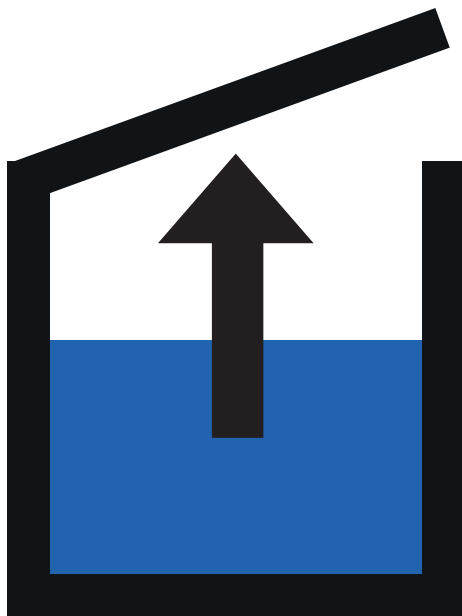




Otvorenost parlamenata u regionu i Srbiji



Autorke: Tara Tepavac i Jelena Subić



Uvod

Transparentnost, otvorenost i integritet predstavljaju fundamentalne principe u radu parlamenata kao preduslov za kvalitetno funkcionisanje zakonodavne vlasti. Poštovanje ovih principa i promovisanje kulture otvorenosti u radu parlamenata neophodno je za očuvanje poverenja u ovu instituciju, omogućavanje većeg učešća građana u njenom radu i izgradnju uključivih, pristupačnih parlamenata koji su ključ demokratizacije društva.

Prava građana na pristup informacijama o radu parlamenta i učešće u njihovom radu danas su nezaobilazan deo međunarodnih standarda i normi o funkcionisanju demokratskih institucija, prepoznatih od strane međunarodne parlamentarne zajednice.¹ Politike transparentnosti su prošle nekoliko faza razvoja shodno potrebama i zahtevima društva, i postajale deo agendi vlasti na Zapadnom Balkanu. Danas su zahtevi za većom transparentnošću i otvorenošću sastavni deo reformi koje zemlje u regionu sprovode na svom putu ka Evropskoj uniji (EU) kao i kroz angažman u drugim međunarodnim inicijativama.

Kako bismo utvrdili u kojoj meri parlamenti na Zapadnom Balkanu čine javno dostupnim informacije iz oblasti svog rada, CRTA je u saradnji sa nevladinim organizacijama iz regionalne mreže ACTION SEE razvila Regionalni indeks otvorenosti. Mreža ACTION SEE na godišnjem nivou meri otvorenosti parlamenata u regionu na osnovu četiri principa: transparentnosti, pristupačnosti, integriteta i delotvornosti. Cilj naših aktivnosti je da pružimo analizu stanja u ovom domenu rada parlamenata, doprinesemo sprovođenju reformi i utičemo na jačanje principa dobrog upravljanja, i time pomognemo institucijama da ih efikasnije primene u svom radu.

Članice ACTION SEE mreže prethodnih godina su preko različitih mehanizama pokušale da doprinesu unapređenje politika i praksi transparentnosti i otvorenosti parlamenata u region Zapadnog Balkana. Svaka zemlja regiona ima svoje specifične, društvene i političke uslove u kojima razvija i svoju otvorenost, ali se može primetiti znatan prostor za zajedničko regionalno delovanje na daljem unapređenju stanja.

Ovogodišnje istraživanje je obogaćeno skupom kriterijuma kojima se zagovara viši nivo proaktivne transparentnosti, koji je kao međunarodni standard srž metodologije našeg istraživanja. Uvođenjem novih kriterijuma otvorenosti želeli smo da proverimo koliko zakonodavna vlast u regionu radi na razvoju svojih politika i praksi otvorenosti i doprinesemo tom razvoju.

Tako ovaj dokument predstavljamo u cilju davanja novog doprinosa uspostavljanju sistema otvorenog delovanja zakonodavne vlasti u zemljama Zapadnog Balkana. U svrhu kvalitetnijeg javnog dijaloga o ovim temama organizovaćemo javne događaje, na kojima ćemo čuti mišljenja svih zainteresovanih strana i pokušati da nađemo zajednička održiva rešenja za dalje razvoje u ovoj oblasti. Takođe, poštovaćemo principe transparentnosti istraživanja i upoznati institucije sa svim detaljima njegovog sprovođenja i donesenih zaključaka.

Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamerne kritike i rasprave o našoj analizi.

