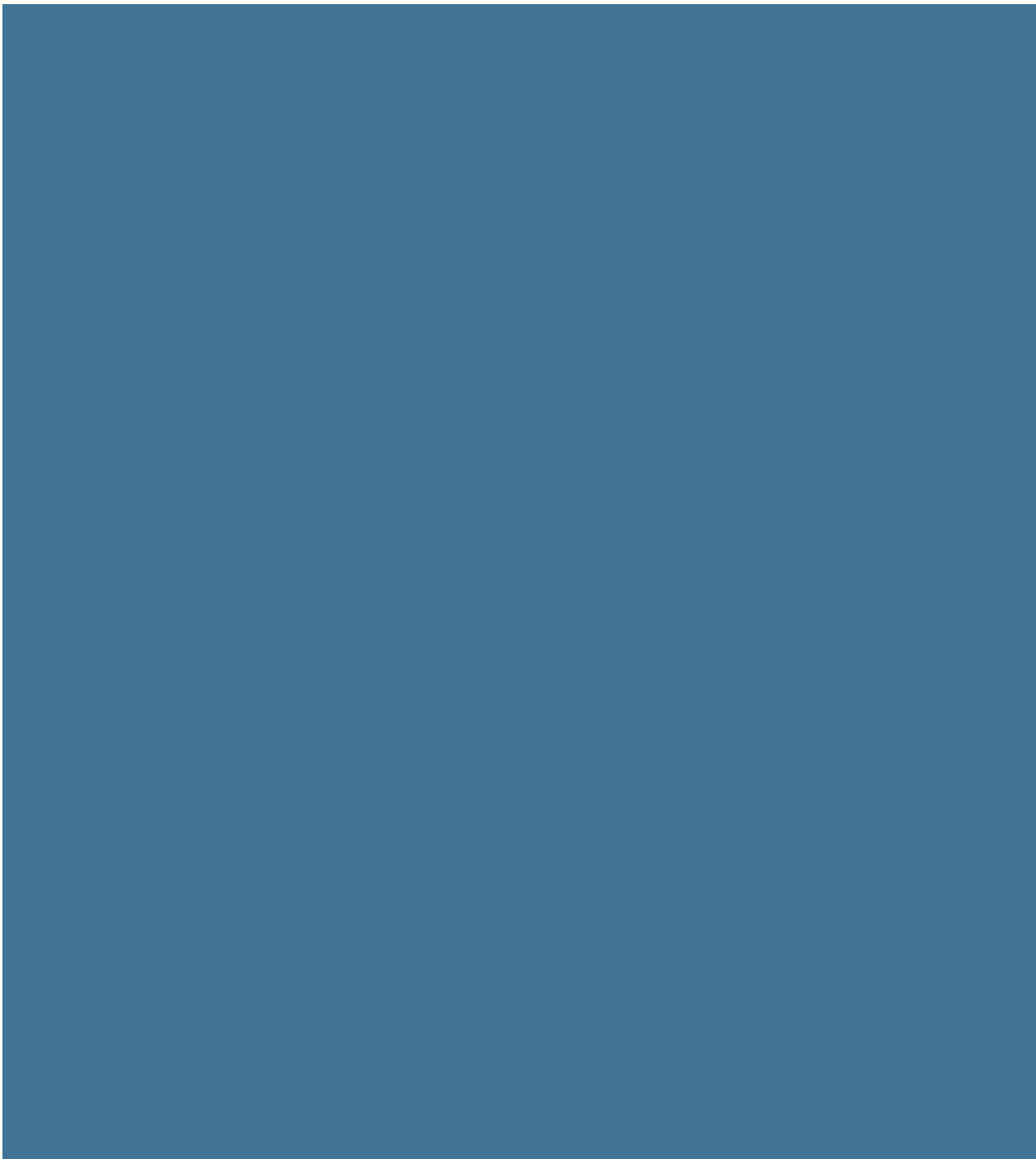


OTVORENOST PARLAMENATA U REGIONU I SRBIJI

Autorke:

**Mila Josifovska Danilovska
i Miša Bojović**



CRTA:



National Endowment
for Democracy
Supporting freedom around the world



Ovaj dokument je deo projekta koji finansira Nacionalna zadužbina za demokratiju (NED). Sadržaj ne odražava nužno mišljenje donatora.

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 parlamenata 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

Zakonodavna vlast u regionu

Za razliku od ostalih država regiona, Bosna i Hercegovina (BiH) ima složeniju organizaciju zakonodavne vlasti, koju čine Parlamentarna skupština BiH, Parlamentarna skupština Federacije BiH i Narodna skupština Republike Srpske (RS) kao zakonodavni organ u strukturi vlasti, Veće naroda RS, Skupština Brčko distrikta i 10 kantonalnih skupština koje nisu bile obuhvaćene ovim istraživanjem. Njihov rad uređen je ustavima¹ i poslovnica². Parlamentarna skupština BiH ima dva doma: Dom naroda i Predstavnički dom. Dom naroda čini 15 delegata, od kojih su dve trećine iz Federacije BiH (pet Hrvata i pet Bošnjaka), a jedna trećina su delegati iz Republike Srpske (pet Srba). Nominovane hrvatske, odnosno bošnjačke delegate iz Federacije BiH biraju hrvatski, odnosno bošnjački delegati u Domu naroda Federacije BiH. Delegate iz Republike Srpske bira Narodna skupština Republike Srpske. Predstavnički dom ima 42 delegata, od kojih se dve trećine biraju sa teritorije Federacije BiH, a jedna trećina sa teritorije Republike Srpske. Članovi Predstavničkog doma biraju se neposredno iz svojih entiteta, u skladu sa Izbornim zakonodavstvom. Zakonodavnu vlast u Federaciji Bosne i Hercegovine (Parlament FBiH) vrše Predstavnički dom i Dom naroda. Predstavnički dom se sastoji od 98 delegata. U Predstavničkom domu FBiH treba da budu zastupljena najmanje četiri člana jednog konstitutivnog naroda. Delegati se biraju na neposrednim izborima. Dom naroda se sastoji od 58 delegata, i to po 17 delegata iz reda svakog od konstitutivnih naroda i sedam delegata iz reda Ostalih. Ostali imaju pravo da ravnopravno učestvuju u postupku većinskog glasanja. Delegate Doma naroda biraju kantonalne skupštine iz reda svojih delegata proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva. Broj delegata koji se bira za Dom naroda u svakom kantonu je proporcionalan broju stanovnika kantona, s tim što su broj, struktura i način izbora delegata utvrđeni zakonom. Narodna skupština Republike Srpske broji 83 narodna poslanika. Izbornim zakonima se utvrđuju izborne jedinice i sistem podele mandata kojima se obezbeđuje da sve opštine budu na odgovarajući način zastupljene u Narodnoj skupštini. Narodni poslanici se biraju neposredno i tajnim glasanjem. Izbor i prestanak mandata narodnih poslanika i obrazovanje izbornih jedinica je uređeno zakonom. Najmanje četiri člana jednog konstitutivnog naroda su zastupljena u Narodnoj skupštini.

