugoj polovini devedesetih godina dvadesetog veka. One su nakon formiranja bile suočene sa velikim izazovima u svom delovanju zahvaljujući tadašnjim društveno-političkim uslovima. Uvažavanje OCD od strane institucija države nije u tom periodu postojalo, a o tome svedoči činjenica da su one nazivane neprijateljima, izdajnicima i špijunskim organizacijama, a povrh toga, nisu bila retkost ni zastrašivanja, upadi policije i ostale opstrukcije.<sup>7</sup>

Do danas je došlo do određenog napretka kada je u pitanju saradnja OCD sa državnim i javnim institucijama. Neki od koraka učinjenih u tom smeru su sledeći: „Utvrdjena je obaveza javnosti rada državnih institucija i pravo javnosti na pristup informacijama od javnog značaja; regulisana je opšta dostupnost zakona i drugih propisa; predviđena je mogućnost sprovođenja javnih rasprava i javnih slušanja u procesu donošenja zakona; osnovana je Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom kao fokalni institucionalni mehanizam saradnje sa organizacijama civilnog društva.“<sup>8</sup>

---

5) Kinzelbach, 2008, str. 36.

6) Kinzelbach, 2008, str. 36.

7) Hadžić, Petrović, Stojanović, 2009, str. 340.

8) <http://civilnodrustvo.gov.rs/eu-ipa/assets/uploads/2013/10/Analiza-mehanizama-saradnje-DU-i-OCD.pdf> (1.7.2014)

Međutim, i pored ovih napora, još uvek su uočljive određene prepreke za nesmetanu aktivnost OCD u bezbednosnoj politici, sa posebnim naglaskom na nadzor **bezbednosnih službi**. Naime, iako je javni nadzor sektora bezbednosti regulisan zakonom, zahvaljujući političkom nasleđu on je u javnosti i dalje u velikoj meri mistifikovan. Budući da je bezbednost jedna od oblasti politika koja je najmanje otvorena za javnost, nisu u potpunosti jasne mogućnosti učešća u kreiranju politika, ostvarivanju nadzorne uloge i dovođenju u pitanje monopola državnih institucija nad donošenjem odluka u oblasti bezbednosti. Postoji izraženo nepoverenje i strah OCD od službi bezbednosti i *vice versa*, i potrebna je jasna slika o tome na koji način javnost (OCD) može obavljati nadzor, odnosno koje su to aktivnosti koje doprinose demokratizaciji i transparentnosti rada bezbednosnih službi.

Shodno svemu navedenom, cilj ovog rada je da identifikuje glavne prepreke za OCD u vršenju delotvornog nadzora sektora bezbednosti, sa posebnim fokusom na bezbednosne službe, kao i da pruži preporuke za jačanje mehanizama nadzora i podizanje kapaciteta OCD u tom nastojanju. Zbog ograničenja širine rada, analizirana je isključivo dosadašnja praksa u nadzoru **Bezbednosno-informativne agencije** od strane organizacija civilnog društva.

Rad je zasnovan na primeni kvalitativnog metoda analize sadržaja dokumenata, publikacija i novinskih sadržaja, kao i studije slučaja. Nakon Uvoda, sledi prikaz normativnog okvira koji uređuje nadzor rada BIA, a zatim odeljci koji će predstaviti slučajeve dobre saradnje BIA sa OCD, sa jedne strane, i primere loše prakse sa druge strane. Potom će se pružiti kratak osvrt na nekoliko komparativnih slučajeva u svetu, a na kraju, izvući će se zaključci i dati preporuke za jačanje OCD u Srbiji u vršenju nadzora nad Bezbednosno-informativnom agencijom.

## **Normativne pretpostavke za nadzor Bezbednosno-informativne agencije**

Bezbednosno-informativna agencija (BIA) osnovana je 2002. godine Zakonom o Bezbednosno-informativnoj agenciji kao posebna organizacija Vlade Republike Srbije, i u skladu sa zakonom ima svojstvo pravnog lica. BIA je nacionalna služba bezbednosti i kao takva predstavlja deo bezbednosno-obaveštajnog sistema Republike Srbije. Njen rad zasnovan je i ograničen Ustavom, zakonima, drugim propisima i opštim aktima, međunarodnim

ugovorima, strategijom nacionalne bezbednosti i strategijom odbrane, kao i utvrđenom bezbednosno-obaveštajnom politikom Republike Srbije.<sup>9</sup>

Pitanje koje se postavlja jeste da li i na koji način pravni akti regulišu nadzor službi bezbednosti (u ovom slučaju BIA) od strane javnosti? Sledi analiza normativnih pretpostavki.

- 1) *Ustav Republike Srbije*<sup>10</sup>, kao najviši pravni akt države, donet je 2006. godine i ne sadrži nijednu odredbu o službama bezbednosti.
- 2) *Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije*<sup>11</sup> donet je 2007. godine i njime se uređuju osnove bezbednosno-obaveštajnog sistema Republike Srbije, usmeravanje i usklađivanje rada službi bezbednosti u Republici Srbiji i nadzor nad njihovim radom<sup>12</sup>. U članu 2 ovaj zakon navodi da se rad službi bezbednosti nalazi pod demokratskom civilnom kontrolom Narodne Skupštine, predsednika Republike, Vlade, Saveta za nacionalnu bezbednost, drugih državnih organa i javnosti. Kao načela nadzora, ovaj zakon navodi i obavezu službi bezbednosti da informišu javnost o izvršavanju svojih zadataka i dužnosti, a nosioce nadzora nad radom službi bezbednosti da obaveštavaju javnost o rezultatima nadzora.

U ovom zakonu sadržani su sledeći vidovi nadzora: skupštinski nadzor (gde Narodna skupština obavlja nadzor), neposredni nadzor (kada direktor Bezbednosno-informativne agencije pruža članovima nadležnog skupštinskog odbora uvid u dokumentaciju, informacije i podatke o radu Agencije) i najzad, javni nadzor. Javni nadzor podrazumeva da službe bezbednosti obaveštavaju javnost o svom radu preko tela kojima dostavljaju svoje izveštaje o radu, ali tako da to ne ugrozi prava građana, kao ni nacionalnu bezbednost i druge interese Republike Srbije.<sup>13</sup> Međutim, u istom članu se navodi da službe bezbednosti mogu i neposredno da obaveštavaju javnost o nekim pojavama i događajima koji se tiču bezbednosti.

---

9) Bezbednosno-informativna agencija, Informator o radu <http://www.bia.gov.rs/download/dokumenta/Informator.pdf> (22.7.2014)

10) Ustav Republike Srbije [http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Ustav\\_Srbije\\_pdf.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Ustav_Srbije_pdf.pdf) (22.7.2014)

11) Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije [http://www.paragraf.rs/propsi/zakon\\_o\\_osnovama\\_uredjenja\\_sluzbi\\_bezbednosti\\_republike\\_srbije.html](http://www.paragraf.rs/propsi/zakon_o_osnovama_uredjenja_sluzbi_bezbednosti_republike_srbije.html) (22.7.2014)

12) Član 3 Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije.

13) Član 21 Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije.