ACTION SEE tim

¹ Prava građana na pristup informacijama o radu parlamentara utemeljena su u međunarodnim propisima o ljudskim pravima, Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima i Međunarodnog pakta UN o građanskim i političkim pravima, kao i u dokumentima usvojenim od strane Inter-parlamentarne unije i drugih regionalnih i međunarodnih udruženja i organizacija.

OTVORENOST PARLAMENATA U REGIONU ZAPADNOG BALKANA

Otvorenost, transparentnost i pristupačnost parlamenta kao najvišeg predstavničkog tela, predstavljaju jedan od ključnih pokazatelja njegove demokratičnosti, a time i demokratizacije celokupnog društva. Funkcionalan i delotvoran parlament, proaktivan u objavljivanju informacija o svom radu, dostupan građanima i otvoren za saradnju sa medijima i civilnim društvom, preduslov je za obezbeđivanje vladavine prava. Stoga su principi otvorenosti i transparentnosti u radu parlamenta važan segment neophodnih reformi u procesu pristupanja zemalja regiona EU. Međutim, uprkos formalnom ispunjavanju zadataka, naši podaci ukazuju na skromne rezultate na ovom polju.

Otvorenost parlamenata u regionu još uvek nije na zadovoljavajućem nivou. Naša istraživanja ukazuju da su parlametni prešli u fazu stagnacije pa čak i nazadovanja u određenim segmentima otvorenosti rada. Napreci se javljaju samo u izolovanim slučajevima, pa stoga nemamo mnogo razloga za zadovoljstvo.

Po našim rezultatima istraživanja parlamenti u regionu tokom 2019. godine prosečno zadovoljavaju 51.9% indikatora otvorenosti. Najotvoreniji parlament u regionu sa dve trećine ispunjenih indikatora imale su Crna Gora (67.5%), potom Severna Makedonija (65.6%), sledi Narodna Skupština Srbije sa nešto manje od polovine ispunjenih indikatora (45.4%)², dok parlamenti u Bosni i Hercegovini u proseku ispunjavaju 36.4%³ indikatora otvorenosti. Znatne razlike u otvorenosti parlamenata u regionu predstavljaju nastavak trenda zabeleženog prethodnih godina, koji pokazuje da zakonodavna vlast u Crnoj Gori i Severnoj Makedoniji kontinuirano beleži bolje rezultate u otvorenosti od zakonodavne vlasti u Srbiji ili Bosni i Hercegovini.

U nastavku predstavljamo „kritične tačke, odnosno ključnih prepreka koje ometaju dalji napredak u otvorenosti parlamenata u regionu.

Bez strateškog pristupa politikama otvorenosti

Nedostatak strateškog pristupa politici otvorenosti od strane zakonodavnih organa u regionu već godinama predstavlja gorući problem na koji ACTION SEE tim upozorava od početka praćenja otvorenosti zakonodavne vlasti u regionu Zapadnog Balkana 2016. godine. Za razliku od otvorenosti izvršne vlasti, tokom 2019. godine ni jedan od parlamenata u regionu nije napravio iskorak i usvojio strateške dokumente u oblasti otvorenosti i transparentnosti njihovog rada. Upravo usled ovog nedostatka, otvorenost parlamenata u praksi i dalje zavisi prevashodno od interpretacije aktuelnog rukovodstva parlamenta, odnosno od spremnosti skupštinske većine da se pridržava demokratskih principa i pravila dobre uprave, što predstavlja značajnu prepreku za unapređenje njihove delotvornosti.

Rezultati istraživanja otvorenosti parlamentara u regionu već godinama upozoravaju da se rad parlamenata ne zasniva na uspostavljanju jedinstvene metodologije i odgovarajućih pokazatelja za merenje rezultata i kvaliteta njihovog rada i rada poslanika. Pravni osnov i kapaciteti parlamenata da sprovedu analizu efekata zakona i drugih pravnih akata koji se u parlamentu usvajaju još uvek u najvećoj meri nedostaju.

2 Narodna Skupština Republike Srbije ispunjava 45.4% indikatora otvorenosti, a Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine 31%.

3 Parlament Federacije BiH ispunjava 33.8% indikatora otvorenosti, Parlamentarna skupština BiH 36.4%, a Narodna skupština Republike Srpske 39%.