Jednodomni Hrvatski sabor se sastoji od 151 poslanika, od kojih su 49 poslanice (32,45%). 140 poslanika se bira iz 10 izbornih jedinica na koje je podeljena teritorija Republike Hrvatske, izborna jedinica koju čine nacionalne manjine bira osam poslanika, dok izborna jedinica koju čine hrvatski državljani koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj bira tri zastupnika u Saboru. Najvažniji akti³ kojima se uređuje rad Sabora su Ustav i ustavni zakoni, Zakon o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru, Zakon o političkim strankama, Zakon o sprečavanju sukoba interesa, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, izborne kampanje i referendumu, Zakon o saradnji Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske, Poslovnik i Pravilnik o javnosti rada Hrvatskog sabora i radnih tela. Za razliku od Slovenije, Srbije i Severne Makedonije, u Hrvatskoj ne postoji jedinstven zakon kojim se uređuje rad Sabora ili neke od njegovih ključnih funkcija (kao na primer Zakon o parlamentarnom nadzoru BiH). Deseti saziv Sabora konstituisan je 22. jula 2020. godine i trenutno deluje kroz rad 28 stalnih odbora. Glavni akti kojima se uređuje rad Skupštine Crne Gore su Ustav⁴ i Poslovnik⁵. Iako je prošlo 15 godina od obnavljanja državne nezavisnosti, još uvek nije donešen Zakon o Skupštini, niti Zakon o Vladi. Skupština 27. saziva je konstituisana nakon izbora 2020. godine. Sastoji se od 81 poslanika, od čega svega četvrtinu čine poslanice. Novim izmenama Poslovnika Skupštine se uvodi odredba da se najmanje jedan potpredsednik Skupštine bira iz reda manje zastupljenog pola, dok se jedan potpredsednik bira iz reda poslanika manjinskih partija. Stoga, upravo je u ovom sazivu žena po prvi put izabrana za potpredsednicu Skupštine.

Rad Skupštine Republike Severne Makedonije regulisan je Ustavom⁶, Zakonom o Skupštini Republike Makedonije⁷ i Poslovníkom Skupštine Republike Makedonije⁸, kojima se, između ostalog, uređuje njena organizacija, način rada, nadležnosti, skupštinski nadzor, unutrašnji i međunarodni odnosi, kao i javnost rada Skupštine. Skupština se bira po proporcionalnom izbornom sistemu u kom se u izbornim jedinicama kandidati biraju sa partijskih lista. U mandatu

1 Ustav BiH. Dostupno na: https://www.ustavnisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGO; Ustav Republike Srpske. Dostupno na: https://www.narodnaskupstinars.net/sites/default/files/upload/dokumenti/ustav/lat/ustav_republike_srpske.pdf; Ustav Federacije BiH. Dostupno na: <https://www.paragraf.ba/propisi/fbih/ustav-federacije-bosne-i-hercegovine.html>

2 Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH. Dostupno na: <https://www.parlament.ba/Content/Read/59?title=Poslovnik>; Poslovnik Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH. Dostupno na: <https://www.parlament.ba/law/LawDetails?lawId=1132>; Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine FBiH. Dostupno na: <https://predstavnickidom-pfbih.gov.ba/bs/page.php?id=20>; Poslovnik Doma naroda Parlamentarne skupštine FBiH. Dostupno na: <https://parlamentfbih.gov.ba/v2/hr/stranica.php?idstranica=62>; Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske. Dostupno na: <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/narodna-skup%C5%A1tina/poslovnik>

3 Najvažniji akti kojima se uređuje rad hrvatskog Sabora. Dostupno na: <https://www.sabor.hr/en/information-access/important-legis>

4 Ustav Crne Gore. Dostupno na: <https://www.skupstina.me/me/ustav-crne-gore>

5 Poslovnik Skupštine Crne Gore. Dostupno na: <https://www.skupstina.me/me/poslovnik-o-radu>

6 Ustav Republike Severne Makedonije. Dostupno na: <https://sobranie.mk/ustav-na-rm.nspix>

7 Zakon o Skupštini Republike Makedonije. Dostupno na: <https://www.sobranie.mk/zakon-za-sobranietona-rm.nspix>

8 Poslovnik Skupštine Republike Makedonije. Dostupno na: <https://sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecis-tenkstAvgust13.pdf>

od 2020 od 2024. godine, Skupština Severne Makedonije ima 120⁹ poslanika različitih nacionalnosti, od kojih su 73 poslanice, dok 5 poslanika pripada kategoriji mladih¹⁰. U svom poslednjem sazivu, Skupština ima 25 radnih odbora¹¹ i 2 veća¹².

Način rada Narodne skupštine Republike Srbije uređuje se Poslovníkom¹³ dok su organizaciona struktura, ovlašćenja, odnosi sa drugim organima i finansiranje uređeni Zakonom o Narodnoj skupštini¹⁴. Sadašnji, 12. saziv, izabran je 2020. godine na četvorogodišnji mandat po proporcionalnom izbornom sistemu, u atmosferi koju je obeležio bojkot izbora od strane većine opozicionih partija, koji je rezultirao time da 97% od ukupno 250 poslanika pripada vladajućoj većini. U sadašnjem sazivu ima svega 7 poslanika iz redova opozicije, a takođe su i 4 manjinske liste dobile poslanička mesta. Ovo je najmanje pluralistički parlament od 1990. godine, u kom većinu čine neiskusni poslanici – za 58% njih je ovo prvi poslanički mandat. Pored toga, 40% ovog saziva čine poslanice, što je zakonom propisani minimum. Proces formiranja Skupštine je otpočeo nakon isteka zakonskog roka i prošlo je gotovo tri meseca do njegovog okončanja. Skupština ima 20 parlamentarnih odbora kojima predsedavaju isključivo članovi vladajuće većine. Skupština Autonomne Pokrajine Vojvodine¹⁵ vrši normativne i druge funkcije u Autonomnoj Pokrajini Vojvodini, u skladu sa Ustavom Republike Srbije i Statutom Autonomne Pokrajine Vojvodine. Skupština AP Vojvodine ima 120 poslanika koji se biraju na neposrednim izborima, po proporcionalnom izbornom sistemu, i to na period od četiri godine. U sadašnjem sazivu koji je izabran 2020. godine, ima 19 odbora, 5 poslaničkih grupa i 8 nezavisnih poslanika. Organizacija i način rada, kao i ostvarivanje prava i dužnosti poslanika uređeni su Poslovníkom o radu Skupštine Autonomne Pokrajine Vojvodine i Statutom Autonomne Pokrajine Vojvodine.

Slovenački parlament je nepotpuno dvodomani i sastoji se od Državnog zbora i Državnog saveta. Državni zbor ima 88 poslanika izabranih po proporcionalnom izbornom sistemu i po jednog predstavnika italijanske, odnosno mađarske zajednice, koji se biraju po jednokružnom većinskom sistemu.¹⁶ Dužnosti, nadležnosti, organizacija i način rada Državnog zbora su uređeni Ustavom Republike Slovenije, kao i Zakonom o Državnom zboru i Poslovníkom. Prava i obaveze poslanika su uređeni Zakonom o poslanicima i Etičkim kodeksom poslanika. Uprkos rodnim kvotama koje propisuje izborni zakonodavstvo, na poslednjim izborima 2018. godine, samo su 22 žene dobile poslanička mesta. Trenutno ima 25 poslanica u Državnom zboru. Poslanici se biraju na četvorogodišnji mandat. Državni savet je zastupnik nosilaca socijalnih, privrednih, strukovnih i lokalnih interesa i ima 40 članova.¹⁷ Birački odbori biraju predstavnike grupa koje zastupaju posebne interese u Državnom savetu. Interesne organizacije biraju predstavnike biračkog tela (birača) u skladu sa svojim poslovnícima. Lokalne zajednice biraju 22 člana koji zastupaju lokalne interese. Svega 4 kandidatkinje su dobile mandat u Državnom savetu na izborima 2017. godine. Dužnosti, nadležnosti, organizacija i način rada ovog tela uređeni su Ustavom Republike Slovenije, ali i Zakonom o Državnom savetu, Poslovníkom i Etičkim kodeksom Državnog saveta. Članovi ovog tela se biraju na petogodišnji mandat. Ovim istraživanjem je obuhvaćen samo Državni zbor.