3) *Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji*,<sup>14</sup> koji je poslednji put dopunjen i izmenjen 30. juna 2014. godine, sadrži odredbe o organizaciji rada, načinu obavljanja poslova, pripadnicima Agencije i kontroli rada Agencije. Prema ovom zakonu, Agencija obavlja poslove koji se odnose na: zaštitu bezbednosti Republike Srbije i otkrivanje i sprečavanje delatnosti usmerenih na podrivanje ili rušenje Ustavom utvrđenog poretka Republike Srbije; istraživanje, prikupljanje, obradu i procenu bezbednosno-obaveštajnih podataka i saznanja od značaja za bezbednost Republike Srbije i informisanje nadležnih državnih organa o tim podacima, kao i druge poslove određene zakonom.<sup>15</sup> Članovi 17, 18 i 19 odnose se na kontrolu rada BIA. Međutim, u ovim članovima sadržane su odredbe o podnošenju izveštaja o radu Agencije i stanju bezbednosti Republike Srbije Vladi i Narodnoj skupštini, ali ništa o tome kako javnost može da kontroliše rad Agencije. Takođe se navodi da lica koja kontrolišu rad Agencije moraju da čuvaju poverljivost podataka i informacija do kojih dođu, pa i po prestanku svojih funkcija.

Naime, dok neki dokumenti uopšte ne spominju službe bezbednosti, odnosno Bezbednosno-informativnu agenciju i njen nadzor od strane javnosti, u onima koji sadrže odredbe o takvom nadzoru one su veoma neprecizne i široko definisane. Ovako definisane odredbe o nadzoru od strane javnosti dovode do teškoća u konkretizaciji šta to javnost može da učini po pitanju nadzora rada Bezbednosno-informativne agencije i na koji način to može da se uradi. Granica između javnosti i tajnosti rada Agencije je u ovim zakonskim odredbama dodatno zamagljena – stoga se opet može postaviti pitanje sa početka: da li postoje ustavne i zakonske (normativne) pretpostavke za civilni i demokratski nadzor i kontrolu sektora bezbednosti, odnosno Bezbednosno-informativne agencije?

---

14) *Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji* <http://www.bia.gov.rs/download/zakoni/Zakon%20o%20BIA%20lat.pdf> (22.7.2014)

15) Član 2 Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji.

## Saradnja BIA i OCD – dobra praksa

Organizacije civilnog društva čiji je predmet interesovanja bezbednosna politika Srbije su bile uključene u proces reforme i kreiranje bezbednosne politike posrednim putem. Ta činjenica je jako važna i pohvalna, ali je neophodno pomenuti da je to učešće i otvaranje mogućnosti uticanja i lobiranja kod donosilaca odluka veoma zahtevan, težak, a često i nezahvalan proces. Nakon brojnih debata, seminara, radionica i publikacija koje je civilni sektor organizovao,<sup>16</sup> najmanje podataka, informacija, zainteresovanosti i pažnje je posvećeno nadzoru rada Bezbednosno-informativne agencije.

Ipak, vidljiva je saradnja OCD i BIA, ali na *ad hoc* nivou koji je daleko od očekivanog i optimalnog. Jedan od najznačajnijih uzroka ovog problema leži u postojanju animoziteta prema OCD i u nepostojanju svesti o značaju saradnje i iskorišćavanju resursa, objektivnog sagledavanja činjenica, te korišćenja znanja nepristrasnih stručnjaka. Uprkos tome, i *ad hoc* aktivnost, u ovom slučaju Inicijative mladih za ljudska prava (YIHR)<sup>17</sup>, je doprinela nadzoru rada BIA u pogledu poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, kada je Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik) naložio BIA da mora da dostavi podatke o broju prisluškivanih lica.<sup>18</sup> Ovakva praksa se može okarakterisati dvojako: negativnom, u smislu neposrednog odnosa YIHR i BIA, a pozitivnom, s obzirom na odluku Poverenika i njegovu posredničku ulogu u ovom slučaju.

Takođe, važan segment nadzora rada BIA predstavlja medijsko istraživačko, objektivno i analitičko izveštavanje koje je uvek zahtevno, problematično, nepristupačno, često nezahvalno i stoga veoma retko. Iako BIA predstavlja deo sektora bezbednosti, koji je često najzanimljiviji građanima i javnosti, retko se možemo sresti sa kvalitetnim medijskim reportažama, intervjuima, analizama. Suprotnu tezu može braniti serijal Insajder koji se emitovao na TV B92, u kome je obrađeno dvadesetak<sup>19</sup> „tabu“ tema o radu prethodnica BIA i njenom nasleđu, kao i rubrika *Pravo danas*<sup>20</sup> dnevnog lista „Danas“ koja se povremeno bavi sektorom bezbednosti i pitanjem reforme.

---

16) Najzastupljenije OCD koje se bave ovom problematikom su Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP), Centar za međunarodne i bezbednosne poslove (ISAC Fund) i Centar za evroatlantske studije (CEAS). Ovo ne predstavlja konačan spisak OCD koje se bave problematikom bezbednosti.

17) YIHR – Youth initiative for human rights - <http://rs.yihr.org/>

18) <http://rs.yihr.org/rs/article/1056> (23.7.2014)

19) <http://www.b92.net/insajder/arhiva/teme.php?id=490&start=0> (23.7.2014)

20) Jedan od intervjuja [http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/pravo\\_danas/novi\\_zakon\\_o\\_bia\\_obaveza\\_na\\_putu\\_ka\\_eu.11118.html?news\\_id=285654](http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/pravo_danas/novi_zakon_o_bia_obaveza_na_putu_ka_eu.11118.html?news_id=285654) (23.7.2014)

Pored navedenih značajnih mogućnosti nadzora i primera dobre prakse, potrebno je pomenuti da je proces reforme BIA započet i redefinisanjem web prezentacije i informatora o radu, koji je iz godine u godinu sve transparentniji.

S obzirom na nedostatak saradnje, istraživačkog novinarstva i na oprečna shvatanja i razmišljanja jasno je da se na nadzoru, kao jednom delu reforme sektora bezbednosti još uvek mora insistirati i uticati, kako bi se Bezbednosno-informativna agencija, u zakonskim okvirima, demistifikovala i postala još efikasnija i efektivnija u okviru svoje nadležnosti.

## **Prepreke saradnji**

Radi uspešnog tumačenja postojećeg stanja u nadzoru bezbednosnih službi, potrebno je osvrnuti se na loše strane položaja OCD na putu reforme sektora bezbednosti, kako bi se istakli postojeći propusti koji se mogu ispraviti u daljem radu.

Pre svega, kao što je već pomenuto, Ustav Republike Srbije nije jasno istakao pravo civilnog sektora da vrši nadzor nad sektorom bezbednosti. Svega nekolicina zakona, koji su usvojeni posle petooktobarskih promena u našoj zemlji predviđa neke mehanizme za uključivanje građana i javnosti u rad ovog sektora, kao što su Zakon o Vojsci, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakon o javnim nabavkama. Iako je ovim zakonima učinjen prvi korak, oni imaju i nedostatke zbog kojih se efikasan nadzor čini nemogućim. Tako, npr. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ne predviđa nikakvu vrstu sankcija za nepoštovanje odredbi Zakona, pa se dešava da institucije kao što je BIA, ne odgovaraju na zahteve građana, jer su svesne da takvo njihovo ponašanje za sobom ne povlači posledice. Dodatno, organizacija Inicijativa mladih za ljudska prava je za 12 meseci, u toku praćenja implementacije Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, podnela 747 zahteva za slobodan pristup informacijama i 214 žalbi Povereniku zbog nepoštovanja odredbi pomenutog Zakona. U ovom periodu Inicijativa mladih za ljudska prava je podnela i prekršajne prijave, uključujući i one protiv Bezbednosno-informativne agencije.<sup>21</sup>

U godišnjim izveštajima Poverenika za informacije od javnog značaja koji se bave transparentnošću državne uprave, BIA se nalazi na vrhu liste najmanje transparentnih institucija. U izveštajima se naglašava činjenica da je BIA, pored

---

21) Hadžić, Petrović, Stojanović, 2009.

