

Otvorenost zakonodavnih institucija u Bosni i Hercegovini i regionu

2022.



Otvorenost zakonodavnih institucija u Bosni i Hercegovini i regionu

Autori: Danira Karović i Sanjin Mahmutović

Sarajevo, 2022.

Regionalni indeks otvorenosti

*Ovaj dokument je dio projekta koji finansira National Endowment for Democracy (NED).
Njegov sadržaj ne odražava nužno mišljenje donatora.*

ZaštoNe? 

 **CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU**

 **PARTNERI
SRBIJA**

МЕТАМОРФОЗИС 
Фондација за интернет и општество

 **NED** | NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY
SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

Uvod

Koncept otvorene uprave obuhvata širok spektar politika i praksi koji mogu dovesti do novih načina upravljanja, kako iz vladine tako i iz perspektive građana/ki - može promovirati dobro upravljanje i podstaći bolje odlučivanje, smanjenje korupcije i efikasnije usluge koje vlasti isporučuju građanima i građankama.¹ Među ključnim karakteristikama otvorene uprave je transparentnost, odnosno dostupnost informacija i podataka potrebnih za kontrolu javne vlasti. Pored transparentnosti, ključni principi na kojima počiva otvorena uprava su participacija, odgovornost i integritet.

Vodeći se ovim principima, nevladine organizacije iz regiona Zapadnog Balkana – Centar za demokratsku tranziciju (CDT) iz Crne Gore, Metamorfozis fondacija iz Sjeverne Makedonije, Partneri za demokratske promene Srbija (Partneri Srbija) i Udruženje građana/ki “Zašto ne” iz Bosne i Hercegovine razvijaju svoj analitički instrument – Regionalni indeks otvorenosti – koji nam daje pouzdane podatke o tome koliko institucije primjenjuju standarde dobrog upravljanja u svom radu.

Dakle, Regionalni indeks otvorenosti mjeri koliko su institucije zakonodavne vlasti otvorene prema građanima/kama i društvu po osnovu četiri dimenzije – transparentnost, pristupačnost, integritet i učinkovitost, s tim da se kroz ove dimenzije prožima i dodatni domen – koliko se objavljuju i koriste otvoreni podaci.

¹ Izvještaj sa 35. sjednice Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Savjeta Evrope na temu “Transparentnost i otvorena uprava” od 7. novembra 2018.

Cilj naših aktivnosti je da pružimo analizu stanja u oblasti otvorenosti i transparentnosti rada institucija zakonodavne vlasti i doprinesemo kreiranju i sprovođenju reformi u ovim oblastima, kroz izgradnju partnerskog odnosa sa svim institucijama.

Ovo istraživanje se sprovodi šestu godinu zaredom. Naše organizacije su nakon svakog kruga istraživanja nastojale da pomognu reformske procese u svojim zemljama, učestvuju u različitim domaćim i međunarodnim inicijativama koje se bave ovim pitanjima i ostvare saradnju sa institucijama, kako bi pomogle razvoj i primjenu politika transparentnosti i otvorenosti vlasti. Svaka zemlja regiona ima svoje specifične političke uslove u kojima se i ove politike razvijaju, ali smatramo da postoji značajan potencijal za regionalnu saradnju na ovom polju.

Protekle godinu obilježile su različite političke situacije koje su uticale na rad zakonodavnih tijela u regionu. Parlamenti u regionu nisu radili na strateškim dokumentima i politikama koji bi unaprijedili područja otvorenih institucija, i bili su uglavnom u blokadama i krizama, ili su bili uključeni u aktivnosti koje nisu imale za cilj veću demokratizaciju društva.

Dokaz za to su i rezultati istraživanja koje pokazuje da su zakonodavne institucije, iako otvorene do određene mjere, napravile malo koraka kako bi poboljšale otvorenost. Tako je moguće uočiti fenomene kao što su nedovoljno otvorene sjednice odbora, nedovoljno razvijena antikorupcijska praksa, na kojima vlade rade malo ili nikako kao i pojave nedovoljno provedenih kontrolnih mehanizama.

Prije nego što damo detaljne informacije o ovim pitanjima, izvršit ćemo pregled situacije u zakonodavnim institucijama u regionu s ciljem boljeg razumijevanja konteksta u kojem su ove institucije radile proteklih godinu dana, te ćemo vas potom upoznati sa ključnim nalazima istraživanja o otvorenosti zakonodavne vlasti u 2021. godini.

Poštovat ćemo principe transparentnosti istraživanja i upoznati institucije sa svim detaljima njegovog sprovođenja i donesenih zaključaka.

Pozivamo sve kreatore politika iz zemalja našeg regiona da preuzmu odlučne i konkretne korake na popravljanju stanja. Smatramo da se pitanja otvorenosti i transparentnosti rada institucija ne smiju tretirati ad hoc, već moraju imati svoje utemeljenje u zakonskom i strateškom okviru zemalja kao i glasne zagovornike/ce na najvišim državnim i društvenim funkcijama. Ostajemo na raspolaganju da zajednički kreiramo te procese.

Pozivamo zainteresovanu javnost da nam se javi za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našoj analizi.