9 Sastav skupštine 2020-2024. Dostupno na: <https://sobranie.mk/segashen-sostav-2020-2024.nspix>

10 Izveštaj o radu Skupštine Republike Severne Makedonije za period 04.08.2020 – 31.12.20202. Dostupno na: <https://www.sobranie.mk/content/izvestai/IZVESTAJ%202020%20SAJT.pdf>

11 Radna tela 2020-2024. Dostupno na: <https://sobranie.mk/rabotni-tela-2020-2024.nspix> ; Druga tela 2020-2024. Dostupno na: <https://sobranie.mk/drugi-tela-2020-2024.nspix>

12 Saveti 2020-2024. Dostupno na: <https://sobranie.mk/2020-2024-soveti.nspix>

13 Poslovník Narodne skupštine Republike Srbije. Dostupno na: [http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-vazna-dokumenta/poslovník-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovník-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-vazna-dokumenta/poslovník-(precisceni-tekst)/ceo-poslovník-(precisceni-tekst).1423.html)

14 Zakon o Narodnoj skupštini. Dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_narodnoj_skupstini.html

15 Članovi 30 – 43 Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine. Dostupno na: <https://www.skupstinavojvodine.gov.rs/Strana.aspx?s=statut&j=SRL>

16 Trenutni predstavnici italijanske i mađarske zajednice izabrani su 2018. godine po sistemu brojanju Borda, koji je potom zamenjen jednokružnim većinskim sistemom 2021. godine

17 Državni savet čine četiri predstavnika poslodavaca, četiri predstavnika zaposlenih, četiri predstavnika poljoprivrednika, zanatlija i samostalnih profesija, šest predstavnika vanprivrednih delatnosti i 22 predstavnika lokalnih interesa.

Otvorenost parlamenata

Iako otvorenost parlamenata još uvek nije na zadovoljavajućem nivou u svim zemljama regiona, uočen je izvestan napredak u odnosu na naš prethodni izveštaj. S obzirom na to da su sada obuhvaćeni i parlamenti Hrvatske i Slovenije, koje su bivše jugoslovenske republike a ujedno i članice EU već skoro 8, odnosno 17 godina, ovim se izveštajem obezbeđuje veća uporedna vrednost i dobija širi pregled otvorenosti parlamenata zemalja koje su nekada bile deo istog političkog sistema i državne zajednice. Iako su parlamenti ovih dveju zemalja već uspostavili neke dobre upravljačke prakse, određeni izazovi su ipak zajednički za sve zemlje koje su predmet ovog istraživanja. Kao pozitivna stvar izdvaja se to što je većina parlamenata u regionu uložila dodatne napore ka većem stepenu otvorenosti prema svojim građanima uprkos izazovima koje je nametnula pandemija, dok su neki parlamenti postigli zanemarljiv napredak ili nazadovali u ovom pogledu. Skupština Crne Gore je na prvom mestu u regionu po otvorenosti zakonodavne vlasti, kako pokazuju rezultati našeg poslednjeg istraživanja, koje je obuhvatilo zemlje bivše Jugoslavije. Skupština Crne Gore ispunjava 77,89% postavljenih kriterijuma otvorenosti, Državni zbor Slovenije 72,31%, Skupština Severne Makedonije 68,15%, Hrvatski sabor 61,15%, Narodna skupština Srbije 57,72% i Parlamentarna skupština BiH 53,64 % (Dom naroda 52,43% i Predstavnički dom 54,84%). Ključni aspekt koji treba uzeti u obzir je da smo u Srbiji i BiH takođe merili i otvorenost pokrajinskog i entitetskih parlamenata, pa je Skupština AP Vojvodine ostvarila rezultat od 47,86% ispunjenih indikatora otvorenosti, Narodna skupština Republike Srpske 42,25%, a Parlament Federacije BiH 35,57% (Dom naroda 39,58% i Predstavnički dom 31,56% ispunjenih indikatora). Značajne razlike u otvorenosti parlamenata u regionu predstavljaju nastavak trenda koji je zabeležen prethodnih godina, i koji pokazuje da zakonodavne vlasti u Crnoj Gori i Severnoj Makedoniji kontinuirano beleže bolje rezultate u otvorenosti. Međutim, potrebno je naglasiti da je postignut značajan napredak u postizanju načela otvorenosti u odnosu na prethodnu godinu, naime, Parlamentarna skupština BiH ostvarila je napredak od 17,24%, Skupština AP Vojvodine 16,86%, Narodna skupština Srbije 12,23%, a Skupština Crne Gore je napredovala za 10,39 procentnih poena. U nastavku ovog dokumenta predstavljamo ključne prepreke koje ometaju dalji napredak u otvorenosti parlamenata u regionu.

Zanemarljiv pomak ka strateškom pristupu politikama otvorenosti

Nedostatak strateškog pristupa politici otvorenosti od strane zakonodavnih organa u regionu već pet godina predstavlja gorući problem na koji Action SEE upozorava. Nijedan od parlamenata u regionu nije usvojio jedinstven strateški dokument u oblasti otvorenosti, već se ona tretira kroz veći broj javnih politika kojima se uređuje njihov rad. To predstavlja značajnu prepreku za unapređenje njihove delotvornosti, jer otvorenost parlamenata u praksi i dalje zavisi prevashodno od interpretacije aktuelnog rukovodstva parlamenta, odnosno njegove spremnosti da se pridržava demokratskih principa i pravila dobrog upravljanja. U Bosni i Hercegovini, transparentnost¹⁸ nije regulisana na nivou zakonodavne vlasti, a čeka se i na uključivanje parlamenata u Partnerstvo za otvorenu upravu. Nažalost, proaktivna transparentnost još uvek nije utvrđena zakonima o slobodnom pristupu informacijama¹⁹, iako se za to godinama zalažu organizacije civilnog društva i brojne institucije. Pitanja javnosti i transparentnosti rada Skupštine Crne Gore su regulisana Poslovnikom i Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, a drugim zakonima predviđene su ostale pojedinačne obaveze za ostvarivanje transparentnosti. Akcionim planom za jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine Crne Gore u 2021. godini predviđeno je usvajanje Pravilnika o javnosti rada Skupštine i Pravilnika o administriranju, objavljivanju i internet reklamiranju na web stranici Skupštine i nalozima na društvenim mrežama.

