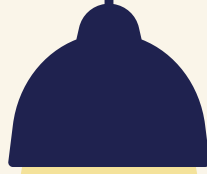




PARTNERI
SRBIJA



Otvorenost parlamenta u Srbiji i regionu



Autor nacionalnog dela:

Damjan Mileusnić, Partneri Srbija

Istraživači i saradnici:

Kristina Kalajdžić i Milica Tošić, Partneri Srbija

Recenzent:

Ana Toskić Cvetinović

Izdavač:

Partneri Srbija

Prelom i dizajn:

Kliker dizajn

Beograd, septembar 2023. godine



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

Sadržaj

Otvorenost parlamenata u regionu	5
Otvorenost parlamenata u Srbiji	15
Metodologija.....	24

Otvorenost parlamenata u regionu

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“, Partneri za demokratske promene Srbija pripremili su analizu nivoa otvorenosti parlamenata u našem regionu. Kao i 2021. godine, u ovogodišnjem istraživanju smo merili 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 sprovodi- mo sedmu godinu za redom. Naš primarni cilj je da se na objektivan način oceni trenutno stanje u pogledu otvorenosti parlamenata u regionu, kao i da se daju preporuke za unapređenje. Pored toga, nastojimo da unapredimo poštovanje načela dobrog upravljanja, u čemu

[1] Izveštaj sa 35. sednice Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope na temu "Transparentnost i otvorena uprava" od 7. novembra 2018.

otvorenost predstavlja ključni aspekt. Čvrsto smo uvereni 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

Otvorenost parlamenata u regionu

U toku prethodne godine, različita politička dešavanja imala su uticaj na funkcionisanje zakonodavnih tela u regionu. Njihov rad često je bio ometen političkim blokadama, krizama, i aktivnostima koje nisu bile usmerene 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 primeri.

Nalazi našeg istraživanja jasno ukazuju da zakonodavne institucije u regionu uglavnom stagniraju i nemaju dovoljno inicijative za unapređenje svoje transparentnosti i delotvornosti. Nekoliko problematičnih pitanja i dalje je evidentno u ovoj oblasti, poput odsustva jasnih politika otvorenosti i sistema za planiranje i izveštavanje o učincima rada parlamenata, a rasprava na sednicama 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 meri.

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

Zakonodavna grana vlasti u Bosni i Hercegovini: Politički zastoje 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 nisu obuhvaćene ovim istraživanjem. Nijedna od pet parlamentarnih institucija nema formalno donete smernice koje se odnose na otvorenost i transparentnost. Pored toga, nijedna od njih ne učestvuje u Partnerstvu za otvorenu upravu, niti su zabeleženi pokušaji da se pridruže ovoj inicijativi.

Godina 2022. obeležena je opstrukcijom rada, kako zakonodavnih, tako i izvršnih tela od strane političkih stranaka iz Republike Srpske, što je takođe konstatovano i u Izveštaju Evropske komisije iz 2022. godine^[2], a što je značajno otežavalo zakonodavne aktivnosti tokom cele godine. Opšti izbori održani su u oktobru 2022. godine, nakon čega su formirane vlade na nivou države i entiteta. Kao posledica ovih dešavanja i nedostatka političke volje, političke stranke nisu bile u stanju da dođu do konsenzusa u pogledu ustavnih i izbornih reformi tokom cele 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 izmena i dopuna Zakona o javnim nabavkama, što je imalo veliki značaj u smislu ispunjavanja jednog od ključnih prioriteta za članstvo u Evropskoj uniji.

Tokom celokupnog 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 savetu, pritom zanemarujući Sporazum o prenošenju određenih odgovornosti entiteta kroz utemeljenje Visokog sudskog i tužilačkog saveta 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 dvema crnogorskim vladama izglasano nepoverenje, te nakon neuspešnog 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 Izveštaju Evropske komisije iz 2022. godine^[3] u kojem je izneta kritika na račun neuspeha u uspostavljanju konstruktivnog političkog dijaloga u Skupštini, što je dodatno negativno uticalo na njene funkcije.

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

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

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 promeniti 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 dakonačno 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 regionu kada je u pitanju administrativna transparentnost, a u isto vreme, 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. godine^[4], ona je nosilac nekoliko aktivnosti, među kojima je već ispunjena aktivnost unapređenja pristupačnosti informacija na veb- sajtu Skupštine za slabovide i gluvo-neme osobe.

Unapređenje transparentnosti kroz partnerstvo za otvorenu upravu u skupštini Severne Makedonije

Rad Sobraanja Republike Severne 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 primena skraćenih postupaka, a u cilju ostvarenja delotvorne kontrole i konsultacija o propisima. U poslednjem izveštaju Evropske komisije^[5] traži se aktivnija i pozitivnija uloga parlamenta u pregovorima o pristupanju. U navedenom izveštaju se takođe poziva na ostvarenje prioriteta u vidu zajedničkog i ubrzanog delovanja svih stranaka na jačanju uloge Skupštine kao foruma za konstruktivan politički dijalog, posebno na temu reformske agende EU.

