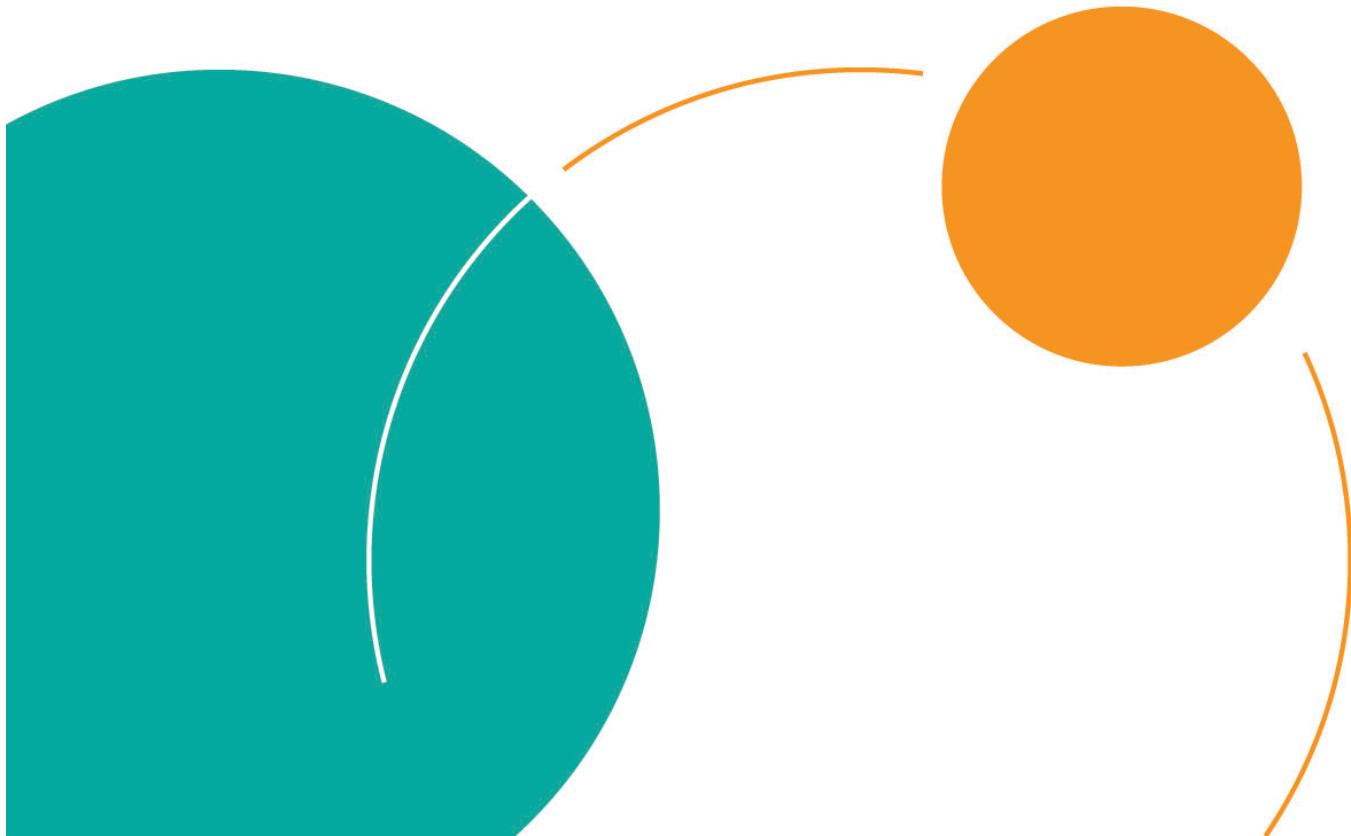


# OTVORENOST PARLAMENTA U SRBIJI U 2017. GODINI

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE STANJA



# **OTVORENOST PARLAMENTA U SRBIJI U 2017. GODINI**

## **PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE STANJA**



**National Endowment  
for Democracy**  
*Supporting freedom around the world*



Ovaj predlog praktične politike je deo projekta finansiranog od strane NED - National Endowment for Democracy

Ovaj projekat je sufinansiran od strane Evropske unije. Predlog praktične politike je urađen uz pomoć Evropske unije. Sadržaj je isključivo odgovornost ActionSEE mreže i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije

## **Uvod**

Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA) je, u saradnji sa parterima iz regionalne mreže „ActionSEE“, pripremila predlog praktične politike, u kom je analiziran nivo transparentnosti, otvorenosti i odgovornosti zakonodavne vlasti u regionu Zapadnog Balkana.

Predlog je rezultat opsežnog istraživanja, baziranog na metodologiji, koje su članice mreže „ActionSEE“ sprovele u prethodnih nekoliko meseci u svim državama Zapadnog Balkana. Cilj istraživanja je da pruži temeljan pregled stanja u navedenim oblastima, doprinese kvalitetu reforme rada javne uprave, utiče na jačanje principa dobre uprave i pomogne institucijama da ih efikasnije primene u svom radu. Smatramo da su to ciljevi koje delimo sa samim institucijama koje su obuhvaćene istraživanjem.