Transparentnost Hrvatskog sabora je uređena Poslovnikom i Pravilnikom o javnosti rada Hrvatskoga sabora i radnih tela iz 2005. godine. Oba propisa su zastarela. Sabor je, nažalost, verovatno zbog zemljotresa koji su pogodili Hrvatsku u 2020. godini, kao i zbog pandemije, prestao da objavljuje kako su pojedini poslanici na plenarnim sednicama glasali, čime je narušeno poverenje građana u situacijama tanke većine od svega jednog glasa. Hrvatska je takođe članica Partnerstva za otvorenu upravu (OGP), a transparentnost parlamenta je bila jedna od obaveza sadržanih u nacionalnom Akcionom planu za period 2018-2020. U prelaznom izveštaju o rezultatima implementacije Akcionog plana Hrvatske za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu za period od 2018-2020 se navodi da u domenu transparen-

18 Kada je u pitanju transparentnost Skupštine Severne Makedonije, ona je regulisana Ustavom, Zakonom o Skupštini, Poslovnikom Skupštine, kao i Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Skupština je takođe članica Partnerstva za otvorenu upravu. Transparentnost rada Narodne skupštine Republike Srbije je regulisana Zakonom o Narodnoj skupštini, a pored toga i Poslovnikom Skupštine, dok je transparentnost rada Skupštine AP Vojvodine uređena Poslovnikom ove skupštine.

19 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja Republike Srpske. Dostupno na: https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/Zakon_o_slobodi_pristupa_informacijama_RS.pdf; Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja Parlamenta Federacije BiH. Dostupno na: https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/ZAKON_pristupu_informacijama_FBiH.pdf; Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja Parlamenta BiH. Dostupno na: https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/ZAKON_O_SLOBODI_PRISTUPA_INFORMACIJAMA.pdf

nosti parlamenta nisu ispunjene sve mere izložene u akcionom planu - „na primer, pristup podacima putem API-ja je moguć samo za podatke iz arhiva stare veb stranice, a dostupne su samo informacije o rezultatima glasanja na plenarnim sednicama (ovi podaci nisu dostupni od pojave pandemije COVID-19 i zemljotresa)“.²⁰

U Sloveniji, pravo na pristup informacijama od javnog značaja, pravo na podnošenje predstavi i pravo građana da učestvuju u upravljanju javnim poslovima su ustavom zagarantovana prava. Pored odredbi Zakona o Državnom zboru i Poslovnika Državnog zbora, transparentnost, pristupačnost, otvorenost i učinkovitost Državnog zbora obezbeđuju se pre svega kroz Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja i Zakon o integritetu i sprečavanju korupcije. Neki dodatni standardi u pogledu transparentnosti i učešća javnosti u upravljanju javnim poslovima su sadržani i u drugim propisima (na primer, Zakon o javnim nabavkama, Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o prostornom planiranju, Zakon o državnim službenicima...). Značaj učešća javnosti u pripremi propisa je definisan i Rezolucijom o normativnoj delatnosti.

Iako parlamenti objavljuju na svojim veb stranicama većinu strategija koje sprovode, naše istraživanje pokazuje da se u svom radu većina njih ne rukovodi strateškim dokumentom koji pruža smernice za rad, u kom su popisane aktivnosti, metodologija za njihovo realizovanje i pokazatelji uspeha. Uočava se izvesna protivrečnost u tome što neki od parlamenata objavljuju godišnje izveštaje o radu, a da prethodno nisu objavili godišnji program rada, što znači da se ili upravljaju prema novonastalim potrebama, ili šira javnost nema uvid u neki dokument ove vrste kojim se rukovode u svom radu, pri čemu ni jedna ni druga opcija nisu poželjne. Iako postoji dobra zakonska osnova za parlamentarni nadzor, primetno je da je njegova primena u praksi i dalje slaba. Većina parlamenata ne predviđa sankcije za ministre i državne službenike zbog nedolaska na saslušanja, a vrlo mali broj njih objavljuje izveštaje sprovedenih nadzornih aktivnosti (saslušanja). Unapređenje u ovom domenu je preduslov i za napredak u procesu evropskih integracija, s obzirom na to da Evropska komisija posebnu pažnju poklanja upravo delotvornom sprovođenju kontrole nad radom izvršne vlasti, kao ključnom aspektu funkcionalne podele vlasti. Ovi izveštaji su podjednako važni i državama članicama EU, zato što pružaju korisne informacije o aktivnostima u oblasti skupštinskog nadzora.

Proaktivnost u objavljivanju informacija – samo ako je propisana zakonom

Za razliku od propisa u drugim zemljama, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja BiH još uvek ne propisuje proaktivno objavljivanje informacija na veb stranicama institucija. Međutim, uprkos tome što odredbe o proaktivnosti formalno postoje u zakonodavstvima drugih zemalja, rad njihovih parlamenata i poslanika u praksi često nije u skladu sa njima, kao ni sa međunarodnim standardima transparentnosti. Dostupnost dokumenata, materijala i informacija koje su predmet rasprave na sednicama plenuma i radnih tela parlamenata, kao i finansijskih informacija, i dalje je na nezadovoljavajućem nivou. Po pitanju finansijske transparentnosti, parlamenti su pretežno transparentni kada je reč o organizacionim informacijama, dok su indikatori transparentnosti u pogledu javnih nabavki u slučaju parlamenata u Severnoj Makedoniji i Srbiji ispunjeni u manjoj meri. U pravcu sprečavanja korupcije, parlamenti bi trebalo da razmotre opciju zakonskog regulisanja uloge službenika za javne nabavke, koji bi imali istu obavezu podnošenja imovinskih kartona kao i javni funkcioneri. Većina parlamenata u regionu i dalje ne praktikuje objavljivanje podataka o zaradama javnih funkcionera. Kada je reč o zakonima o slobodnom pristupu informacijama, u zemljama regiona se o zahtevu za slobodan pristup informacijama donosi rešenje u roku od 15 dana, dok je samo u slučaju Severne Makedonije taj rok 20 dana. Kod ovakvog vremenskog okvira postoji rizik da tražene informacije u međuvremenu izgube na značaju i, između ostalog, da se naruši kvalitet sadržaja određenih istraživanja, novinarskih tekstova i ostalo.

Parlamenti u regionu su pretežno skloni formalnom ispunjavanju svojih obaveza u odnosu na postupanje po zahtjevu za slobodan pristup informacijama. S tim u vezi, na zahteve koje smo dostavili u okviru ovog istraživanja nisu odgovorili parlamenti Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine. S obzirom na nezadovoljavajuće rezultate u ispunjavanju kriterijuma otvorenih podataka, potrebno je uložiti dodatne napore u jačanju kapaciteta državnih službenika u delu slobodnog pristupa informacijama i otvorenih podataka, kako bi se osiguralo da se javno dostupnim informacijama može lako pristupiti i da se mogu, između ostalog, koristiti za potrebe novinarskog rada, istraživanja, kreiranja edukativnih materijala i IT rešenja. Objavljivanje podataka u otvorenom formatu nije stalna praksa parlamenata u regionu, već sporadična pojava. Skupština Crne Gore je ove godine počela da objavljuje dokumenta u otvorenom formatu, što je veliki iskorak ka otvorenosti i treba da bude praksa i ubuduće. Ipak, postoji velika potreba za unapređenjem saradnje parlamenata sa civilnim društvom, građanima i medijima, koja je često prisutna samo na nivou koji je zakonom propisan. Kako bismo u okviru ovog istraživanja detaljnije analizirali proaktivnu transparentnost i dobru volju za saradnjom od strane institucija, parlamentima smo prosledili upitnike, a odgovore na njih nisu dostavili

20 Mehanizam za nezavisno izveštavanje (IRM): Prelazni izveštaj o rezultatima za Hrvatsku za period 2018–2020. Dostupno na: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/06/Croatia_Transitional-Results_Report_2018-2020_EN.pdf

Predstavnički dom i Dom naroda Federacije BiH (Parlament FBiH) i Narodna skupština Republike Srbije. Parlamenti Severne Makedonije, Srbije i Hrvatske su uključeni u Partnerstvo za otvorenu upravu (OGP). Neophodno je da se i ostali parlamenti pridruže ovoj globalnoj inicijativi u cilju uspostavljanja sadržajne i koordinisane saradnje sa civilnim sektorom, uz prepoznavanje njegove vrednosti, uloge i značajnog doprinosa funkcionisanju demokratskog sistema.

