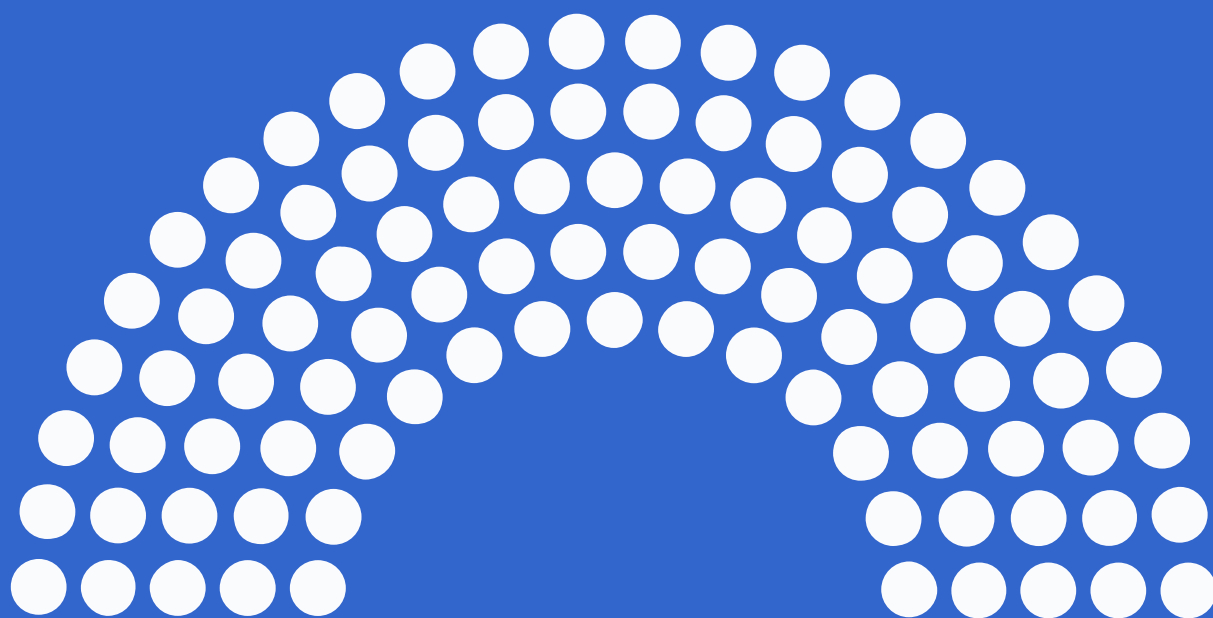


OTVORENOST ZAKONODAVNE VLASTI U BOSNI I HERCEGOVINI I REGIONU



REGIONALNI INDEKS OTVORENOSTI



Otvorenost zakonodavne vlasti u Bosni i Hercegovini i regionu

Autor/ice: Milena Gvozdrenović, Almer Kadrović i Amina Izmirlić Čatović

Sarajevo, 2023.

Regionalni indeks otvorenosti

ZaštoNe?



PARTNERI
SRBIJA



NED | NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY
SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

DANES JE
NOV DAN



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

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/kama¹. 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.

Poštovanje ovih načela od ključne je važnosti za održavanje vladavine prava, ali i za jačanje kulture otvorenosti i dijaloga u odnosu između vlasti i građana/ki, što vodi ka većem učešću javnosti u procesima donošenja odluka. Kao takvo, promoviranje otvorenosti i transparentnosti u radu izvršne vlasti i parlamenata postaje ključna komponenta neophodnih reformi, posebno za zemlje koje nastoje da se pridruže Evropskoj uniji.

U saradnji sa partnerima iz regionalne mreže nevladinih organizacija „ACTION SEE”, Centar za demokratsku tranziciju (CDT) pripremio je analizu nivoa otvorenosti parlamenata u našoj regiji. Kao i 2021. godine, u ovogodišnjem istraživanju smo mjerili otvorenost hrvatskog i slovenačkog parlamenta korišćenjem metodologije Regionalnog indeksa otvorenosti, u saradnji sa nevladinom organizacijom „Gong“ iz Hrvatske i „Danas je novi dan“ iz Slovenije.

U ovom dokumentu predstavljen je ishod opsežnog istraživanja, koje sprovodimo sedmu godinu zaredom. Naš primarni cilj je da se na objektivan način ocijeni trenutno stanje u pogledu otvorenosti parlamenata u regionu, kao i da se daju preporuke za unapređenje. Pored toga, nastojimo da unaprijedimo poštovanje načela dobrog upravljanja, u čemu otvorenost predstavlja ključni aspekt. Čvrsto smo uvjereni da su naši ciljevi usaglašeni sa ciljevima institucija koje su obuhvaćene ovim istraživanjem.

Pozivamo zainteresovanu javnost da nam se javi za sugestije i rasprave o našoj analizi.

Projektni tim

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



Otvorenost parlamenata u regionu

U toku prethodne godine, različita politička dešavanja imala su uticaj na funkcionisanje zakonodavnih tijela u regionu. Njihov rad često je bio ometen političkim blokadama, krizama, te aktivnostima koje nijesu bile usmjerene ka unapređenju demokratizacije u društvu. Uprkos tome, pojedini parlamenti u regionu bavili su se strateškim razvojem svoje otvorenosti kroz zasebne akte i strateške dokumente, ali su to i dalje izolovani primjeri.