Za razliku od prethodne godine, Sobraanje je 2022. godine unapredilo svoju administrativnu transparentnost modernizacijom veb- sajta, čime je olakšan pristup informacijama u posedu ove institucije. Ovo unapređenje doprinelo je transparentnosti rada institucije, iako je zbog prelaska na novi veb- sajt potrebno dodatno urediti neke performanse. Ova institucija je takođe nastavila sa realizacijom svog Nacionalnog akcionog plana za 2021-

[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] Izveštaj za Severnu Makedoniju iz 2022. godine. Evropska komisija. Dostupno na: <https://tinyurl.com/yvpxdkb2>

2023. godinu u sklopu inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu,^[6] u skladu sa kojim je pored modernizacije veb-sajta, takođe kreirala sopstveni Portal otvorenih podataka^[7] 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 telo zaduženo za parlamentarno istraživanje i informativni servis, preduzeo je dodatne aktivnosti na jačanju svesti i edukaciji javnosti kroz organizaciju za 32% većeg broja edukativnih radionica, seminara, kao i poseta 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 uvek nisu strateški uredile pitanja otvorenosti i transparentnosti, uprkos pozitivnim pomacima koje je u tom pravcu napravila Narodna skupština u skladu sa preporukama Partnera 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 veb-sajta i olakšaju pristup informacijama, objavljivanjem 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 primetan napredak u dijalogu tokom sednica, u poređenju sa periodom kada se Skupština sastojala samo od predstavnika vladajućih stranaka.

Ipak, iako imaju priliku da na sednicama razmatraju predloge zakona, poslanici Narodne skupštine su najveći deo svog vremena za govornicom 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 primer ovog trenda je usvajanje državnog budžeta za 2022. godinu, koji je tokom jedne sednice izglasan sa još 34 druga akta.^[9]

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

[7] Portal otvorenih podataka Skupštine Republike Severne 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 poslednje preporuke koje je Evropska komisija uputila Narodnoj skupštini. Kao prvo, njima se poziva na sistematičniju i delotvorniju primenu novog Kodeksa ponašanja, radi sprečavanja i kažnjavanja nedozvoljenog ponašanja. Drugo, u preporukama se naglašava nužnost unapređenja Poslovnika u skladu sa najvišim evropskim standardima i praksama. Na kraju, u preporukama se naglašava nužnost jačanja delotvornosti, autonomije i transparentnosti Skupštine, uključujući i jačanje uloge skupštinske opozicije, a u cilju uspostavljanja sistema kontrole i ravnoteže.^[10]

Između glasačkih listića i još uvek prisutnih posledica pandemije Covid-19: Oživljena demokratija u Sloveniji

Tokom 2022. godine u Sloveniji su se i dalje mogli osetiti efekti pandemije Covid-19, što je dovelo do značajnih izmena u funkcionisanju Državnog zbora i opsega učešća javnosti u ključnim političkim procesima. Brojne odluke kojima je izvršeno nesrazmerno 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 usledilo formiranje nove Vlade, čiji je rad u velikoj meri bio pod uticajem pokretanja referenduma u vezi sa reorganizacijom uprave tokom drugog dela godine. U novembru i decembru održano je mnoštvo izbora, uključujući za Državni savet, predsednika, 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 delu 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 izveštaja iz 2021. godine, ovogodišnji nalazi pokazuju da je Državni zbor unapredio svoju transparentnost u skladu sa našim preporukama, i to u pogledu sledećeg: davanje uvida u informacije o parlamentarnim kancelarijama, metode komunikacije, kao i načini za povezivanje sa lokalnim poslanicima/cama na njihovim veb-sajtovima. Pored toga, donet je zakon kojim se na uspešan način obezbeđuje zaštita uzbunjivača. Međutim, na osnovu prikupljenih podataka, jasno je da i dalje postoji vidljiv nedostatak vezan za strateško planiranje. Državni zbor još uvek nije doneo 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 nisu ni preduzete značajne aktivnosti na

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

uspostavljanju mehanizma elektronske peticije. Državni zbor, pored toga, nema nameru 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 izmenama Zakona o izbornim jedinicama na osnovu presude Ustavnog suda, obeležili su rad Hrvatskog sabora i kvalitet parlamentarne debate. Istovremeno, i dalje je trajala nevoljnost ove institucije da koherentno unapredi 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 nepostojanje zasebnog etičkog kodeksa za poslanike/ce, novim Zakonom je rasformiran prethodni sistem time što je nezavisnoj komisiji za rešavanje sukoba interesa oduzeta nadležnost za postupanje u slučajevima kršenja etičkih načela, uključujući i kada to počine poslanici/e.

Nakon više ciklusa preporuka tela GRECO^[11] i organizacije Gong^[12], ali tek da bi se formalno zadovoljio taj zahtev, Hrvatski sabor je krajem 2022. godine konačno doneo Kodeks o etičkom delovanju zastupnika u Hrvatskom saboru^[13], a da pritom nisu obavljene odgovarajuće konsultacije između parlamentarnih stranaka, niti održana javna debata. Budući da kodeksom nisu uređene implementacija, procedure praćenja i sankcionisanje, isti predstavlja propuštenu priliku da se ova institucija približi najboljim praksama u parlamentarnoj etici uspostavljanjem internog i namenski 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]

[11] Hrvatska - Drugi dodatak Drugog izveštaja o usklađenosti četvrtog ciklusa evaluacije. Savet 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 delovanju zastupnika u Hrvatskom saboru. Službeni list. Dostupno na: <https://tinyurl.com/3np42wvv>

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

što je sve doprinelo minornom napretku u parlamentarnoj otvorenosti i transparentnosti, uprkos članstvu u Evropskoj uniji.