Projektni tim



KOJE SU BILE OKOLNOSTI ZA RAZVOJ POLITIKA OTVORENOSTI U REGIONU

Usporeni rad i blokade zakonodavnih institucija u Bosni i Hercegovini

U 2021. godini, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine nastavila je sa izuzetno slabim parlamentarnim aktivnostima, a u ovoj godini zabilježen je mnogo lošiji rezultat u poređenju sa prethodnim izvještajnim periodom. Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine održao je 12 sjednica, dok je Dom naroda održao osam sjednica, od kojih su dvije bile hitne. Razlog za ovako slabe parlamentarne aktivnosti na državnom nivou jeste odluka članova parlamenta iz Republike Srpske da ne dolaze na sjednice Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, a zbog dopune Krivičnog zakona BiH od strane Ureda visokog predstavnika.

Naime, bivši visoki predstavnik Valentin Inzko iskoristio je svoje ovlasti kako bi nametnuo dopune državnog krivičnog zakona s ciljem zabrane negiranja genocida i veličanja ratnih zločina. Inzko je pomenute dopune nametnuo služeći se takozvanim “Bonskim ovlastima”, koje omogućavaju visokom predstavniku da djeluje na ovaj način budući da se radi o vitalnom interesu za održavanje mira. Izmjene Krivičnog zakona nisu prihvatili politički lideri iz Republike Srpske, i pozvali su na ukidanje funkcije visokog predstavnika.

Narodna skupština Republike Srpske održala je šest redovnih i devet posebnih sjednica na kojima je usvojeno 48 zakonskih rješenja. Nakon što je visoki predstavnik donio Odluku o dopuni Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine, Narodna skupština RS usvojila je Zakon o neprimjenjivanju Odluke visokog predstavnika kojom se donosi Zakon o dopuni Krivičnog zakona BiH, kao i Zakon o dopuni Krivičnog zakona RS. Dopune Krivičnog zakona RS odnose se na član "Povreda ugleda Republike Srpske i njenih naroda", a u dopunjenom članu se navodi da ako se "Republika Srpska označi kao agresorska ili genocidna tvorevina ili njeni narodi agresorskim ili genocidnim, počinitelj će se kazniti kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina".

U decembru 2021. godine, Narodna skupština Republike Srpske usvojila je Informaciju "o prenosu nadležnosti sa RS na nivo BiH" u oblasti indirektnih poreza, pravosuđa, odbrane i sigurnosti. Ranije, u oktobru 2021. godine, Narodna skupština RS usvojila je Zakon o lijekovima i medicinskim sredstvima koji predviđa uspostavljanje entitetske agencije za lijekove. Podsjećamo, Agencija za lijekove djeluje na državnom nivou od 2009. godine.

Parlament FBiH nije bio mnogo aktivniji u odnosu na 2020. godinu, a parlamentarna većina u ovom tijelu ne funkcioniše na pravi način još od izbora 2018. godine, nakon kojih nije ni formirana Vlada FBiH koja radi u tehničkom mandatu. Najveći razlog izostanka veće dinamike rada na ovom nivou vlasti jeste nepostizanje dogovora u vezi sa izmjenama Izbornog zakona BiH, kojim je HDZ BiH praktično uslovio formiranje nove vlade nakon Općih izbora 2018. godine. Predstavnički dom ovog zakonodavnog tijela održao je tokom 2021. godine 10 redovnih, kao i dvije vanredne sjednice, dok je Dom naroda Parlamenta FBiH sastao se 15 puta i održao devet sjednica.

Modernizacija komunikacijskih kanala, ali i brzo usvajanje zakona ostaje pitanje u Skupštini Sjeverne Makedonije

Izabrana kroz proporcionalni izborni sistem sa stranačkim listama u izbornim jedinicama, između 2020. i 2024. godine, Skupština je sastavljena od 120 zastupnika koji su etnički i rodno izmješani. Prema posljednjem sastavu, broj zastupnica (47 od 120, odnosno 39%) smanjen je za jednu u odnosu na prethodni saziv. Broj zastupnika iz najvećinskih zajednica je najveći do sada (42, odnosno 35%).²

Kao i prethodne godine, Skupština je nastavila s visokim stupnjem administrativne transparentnosti, odmah iza Skupštine Crne Gore. U 2021. godini rad Skupštine otežavala je politička polarizacija koju je pogoršala pandemija bolesti COVID-19, što je povremeno uticalo na njene uobičajene funkcije. Za vrijeme prve pandemijske godine (2020), zastupnici/e su 45 radnih dana proveli na plenarnim sjednicama, a u 2021. godini 77 dana. Parlament je raspravljao o 376 nacrtu zakona, a usvojio je njih 213, od čega je 81 zakona bilo u hitnoj proceduri. Ipak, neki ključni zakoni, uključujući i nacрте zakone koji su predloženi kao dio trenutne Strategije za pravosudne reforme, nalaze se u parlamentarnoj proceduri zbog izostanka političke podrške i konsenzusa.

Evropska komisija je pozvala da se treba obratiti velika pažnja na korištenje brzih procedura, koje treba ograničiti kako bi se osigurao učinkovit nadzor i konsultacije sa zakonodavstvom³. Parlamentarna radna tijela organizovala su sedam javnih rasprava, ali nijedna kontrolna rasprava nije održana u 2021. godini. Dakle, nadzorna funkcija parlamenta je uzaludna i primijenjena je samo kroz osam sjednica održanih za poslanička pitanja.

