

Otvorenost parlamenta u regionu i Crnoj Gori

Autorke:

Biljana Papović • Milena Gvozdenović



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

Otvorenost parlamenata u regionu i Crnoj Gori

Autorke:

Biljana Papović • Milena Gvozdenović

Podgorica, avgust 2020.

UVOD

¹ — Prava građana na pristup informacijama o radu parlamentara utemeljena su u međunarodnim propisima o ljudskim pravima, Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima i Međunarodnog pakta UN o građanskim i političkim pravima, kao i u dokumentima usvojenim od strane Inter-parlamentarne unije i drugih regionalnih i međunarodnih udruženja i organizacija.

Transparentnost, otvorenost i integritet predstavljaju fundamentalne principe u radu parlamenata kao preduslov za kvalitetno funkcionisanje zakonodavne vlasti. Poštovanje ovih principa i promovisanje kulture otvorenosti u radu parlamenata neophodno je za očuvanje povjerenja u ovu instituciju, omogućavanje većeg učešća građana u njenom radu i izgradnju pristupačnih parlamenata koji su ključ demokratizacije društva.

Prava građana na pristup informacijama o radu parlamenta i učešće u njihovom radu danas su nezaobilazan dio međunarodnih standarda i normi o funkcionisanju demokratskih institucija, prepoznatih od strane međunarodne parlamentarne zajednice.¹

Politike transparentnosti su prošle nekoliko faza razvoja shodno potrebama i zahtjevima društva, i postajale dio agendi vlasti na Zapadnom Balkanu. Danas su zahtjevi za većom transparentnošću i otvorenošću sastavni dio reformi koje zemlje u regionu sprovode na svom putu ka Evropskoj uniji (EU) kao i kroz angažman u drugim međunarodnim inicijativama.

Kako bismo utvrdili u kojoj mjeri parlamenti na Zapadnom Balkanu čine javno dostupnim informacije iz oblasti svog rada, Centar za demokratsku tranziciju (CDT) je u saradnji sa nevladinim organizacijama iz regionalne mreže ACTION SEE razvio Regionalni indeks otvorenosti. Mreža ACTION SEE na godišnjem nivou mjeri otvorenosti parlamenata u regionu na osnovu četiri principa: transparentnosti, pristupačnosti, integriteta i učinkovitosti. Cilj naših aktivnosti je da pružimo analizu stanja u ovom domenu rada parlamenata, doprinesemo sprovođenju reformi i utičemo na

jačanje principa dobrog upravljanja, i time pomognemo institucijama da ih efikasnije primjene u svom radu.

Članice ACTION SEE mreže prethodnih godina su preko različitih mehanizama pokušale da doprinesu unapređenju politika i praksi transparentnosti i otvorenosti parlamenata u regionu Zapadnog Balkana. Svaka zemlja regiona ima svoje specifične, društvene i političke uslove u kojima razvija i svoju otvorenost, ali se može primjetiti znatan prostor za zajedničko regionalno djelovanje na daljem unapređenju stanja. Ovogodišnje istraživanje je obogaćeno skupom kriterijuma kojima se zagovara viši nivo proaktivne transparentnosti, koji je kao međunarodni standard srž metodologije našeg istraživanja. Uvođenjem novih kriterijuma otvorenosti željeli smo da provjerimo koliko zakonodavna vlast u regionu radi na razvoju svojih politika i praksi otvorenosti i doprinesemo tom razvoju.

Tako ovaj dokument predstavljamo u cilju davanja novog doprinosa uspostavljanju sistema otvorenog djelovanja zakonodavne vlasti u zemljama Zapadnog Balkana. U svrhu kvalitetnijeg javnog dijaloga o ovim temama organizovaćemo javne događaje, na kojima ćemo čuti mišljenja svih zainteresovanih strana i pokušati da nađemo zajednička održiva rješenja za dalje razvoje u ovoj oblasti. Takođe, poštovaćemo principe transparentnosti istraživanja i upoznati institucije sa svim detaljima njegovog sprovođenja i donesenih zaključaka.

Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobro namjerne kritike i rasprave o našoj analizi.

ACTION SEE tim

Otvorenost parlamenata u regionu zapadnog Balkana

Otvorenost, transparentnost i pristupačnost parlamenta kao najvišeg predstavničkog tijela, predstavljaju jedan od ključnih pokazatelja njegove demokratičnosti, a time i demokratizacije cjelokupnog društva. Funkcionalan i djelotvoran parlament, proaktivan u objavljivanju informacija o svom radu, dostupan građanima i otvoren za saradnju sa medijima i civilnim društvom, preduslov je za obezbjeđivanje vladavine prava. Stoga su principi otvorenosti i transparentnosti u radu parlamenta važan segment neophodnih reformi u procesu pristupanja zemalja regiona EU. Međutim, uprkos formalnom ispunjavanju zadataka, naši podaci ukazuju na skromne rezultate na ovom polju.