● Otvorenost parlamenata u regionu

U periodu od našeg poslednjeg izveštaja, u većini zemalja je u pogledu otvorenosti parlamenata ostvaren neznatan uspeh, pri čemu je zabeležen pad institucionalne otvorenosti u određenim zakonodavnim telima u Srbiji i Bosni i Hercegovini. Ovakav ishod je poražavajući, budući da se odnosi na tela koja treba da zastupaju interese građana. Upoređivanje parlamenata Hrvatske i Slovenije koje su nekada bile deo Jugoslavije, ali su poslednjih 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 mesto po otvorenosti zakonodavne grane vlasti među analiziranim zemljama na teritoriji bivše Jugoslavije. Skupština Crne Gore zadovoljava 87,70% utvrđenih kriterijuma otvorenosti, nakon koje sledi Državni zbor Slovenije sa 73,62%, Sobranje Severne 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 merili i otvorenost parlamenata na nivou pokrajina i entite ta, 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 beleže u domenu učinkovitosti, odnosno njihove opredeljenosti da uče iz tekućih procesa i unapređuju svoj rad kroz uspostavljanje sistema za praćenje, ocenjivanje i učenje – proverom ostvarenja ključnih dostignuća/indikatora tokom strateškog planiranja i izveštavanja.

U početnim fazama istraživanja, istraživači su institucijama dostavili upitnike i uputili zahteve za slobodan pristup javnim informacijama, koji su potrebni za detaljniju analizu seta indikatora koje koristimo u našem merenju. Tako su sledeće institucije pravovremeno odgovorile na zahtev za pristup informacijama: Sobranje Republike Severne 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 zahteve za slobodan pristup informacijama uopšte nisu odgovorili: Parlament Federacije Bosne i Hercegovine- Dom naroda i Predstavnički dom, kao i Predstavnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

I dalje postoji značajna nejednačenost u regionu kada su u pitanju parlamentarna otvorenost i transparentnost, kao što je zabeleženo i prethodnih godina, a o čemu svedoče predstavljeni rezultati. Ovaj trend i dalje traje, pri čemu Crna Gora, Slovenija i Severna 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 rešavanja ovog problema, Sabor Severne Makedonije razvilo je zaseban portal otvorenih podataka, iako se još uvek ne uočava napredak ove institucije u oblasti otvorenih podataka.

Odsustvo strateškog pristupa politikama otvorenosti i transparentnosti

Umesto 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 podleže različitom tumačenju i nahođenju trenutnog rukovodstva institucije. Bojazni koje su konstantno iznošene u pogledu nedostatka strateškog pristupa politikama otvorenosti tek su nedavno počele da rešavaju Skupština Crne Gore i Narodna skupština Republike Srpske. Osim toga, samo Sabor Severne 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 izveštaja o radu. Parlamenti, generalno, i dalje ne ostvaruju visoke standarde transparentnosti kada je reč o predstavljanju informacija i podataka o plenarnim sednicama i sednicama odbora. Većina parlamenata ne objavljuje liste glasanja sa sednica odbora (osim u Crnoj Gori i Srbiji) kao ni liste poslanika/-ca koji su prisustvovali sednicama odbora (osim Crne Gore, Srbije, Doma naroda Skupštine Bosne i Hercegovine, te delimično Severne Makedonije i Predstavničkog doma Skupštine Bosne i Hercegovine), dokumente pripremljene za predstojeće sednice odbora (osim Crne Gore, Srbije, Slovenije i Severne Makedonije), dok je dostupnost predloženih i usvojenih amandmana takođe retka pojava, naročito u Srbiji, 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 sednica odbora. U većini parlamenata retkost je i objavljivanje mišljenja eksperata međunarodnih tela, poput Evropske komisije, Venecijanske komisije, TAIX-a, itd, zajedno sa nacrtima zakona. U značajnom broju zemalja je i dalje pravi poduhvat pribaviti potpune informacije o spisku službenika i nameštenika, kao i zaradama javnih funkcionera.

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

Parlamenti u regiji moraju unaprediti svoju predstavničku ulogu uspostavljanjem delotvornih 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 dvosmerne 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 celom regionu. Lokalne kancelarije u kojima građani mogu izneti svoje probleme o kojima bi diskutovali poslanici/e postoje jedino u Severnoj Makedoniji i Sloveniji.

Neophodno unapređenje kontrolne uloge parlamenta: Puka formalnost ili uspešno sredstvo za oslobodanje od odgovornosti

Najslabije rezultate parlamenti beleže u domenu učinkovitosti, odnosno njihove opredeljenosti da uče iz tekućih procesa i unapređuju svoj rad kroz uspostavljene sisteme za praćenje, ocenjivanje i učenje – proverom ostvarenja ključnih dostignuća/indikatora tokom strateškog planiranja i izveštavanja. Uprkos tome što su u posmatranim zemljama uspostavljeni različiti mehanizmi za parlamentarni nadzor, nadzorne aktivnosti (poput javnih slušanja) nisu delotvorno realizovane u praksi i često se tretiraju kao puka formalnost što je takođe konstatovano u nekoliko izveštaja Evropske komisije o stanju u pojedinačnim zemljama. Odsustvo formalnih sankcija za ministre i druge funkcionere izvršne grane vlasti za njihovo neprisustvo sednicama, 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 zahtevaju pažnju su sprovođenje mehanizama za praćenje primene 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 odgovornosti u procesu odlučivanja, što još uvek nije učinjeno u Hrvatskoj i, Bosni i Hercegovini.