Nalazi našeg istraživanja jasno ukazuju da zakonodavne institucije u regionu uglavnom stagniraju i nemaju dovoljno inicijative za unapređenje svoje transparentnosti i djelotvornosti. Nekoliko problematičnih pitanja i dalje je evidentno u ovoj oblasti, poput odsustva jasnih politika otvorenosti i sistema za planiranje i izvještavanje o učincima rada parlamenata, a rasprava na sjednicama parlamentarnih odbora i dalje ne može uživo da se prati u pojedinim zemljama. Iako parlamenti u regionu imaju na raspolaganju mehanizme za nadzor nad drugim organima vlasti, oni se i dalje ne koriste u dovoljnoj mjeri.

U cilju boljeg razumijevanja konteksta u kojem su parlamenti iz šest zemalja regiona funkcionisali u prethodnoj godini, dajemo koncizan pregled ključnih dešavanja koja su obilježila ili imala uticaja na njihov rad.

Zakonodavna grana vlasti u Bosni i Hercegovini: Politički zastoj i stagnacija reformi

Bosna i Hercegovina ima znatno složeniju organizaciju zakonodavne vlasti, u odnosu na ostale zemlje regiona, koja se sastoji od Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, te Narodne skupštine Republike Srpske kao činilaca zakonodavne strukture, uključujući i Vijeće naroda Republike Srpske, kao i Brčko i deset kantonalnih skupština koje međutim nijesu obuhvaćene ovim istraživanjem. Nijedna od pet parlamentarnih institucija nema formalno donijete smjernice koje se odnose na otvorenost i transparentnost. Pored toga, nijedna od njih ne učestvuje u Partnerstvu za otvorenu upravu, niti su zabilježeni pokušaji da se pridruže ovoj inicijativi.

Godina 2022. obilježena je opstrukcijom rada, kako zakonodavnih, tako i izvršnih tijela od strane političkih stranaka iz Republike Srpske, što je takođe konstatovano i u Izvještaju Evropske komisije iz 2022. godine², a što je značajno otežavalo zakonodavne aktivnosti tokom cijele godine. Opšti izbori održani su u oktobru 2022. godine, nakon čega su formirane vlade na nivou države i entiteta.

² Izvještaj o Bosni i Hercegovini iz 2022. godine. Evropska komisija. Dostupno na: <https://tinyurl.com/f69ky73p>



Kao posljedica ovih dešavanja i nedostatka političke volje, političke stranke nijesu bile u stanju da dođu do konsenzusa u pogledu ustavnih i izbornih reformi tokom cijele prethodne godine. Parlament je odbacio paket integriteta čiji je cilj bio uspostavljanje izbornih standarda, što je potom dovelo do nametanja istih od strane Kancelarije visokog predstavnika. Štaviše, predložene reforme u oblasti vladavine prava, uključujući pitanja poput sukoba interesa i integriteta pravosuđa, takođe su naišle na otpor i odbacivanje. U postupku usvajanja državnog budžeta došlo je do kašnjenja, pa je isti konačno usvojen tek polovinom 2022. godine. Jedno od nekolicine pozitivnih dešavanja bilo je usvajanje izmjena i dopuna Zakona o javnim nabavkama, što je imalo veliki značaj u smislu ispunjavanja jednog od ključnih prioriteta za članstvo u Evropskoj uniji.

Tokom cjelokupnog trajanja svog mandata, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine funkcionisala je u tehničkom kapacitetu, dok su političke stranke u Narodnoj skupštini Republike Srpske nastojale da prebace nadležnosti države na nivo entiteta. U februaru 2022. godine, Narodna skupština Republike Srpske usvojila je Nacrt zakona o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu, pritom zanemarujući Sporazum o prenošenju određenih odgovornosti entiteta kroz utemeljenje Visokog sudskog i tužilačkog savjeta BiH. Parlamentarni nadzor nad izvršnom granom vlasti bio je podjednako nedovoljan, uz pozitivni izuzetak koji čini privremena istražna komisija Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za utvrđivanje stanja u pravosudnim institucijama, koja je svoje nalaze objavila u junu 2022. godine.

Crnogorsko parlamentarno putovanje: Snalaženje u političkoj nestabilnosti

Nakon što je dvjema crnogorskim vladama izglasano nepovjerenje, te nakon neuspješnog pokušaja formiranja nove vlade, došlo je do raspuštanja Skupštine Crne Gore i vanrednih parlamentarnih izbora koji su održani u junu 2023. godine. Politička i institucionalna nestabilnost itekako je usporila dinamiku procesa evropskih integracija, a u nekoliko oblasti Skupština je ostala direktni uzročnik zastoja u pregovorima. Zakonodavna i nadzorna uloga parlamenta bila je pod snažnim uticajem dugotrajne političke krize, što je takođe konstatovano u Izvještaju Evropske komisije iz 2022. godine³ u kojem je iznijeta kritika na račun neuspjeha u uspostavljanju konstruktivnog političkog dijaloga u Skupštini, što je dodatno negativno uticalo na njene funkcije.

Nedostatak političkog dijaloga i polarizacija naročito su paralizovale aktivnosti koje su važne za proces pristupanja EU. U prethodnom periodu, poslanici/e su se, nažalost, odlučili za donošenje neustavnih akata kao način vođenja politike.