Iako postoji dobra zakonska osnova za parlamentarni nadzor, primetno je da je primena raspoloživih mehanizama u praksi i dalje slaba. Unapređenje ovog aspekta učinkovitosti u radu parlamenata predstavlja preduslov i za napredak u procesu evropskih integracija, s obzirom na to da Evropska komisija u pojedinačnim izveštajima o napretku država regiona posebnu pažnju poklanja upravo delotvornom sprovođenju kontrole nad radom izvršne vlasti, kao ključnom aspektu funkcionalne podele vlasti.

Neadekvatan nivo proaktivnosti u objavljivanju informacija

Deklarativna posvećenost poštovanju međunarodnih standarda transparentnosti rada parlamenta i poslanika često nema svoje utemeljenje u praksi. Dostupnost dokumenata i materijala koji se raspravljaju na sednicama plenuma i radnih tela parlamenata, kao i finansijskih informacija, i dalje je na nezadovoljavajućem nivou. Dok su parlamenti pretežno transparentni kada je reč o organizacionim informacijama, indikatori transparentnosti u pogledu javnih nabavki i državnog budžeta u slučaju parlamenata u Srbiji i Makedoniji ispunjeni su u manjoj meri.

Uz odsustvo strateškog planiranja, nedostatak proaktivnosti u razvoju i promovisanju kulture otvorenosti i ogleđa se i (ne)spremnosti parlamenta da odgovori na pitanja i zahteve za pristup informacijama koje podnose organizacije civilnog društva. Parlamenti u regionu pretežno su skloni formalnom ispunjavanju svojih obaveza u pogledu transparentnosti i otvorenosti, u skladu sa zakonskim odredbama koje garantuju slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Parlamenti u Srbiji i Crnoj Gori odgovorili su na zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, dostavljen u okviru istraživanja, kao i Parlamenti Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, za razliku od Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i Skupštine Severne Makedonije. Međutim, motivacija za suštinskim unapređenjem transparentnosti u radu parlamenta, pružanjem informacija i saradnjom sa civilnim društvom i građanima, u najvećoj meri izostaje izvan okvira zakonske obaveze. Odgovore na upitnike koje smo uputili parlamentima, u cilju detaljnije analize određenih segmenata otvorenosti njihovog rada, su dostavili samo parlamenti u Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji i Narodna Skupština Republike Srpske. U celom regionu, jedino je parlament Severne Makedonije uključen u Partnerstvo za otvorenu upravu (OGP). Od suštinskog je značaja da parlamenti u regionu u potpunosti uvide značaj saradnje sa civilnim društvom, njegovu ulogu i značajan doprinos u funkcionalnom demokratskom sistemu, te da poboljšaju mehanizme saradnje sa njima.

Intertnost u interakciji sa građanima

Intertnost parlamentara u interakciji sa građanima još uvek je jedna od najslabijih tačaka u pogledu pristupačnosti parlamenata u regionu. Parlament u Severnoj Makedoniji, sa 64.9% ispunjenih indikatora u ovoj oblasti, ističe se kao primer dobre prakse u kontaktu sa građanima. Sa druge strane, parlament u Crnoj Gori kao najotvoreniji parlament u regionu zadovoljio je svega 33.3% indikatora u oblasti interakcije sa građanima, nešto više nego parlament u Srbiji sa 29.8% ispunjenih indikatora, dok su najboljši rezultat zabeležili parlamenti u Bosni i Hercegovini sa manje od 10% ispunjenih indikatora.

Jedna od ključnih prepreka za omogućavanje veće pristupačnosti parlamenata je nedovoljno korišćenje prednosti novih tehnologija i mogućnosti koje novi kanali komunikacije pružaju za premošćivanje jaza između građana i njihovih predstavničkih institucija. Tako na primer, ni jedan parlament u regionu nije napravio iskorak i ponudio građanima mogućnost podnošenja e-peticija. Objavljivanje podataka od strane parlamenata u otvorenom formatu

je mnogo češće izuzetak nego pravilo, čime se umanjuje kako dostupnost tako i upotrebna vrednost objavljenih informacija. Kada je reč komunikaciji sa javnošću, parlamenti u regionu i dalje se u najvećoj meri oslanjaju na klasične kanale komunikacije. Društvene mreže Fejsbuk i Tviter kao kanal direktne komunikacije sa građanima aktivno koristi samo parlament u Severnoj Makedoniji, dok svi ostali parlamentu u regionu nemaju zvanične profile na ovim društvenim mrežama.