Otvorenost parlamenata u regionu još uvek nije na zadovoljavajućem nivou. Naša istraživanja ukazuju da su parlametni prešli u fazu stagnacije pa čak i nazadovanja u određenim segmentima otvorenosti rada. Napreci se javljaju samo u izolovanim slučajevima, pa stoga nemamo mnogo razloga za zadovoljstvo.

Po rezultatima našeg istraživanja parlamenti u regionu prosječno zadovoljavaju 51.9 % indikatora otvorenosti. Najotvoreniji parlament u regionu sa dvije trećine ispunjenih indikatora imale su Crna Gora (67.5%), potom Sjeverna Makedonija (65.6%), slijedi Narodna Skupština Srbije sa manje od polovine (45.4%) dok parlamenti u Bosni i Hercegovini u prosjeku ispunjavaju 36.4% indikatora otvorenosti. Znatne razlike u otvorenosti parlamenata u regionu predstavljaju nastavak trenda zabilježenog prethodnih godina, koji pokazuje da zakonodavna vlast u Crnoj Gori i Sjevernoj Makedoniji kontinuirano bilježi bolje rezultate u otvorenosti od zakonodavne vlasti u Srbiji ili Bosni i Hercegovini.

U nastavku ovog dokumenta predstavljamo „kritične tačke“, odnosno ključne prepreke koje ometaju dalji napredak u otvorenosti parlamenata u regionu.

Bez strateškog pristupa politikama otvorenosti



Nedostatak strateškog pristupa politici otvorenosti od strane zakonodavnih organa u regionu već godinama predstavlja gorući problem na koji ACTION SEE tim upozorava od početka mjerenja otvorenosti parlamenata. Za razliku od izvršne vlasti, tokom 2019. godine ni jedan od parlamenata u regionu nije napravio iskorak i usvojio strateške dokumente u oblasti otvorenosti i transparentnosti njihovog rada. Upravo usljed ovog nedostatka, otvorenost parlamenata u praksi i dalje zavisi prevashodno od interpretacije aktuelnog rukovodstva parlamenta, odnosno od spremnosti skupštinske većine da se pridržava demokratskih principa i pravila dobre uprave, što predstavlja značajnu prepreku za unapređenje njihove djelotvornosti.

Rezultati istraživanja otvorenosti parlamenata u regionu već godinama upozoravaju da se rad parlamenata ne zasniva na uspostavljanju jedinstvene metodologije i odgovarajućih pokazatelja za mjerenje rezultata i kvaliteta njihovog rada i rada poslanika. Pravni osnov i kapaciteti parlamenata da sprovedu analizu efekata zakona i drugih pravnih akata koji se u parlamentu usvajaju još uvijek u najvećoj mjeri nedostaju.

Iako postoji dobra zakonska osnova za parlamentarni nadzor, primjetno je da je primjena raspoloživih mehanizama u praksi i dalje slaba. Unapređenje ovog aspekta učinkovitosti u radu parlamenata predstavlja preduslov i za napredak u procesu evropskih integracija, s obzirom na to da Evropska komisija u pojedinačnim izvještajima o napretku država regiona posebnu pažnju poklanja upravo djelotvornom sprovođenju kontrole nad radom izvršne vlasti, kao ključnom aspektu funkcionalne podjele vlasti.

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

3 — Parlament Federacije BiH ispunjava 33.8% indikatora otvorenosti, Parlamentarna skupština BiH 36.4%, a Narodna skupština Republike Srpske 39%.

Neadekvatan nivo proaktivnosti u objavljivanju informacija



Deklarativna posvećenost poštovanju međunarodnih standarda transparentnosti rada parlamenta i poslanika često nema svoje utemeljenje u praksi. Dostupnost dokumenata i materijala koji se raspravljaju na sjednicama plenuma i radnih tijela parlamenata, kao i finansijskih informacija, i dalje je na nezadovoljavajućem nivou. Dok su parlamenti pretežno transparentni kada je riječ o organizacionim informacijama, indikatori transparentnosti u pogledu javnih nabavki i državnog budžeta u slučaju parlamenata u Srbiji i Sjevernoj Makedoniji ispunjeni su u manjoj mjeri.

