

Otvorenost parlamenata u regionu i Bosni i Hercegovini

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE
STANJA ZAKONODAVNE VLASTI U
BIH I REGIONU





ZaštoNe

UDRUŽENJE GRAĐANA "ZAŠTO NE"

adresa: Džemala Bijedića 309, 71 000 Sarajevo, BiH

tel/fax: +387 (0) 33 618 461

e-mail: info[at]zastone.ba

website: www.zastone.ba



**National Endowment
for Democracy**

Supporting freedom around the world

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

Autorice: Tara Tepavac, Selma Aščerić

Otvorenost parlamenata u Bosni i Hercegovini i regionu

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE STANJA ZAKONODAVNE VLASTI U BIH I REGIONU

Sarajevo, 2020.

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 povjerenja u ovu instituciju, omogućavanje većeg učešća građana u njenom radu i izgradnju pristupačnih parlamenata koji su ključ demokratizacije društva.

Prava građana na pristup informacijama o radu parlamenta i učešće u njihovom radu danas su nezaobilazan dio 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 zahtjevima društva, i postajale dio agendi vlasti na Zapadnom Balkanu. Danas su zahtjevi za većom transparentnošću i otvorenošću sastavni dio 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 mjeri parlamenti na Zapadnom Balkanu čine javno dostupnim informacije iz oblasti svog rada, Zašto ne je u saradnji sa nevladinim organizacijama iz regionalne mreže ACTION SEE razvio Regionalni indeks otvorenosti. Mreža ACTION SEE na godišnjem nivou mjeri otvorenosti parlamenata u regionu na osnovu četiri principa: transparentnosti, pristupačnosti, integriteta i učinkovitosti.

¹Prava 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 Interparlamentarne unije i drugih regionalnih i međunarodnih udruženja i organizacija.

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 da ih efikasnije primjene u svom radu.

Članice ACTION SEE mreže prethodnih godina su preko različitih mehanizama pokušale da doprinesu unapređenju politika i praksi transparentnosti i otvorenosti parlamenata u regionu Zapadnog Balkana. Svaka zemlja regiona ima svoje specifične, društvene i političke uslove u kojima razvija i svoju otvorenost, ali se može primjetiti znatan prostor za zajedničko regionalno djelovanje 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 željeli 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 djelovanja 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 rješenja 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, dobronamjerne kritike i rasprave o našoj analizi.

ACTION SEE tim



OTVORENOST PARLAMENATA U REGIONU

Otvorenost, transparentnost i pristupačnost parlamenta kao najvišeg predstavničkog tijela, predstavljaju jedan od ključnih pokazatelja njegove demokratičnosti, a time i demokratizacije cjelokupnog društva. Funkcionalan i djelotvoran parlament, proaktivan u objavljivanju informacija o svom radu, dostupan građanima i otvoren za saradnju sa medijima i civilnim društvom, preduslov je za obezbjeđivanje 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 prosječno zadovoljavaju 51.9% indikatora otvorenosti.

Najotvoreniji parlament u regionu sa dvije trećine ispunjenih indikatora imale su Crna Gora (67.5%), potom Sjeverna Makedonija (65.6%), slijedi Narodna Skupština Srbije sa nešto manje od polovine ispunjenih indikatora (45.4%)² dok parlamenti u Bosni i Hercegovini u prosjeku ispunjavaju 36.4%³ indikatora otvorenosti.

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

³ Parlament FBiH ispunjava 33.8% indikatora otvorenosti, Parlamentarna skupština BiH 36.4%, a NSRS 39%.

Znatne razlike u otvorenosti parlamenata u regionu predstavljaju nastavak trenda zabilježenog prethodnih godina, koji pokazuje da zakonodavna vlast u Crnoj Gori i Sjevernoj Makedoniji kontinuirano bilježi bolje rezultate u otvorenosti od zakonodavne vlasti u Srbiji ili Bosni i Hercegovini.