³ Izvještaj o Crnoj Gori iz 2022. godine. Evropske komisija. Dostupno na: <https://tinyurl.com/2zeh6j8p>



Neophodno je u što kraćem roku napraviti zaokret i promijeniti ovakav pravac rada Skupštine budući da je, nakon odluka Ustavnog suda, jasno da to ne može biti legitiman način političke borbe. Novi 28. saziv Skupštine ima priliku da konačno shvati svoju svrhu, kao i potrebe građana/ki koje predstavlja, te da u skladu sa tim počne postupati u javnom interesu.

Uprkos političkoj nestabilnosti, Skupština Crne Gore još jednom ostvaruje najbolje rezultate u regiji kada je u pitanju administrativna transparentnost, a u isto vrijeme, ona predstavlja najtransparentniju instituciju u Crnoj Gori. Ove rezultate prepoznaje i Evropska komisija koja kontinuirano prepoznaje visok nivo administrativne transparentnosti Skupštine i njena dostignuća u unapređivanju komunikacije sa javnošću.

Skupština Crne Gore se 2022. godine pridružila inicijativi Partnerstvo za otvorenu upravu. U skladu sa Nacionalnim akcionim planom za period 2023-2024. godine⁴, ona je nosilac nekoliko aktivnosti, među kojima je već ispunjena aktivnost unapređenja pristupačnosti informacija na veb sajtu Skupštine za slabovide i gluvonijeme osobe.

Unapređenje transparentnosti kroz Partnerstvo za otvorenu upravu u Skupštini Sjeverne Makedonije

Rad Sobraja Republike Sjeverne Makedonije remetila je politička polarizacija zbog koje se kasnilo u donošenju brojnih propisa. Adekvatno planiranje i konsultacije i dalje predstavljaju izazov u nastojanju da se ograniči primjena skraćenih postupaka, a u cilju ostvarenja djelotvorne kontrole i konsultacija o propisima. U posljednjem izvještaju Evropske komisije⁵ traži se aktivnija i pozitivnija uloga parlamenta u pregovorima o pristupanju. U navedenom izvještaju se takođe poziva na ostvarenje prioriteta u vidu zajedničkog i ubranog djelovanja svih stranaka na jačanju uloge Skupštine kao foruma za konstruktivan politički dijalog, posebno na temu reformske agende EU.

Za razliku od prethodne godine, Sobraje je 2022. godine unaprijedilo svoju administrativnu transparentnost modernizacijom veb sajta, čime je olakšan pristup informacijama u posjedu ove institucije. Ovo unapređenje doprinijelo je transparentnosti rada institucije, iako je zbog prelaska na novi veb sajt potrebno dodatno urediti neke performanse.

⁴ Nacionalni akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Crnoj Gori za 2023-2024. godinu. Otvorena uprava. Dostupno na: <https://tinyurl.com/y54u9syb>

⁵ Izvještaj za Sjevernu Makedoniju iz 2022. godine. Evropska komisija. Dostupno na: <https://tinyurl.com/yvpxdkb2>



Ova institucija je takođe nastavila sa realizacijom svog Nacionalnog akcionog plana za 2021-2023. godinu u sklopu inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu⁶, u skladu sa kojim je, pored modernizacije vebajta, takođe kreirala sopstveni Portal otvorenih podataka⁷ sa ciljem omogućavanja pravnim i fizičkim licima da koriste ove podatke za stvaranje novih informacija, sadržaja, aplikacija ili usluga.

U skladu sa jačanjem veće interakcije sa građanima/kama i njihovog učešća u procesima, Parlamentarni institut, kao tijelo zaduženo za parlamentarno istraživanje i informativni servis, preduzeo je dodatne aktivnosti na jačanju svijesti i edukaciji javnosti kroz organizaciju za 32% većeg broja edukativnih radionica, seminara, kao i posjeta Sobraanju za različite ciljne grupe, uključujući lica sa različitim vidovima invaliditeta.

Težnja ka institucionalnoj otvorenosti i demokratskom napretku u Srbiji

Narodna skupština Republike Srbije i Skupština Autonomne Pokrajine Vojvodine još uvijek nijesu strateški uredile pitanja otvorenosti i transparentnosti, uprkos pozitivnim pomacima koje je u tom pravcu napravila Narodna skupština. U skladu sa preporukama NVO Partneri za demokratsku promenu Srbija, datim u okviru konsultativnog procesa Partnerstva za otvorenu upravu, Narodna skupština trenutno radi na predlogu aktivnosti, za predstojeći Akcioni plan, koje bi trebalo da omoguće modernizaciju vebajta i olakšaju pristup javnim informacijama, objavljivanje novih setova podataka i podataka u otvorenom formatu.

Nakon ranih parlamentarnih izbora održanih u aprilu 2022. godine, koji su doveli do većeg nivoa pluralizma u Narodnoj skupštini, ostvaren je primjetan napredak u dijalogu tokom sjednica, u poređenju sa periodom kada se skupština sastojala samo od predstavnika vladajućih stranaka. Iako imaju priliku da na sjednicama razmatraju predloge izmjena i dopuna čiji je cilj unapređenje zakona, poslanici/e su svoje vrijeme uglavnom trošili na uvrede i klevete na račun poslanika/ca iz suprotstavljenih stranaka⁸. Osim toga, i dalje je bio prisutan zabrinjavajući obrazac istovremenog donošenja značajnog broja zakona, što je dovelo do direktnog smanjenja vremena raspoloživog za diskusiju o svakom predloženom aktu. Značajan primjer ovog trenda je usvajanje državnog budžeta, koji je tokom jedne sjednice izglasan sa još 34 druga akta⁹.