Uz odsustvo strateškog planiranja, nedostatak proaktivnosti u razvoju i promovisanju kulture otvorenosti ogleda se i u (ne)spremnosti parlamenta da odgovori na pitanja i zahtjeve za pristup informacijama koje podnose organizacije civilnog društva. Parlamenti u regionu pretežno su skloni formalnom ispunjavanju svojih obaveza u pogledu transparentnosti i otvorenosti, u skladu sa zakonskim odredbama koje garantuju slobodan pristup informacijama. Parlamenti u Srbiji i Crnoj Gori odgovorili su na zahtjev za slobodan pristup informacijama, dostavljen u okviru istraživanja, kao i Parlamenti Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, za razliku od Parlamenatne skupštine Bosne i Hercegovine i Skupštine Sjeverne Makedonije. Međutim, motivacija za suštinskim unapređenjem transparentnosti u radu parlamenta, pružanjem informacija i saradnjom sa civilnim društvom i građanima, u najvećoj mjeri izostaje izvan okvira zakonske obaveze. Odgovore na upitnike koje smo uputili parlamentima, u cilju detaljnije analize određenih segmenata otvorenosti njihovog rada, su dostavili samo parlamenti u Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji i Narodna Skupština Republike Srpske. U cijelom regionu, jedino je parlament Sjeverne Makedonije uključen u Partnerstvo za otvorenu upravu (OGP). Od suštinskog je značaja da parlamenti u regionu u potpunosti uvide značaj saradnje sa civilnim društvom, njegovu ulogu i značajan doprinos u funkcionalnom demokratskom sistemu, te da poboljšaju mehanizme saradnje sa njima.

Inertnost u interakciji sa građanima



Inertnost parlamentara u interakciji sa građanima još uvijek je jedna od najslabijih tačaka u pogledu pristupačnosti parlamenata u regionu. Parlament u Sjevernoj Makedoniji, sa 64.9% ispunjenih indikatora u ovoj oblasti, ističe se kao primjer dobre prakse u uspostavljanju kontakta sa građanima. Sa druge strane, parlament u Crnoj Gori kao najotvoreniji parlament u regionu zadovoljio je svega trećinu indikatora u oblasti interakcije sa građanima, nešto više nego parlament u Srbiji sa 29.8% ispunjenih indikatora. Najlošiji rezultati u ovoj oblasti su zabilježili parlamenti u Bosni i Hercegovini sa manje od 10% ispunjenih indikatora.

Jedna od ključnih prepreka za omogućavanje veće pristupačnosti parlamenata je nedovoljno korišćenje prednosti novih tehnologija i mogućnosti koje novi kanali komunikacije pružaju za premošćivanje jaza između građana i njihovih predstavničkih institucija. Tako na primjer, ni jedan parlament u regionu nije napravio iskorak i ponudio građanima mogućnost podnošenja e-peticija. Objavljivanje podataka od strane parlamenata u otvorenom formatu je mnogo češće izuzetak nego pravilo, čime se umanjuje kako dostupnost tako i upotrebnost vrijednost objavljenih informacija. Kada je riječ o komunikaciji sa javnošću, parlamenti u regionu i dalje se u najvećoj mjeri oslanjaju na klasične kanale komunikacije. Društvene mreže Fejsbuk i Tviter kao kanal direktne komunikacije sa građanima aktivno koristi samo parlament u Sjevernoj Makedoniji, dok svi ostali parlamentu u regionu nemaju zvanične naloge na ovim društvenim mrežama.

Otvorenost Skupštine Crne Gore



Otvorenost Skupštine Crne Gore opala je za nešto više od 10% u odnosu na prethodnu godinu, međutim sa 67.5% ispunjenosti indikatora i dalje je najotvorenija u regionu. Ovo je druga godina za redom kako rezultat otvorenosti opada, što ukazuje na to da Skupština nije posvećena pitanjima otvorenosti i transparentnosti rada. Upravo iz tog razloga, dobar rezultat u regionalnom kontekstu ne možemo smatrati uspjehom. Politička kriza, koja je direktno negativno uticala na rad parlamenta očigledno ostavlja posljedice na sve segmente rada najvišeg predstavničkog tijela. Umjesto da ima ključnu ulogu u demokratskom sistemu i bude nosilac procesa unapređenja transparentnosti, Skupština ovim nazadovanjem pokazuje neodgovornost prema građanima koje predstavlja.

Zaključci o otvorenosti parlamenta nijesu se mnogo promijenili u odnosu na prethodni period.

Kao što smo ukazivali i ranijih godina, neophodno je da Skupština usvoji strategiju ili pravilnik koji garantuje principe otvorenosti i transparentnosti rada. Ovo pitanje nije dovoljno precizno regulisano važećim Poslovníkom Skupštine.

Na kvalitet rada parlamenta u velikoj mjeri utiču i incidenti koji su redovna pojava tokom plenarnih sjednica, odsustvo parlamentarne rasprave, uvrede i nasilje. Institucija postavljena na ovim osnovama ne može ostvariti svoju nadzornu funkciju, a dodatnu opasnost predstavlja to što političke partije ne pokazuju volju za konstruktivnim dijalogom, koji bi vodio ka rješenju procesa koji zahtjevaju širu političku podršku, poput reforme izbornog zakonodavstva, izbora nosilaca pravosudnih funkcija itd.