Predlog praktične politike, sa pratećim analizama, drugi je po redu ovakav dokument. Članice mreže su i prošle godine, nakon sprovedenog istraživanja, izradile preporuke za unapređenje otvorenosti institucija. Na osnovu rezultata istraživanja koje je sprovedeno 2016. godine, izrađeni su predlozi politika koje pružaju pregled stanja u institucijama Srbije i regiona, uključujući uočene nedostatke i dobre prakse u ovoj oblasti. Na temelju tih analiza, prošle godine su izrađene i preporuke i „[mape puta](#)“ za unapređenje specifičnih područja koja su pokrivena istraživanjem.

Članice mreže „ActionSEE“ su nakon toga, zasnivajući svoj rad na saznanjima i rezultatima prošlogodišnjeg monitoringa, pristupile unapređenju i prilagođavanju metodologije istraživanja i indikatora, a u nadi da će nove informacije koje su prikupljene doprineti kvalitetnijim rezultatima projekta. Cilj korišćenja novih i poboljšanih indikatora je dodavanje novih dimenzija istraživanju i efikasniji doprinos unapređenju otvorenosti institucija regiona.

Sa znanjem iza sebe, konkretnim rezultatima i analizama regionalne otvorenosti, verujući da će institucije parlamenta, vođene jednostavno predstavljenim i dostižno postavljenim koracima za unapređenje stanja u navedenim oblastima, raditi na poboljšanju iste, odlučili smo da zagovaramo viši nivo otvorenosti parlamentata u regionu. Tako je ovogodišnje istraživanje obogaćeno indikatorima kojima se zagovara viši standard proaktivne transparentnosti.

Politika otvorenosti mora biti politika svih parlamentata u regionu, mora biti definisana kao i ostale važne politike i ne sme biti plod trenutne odluke ili trenutnog raspoloženja vlasti. Svaka zemlja regiona ima svoje specifične, političke uslove u kojima razvija i svoju otvorenost, ali se može primetiti značajan prostor za zajedničko regionalno delovanje na unapređenju stanja.

## Otvorenost zakonodavne vlasti u Republici Srbiji

Rezultati sprovedenog istraživanja u Republici Srbiji ukazuju na to da zakonodavna vlast u 2017. godini ispunjava 55% indikatora otvorenosti prema ActionSEE regionalnom istraživanju otvorenosti institucija. Ovaj rezultat ukazuje na to da organi zakonodavne vlasti ne samo da nisu ostvarile očekivani napredak, već su čak ostvarile lošiji rezultat [u odnosu na 2016. godinu kada je zabeležena ispunjenost 59% posmatranih parametara otvorenosti.](#)

U regionalnoj perspektivi, pad otvorenosti zakonodavne vlasti se u 2017. godini ne dešava samo u Srbiji, već je [primećen i u svim državama Zapadnog Balkana, osim u Albaniji.](#) Napominjemo da je ovogodišnje istraživanje obuhvatilo i zagovaralo viši stepen otvorenosti institucija u odnosu na prošlu godinu, dodajući nove indikatore kojim se ta otvorenost meri, pa tako zaoštrevajući i same kriterijume merenja. Verujemo da je takav, pooštreni pristup istraživanju dodatno uticao da rezultati pokažu pad otvorenosti zakonodavne vlasti. S druge strane, rezultati i analizirani podaci pokazuju da zakonodavna vlast od objavljivanja prethodnih rezultata nije uložila napor da radi na razvoju otvorenosti, pa novi indikatori nemaju suštinski značaj za sveopšti pad otvorenosti.

Analiza otvorenosti zakonodavne vlasti u Srbiji određena je specifičnostima njenog ustavnog uređenja. Državna vlast u Srbiji je ograničena pravom građana na pokrajinsku autonomiju i ovom analizom je obuhvaćena Narodna skupština Republike Srbije (u daljem tekstu Narodna skupština), kao najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti, i Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine (u daljem tekstu Skupština AP Vojvodine) kao organ koji vrši normativne i druge funkcije u AP Vojvodini.<sup>1</sup> Ukupna vrednost indikatora otvorenosti zakonodavne vlasti u Srbiji predstavlja prosečnu vrednost indikatora otvorenosti Narodne skupštine i Skupštine AP Vojvodine. Metodološko ograničenje ove analize predstavlja činjenica da, u određenim slučajevima, prosečna vrednost indikatora ne daje objektivnu i uporedivu sliku otvorenosti zakonodavne vlasti u Srbiji i stoga će ove situacije biti posebno objašnjene.

Tokom 2017. godine zabeležen je pad transparentnosti organa zakonodavne vlasti od gotovo 10% u odnosu na 2016. godinu, i sada iznosi 50% što ukazuje na veliki prostor za unapređenje u ovoj oblasti. Republički i pokrajinski parlament imaju ažurne i pretražive internet strane na kojima postoje sve relevantne informacije o poslanicima i ustrojstvu institucija, prenosi njihovih sednica emituju se putem javnih medijskih servisa, ali primena savremenih metoda komunikacije, kakve su društvene mreže, u potpunosti izostaje. Transparentnost budžeta još je manja u odnosu na 2016. godinu i sada iznosi 19%. Usvajanje republičkog budžeta za 2018. godinu je, osim redovnog kašnjenja u dostavljanju predloga poslanicima, po prvi put proteklo i bez rasprave, što je nastavak urušavanja institucije parlamenta kao najvišeg predstavničkog tela.