Otvorenost parlamenata u Srbiji

Otvorenost Narodne skupštine i Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine

U okviru projekta Regionalni indeks otvorenosti, Partneri Srbija sproveli su, između ostalog, i analizu sajtova Narodne skupštine i Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine. Pored analize sajtova, korišćene su i dodatne metode prikupljanja informacija o radu ovih organa, kroz slanje zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i slanje upitnika, za one indikatore čiji učinak ne bi mogao biti analiziran analiziranjem samih internet stranica.

Prilikom analize, utvrđeno je da obe institucije imaju funkcionalne sajtove sa dosta korisnih informacija. Narodna skupština Srbije ostvarila je blago poboljšanje ove godine (59.02%) u odnosu na prošlogodišnje istraživanje (56,9%). Takođe, Narodna skupština Srbije znatno je otvorenija u svom radu od Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine, gde je takođe primećeno blago poboljšanje u poslednjih godinu dana, (sa 29,18% na 32.34%).

Partneri Srbija analizirali su četiri ključne oblasti koje čine otvorenost: transparentnost, pristupačnost, integritet i učinkovitost.

Narodna skupština ostvarila je najbolje rezultate u oblasti pristupačnosti (56,53%), potom u oblasti integriteta (51,32%), zatim u oblasti učinkovitosti (51,11%) dok su u oblasti transparentnosti rezultati najlošiji (41.07%).

Sa druge strane, Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine u svim oblastima ima dosta lošije rezultate – integritet (53.33%), transparentnost (28,65%), učinkovitost (24,44%) i pristupačnost koja je najlošije ocenjena (23,75%).

U nastavku ove analize ukazaćemo na ključne nalaze i dati preporuke kako ove dve institucije u budućnosti mogu biti otvorenije za građane.

Transparentnost

U pogledu transparentnosti, moguće je pretražiti sajt obe institucije, što građanima dosta olakšava pristup informacijama. Obe institucije takođe na svojim internet stranicama imaju objavljene organigrame (šematski prikaz organizacione strukture institucije), detaljan opis nadležnosti, kao i biografije Predsednika skupštine.

Prilikom analize transparentnosti rada Narodne skupštine, došlo se do sledećih nalaza: Informacije o aktuelnom sazivu i konkretnim odborima Parlamenta, kao i o narodnim poslanicima dostupne su na internet stranici skupštine, zajedno sa njihovim kontakt podacima, ali ne i celokupnim biografijama. Sa druge strane, podataka o drugim službenicima koji su zaposleni u Narodnoj skupštini nema. Na ovaj način, građani se dakle mogu (donekle) upoznati sa imenima i kvalifikacijama narodnih poslanika, ali nemaju uvid o tome ko su državni službenici zaposleni u Narodnoj skupštini.

Ono što posebno zabrinjava jeste da na sajtu nije objavljen ni Godišnji program rada Narodne skupštine, ali ni godišnji izveštaj o radu. Ovo je posebno problematično, jer se građani kroz ova dva vrlo važna dokumenta mogu upoznati kako sa sprovedenim tako i planiranim aktivnostima za tekuću godinu. Na sajtu je dostupan nedeljni kalendar sa događajima koji može pomoći u tom pogledu, ali to svakako nije dovoljno. Objavljivanjem ovih podataka, Narodna skupština pokazala bi da ima strateško usmerenje u svom radu, a građani bi mogli da se upoznaju sa prioritetima u radu ovog tela definisanim oblastima razvoja, planiranim aktivnostima, i slično. Na internet stranici Narodne skupštine nisu dostupne ni aktuelne strategije.

Nedostupne su i informacije o analizi efekata propisa, jednog od važnih pratećih dokumenata koje je predlagač dužan da dostavi Narodnoj skupštini uz predlog zakona, uz poštovanje svih zakonskih procedura, a Narodna skupština je dužna da potom na svojoj internet stranici objavi kompletnu dokumentaciju koja čini deo predloga jednog zakona. Parlament takođe ne objavljuje informacije o prisustvu narodnih poslanika na plenarnim sednicama, kao ni informacije o tome kako su poslanici glasali. Na taj način, zainteresovana javnost nema informacije o tome kako su njihovi predstavnici u Narodnoj skupštini glasali, niti da prate u kojoj meri poslanici brane vrednosti za koje se deklarativno zalažu, tj. da li ispunjavaju obećanja data građanima upućena sa skupštinske govornice i u svojim izbornim kampanjama.

Sa druge strane, na internet stranici Narodne skupštine mogu se pronaći informacije o zakonima i drugim pravnim aktima o kojima će se raspravljati u plenumu, međutim nisu dostupne informacije o amandmanima koji su podneti na predloge zakona, iako se radi o dokumentima koja su nastala u radu ove institucije i odnose se na jedno od najvažnijih ovlašćenja Skupštine, da kao zakonodavna grana vlasti direktno utiče na kvalitet propisa koji se usvajaju. Smatramo da podneti amandmani, sa jasnom naznakom onih koji su usvojeni

treba da budu dostupni zajedno sa finalnim tekstom zakona koji je usvojen. Na taj način građani bi na jednostavan način mogli da se informišu o tome koliki i kakav je bio uticaj narodnih poslanika na zakon koji je usvojen. Poslovnik Narodne skupštine predviđa da se amandmani na predloge zakona javno objavljuju (u skladu sa tehničkim mogućnostima), međutim, ove informacije dostupne su samo narodnim poslanicima.

