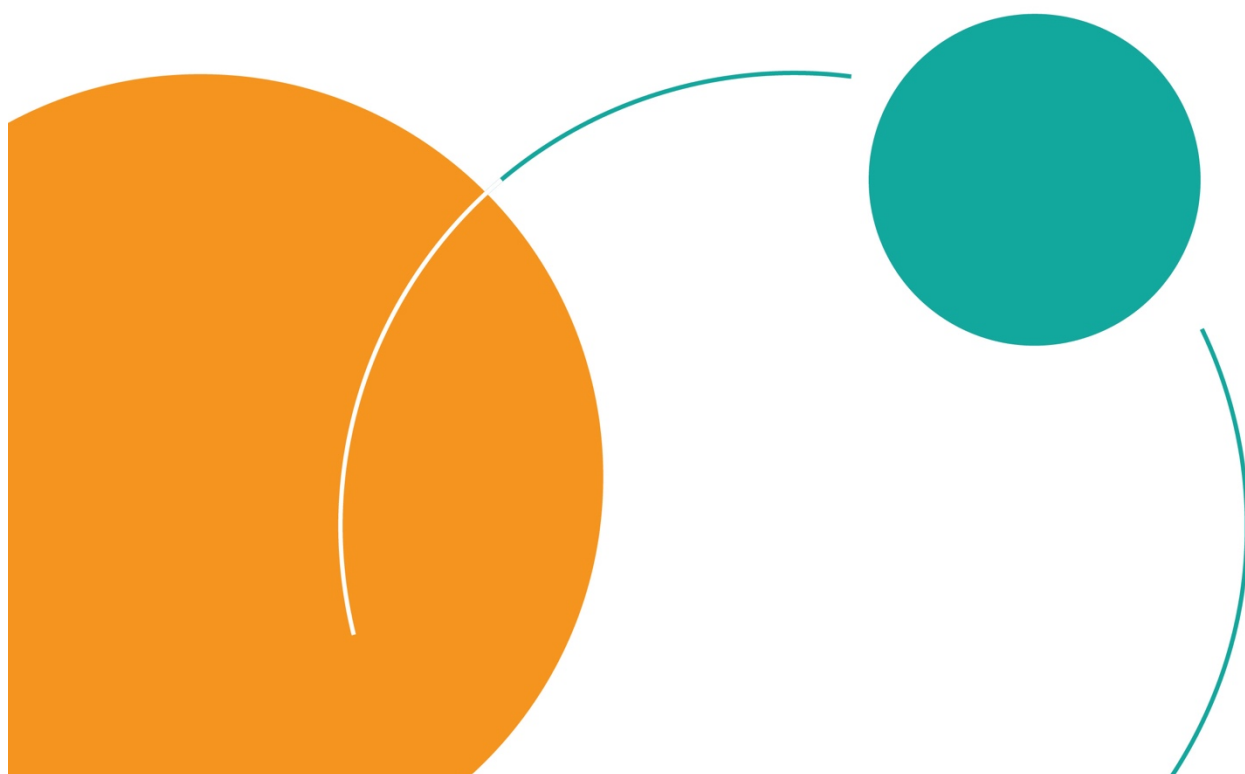




**OTVORENOST PARLAMENATA
U REGIONU ZAPADNOG BALKANA
U 2017. GODINI**



PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE STANJA



OTVORENOST PARLAMENATA U REGIONU ZAPADNOG BALKANA 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

STAVOVI IZNETI U DOKUMENTU PREDSTAVLJAJU STAVOVE AUTORA
I NE ODRAŽAVAJU NUŽNO MIŠLJENJE DONATORA.

Uvod

Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA) je, u saradnji sa partnerima 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 parlamenta u regionu. Tako je ovogodišnje istraživanje obogaćeno indikatorima kojima se zagovara viši standard proaktivne transparentnosti.

Politika otvorenosti mora biti politika svih parlamenata 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 parlamenata u regionu Zapadnog Balkana

Nakon analize velikog broja **metodološki** zaokruženih podataka primetili smo sličnosti i razlike o stanju u ovoj oblasti u zemljama **regiona**.

Rezultati sprovedenog istraživanja pokazuju da otvorenost parlamenata na regionalnom nivou nije zadovoljavajuća. Kao i u slučaju institucija izvršnih vlasti, zabeleženo je da je ukupan rezultat otvorenosti parlamenata na nivou regiona niži nego u prethodnom ciklusu posmatranja i merenja. Umesto očekivanog napretka u sferi otvorenosti, parlamenti u regionu su ostvarili lošiji rezultat u odnosu na prethodni period istraživanja. Tako, otvorenost u 2017. godini, u proseku, iznosi **61%** ispunjenih indikatora. Ovaj rezultat je manji za 2% u odnosu na zabeleženu otvorenost u 2016. godini, kada je ona iznosila **63%**.