OTVORENOST ZAKONODAVNE VLASTI U SRBIJI

Otvorenost zakonodavne vlasti u Srbiji već nekoliko godina unazad nije na zadovoljavajućem nivou. Rezultati ActionSEE regionalnog istraživanja otvorenosti institucija u Republici Srbiji ukazuju na pad u otvorenosti zakonodavne vlasti u 2019. godini.

Imajući u vidu specifičnosti ustavnog uređenja zakonodavne vlasti u Republici Srbiji, ovom analizom otvorenosti zakonodavne vlasti obuhvaćene su 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. Tokom 2019. godine, prosečan indeks otvorenosti zakonodavne vlasti u Srbiji je svega 38%. **Najniži rezultati zabeleženi su u domenu integriteta zakonodavne vlasti**, u kome je Srbija ispunila svega 20% indikatora usled višegodišnjeg kašnjenja u usvajanju Etičkog kodeksa o ponašanju poslanika, kao i malog napretka u domenu prevencije konflikta interesa. S obzirom na to da ukupna vrednost indikatora otvorenosti zakonodavne vlasti u Srbiji predstavlja prosečnu vrednost rezultata indeksa otvorenosti Narodne skupštine i Skupštine AP Vojvodine, koja u određenim slučajevima ne daje objektivnu i uporedivu sliku, rezultati analize otvorenosti ove dve institucije biće posebno predstavljeni.

Rezultati istraživanja pokazali su da je u 2019. godini **Narodna skupština ispunila 45%** indikatora otvorenosti, dok je **Skupština AP Vojvodine ispunila svega 32% indikatora otvorenosti** prema ActionSEE regionalnom istraživanju. Narodna skupština zabeležila je najniži stepen ispunjenosti u indikatora u domenu integriteta, usled nedostatka Etičkog kodeksa o ponašanju narodnih poslanika. Izrazito niski rezultati zabeleženi su i u oblasti strateškog planiranja, kao i interakcije sa građanima. Nedostatak proaktivnog pristupa u pružanju informacija i saradnji sa civilnim društvom ilustruje činjenica da su ni Narodna skupština, ni Skupština AP Vojvodine, nisu odgovorile na upitnik dostavljen za potrebe ovog istraživanja. Sa druge strane, najbolje rezultate u otvorenosti Narodne skupštine i ove godine beležimo u oblasti lobiranja, koje je regulisano 2018. godine usvajanjem Zakona o lobiranju.

Nezadovoljavajuća transparentnost zakonodavne vlasti

Narodna skupština je u 2019. godini ispunila 47% indikatora transparentnosti, što predstavlja **pad u odnosu na prošlogodišnje nalaze** ACTION SEE istraživanja. Situacija nije mnogo bolja ni kada je reč o Skupštini AP Vojvodine, koja je tokom 2019. godine ispunila svega trećinu indikatora u ovom domenu.

Narodna skupština zabeležila je **najbolji rezultat u oblasti transparentnosti organizacionih informacija**. Podaci o nadležnosti i organizaciji Narodne skupštine i njenih radnih tela već godinama su dostupni i redovno ažurirani na internet stranici ove institucije, na kojoj se objavljuje i Informator o radu. Internet prezentacije jasno prikazuju ključne informacije o sastavu skupštinskog saziva i ažuriraju se redovno, u zavisnosti od aktivnosti skupštine, radnih tela i narodnih poslanika. Osnovni biografski podaci o narodnim poslanicima i njihovom članstvu u poslaničkom klubu, skupštinskim radnim telima i mrežama su dostupni, međutim postoji prostor za unapređenje posebno kada je reč o detaljnijim biografskim podacima poput informacija o obrazovanju i stručnoj spremi, kao i o stranačkoj pripadnosti određenog broja narodnih poslanika koji se izjašnjavaju kao nestranačke ličnosti. Redovno se objavljuju tekstovi predloženih i usvojenih zakona i drugih akata, transkripti sa plenarnih sednica kao i rezultati

glasanja. Uz to, omogućeno je i praćenje sednica odbora i plenuma Narodne skupštine uživo putem internet stranice, kao i naknadno u okviru arhive, putem različitih uređaja i operativnih sistema, kao i na Jutjub kanalu Narodne skupštine.