Takođe, na sajtu je moguće pronaći vest o tome da je Venecijanska komisija, Evropska komisija ili drugo međunarodno telo dalo pozitivno mišljenje na konkretan nacrt, međutim, ti dokumenti nisu dostupni na sajtu Narodne skupštine.

Video prenosi kao i stenografske beleške sa sednica javno su dostupni što je pozitivno, međutim kako javno nisu dostupna prateća dokumenta uz predloge zakona poput amandmana, analiza procene uticaja propisa, mišljenja drugih institucija na predloge zakona, teško je pratiti rad Narodne skupštine i razumeti o čemu poslanici glasaju u odborima i na plenarnim sednicama.

Narodna skupština takođe nije odgovorila na upitnik koji su Partneri Srbija poslali, pa su stoga svi odgovori do kojih je trebalo da dođemo na taj način tumačeni kao da ne ispunjavaju pomenuti indikator. Narodna skupština nije pružila podatak da li ima svoju Komunikacionu strategiju, a ista nije pronađena na internet stranici.

Na sajtu Narodne skupštine mogu se naći kako planovi o javnim nabavkama, tako i godišnji izveštaj o sprovedenim javnim nabavkama. Pozivi za učešće na javnim nabavkama dostupni su na portalu javnih nabavki, ali na sajtu Narodne skupštine ne postoji informacija da se ovi pozivi mogu naći tamo, pa je stoga ovaj indikator negativno ocenjen. Pozdravljamo što su podaci objavljeni na portalu, ali većina građana nema svest da ove podatke može pronaći tamo, pa bi stoga bilo korisno da na sajtu Narodne skupštine na vidljivom mestu bude označeno gde se građani mogu upoznati sa ovim informacijama.

Ono što ističemo kao posebno problematično u kontekstu finansijskog upravljanja jeste činjenica da na internet stranici Narodne skupštine nisu dostupni podaci o godišnjem budžetu, o građanskom budžetu i polugodišnji izveštaj o realizaciji budžeta, kao ni drugi finansijski izveštaji.

Prilikom analiziranja transparentnosti Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine, došli smo do sledećih nalaza. Stranica je funkcionalna, redovno objavljuju vesti o svom radu i takođe je moguće pretražiti podatke. Na sajtu su takođe dostupni organigram, podaci o nadležnosti ove institucije i Predsedniku skupštine, kao i o sastavu različitih odbora i celokupnog aktuelnog saziva. Međutim, potpune biografije poslanika nisu dostupne. Ovo je posebno problematično jer bi građani trebalo da na odgovarajući način budu upoznati sa kompetencijama najviših državnih funkcionera. Za razliku od Narodne skupštine, informacije o platama poslanika nisu potpune, već su samo dostupne informacije o koeficijentu plata u informatoru o radu.

Kao što je slučaj sa većinom organa javne vlasti, ni kod Skupštine autonomne pokrajine ne mogu se naći podaci i kontakti svih državnim službenika koji rade u okviru ovog organa.

Skupština autonomne pokrajine Vojvodine takođe nema objavljen ni godišnji program rada, kao ni izveštaje o radu – ni godišnje, ni kvartalne, a ne objavljuju ni strategije niti Komunikacionu strategiju.

Pohvalno je što se pravna akta o kojima se raspravlja u plenumu objavljuju na sajtu. Ovo je posebno važno kako bi građani mogli biti upoznati sa aktima koji su trenutno u proceduri. U trenutku analiziranja sajta nije bilo zakazanih sednica, pa stoga nije bilo ni dostupnih podataka o materijalima neophodnim za iste, međutim rezultati prošlogodišnjeg monitoringa ukazuju da se predlozi akata objavljuju neporedno pre održavanja sednice na kojima se o njima raspravlja

Kao ni prošle godine, uz nacрте zakona i dalje se ne objavljuju analize efekata propisa predviđenih Zakonom o planskom sistemu. Agende sednica koje su zakazane mogu se pronaći na internet stranici, a na osnovu zapisnika sa sednica moguće je doći do informacija ko od narodnih poslanika je prisustvovao sednicama, međutim, podacima o glasanju na plenarnoj sednici nije moguće pristupiti.

Ističemo kao veliki razlog za zabrinutost što ne postoje audio ili video prenosi plenarnih sesija niti drugih radnih tela. Iako se izrađuju stenografske beleške, one nisu dostupne javno na internet stranici. Na sajtu takođe nije pronađeno ništa što se može odnositi na rad skupštinskih odbora.

Na sajtu Skupštine autonomne pokrajine Vojvodine takođe nisu dostupna mišljenja Venecijanske komisije, Evropske komisije ili drugih međunarodnih tela na aktuelne nacрте zakona i drugih pravnih akata.

Iako Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine na svojoj internet stranici ima objavljen godišnji plan javnih nabavki, ne mogu se pronaći podaci o pozivima za te javne nabavke, odluke, ugovori o javnim nabavkama, a ni godišnji izveštaj o realizovanim javnim nabavkama.