⁶ Nacionalni akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu za 2021-2023. Partnerstvo za otvorenu upravu u Sjevernoj Makedoniji. Dostupno na: <https://tinyurl.com/yc2t5hp8>

⁷ Portal otvorenih podataka Skupštine Republike Sjeverne Makedonije. Dostupno na: <https://data.sobranie.mk/>

⁸ Otvoreni parlament, Parlament pod lupom, Bilten br. 20, septembar 2022 - januar 2023. godine. Otvoreni parlament. Dostupno na: <https://tinyurl.com/2p8k6y3h>

⁹ Ibid.



Takođe je važno pomenuti i posljednje preporuke koje je Evropska komisija uputila Narodnoj skupštini. Kao prvo, njima se poziva na sistematičniju i djelotvorniju primjenu novog Kodeksa ponašanja, radi sprečavanja i kažnjavanja uvredljivih izraza. Drugo, u preporukama se naglašava nužnost modernizacije poslovnika u skladu sa najvišim evropskim standardima i praksama. Na kraju, njima se naglašava ključna važnost jačanja djelotvornosti, autonomije i transparentnosti skupštine, uključujući i jačanje uloge skupštinske opozije, a u cilju uspostavljanja sistema kontrole i ravnoteže¹⁰.

Između glasačkih listića i još uvijek prisutnih posljedica pandemije Covid-19: Oživljena demokratija u Sloveniji

Tokom 2022. godine u Sloveniji su se i dalje mogli osjetiti efekti pandemije Covid-19, što je dovelo do značajnih izmjena u funkcionisanju Državnog zbora i opsega učešća javnosti u ključnim političkim procesima. Brojne odluke kojima je izvršeno nesrazmjerno zadiranje u ljudska prava, poput slobode kretanja, ograničavanja društvenih interakcija, te ograničenja medijskih sloboda, poslužile su kao katalizatori za održavanje sedmičnih protesta građana/ki. Među različitim katalizatorima koji su podstakli ove proteste bilo je i sumnjivo usvajanje ključnih politika, te zaobilaženje utvrđenih demokratskih normi, kao i predviđenih zakonskih procedura.

Pomenuta godina takođe je imala značajan uticaj zbog brojnih izbora. Redovni izbori za Državni zbor održani su u aprilu 2022. godine, nakon čega je u junu uslijedilo formiranje nove vlade, čiji je rad u velikoj mjeri bio pod uticajem pokretanja referendumu u vezi sa reorganizacijom uprave tokom drugog dijela godine. U novembru i decembru održano je mnoštvo izbora, uključujući za Državni savjet, predsjednika, lokalne uprave, te referendum o restrukturisanju uprave, što je sve zajedno imalo značajan uticaj na operativnu dinamiku Državnog zbora.

Kada je u pitanju transparentnost rada Državnog zbora, naročito u drugom dijelu godine, stepen poštovanja utvrđenih načela postepeno se vratio na staro. Prethodno suspendovane demokratske norme ponovo su uspostavljene, čime je javnost dobila priliku da ponovo učestvuje u zakonodavnim procesima i radu ove institucije.

¹⁰ Izvještaj o Srbiji za 2022. godinu. Evropska komisija. Str. 12. Dostupno na: <https://tinyurl.com/bdd5bb78>



U poređenju sa nalazima iz našeg izvještaja iz 2021. godine, ovogodišnji nalazi pokazuju da je Državni zbor unaprijedio svoju transparentnost u skladu sa našim preporukama, i to u pogledu sljedećeg: davanje uvida u informacije o parlamentarnim kancelarijama, metode komunikacije, kao i načini za povezivanje sa lokalnim poslanicima/cama na njihovim veb-sajtovima. Pored toga, donijet je zakon kojim se na uspješan način obezbjeđuje zaštita zviždača. Međutim, na osnovu prikupljenih podataka, jasno je da i dalje postoji vidljiv nedostatak vezan za strateško planiranje. Državni zbor još uvijek nije donio jasnu politiku za oblast otvorenosti u kojoj se nalazi dugoročna mapa puta za razvoj transparentnosti i otvorenosti. Štaviše, i dalje ne postoji sveobuhvatna komunikaciona strategija, a nijesu ni preduzete značajne aktivnosti na uspostavljanju mehanizma elektronske peticije. Državni zbor, pored toga, nema namjeru da se pridruži Partnerstvu za otvorenu upravu.

Formalno zadovoljavanje uslova integriteta ili jačanje etičkog rukovođenja: Usvanaje Etičkog kodeks poslanika/ica u Hrvatskoj

Više afera zbog korupcije na visokom nivou, problematična pitanja vezana za rat u Ukrajini i nevoljnost vlade da organizuje širu javnu debatu o izmjenama Zakona o izbornim jedinicama na osnovu presude Ustavnog suda, obilježili su rad Hrvatskog sabora i kvalitet parlamentarne debate. Istovremeno, i dalje je trajala nevoljnost ove institucije da koherentno unaprijedi svoju otvorenost, transparentnost i odgovornost, uz veoma malo pozitivnih dešavanja.

Pogoršanje kvaliteta politika za suzbijanje korupcije dokazano je novim Zakonom o sukobu interesa iz 2021. godine. Iako se prethodni zakon često koristio kao argument za neusvajanje zasebnog etičkog kodeksa za poslanike/ce, novim zakonom je rasformiran prethodni sistem time što je nezavisnoj komisiji za rješavanje sukoba interesa oduzeta nadležnost za postupanje u slučajevima kršenja etičkih načela, uključujući i kada to počine poslanici/e.