Sa druge strane, značajan deo ključnih informacija o radu Narodne skupštine i narodnih poslanika nije dostupan na internet stranici Narodne skupštine, među kojima je i godišnji plan rada Narodne skupštine. Ne objavljuje se ni godišnji izveštaji o radu skupštinskih odbora, zatim amandmani i drugi materijali koji se razmatraju na sednicama skupštinskih odbora, kao i transkripti sa ovih sednica. Ni podaci o prisustvu poslanika na plenarnim sednicama Narodne skupštine ne nalaze se na njenoj internet stranici, što se tokom 2019. godine pokazalo kao posebno značajna informacija u svetlu bojkota parlamenta od strane najvećeg dela opozicionih poslanika.

Transparentnost zakonodavne vlasti ogleda se i u **oblasti sprovođenja javnih nabavki**, u kojoj Narodna skupština ispunjava 46% indikatora, kao i Skupština AP Vojvodine. Plan javnih nabavki Narodne skupštine, kao i Skupštine AP Vojvodine nalazi se u informatoru o radu, a pozivi za podnošenje tenderske dokumentacije, kao i odluke o dodeljivanju ugovora, objavljuju se na internet stranicama obe institucije. Međutim, ni Narodna skupština ni Skupština AP Vojvodine u najvećem broju slučajeva ne objavljuju dodeljene ugovore i njihove anekse, dok se kod nekih javnih nabavki može se pronaći obaveštenje o zaključenom ugovoru ali ne i sam ugovor.

Proces kreiranja, usvajanja i objavljivanja budžeta predstavlja **oblast sa najnižom stopom ispunjenosti indikatora u domenu transparentnosti**, sa svega 27% ispunjenosti ovih indikatora od strane Narodne skupštine. Skupština AP Vojvodine zabeležila je bolji skor od 37%.

Određeni pomak u ovoj oblasti jeste zabeležen s obzirom na to da su narodni poslanici prvi put posle dve godine imali dovoljno vremena za pripremu i raspravu o predlogu zakona o budžetu Republike Srbije za 2020. godinu, koji je razmatran kao jedina tačka dnevnog reda sednice u novembru 2019. godine. Uz to, zakon o završnom računu za 2018. godinu usvojen je u decembru 2019. godine po prvi put posle 17 godina, zajedno sa predlozima završnih računa za prošlih 17. godina čija je svrsishodnost upitna posle dugogodišnjeg kašnjenja.

Međutim, najveći problem u ovoj oblasti predstavlja kontinuirani nedostatak suštinske rasprave o predlogu budžeta i završnog računa u plenumu Narodne skupštine. Pored toga, praksa redovnog objavljivanja budžeta zakonodavne vlasti, finansijskih izveštaja, kao i građanskog budžeta još uvek nije zaživela u slučaju obe institucije.

Pristupačnost zakonodavne vlasti bez proaktivnosti

Narodna skupština je u 2019. godini ispunila nešto više od polovine indikatora pristupačnosti, domenu od posebnog je značaja imajući u vidu činjenicu da građani ostvaruju suverenost upravo preko narodnih predstavnika. Iako u Srbiji postoji **zadovoljavajući zakonodavni okvir koji građanima omogućava efikasan pristup informacijama od javnog značaja**, rezultati istraživanja ukazuju na **trend nedostatka proaktivnosti zakonodavne vlasti** u ovom domenu, odnosno na nedostatak spremnosti da samoinicijativno učine dostupnim dokument na čije ih objavljivanje zakon eksplicitno ne obavezuje.

Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja utvrđena je obaveza republičkog i pokrajinskog parlamenta da svim građanima omoguće pristup informacijama od javnog značaja, izrade izveštaje o primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kao i da u Informatoru o radu i na veb stranici

građanima učine što pristupačnijim informacije načinu na koji građani mogu da koriste ovaj mehanizam. Ispunjenosti indikatora u oblasti **pristupa informacijama** ukazuje da oba predstavnička tela uglavnom poštuju odredbe pomenutog Zakona. U Informatorima o radu i internet stranicama obe institucije objavljene su informacije o osobama zaduženim za ovu oblast, kao i detaljna uputstva za popunjavanje zahteva za pristup informacijama od javnog značaja sa primerima. Međutim, nijedna od ove dve institucije nije pokazala veću zainteresovanost za približavanje svog rada građanima izvan okvira zakonom propisanih obaveza, proaktivnim objavljivanjem svih relevantnih dokumenata i informacija na svojim internet prezentacijama na jednostavan i razumljiv način.