Integritetom do otvorenosti

Učinkovita, pravična i svrsishodna primena ovlašćenja i upotreba resursa poverenih javnom sektoru je od presudnog značaja za iskorenjivanje mita, korupcije i nepoverenja javnosti, zbog čega parlamenti treba da nastoje da se pridržavaju načela integriteta. Većina parlamenata u regionu je regulisala pitanje integriteta poslanika kroz usvajanje etičkih kodeksa, izuzev Hrvatskog sabora i Skupštine AP Vojvodine. Time se demonstrira nepoštovanje kolektivnog integriteta biračkog tela i podupire tle za potencijalnu korupciju. Izmjene Poslovnika Hrvatskog sabora su u proceduri, pa se očekuje da će Sabor takođe pokrenuti izradu Etičkog kodeksa i relevantnih procedura za njegovu primenu. Kako je navedeno u izvještaju GRECO-a, donošenje ovog propisa je bilo predviđeno za 2015. godinu shodno Strategiji suzbijanja korupcije za period 2015-2020. godine, ali je nezadovoljavajuća činjenica da još uvek nedostaje politički konsenzus o ovom važnom instrumentu za ostvarivanje integriteta, što je upravo jedan od razloga za prilično nizak rezultat koji Hrvatska beleži u ovom istraživanju.

Etički kodeks o ponašanju narodnih poslanika u Skupštini Srbije, čije je usvajanje bilo u zastoju od 2014. godine, konačno je usvojen tokom ovog saziva, nakon izuzetno kratkog rada na novom predlogu koji je izradila radna grupa formirana samo dva dana ranije. Nakon oštre reakcije javnosti, predlog Kodeksa je pretrpio određene izmene na dan izglasavanja, koje je usledilo nakon dvodnevne rasprave u parlamentu. Pored toga, u usvojenom tekstu je smanjen broj kaznenih odredbi, a Kodeks takođe nije usklađen ni sa međunarodnim standardima.

Najspornije zakonsko rešenje je ono po kom je skupštinski Odbor za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja određen kao tijelo koje je zaduženo za primenu Kodeksa i deluje po prijavama poslanika, umesto Etičkog saveta, kako je bilo predviđeno prethodnim nacrtom. Do sada je Odbor odlučivao o deset prijava koje su OCD podnele protiv poslanika zbog izazivanja mržnje i nasilja (jedna od prijava je podneta i protiv predsedavajućeg ovog odbora). Sve prijave su odbačene, osim poslednje, koja je rezultirala izricanjem ukora poslaniku koji se političkom protivniku obraćao uvredama „fašista“ i „nacistički“, iako su prijave u sličnim slučajevima ranije odbacivane.

Činjenica da ne postoji strateški pristup integritetu je takođe odraz neuvažavanja načela integriteta. Naime, samo dva parlamenta se rukovode planovima integriteta ili unutrašnjim antikorupcijskim politikama (Skupština Crne Gore i Parlament BiH), dok vrlo mali broj parlamenata ulaže u jačanje kapaciteta za sprečavanje korupcije.

Interakcija sa građanima

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. Na primer, samo parlamenti Crne Gore i Severne Makedonije komuniciraju sa građanima i predstavljaju rezultate svog rada putem društvenih mreža - Fejsbuka i Tvitera. Manje od polovine zvaničnih veb stranica parlamenata u regionu sadrži onlajn kanale za direktnu komunikaciju putem kojih građani mogu izneti zabrinutost, podnositi pritužbe i peticije, pri čemu vrlo mali broj njih sadrži uputstva za korišćenje ovih kanala. U Hrvatskoj ne postoje institucionalni mehanizmi za interakciju građana sa Saborom, a Sabor nije u obavezi da razmatra predloge građana, izuzev inicijativa / peticija za raspisivanje referenduma za koje se prikupe potpisi 10% birača.

Iako je pandemija ubrzala proces digitalizacije u javnom sektoru i podcrtala značaj Digitalne agende za Zapadni Balkan, e-peticije su i dalje nepoznat koncept parlamentima u regionu. Osim toga, nijedan od parlamenata koji su predmet istraživanja nema strateški pristup komunikaciji (PR strategiju), zbog čega se dovode u pitanje naponi koje ulažu u komunikaciju koja bi se mogla označiti kao proizvoljna i zasnovana na neposrednim potrebama, a ne na dobroj praksi.

Pored toga što većina parlamenata organizuje programe građanskog obrazovanja i objavljuje edukativne materijale za građane, parlamenti u Sloveniji, Severnoj Makedoniji²¹ i Srbiji²² takođe imaju i lokalne kancelarije u kojim građani mogu neposredno da komuniciraju sa svojim izabranim predstavnicima.

21 Kancelarije za kontakt sa građanima Skupštine Republike Severne Makedonije. Dostupno na: <https://www.sobranie.mk/kancelarii-za-kontakt-so-graganite-map.nspX>

22 Poslaničke kancelarije. Narodna skupština Republike Srbije. Dostupno na: <http://www.parlament.gov.rs/gradjani/poslanicke-kancelarije.4381.html#18129>

U Severnoj Makedoniji, kancelarije za kontakt sa građanima su osnovane 2003. godine kroz projekat koji je finansiran iz stranih donacija. U svakoj od opštinskih kancelarija radi pomoćnik koji pomaže poslaniku. Kroz direktnu komunikaciju sa izabranim predstavnicima, građani imaju priliku da razmenjuju informacije, predloge i sugestije i tako budu više uključeni u rad Skupštine. U 2020. godini, 46 od ukupno 75 kancelarija je stavljeno u funkciju, dok za preostale kancelarije jedinice lokalne samouprave nisu uspele da obezbede prostor. Takođe, Narodna skupština Republike Srbije je 2009. godine osnovala lokalne kancelarije za komunikaciju sa građanima uz podršku međunarodnih partnera. Trenutno postoje 33 kancelarije koje služe da građanima približe rad i aktivnosti poslanika, čime se postiže veća transparentnost rada, kao i odgovornost izabranih predstavnika prema svojim biračima.

U Sloveniji postoje poslaničke kancelarije koje se u skladu sa Zakonom o poslanicima osnivaju u izbornim jedinicama i koje imaju potrebno stručno i administrativno osoblje. Rad poslaničkih kancelarija se (su)finansira iz državnog budžeta. Ipak, treba napomenuti da radom poslaničkih kancelarija uglavnom rukovode predstavnici političkih partija i da se na zvaničnim veb stranicama Državnog zbora ne mogu naći informacije o lokacijama ovih kancelarija. Takođe, na veb stranicama građani ne mogu naći ni informacije o tome gde se nalaze njima najbliže poslaničke kancelarije. S obzirom na to poslanici tj. predstavnici političkih partija vode ove kancelarije, oni određuju i u kojoj meri će se odvijati interakcija sa biračima.