Ministarstva unutrašnjih poslova, najviše puta odbila zahteve građana za davanje informacija. Dodatni razlog zašto BIA tako često ne uvažava zahteve građana je i činjenica da ne postoje eksplicitne odredbe u zakonu o klasifikaciji tajnih informacija, što znači da postoji mogućnost diskrecione ocene ove institucije prilikom odluke o davanju informacija građanima i organizacijama civilnog društva.

Da bi se uspešno ostvarila integrisanost OCD u sektor bezbednosti i da bi se otklonili uočeni nedostaci i uspostavilo poverenje između BIA i OCD, potrebno je, za početak, definisati mesto OCD u radu sektora bezbednosti normativnim dokumentima i obezbediti mehanizme za njihovo stvarno učestvovanje u kreiranju i implementaciji bezbednosne politike. Trenutni položaj OCD ukazuje na to da državne institucije koje kreiraju i primenjuju politike bezbednosti nisu u obavezi da uzmu u obzir preporuke koje daju OCD. Za sada, saradnja između OCD i ovih institucija kojima pripada i BIA, zasniva se u najvećoj meri na neformalnim, ličnim kontaktima.<sup>22</sup> To nije u skladu sa standardima koje Srbija mora da isprati kao demokratska, moderna država, a naročito s obzirom na reforme koje preduzima u procesu pristupanja EU.

U cilju približavanja ovog problema, navodimo pomenuti primer spora Inicijative mladih za ljudska prava i BIA.

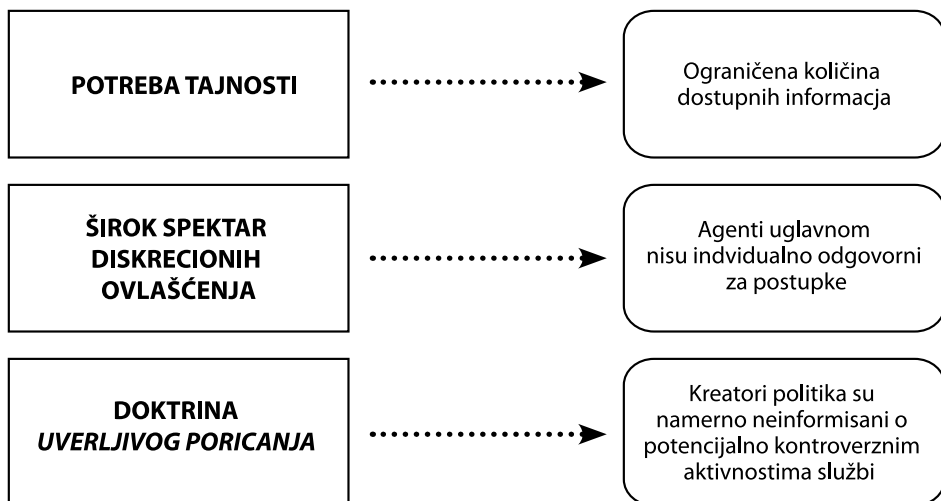
Inicijativa mladih za ljudska prava je 2005. godine podnela zahtev BIA (po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja) u kome se traži podatak o broju osoba koje je ova agencija prisluškivala u prethodnoj godini. BIA se oglasila o ovaj zahtev, a Inicijativa se obratila Povereniku za informacije od javnog značaja. Ovaj organ je svojim rešenjem naložio BIA da dostavi podatke Inicijativi. BIA nije ispunila zahtev iz rešenja Poverenika i uputila je, povodom ovog rešenja tužbu Vrhovnom sudu, koji je tužbu odbio. Tako je ovaj slučaj završio pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu. Inicijativa je tužila BIA po osnovu kršenja Evropske konvencije o ljudskim pravima, preciznije po osnovu kršenja prava na pravično suđenje i prava na slobodno izražavanje koje podrazumeva slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Presuda Evropskog suda doneta je u korist Inicijative 2013. godine. S obzirom da informacija jeste dostavljena ovoj nevladinoj organizaciji, može se ukazati na momenat dobre prakse. Na drugoj

---

22) Hadžić, Petrović, Stojanović, 2009.

strani, Inicijativi je kao OCD bilo potrebno 8 godina da ostvari pravo na ovu informaciju, koja po svemu sudeći ne može ugroziti rad BIA.<sup>23</sup>

Ova presuda može da bude značajna za dalje preciziranje relevantnih odredbi Zakona o slobodnom pristupu informacijama, za ustaljivanje odnosa institucionalizovane saradnje BIA i OCD. No, ne može se reći da je ovakvo postupanje postalo praksa u odnosima BIA sa OCD. Indikator toga nalazimo u ponovnom zahtevu Inicijative za informacijom o broju prisluškivanih građana u 2013. godini. BIA, uprkos iskustvu iz prethodnog slučaja, nije odgovorila na ovaj zahtev, te je slučaj ponovo dospelo do Poverenika. Po njegovoj intervenciji, BIA je dostavila informaciju.<sup>24</sup> Zbog toga može se zaključiti da saradnja između BIA i OCD nije dostigla zadovoljavajući nivo, da nema bazičnog poverenja između njih, i da ni zakonski okvir nije na zadovoljavajućem nivou.



23) <http://rs.yihr.org/rs/article/1047/European-Court-of-Human-Rights-Ordered-Intelligence-Agency-to-Deliver-Information-on-the-Number-of-Persons-Subjected-to-Electronic-Surveillance> (23.7.2014)

24) <http://rs.yihr.org/rs/article/1056/SECURITY-INFORMATION-AGENCY-MUST-REVEAL-NUMBER-OF-PEOPLE-UNDER-SURVEILLANCE-IN-2013> (23.7.2014)

## Uporedna praksa

Čak i u visokorazvijenim državama u svetu danas nije lako zapaziti slučajeve uspešne i delotvorne aktivnosti civilnog društva kada je u pitanju nadzor rada bezbednosnih službi, kao ni prakse otvorene saradnje između nezavisnih organizacija civilnog društva i državnih aktera u sektoru bezbednosti.

Drugim rečima, spoljni nadzor je retka pojava čak i kad su u pitanju napredne demokratije, jer ne postoji istinska tradicija javnog konsultovanja prilikom kreiranja politika koje se tiču sektora bezbednosti.<sup>25</sup>

Dodatne razloge zbog kojih su uticaji OCD na bezbednosne službe u svetu slabi navodi sledeći grafikon:<sup>26</sup>

U nastavku sledi nekoliko (uspešnih i manje uspešnih) primera iz uporedne prakse u vezi sa nadzorom bezbednosnih službi od strane javnosti. Ovaj prikaz ne bi trebalo shvatiti kao puku komparaciju sa stanjem u Srbiji (budući da se države razlikuju prema stepenu društvenog, ekonomskog i političkog razvoja i drugim odrednicama koje obuhvataju sektor bezbednosti), već kao navođenje primera koji mogu poslužiti prilikom utvrđivanja najadekvatnijih mehanizama za OCD za postizanje transparentnijeg bezbednosnog sektora.