U nastavku predstavljamo „kritične tačke“, odnosno ključne prepreke 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 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 usljed 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 djelotvornosti.

Rezultati istraživanja otvorenosti parlamentara u regionu već godinama upozoravaju da se rad parlamenata ne zasniva na uspostavljanju jedinstvene metodologije i odgovarajućih pokazatelja za mjerenje 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 uvijek u najvećoj mjeri nedostaju.



Iako postoji dobra zakonska osnova za parlamentarni nadzor, primjetno je da je primjena 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 izvještajima o napretku država regiona posebnu pažnju poklanja upravo djelotvornom 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 sjednicama plenuma i radnih tijela parlamenata, kao i finansijskih informacija, i dalje je na nezadovoljavajućem nivou. Dok su parlamenti pretežno transparentni kada je riječ o organizacionim informacijama, indikatori transparentnosti u pogledu javnih nabavki i državnog budžeta u slučaju parlamenata u Srbiji i Makedoniji ispunjeni su u manjoj mjeri.

Uz odsustvo strateškog planiranja, nedostatak proaktivnosti u razvoju i promovisanju kulture otvorenosti i ogleda se i (ne)spremnosti parlamenta da odgovori na pitanja i zahtjeve 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 zahtjev za slobodan pristup informacijama, dostavljen u okviru istraživanja, kao i Parlamenti Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, za razliku od Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i Skupštine Sjeverne Makedonije. Međutim, motivacija za suštinskim unapređenjem transparentnosti u radu parlamenta, pružanjem informacija i saradnjom sa civilnim društvom i građanima, u najvećoj mjeri izostaje izvan okvira zakonske obaveze.

Odgovore na upitnike koje smo uputili parlamentima, u cilju podrobnije analize određenih segmenata otvorenosti njihovog rada, su dostavili samo parlamenti u Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji i Narodna Skupština Republike Srpske. U cijelom regionu, jedino je parlament Sjeverne 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.



Inertnost u interakciji sa građanima

Intertnost parlamentara u interakciji sa građanima još uvijek je jedna od najslabijih tačaka u pogledu pristupačnosti parlamenata u regionu. Parlament u Sjevernoj Makedoniji, sa 64.9% ispunjenih indikatora u ovoj oblasti, ističe se kao primjer 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 najlošiji rezultati zabilježili 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 primjer, 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 vrijednost objavljenih informacija. Kada je riječ o komunikaciji sa javnošću, parlamenti u regionu i dalje se u najvećoj mjeri oslanjaju na klasične kanale komunikacije. Društvene mreže Fejsbuk i Tviter kao kanal direktne komunikacije sa građanima aktivno koristi samo parlament u Sjevernoj Makedoniji, dok svi ostali parlamentu u regionu nemaju zvanične profile na ovim društvenim mrežama.

OTVORENOST PARLAMENTA U BiH

Istraživanje otvorenosti institucija u BiH i regionu U.G. "Zašto ne" provodi od 2016. godine, u saradnji sa članicama mreže Action SEE. Prošlogodišnji rezultat pokazuje da otvorenost parlamenata i dalje nije zadovoljavajuća, a umjesto očekivanog napretka, parlamenti u regionu su ostvarili lošiji rezultat u odnosu na prethodni period istraživanja.

Zakonodavna vlast u BiH zadovoljava tek 36% postavljenih indikatora otvorenosti. Trend opadanja stepena otvorenosti nastavljen je i u protekloj godini, zbog čega je BiH, u odnosu na zemlje regiona, ponovo nalazi na posljednjem mjestu.

Većina građana nije svjesna kada i kako se odvija rad parlamenata, zbog čega bi sva zakonodavna tijela trebala imati više otvorenih kanala koji će omogućiti uvid u rad (web stranice, TV prenos, društvene mreže i sl.) a sve s ciljem povećanjem transparentnosti koja može rezultirati većim povjerenjem građana. Prema rezultatima istraživanja, iako i ovo zakonodavno tijelo zadovoljava tek oko 39% postavljenih indikatora, najotvorenija je bila Narodna skupština Republike Srpske. Zatim slijede Parlament Federacije BiH sa oko 38% zadovoljenih indikatora kada je upitanju Dom naroda te Predstavnički dom sa 29%.