Nedostatak proaktivnosti ilustruje činjenica da su obe institucije ispunile formalnu obavezu i odgovorile na zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja upućen za potrebe ovog istraživanja. Skupština AP Vojvodine odgovorila je na zahtev u zakonski predviđenom roku od 15 dana, ali nije dostavila tražene informacije usmerivši zahtev na Poverenika za zaštitu informacija od javnog značaja uz obrazloženje da pokrajinski parlament ne poseduje tražene informacije. Narodna skupština takođe je odgovorila na zahtev zatraživši produženje roka za dostavljanje informacije, u skladu sa zakonom, uz obrazloženje prevelikog obima posla. Sa druge strane, ni jedna od njih nije odgovorila na upitnik koji je dostavljen u okviru istraživanja, što pokazuje nedostatak responsivnosti u slučaju kada zakonska obaveza ne postoji.

Interakcije zakonodavnih institucija sa građanima takođe beleži nezadovoljavajuću ispunjenost indikatora otvorenosti u 2019. godini. Narodna skupština ima dobro organizovan centar za posetioce, objavljuje detaljne informacije o mogućnostima za posetu, edukativne materijale, brošure i vodiče za građane na internet stranici. Sa druge strane, iako i Poslovnik Skupštine AP Vojvodine predviđa mogućnost grupnih poseta ovoj instituciji, informacije o načinu na koji građani mogu da ostvare posetu ovoj instituciji nisu dostupne na internet stranici ni u 2019. godini. Skupština AP Vojvodine nije unapredila svoju internet prezentaciju ni sa smernicama za pisanje primedbi i žalbi.

Ni ove godine, Narodna skupština i Skupština AP Vojvodine nisu učinile **nikakav pomak u domenu komunikacije sa građanima putem interneta**. Osim mogućnosti da ovim institucijama upute imejl, putem elektronske forme dostupne na internet stranici, **direktna interakcija zakonodavnih institucija sa građanima putem društvenih mreža praktično ne postoji**. Iako je Narodna skupština imala nalog na društvenoj mreži Fejsbuk u vidu privatnog naloga, javno je dostupno svega nekoliko objava iz 2011. i 2012. godine, dok zvanična stranica na ovoj društvenoj mreži nije uspostavljena. Zvaničan nalog Narodne skupštine na Tviteru takođe je neaktivan, iako je otvoren u istom periodu ima svega nekoliko objava. Imajući u vidu da se nalozi Narodne skupštine ne koriste aktivno, ne može se reći da doprinose direktnoj komunikaciji sa građanima. Od društvenih mreža, Narodna skupština aktivno ažurira samo Jutjub nalog, na kome se redovno objavljuju prenosi skupštinskih sednica, sednica odbora kao i konferencija za medije koje organizuju narodni poslanici, predsednik i potpredsednici Narodne skupštine. Mehanizmi za elektronsku peticiju kao i planovi za promociju mehanizma elektronske peticije putem interneta i društvenih mreža nisu razvijeni ni ove godine. Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi ne prepoznaje mehanizam elektronske peticije, što je jedna od prepreka za uvođenje ove prakse u rad Narodne skupštine.

Nizak stepen ispunjenosti indikatora beležimo i u oblasti **konsultacija sa građanima**. Zakon o Narodnoj skupštini i Poslovnik Narodne skupštine predviđaju mogućnost da u radu skupštinskih odbora učestvuju naučnici i stručnjaci iz određenih oblasti, kao i učešće drugih lica u radu skupštine na poziv predsednika Narodne

skupštine. Učešće predstavnika civilnog društva nije precizno uređeno, osim u slučaju Odbora za zaštitu životne sredine Narodne skupštine za koji je Poslovnikom predviđena mogućnost, ali ne i obaveza, odbora da dopusti učešće predstavnika građana i civilnog društva na sednicama. Poslovnik Narodne skupštine poznaje mogućnost da se posmatračima udruženja i organizacija, kao i zainteresovanim građanima obezbede posebna mesta radi prađenja rada sednice Narodne skupštine i njenih radnih tela, ali im nije omogućeno da učestvuju u raspravi, postavljaju pitanja narodnim poslanicima i predstavnicima Vlade. Pored toga, Poslovnikom je propisano da u ostvarivanju kontrolne funkcije Narodna skupština, odnosno njeni odbori, razmatraju predstave i predloge građana. Dosadašnja praksa ukazuje na to da zakonodavne institucije ne koriste raspoložive mehanizme za konsultacije sa građanima u punoj meri.