Jedan od relativno uspešnih pokušaja delovanja civilnog društva u oblasti bezbednosne politike bila je inicijativa predstavnika nekoliko pravnih fakulteta u Kanadi, koji su zajedno sa predstavnicima različitih instituta, advokatskih komora, udruženja pravnika i grupa za promociju građanskih sloboda zahtevali od kanadske vlade da preispita novo zakonodavstvo u oblasti borbe protiv terorizma predloženo nakon 11. septembra 2001. Mnogi istaknuti članovi advokatskih udruženja su žestoko kritikovali pojedine odredbe u nacrtu zakona, naročito njegovu široku definiciju terorizma, proširena policijska ovlašćenja bez odgovarajućih mehanizama za kontrolu odgovornosti, kao i narušavanje sloboda kanadskih građana. Liberalna vlada Žana Kretjena (Jean Chretien) je ipak uspela da usvoji ovaj zakon, bez konsultacija sa udruženjima pravnika tokom faze nacрта. Da ovaj pokušaj ne bude sasvim neuspešan, OCD su ipak uspele da izdejstvuju povlačenje jednog zakona koji reguliše borbu protiv terorizma (C-42) kao rezultat široke kritike upućene odredbama koje su

---

25) Caparini, 2004, str. 20.

26) *Ibid.*

omogućavale formiranje ograničenih vojnih zona bilo gde u zemlji. Umesto toga, donet je Zakon o javnoj bezbednosti.<sup>27</sup>

Iako formalno prevazilazi okvir OCD, zgodno je pomenuti slučaj nemačkih medija, koji se smatraju suštinskim stubom *ex officio* nadzora nad javnim službama, uključujući i bezbednosne.<sup>28</sup> Oni su zaslužni za postavljanje ključnih pitanja na agendu donosiocima odluka i pokretanje javnih debata. Pored toga, dopunjujući odnos koji postoji između medija i parlamentarnih tela zaduženih za nadzor sektora bezbednosti je značajan: dok Bundestag obezbeđuje profesionalnu platformu za nadzor i kontrolu, mediji su ti koji predstavljaju javnu arenu za iznošenje malverzacija bezbednosnih službi. Sve to doprinosi strahu od prevelike izloženosti oku javnosti i stvara prepreke za zloupotrebe ovlašćenja.

Na kraju, u Crnoj Gori Nacionalna obaveštajna služba se odvojila od Ministarstva unutrašnjih poslova 2005. (nasledivši prethodnu Kancelariju državne bezbednosti). Tom prilikom je donet Zakon o Nacionalnoj obaveštajnoj službi, tako da se može reći da postoji određeni zakonski okvir. Prema ovim zakonskim odredbama, Nacionalna bezbednosna agencija (National Security Agency – NSA) prosleđuje godišnje izveštaje o svom radu Parlamentu (Odbor za odbranu i bezbednost) i Vladi, u vidu eksterne kontrole. Interna kontrola se ostvaruje preko Generalnog inspektora koga postavlja Vlada i koji njoj odgovara. Dok se ne pominju nikakva ovlašćenja OCD u kontroli rada Nacionalne bezbednosne agencije, ona jedino odgovara na zahteve medija i OCD za određenim podacima. Prvi put je CG dozvolila nezavisnoj instituciji uvid u svoj rad, kada je DRI (Državna revizorska institucija) u julu 2012. napisala Godišnji finansijski izveštaj.

Studije na ovu temu su retke u Crnoj Gori (mnogo ređe nego u Srbiji), nema dostupne literature, a uglavnom se baziraju na medijskim člancima, jer je ova oblast i dalje netransparentna i zatvorena za javnost. No, Crna Gora mora da dostigne određene standarde (u pogledu transparentnosti rada obaveštajnih službi) s obzirom na svoju spoljnopolitičku orijentaciju ka EU i NATO-u.<sup>29</sup>

---

27) Caparini, 2004, str. 22.

28) Joseph, Derdzinski, 2013, str. 34.

29) Na osnovu: „Montenegro intelligence and its reforms“ <http://www.cedem.me/en/component/jdownloads/viewdownload/48/473.html> (4.9.2014)

## Zaključak i preporuke

Na osnovu svega navedenog, može se zaključiti da je saradnja bezbednosnih službi i OCD neophodna stavka u razvoju svakog društva. Od promena iz 2000, i u procesu evropskih integracija, Srbija je izrazila želju i spremnost da postane društvo sa demokratskim vrednostima u kome se kao ključni subjekt javlja narod i njegova prava. Na tom tragu je jasno da su sve službe države i državni establišment odgovorni upravo narodu koji im je na demokratskim izborima dao svoje poverenje (posredno ili neposredno). Delikatnost misije i cilja ovih službi, koje su definisane upravo u korist građana, podrazumeva i određeni prostor u njihovom radu van „oka javnosti“ kako bi se efikasno ostvario krajnji cilj bezbednosti građana. Ipak je razumno zahtevati veću transparentnost rada službi bezbednosti i omogućavanje nadzora OCD (kao predstavnika naroda) nad tim radom. Ovo naročito s obzirom na mogućnost zloupotrebe tog momenta tajnosti radi efikasnosti, ali i zbog toga što OCD itekako mogu da doprinesu boljem radu službi bezbednosti.

U tom smislu, potrebno je preduzeti sledeće korake:

- Početni korak na putu poboljšanja trenutne situacije treba da bude **definisane mesta OCD** u radu i nadzoru nad službama bezbednosti u Republici Srbiji, u normativnim okvirima i u praksi.
- S obzirom da je iz rada utvrđeno da položaj OCD po oba pitanja nije na zadovoljavajućem nivou, neophodno je **stvoriti ili poboljšati mehanizme** za efikasno učestvovanje OCD u radu i nadzoru nad službama sektora bezbednosti.
- Na početku, to podrazumeva **jasno i precizno zakonsko definisanje okvira** u kojima OCD može da vrši nadzor nad radom službi bezbednosti.
- Neophodno je **definisane sankcija** u slučaju nepoštovanja odredbi zakona.
- Treba konkretizovati i poštovati **princip odgovornosti** za transparentno i demokratsko vršenje rada službi bezbednosti.
- Ključna je **izgradnja poverenja** BIA i OCD. Način za dovođenje BIA i OCD u odnos efikasne i plodotvorne saradnje je na primer održavanje zajedničkih seminara o relevantnim temama, u redovnim vremenskim intervalima, kako bi bio održavan poželjni tempo saradnje.



- Takođe, moguće je uspostaviti određeni format **neprekidne saradnje**, redovnih konsultacija, gde će se akcenat staviti na stručnu podršku i ekspertizu koju će OCD pružati BIA.