U smislu finansijske transparentnosti Skupštine autonomne pokrajine Vojvodine, situacija je nešto bolja. Budžet za parlament se može naći na sajtu, međutim budžet za građane nije dostupan. Ipak, ovaj dokument može se pronaći na sajtu Pokrajinskog sekretarijata za finansije i ovaj budžet se odnosi na celu pokrajinu Vojvodinu. Sa druge strane, Polugodišnji izveštaj o trošenju budžetskih sredstava je dostupan na internet stranici Skupštine AP Vojvodine.

▀ Pristupačnost

Kao još jedan od važnih aspekata uspešnog rada svakog organa vlasti izdvaja se i pristupačnost. U ovom pogledu, neke od informacija nisu dobijene samo analizom sajtova ove dve institucije, već i slanjem zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i detaljnih upitnika koji su upućeni institucijama.

Na sajtu Narodne skupštine nisu dostupne smernice za građane o tome kako mogu podneti žalbu ili predlog na rad Narodne skupštine, a nije uspostavljen ni direktni kanal komunikacije između građana i zaposlenih u Narodnoj skuštini preko sajta, kojim bi građani mogli da dostavljaju predloge, sugestije, molbe, žalbe i slično. Na ovaj način, onemogućava se dvostrana komunikacija između građana i najvišeg predstavničkog tela u našoj zemlji. Sa druge strane, na internet stranici Narodne skupštine mogu se pronaći različiti edukativni materijali za građane.

Takođe, Narodna skupština na svojoj internet stranici nije objavila informacije za koje je u prethodnom periodu odobren pristup, međutim, u informatoru su dostupne informacije o mogućnosti korišćenja ovog mehanizma sa detaljnim opisom kako funkcioniše – kome se podnosi zahtev, kojim informacijama je moguće pristupiti itd. Ono što dodatno otežava pristup građanima jeste činjenica da na internet stranici Narodne skupštine ne postoji poseban odeljak posvećen pravu na slobodan pristup, već građani ove informacije mogu naći u informatoru o radu, tako da građani u ovim slučajevima moraju da ulože dodatni napor kako bi došli do informacija kako i kome se mogu obratiti.

Narodna skupština dostavila je svoj odgovor na naš zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, čime su pokazali da poštuju obaveze predviđene Zakonom. Ovo je posebno važno, imajući u vidu da se radi o najvišem predstavničkom telu naše zemlje koje bi trebalo biti primer drugim organima javne vlasti kako postupati u skladu sa zakonom i ovde se može primetiti direktan pomak, imajući u vidu da u prošlogišnjem istraživanju nisu dostavili svoj odgovor.

Međutim, ono što bismo posebno istakli kao problematično jeste činjenica da iako Narodna skupština ima fejsbuk i tviter nalog, oni nisu ažurirani preko 10 godina. Stoga, preporuka je da zaposleni u ovoj instituciji češće koriste ovakav vid komunikacije sa širom javnošću, kako bi građani mogli biti blagovremno upoznati sa njihovim radom.

Imajući u vidu da ove godine institucija Narodne skupštine nije odgovorila na upitnik Partnera Srbija, nismo mogli da dođemo do podataka da li su zaposleni u Narodnoj skupštini učestvovali u treninzima i obukama iz oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja ili otvorenih podataka.

Nadležni odbori imaju pravo da konsultuju i zapošljavaju spoljašnje eksperte, koji bi svojim stručnim radom doprineli daljem radu odbora. U pogledu pristupačnosti Skupštine autonomne pokrajine Vojvodine, na internet stranici ove institucije dostupan je direktan kanal komunikacije za građane, putem kojeg mogu slati svoje sugestije, molbe i primedbe, ali ni ovde nisu javno dostupne smernice za građane kako mogu podneti predloge i primedbe, kao ni edukativni materijali za građane.

U informatoru o radu mogu se naći samo zbirni podaci o informacijama koje se najčešće traže i na internet stranici nisu dostupni konkretni odgovori na pitanja koja su dobili od građana koji su koristili mehanizam slobodnog pristupa, ali u informatoru se mogu naći informacije kako i kome se podnosi zahtev. Pohvalno je što se za razliku od Narodne skupštine, ovde mogu naći informacije o podnošenju zahteva i na samoj internet stranici, u posebnom odeljku, pa građani na brži način mogu doći do konkretnih informacija.

Takođe su odgovorili na zahtev za slobodan pristup, blagovremeno i u celosti.

U pogledu društvenih mreža, Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine ima fejsbuk nalog, koji nije redovno ažuriran, dok je tviter nalog suspendovan, već drugu godinu za redom. Služba Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine jeste dostavila odgovor na upitnik, ali su naveli da zaposleni nisu učestvovali u treninzima iz slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i otvorenih podataka.

Integritet

U pogledu analiziranja integriteta, konstatovano je da Narodna skupština Republike Srbije sadrži javno dostupan i objavljen Etički kodeks za narodne poslanike koji sadrži niz pravila ponašanja za narodne poslanike, kao i mehanizme za implementaciju etičkog kodeksa. Međutim, na internet stranici nisu dostupna pravila u slučaju uzbunjivanja kao ni imovinske karte koje su dostupne samo na sajtu Agencije za sprečavanje korupcije. Iako jeste pohvalno što su ovi podaci javno dostupni, bilo bi korisno da se isti mogu pronaći i na samoj internet stranici Narodne skupštine. Takođe, iako je Narodna skupština usvojila Plan integriteta još 2013. godine, taj dokument, kao ni izveštaj o njegovom sprovođenju nisu javno dostupni na internet stranici institucije. Na sajtu nije dostupan Plan integriteta ili bilo koji drugi interni antikorupcijski dokument (koja podrazumeva mere za sprečavanje i otklanjanje različitih oblika koruptivnog i neetičkog ponašanja unutar institucije).