Nakon više puta datih preporuka tijela GRECO¹¹ i organizacije Gong¹², ali tek da bi se formalno zadovoljio taj zahtjev, Hrvatski sabor je krajem 2022. godine konačno donio Kodeks o etičkom djelovanju zastupnika u Hrvatskom saboru¹³ a da pritom nijesu obavljene odgovarajuće konsultacije između parlamentarnih stranaka, niti održana javna debata. Budući da kodeksom nijesu uređene implementacija, procedure praćenja i sankcionisanje, isti predstavlja propuštenu priliku da se ova institucija približi najboljim praksama u parlamentarnoj etici uspostavljanjem internog i namjenski osmišljenog mehanizma integriteta.

Uprkos više inicijativa, Hrvatski sabor nije modernizovao svoj poslovnik kako bi se omogućila efikasnija parlamentarna debata i nadzor, kao ni Pravilnik o javnosti rada iz 2005. godine¹⁴, što je sve doprinijelo minornom napretku u parlamentarnoj otvorenosti i transparentnosti, uprkos članstvu u Evropskoj uniji.

¹¹ Hrvatska - Drugi dodatak Drugog izvještaja o usklađenosti četvrtog ciklusa evaluacije. Savjet Evrope. Dostupno na: <https://tinyurl.com/4cbvr7xc>

¹² U pogledu otvorenosti, Hrvatski sabor zaostaje za drugim parlamentima u regiji. Gong. Dostupno na: <https://tinyurl.com/2jj4stm4>

¹³ Kodeks o etičkom djelovanju zastupnika u Hrvatskom saboru. Službeni list. Dostupno na: <https://tinyurl.com/3np42wvv>

¹⁴ Pravilnik o javnosti rada Hrvatskoga sabora i radnih tijela. Službeni list. Dostupno na: <https://tinyurl.com/j438fhxj>



Otvorenost parlamenata u regionu

U periodu od našeg posljednjeg izvještaja, u većini zemalja je u pogledu otvorenosti parlamenata ostvaren neznatan uspjeh, pri čemu je zabilježen pad institucionalne otvorenosti u određenim zakonodavnim tijelima u Srbiji i Bosni i Hercegovini. Ovakav ishod je poražavajući, budući da se odnosi na tijela koja građani/ke biraju neposredno. Upoređivanje parlamenata Hrvatske i Slovenije koje su nekada bile dio Jugoslavije, ali su posljednjih 10, odnosno 19 godina članice Evropske unije, zaista daje kontekst za analizu otvorenosti parlamenata zemalja koje su nekada pripadale istom političkom sistemu i savezu.

Po našim rezultatima, Skupština Crne Gore zauzima prvo mjesto po otvorenosti zakonodavne grane vlasti među analiziranim zemljama na teritoriji bivše Jugoslavije. Skupština Crne Gore zadovoljava 87,70% utvrđenih kriterijuma otvorenosti, nakon koje slijedi Državni zbor Slovenije sa 73,62%, Sobranje Sjeverne Makedonije sa 71,56%, Hrvatski sabor sa 63,07%, Narodna skupština Srbije sa 59,02%, te Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine sa 56,98% (Dom naroda 56,31%, Predstavnički dom 57,65%).

Ključni aspekt koji treba imati u vidu je da smo, kada su u pitanju Srbija i Bosna i Hercegovina, takođe mjerili i otvorenost parlamenata na nivou pokrajina i entiteta, pa je tako Narodna skupština Republike Srpske ispunila 42,37% indikatora otvorenosti, Parlament Federacije Bosne i Hercegovine 37,29% (Dom naroda 41,07%, Predstavnički dom 33,52%) dok je Skupština Autonomne Pokrajine Vojvodina ostvarila rezultat od 32,34%.

Najslabije rezultate parlamenti bilježe u domenu učinkovitosti, odnosno njihove opredijeljenosti da uče iz tekućih procesa i unapređuju svoj rad kroz uspostavljanje sistema za praćenje, ocjenjivanje i učenje – provjerom ostvarenja ključnih dostignuća/indikatora tokom strateškog planiranja i izvještavanja.

U početnim fazama istraživanja, istraživači su institucijama dostavili upitnike i uputili zahtjeve za slobodan pristup javnim informacijama, koji su potrebni za detaljniju analizu seta indikatora koje koristimo u našem mjerenju. Tako su sljedeće institucije pravovremeno odgovorile na zahtjev za pristup informacijama: Sobranje Republike Sjeverne Makedonije, Skupština Autonomne Pokrajine Vojvodina, Narodna skupština Srbije, Skupština Crne Gore, Hrvatski sabor, Državni zbor Slovenije, Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, te Narodna skupština Republike Srpske. Na zahtjeve za slobodan pristup informacijama uopšte nijesu odgovorili: Parlament Federacije Bosne i Hercegovine – Dom naroda i Predstavnički dom, kao i Predstavnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

I dalje postoji značajna neujednačenost u regiji kada su u pitanju parlamentarna otvorenost i transparentnost, kao što je zabilježeno i prethodnih godina, a o čemu svjedoče predstavljeni rezultati. Ovaj trend i dalje traje, pri čemu Crna Gora, Slovenija i Sjeverna Makedonija kontinuirano ostvaruju više nivoe otvorenosti u poređenju sa drugim zemljama u regiji.