## Literatura

- Atanasović, Zorana. "Organizacije civilnog društva zainteresovane za bezbednost u Srbiji." *Bezbednost Zapadnog Balkana*: 3-14. [http://www.bezbednost.org/upload/document/bzb\\_4\(12\).pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/bzb_4(12).pdf) (pristupljeno 10. jula, 2014).
- Atanasović, Zorana. "Organizacije civilnog društva." *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, Miroslav Hadžić, Bogoljub Milosavljević, Sonja Stojanović, Filip Ejodus, 139-164. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2009.
- Atanasović, Zorana. *Javni nadzor politike bezbednosti*. [e-book] Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008.
- Atanasović, Zorana. *Organizacije civilnog društva i sektor bezbednosti*. [e-book] Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008.
- Caparini, Marina. *Civil society and democratic oversight of the security sector: a preliminary investigation*. Geneva: DCAF, 2004.
- Evropski ekonomski i socijalni komitet. *Uloga civilnog društva u odnosima EU-Srbija*. Brisel: Evropski ekonomski i socijalni komitet, 2013. Pristupljeno jula, 2014. [http://http://civilnodrustvo.gov.rs/media/2013/07/EESC-opinion-on-The-role-of-civil-society-in-EU-Serbia-relations\\_July-2013\\_sr.pdf](http://http://civilnodrustvo.gov.rs/media/2013/07/EESC-opinion-on-The-role-of-civil-society-in-EU-Serbia-relations_July-2013_sr.pdf).
- Hadžić, Miroslav, Stojanović Gajić, Sonja. *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2008-2011*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2012.
- Hadžić, Miroslav, Petrović, Predrag, Stojanović, Sonja. *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2008*. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2009.
- Inicijativa mladih za ljudska prava. "Security information agency must reveal number of people under surveillance in 2013." n.d. <http://rs.yihr.org/rs/article/1056/SECURITY-AGENCY-MUST-REVEAL-NUMBER-OF-PEOPLE-UNDER-SURVEILLANCE-IN-2013>.
- Inicijativa mladih za ljudska prava. "European Court of Human Rights Ordered Intelligence Agency to Deliver Information on the Number of Persons Subjected to Electronic Surveillance". <http://rs.yihr.org/rs/article/1047/European-Court-of-Human-Rights-Ordered-Intelligence-Agency-to-Deliver-Information-on-the-Number-of-Persons-Subjected-to-Electronic-Surveillance>
- Inicijativa mladih za ljudska prava. "Bia mora da dostavi podatke o broju prisluškivanih lica." <http://rs.yihr.org/rs/article/1056>.
- Joseph, L., Derdzinski, L. *Internal Security Services in Liberalizing States: Transitions, Turmoil, and (In) Security*, Ashgate Publishing, Ltd, 2013.
- Kinzelbach, Katrin. *Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for Civil Society Organizations*. Valeur, Slovak Republic: UNDP Bratislava Regional Centre, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2008.

Karović, Boban. "Novi Zakon o BIA obaveza na putu ka EU." *Danas* (Beograd), July 17, 2014. Accessed July 17, 2014. [http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/pravo\\_danas/novi\\_zakon\\_o\\_bia\\_obaveza\\_na\\_putu\\_ka\\_eu.1118.html?news\\_id=285654](http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/pravo_danas/novi_zakon_o_bia_obaveza_na_putu_ka_eu.1118.html?news_id=285654).

Milošević, Marko. Šta u praksi znači „pravo javnosti da zna“ kada je reč o sektoru bezbednosti Srbije. [e-book] Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2011.

Milovanović, Dobrosav, Stojanović, Blaženka. Analiza mehanizama i metoda saradnje državnih i javnih institucija sa organizacijama civilnog društva. Beograd: Vlada Republike Srbije, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, 2013.

Petrović, Predrag. "Nadzor službi bezbednosti na Zapadnom Balkanu: Slučaj Srbija." . [http://www.bezbednost.org/upload/document/nadzor\\_sluzbi\\_bezbednosti\\_na\\_zapadnom\\_balkanu\\_-\\_sl.pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/nadzor_sluzbi_bezbednosti_na_zapadnom_balkanu_-_sl.pdf) (pristupljeno jula 2014).

# REFORMA I PROFESIONALIZACIJA DIPLOMATSKOG APARATA – REFORMA DIPLOMATSKE AKADEMIJE

Gavrilo Nikolić, Mihajlo Tošić, Sonja Mirković

## Rezime

Suočena sa posledicama devastiranja diplomatskog aparata nakon raspada jugoslovenske države, ali i odsustva njegove blagovremene reforme, Srbija je propustila priliku za uspostavljanje i definisanje dugoročne spoljnopolitičke strategije, što je direktno uticalo na njen trenutni položaj u međunarodnim odnosima. Postoje indicije da je bilo pokušaja za njenim definisanjem, kao i reformom celokupnog diplomatskog aparata, naročito u periodu demokratske tranzicije, ali čini se, bez adekvatne političke podrške. U ovom radu biće iznete preporuke vezane za reformu postojećeg diplomatskog aparata, sa posebnim naglaskom na obrazovanje diplomatskog kadra.

Diplomatija, kao sfera društvenog delovanja, pre svega je usmerena ka mirnom rešavanju političkih konflikata, te se postojanje visoko kvalifikovanog i obrazovanog diplomatskog kadra, kao svojevrsnog "oruđa" nameće kao prioritet svake države. Stoga je neophodno pristupiti temeljnoj i kompletnoj reformi postojećeg diplomatskog aparata, odnosno prevashodno obrazovanja, kao njegovog suštinskog dela. Primenjeno na slučaj Srbije, to bi pre svega podrazumevalo uvođenje veće transparentnosti procesa prijema u diplomatsku službu uz kontrolu kriterijuma selekcije, usklađivanje kurseva diplomatskog obrazovanja sa nacionalnom spoljnopolitičkom strategijom, te proširivanje kapaciteta za eventualno stručno usavršavanje diplomata u različitim oblastima.

Nakon pažljive analize i opsežnih istraživanja, uzimajući primer, pre svega, austrijskog i hrvatskog sistema diplomatskog obrazovanja, sa posebnim akcentom na one karakteristike koje njihove sisteme izdvajaju od ostalih, u daljem tekstu biće reči o načinu na koji Srbija može da doprinese reformi i profesionalizaciji sopstvenog diplomatskog aparata, kao neophodnog uslova za stvaranje stabilne, moderne i uspešne diplomatske službe.

## Uvod

Činjenica je da je za uspešno vođenje i ostvarivanje zacrtanih ciljeva spoljne politike neophodno izgraditi kvalifikovan i profesionalan diplomatski kadar. To u prvom redu podrazumeva postojanje adekvatnog sistema obrazovanja i usavršavanja sadašnjih i budućih diplomata. Samo dobro obučena i temeljno obrazovana diplomatska služba može biti autentičan i legitiman zastupnik interesa države kao i svih njenih građana u međunarodnim odnosima.

Kao direktna posledica dugogodišnjeg, pre svega, kadrovskog devastiranja srpske diplomatije, Srbija se danas nalazi u jako lošoj međunarodnoj poziciji, sa odsustvom bilo kakve vizije i strategije na spoljnopolitičkom planu, kao i ograničenim prostorom za konkretnije diplomatsko delovanje. Uz sve navedeno, srpska diplomatija danas ne raspolaže dovoljno obučanim i stručno orijentisanim kadrom, koji bi na uspešan način sproveo i tako nekoherentnu spoljnu politiku. Međutim, to nije sve. Možda i najveći problem predstavlja odsustvo političke volje za prevazilaženjem problema, zbog kojeg bi srpska diplomatija u budućnosti mogla još više da zaostaje u poređenju sa diplomatskim službama drugih zemalja.

Čini se da su temeljne reforme i intenzivno razvijanje postojećeg diplomatskog aparata, naročito u domenu njegove operacionalizacije i profesionalizacije, Srbiji potrebni nego ikad. Nedostatak stručnih kadrova, nedostatak dovoljno jasnih formalnih kriterijuma za izbor lica u diplomatsku službu, ograničeni kapaciteti za eventualni napredak, glomazna diplomatska mreža bez najviših diplomatskih predstavnika u strateški važnim diplomatskim centrima samo su neki problemi sa kojima se srpska diplomatija suočava i koji koče ostvarivanje njenog punog potencijala. Takođe, zbog veoma razvijene sfere međunarodnih odnosa, savremenoj diplomatiji je danas potrebno okupljanje i angažovanje velikog broja najrazličitijih eksperata, što je potrebno imati u vidu, kada je u pitanju reforma srpskog diplomatskog kadra.