OTVORENOST ZAKONODAVNE VLASTI U SRBIJI

Indeks otvorenosti zakonodavne vlasti u Srbiji je u 2020. godini zadovoljio je polovinu od posmatranih kriterijuma (52%). Od kako se istraživanje Regionalni indeks otvorenosti sprovodi, od 2016. godine, zakonodavna vlast u Srbiji, sa izuzetkom 2019. godine kada je zabeležila značajan pad na 38, stagnira na polovini ispunjenih indikatora (2016 - 59, 2017 - 55, 2018 - 58, 2019 - 38, 2020 - 52).

Specifičnost zakonodavne vlasti u Srbiji sastoji se u tome što osim nacionalnog parlamenta – Narodne skupštine Republike Srbije, pokrajina Vojvodina ima svoj regionalni parlament – Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine. Prema rezultatima za 2020. godinu nešto bolje stanje po pitanju otvorenosti beleži Narodna skupština - 57%, dok je indeks regionalne 47%. U proseku zakonodavna vlast u Srbiji je ispod regionalnog proseka, koji iznosi 62,73%.

Po pitanju otvorenih podataka zakonodavna vlast u Srbiji je predzadnja u regionu sa izuzetno niskim procentom ispunjenosti indikatora – 26,74% (regionalni prosek iznosi 36%). Na nacionalnom Portalu otvorenih podataka²³ nema skupova podataka iz Narodne skupštine ili Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine. Takođe, nijedna od dve institucije na svojim sajtovima ne objavljuje podatke u otvorenom formatu. Štaviše, dobar deo predloga propisa se objavljuje u skeniranim pdf verzijama koji onemogućuju čak i kopiranje informacija iz njih.

Najznačajniji pozitivan pomak u 2020. godini, koji je rezultovao značajnim skokom indeksa u oblasti Integriteta (sa 20 u 2019. godini na 46 u 2020), potiče od usvajanja Etičkog kodeksa u republičkoj skupštini, do čega je došlo deset godina od početka rada na prvom nacrtu. Iako sama činjenica da je Kodeks konačno usvojen donosi višu ocenu u oblasti Integriteta, sam kvalitet donetih rešenja i način njegovog usvajanja, bez učešća javnosti i u hitnom postupku, bacaju sumnju na rezultate njegove primene i istinskom napretku integriteta zakonodavne vlasti u praksi. Osim poboljšanja u oblasti integriteta, pad se beleži u oblasti Transparentnosti sa 47% na 30% i u oblasti delotvornosti sa 58% na 25%, što zakonodavnu vlast u Srbiji čini najlošijom u regionu.

Za razliku od Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine, Narodna skupština Republike Srbije nije odgovorila na upitnik dostavljen povodom ovog istraživanja.

Transparentnost

SKUPŠTINE BEZ PRENOSA ILI TRANSKRIPATA

Indeks transparentnosti zakonodavne vlasti u Republici Srbiji iznosi 30% i u značajnom je padu u odnosu na prethodnu godinu, kada je iznosio 47%. Iako nema razlike u visini indeksa transparentnosti obe skupštine (republičke i pokrajinske), postoji razlika u ispunjenosti pojedinačnih indikatora, odnosno u praksi nedostaci u pogledu transparentnosti nisu isti.

Osnovni kanali komunikacije sa građanima, veb sajtovi institucija, u pogledu osnovnih informacija o organizacionoj strukturi, nadležnostima, biografijama poslanika, predlozima akata zadovoljavaju standarde u pogledu objavljivanja podataka. Redovno se ažuriraju i imaju ispravne pretrage. Međutim, kada su u pitanju podaci sa zasedanja skupštine i njenih organa, situacija je nešto drugačija. **Narodna skupština Republike Srbije ne objavljuje amandmane, niti je moguće pronaći podatke o prisustvu poslanika sednicama.** Rad odbora je moguće pratiti putem video linka, ali ne postoje transkripti njihovih sednica. Za razliku od republičke, Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine objavljuje amandmane i prisustvo poslanika sednicama, ali nema rezultata glasanja, ne objavljuje transkripte niti ima prenos plenuma i odbora, kako bi građani mogli da prate njihov rad.

Predstavljanje rada skupštinske službe takođe beleži manjkavosti. Republička skupština nema objavljena imena zaposlenih službenika, ne objavljuje godišnji plan rada, niti izveštaje o radu. Za razliku, pokrajinska skupština od svih ovih informacija nema objavljen samo godišnji plan rada. Situacija sa objavljivanjem strateških dokumenata nije zadovoljavajuća. **Obe skupštine nemaju propis kojim bi regulisale transparentnost i otvorenost svog rada, niti objavljenu strategiju odnosa sa javnošću, dodatno pokrajinska skupština ne objavljuje strateška dokumenta.** Samo republička skupština učestvuje u Partnerstvu za otvorenu upravu, međutim i taj mehanizam je doživeo stagnaciju nakon što nije donet novi akcioni plan za period nakon 2020. godine.

Finansijsko poslovanje obe skupštine je teško ispratiti. **Republička skupština nema objavljen svoj budžet niti periodične finansijske izveštaje.** Za razliku od nje, pokrajinska ima budžet ali nema periodične podatke o trošenju sredstava, pa čak ni godišnji završni račun. Dodatno, u skladu sa dosadašnjom praksom, **ne objavljuju se ni ugovori o zaključenim javnim nabavkama niti prateći aneksi, izveštaje o sprovedenim nabavkama objavljuje samo pokrajinska skupština.**

Iako dve skupštine, koje čine zakonodavnu vlast u Republici Srbiji, pokazuju različite slabosti, uzrok je u oba slučaja isti. Ne postoji razumevanje o značaju informisanja građana o njihovom radu, niti o važnosti kontrole njihovog rada. Teško je odmeriti da li lošiji efekat proizvodi nemogućnost praćenja rada narodnih poslanika, zbog neobjavljivanja video zapisa ili transkripata sednica ili same administracije skupštine, zbog nedostatka planova i izveštaja o radu i podataka o budžetu i javnim nabavkama. Pojedina od ovih dokumenata je moguće dobiti na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, što potvrđuje da su izrađena, u tom slučaju nejasno je iz kojih razloga se ne objavljuju. Dodatno, teško je utvrditi zašto se podaci koji već postoje u elektronskom obliku, poput prisustva poslanika na sednicama, ne objavljuju automatski na veb sajtu institucije.

Pristupačnost

PREMALO MEHANIZAMA ZA UKLJUČIVANJE GRAĐANA U RAD SKUPŠTINA

U oblasti pristupačnosti nije bilo ni napretka ni nazadovanja u odnosu na prethodnu godinu. Ispunjenost indikatora je nešto više od polovine - 52%. Republička skupština pokazuje bolje rezultate u ovoj oblasti u odnosu na pokrajinsku, 62% prema 42%. Obe institucije odgovaraju na zahteve za pristup informacijama od javnog značenja ali pokrajinska skupština omogućuje manje mehanizama za uključivanje građana u njen rad.