Iako postojanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u Srbiji u velikoj meri doprinosi većoj transparentnosti parlamenata, neophodno je da se njegova primena dodatno osnaži, a da

---

<sup>1</sup> Analizom nije obuhvaćena AP Kosovo i Metohija.

organi zakonodavne vlasti ulože napor kako bi unapredili sopstvenu proaktivnost po pitanju objavljivanja informacija o radu. Strateško planiranje u potpunosti izostaje, odnosno, u ovoj oblasti predstavnička tela u Srbiji ne ispunjavaju ni jedan indikator. Na polju transparentnosti javnih nabavki zabeležen je pad ali se može zaključiti da, sa 75% ispunjenih indikatora, organi zakonodavne vlasti u Srbiji u ovoj oblasti ostvaruju solidan rezultat. Ipak, ključni problem predstavlja činjenica da se zaključeni ugovori o javnim nabavkama i njihovi aneksi i dalje ne objavljuju.

U Srbiji postoji pravni okvir koji uspostavlja dobre osnove za vršenje parlementarnog nadzora, ali je neophodno da se ova funkcija parlamenta ostvaruje i u praksi. Rezultati parlementarnog nadzora izostaju i u 2017. godini.

Izveštaji nezavisnih tela nisu ni tokom ove godine, odnosno treću godinu za redom, razmatrani na plenarnim sednicama Narodne skupštine. Nastavlja da se beleži progresivan pad u broju sprovedenih javnih slušanja, čime se narušava učešće građana u razmatranju akata u proceduri i efekata zakona koji su na snazi. Ova situacija naročito zabrinjava kada se posmatra praksa u 2017. godini, kada je održano svega jedno javno slušanje, u poređenju sa 2016. godinom, kada ih je održano 7, i 2015. godinom, kada ih je održano 14. Takođe, poslanici su tokom 2017. godine imali priliku da u parlamentu postave pitanja članovima Vlade svega jednom, što je identično praksi iz 2016. godine.

Na polju integriteta takođe nije došlo do pomaka – Etički kodeks poslanika kao ni Zakon o lobiranju nisu usvojeni ni u 2017. godini.

Ovakva situacija značajno utiče na kvalitet, delotvornost rada i ugled Narodne skupštine i, samim tim, vodi ka daljem urušavanju demokratije i vladavine prava.

### **Transparentnost zakonodavne vlasti**

Indikatori transparentnosti zakonodavne vlasti se odnose na objavljivanje i dostupnost organizacionih informacija, način kreiranja, usvajanja i raspolaganja budžetom, kao i postupak sprovođenja javnih nabavki. Merenjem ispunjenosti indikatora transparentnosti u 2017. godini, utvrđeno je da organi zakonodavne vlasti u Srbiji ispunjavaju tek 50 % zadatih parametara.

U pogledu dostupnosti i objavljivanja **organizacionih informacija**, i Narodna skupština i Skupština AP Vojvodine imaju ažurnu i pretraživu internet stranicu. Oba predstavnička tela na svojim internet stranama, kroz Informatore o radu, upoznaju javnost sa svojim nadležnostima, nadležnostima radnih tela kao i organizacionom strukturom prikazanom u vidu organograma. Biografije narodnih poslanika javno su dostupne, redovno ažurirane, i sadrže podatke o stranačkoj pripadnosti, članstvu u odborima, grupama i mrežama. Kontakti većine narodnih poslanika priloženi su uz njihove biografije, što nije slučaj i sa kontaktima pokrajinskih poslanika. Iako građani znaju ko su njihovi predstavnici i imaju priliku da ih kontaktiraju, ovo, osim za zaposlene na rukovodećim pozicijama (generalni sekretar, šefovi službi, načelnici, rukovodioci grupa), ne važi i za ostale zaposlene u Službi Narodne skupštine, kao ni u Službi Skupštine AP Vojvodine.

Narodna skupština i Skupština AP Vojvodine redovno na svojim internet stranama objavljaju dnevni red predstojećih sednica. Sa tokom plenarnih sednica Narodne skupštine građani se mogu upoznati kako posredstvom televizijskih prenosa, tako i putem interneta gde se prenosi sednica mogu pratiti uživo ili pregledom video arhive. Transkripti plenarnih sednica takođe su objavljeni na internet strani Narodne skupštine. Sa druge strane, Skupština AP Vojvodine ne objavljuje video zapise niti transkripte sednica na svojoj internet strani. Predlozi zakona i drugih akata koji ulaze u skupštinsku proceduru kao i usvojena akta, redovno se objavljaju na veb sajtovima obe skupštine.

Tekstovi podnetih i usvojenih amandmana ne mogu se naći na sajtu Narodne skupštine niti na sajtu Skupštine AP Vojvodine, što je naročito značajno ako se ima u vidu da se u republičkom parlamentu podnosi sve veći broj amandmana na prve članove zakona, koji nisu usmereni na suštinske promene predloženog teksta zakona, već na onemogućavanje debate.<sup>2</sup> Amandmani i drugi materijali koji se razmatraju na sednicama odbora, nedostupni su na internet stranicama oba predstavnička tela. Nijedna od ove dve institucije ne objavljuje informacije o prisustvu poslanika na plenarnim sednicama. Ipak, Narodna skupština objavljuje rezultate glasanja sa plenarnih sednica, što Skupština AP Vojvodina ne čini.