Činjenica da se parlamenti u regiji ne fokusiraju adekvatno na otvorene podatke evidentna je iz nalaza našeg istraživanja. U cilju rješavanja ovog problema, Sobranje Sjeverne Makedonije razvilo je zaseban portal otvorenih podataka, iako se još uvijek ne uočava napredak ove institucije u oblasti otvorenih podataka.

Odsustvo strateškog pristupa politikama otvorenosti i transparentnosti

Umjesto donošenja jedinstvenog akta koji uređuje pitanja otvorenost i transparentnosti u radu parlamenata, ovi principi su sadržani ili tek posredno pomenuti u različitim zakonima i strategijama koje uređuju rad i funkcionisanje zakonodavne grane vlasti; što podliježe različitom tumačenju i nahođenju trenutnog rukovodstva institucije. Bojazni koje su konstantno iznošene u pogledu nedostatka strateškog pristupa politikama otvorenosti tek su nedavno počele rješavati Skupština Crne Gore, Skupština Autonomne Pokrajine Vojvodine i Narodna 10 skupština Republike Srpske. Osim toga, samo Sobranje Sjeverne Makedonije, Skupština Crne Gore, Narodna skupština Srbije i Hrvatski sabor učestvuju u Partnerstvu za otvorenu upravu, dok se u drugim parlamentima ne preduzimaju vidljivi koraci ka pristupanju ovoj inicijativi.

Naši nalazi ukazuju da parlamenti, uz nekoliko izuzetaka, generalno ne pružaju dovoljno informacija o svojim planovima i učincima rada, što je evidentno zbog odsustva relevantnih dokumenata za analizu rada parlamenata - poput godišnjih programa i izvještaja o radu. Parlamenti, generalno, i dalje ne ostvaruju visoke standarde transparentnosti kada je riječ o predavljanju informacija i podataka o plenarnim sjednicama i sjednicama odbora.

Većina parlamenata ne objavljuje liste glasanja sa sjednica odbora (osim u Crnoj Gori i Srbiji) kao ni liste poslanika/-ca koji su prisustvovali sjednicama odbora (osim Crne Gore, Srbije, Doma naroda Skupštine Bosne i Hercegovine, te djelimično Sjeverne Makedonije i Predstavničkog doma Skupštine Bosne i Hercegovine), dokumente pripremljene za predstojeće sjednice odbora (osim Crne Gore, Srbije, Slovenije i Sjeverne Makedonije), dok je dostupnost predloženih i usvojenih amandmana takođe rijetka pojava, naročito u Srbiji, Autonomnoj pokrajini Vojvodini, Republici Srpskoj i Predstavničkom domu Federacije Bosne i Hercegovine.

Uz izuzetak koji u tom smislu predstavljaju Crna Gora, Srbija i Slovenija, parlamenti u regiji nemaju standardnu praksu objavljivanja audio/video snimaka sa sjednica odbora. U većini parlamenata rijetkost je i objavljivanje mišljenja eksperata međunarodnih tijela, poput Evropske komisije, Venecijanske komisije, TAIEX-a, itd, zajedno sa nacrtima zakona. U značajnom broju zemalja je i dalje pravi poduhvat pribaviti potpune informacije o spisku službenika i namještenika, kao i zaradama javnih funkcionera.

Zapostavljena predstavnička uloga parlamenta: Davanje prioriteta interakciji sa građanima/kama u regionalnim parlamentima

Parlamenti u regiji moraju unaprijediti svoju predstavničku ulogu uspostavljanjem djelotvornih kanala komunikacije sa građanima/kama i njihovim uključivanjem u procese izrade javnih politika. Glavni fokus treba staviti na razvijanje komunikacionih strategija i elektronskih servisa za unapređenje pristupačnosti i učešća, uvođenje inovativnih metoda dvosmjerne komunikacije, te zauzimanje proaktivnijeg pristupa u korišćenju društvenih mreža za povezivanje sa širom javnošću.

Od ključne važnosti je uspostaviti mehanizme za elektronske peticije u regionalnim zemljama kako bi se podstaklo aktivnije učešće građana/ki u zakonodavnom procesu, što trenutno postoji samo u Crnoj Gori. Skupština Crne Gore prva je uvela e-peticije u regiji, što je potez koji je moguće i potrebno replicirati u cijeloj regiji. Lokalne kancelarije u kojima građani mogu iznijeti svoje probleme o kojima bi diskutovali poslanici/e postoje jedino u Sjevernoj Makedoniji i Sloveniji.

Neophodno uređenje kontrolne uloge parlamenta: Puka formalnost ili uspješno sredstvo za oslobođenje odgovornosti

Najslabije rezultate parlamenti bilježe u domenu učinkovitosti, odnosno njihove opredijeljenosti da uče iz tekućih procesa i unapređuju svoj rad kroz uspostavljene sisteme za praćenje, ocjenjivanje i učenje – provjerom ostvarenja ključnih dostignuća/indikatora tokom strateškog planiranja i izvještavanja. Uprkos tome što su u posmatranim zemljama uspostavljeni različiti mehanizmi za parlamentarni nadzor, nadzorne aktivnosti (poput saslušanja) nijesu djelotvorno realizovane u praksi i često se tretiraju kao puka formalnost što je takođe konstatovano u nekoliko izvještaja Evropske komisije o stanju u pojedinačnim zemljama.