Važeći Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja je ocenjen kao jedan od najboljih na svetu²⁴, na osnovu rešenja koja propisuje. Budući da je odavno u upotrebi, već nekoliko godina unazad postoji potreba da se zakonska rešenja unaprede. Nakon nekoliko pokušaja, od kojih je jedan rezultirao i pristizanjem predloga zakona koji je pripremio Poverenik za pristup informacijama od javnog značaja u skupštinsku proceduru, početkom 2021. godine započet je nov proces za pripremu izmena i dopuna. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja propisuje i obavezu objavljivanja Informatora o radu, koji sadrže osnovne informacije o radu organa, sa obavezom ažuriranja jednom mesečno. Obe skupštine podležu ovom zakonu i prema istraživanju, ispunjavaju svoje obaveze u pogledu odgovora na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja. Međutim, postojeće odgovore različito tretiraju. Dok ih republička skupština objavljuje na svom veb sajtu, pokrajinska, iako ima posebnu rubriku na sajtu posvećenu pristupu informacijama i uputstvu za slanje zahteva, u njoj se ne mogu pronaći dosadašnji odgovori. Primetan je trend kod republičke skupštine u poslednjih nekoliko godina da za većinu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja zatraži dodatni rok za pripremu odgovora. Iako prema Zakonu produženi rok može biti tražen samo iz opravdanih razloga, malo je verovatno da za npr. izvlačenje podataka o prisustvu poslanika sednicama iz postojeće elektronske baze zahteva puno vremena i resursa. **Obe skupštine objavljuju informator o radu sa tom razlikom da pokrajinska skupština svoj i ažurira dok je republička poslednje izmene unela pre tri godine.**

Nijedna od dve skupštine ne uključuje eksperte u proces donošenja odluka. Nisu zabeleženi slučajevi da su odbori tražili mišljenja stručnjaka niti da su stručnjaci pozivani da prisustvuju sednicama odbora, sa izuzetkom pojedinih GONGO koji su poslužili za simulaciju ovog procesa²⁵. Osim stručnjaka, **zakonodavna vlast nije adekvatno omogućila građanima da učestvuju u njenom radu.** Nijedna od skupština ne nudi na svom veb sajtu direktan kanal komunikacije sa građanima. Dodatno, pokrajinska skupština nije sačinila niti objavila edukativni materijal za građane kako bi ih upoznala sa svojim radom, nema otvorene kancelarije poslanika u lokalnim sredinama gde bi građani mogli da dođu u direktan kontakt sa poslanicima i nije omogućila elektronsko podnošenje peticija. **Ukoliko građani imaju potrebu da iznesu primedbu ili žalbu na rad neke od ove dve zakonodavne institucije, to mogu učiniti samo na sajtu republičke skupštine, pokrajinska nije predvidela takvu mogućnost.** Ukoliko bi to poželili da urade neformalnije, preko društvenih mreža, to bi takođe bilo moguće samo u slučaju republičke skupštine koja ima svoje profile na Facebooku i Twitteru za razliku od pokrajinske koja se može kontaktirati samo tradicionalnim kanalima. Doduše, profili su bili kratko aktivni samo u momentu otvaranja naloga u 2011. i 2012. godini, nakon toga nije bilo objava.

Dve skupštine nisu pokazale posebno interesovanje za uključivanje građana i stručne javnosti u svoj rad. Kanali komunikacije, naročito u slučaju pokrajinske skupštine su gotovo nepostojeći. Na nivou republike, iako formalno postoje mehanizmi za podnošenje peticija, uključivanja stručnjaka u rad odbora, podnošenja žalbi i primedbi na rad, u praksi nema njihove značajne primene. I pored kvalitetnog Zakona koji uređuje pristup informacijama od javnog značaja, skupštine nalaze način da ili samo formalno ispune svoje zakonske obaveze ili da ih ispune delimično. Proaktivnosti samih institucija u pogledu uključivanja građana u ovom trenutku nema ni u tragovima.

24 <https://www.rti-rating.org/country-data/>

25 <https://nova.rs/vesti/politika/osudjeni-silovatelj-simo-spasic-drzao-govor-u-skupstini/>

INTEGRITETA IMA SAMO NA PAPIRU

Oblast integriteta je jedina koja beleži rast u odnosu na prethodnu godinu (46% u odnosu na 20%). Najznačajniji uzrok porasta indikatora se može potražiti u usvajanju Etičkog kodeksa narodnih poslanika u Narodnoj skupštini Republike Srbije krajem 2020. godine. Dodatni pozitivni poeni, koji su činili najveći deo pozitivnih indikatora u 2019, proizilaze iz usvojenog Zakona o lobiranju te godine. Osim toga zakonska obaveza usvajanja planova integriteta ni u 2020. nije poštovana.

Nakon izuzetno kratkog perioda pripreme, **Etički kodeks narodnih poslanika je usvojen po hitnom postupku u decembru 2020. godine.** Oštra reakcija javnosti na pojedina rešenja doprinela je izmenama Predloga kodeksa, amandmanima koje je predložio poslanik vladajuće većine, koja ipak nisu suštinski rešili problem. Propisane sankcije za kršenje Kodeksa se svode na opomenu a amandmanima je omogućeno da građani mogu podnositi prijave za kršenje Kodeksa, iako je prethodna verzija isključivala takvu mogućnost. Ne postoji mehanizam koji omogućava praćenje primene Kodeksa. Naime, prema postojećim informacijama, do sada je podneto deset prijava od strane organizacija civilnog društva²⁶, za podsticanje mržnje i nasilja u govorima poslanika. Samo je poslednja rezultovala opomenom, ali ne i promenom ponašanja narodnih poslanika, koji su nastavili sa napadima na sve aktore koji imaju kritički odnos do vlasti, koristeći i dalje neprimeren rečnik. Ostale prijave su odbijene kao neosnovane. Postojanje Etičkog kodeksa na republičkom nivou a ne i na pokrajinskom čini razliku u oceni integriteta ove dve skupštine (54% Narodna skupština Republike Srbije i 39% Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine).

U iščekivanju rezultata primene Etičkog kodeksa u praksi, Zakon o lobiranju i rešenja koja donosi čine jedan deo pozitivne ocene integriteta obe institucije. Međutim, primena ovog Zakona u praksi nije pokazala značajne rezultate. **Osim uspostavljanja nacionalnog registra lobista, nije bilo nijednog slučaja prijave lobiranja.** Dodatno, procedura za **zaštitu uzbunjivača** je objavljena samo na veb sajtu pokrajinske skupštine ali ne i republičke. **U obe institucije nisu objavljeni planovi integriteta**, iako je njihova izrada obaveza prema Zakonu o sprečavanju korupcije²⁷, niti su objavljeni izveštaji o sprovođenju planova integriteta. Iako ne postoji zakonska obaveza objavljivanja planova integriteta, već samo njihovog dostavljanja Agenciji za sprečavanje korupcije, pretpostavka je da bi ih institucije, u slučaju da su ova dokumenta izrađena, zbog odgovornosti prema građanima, objavile. Isti zakon nalaže i obaveznu obuku u oblasti sprečavanja korupcije i jačanja integriteta, međutim samo su službenici pokrajinske skupštine ispunili ovu zakonsku obavezu u 2020. godini. Imovinske karte narodnih poslanika moguće je pronaći na veb sajtu obe institucije.