Narodna skupština nije dostavila odgovor na upitnik kojim bi potvrdili da li su njihovi zaposleni učestvovali u obukama za sprečavanje korupcije.

U pogledu sajta Skupštine autonomne pokrajine Vojvodine, imaju javno objavljen Kodeks ponašanja narodnih poslanika koji ujedno reguliše konflikt interesa, upotrebu javnih sredstava, primanje poklona i usluga, a reguliše i političke aktivnosti. Ovaj dokument

takođe propisuje i proceduru ukoliko dođe do povrede kodeksa. Pokrajinski zaštitnik građana nadzire primenu Kodeksa ponašanja i njemu se jednom godišnje podnose izveštaji. Međutim, ni Poslovnik a ni Kodeks ponašanja ne predviđaju obavezu za instituciju da učini javno dostupnim rezultate istrage u pogledu neetičkog ponašanja.

Pohvalno je što je na internet stranici Skupštine autonomne pokrajine Vojvodine javno objavljen Pravilnik o postupku unutrašnjeg uzbunjivanja. Kao i u slučaju Narodne skupštine, imovinske karte poslanika mogu se naći samo na portalu Agencije za sprečavanje korupcije.

Pohvalno je što su zaposleni u Skupštini Autonomne pokrajine Vojvodine učestvovali na treninzima iz oblasti sprečavanja korupcije, sukoba interesa i zaštite uzbunjivača.

Učinkovitost

Učinkovitost je oblast koja se u slučaju skupština odnosi na kontrolnu ulogu koju imaju.

Na internet stranici Narodne skupštine i Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine ne postoje nikakve objavljene informacije o poslaničkim pitanjima o vezi sa aktuelnom temom kao ni izveštaji o saslušanijima povodom kontrolnih aktivnosti skupštine. Pravni akti Narodne skupštine takođe ne propisuju kaznu za ministre koji ne prisustvuju saslušanijima i ne odgovaraju na poslanička pitanja.

Sa druge strane, pohvalno je što je na sajtu moguće pristupiti izveštajima sa ključnim porukama sa javnih slušanja. Narodna skupština i Skupština autonomne pokrajine Vojvodine takođe obe razmatraju izveštaje Državne revizorske institucije Srbije. Ovo je posebno važno imajući u vidu da Narodna skupština, kao nosilac zakonodavne vlasti, u ostvarivanju svojih nadležnosti, između ostalog, vrši i funkciju nadzora nad radom Vlade. Vršeći ovu funkciju, u jedinstvenom je položaju da ispituje odgovornost nosilaca izvršne vlasti, kao i način na koji upravljaju politikama i trošenjem sredstava^[15], pa je razmatranje izveštaja Državne revizorske institucije od ključnog značaja za dalji nadzor nad transparentnim postupanjem Vlade.

Prilikom analize pravnih akata, ni Narodna skupština ni Skupština autonomne pokrajine Vojvodine ne objavljuju analize efekata propisa na ljudska prava građana. Ovo je posebno problematično, jer se preskakanjem ovako važnog koraka direktno može pogoršati stanje ljudskih prava građana u jednoj zemlji. Analizom efekata propisa razmatra se potreba da se uvede propis ili rešenje koje on sadrži, efekti koje taj propis stvara, a razmatraju se i potencijalni efekti koje pripisi mogu da proizvedu. Stoga, apelujemo da prilikom donošenja novih propisa, najviše predstavničko telo na odgovarajući način objavi ove analize na vidnom mestu, kako bi zainteresovana javnost mogla da se upozna sa aktuelnim posledicama koje određeni zakon može imati po njihova prava.

[15] Kontrolna funkcija Narodne skupštine - <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/brochures/Kontrolna%20funkcija%20SRB.pdf>

● Zaključci i preporuke

Na osnovu navedenih nalaza, iako je primećen blagi pomak u odnosu na prošlogodišnje istraživanje, evidentno je da postoje brojni aspekti u radu Narodne skupštine i Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine koje je neophodno poboljšati.

Pre svega, neophodno je adresirati pitanje finansijske transparentnosti, s obzirom da se na ovaj način direktno mogu prevenirati potencijalne koruptivne aktivnosti i obezbediti odgovoran rad najvišeg predstavničkog tela jedne zemlje. Ovo se može ostvariti samo kroz blagovremeno objavljivanje Godišnjeg budžeta, budžeta za građane i objavljivanje finansijskih izveštaja i planova, informacija o sprovedenim i planiranim javnim nabavkama i slično... Izveštaji o radu kao i godišnji program rada takođe moraju biti objavljeni i sadržajni, što trenutno nije slučaj. Pored toga, ove institucije morale bi da objavljuju informacije o tome kako su poslanici glasali, da li su prisustvovali sednicama, da objavljuju amandmane i svu prateću dokumentaciju uz predloge zakona (pre svega, analizu efekata propisa, mišljenja drugih državnih organa na predloge/nacrte zakona, mišljenja relevantnih međunarodnih organizacija poput Venecijanske komisije i Evropske komisije itd)

Takođe, ukoliko se u vestima pominju mišljenja različitih međunarodnih tela, bilo bi poželjno da celokupna mišljenja budu i javno dostupna svim zainteresovanim licima. Neophodno je objaviti ažurirane biografije poslanika, kako bi građani mogli da imaju uvid u kvalifikacije osoba koja obavljaju jednu od najznačajnijih funkcija u državi. Takođe apelujemo na Narodnu skupštinu da ubuduće odgovori na upitnike, jer bi na taj način direktno mogli da unaprede svoju transparentnost i pruže odgovore na pitanja koja nije moguće ispitati analizom internet stranica. Podatke o javnim nabavkama trebalo bi objavljivati i na internet stranici skupštine a ne samo na portalu javnih nabavki.