Integritet zakonodavne vlasti na čekanju

U domen integriteta zakonodavne vlasti u Republici Srbiji, u kojoj Narodna skupština beleži najslabije rezultate, nisu zabeleženi značajni pomaci u odnosu na prethodnu godinu. **Maksimalan rezultat sa punom ispunjenošću indikatora zabeležen je u oblasti lobiranja.** Međutim, to je posledica velikog napretka koji je ostvaren u 2018. godini kada je usvojen dugoočekivani Zakon o lobiranju.

Sa druge strane, **ukupan stepen ispunjenosti indikatora integriteta zakonodavne vlasti i dalje je nizak**, što u najvećoj meri predstavlja **rezultat višegodišnjeg odugovlačenja u usvajanju Etičkog kodeksa poslanika** u slučaju obe institucije. Narodna skupština pokrenula je proces izrade Etičkog kodeksa još 2014. godine, kada je radna grupa za izradu kodeksa sastavila nacrt Etičkog kodeksa narodnih poslanika po uzoru na Etički kodeks Evropskog parlamenta, ali nacrt kodeksa nije upućen u proceduru. Tokom 2019. godine nije zabeležen nikakav pomak niti nove aktivnosti u toj oblasti.

Etički kodeks kojim se utvrđuju standardi integriteta i pravila ponašanja poslanika predstavlja dokument od ključne važnosti za unapređenje političke odgovornosti narodnih poslanika, kao i poverenja javnosti u rad Narodne skupštine koje je na veoma niskom nivou. Alarmantnu potrebu za usvajanjem ovog dokumenta ilustruje trend neprihvatljivog ponašanja narodnih poslanika, uvreda i optužbi sa elementima govora mržnje i etiketiranjem političkih neistomišljenika, ali i novinara, civilnog društva, predstavnika akademske zajednice i stručne javnosti, koji je obeležio diskusije u skupštinskom plenumu i tokom 2019. godine.

U oblasti **prevencije sukoba interesa** Narodna skupština je tokom 2019. godine ispunila četvrtinu indikatora. Poslanici u Narodnoj skupštini imaju obavezu da prijave imovinu Agenciji za borbu protiv korupcije, kao i poslanici Skupštine AP Vojvodine. 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. Iako na internet prezentacijama zakonodavnih organa u Republici Srbiji nema objavljenih imovinskih karti poslanika, elektronska baza imovinskih karata poslanika dostupna je na internet stranici Agencije za borbu protiv korupcije, sa podacima o prihodima, pokretnoj i nepokretnoj imovini, depozitima i štednim ulozima u bankama i drugim finansijskim organizacijama. Međutim, prostor za unapređenje postoji s obzirom na to da imovinske karte poslanika ne sadrže podatke o kreditima i drugim zaduženjima, kao i plaćenim i neplaćenim poslovima van javnog sektora. Na internet stranicama Narodne skupštine i Skupštine AP Vojvodine u 2019. godini nisu objavljeni ni planovi integriteta, kao ni antikorupcijske strategije i planovi, iako je Skupština AP Vojvodine objavila plan integriteta u 2018. godini.

Nedostatak suštinske delotvornosti zakonodavne vlasti

U domenu delotvornosti, Narodna skupština ispunjavaja 58% indikatora, među kojima je zabeležena ispunjenost dve trećine indikatora parlamentarnog nadzora. Sa druge strane, **strateško planiranje je na izrazito niskom nivou**, usled nedostatka sistematske ex-ante i ex-post analize efekata propisa koji se usvajaju, odnosno procene potencijalnog uticaja postojećih i budućih zakonskih akata.

Dok je Poslovníkom Narodne skupštine utvrđeno da obrazloženje predloga propisa može da sadrži i **analizu efekata propisa**, takva obaveza nije propisana Poslovníkom o radu Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine. S obzirom na to da ni u 2019. godini ni republička ni pokrajinska Skupština nisu dostavile odgovore na upitnike za potrebe istraživanja, već treću godinu za redom 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.

Relativno visok stepen ostvarenosti indikatora u pogledu parlamentarnog nadzora može se objasniti činjenicom da u Srbiji postoji **solidan zakonodavni okvir** koji omogućava niz mehanizama za sprovođenje parlamentarnog nadzora i kontrole nad radom Vlade.