Za razliku od sednica odbora Skupštine AP Vojvodine, sednice odbora i ostalih radnih tela Narodne skupštine prenose se uživo putem interneta, uz mogućnost kasnijeg pregleda toka sednica u arhivi prenosa. Ova opcija prilagođena je i korisnicima različitih uređaja i operativnih sistema (*iPad*, *iPhone*, *Android*).

Sa godišnjim planom organa zakonodavne vlasti u Srbiji, građani se ne mogu upoznati putem interneta. Godišnji izveštaji o radu su dostupni, ali nijedno od dva predstavnička tela ne objavljuje periodične izveštaje.

Transparentnost procesa kreiranja, usvajanja i objavljivanja **budžeta** u 2017. godini je na još nižem nivou nego u 2016. godini, i iznosi 19%. Postojeći zakonski okvir garantuje nadležnost zakonodavne vlasti u razmatranju i usvajanju republičkog i pokrajinskog budžeta, kao i obavezu objavljivanja budžeta i završnog računa na veb sajtu. Međutim, netransparentnost budžetskog procesa i gotovo potpuna isključenost javnosti, utiče na stepen transparentnosti zakonodavnih organa u ovom procesu.

Već skoro dve decenije predlog najvažnijeg zakona u državi – republičkog budžeta – ne stiže na vreme pred poslanike i usvaja se u poslednji čas (**Tabela 1**).<sup>3</sup> Zakonom o budžetskom sistemu predviđeno je da Vlada usvaja predlog zakona o budžetu Republike Srbije i dostavlja ga Narodnoj skupštini najkasnije do 01. novembra tekuće godine, ali je i u 2017. godini Vlada Srbije probila ovaj rok i predlog Zakona o budžetu dostavila Narodnoj skupštini tek 30. novembra 2017. godine. Na ovaj način Vlada je nastavila trend koji je bio prisutan i u prethodnim godinama, kada je predloge zakona o budžetu Vlada Srbije upućivala Narodnoj

<sup>2</sup> Otvoreni parlament, *Identične sednice obeležavaju proleće u Parlamentu*, <http://www.otvoreniparlament.rs/aktuelno/34>

<sup>3</sup> Više o ovoj praksi u tekstu Istinomera: „Budžet na Vladi u novembru, Skupština ga usvaja u decembru“, 31. decembar 2015, <http://www.istinomer.rs/ocena/3267/Vlada-ce-budzet-usvojiti-do-23novembra-a-skupstina-do-9ili-11decembra>

skupštini sa kašnjenjem od mesec dana (2016. i 2015) odnosno skoro dva meseca (2014). Ovo su okolnosti koje ostavljaju izuzetno malo vremena za pripremu narodnih poslanika i za kvalitetnu raspravu o predlogu budžeta. Posledica toga je da poslanici ostaju bez dovoljnog vremena za pripremu, koje se već godinama u nazad meri u danima, što urušava kvalitet debate u plenumu.

| Godina              | Datum usvajanja budžeta |
|---------------------|-------------------------|
| <b>2002. godina</b> | 27.12.2001.             |
| <b>2003. godina</b> | 13.12.2002.             |
| <b>2004. godina</b> | 3.4.2004.               |
| <b>2005. godina</b> | 19.11.2004.             |
| <b>2006. godina</b> | 18.11.2005.             |
| <b>2007. godina</b> | 23.6.2007.              |
| <b>2008. godina</b> | 28.12.2007.             |
| <b>2009. godina</b> | 29.12.2008.             |
| <b>2010. godina</b> | 21.12.2009.             |
| <b>2011. godina</b> | 29.12.2010.             |
| <b>2012. godina</b> | 29.12.2011.             |
| <b>2013. godina</b> | 1.12.2012.              |
| <b>2014. godina</b> | 13.12.2013.             |
| <b>2015. godina</b> | 25.12.2014.             |
| <b>2016. godina</b> | 12.12.2015.             |
| <b>2017. godina</b> | 10.12.2015.             |
| <b>2018. godina</b> | 14.12.2017.             |

Tabela 1: Prikaz datuma usvajanja zakona o budžetu od 2002. do 2018. godine

Podaci: Otvoreni parlament

Pored ovog problema, o budžetu za 2018. godinu, poslanici po prvi put nisu imali priliku ni da raspravljaju. U decembru 2017. godine, rasprava o Zakonu o budžetu za 2018. godinu bila je objedinjena u zajedničku raspravu sa 25 drugih zakona. Kako je prvi na dnevnom redu bio Predlog zakona o budžetskom sistemu, poslanici vladajuće većine uložili su čak 400 amandmana na prve članove ovog predloga, i potrošili svih 10 sati koje Poslovnik narodne skupštine predviđa za raspravu o amandmanima samo na iznošenje svojih amandmana. Više od dve trećine predloženih amandmana poslanici vladajuće većine su zatim povukli. Iz tog razloga, za raspravu o amandmanima na predlog jednog od najvažnijih zakona - Zakona o budžetu za 2018. godinu nije ostalo vremena. Ovakve situacije vode daljem urušavanju institucije parlamenta kao najvišeg predstavničkog tela, a samim tim i demokratije i vladavine prava.

U informatorima o radu republičke i pokrajinske skupštine nalaze se informacije o godišnjem skupštinskem budžetu, kao i informacije o završnom računu, za koji se, međutim, ne sprovodi rasprava.