² Izvješće o Sjevernoj Makedoniji za 2021. Evropska komisija. Preuzeto sa https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/north-macedonia-report-2021_en.

³ Isto.

Skupština je usvojila i drugi akcioni plan OGP-a za period 2021-2023, i prvi put se pridružila Vijeću za koordinaciju i praćenje Akcionog plana OGP-a 2021-2023. Vijeće je tijelo sa više zainteresovanih strana sa 16 članova, koje podjednako predstavljaju OCD i institucije.

Tokom pripreme ovog dokumenta, u 2022. godini, Skupština je ažurirala i modernizovala svoju web-stranicu, olakšavajući pristup informacijama u vlasništvu Skupštine i na taj način učinivši svoj rad transparentnijim. Cilj ovoga je i da se građanima/kama omogući bolje iskustvo pregledavanja i mogućnost emitiranja novog parlamentarnog kanala, gdje Skupština namjerava ponuditi debatne emisije i vlastitu produkciju.

Kako je saopćeno javnosti, među strateškim ciljevima Skupštine je i implementacija softvera za monitoring, koji u stvarnom vremenu, putem web-stranice Skupštine, omogućava praćenje usvajanja zakona koji je došao u zakonodovnu proceduru, kako bi svako tijelo znalo status zakona, gdje se trebaju zalagati, lobirati i ispred koga.

Politička kriza i blokada Skupštine Crne Gore

Skupština Crne Gore tradicionalno ostvaruje visoku razinu administrativne transparentnosti. Navela je to i Evropska komisija u prošlom izvještaju, ističući da je poboljšana transparentnost i komunikacija s javnošću. Skupština Crne Gore uspostavila je pozitivne prakse poput prenosa sjednica na posebnom skupštinskom TV kanalu, a prošle godine uspostavljene su i elektronske peticije. Međutim, u prethodnoj godini Skupština nije uspjela ojačati transparentnost i inkluzivnost zakonodavnog procesa. U tome nije pomogla politička kriza koja je u jednom trenutku dovela do toga da najveća opozicija i vladajuća stranka bojkotuju rad ove institucije, što predstavlja događaj bez presedana. Gotovo cijela Skupština u jednom trenutku nije podržala Vladu, što je kasnije dovelo do izglasavanja nepovjerenja Vladi Zdravka Krivokapića. Nakon tromjesečne krize u kojoj je rad Skupštine bio potpuno blokiran, u aprilu 2022. godine izabrana je nova Vlada i predsjednik Skupštine.

Ključni problemi u ovom periodu u funkcionisanju Skupštine vezani su uz činjenicu da Crna Gora još uvijek nema zakon o Skupštini, zbog čega smo svjedočili izuzetno kreativnim situacijama da je parlament nemoćan u kontrolnoj ulozi i da pojedinac blokira rad parlamenta.⁴ Nedostatak političke volje za donošenje zakona o Skupštini i zakona o Vladi doveo je do značajnih devijacija i usporavanja razvoja odnosa među ključnim demokratskim institucijama. To je i značajna prepreka uspostavljanju ravnoteže između izvršne i zakonodavne vlasti, kako je to definirano Ustavom Crne Gore.⁵

⁴ Isto.

⁵ <https://www.cdtmn.org/2022/06/17/zakoni-o-skupstini-i-vladi-su-preduslov-stvaranja-demokratskog-sistema/>.

Statistički podaci o broju dokumenata koji su označeni kao tajni daju nam samo uvid u to koliko je određeno ministarstvo bilo aktivno u oblasti tajnosti podataka na godišnjem nivou. Također, polazeći od toga da javnost ima pravo na uvid u rad organa javne vlasti, a označavanje dokumenata tajnim jeste dio ovlaštenja koja ministarstva imaju, opravdan je interes javnosti da zna kako ova ovlaštenja ministarstva koriste.

U prilog tome da tražene informacije treba smatrati informacijama na koje javnost ima pravo pristupa, govori podatak da je najveći broj ministarstava ove informacije ustupio tražiocima. Sa druge strane, ministarstva koja to nisu učinila, propustila su da obrazlože kako bi pristup traženim informacijama mogao da dovede do teških posljedica po interese zaštićene zakonom kojim se uređuje tajnost, te da li je sproveden postupak za preispitivanje odluke o označavanju dokumenta tajnim.

Jednostranački parlament donio novi Ustav

Dvanaesti saziv Narodne skupštine, konstituisan je u oktobru 2020. godine, a predsjednik države (ujedno i nosilac koalicije koja u parlamentu ima čak 97% poslanika/ca, u svom obraćanju nakon konstituisanja parlamenta najavio je da će njegovo trajanje biti oko godinu i po dana, nakon čega će opet biti raspisani izbori. Ova najava se pokazala kao tačna, jer su opšti izbori održani 3. aprila 2022. godine, te je aktuelni saziv aktivno radio manje od dvije godine. „Skoro pa jednostranački parlament je rezultat bojkota parlamentarnih izbora od strane opozicionih partija.

