



OTVORENOST PARLAMENATA U REGIONU I CRNOJ GORI

Autor/ka:

**Almer Kardović
Milena Gvozdenović**



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



OTVORENOST PARLAMENATA U REGIONU I CRNOJ GORI

Autor/ka:

**Almer Kardović
Milena Gvozdenović**

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/kama.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.

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. 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.

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

CRNOGORSKO PARLAMENTARNO PUŽOVANJE: 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. 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.

3. Izvještaj o Crnoj Gori iz 2022. godine. Evropske komisija.

Dostupno na: <https://tinyurl.com/2zeh6j8p>

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>

UNAPREĐENJE TRANSPARENTNOSTI KROZ PARTNERSTVO ZA OTVORENU UPRAVU U SKUPŠTINI SJEVERNE MAKEDONIJE

Rad Sobraanja 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 ubrzanog djelovanja svih stranaka na jačanju uloge Skupštine kao foruma za konstruktivan politički dijalog, posebno na temu reformske agende EU.

Za razliku od prethodne godine, Sobranje je 2022. godine unaprijedilo svoju administrativnu transparentnost modernizacijom vebsajta, čime je olakšan pristup informacijama u posjedu ove institucije. Ovo unapređenje doprinijelo je transparentnosti rada institucije, iako je zbog prelaska na novi vebsajt potrebno dodatno urediti neke performanse. Ova institucija je takođe nastavila sa realizacijom svog Nacionalnog akcionog plana za 2021-2023. godinu u sklopu inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu,⁶ u skladu sa kojim je, pored modernizacije vebsajta, 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.

5. Izvještaj za Sjevernu Makedoniju iz 2022. godine. Evropska komisija.

Dostupno na: <https://tinyurl.com/yvpxdkb2>

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/>

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 vebsajta 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 stranaka.⁸ 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 akta.⁹

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 ravnoteže.¹⁰

8. Otvoreni parlament, Parlament pod lupom, Bilten br. 20, septembar 2022 - januar 2023. godine.

Otvoreni parlament. Dostupno na: <https://tinyurl.com/2p8k6y3h>

9. Ibid.

10. Izvještaj o Srbiji za 2022. godinu. Evropska komisija. Str. 12.

Dostupno na: <https://tinyurl.com/bdd5bb78>

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 zaobilaznje 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 referenduma 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. 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 vebstranovima. 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 ZADOVOLJENJE USLOVA INTEGRITETA ILI JAČANJE ETIČKOG RUKOVOĐENJA: USVAJANJE ETIČKOG KODEKSA POSLANIKA/CA 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 Gong,¹² 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. godine,¹⁴ 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%, Sobjranje 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 nahodanju 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

skupština Republike Srpske. Osim toga, samo Sabor 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 predstavljanju 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, TAEX-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 UNAPREĐENJE 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 transparentnosti i obezbijede odgovornost u procesu odlučivanja, što još uvijek nije učinjeno u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini.

OTVORENOST SKUPŠTINE CRNE GORE

Po Regionalnom indeksu otvorenosti i ove godine Skupština Crne Gore je najtransparentniji parlament u regionu sa 87,7% ispunjenih kriterijuma otvorenosti. Ovi rezultati pokazuju da Skupština Crne Gore prednjači ne samo u odnosu na ostale parlamente u regionu čiju smo otvorenost i transparentnost mjerili, već i u odnosu na ostale institucije našeg sistema kada je riječ o administrativnoj transparentnosti.

I Evropska komisija, u kontinuitetu, prepoznaje visok nivo transparentnosti rada Skupštine. Pozitivne ocjene najviše se odnose na uspostavljanje novih servisa namijenjenih građanima/kama i poboljšanje komunikacije sa javnošću, kao i pružanje mogućnosti građanima/kama za praćenje sjednica Skupštine i njenih radnih tijela uživo putem YouTube platforme i Parlamentarnog TV kanala. Sa druge strane, nadzorna funkcija je konstantno predmet kritika. U posljednjem

Izvještaju o Crnoj Gori, Evropska komisija je istakla da bi parlament trebalo u praksi da pokaže svoju posvećenost EU reformskoj agendi i radi na prevazilaženju duboke polarizacije.

Izglasavanjem nepovjerenja Vladi Zdravka Krivokapića u februaru 2022. godine, a zatim Vladi Dritana Abazovića u avgustu 2022. godine, Skupština je ušla u ozbiljnu funkcionalnu krizu, što je naknadno rezultiralo njenim potpunim raspuštanjem, te organizovanjem vanrednih parlamentarnih izbora u junu 2023. godine. Imajući u vidu da je Skupština raspuštena 17. marta, od kada nije mogla djelovati u skladu s Ustavom i zakonom, dolazimo do gotovo nevjerovatne činjenice da je vitalna institucija, odlukom političkih elita, u blokadi gotovo pola godine u momentu pisanja ove analize.