Skupštinski budžeti nisu, kao ni budžeti Republike Srbije i AP Vojvodine, prezentovani javnosti lako razumljivim jezikom, kojim se građanima objašnjava na koji način i za koju svrhu se koriste javni resursi (građanski budžet), niti su dostupni u otvorenom formatu.

Prilikom merenja transparentnosti u oblasti sprovođenja *javnih nabavki*, utvrđeno je da organi zakonodavne vlasti u Srbiji ispunjavaju 75% indikatora, što predstavlja pad od 7% u odnosu na 2016. godinu. Plan javnih nabavki Narodne skupštine nalazi se u informatoru o radu, dok kod Skupštine AP Vojvodine ovaj plan nije javno dostupan. Pozivi za podnošenje tenderske dokumentacije, kao i odluke o dodeljivanju ugovora, objavljaju se na sajтовima oba organa zakonodavne vlasti. Međutim, ni Narodna skupština ni Skupština AP Vojvodine ne objavljaju dodeljene ugovore i njihove anekse.

Zakon o javnim nabavkama propisuje obavezu da se za sve nabavke veće od 0,5% BDP sprovodi javna nabavka sa više ponuđača, dok se definišu jasni kriterijumi kada se radi o specifičnim nabavkama sa jednim ponuđačem za one usluge za koje ne postoji više izvora. Izveštaji o javnim nabavkama velike vrednosti koje sprovode organi zakonodavne vlasti javno su dostupne preko Portala javnih nabavki. Na ovom portalu omogućena je pretraga i pregled objavljenih izveštaja o ugovorenim javnim nabavkama velike vrednosti.

### **Pristupačnost zakonodavne vlasti**

Pristupačnost organa zakonodavne vlasti od posebnog je značaja jer građani ostvaruju suverenost preko svojih narodnih predstavnika. Merenjem ispunjenosti indikatora pristupačnosti u 2017. godini konstatovano je da u Republici Srbiji postoji zakonodavni okvir koji građanima omogućava efikasan pristup informacijama od javnog značaja, ali da, kao i u 2016. godini i dalje postoji zadrška organa zakonodavne vlasti da samoinicijativno učine dostupnim dokumenta na čije ih objavljivanje Zakon eksplizitno ne obavezuje. Zakonodavna tela u 2017. godini nisu učinila nikakav pomak u domenu komunikacije sa građanima putem interneta, a interakcija putem društvenih mreža praktično ne postoji.

Narodna skupština i Skupština AP Vojvodine obveznici su Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, a merenjem ispunjenosti indikatora u oblasti *pristupa informacijama*, zaključeno je da oba predstavnička tela uglavnom poštuju odredbe pomenutog Zakona - izrađuju izveštaje o primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i, kroz Informator o radu, ažuriraju i čine javno dostupnim registre dokumenata u svom posedu.

Međutim, na polju proaktive transparentnosti koja je i tokom 2016. godine bila na veoma niskom nivou, nije bilo pomaka u 2017. godini. Organi zakonodavne vlasti u Srbiji i dalje ne preduzimaju dodatne korake u cilju unapređenja pristupačnosti i približavanja svog rada građanima i ne pokazuju inicijativu da objavljaju dokumenata na čije ih objavljivanje Zakon ne obavezuje.

Zakonom je utvrđena obaveza organa javnih vlasti da imenuju lica ovlašćena za postupanje po zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. U Informatoru o radu Narodne skupštine objavljena su imena i prezimena lica ovlašćenih za postupanje po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja, dok Informator pokrajinske Skupštine ne sadrži takav podatak.

Narodna skupština Republike Srbije je usvojila višegodišnji plan razvoja komunikacije Narodne skupštine za period 2011-2015, ali rok važenja ovog dokumenta je istekao. U 2012. godini Narodna skupština je usvojila Uputstvo za postavljanje informacija i sadržaja na internet stranicu Narodne skupštine, kojim se utvrđuje način postavljanja informacija i sadržaja o pitanjima iz nadležnosti Narodne skupštine. Sadržaj internet stranice Skupštine AP Vojvodine uređen je uputstvom koje usvaja generalni sekretar Skupštine.

Organi zakonodavne vlasti ne izrađuju program obuke zaposlenih u vezi sa pravima uređenim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i ne organizuju obuke za svoje zaposlene. Međutim, zaposleni u organima zakonodavne vlasti učestvuju u obukama koje organizuje Poverenik za informacije od javnog značaja.

Institucije zakonodavne vlast u Srbiji ispunjavaju svega 24% indikatora otvorenosti kada je u pitanju **interakcija sa građanima**. Otvorenost Narodne skupštine Republike Srbije je nešto bolje ocenjena u odnosu na Skupštinu AP Vojvodine zbog činjenice da republička skupština ima organizovan centar za posetioce te da su informacije o mogućnostima za organizovane posete Narodnoj skupštini dostupne na veb sajtu ove institucije. Poslovnikom Skupštine AP Vojvodine takođe je predviđena mogućnost grupnih poseta građana Skupštini AP Vojvodine, ali informacije o načinu na koji građani mogu da ostvare posetu zgradi pokrajinske skupštine nisu dostupne na veb sajtu ove institucije.