## Kratak istorijat problema

U teoriji međunarodnih odnosa, ali i praksi, SFRJ je smatrana državom sa dobro razvijenim konceptom spoljne politike. Uspeh jugoslovenske diplomatije počivao je upravo na kvalitetnom diplomatskom kadru, kao i snažnim i dobro organizovanim institucijama. Međutim, raspadom SFRJ devedesetih godina prošlog veka, dolazi do raspada i uništavanja, te kriminalizacije

vodećih državnih institucija uključujući i jedinstveni diplomatski aparat. Iako jedan od pravnih sukcesora nekadašnje države, Srbija nije uspjela da očuva i obezbedi kvalitet diplomatskog kadra kakvim se Jugoslavija dičila. Svemu tome doprineli su i trendovi prisutni u poslednjoj deceniji dvadesetog veka, poput raspada jednopartijskog društvenog uređenja u zemljama tzv. Istočnog bloka, te opšti zaokret ka liberalnom kapitalizmu uz nerešavanje nagomilanih političko-ekonomskih problema iz prošlosti. Sve ovo imalo je direktne negativne posledice na formiranje jedinstvenog i efikasnog diplomatskog aparata.

Još jedan u nizu problema, predstavlja i sam proces generisanja diplomatskog kadra. Diplomatska akademija Ministarstva spoljnih poslova, koja bi trebalo da bude početna stepenica diplomatskih službenika, koji bi svojim znanjem i kvalitetima doprineli sprovođenju spoljne politike, godinama unazad služila je osposobljavanju isključivo partijskog kadra stranaka na vlasti i onih struktura neposredno povezanih sa njima. Iako postoje formalno određeni kriterijumi za pristup DA, čini se da oni ipak nisu i presudni prilikom odabira polaznika. Takođe, kada govorimo o reformi diplomatskog obrazovanja, treba imati u vidu koherentan i sveobuhvatan obrazovni okvir, baziran pre svega na trenutnoj geopolitičkoj situaciji i identifikovanju ključnih spoljnopolitičkih izazova.

## **Diplomatska akademija**

Diplomatska akademija Ministarstva spoljnih poslova Vlade Republike Srbije<sup>1</sup> za cilj ima stručno osposobljavanje i usavršavanje svojih zaposlenih, kao i službenika i nameštenika iz drugih državnih organa, čiji delokrug poslova obuhvata i oblast međunarodne saradnje.

Kriterijumi za selekciju pri upisu na DA su ispunjavanje osnovnih (formalnih) uslova uz postizanje odgovarajućih rezultata na prijemnom ispitu. U okviru upisnog procesa potrebno je podneti preporuku institucije u kojoj je kandidat zaposlen, potvrdu o visokoj stručnoj spremi (u trajanju od najmanje četiri godine) kao i potvrdu o znanju engleskog jezika. Takođe, u trenutku upisa kandidat ne sme imati više od 35 godina života.

---

1) Diplomatska akademija Ministarstva spoljnih poslova Vlade Republike Srbije, <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/d-a/program-diplomatske-obuke/11874--20132014-?lang=lat>

Nakon demokratskih promena, DA je i sama reformisana, te je 2002. godine dobila novi nastavni plan. Od tada, predavači su mahom profesionalne diplomate, eksperti iz zemlje i inostranstva, profesori sa Beogradskog univerziteta (Fakulteta političkih nauka, Pravnog i Ekonomskog fakulteta). Osnovni program traje devet meseci i organizovan je u tri semestra. Pored osnovnog programa postoji i program stručnog usavršavanja za zaposlene u drugim ogranima. Međutim, po čemu se ovaj program razlikuje od osnovnog niti se eksplicitno navodi niti su podaci o njegovoj sadržini dostupni poput podataka o sadržini osnovnog programa.

Prvi problemi nastaju već kod selekcionog procesa. Naime, iako formalno postoje određeni kriterijumi, oni ne predstavljaju adekvatan indikator kvaliteta pojedinačnog kandidata. Transparentnost pri odabiru kandidata takođe predstavlja ozbiljan problem. Upravo zbog nedostatka transparentnosti, DA je godinama služila kao centar za obučavanje partijskog kadra, čiji pripadnici pri tom u pojedinim slučajevima nisu ispunjavali čak ni većinu formalnih kriterijuma za upis.

S druge strane, sam program DA nije dovoljno prilagođen modernim tokovima i trenutnom stanju u međunarodnim odnosima. Tome umnogome doprinosi i činjenica da na državnom nivou nemamo jasno definisanu strategiju spoljne politike. Iz aktivnosti Vlade i predsednika Republike može se zaključiti da Srbija svoju nedovoljno konzistentnu spoljnu politiku zasniva pre svega na odnosima sa Evropskom unijom, Kinom, Rusijom i SAD. Međutim, iz samog osnovnog programa DA može se zaključiti da polaznicima programa nedostaje mogućnost da svoje znanje o navedenim zemljama i entitetima unaprede, te da se nadalje pripreme za potencijalnu diplomatsku službu u nekoj od pomenutih destinacija.

Jedna takva buduća strategija<sup>2</sup> morala bi svakako delom da se pozabavi i pitanjem obrazovanja budućeg diplomatskog kadra kao državnih službenika nadležnih za njenu implementaciju. Donošenje jasno definisane strategije spoljne politike na nacionalnom nivou bi u velikoj meri doprinelo ne samo boljem mapiranju naše zemlje u međunarodnim odnosima, već bi jako koristilo i budućim diplomatama u njihovom usmerenijem obrazovanju. Poželjno bi bilo da pitanje obrazovanja hronološki bude uređeno tako da prati i druge strateške ciljeve, odnosno bude različito adresovano na kraći, srednji i duži rok skladno trenutnim potrebama.

---

2) Ukoliko ikada bude predložena i usvojena na nacionalnom nivou. (prim. aut)

## **Prepreke u uspostavljanju kvalitetnog obrazovanja**

Još jednu od prepreka procesu temeljitih reformi obrazovanja diplomatskog kadra predstavlja i činjenica da su promene, naročito kada govorimo o sistemu obrazovanja, po svojoj prirodi dugoročne i njihov efekat može biti uočen tek nakon nekoliko godina. Činjenica je da bi nakon godina urušavanja do sada postojećeg sistema bilo potrebno izvesno vreme za uspostavljanje novog. Takođe, sistematske promene u načinu obrazovanja budućih diplomata zahtevaju tesnu koordinaciju na mnogim poljima i sa mnogim subjektima, od kojih je svakako najznačajnije samo Ministarstvo spoljnih poslova, ali i druga ministarstva poput Ministarstva privrede, trgovine, državne uprave itd.

1. Promene u sadržaju programa, metodici i načinu izvođenja nastave predstavljaju bitan segment, o kojem je potrebno voditi računa prilikom izrade novog nastavnog plana DA. Novi nastavni plan je neophodan kako bi se polaznicima DA na adekvatan način predočila trenutna situacija u međunarodnim odnosima, odnosno oni sami bolje pripremili za predstojeće izazove koje sa sobom diplomatska služba nosi.
2. Najzad, nikako ne treba zanemariti ni finansijski aspekt potencijalnih reformi, kao jedan od najbitnijih. Sasvim je izvesno da će celokupan proces zahtevati određenu finansijsku podršku MSP-a u okviru kojeg se DA i nalazi. Polaznicima programa je neophodno omogućiti adekvatno usavršavanje i neposredno upoznavanje sa aktuelnim svetskim trendovima, a to zahteva velika finansijska sredstva. Sasvim je sigurno da celokupna sredstva za pomenute aktivnosti ne mogu biti dobijena iz državnog budžeta, već da je njih potrebno obezbediti i na drugi način. Otuda se i javlja potreba da se DA okrene komercijalno isplativim aktivnostima, kako bi obezbeđivanjem dodatnih sredstava stekla mogućnost da poboljša i proširi svoj delokrug i uticaj.