Da bi se prevazišla politička kriza prouzrokovana ovakvim stanjem, pod pokroviteljstvom predsjednika skupštine vođena su paralelno dva međustranačka dijaloga. Jedan sa predstavnicima opozicije kojima je bilo prihvatljivo da pregovaraju sa predstavnicima vlasti o boljim izbornim uslovima i drugi sa opozicionim partijama koje su zahtijevale posredovanje Evropske unije. Tokom jesenjeg zasjedanja oba procesa su završena dogovorom učesnika i usvajanjem, pred sam kraj decembra 2021. godine, prvih izmjena zakona koji uređuju rad medija, kao posljedica ovih dogovora.“⁶

U toku 2021. godine, odvijao se i proces izmjena Ustava, nakon višegodišnjeg odlaganja. Utisak je da iako su formalno ispoštovane procedure za izmjenu najvišeg državnog akta, kvalitet donijetih rješenja neće bitno uticati na unapređenje nezavisnosti pravosuđa, što su bili glavni razlozi za izmjenu ovog akta.

⁶ CRTA, BILTEN "PARLAMENT POD LUPOM" / 17. BROJ, SEPTEMBAR - DECEMBAR 2021, <https://otvoreniparlament.rs/istrazivanje/65>

„Proces izmjene Ustava u dijelu koji se tiče nezavisnosti pravosuđa, nakon višegodišnjeg odlaganja, započet je tokom prolećnog zasedanja i rezultovao je ekspresnim usvajanjem Akta o izmjeni Ustava nakon samo šest mjeseci. Radna grupa formirana od strane Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, koja je uključila pojedine predstavnike strukovnih udruženja, imala je dva mjeseca da sačini Prijedlog Akta o promjeni Ustava. Prijedlog je predstavljen javnosti početkom septembra, na četiri javna slušanja u organizaciji Skupštine, nakon čega je i usvojen u Skupštini posljednjeg dana novembra. Istog dana predsjednik skupštine je raspisao referendum za potvrđivanje ovog akta, koji je održan 16. januara 2022. Ostavljeno je samo mjesec i po dana da se javnost upozna sa značajem izmjena Ustava i promjenama koje su predviđene u oblasti pravosuđa.“⁷

Također, u jesenjem zasjedanju Narodne skupštine usvojen i novi Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, po kom je, između ostalog, ukinut cenzus za referendum, što u praksi znači da više nije važno koliko će upisanih birača izaći na referendum, te da veoma mali broj glasača može da odluči o nečemu važnom za sve građane/ke. Usvajanje ovog zakona pratili su protesti ekoloških pokreta, koji su tvrdili da je ovo jedan od dva zakona koji otvaraju put da međunarodna kompanija Rio Tinto otvori rudnik litijuma u zapadnoj Srbiji⁸. Nakon više blokada puteva, iz Prijedloga zakona uklonjene su sporne odredbe.

Drugi sporni zakon, zbog koga su ekološki pokreti protestovali, a čije su izmjene bile u skupštinskoj proceduri u jesenjem zasjedanju 2021. godine - Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji, Vlada je povukla iz procedure, nakon što je Predsjednik Republike odbio da ga potpiše, iako nema zakonskih ovlasti da to učini.

⁷ Isto.

⁸ <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-59259021>

Narodna skupština Republike Srpske

Ovogodišnja ocjena otvorenosti Narodne skupštine Republike Srpske, koja je najviši organ zakonodavne vlasti u entitetu Republika Srpska, iznosi 42,27%, što predstavlja neznatni rast od 0,02% u odnosu na prošlu godinu kada je rezultat iznosio 42,25%. S tim u vezi, izmjena ili poboljšanja određenih indikatora nije bilo, te je situacija identična prošlogodišnjoj.

Najviše zadovoljenih indikatora Naroda skupština Republike Srpske ima u oblasti integriteta - 37,81%, dok u oblastima transparentnosti, učinkovitosti i pristupačnosti zadovoljava od 24% do 36% indikatora.

Kao i prošle godine NSRS je odgovorila na upitnik poslan svim institucijama obuhvaćenim istraživanjem, no odgovor na Zahtjev za pristup informacijama nije zaprimljen ni ovog puta.

I dalje nedostaju indikatori kao što su dostupnost informacija o platama ili spisak državnih službenika/ca i namještenika/ca sa njihovim zvanjima, te dostupnost godišnjih, polugodišnjih i kvartalnih izvještaja o radu ove institucije i njenih komiteta, kao i dostupnost strategija ove institucije.

Pored toga, ni NSRS ne objavljuje analize uticaja propisa (RIA), niti koristi neke od društvenih mreža poput Facebooka ili Twittera, ne vrši audio/video prijenos sjednica, niti objavljuje transkripte održanih sjednica ove institucije i njenih radnih tijela.