Dom naroda Parlamentarne skupština BiH zadovoljio je 35% postavljenih indikatora, a Predstavnički dom PSBiH 37%. Usporedbe radi, prosječni rezultat Parlamentarne skupštine BiH za 2018. Godinu iznosio je 49% ispunjenih indikatora otvorenosti, od čega Predstavnički dom PS BiH ispunjava 50%, a Dom naroda PS BiH 47%.

Parlament FBiH imao je 2018. godine 40% ispunjenih indikatora (Dom naroda PFBiH zadovoljava 43%, a Predstavnički dom PFBiH 36% svih postavljenih indikatora), a Narodna skupština Republike Srpske tada je zadovoljila 53% indikatora.

Istraživanje je pokazalo da su neki od razloga što parlamenti bilježe lošiji rezultat u odnosu na prošlu godinu slaba interakcija bh. parlamenata sa građanima, koja zadovoljava tek 6% postavljenih indikatora. Zatim, ne provođenje javnih konsultacija (26%), nepostojanje odgovarajućih mehanizama za sprečavanje sukoba interese (u ovom segmentu zadovoljeno je svega 40% postavljenih indikatora) i dr.

Otvorenost i transparentnost državnog proračuna ispunila je tek 17% postavljenih indikatora a mnogi nedostaci uočeni su i kada su upitanju javne nabavke. Parlamenti u BiH zadovoljavaju oko 57% postavljenih indikatora koji se odnose na procese javnih nabavki. Na web stranicama parlamenata nisu dostupni ni dokumenti koji se odnose na strateška planiranja, organizacione informacije, parlamentarni nadzor i sl.

Potrebno je otvoriti za javnost i rad svih radnih i nadzornih tijela parlamenata. Otvoreni podaci podržavaju javni nadzor nad radom parlamenata i njihovih radnih tijela te pomažu u smanjenju korupcije, te olakšavaju nadzor svih aktivnosti zakonodavca, kao što je praćenje legislativnih procesa, trošenje budžetskog novca, imovinske kartice zastupnika i sl.

Otvoreni podaci poboljšavaju rad javne službe i građanima pružaju sve potrebne informacije za njihov doprinos poboljšanju javnih usluga.

Javni podaci i mogućnost njihove upotrebe ključni su resursi za društvene inovacije jer pružaju nove mogućnosti vlastima da saraduju s građanima.

U praksi se često kao izgovor navodi da se pojedine vrste podataka ne mogu smatrati otvorenim kako bi se zaštitili osjetljivi podaci. Međutim, za skupine korisnika koje čine građani, organizacije civilnog društva, novinari, istraživači i drugi korisnici podataka, Zakon o slobodnom pristupu informacijama i Zakon o zaštiti ličnih podataka BiH jasno definiraju koji su podaci javni, kako i gdje nabaviti podatke, standarde za dostavljanje i dr.

Rezultati istraživanja pokazali su da su parlamenti u BiH zadovoljili svega 33% posto postavljenih indikatora koji se odnose na provedbu treninga/radionica za državne službenike o konceptu otvorenih podataka i uputama za uporabu i objavljivanje otvorenih podataka u 2018/2019. godini.

Parlamenti u BiH trebali bi uvesti praksu održavanja obuka/radionica za državne službenike o konceptu otvorenih podataka sa jasnim uputama za njihovu uporabu i objavljivanje.

Građani ne mogu uticati na parlamente ako nisu u potpunosti informirani o tome što rade. Informiranje građana o radu parlamenta nije samo briga medija, već je odgovornost i samih parlamenata, zbog čega bi parlamenti trebali uložiti velike napore kada je upitanju informiranje i educiranje javnosti o svojim aktivnostima.