Skupština, međutim, ima razvijene prakse koje doprinose visokom nivou njene transparentnosti. Skupština je uvela uživo prenos plenarnih i sjednica odbora što omogućava građanima/kama da direktno prate kako poslanici/e razmatraju predložene akte i organizuju parlamentarna saslušanja. Takođe, na sajtu Skupštine Crne Gore su dostupni izvještaji o radu ove institucije, podaci o poslanici-ma/cama i njihovim mjesečnim primanjima, evidencije o prisustvu poslanika/ca na sjednicama odbora i plenumu, listinzi glasanja i mnoge druge informacije od značaja za praćenje rada Skupštine. Značajan dio podataka dostupan je u otvorenom formatu. Međutim, izostalo je objavljivanje nekih veoma važnih dokumenata za analizu i praćenje rada parlamenta, poput Plana zakonodavnog rada i godišnjeg izvještaja o javnim nabavkama Skupštine. Takođe, na sajtu Skupštine nema informacija o aktivnostima pojedinačnih poslanika/ca (prisustvo na sjednicama, učešće u radu odbora, rezultati glasanja, predlozi zakona, amandmani...) što otežava praćenje njihovog rada.

Skupština Crne Gore je krajem 2021. godine donijela Pravilnik o javnosti rada kojim se, između ostalog, uređuje praćenje sjednica Skupštine i odbora; a krajem 2021. donijeta je i Strategija eksterne komunikacije. Od prošle godine, Skupština Crne Gore učestvuje u implementaciji Nacionalnog akcionog plana Partnerstvo za otvorenu upravu 2023-2024. Ovim dokumentom je planirano da Skupština sprovede kampanju informisanja javnosti o mogućnostima učešća građana/ki u procesu donošenja odluka putem e-peticije. Na osnovu plana, Skupština je već prilagodila prezentaciju svog veb sajta slabovidim i slijepim građanima/kama.

Nestabilnost prouzrokovana izglasavanjem nepovjerenja dvjema vladama Crne Gore u periodu od samo pola godine odrazilo se praktično na sve reformske procese. Zakonodavna i kontrolna uloga parlamenta svedena je skoro na minimum, čime je nastao i zastoј u reformama.

U Crnoj Gori transparentnost zakonodavnog procesa najviše trpi zbog usvajanja zakona po skraćenom postupku i bez konsultacija javnosti. Ne postoji zakonska obaveza konsultovanja javnosti odnosno organizovanja javne rasprave o predlozima zakona, kada su poslanici/e predlagači, što otvara prostor za trgovanjem kvalitetom zakona. U prethodnom periodu, posebno problematično je bilo usvajanje neustavnih zakona koji su stvorili ozbiljne probleme u funkcionisanju države, a koji su pokazali da su poslanici/e spremni podrivati demokratiju u sopstvenoj državi kada je to u njihovom političkom interesu.

U periodu od izglasavanja nepovjerenja 43. Vladi do raspuštanja Skupštine, usvojena su 32 zakona čiji predlagač je bila Vlada, a 24 zakona koji su podnijeli poslanici/e. U periodu nakon raspuštanja Skupštine, poslanici/e su usvojili 21 zakon, međutim nijedan od njih nije potpisan od strane Predsjednika Crne Gore, odnosno nije proglašen ukazom.

Skupština Crne Gore je krajem 2021. godine pokrenula mehanizam e-peticija, čime je postala prva zemlja u regionu koja na ovaj način omogućava građanima/kama da se uključe u proces predlaganja zakona. Ipak, od momenta uvođenja e-peticija do danas, Skupštini je upućeno ukupno 16 inicijativa od čega su svega dvije dobile 6000 neophodnih potpisa podrške, a jedna je rezultirala održavanjem konsultativnog saslušanja na Odboru za zdravstvo, rad i socijalno staranje i prosljeđena nadležnom ministarstvu na mišljenje i realizaciju.

Iako je Skupština donijela Komunikacionu strategiju za promociju e-peticija, navedeni podaci ipak ukazuju da ovaj mehanizam nije dovoljno vidljiv i poznat javnosti. Na to je ukazala i Evropska komisija u svom posljednjem izvještaju o Crnoj Gori u kojem se navodi da se e-peticije ne promovišu dovoljno i mnogi građani/ke nijesu svjesni da takvo nešto uopšte postoji. Osim nedovoljne vidljivosti, ograničavajući faktor u korišćenju e-peticija može biti i zahtijevan uslov od 6000 potpisa podrške građana/ki, koje jedna peticija treba da dobije kako bi se razmatrala, dok je za e-peticiju upućenu Vladi potrebno prikupiti 3000 potpisa podrške.