## **Uporedni prikaz**

Kako bi se došlo do što boljih predloga za reformu obrazovanja srpskog diplomatskog aparata, potrebno je izvršiti uporedni prikaz obrazovanih programa iz drugih zemalja, čiji nam organizacioni modeli mogu poslužiti kao smernica. Na narednim stranama biće analizirani programi i kriterijumi za



prijem kandidata na Diplomatsku akademiju u Beču, a potom i na Diplomatsku akademiju pri Ministarstvu vanjskih i evropskih poslova Republike Hrvatske.

**Bečka diplomatska akademija**<sup>3</sup>, poznata po svojoj viševjekovnoj tradiciji, kao jedan od svojih ciljeva navodi pripremu postdiplomskih studenata za profesionalnu karijeru na vodećim pozicijama u međunarodnim organizacijama, institucijama EU, javnom i biznis sektoru. DA u Beču pored kriterijuma koji se tiču kvaliteta obrazovanja stavlja veliki akcenat i na primenjivanje teorije u praksi. Studenti se ohrabruju da nastave proširivanje znanja iz oblasti koje ih najviše zanimaju. Pored ovoga, velika pažnja se pridaje učenju jezika i sticanju brojnih veština putem raznih seminara, konferencija i drugih sličnih aktivnosti. Akademija u okviru svoje akademske ponude nudi 4 glavna programa: master naprednih studija iz međunarodnih odnosa, master međunarodnih odnosa, odnosa prirode i tehnologije, diploma program, i program treninga za izvršne funkcionere. Svi programi se realizuju u saradnji sa Univerzitetom u Beču. Saradnja sa stranim obrazovnim institucijama je usmerena ka školama koje postavljaju najviše standarde u oblasti obrazovanja iz sfere diplomatije i međunarodnih odnosa, poput Univerziteta John Hopkins i Univerziteta Tufts.

Najznačajniji program, sa stanovišta Austrijskog federalnog ministarstva spoljnih poslova, predstavlja Diploma program, čija je svrha priprema polaznika za *Preable* (ulazni test za austrijsku diplomatsku službu, rađen prema uzoru na slične u svetu). Za razliku od drugih studijskih programa, prijemni ispit za Diploma program je nezaobilazan korak. On se obično održava sredinom aprila meseca svake godine na samoj DA. Primarni uslov za polaganje prijemnog ispita su završene osnovne studije (iz bilo koje oblasti društvenih odnosa). Nezvaničnu prednost imaju kandidati koji su završili osnovne studije iz oblasti prava, međunarodnih odnosa i filologije.<sup>4</sup>

Sam prijemni ispit se održava u periodu od 3 do 4 dana i sastoji se od pismene i usmene faze (kandidati mogu da polažu usmeni ispit tek ukoliko uspešno kompletiraju pismeni deo). Pismeni deo prijemnog ispita sastoji se iz tri dela: istorija i teorija međunarodnih odnosa, međunarodno i evropsko pravo i ekonomija. Vreme predviđeno za test iznosi sat i po, a za prolaz je neophodno

---

3) Bečka diplomatska akademija, [https://www.davienna.ac.at/jart/prj3/diplomatische\\_akademie/data/uploads/broschuere/Broschuere\\_2014-15/DAlmage\\_2014-15.pdf](https://www.davienna.ac.at/jart/prj3/diplomatische_akademie/data/uploads/broschuere/Broschuere_2014-15/DAlmage_2014-15.pdf)

4) Svi podaci o Diploma programu nezvanične prirode, kao i iskustveni primeri dobijeni su zahvaljujući studentkinji Diploma programa Bečke diplomatske akademije Antoniji Praun.

da kandidat uspešno odgovori na 2 pitanja iz svake od 5 nabrojanih oblasti. Iako su pitanja postavljena na engleskom, odgovori se mogu dati na bilo kom od zvaničnih jezika DA - engleskom, francuskom i nemačkom.

Nakon završenog pismenog testa, naredni dan (drugi po redu) sledi jezički test engleskog, nemačkog i francuskog jezika. Kandidati kojima je neki od pomenutih jezika maternji ne polažu test maternjeg jezika. Jezički testovi za svaki jezik su podeljeni u dva dela: gramatički deo i esejski deo na političku temu. Smatra se da je za uspešnu prolaznost na jezičkom testu neophodno odlično poznavanje engleskog jezika, dobra komanda francuskim jezikom (na nivou B1) i osnovno znanje nemačkog jezika. Nakon završenog jezičkog testa, isti dan popodne, objavljuju se rezultati. Oni kandidati koji uspešno kompletiraju pismeni i jezički test imaju priliku da polažu usmeni ispit sutradan (treći dan).

Prepodne (trećeg dana) je rezervisano za usmene ispite na engleskom, nemačkom i francuskom. Kandidati su intervjuisani od strane jednog profesora, koji im najpre postavlja lična pitanja, a potom i pitanja o trenutnoj političkoj situaciji na međunarodnom nivou.

Glavni deo usmenog (a samim tim i celokupnog) ispita odvija se u popodnevnom časovima trećeg dana. Pomenuti deo ispita je rezervisan za proveru znanja iz istih oblasti, kao na pismenom testu prvog dana. Međutim, razlika je u tome što se usmeni ispit odvija pred komisijom, sastavljenom od četvoro profesora i direktora Diplomatske akademije. Svako od njih postavlja po jedno konkretno pitanje iz oblasti koje su već bile obrađene na pismenom delu ispita. Vremena za odgovor je malo, a članovi komisije se uglavnom trude da ovom prilikom testiraju kandidatovu otpornost na stres u kriznim situacijama, tako što će pokušati da ga zbune ili da ga ubede da je na tačno odgovoreno pitanje dao pogrešan odgovor. Npr. našoj ispitanici su postavili pitanje koja je glavna funkcija Saveta Evrope, na šta je ona počela da odgovara pričom o važnosti Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Član komisije ju je prekinuo komentarom „kako za Savet Evrope ljudska prava nisu najvažnije pitanje“ (naravno sve sa namerom da je zbuni i učini situaciju neprijatnom). Od nje se, pored ostajanja pri tvrdnji da je na pitanje dala tačan odgovor, očekivao prijatan i strpljiv odgovor na njegov ispad. Ovaj deo usmenog ispita traje oko 15 minuta.

Nedelju dana nakon završetka usmenog ispita kandidati koji su uzeli učešća i na usmenom delu ispita saznaju rezultate. Generacija 2014/2015. otpočela

je svoje Diploma studije u septembru mesecu. Nju čini 25 ljudi<sup>5</sup> (uglavnom austrijskih državljana) prosečne starosti 25 godina sa dosta međunarodnog iskustva i želje za usavršavanjem u oblasti spoljne politike i diplomatije.

**Hrvatska diplomatska akademija**<sup>6</sup> nalazi se u sastavu hrvatskog Ministarstva vanjskih i evropskih poslova. Primarnu funkciju DA predstavlja stručna diplomatska obuka diplomata i državnih službenika, čiji se opseg poslova u državnoj službi vezuje za oblast međunarodnih odnosa i saradnje. Pored akademske delatnosti, DA kao svoje primarne programske ciljeve navodi širenje institucionalne saradnje sa drugim obrazovnim programima sličnog karaktera <sup>7</sup> (Bečka diplomatska akademija, John F. Kennedy School of Government Univerziteta Harvard itd.), kao i samostalnu izdavačku delatnost<sup>8</sup> (usmerenu ka relevantnim publikacijama za potrebe korišćenja u diplomatskoj službi).