U pogledu zakona kojima se unapređuje transparentnost i otvorenost institucija, u novembru 2021. usvojene su izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, poslije više od pet godina od formiranja prve radne grupe za izmjenu zakona. Prema informacijama iz medija, organizacije koje su učestvovalе u procesu javnih konsultacija smatraju da je usvojeni tekst tek djelimično riješio probleme uočene u primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Glavne zamjerke su da usvojenim rješenjima nije adekvatno adresiran problem neizvršavanja Povjerenikovih rješenja, kao i da je izmjenama nedovoljno adresirana potreba za većom proaktivnom transparentnošću organa javne vlasti.⁹

⁹ <https://www.partners-serbia.org/post?id=372>

OTVORENOST ZAKONODAVNE VLASTI U REGIJI

Regionalni parlamenti u prosjeku ispunjavaju 62% kriterija otvorenosti. Na prvom mjestu je Skupština Crne Gore koja ispunjava 85,45% kriterija otvorenosti, slijedi je Skupština Sjeverne Makedonije sa 71,89%, potom Parlamentarna skupština BiH sa 61,22% (Predstavnički dom 61,71%, Dom naroda 60,74%) i Narodna skupština Srbije sa 51,9% otvorenosti.

Narodna skupština Republike Srpske ispunjava 42,28% kriterija, Parlament FBiH 33,27% (Predstavnički dom 26,61%, Dom naroda 39,93%), dok Skupština Autonomne Pokrajine Vojvodine ispunjava 29,18%.

Najslabije domene za ovaj nivo vlasti su učinkovitost i pristupačnost, a njima su tretirana pitanja poput učinka postojećih i pripremljenih pravnih akata, učestvovanje i izvještaji sa nadzornih aktivnosti poput saslušanja, kao i postojanje smjernica za iskazivanje zabrinutosti ili žalbi koje bi trebale biti dostupne na zvaničnim web-stranicama, ali i programi koji za cilj imaju građansko obrazovanje itd.

Na samom početku istraživanja, koje uključuje i kvalitativno i kvantitativno obrađivanje podataka, istraživači su institucijama dostavili upitnike, kao i zahtjeve za slobodan pristup informacijama kako bi ispitali kako su i kojom brzinom, ako uopće jesu, institucije spremne odgovoriti na ove zahtjeve. Tako su na zahtjev za slobodan pristup informacijama odgovorili: Skupština Republike Sjeverne Makedonije, Skupština Autonomne Pokrajine Vojvodine, Parlamentarna skupština BiH (Predstavnički dom i Dom naroda) i Predstavnički dom Parlamenta Federacije BiH.

Dom naroda Parlamenta FBiH i Narodna skupština Republike Srpske nisu uopće odgovorili na zahtjev za pristup informacijama, dok je Skupština Crne Gore odgovorila, ali ne u zakonskom roku. Na upitnik su odgovorile sve institucije osim Predstavničkog doma Parlamenta FBiH.

Parlamenti imaju ključnu ulogu u demokratskom sistemu i stoga treba da budu nosioci procesa koji će građanima/kama omogućiti efikasnije praćenje rada institucija. Međutim, kao što je to slučaj sa izvršnom vlašću, najviša zakonodavna regionalna tijela nemaju strateški pristup politici otvorenosti. Potrebe za otvorenošću mogu se indirektno preuzeti iz Ustava, Poslovnika i drugih akata i kao takvi predmet su različitih tumačenja ali i raspoloženja skupštinske većine. Informacije o radu parlamenta pripadaju javnosti, pa je potrebno stalno unapređivati postojeći nivo kulture parlamentarne otvorenosti.

Politika otvorenosti treba da se razvija praćenjem informacionih i komunikacijskih trendova, upotrebom novih tehnologija i objavljivanjem podataka u mašinski čitljivom formatu. U prilog tome govore i podaci koji ukazuju na to da regionalni parlamenti nisu posvećeni objavljivanju podataka u otvorenom formatu, te je na taj način vrijednost objavljenih podataka svedena na minimum.

Nedovoljna transparentnost sjednica je i dalje problem

Monitoring pokazuje da parlamenti uglavnom nisu transparentni kada je u pitanju objavljivanje podataka, kako sa plenarnih, tako i sa sjednica odbora. Većina parlamenata ne objavljuje zapisnike o glasanju i spiskove zastupnika/ca koji/e su prisustvovali/e sjednicama odbora.

Osim toga, iako se u većini zemalja plenarne sjednice prenose javnosti (bilo putem live streama ili drugih vrsta prenosa), sjednice odbora, njihovi dokumenti, glasanje itd. nisu transparentni. Transkripti sa plenuma i sjednica odbora su također informacije koje često nisu dostupne na web-stranicama institucija.

Komunikacija sa građanima/kama i mogućnost njihovog učešća nije dovoljno razvijena

Regionalni parlamenti treba da ojačaju svoju reprezentativnu funkciju kroz uspostavljanje komunikacije sa građanima/kama i uključivanjem građana/ki u proces kreiranja politika. Parlamenti treba da posvete posebnu pažnju razvoju elektronskih usluga. Parlamenti bi trebali biti dostupni građanima/kama i, osim mogućnosti uspostavljanja komunikacije putem telefona ili e-maila, potrebno je pokrenuti inovativne kanale za dvosmjernu komunikaciju sa građanima/kama.

Također, potrebno je aktivnije koristiti postojeće mehanizme komunikacije, naročito društvene mreže. Monitoring je pokazao da neki od parlamenata nemaju naloge na društvenim mrežama ili ih ne koriste aktivno (posebno bosanskohercegovački parlamenti).