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 zaoštravajući 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.

Kako je to bilo vidljivo i naznačeno u [analizama otvorenosti parlamenata 2016. godine](#), a ostalo nepromenjeno i u rezultatima monitoringa koji je sproveden u 2017. godini, najviša zakonodavna tela regiona nemaju strateški pristup politici otvorenosti. Zahtevi otvorenosti se mogu samo posredno izvesti iz Ustava, Poslovnika i drugih akata, i kao takvi predmet su različitog tumačenja i raspoloženja parlamentarne većine.

Pad nivoa otvorenosti svih parlamenata na regionalnom nivou, izuzev parlamenta Albanije koji je ostvario bolji rezultat 2017. godine (75%), u odnosu na 2016. godinu (60%), pokazuje kako parlamenti u razmaku od godinu dana nisu uložili napor da održavaju dostignuti stepen otvorenosti, niti da ulažu u njen razvoj.

Informacije o radu parlamenta pripadaju građanima, te je nužno konstantno usavršavati postojeći nivo kulture parlamentarne otvorenosti. Politika otvorenosti trebalo bi da se razvija prateći razvoj novih tehnologija i njihovom punom upotrebom, što bi, između ostalog, podržalo i olakšalo i objavljivanje podataka u mašinski čitljivoj formi. U prilog tome ide podatak koji pokazuje da parlamenti u regionu nisu posvećeni objavljivanju podataka u otvorenom formatu čime se opovrgava i minimizuje upotrebna vrednost informacija koje objavljuju.

Da je zaista prisutan izostanak želje da se radi na unapređenju otvorenosti i transparentnosti parlamenata, potvrđuje i činjenica da je u 2017. godini svega polovina od ukupnog broja posmatranih parlamenata u regionu dostavilo odgovore na postavljene upitnike, koji su ključni

deo celokupnog istraživanja. Nespremnost da se odgovori na upitnik je sama po sebi indikator nedovoljne otvorenosti i nezainteresovanosti za promociju otvorenosti.

Naš monitoring je pokazao nekoliko "kritičnih tačaka", odnosno ključnih prepreka za razvoj parlamentarne otvorenosti u regionu.

Transparentnost, pristupačnost i komunikacija sa građanima

Zabeležen pad transparentnosti i pristupačnosti parlamenata u regionu se mora zaustaviti i značajno unaprediti, kako bi ove institucije, izabrane od strane građana i za građane, u potpunosti delovale kao noseći stubovi demokratije u ovim društvima.

Iako postojanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u regionu u velikoj meri doprinosi većoj transparentnosti parlamenata, neophodno je da se njegova primena dodatno osnaži, a da parlamenti ulože napor kako bi unapredili sopstvenu proaktivnost po pitanju objavljivanja informacija o radu.

Iako među parlamentima u regionu postoje šampioni i primeri dobre prakse kada se radi o objavljivanju podataka o radu parlamenta i poslanika, zaključujemo da se zakonodavni okvir i deklarativna opredeljenost da se poštuju principi otvorenosti i međunarodni standardi, često zadržavaju samo na papiru. Istraživanje i ove godine pokazuje da informacija o aktivnostima poslanika po odborima, dokumentima koja nastaju u radu odbora ili podnetim amandmanima, i dalje ne objavljuje većina parlamenata u regionu. Takođe, objavljivanje informacija o radu parlamenata i poslanika često ne prati i njihova odgovornost za ostvarene rezultate i kvalitet rada ove institucije.

Prosečan rezultat, koji su u segmentu **komunikacije sa građanima**, ostvarili parlamenti u regionu, a koji iznosi svega **35%** ispunjenosti indikatora, predstavlja još jedan razlog za zabrinutost. Parlamenti nastavljaju da budu inertni i ne trude se da ulažu u nove kanale komunikacije, koji mogu da pomognu u premošćavanju jaza između građana i njihovog predstavničkog tela. Kao regionalni problem se javlja i (ne)poštovanje principa da se podaci objavljuju u **open data**¹ formatima, koji bi povećali dostupnost i olakšali građanima prikupljanje informacija.

Ono što svakako zabrinjava je da su transparentnost, ali i komunikacija sa građanima u tom segmentu, na najnižem nivou kada se radi o pripremi, diskusiji, usvajanju i predstavljanju (u otvorenom formatu) najvažnijeg godišnjeg zakonodavnog akta u svakoj državi – državnog budžeta. Prosečan rezultat za svaku državu u 2017. godini, a kada se radi o segmentu državnog budžeta, je 41%, dok se za sva države, izuzev Albanije (86%) i Crne Gore (58%), ovaj procenat kreće između 19% (Srbija) i 32% (Kosovo).

¹ Otvoreni podaci su podaci strukturirani u računarski razumljivom formatu, kojim se daje mogućnost slobodnog i ponovnog korišćenja.