Zakon o Narodnoj skupštini i Poslovník Narodne skupštine predvideli su različite mehanizme za sprovođenje kontrolne funkcije parlamenta, od instituta poslaničkog pitanja na koja odgovaraju predsednik i članovi Vlade, obrazovanje anketnog odbora, sprovođenje (kontrolnih) javnih slušanja, razmatranja izveštaja nezavisnih tela, do interpelacije, pa čak i glasanja o nepoverenju Vladi ili pojedinom članu Vlade. Po istom principu, Skupština AP Vojvodine zadužena je za sprovođenje kontrole nad radom Pokrajinske vlade kroz postavljanje pitanja poslanika i traženja informacija i putem poslaničkih pitanja, na koja odgovaraju predsednik, potpredsednici i članovi Pokrajinske vlade. Sa druge strane, zakon ne predviđa sankcije za ministre i druge predstavnike izvršne vlasti koji ne učestvuju na javnim slušanjima. **Državna revizorska institucija (DRI)**, zadužena je za reviziju javnih sredstava, kao samostalni i nezavisni organ koji je za svoj rad odgovoran Narodnoj skupštini. Rukovodeće organe DRI bira i razrešava Narodna skupština, kojoj DRI podnosi redovne godišnje izveštaje.

Iako je tokom 2019. godine zabeležen izvestan pomak u učestalosti korišćenja kontrolnih mehanizama Narodne skupštine, **nije zabeležen suštinski napredak u delotvornosti parlamentarnog nadzora i kontrole.** Tokom 2019. godine održano je pet sednica za postavljanje pitanja članovima Vlade, isto kao i prethodne godine, i organizovano šest javnih slušanja, što je znatno više nego prethodne godine. Informacije o sprovedenim javnim slušanjima dostupne su na internet stranici Narodne skupštine u vidu naziva, agende, datuma održavanja, ali se izveštaji o sprovedenim aktivnostima kontrolnih mehanizama ne objavljuju sistematski. Izvestan napredak zabeležen je i u odnosu prema nezavisnim institucijama. U 2019. godini, prvi put posle četiri godine, izveštaji nezavisnih institucija razmatrani su u plenumu Narodne skupštine. Međutim, izveštaji civilnog društva o ovoj diskusiji ukazuju na to da je izostala suštinska diskusija o sadržaju samih izveštaja kao i njihovim preporukama.

Ipak, sporadična i nekonzistentna primena ovih mehanizama u praksi, koja ne doprinosi suštinski delotvornoj parlamentarnoj kontroli, predstavlja jedan od ključnih problema koji godinama urušavaju položaj i rad Narodne skupštine.

Metodologija istraživanja

Regionalni indeks otvorenosti meri stepen do kojeg su institucije 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 dostupnost mehanizama za prevenciju korupcije. Posljednji princip, delotvornost, se tiče monitoringa i evaluacije politika koje sprovode institucije.

Vodeći se međunarodnim standardima i preporukama⁴ i primerima dobre prakse, ovi principi su dalje razrađeni kroz posebne kvantitativne i kvalitativne indikatore koji se ocenjuju na osnovu dostupnosti informacija na službenim internet stranicama institucija, kvaliteta pravnog okvira za pojedinačna pitanja, drugih izvora javnog informisanja i upitnika koji su prosleđeni institucijama.

Kroz više od 100 indikatora merili smo i analizirali otvorenost svih parlamenata u regionu. Merenje je sprovedeno u periodu od januara do aprila 2020. Na osnovu rezultata istraživanja, uradili smo analizu sa ključnim kritičnim tačkama i problemima u domenu otvorenosti rada parlamenata za koje se nadamo da su od koristi za dalje unapređenje njihovog rada.

4 Analizirani su standardi i preporuke brojnih međunarodnih institucija, kao što su: Access Info Europe, EU, OECD, OGP, SIGMA, Svetska banka itd.

ACTION SEE je mreža organizacija civilnog društva koja zajedno radi na promovisanju transparentnosti i odgovornosti institucija u jugoistočnoj Evropi, povećanju potencijala za građanski aktivizam i participaciju, 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. Kako bi se građani, druge nevladine organizacije i mediji osnažili da pozivaju javne funkcionere na odgovornost, CRTA koristi informacione i komunikacione tehnologije za razmenu podataka prikupljenih praćenjem rada javnih institucija, istraživanjima, „data“ novinarstvom i anketama. CRTA takođe razvija i ICT alatke koje omogućavaju građanima da samostalno istražuju i objavljuju informacije i uspostavlja javno dostupne mehanizme putem kojih građani mogu da pozivaju političare i institucije na odgovornost. 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.