Mehanizam e-peticija nije uspostavljen ni u jednoj državi regiona osim u Crnoj Gori, iako bi zakonodavna vlast na ovaj način mogla aktivnije uključiti građane/ke u rad ove grane vlasti. Također, moramo napomenuti da lobisti i lobističke aktivnosti još uvijek nisu regulisane jedino u Bosni i Hercegovini, iako je to važna tema koja je trebala biti obrađena.

Osiguravanje transparentnosti i jačanje antikorupcijskih praksi

Bez obzira na trenutni pravni okvir, parlamenti treba da teže povećanju otvorenosti. Partnerstvo za otvorenu vlast, u kojem radu učestvuju uglavnom "otvorenije" institucije, pozdravlja uključivanje drugih nivoa i vrsta institucija. Međutim, u regionu, kada je u pitanju zakonodavna vlast, jedino Skupština Republike Sjeverne Makedonije je uključena u ovu inicijativu.

Parlamenti također treba da objave i kompletne spiskove zaposlenih, kao i plate izabranih i imenovanih funkcionera i zastupnika/ca. Većina parlamenata u regionu nema aktivne planove integriteta objavljene na svojim web-stranicama, niti imaju prateće izvještaje o njihovoj implementaciji.

Mehanizam parlamentarne kontrole mora biti ojačan

Monitoringom je utvrđeno da je u zemljama regiona uspostavljen niz mehanizama za parlamentarnu kontrolu izvršne vlasti. Međutim, mehanizmi poput saslušanja ne postoje u praksi, a njihova implementacija je najčešće formalne prirode. U praksi izostaju i vidljivi efekti kontrole, pa su primjeri koji daju konkretne rezultate, a koji se odnose na definisanje odgovornosti i sankcije za predstavnike/ce izvršne ili druge grane vlasti, vrlo rijetki. Svi regionalni parlamenti su obavezni da ulože napore za punu implementaciju postojećih mehanizama i na taj način doprinesu povećanju nivoa političke odgovornosti.



OTVORENOST PARLAMENATA U BOSNI I HERCEGOVINI

Kao i u dosadašnjim istraživanjima, s obzirom na specifičnost uređenja Bosne i Hercegovine, istraživanjem za 2021. godinu obuhvaćeni su parlamenti na državnom ali i entitetskim nivoima.

Tako smo i ovog puta istražili otvorenost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, odnosno njena dva doma - Predstavničkog doma PSBiH i Doma naroda PSBiH, zatim otvorenost Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine i njegova dva doma - Predstavničkog doma Parlamenta FBiH i Doma naroda Parlamenta FBiH, kao i otvorenost Narodne skupštine Republike Srpske.

Bosna i Hercegovina se ovog puta nalazi na predzadnjem mjestu sa rezultatom od 46,25% zadovoljenih indikatora, i ovaj rezultat je nešto bolji u odnosu na prethodnu godinu kada je iznosio 44,13% čime je BiH bila plasirana na posljednje mjesto u odnosu na ostale zemlje regije.

Kada su u pitanju četiri principa na kojima su zasnovani indikatori, bh. parlamenti u prosjeku zadovoljavaju od 28% do oko 41% principa transparentnosti, učinkovitosti, pristupačnosti i integriteta, te je evidentno da bi da se rezultat otvorenosti i transparentnosti u svim segmentima mogao značajno unaprijediti.

Najotvoreniji parlament u BiH je državni parlament odnosno Parlamentarna skupština BiH sa prosječnim rezultatom otvorenosti od 61,22%. Naime, Predstavnički dom PS BiH zadovoljio je 61,71% postavljenih indikatora, dok je Dom naroda PS BiH zadovoljio 60,74% indikatora.

Zatim slijedi Narodna skupština Republike Srpske sa 42,27% zadovoljenih indikatora, te Parlament Federacije Bosne i Hercegovine sa prosjekom otvorenosti od 33,27% od čega je federalni Dom naroda zadovoljio 39.93% indikatora, a Predstavnički dom federalnog parlamenta 26,61% indikatora.

U odnosu na prošlogodišnje istraživanje primjetno je poboljšanje rezultata otvorenosti kod Predstavničkog doma PS BiH za nekoliko procenata kao i kod Doma naroda PS BiH za oko 8%, dok je Narodna skupština Republika Srpske ove godine ostvarila gotovo identičan rezultat kao prošle godine. Parlament FBiH odnosno Predstavnički dom ovog parlamenta ove godine ostvario je nešto lošiji rezultat, te je otvorenost niža za nekoliko procenata, dok je federalni Dom naroda, baš kao i NSRS, ostvario gotovo isti rezultat kao i tokom prethodnog istraživanja.

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je najviši zakonodavni organ Bosne i Hercegovine koji se sastoji od dva doma - Predstavničkog doma i Doma naroda. Iako je prošle godine zabilježen nešto bolji procentualni napredak u poređenju sa ovom godinom, ipak je potrebno istaći za ova institucija, odnosno njena oba doma i ove godine bilježe poboljšanje rezultata kada je u pitanju otvorenost i transparentnost.