Odsustvo formalnih sankcija za ministre i druge funkcionere izvršne grane vlasti za njihovo neprisustvo saslušanjima, što je slučaj sa svim posmatranim zemljama osim određenih parlamenata u Bosni i Hercegovini, dodatno ograničava uticaj ove vrste nadzora nad izvršnom granom vlasti i smanjuje političku odgovornost.

Ostali značajni aspekti koji zahtijevaju pažnju su sprovođenje mehanizama za praćenje primjene etičkog kodeksa poslanika/ca, izrada i sprovođenje zasebnih planova integriteta ili internih politika za suzbijanje korupcije. Regulisanjem lobiranja, parlamenti bi kreirali osnovu za unapređenje transparentnost i obezbijede odgovornost u procesu odlučivanja, što još uvijek nije učinjeno u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini.

Otvorenost parlamenata u Bosni i Hercegovini

Kao i u dosadašnjim istraživanjima, s obzirom na specifičnost uređenja Bosne i Hercegovine, istraživanjem za 2022. godinu obuhvaćeni su parlamenti na državnom ali i entitetskim nivoima te se istraživala otvorenost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, odnosno njena dva doma - Predstavničkog doma PSBiH i Doma naroda PSBiH, 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 i ovog puta nalazi na predzadnjem mjestu sa gotovo identičnim rezultatom kao i u istraživanju za prethodnu godinu, te otvorenost ovog puta iznosi 46,18% i ovaj rezultat je lošiji za 0,07% u odnosu na prethodnu godinu.

Kada su u pitanju četiri principa na kojima su zasnovani indikatori, evidentno je da bi da se rezultat otvorenosti i transparentnosti u svim segmentima mogao značajno unaprijediti s obzirom da rezultat niti jednog od ova četiri principa ne prelazi 50%.

Najotvoreniji parlament u BiH je kao i prethodnih godina državni parlament odnosno Parlamentarna skupština BiH sa prosječnim rezultatom otvorenosti od 56,98%, gdje je Predstavnički dom PS BiH nešto otvoreniji sa rezultatom od 57,651%, dok je Dom naroda PS BiH zadovoljio 56,31% indikatora. U oba slučaja došlo je do blagog pada od nekoliko procenata u odnosu na prethodnu godinu kada je pak došlo do rasta od oko 8%.

Zatim slijedi Narodna skupština Republike Srpske sa 42,37% zadovoljenih indikatora, te Parlament Federacije Bosne i Hercegovine sa prosjekom otvorenosti od 37,29% od čega je federalni Dom naroda zadovoljio 41,07% indikatora, a Predstavnički dom federalnog parlamenta 33,53% indikatora.

Za razliku od prošlogodišnjeg istraživanja kada je Parlament FBiH odnosno Predstavnički dom ovog parlamenta ostvario nešto lošiji rezultat, ove godine došlo je do poboljšanja od oko 6%, a i rezultat Doma naroda PFBiH je bolji za oko 2%. Rezultat ovogodišnjeg istraživanja za NSRS je gotovo identičan rezultatu od prošle godine, i zabilježeno je poboljšanje od svega 0,10%.

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. Predstavnički dom PSBiH bilježi nešto bolji rezultat otvorenost od 57,65% dok Dom naroda PSBiH bilježi rezultat od 56,31%, a prosječna otvorenost državnog parlamenta iznosi 56,98%.

Ovogodišnje istraživanje ukazuje da je rezultat otvorenosti nešto lošiji u odnosu na prethodne godinu kada je došlo do poboljšanja rezultata, dok je u istraživanju za 2022. godinu došlo do pada od oko 4%.

Kada su u pitanju osnovne informacije koje nedostaju na web stranici, radi se biografijama članova kolegija oba doma, koje u trenutku istraživanja za 2022. godinu nisu bile dostupne. Također, informacije o platama javnih službenika/ica nisu bile dostupne. Unapređenje je i dalje potrebno i kada je u pitanju dostupnost godišnjih, polugodišnjih izvještaja o radu, analiza uticaja propisa (RIA), strategija ili pravilnika kojim se uređuje pitanje otvorenosti i transparentnosti.

Niti jedan od dva doma PSBiH i dalje nema Facebook ili Twitter/X 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.

Iako je prethodnih godina zaprimljen odgovor na upitnik od strane oba doma PSBiH, kao i odgovor na Zahtjev za pristup informacijama u zakonskom roku, u istraživanju za 2022. godine indikatori na koje se odgovori dobijaju iz upitnika ocijenjeni su negativno s obzirom da odgovori na upitnik nisu zaprimljeni.

Predstavnički dom PSBiH

Iako u istraživanju za 2022. godinu Predstavnički dom PSBiH bilježi nešto lošiji rezultat od prošlogodišnjeg, ova institucija je najotvorenija od svih pet parlamentarnih institucija sa rezultatom od 57,65%.

U pogledu indikatora koji bi se trebali unaprijediti, u slučaju Predstavničkog doma PSBiH nije pronađen CV odnosno biografija predsjedavajućeg ove institucije, što je svakako jedan od osnovnih i bazičnih 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, što je bio slučaj i prethodne godine, a istraživanje za 2022. godinu pokazalo je da nije bio dostupan ni plan/program rada.

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.

Jedan od razloga nešto lošijeg rezultata je i činjenica da ovaj dom nije odgovorio na upitnik koji je u okviru istraživanja poslan svim institucijama, zbog čega je dio indikatora negativno ocijenjen. Prethodnih godina Predstavnički dom PSBiH odgovarao je na upitnik zbog čega je rezultat otvorenosti bio veći i davao značajniji uvid u rad ove institucije.