Portal e-peticija omogućava i online podnošenje predstavki i pitanja poslanicima/cama, međutim do sada niti jedno pitanje nije upućeno članovima parlamenta ovim putem.

Zakon o Skupštini Crne Gore, uprkos najavama, nije izrađen ni u ovom sazivu parlamenta. Zakon o Skupštini i Zakon o Vladi su neophodni kako bi se kvalitetnije uredio rad i odnos izvršne i zakonodavne grane vlasti, te pojačala kontrolna uloga skupštine. Ipak, ovi zakoni iziskuju zajednički rad i dijalog predstavnika vlasti od kojih se očekuje da prilikom izrade ovih akata stave interese države i građana/ki ispred bilo kakvih partijskih interesa.

Ograničena upotreba kontrolnih mehanizama ogleda se u tome da je za period tehničkog mandata Vlade održano svega 10 kontrolnih i 20 konsultativnih saslušanja na skupštinskim odborima. Svega šest od 14 odbora, nakon izglasavanja nepovjerenja 43. Vladi u avgustu 2022. godine, održala su kontrolna i konsultativna saslušanja. Kako su evropske integracije jedan od glavnih spoljnopolitičkih ciljeva Crne Gore, podatak da je Odbor za evropske integracije posljednju sjednicu održao u julu 2022 godine, a nakon izglasavanja nepovjerenja Vlade niti jednu, dovoljno govori o političkoj blokadi koja devastira proces sprovođenja reformi. Posljednja sjednica Skupštine posvećena premijerskom satu i poslaničkim pitanjima održana je u julu 2022. godine, a nakon izglasavanja nepovjerenja Vladi Dritana Abazovića u avgustu iste godine, ovaj vid sjednica više nije održavan, čime je dodatno umanjena kontrolna funkcija Skupštine nad izvršnom vlašću.

Tokom tehničkog mandata 43. Vlade Crne Gore, odbori Skupštine 27. saziva održali su ukupno 193 sjednice. U periodu od izglasavanja nepovjerenja Vladi do raspuštanja Skupštine održane su 143 sjednice odbora, a nakon raspuštanja Skupštine njih 50. Nakon raspuštanja Skupštine, na sjednicama odbora održano je četiri kontrolnih i pet konsultativnih saslušanja.

METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Regionalni indeks otvorenosti nam daje vjerodostojnu sliku o tome koliko su institucije u regionu Zapadnog Balkana otvorene prema građanima i društvu.

Regionalni indeks otvorenosti mjeri učinak izvršnih vlasti i parlamenata u poštovanju principa dobrog upravljanja, i to na osnovu četiri principa: (1) transparentnost, (2) pristupačnost, (3) integritet i (4) učinkovitost, s tim što se kroz sva ova četiri principa prožima i prati još jedan domen - otvoreni podaci.

Princip transparentnosti podrazumijeva da su organizacione informacije o radu institucija i informacije o upotrebi javnih sredstava od strane institucija javno dostupne i objavljene. Pristupačnost se odnosi na poštovanje procedura za ostvarivanje slobodnog pristupa informacijama, te upotrebu kanala za komunikaciju sa građanima/kama. Integritet obuhvata dostupnost mehanizama za prevenciju korupcije. Posljednji princip, učinkovitost, odnosi se na spremnost institucija da uče iz tekućih procesa i unapređenju ih, kroz uspostavljanje sistema za monitoring i evaluaciju rada.

Metodologija je razvijena uz konsultovanje velikog broja kredibilnih izvora koji navode najbolje međunarodne prakse i standarde dobrog upravljanja.¹⁵ Navedeni 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 te zahtjeva za slobodan pristup informacijama i upitnika koji su proslijeđeni institucijama.

Kroz 109 indikatora, mjerili smo i analizirali otvorenost institucija zakonodavne vlasti. Mjerenje je sprovedeno u periodu od marta do kraja juna 2023. Greška mjerenja iznosi +/- 3 %. Na osnovu rezultata istraživanja, uradili smo analizu sa ključnim kritičnim tačkama i problemima u domenu otvorenosti rada parlamenta, u nadi da će indikatori koje smo koristili u našem istraživanju i preporuke koristiti za razvoj i unapređenje svojih politika i praksi otvorenosti i transparentnosti.

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