Zakonodavna vlast nije razvila mehanizme za prikupljanje mišljenja javnosti o predlozima zakona koji su u skupštinskoj proceduri i postoji prostor za unapređenje interakcije sa građanima u procesu usvajanja zakona. I u ovom slučaju uočeno je da zakonodavna vlast poštuje propise ali ne koristi mogućnosti za unapređenje kvaliteta zakonodavnog procesa kroz uključivanje javnosti. Učešće javnosti i civilnog društva na javnim slušanjima i u radu pojedinih skupštinskih odbora u praksi se sprovodi izuzetno retko, pa se ne može okarakterisati kao uobičajen i ustaljen način komunikacije zakonodavne vlasti sa građanima.

Organi zakonodavne vlasti nemaju ustanovljene mehanizme za elektronsku peticiju niti razvijene planove za promociju mehanizma elektronske peticije putem interneta i društvenih mreža. Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi ne prepoznaje mehanizam elektronske peticije, što je jedna od prepreka za uvođenje ove prakse u rad Narodne skupštine. Komunikacija zakonodavnih organa sa građanima putem društvenih mreža (*Facebook, Twitter*) nije unapređena ni tokom 2017. godine. Skupština AP Vojvodine ima aktivan tviter nalog, ali nema fejsbuk stranicu, dok je Narodna skupština ugasila svoj nalog na fejsbuku, a tviter nalog nikada nije ni aktivirala. Indeks otvorenosti zakonodavne vlasti u izvesnom smislu popravlja činjenica da je u slučaju obe institucije elektronska forma za komunikaciju putem i-mejla dostupna na zvaničnom veb sajtu.

Institucije zakonodavne vlasti imaju nizak skor i kada su u pitanju ***konsultacije sa građanima***. Zakonom o Narodnoj skupštini i Poslovnikom Narodne skupštine predviđena je mogućnost da u radu skupštinskih odbora učestvuju naučnici i stručnjaci iz određenih oblasti, dok učešće predstavnika civilnog društva nije precizno uređeno. Zakonom o narodnoj skupštini predviđeno je da u radu skupštine, a na poziv predsednika Narodne skupštine, mogu da učestvuju i druga lica. Poslovnikom o radu Skupštine AP Vojvodine predviđeno je da radu odbora, po pozivu, mogu da prisustvuju stručnjaci. U propisima koji uređuju rad zakonodavnih organa civilno društvo nije prepoznato kao relevantan učesnik u radu odbora ni na republičkom ni na pokrajinskom nivou.

Izuzetak predstavlja Odbor za zaštitu životne sredine Narodne skupštine jer je Poslovnikom predviđena mogućnost, ali ne i obaveza, odbora da dopusti učešće predstavnika građana i civilnog društva na sednicama Odbora. Poslovnik Narodne skupštine poznaće mogućnost da se posmatračima udruženja i organizacija i zainteresovanim građanima obezbede posebna mesta radi prađenja rada sednice Narodne skupštine i njениh radnih tela, ali im nije omogućeno da učestvuju u raspravi, postavljaju pitanja narodnim poslanicima i predstavnicima Vlade.

Dodatno, Poslovnikom je propisano da u ostvarivanju kontrolne funkcije Narodna skupština, odnosno njeni odbori, razmatraju predstavke i predloge građana.

### **Integritet zakonodavne vlasti**

Organi zakonodavne vlasti tokom 2017. godine nisu učinili pomak u domenu integritata, u kome postoji značajan prostor za poboljšanje otvorenosti. Indikatori integriteta se odnose na mehanizme za prevenciju korupcije, sprovođenje etičkog kodeksa i regulaciju lobiranja.

Ni republička ni pokrajinska skupština nisu usvojile ***Etički kodeks***, dokument od ključne važnosti za podizanje nivoa političke odgovornosti i poverenja javnosti u rad institucija, kojim se utvrđuju standardi integriteta i pravila ponašanja poslanika. Radna grupa za izradu kodeksa ponašanja poslanika Narodne skupštine, formirana 2014, definisala je tekst tog skupštinskog akta po uzoru na onaj kakav ima Evropski parlament, međutim kodeks još uvek nije upućen u skupštinsku proceduru.

U pogledu ***prevencije sukoba interesa*** zakonodavni organi ispunjavaju većinu postavljenih indikatora. Poslanici oba predstavnička tela obavezni su da prijave imovinu Agenciji za borbu protiv korupcije, na čijem sajtu se nalaze sređene i elektronski dostupne imovinske karte poslanika. Imovinska karta sadrži podatke o prihodima, pokretnoj i nepokretnoj imovini, depozitima i štednim ulozima u bankama i drugim finansijskim organizacijama, ali ne sadrži podatke o kreditima i drugim zaduženjima, plaćenim i neplaćenim poslovima van javnog sektora. Zakonom je utvrđena krivična odgovornost za funkcionere koji ne prijave imovinu ili daju lažne podatke o imovini, kao i prekršajna odgovornost za funkcionere u slučaju prijave imovine van zakonom utvrđenih rokova.

Nijedno od dva predstavnička tela nema na svojim internet prezentacijama objavljen plan integriteta, niti postoji podatak o tome da li su, u oblasti prevencije sukoba interesa, sprovodili treninge i druge edukativne aktivnosti.

**Lobiranje** nije pravno regulisano u Republici Srbiji. Ministarstvo pravde izradilo je Nacrt zakona o lobiranju. Javna rasprava je održana u periodu od 23. marta do 16. aprila 2018. godine, međutim, izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi nije javno dostupan.