Iako je zabeležen porast u oblasti integriteta, on je uglavnom posledica usvajanja novih propisa a manje dobre prakse. Postojeći Zakon o sprečavanju korupcije, Zakon o zaštiti uzbunjivača, Zakon o lobiranju i Etički kodeks narodnih poslanika regulišu pitanja sukoba interesa, poklona i nedopuštenog uticaja. Problem prositiče iz njihove nedovoljne primene u praksi. Kao i u prethodnim oblastima, stiče se utisak da institucije ulažu napor samo da zadovolje postojeće zakonske obaveze a da čak ni u tome ne uspevaju u potpunosti. Novousvojeni Etički kodeks je već pokazao svoje slabosti u praksi. Problematično rešenje na koje je stručna javnost ukazivala nakon objave predloga, da postojeći Odbor koji se sastoji od poslanika, predstavnika političkih stranaka, neće moći objektivno da postupa po prijavama za kršenje Etičkog kodeksa, je našla svoje dokaze u praksi. Naime, jedna prijava se odnosila i na predsednika tog Odbora.

26 <https://otvoreniparlament.rs/istrazivanje/54>

27 <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-sprecavanju-korupcije.html>

Delotvornost

PARLAMENTARNI NADZOR NA TANKOM LEDU

Delotvornost zakonodavne vlasti osim što je najlošije ocenjena oblast u Srbiji, ocenjena je i najlošije u regionu. Ocena ispunjenosti indikatora je 25%, od čega pokrajinska skupština ima samo 9% ispunjenosti indikatora. I dalje se ne objavljuju u dovoljnoj meri analize efekata propisa niti postoje propisane sankcije za neučesće predstavnika izvršne vlasti u javnim slušanjima.

Iako Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije propisuje mogućnost izrade analize efekata propisa, to nije obaveza. Takva obaveza ne postoji ni u Poslovniku Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine. **Dok se analiza efekata propisa može povremeno naći u obrazloženjima predloga propisa, analiza efekata primene zakona (ex-post analiza) se još uvek izuzetno retko izrađuje.**

Parlamentarni nadzor i kontrola u 2020. nisu zabeležili dobre rezultate uzimajući u obzir da su u Narodnoj skupštini Republike Srbije održana tri javna slušanja i tri sednice za postavljanje pitanja članovima Vlade. Ovo je posledica specifičnih okolnosti u kojima je Parlament funkcionisao te godine. Naime, proglašeno je vanredno stanje u martu usled pandemije virusa, kada je Parlament čak i izuzet iz donošenja ove odluke koja mu je u ustavnoj nadležnosti, uz izgovor nemogućnosti sastajanja. Parlament se nije sastao ni naredna 44 dana trajanja vanrednog stanja, te je tako postao jedinstveni slučaj parlamenta u regionu koji nije ni pokušao da barem delimično sprovodi svoje aktivnosti tokom pandemije COVID-19. Nakon što je vanredno stanje ukinuto, 21. juna 2020. godine održani su parlamentarni izbori i novi saziv republičkog Parlamenta je ponovo počeo sa radom tek u oktobru. Pitanja poslanika i izveštaje sa javnih slušanja je moguće pronaći na veb sajtu republičke skupštine ali ne i na veb sajtu pokrajinske. I dalje nema propisanih sankcija za pripadnike izvršne vlasti koji ne učestvuju na javnim slušanjima.

Državna revizorska institucija samostalan i nezavisni organ koji je za svoj rad odgovoran Narodnoj skupštini. Zakonska obaveza podnošenja godišnjeg izveštaja DRI Narodnoj skupštini i njegovo dalje razmatranje na sednici odbora je delimično poštovana. Odbor je u 2020. godini, na osnovu izveštaja iz prethodne godine, usvojio četiri Zaključka koja nalažu Vladi da donesu propise koji bi obezbedili poštovanje preporuka DRI i da Vlada obezbedi uspostavljanje sistema interne kontrole kod korisnika javnih sredstava.²⁸ O ostalim nalazima i preporukama iz godišnjeg izveštaja DRI nema tragova u skupštinskim dokumentima. Skupština ne razmatra rezultate revizija koje radi DRI.

Strateško planiranje u smislu analize efekata zakona je još uvek na niskom nivou. Dok republički parlament u maloj meri pokazuje delotvornost, situacija kod pokrajinskog je izuzetno loša. Parlamenti ne koriste u punom kapacitetu svoju kontrolnu ulogu. Nalazi revizija Državne revizorske institucije se ne razmatraju u skupštini, niti se koristi parlamentarni autoritet da se obezbedi izvršenje preporuka DRI kod subjekata revizije. Nije bilo dovoljno prilika za poslanike da postave pitanja predstavnicima Vlade i dovoljan broj javnih slušanja. Dodatno, pokrajinski parlament ni ne objavljuje podatke o tome.

28 <https://otvoreni.parlament.rs/uploads/akta/Zaklju%C4%8Dak%20povodom%20razmatranja%20izve%C5%A1taja%20o%20radu%20Dr%C5%BEavne%20revizorske%20institucije%20za%202019.%20godinu.pdf>

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 preporukama²⁹ 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 prosledeni institucijama. Kroz više od 100 indikatora merili smo i analizirali otvorenost svih parlamenata u regionu. Merenje je sprovedeno u periodu od januara do aprila 2021. 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.

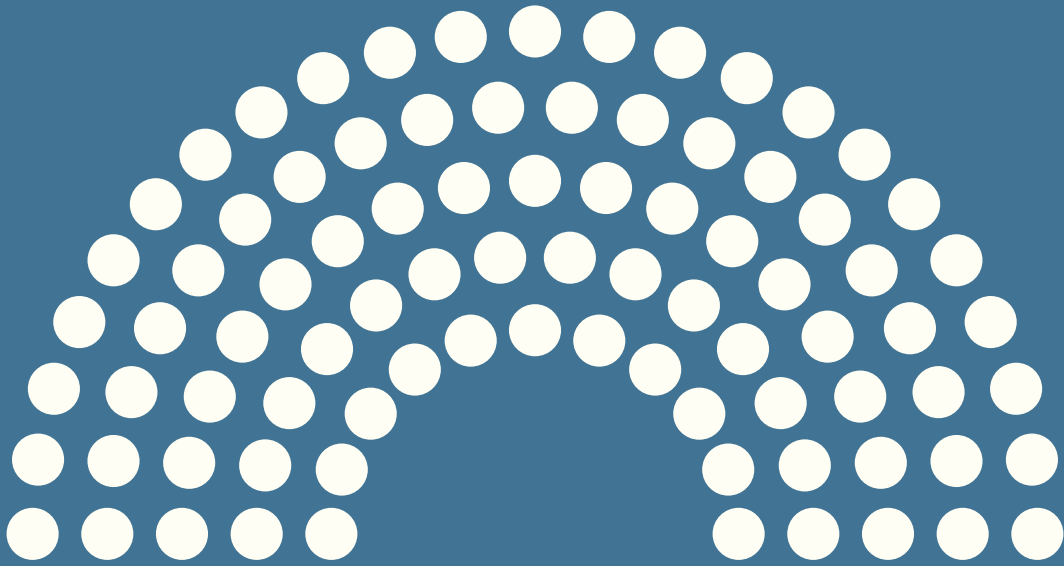
29 Analizirani su standardi i preporuke brojnih međunarodnih institucija, kao što su: Access Info Europe, EU, OECD, OGP, SIGMA, Svetska banka itd.



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.





CRTA:

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

 **ActionSEE**