Dom naroda PSBiH

Dom naroda PSBiH kao druga najotvorenija parlamentarna institucija zadovoljava 56,31% indikatora, i ovaj rezultat je nešto lošiji u odnosu na prošlogodišnje istraživanje. I u ovom slučaju razloga nešto lošijeg rezultata je u činjenici da nije zaprimljen odgovor na upitnik, dok su ostali indikatori uglavnom ostali nepromijenjeni u odnosu na istraživanje za 2021. godinu.

Jedan od osnovnih indikatora koji nedostaje kod ove institucije je biografija odnosno CV predsjedavajućeg, a nije bilo moguće pronaći ni informacije o platama i zaposlenicima, plan/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. Nedostaje i strategija koja bi tretirala pitanje otvorenosti i transparentnosti, a i budžetska transparentnost je aspekt koji bi se mogao unaprijediti.

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 37,29% postavljenih indikatora, odnosno Predstavnički dom PFBiH zadovoljio je 33,52% postavljenih indikatora, dok je Dom naroda PFBiH zadovoljio 41,07% postavljenih indikatora.

U odnosu na prethodno istraživanje, kada je zabilježen blagi pad, istraživanje za 2022. godinu pokazalo je da je došlo do blagog poboljšanja otvorenosti.

Predstavnički dom FBiH

U odnosu na prethodnu godinu, Predstavnički dom FBiH bilježi poboljšanje rezultata otvorenosti od skoro 7%. Ipak, s obzirom da ova institucija zadovoljava tek nešto više od 33% postavljenih indikatora, ima još dosta prostora za unapređenje. I kod ove institucije, baš kao i prethodnih godina, prisutan je nedostatak nekih najosnovnijih indikatora poput funkcionalnog pretraživača na web stranici, organograma, CV predsjedavajućeg, informacija o platama, spisak zaposlenih.

Informacije o programu/planu rada kao i godišnjim i periodičnim izvještajima o radu su također segment koji je potrebno unaprijediti, kao i aspekt budžetske transparentnosti i transparentnosti javnih nabavki, ali i dostupnosti strateških dokumenata.

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 posebna sekcija na web stranici koja bi sadržavala sve relevantne podatke o slobodnom pristupu informacijama.

Također, na web stranici nije bilo moguće pronaći plan integriteta i izvještaj o provedenom planu integriteta što je svakako bitan segment otvorenosti i transparentnosti jedne institucije koji bi trebao biti unaprijeđen. S druge strane, ovog puta dostupan je etički kodeks koji nije bio dostupan tokom istraživanja za 2021. godinu.

Dom naroda PFBiH

Dom naroda je otvoreniji dom federalnog parlamenta te zadovoljava 41,07% indikatora, te bilježi blagi rast otvorenosti u istraživanju za 2022. godinu. Ipak, i kod ovog doma postoji dosta prostora za unapređenje, naročito ako uzmemo u obzir da i ovdje nedostaje niz bazični indikatora poput organograma, biografije predsjedavajućeg, informacija o imenima i pozicijama zaposlenih itd.

Također, nije dostupan program/plan rada niti prateći izvještaji o radu. Budžetska transparentnost, kao i potpunije informacije o javnim nabavkama mogle bi biti unaprijeđene s obzirom da nedostaje nekolicina traženih informacija iz ovih oblasti.

Dom naroda federalnog parlamenta je jedna od rijetkih institucija koja, kao i prošlih godina, 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 što je svakako pozitivna praksa.

Narodna skupština Republike Srpske

Najviši zakonodavni organ Republike Srpske (NSRS) u istraživanju za 2022. godinu bilježi gotovo identičan rezultat kao i 2021. godine, te je ovog puta zabilježen blagi rast od 0,10%. Isti slučaj zabilježen je i tokom istraživanja za 2021. godinu, kada je došlo do rasta od 0,02%. S tim u vezi, izmjena ili poboljšanja većine indikatora nije bilo, te su rezultati identični već nekoliko godina.

NSRS je kao i prethodnih godina odgovorila na poslani upitnik, a za razliku od prošle godine zabilježen je i odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama. I dalje nedostaju indikatori kao što su dostupnost informacija o platama ili spisak imena i pozicija zaposlenih. Nedostaju i godišnji, polugodišnji i kvartalni izvještaji o radu ove institucije i njenih komiteta, kao i dostupnost strategija ove institucije.

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

Do poboljšanja nije došlo ni kada je u pitanju budžetska transparentnost, pa se i dalje ne objavljuju budžet za građane, periodični, polugodišnji i finalni izvještaji o izvršenju budžeta, a u pogledu transparentnosti javnih nabavki bilo bi potrebno unaprijediti aspekt objave ugovora o javnim nabavkama.

Ova institucija nema komunikacionu (PR) strategiju, niti, kao što je to bio slučaj i prethodnih godine ažurirane informacije odnosno uputstva za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama, ili zasebnu rubriku sa svim podacima i informacijama relevantnim za oblast slobodnog pristupa informacijama.

Direktan kanal za komunikaciju sa građanima/kama na web stranici, ili korištenje Facebook i Twitter/X mreže su također indikatori koji je potrebno unaprijediti kada je u pitanju Narodna skupština Republike Srpske.

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 prosljeđeni institucijama.

Kroz indikatore mjerili smo i analizirali otvorenost institucija zakonodavne vlasti. Mjerenje je provedeno u periodu od januara do aprila 2023. 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.