Takođe, važno je istaći i da izveštaj o sprovođenju Strategije za borbu protiv korupcije ukazuje na to da nije primećen napredak u pogledu javnosti podataka o pokušajima uticaja na zakonodavnu i izvršnu vlast.

### **Delotvornost zakonodavne vlasti**

U domenu **delotvornosti**, zakonodavni organi u Srbiji ispunjavaju 62% indikatora otvorenosti. Relativno visok stepen ispunjenosti indikatora može se objasniti činjenicom da u Srbiji postoji solidan zakonodavni okvir koji omogućava ostvarivanje ova funkcije Parlamenta ali u praksi zakonodavni organi ovo ovlađčenje nedovoljno koriste. Delotvornost zakonodavne vlasti ocenjena je kroz indikatore koji se odnose na parlamentarni nadzor i strateško planiranje.

U pogledu **parlamentarnog nadzora** uspostavljen je pravni okvir koji omogućava sprovođenje nadzornih i kontrolnih funkcija zakonodavnih organa, ali se mehanizmi nadzora i kontrole nad izvršnom vlašću koriste u malom obimu.

Zakon o Narodnoj skupštini uređuje kontrolnu funkciju parlamenta nad radom Vlade putem postavljanja poslaničkog pitanja, podnošenja interpelacije, glasanja o nepoverenju Vladi ili pojedinom članu Vlade i obrazovanja anketnog odbora.

Pokrajinska vlada je za svoj rad odgovorna pokrajinskoj skupštini. Na pitanja poslanika odgovaraju predsednik, potpredsednici i članovi Pokrajinske vlade. Skupština AP Vojvodine vrši kontrolu rada Pokrajinske vlade kroz postavljanje pitanja poslanika i traženja informacija i putem poslaničkih pitanja.

Zakonima koji regulišu rad nezavisnih državnih organa (Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja, Agencija za borbu protiv korupcije), predviđeno je da su ovi organi za svoj rad odgovorni Narodnoj skupštini i da imaju dužnost podnošenja godišnjeg izveštaja o radu. Procedura razmatranja izveštaja nezavisnih organa podrazumeva da najpre nadležni skupštinski odbori razmatraju podnete izveštaje i donose predlog zaključaka i preporuka o ovim izveštajima koje zatim upućuju Narodnoj skupštini na razmatranje u plenumu. Iako skupštinski odbori redovno razmatraju izveštaje, Narodna skupština ni u 2017. godini nije prekinula praksu nerazmatranja izveštaja u plenumu započetu 2015. godine.

U nadležnosti Skupštine AP Vojvodine je izbor i razrešavanje Pokrajinskog zaštitnika građana (Pokrajinski ombudsman) koji joj odgovara za svoj rad. Ombudsman podnosi redovan godišnji izveštaj u kojem se

navode podaci o aktivnostima u prethodnoj godini. Skupština AP Vojvodine je tokom 2017. razmatrala izveštaj Pokrajinskog ombudsmana i time se upoznala sa radom ombudsmana za 2016. godinu. Pokrajinska skupština ne usvaja niti odobrava Godišnji izveštaj Pokrajinskog ombudsmana budući da se radi o dokumentu nezavisne pokrajinske institucije u kome ona iznosi mišljenje o stanju u oblasti ljudskih prava u AP Vojvodini.

Poslanici su tokom 2017. godine imali priliku da u parlamentu postave pitanja članovima Vlade svega jednom, što je identično praksi iz 2016. godine.

Poslovnik o radu Narodne skupštine predviđa da u radu odbora mogu, po pozivu, da učestvuju i naučnici i stručnjaci, čime je odborima omogućeno da u slučaju potrebe, o određenim pitanjima konsultuju stručnjake. Istu mogućnost imaju i odbori Skupštine AP Vojvodine, čiji Poslovnik predviđa mogućnost angažovanja naučnih institucija ili stručnjaka.

Korišćenje javnih slušanja kao instrumenta za ostvarivanje kontrolne funkcije Narodne skupštine u konstantnom je opadanju. Ovaj važan instrument, koji omogućava uključivanje javnosti u raspravu o aktima u proceduri unutar odbora, ali i u praćenje sprovođenja i primene zakona, korišćen je 2015. godini 14, a u 2016. godini 7 puta. Tokom 2017. godine održano je samo **jedno** javno slušanje.

Informacije o sprovedenim javnim slušanjima dostupne su na veb sajtu Narodne skupštine, gde se mogu naći osnovne informacije o sprovedenim javnim slušanjima – naziv i datum. Propratna dokumentacija (agenda i povezani dokumenti) dostupna je za javna slušanja koja su održana 2015. i 2016. godine. Međutim, nije moguće pristupiti dokumentima povezanim sa pomenutim javnim slušanjem održanim 2017. godine, što dodatno utiče na urušavanje ovog instrumenta za participaciju i parlamentarni nadzor, a shodno tome i na odgovornost parlementa prema građanima.

Reviziju javnih sredstava sprovodi Državna revizorska institucija (DRI), samostalni i nezavisni organ koji je za svoj rad odgovoran Narodnoj skupštini. Rukovodeće organe DRI bira i razrešava Narodna skupština. DRI Narodnoj skupštini podnosi redovne godišnje izveštaje.