U okviru DA ponuđeni su sledeći studijski programi: jednogodišnje stručne studije, dvomesečni diplomatski kurs i studije "Gospodarske diplomacije".

Jednogodišnje stručne diplomatske studije su namenjene mlađim službenicima državne uprave i mladim diplomata u pripremi za buduću službu. Jednogodišnji program sadrži pet obaveznih predmeta: Hrvatski jezik, Međunarodni odnosi i međunarodna politika, Evropske integracije i NATO, Diplomacija i diplomatske veštine, Međunarodno, diplomatsko i konzularno pravo. Pored obaveznih predmeta, studije obuhvataju posebna predavanja i radionice na teme koje ulaze u silabus navedenih predmeta. Predviđeno vreme trajanja programa iznosi između 220 i 250 radnih sati.

Dvomesečni diplomatski kurs je namenjen diplomatama koji se pripremaju za napredovanje u službi. Njega uglavnom pohađaju diplomatski službenici sa zvanjem prvog sekretara u cilju sticanja dodatnih kvalifikacija za unapređenje u zvanje diplomatskog savetnika. Teme kursa su iste kao i teme osnovnog, jednogodišnjeg kursa, samo se izučavaju dublje u kraćem vremenskom periodu. Predviđeno vreme trajanja programa iznosi između 120 i 140 sati.

---

5) Od 25 studenata, njih 11 dolazi iz drugih zemalja kao što su Ukrajina, SAD, Kina, Senegal itd.

6) Diplomatska akademija Ministarstva vanjskih i evropskih poslova Vlade Republike Hrvatske, <http://www.mvep.hr/hr/ministarstvo/diplomatska-akademija/>

7) DA Ministarstva vanjskih i evropskih poslova, odeljak saradnja, <http://www.mvep.hr/hr/ministarstvo/diplomatska-akademija/suradnja/>

8) DA Ministarstva vanjskih i evropskih poslova, odeljak izdavaštvo, <http://www.mvep.hr/hr/ministarstvo/diplomatska-akademija/izdavastvo/>

Studije "Gospodarske diplomacije" imaju za zadatak da osposobe i usavrše mladi diplomatski kadar za poziciju stručnjaka za poslove ekonomskih savetnika u diplomatskim predstavništvima. Teme koje se izučavaju na studijskom programu su: Osnovi diplomatije, Hrvatska privreda i njena strategija, Međunarodna privreda, Evropska unija (sa akcentom na njenu privrednu ulogu), Međunarodno privredno pravo, Komunikacione i prezentacione veštine, branding i promocija zemlje, Pregovaračke veštine, Izrada i upravljanje projektima, Poslovna inteligencija. Za razliku od ostalih studijskih programa, studije ekonomske diplomatije odvijaju se na engleskom jeziku i otvorene su za inostrane polaznike, koji nisu službenici MVEP-a.

Mimo pomenutih studijskih programa, na samoj DA održavaju se različiti specijalistički kursevi, radionice, seminari i konferencije u cilju produbljivanja znanja iz pojedinačnih oblasti diplomatske teorije i prakse. Najzapaženiji i međunarodno priznati vid ovakve dodatne obuke predstavlja Dubrovačka ljetnja diplomatska škola (DDSS), koja se već godinama održava u saradnji sa Međunarodnim središtem hrvatskih sveučilišta.

## **Gde je DA u poređenju sa Hrvatskom DA i Bečkom DA ?**

Uporedni prikazi jasno su pokazali koliko je našem sistemu diplomatskog obrazovanja neophodna reforma. DA pri MSP-u Republike Srbije ne samo da u velikoj meri zaostaje za modernim tokovima u diplomatskom obrazovanju, nego se čak ni ne trudi da svoje usluge i ekspertizu ponudi širem auditorijumu. Takva dodatna ponuda ne samo da je komercijalno isplativa, nego dovodi i do povećanja transparentnosti i konkurentnosti samog upisnog procesa na DA. Ponuda programa širem auditorijumu, sastavljenom i od osoba van službeničkog aparata, zahteva jasnije kriterijume selekcije polaznika, a samim tim dovodi i do povećanja konkurencije među kandidatima za potencijalne polaznike kurseva na DA.

Iako je više nego jasno da je DA pri MSP-u namenjena prevashodno državnim službenicima, pomenuti primeri pokazuju da to ne mora nužno da znači i zatvaranje za druge potencijalne polaznike. Otvaranje DA za polaznike mimo diplomatskog aparata omogućilo bi samom MSP-u veći izbor potencijalnih diplomata, koji prethodno nisu nužno bili deo službeničkog aparata, ali i kreiranje baze mladih stručnjaka i analitičara iz oblasti međunarodnih odnosa koji bi svojom ekspertizom mogli da doprinesu kontinuiranom razvoju MSP-a i DA.

## Zaključak i preporuke

Osnovna pretpostavka za postizanje željenog cilja - osposobljavanje i obrazovanje diplomatskog kadra, jeste postojanje definisanog *standarda kvaliteta* obrazovanja. Međutim, kako je standard kvaliteta promenljiva kategorija, koja se stalno menja u zavisnosti od, pre svega, svrhe obrazovanja, neophodna je i njegova kontinuirana *evaluacija*. Jako je bitno dodati da cilj same reforme jeste upravo uspostavljanje jednog novog i poboljšanog sistema obrazovanja koji će biti u stanju da u svakom trenutku odgovori na trenutne, ali i buduće potrebe diplomatske službe. Selekcioni proces polaznika DA trebalo bi da bude što transparentniji i strogo zasnovan na zadovoljavanju objektivno postavljenih kriterijuma. Najzad, svim polaznicima DA potrebno je obezbediti dalji prostor za eventualno napredovanje i usavršavanje shodno njihovim interesovanjima i prikazanim znanjima i veštinama.

Stoga je nužno ostvariti sledeće ciljeve:

- Adresiranje diplomatskog obrazovanja u budućoj strategiji spoljne politike skladno hronološki utvrđenim ciljevima.
- Sistem diplomatskog obrazovanja na DA kreiran u skladu sa modernim tokovima i potrebama državne politike.
- Transparentan i efikasan mehanizam selekcije kandidata za polaznike DA.
- Akademski kadar sposoban da na adekvatan način prenese znanje o modernim tokovima i trendovima u međunarodnim odnosima polaznicima DA.
- Proširivanje kapaciteta za dalji razvoj DA i njenih polaznika kroz razrađivanje institucionalne saradnje sa stranim i domaćim institucijama.
- Postavljanje osnova za efikasan sistem standaradizacije i evaluacije obrazovnih programa DA.
- Postavljanje osnova za stvaranje lukrativnih delatnosti DA u vidu kreiranja novih studijskih programa namenjenih široj populaciji, samostalne izdavačke delatnosti i organizovanja specijalističkih kurseva, radionica i konferencija.

## Izvori

Internet stranice

*Diplomatska akademija Ministarstva spoljnih poslova Vlade Republike Srbije, <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/d-a>*

*Bečka diplomatska akademija, <https://www.davienna.ac.at>*

*Diplomatska akademija Ministarstva vanjskih i evropskih poslova Vlade Republike Hrvatske, <http://www.mvep.hr/hr/ministarstvo/diplomatska-akademija/>*

## Intervju

*Antonija Praun, polaznica Diploma programa Bečke diplomatske akademije*