Nužno je da parlamenti u regionu ulože napor kako bi u potpunosti uvažili značaj, ulogu i mišljenje civilnog društva u demokratskim uređenjima i unapredili mehanizme saradnje sa njim. Zabeleženo je, da je i pored postojećih mehanizama i deklarativnih opredeljenja nosilaca zakonodavne vlasti, u proseku narušena parlamentarna saradnja sa civilnim društvom u regionu. Najdrastičniji takav primer se dogodio u Srbiji, kada je Narodna skupština Republike Srbije prekinula saradnju sa [Otvorenim parlamentom](#) zbog protesta koji je ova inicijativa uložila na način na koji je debatovan i usvojen Zakon o budžetu za 2018. godinu.

Parlamentarni nadzor – dobra osnova i slaba primena

U parlamentima u regionu Zapadnog Balkana ustanovljene su dobre osnove za vršenje **parlamentarnog nadzora** – osim u slučaju Kosova koje ispunjava svega 19% postavljenih indikatora. Međutim, neophodno je da se ova funkcija zakonodavne vlasti značajno osnaži na nivou čitavog regiona, sa naglaskom na obezbeđivanje njene pune primene u praksi. Naime, dobra zakonodavna osnova za vršenje parlamentarnog nadzora ne podrazumeva da će on biti efektivno primenjen u praksi. Parlamenti u regionu su, i tokom 2017. godine, nastavili da formalno primenjuju ovu svoju funkciju, što dovodi do toga da rezultati parlamentarnog nadzora izostanu. Potrebu da se kontrolna i nadzorna funkcija parlamenta ojača u pogledu njene efektivne primene, naglasila je i Evropska komisija u pojedinačnim izveštajima za svaku zemlju, koji su objavljeni u aprilu 2018. godine.

Ovakva situacija nas navodi na prošlogodišnji zaključak. Izuzetno je važno da parlamenti ne budu mesta za nekritičko usvajanje predloga izvršne vlasti, već za njihovo preispitivanje i efikasno kontrolisanje učinjenog. Zakonodavne obaveze poslanika ne smeju biti razlog za zanemarivanje kontrolne funkcije koja predstavlja jednu od najvažnijih garancija demokratije. Svi parlamenti u regionu moraju uložiti napore za punu primenu postojećih mehanizama i time doprineti podizanju nivoa političke odgovornosti.

Slaba evaluacija i kontrola rada parlamenata i ponašanja poslanika – učinak, integritet i etika

Ni tokom 2017. godine se rad parlamenata u regionu u proseku nije zasnivao na postavljanju jedinstvene metodologije i odgovarajućih indikatora za merenje rezultata i kvaliteta njegovog rada i rada poslanika. Strateško planiranje parlamenata na nivou čitavog regiona ispunjava svega 25% postavljenih indikatora, dok parlament Kosova i parlament Srbije čak ne ispunjavaju ni jedan indikator u ovoj oblasti. Ovakva situacija, koja se ponavlja iz godine u godinu, nastavlja da se odražava na kvalitet rada parlamenata, ali i na informisanje građana o učincima i efektima rada zakonodavne vlasti.

U većini parlamenata u regionu još uvek nije usvojen Zakon o lobiranju.

Dodatno, integritet parlamenata je i dalje nizak iz razloga što etički kodeksi parlamenata u nekim državama regiona ili još uvek nisu usvojeni, ili je njihova primena izuzetno slaba. Kao i u

rezultatima za 2016. godinu, i u ovom ciklusu merenja je zabeležena niska etičnost u radu parlamenta i poslanika, a prošlogodišnje preporuke u ovom domenu nisu primenjene.

Nužno je da parlamenti koji još uvek nisu usvojili etički kodeks, to postave kao prioritet na svoju agendu. Zatim, neophodno je da svi parlamenti država regiona uspostave jasne mehanizme za praćenje sprovođenja etičkih kodeksa poslanika i sankcionisanje svakog kršenja propisanih etičkih standarda. Praksa iz regiona pokazuje da kršenje etičkih kodeksa uglavnom ne rezultira sankcionisanjem nedoličnog ponašanja, i često predstavlja predmet političkih dogovora. Dosledna primena etičkih kodeksa je od ključne važnosti za podizanje nivoa političke odgovornosti i poverenja javnosti u rad parlamenata.

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 parlamenata.

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 preporukama² 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.

² Analizirani su standardi i preporuke brojnih međunarodnih institucija, kao što su: Access Info Europe, EU, OECD, OGP, SIGMA, World Bank itd.

Kroz više od 110 indikatora merili smo i analizirali otvorenost parlamenata u regionu i prikupili preko 1000 podataka. Nakon izvršenog monitoringa, usledila je kontrolna faza koja je pokazala standardnu greška 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.

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.crtars.org