Kao što je navedeno i prošle godine, unapređenje je i dalje potrebno u mnogim segmentima, poput npr. dostupnosti godišnjih, polugodišnjih izvještaja o radu, analize uticaja propisa (RIA), strategije ili pravilnika kojim se uređuje pitanje otvorenosti i transparentnosti ili pak Komunikacione (PR) strategije. Niti jedan od dva doma PSBiH i dalje nema Facebook ili Twitter nalog niti direktni online kanal za komunikaciju sa građanima ili uputstva na koji način građani mogu da izraze zabrinutost ili podnesu žalbu u vezi sa odlukama i akcijama ove institucije.

Također, službenici/e ove institucije nisu učestvovali na treninzima/obukama/radionicama iz oblasti otvorenih podataka (open data), konflikta interesa/prevencije korupcije/zviždača, kao ni na treninzima/obukama/radionicama iz oblasti slobodnog pristupa informacijama.

Ove godine, kao i prethodne, zaprimljeni su odgovori na upitnik od strane oba doma PSBiH, kao i odgovor na Zahtjev za pristup informacijama u zakonskom roku.

Predstavnički dom PS BiH

Predstavnički dom PS BiH je najotvoreniji parlament u BiH sa rezultatom od 61,71% zadovoljenih indikatora, a kada su u pitanju principi na kojima su zasnovani indikatori, PD PSBiH zadovoljava 64,21% indikatora u oblasti integriteta, dok u oblastima transparentnosti, pritupačnosti i učinkovitosti zadovoljava od 39% do 48% indikatora.

Pored već nabrojanih indikatora koji bi se mogli unaprijediti kako u PD PSBiH tako i u Domu naroda PSBiH, u slučaju Predstavničkog doma PSBiH nije pronađen CV odnosno biografija predsjedavajućeg ove institucije, što je svakako jedna od indikatora koji bi se lako mogli unaprijediti. Također informacije o platama javnih službenika/ica, kao i spisak zaposlenih nedostaju, kao i periodični izvještaj o radu.

Rezultat otvorenosti i transparentnosti mogao bi se unaprijediti i kroz omogućavanje audio/video prijenosa sjednica radnih tijela državnog parlamenta, a i kroz potpunije informacije o procesu javnih nabavki s obzirom na činjenicu da tokom istraživanja nije bilo moguće pronaći npr. ugovore za provedene javne nabavke.

Dom naroda PSBiH

Dom naroda PSBiH kao drugi najotvoreniji parlament, odnosno njegov organ, zadovoljava 60,74% indikatora, a kada su u pitanju principi na kojima su zasnovani indikatori, slično kao i PD PSBiH zadovoljava 68,42% indikatora u oblasti integriteta, dok u oblastima transparentnosti, pritupačnosti i učinkovitosti zadovoljava od 39% do 48% indikatora.

Pored toga što i kod ove institucije nedostaje CV predsjedavajućeg, nije bilo moguće pronaći ni informacije o platama i zaposlenicima, program rada i izvještaj o radu, periodične izvještaje o radu, audio/video prijenos sjednica radnih tijela, kao ni ugovore o provedenim javnim nabavkama ili pak izvještaj o provedbi plana integriteta za prethodnu godinu, a unapređenje ovih ili bar nekolicine nabrojanih indikatora svakako bi značajnije doprinijelo poboljšanju rezultata otvorenosti i transparentnosti Doma naroda PSBiH.

Ove godine, kao i prethodne, zaprimljeni su odgovori na upitnik od strane oba doma PSBiH, kao i odgovor na Zahtjev za pristup informacijama u zakonskom roku.

Narodna skupština Republike Srpske

Ovogodišnja ocjena otvorenosti Narodne skupštine Republike Srpske, koja je najviši organ zakonodavne vlasti u entitetu Republika Srpska, iznosi 42,27%, što predstavlja neznatni rast od 0,02% u odnosu na prošlu godinu kada je rezultat iznosio 42,25%. S tim u vezi, izmjena ili poboljšanja određenih indikatora nije bilo, te je situacija identična prošlogodišnjoj.

Najviše zadovoljenih indikatora Naroda skupština Republike Srpske ima u oblasti integriteta - 37,81%, dok u oblastima transparentnosti, učinkovitosti i pristupačnosti zadovoljava od 24% do 36% indikatora.

Kao i prošle godine NSRS je odgovorila na upitnik poslan svim institucijama obuhvaćenim istraživanjem, no odgovor na Zahtjev za pristup informacijama nije zaprimljen ni ovog puta.

I dalje nedostaju indikatori kao što su dostupnost informacija o platama ili spisak državnih službenika/ca i namještenika/ca sa njihovim zvanjima, te dostupnost godišnjih, polugodišnjih i kvartalnih izvještaja o radu ove institucije i njenih komiteta, kao i dostupnost strategija ove institucije.

Pored toga, ni NSRS ne objavljuje analize uticaja propisa (RIA), niti koristi neke od društvenih mreža poput Facebooka ili Twittera, ne vrši audio/video prijenos sjednica, niti objavljuje transkripte održanih sjednica ove institucije i njenih radnih tijela.

Kao što je navedeno i tokom prošlogodišnjeg izvještaja, ovaj parlament nema komunikacionu (PR) strategiju, niti objavljuju ugovore o javnim nabavkama, a u pogledu budžetske transparentnosti nije moguće pronaći godišnji ili polugodišnji izvještaji o izvršenju budžeta ili Budžet za građane/ke.