U tome im je pomogao brzi razvoj novih oblika komunikacije poput Interneta, koji također daje mogućnost za interaktivni odnos predstavnika vlasti i građana, a ne samo jednosmjernu komunikaciju.

Budžet je središnji dokument koji pokazuje kako će se odrediti prioritet i ostvariti godišnji i/ili višegodišnji ciljevi. Budžet kao svojevrsan ugovor između građana i države, pokazuje kako se prikupljaju resursi i izdvajaju sredstva za pružanje javnih usluga, zbog čega on uvijek mora biti javan, jasan, transparentan i vjerodostojan.

Dokumenti i podaci koji se tiču budžeta trebaju biti otvoreni, transparentni i dostupni. U modernom kontekstu, transparentnost i otvorenost zahtijeva da svi dokumenti budu dostupni on-line, a svi podaci predstavljeni u otvorenim formatima podataka, tj. u formatima koje građani mogu lako preuzeti, analizirati i ponovo koristiti.

Informacije o učinku rada parlamenata trebale bi se redovno prezentovati javnosti (redovnim ažuriranjem web stranica) na način koji informiše i pruža jasan kontekst. Važno je da takve informacije pojašnjavaju, a ne zatamnjuju ili ometaju percepciju javnosti. Informacije o radu i učinku parlamenata trebaju biti ograničene na relevantne pokazatelje te omogućiti praćenje rezultata prema ciljevima i usporedbu s prethodno utvrđenim planovima i programima rada.

Parlamenti u BiH duži niz godina imaju vlastite internetske stranice putem kojih se može pratiti rad parlamenata. Međutim, na web stranicama parlamenata nedostaju cjelovite informacije o provedenim postupcima javne nabavke, izvješća i zapisnici o radu parlamenata i radnih tijela, izvješća o izvršenju budžeta, imovinske kartice zastupnika, podaci o zaposlenim službenicima i dr.

Osim mogućnosti pristupa informacijama web stranice parlamenata trebale bi sadržavati i interaktivne mogućnosti kojima se uspostavlja dvosmjerna komunikacija. Zatim, edukativne brošure i materijale za građane, poslovnike o radu i dr.

Osim otklanjanja prethodno pobrojanih nedostataka, parlamenti u Bosni i Hercegovini u narednom periodu posebnu pažnju trebali bi posvetiti:

- antikorupcijskim politikama,
- uspostavljanju profesionalnih i etičkih standarda za parlamentarce,
- uspostavljanju mjerila/indikatora za praćenje kvalitete rada i demokratskog učinka parlamenta,
- donijeti pravilnike/priručnike o parlamentarnoj etici i ponašanju (Etički kodeks i Vodič za parlamentarce),
- sjednice parlamenata i svih radnih tijela (komisija, odbora i sl.) trebale bi biti javne, a svi dokumenti o kojima se odlučuje u zakonodavnim tijelima dostupni javnosti

S obzirom na rezultate istraživanja, može se zaključiti da institucije zakonodavne vlasti u BiH u protekloj godini nisu uložile napore kako bi u unaprijedile svoju otvorenost, te su zabilježile lošiji rezultat. Parlamenti u BiH posebnu pažnju bi trebali posvetiti digitalnoj transformaciji, građanskom angažmanu i otvorenosti podataka.

METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Regionalni indeks otvorenosti mjeri 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) učinkovitost.

Princip transparentnosti podrazumijeva da su organizacione informacije, budžet i postupak javnih nabavki javno dostupni i objavljeni. Pristupačnost se odnosi na obezbjeđivanje 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, učinkovitost, se tiče monitoringa i evaluacije politika koje sprovode institucije.

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

Kroz više od 100 indikatora mjerili smo i analizirali otvorenost svih parlamenata u regionu. Mjerenje 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.



ACTION SEE je mreža organizacija cijelog društva koje 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.