U pogledu pristupačnosti, bilo bi korisno kada bi obe institucije objavljivale odgovore na najčešća pitanja koja su građani postavljali korišćenjem mehanizma pristupa informacijama od javnog značaja. Proaktivnim postupanjem direktno bi mogli da smanje i priliv zahteva koji im pristižu od građana, jer bi podaci već bili javno dostupni na sajtu. Ovde takođe apelujemo na institucije da redovno ažuriraju fejsbuk i tvider naloge, jer na taj način direktno mogu upoznati širu javnost sa svojim radom, aktuelnostima, planovima, sednicama i slično kao i da rade na uspostavljanju direktnog kanala komunikacije sa građanima. Takođe, vrlo je važno da obe institucije objave osnovne smernice za građane o tome kako im se mogu obratiti, podneti prigovore, žalbe i sugestije. Neophodno je unaprediti sajt Narodne skupštine koji je teško pretraživ, naročito za građane koji bi želeli da se upoznaju sa radom ove institucije, ali ne poseduju potrebna znanja o tome u kom dokumentu mogu pronaći tražene informacije. Narodna skupština takođe bi trebalo da na jasnom i vidljivom mestu na svom sajtu objavi sve podatke o podnošenju zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, kako bi građani na lakši način mogli da dođu do ovih informacija, umesto pretraživanja niza dokumenata.

Obe institucije trebalo bi da objave svoje Planove integriteta kao i izveštaje o njegovoj implementaciji. U cilju unapređenja integriteta, Narodna skupština trebalo bi da što pre učini dostupnim Pravilnik o unutrašnjem uzbunjivanju na svojoj internet stranici. Imovinske karte poslanika takođe bi trebalo da budu ili dostupne na samom sajtu parlamenta ili da objave obaveštenje da se ovi podaci mogu pronaći na sajtu Agencije za borbu protiv korupcije, sa propratnim linkom.

Kako bi poboljšale svoju učinkovitost prilikom donošenja novih zakona, trebalo bi blagovremeno sprovoditi i objavljivati analize efekata propisa ovih akata na ljudska prava građana, kako bi zainteresovana javnost mogla da se upozna sa potencijalnim posledicama koje donošenje konkretnih zakona može imati na njihova prava i obaveze. Takođe, na sajtu obe institucije neophodno je blagovremeno objaviti informacije o poslaničkim pitanjima postavljenim ministrima kao i uspostaviti sankcije za ministre koji ne prisustvuju sednicama, čime direktno obesmišljavaju kontrolnu funkciju skupštine.

Metodologija

Regionalni indeks otvorenosti se zasniva na skupu principa sadržanih u metodologiji kojom se osigurava da dobijeni rezultati budu tehnički i politički validni za donošenje zaključaka u vezi sa tim u kojoj meri institucije jedne zemlje poštuju principe dobrog upravljanja.

Regionalni indeks otvorenosti meri 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 podrazumeva da su organizacione informacije, budžet i postupak javnih nabavki javno dostupni i objavljeni. Pristupačnost se odnosi na obezbeđivanje i poštovanje procedura za slobodan pristup informacijama, te poboljšanje dostupnosti informacija kroz mehanizam javnih rasprava i jačanja interakcije sa građanima. Integritet obuhvata dostupnost mehanizama za prevenciju korupcije. Poslednji princip, učinkovitost, odnosi se na spremnost institucija da uče iz tekućih procesa i unapređuju ih kroz uspostavljene sisteme za nadgledanje, vrednovanje i učenje. Svaki od ovih principa Indeksa je dalje razrađen kroz poddomene i pokazatelje kojima se dodeljuje odgovarajuća vrednost unutar principa pod koje potpadaju.

Metodologija je razvijena uz konsultovanje velikog broja kredibilnih izvora koji navode najbolje međunarodne prakse i standarde dobrog upravljanja. Oni su dalje razrađeni kroz posebne kvantitativne i kvalitativne indikatore koji se ocenjuju na osnovu dostupnosti informacija na službenim internet stranicama institucija, kvaliteta pravnog okvira za pojedinačna pitanja, drugih izvora javnog informisanja te zahteva za slobodan pristup informacijama i upitnika koji su prosleđeni institucijama.

Kroz 110 indikatora, merili smo i analizirali otvorenost institucija zakonodavne vlasti. Merenje je sprovedeno u periodu od januara do kraja aprila 2023. Greška merenja iznosi +/- 3 %. Na osnovu rezultata istraživanja, uradili smo analize sa ključnim kritičnim tačkama i problemima u domenu otvorenosti rada institucija za koje se nadamo da su od koristi za unapređenje rada institucija.