Također, kao što je to bio slučaj i prethodne godine ažurirane informacije/ uputstva za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama odnosno vodič za slobodan pristup informacijama, zasebna rubrika sa svim podacima i informacijama relevantnim za oblast slobodnog pristupa informacijama ne postoje na zvaničnoj web stranici Narodne skupštine Republike Srpske.

Parlament Federacije Bosne i Hercegovine

Baš kao i državni parlament, Parlament FBiH ima dvodomnu strukturu i najviše je zakonodavno tijelo u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine.

Parlament Federacije Bosne i Hercegovine je zadovoljio oko 33,27% postavljenih indikatora, odnosno Predstavnički dom PFBiH zadovoljio je 26,61% postavljenih indikatora, dok je Dom naroda PFBiH zadovoljio 39,93% postavljenih indikatora.

U odnosu na prethodnu godinu došlo je do pada od oko 2% s obzirom na činjenicu da je Dom naroda poboljšao rezultat za tek oko 0,35%, a rezultat Predstavničkog doma je opao za nekoliko procenata.

Za razliku od prethodne godine kada niti jedan od ova dva doma nije odgovorio na upitnik poslan tokom istraživanja, ove godine Dom naroda PFBiH dostavio je odgovore na upitnik, dok je Predstavnički dom PFBiH kao i prošle godine odgovorio na poslani ZOSPI u zakonskom roku.

Predstavnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine

Istraživanje za 2021. godinu pokazalo je da je Predstavnički dom PFBiH nazadovao kada je u pitanju otvorenost i transparentnost, te rezultat iznosi 26,61% zadovoljenih indikatora što je za oko 4% niže nego prethodne godine.

I kod ove institucije prisutan je nedostatak nekih najosnovnijih indikatora poput funkcionalnog pretraživača na web stranici, organograma, CV predsjedavajućeg, informacija o platama, spisak zaposlenih.

Također neki od uočenih nedostataka odnose se i na izvještaj o radu institucije koji nije bio dostupan tokom istraživanja, a nije bilo moguće pronaći ni strategije koje je ovaj dom usvojio.

Informacije odnosno evidencija glasanja zastupnika/ica na sjednicama PD i sjednicama radnih tijela, kao i transkripti sa sjednica nisu dostupni, a kao i kod većine institucija i ovdje su uočeni nedostaci kada su u pitanju javne nabavke (pozivi, odluke, ugovori i izvještaji o javnim nabavkama). I budžetska transparentnost bi se mogla podići na viši nivo objavljivanjem izvještaja (godišnji i/ili periodični).

Kako bi institucija bila otvorenija i pristupačnija građanima/kama bilo bi potrebno unaprijediti i indikatore koji se odnose na dostupnost informacija o pristupu informacijama - vodič za pristup informacija i psoena sekcija na web stranici koja bi sadržavala sve relevantne podatke. Također, na web stranici nije bilo moguće pronaći etički kodeks, kao ni plan integriteta i izvještaj o provedenom planu integriteta što je svakako bitan segment otvorenosti i transparentnosti jedne institucije koji bi trebao biti unaprijeđen.

Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine

Dom naroda PFBiH je i ove godine zabilježio blagi rast u odnosu na prethodno istraživanje, te je ove godine zadovolji 39,93% indikatora. Najveći postotak zadovoljenih indikatora Dom naroda Parlamenta F BiH ostvario je u oblasti transparentnosti i on iznosi 36,52%, a postotak zadovoljenih indikatora u preostale tri oblasti također ne prelazi 50% indikatora.

Na zvaničnoj web stranici nije moguće pronaći organogram, CV predsjedavajućeg, spisak državnih službenika/ca i namještenika/ca sa njihovim zvanjima, kao ni godišnji program rada ili pak izvještaje o radu ove institucije ili njenih radnih tijela. Budžetska transparentnost, kao i potpunije informacije o javnim nabavkama mogle bi biti unaprijeđene s obzirom da nedostaje nekolicina traženih informacija.

Baš kao i u prošlogodišnjem izvještaju, bitno je istaći da je ovo ipak jedna od rijetkih institucija koja ima spisak primanja poslanika/ca, a na zvaničnoj web stranici moguće je pronaći i video prijenos održanih sjednica, kao i podatke o prisustvu ili odsustvu poslanika/ca sa sjednica, te direktni online kanal za komunikaciju sa građanima što je svakako pozitivna praksa.

Metodologija

Regionalni indeks otvorenosti mjeri stepen do kojeg su institucije zemalja Zapadnog Balkana otvorene prema građanima/kama 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 jačanje interakcije s građanima/kama. Integritet obuhvata dostupnost mehanizama za prevenciju korupcije. Posljednji princip, učinkovitost, tiče se 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 110 indikatora, mjerili smo i analizirali otvorenost institucija zakonodavne vlasti. Mjerenje je provedeno u periodu od januara do aprila 2022. Greška mjerenja iznosi +/- 3%. Na osnovu rezultata istraživanja, uradili smo analizu s ključnim kritičnim tačkama i problemima u domenu otvorenosti rada institucija za koje se nadamo da su od koristi za unapređenje njihovog rada.