Za potrebe ocene **strateškog planiranja** mereno je do kog nivoa Narodna skupština i Skupština AP Vojvodine vrše procenu potencijalnog uticaja postojećih i budućih zakonskih akata, odnosno sprovode *analizu efekata propisa*.

U ovoj oblasti organi zakonodavne vlasti u Srbiji u 2017. godini nisu ispunili ni jedan indikator otvorenosti. S obzirom na to da parlament Srbije nije poslao odgovore na upitnik, nije bilo moguće proceniti u kojoj meri se usvojena Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa koje donosi Narodna skupština, a koja podrazumevaju i analizu efekata, primenjuje u praksi. Takođe, Poslovnikom Narodne skupštine Republike Srbije se utvrđuje da obrazloženje predloga propisa može da sadrži i analizu efekata propisa.

Sa druge strane, Poslovnik o radu Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine ne sadrži odredbe kojima se uređuje pitanje i obaveza sprovođenja analize efekata propisa. Na osnovu monitoringa utvrđeno je da

zakoni predloženi od strane Skupštine ne prolaze proceduru koja će pokazati koliki će uticaj njihovo sprovođenje imati na živote građana.

Napominjemo da je tokom 2018. godine usvojen Zakon o planskom sistemu koji bi trebalo značajno da doprinese unapređenju u oblasti delotvornosti i strateškog planiranja.

## Metodologija istraživanja

Otvorenost je ključni uslov demokratije jer omogućava građanima da dobiju informacije i znanje potrebno za ravnopravno učestvovanje u političkom životu, efektivno donošenje odluka i držanje institucija odgovornim za politike koje sprovode.

Institucije širom sveta preduzimaju konkretne akcije u cilju povećanja svoje transparentnosti i odgovornosti prema građanima. A da bismo ustanovili u kojoj meri građani Zapadnog Balkana dobijaju pravovremene i razumljive informacije od svojih institucija, razvijen je Regionalni indeks otvorenosti parlamenta.

Regionalni indeks otvorenosti meri stepen do kojeg su parlamenti zemalja Zapadnog Balkana otvorene prema građanima i društvu, na osnovu četiri principa: (1) transparentnost (2) pristupačnost (3) integritet i (4) delotvornost.

Princip **transparentnosti** podrazumeva da su organizacione informacije, budžet i postupak javnih nabavki javno dostupni i objavljeni. **Pristupačnost** se odnosi na obezbeđivanje i poštovanje procedura za slobodan pristup informacijama, te poboljšanje dostupnosti informacija kroz mehanizam javnih rasprava i jačanja interakcije sa građanima. **Integritet** obuhvata mehanizme za prevenciju korupcije, sprovođenje etičkih kodeksa i regulaciju lobiranja. Posljednji princip, **delotvornost**, se tiče monitoringa i evaluacije politika koje sprovode.

Vodeći se međunarodnim standardima i preporukama<sup>4</sup> i primerima dobre prakse, ovi principi su dalje razrađeni kroz posebne kvantitativne i kvalitativne indikatore koji se ocenjuju na osnovu dostupnosti informacija na zvaničnim internet stranicama institucija, kvaliteta pravnog okvira za pojedinačna pitanja, drugih izvora javnog informisanja i upitnika koji su prosleđeni institucijama.

Kroz više od 110 indikatora merili smo i analizirali otvorenost parlamenta u regionu i Srbiji i prikupili preko 1000 podataka. Nakon izvršenog monitoringa, usledila je kontrolna faza koja je pokazala standardnu grešku merenja od +/- 3%. Merenje je sprovedeno u periodu od januara do kraja aprila 2018. godine. Na osnovu rezultata istraživanja, razvijen je predstavljeni set preporuka i smernica za institucije.

---

<sup>4</sup> Analizirani su standardi i preporuke brojnih međunarodnih institucija, kao što su: Acess Info Europe, EU, OECD, OGP, SIGMA, World Bank itd.

**ActionSEE je mreža organizacija celog društva koje zajedno radi na promovisanju i obezbeđivanju transparentnosti i odgovornosti institucija u jugoistočnoj Evropi, povećanju potencijala za građanski aktivizam i participaciju, promovisanju i zaštiti ljudskih prava na internetu kao i na izgradnji kapaciteta za upotrebu novih tehnologija.**

CRTA je nezavisna, nestranačka organizacija civilnog društva koja zastupa koncept preuzimanja odgovornosti i transparentnosti i razvija veštine građana i medija da aktivno učestvuju u kontroli procesa donošenja odluka.

Da bi osnažila građane, druge NVO i medije da pozivaju javne funkcionere na odgovorno ponašanje, CRTA koristi informacione i komunikacijske tehnologije za razmenu podataka dobijenih praćenjem rada javnih institucija, istraživačkim i "data" novinarstvom, istraživanjem i anketama. CRTA razvija i ICT alatke koje omogućavaju građanima da sami istražuju i objavljuju informacije i uspostavlja javno dostupne mehanizme za pozivanje političara i institucija na odgovorno ponašanje. CRTA i njeni partneri koriste informacije, alatke i mehanizme u cilju podsticanja reakcija javnosti na zloupotrebe javnih funkcija i vršenja pritiska na institucije da unaprede postojeće procedure u pogledu koncepta odgovornog ponašanja. Kako bi podstakla dublje promene na nivou javnih institucija, CRTA pokreće inicijative koje promovišu koncept odgovornosti i transparentnosti i podstiču druge da ga zagovaraju.

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