Zakon o Skupštini, koji bi riješio brojna važna pitanja u pogledu funkcionisanja najvišeg zakonodavnog tijela i dalje ne predstavlja prioritet, a jednako izostaje i rad na izradi strategije razvoja.

Skupština Crne Gore zadovoljava u znatnoj mjeri kriterijume organizacione transparentnosti. Internet stranica Skupštine redovno se ažurira i dostupne su informacije o plenarnim sjednicama, kao i sjednicama radnih tijela. Dostupni su dnevni redovi sjednica i tekstovi predloga zakona, usvojenih zakona i podnešenih amandmana. Međutim, ne objavljuju se precizne informacije o prisustvu poslanika na plenarnim sjednicama o kojima se možemo samo posredno informisati kroz listing glasanja.

Dostupna je lista poslanika, ali nijesu dostupne biografije svih poslanika aktuelnog saziva. Informacije o zaradama poslanika redovno se objavljuju.



Ukazivali smo u prethodnom periodu i na nizak stepen transparentnost rada radnih tijela Skupštine, međutim u prethodnoj godini nije bilo unapređenja na ovom polju. Selektivno se objavljuju materijali sa sjednica radnih tijela, kao i zapisnici. Takođe, ne vode se listinzi glasanja sa radnih tijela. Skupština ne omogućava ni prenos sjednica radnih tijela.

Plan zakonodavnog rada nije dostupan na internet stranici Skupštine već treću godinu za redom. Skupština redovno objavljuje godišnje izvještaje o radu, međutim u momentu pisanja ovog dokumenta i dalje nije bio objavljen izvještaj o radu za 2019. Praksa neobjavlivanja polugodišnjih izvještaja o radu traje od 2015. godine.

Iako se na internet stranici Skupštine mogu pronaći zakoni o budžetu i završnom računu, oni se i dalje ne objavljuju u otvorenom formatu što otežava čitljivost i mogućnost upotrebe podataka. Izostaju i edukativne aktivnosti za službenike u pogledu korišćenja i objavljivanja podataka u otvorenom formatu, te nije izgledno da će Skupština u narednom periodu unaprijediti svoje kapacitete u tom dijelu.

I prije smo ukazivali da je Skupština napustila neke od dobrih praksi u domenu finansijske transparentnosti, tako da posljednji godišnji izvještaj o korišćenju sredstava se odnosi na 2015. godinu. A polugodišnji izvještaji o utrošenim sredstvima Skupštine se posle 2016. godine više nijesu objavljivali.

Iako je posjetiocima internet stranice Skupštine omogućen pristup stranici Parlamentarne budžetske kancelarije⁴, informacije na ovoj stranici nijesu ažurirane više od godinu dana.⁵ Putem ove internet stranice je dostupan prikaz Predloga zakona o budžetu za 2019. godinu, ali ne i za 2020.

4 — Stranica je pokrenuta u saradnji sa Vestminsterskom fondacijom za demokratiju, a jedan od ciljeva bio je i jačanje finansijskog nadzora. Nažalost, ova stranica koja je sadržala niz korisnih finansijskih informacija u prethodnoj godini nije aktivno korišćena.

5 — Posljednja informacija objavljena je 07.03.2019. godine <http://pbk.me/category/istrasivanja/>. Pristupljeno: 25.06.2020.



Skupština zadovoljava postavljene kriterijume u oblasti transparentnosti javnih nabavki. Na internet stranici je dostupan plan javnih nabavki, a objavljuju se i pozivi, odluke i ugovori.

U oblasti slobodnog pristupa informacijama, objavljen je ažuriran vodič za slobodan pristup informacijama kao i informacije kojima je po zahtevu pristup odobren. Međutim, parlament ne posvećuje pažnju obuci službenika u oblasti slobodnog pristupa informacijama. Jedan od mogućih razloga je to što ne postoji zakonska obaveza za sprovođenje obuka ovog tipa.

Odnosi sa javnošću i dalje nijesu regulisani odgovarajućom PR strategijom. Godinama unazad upozoravali smo na nedostatke direktne komunikacije sa građanima, ali na ovom polju nije bilo poboljšanja. Nalozi na društvenim mrežama Fejsbuk i Tviter još uvijek ne postoje, iako su se na primjeru Vlade ili određenih predstavnika izvršne vlasti pokazali kao dobar model za komunikaciju ili objavljivanje informacija, koji koristi veliki broj građana.

Skupština još uvek nije otvorila mogućnost direktnog podnošenja inicijativa i peticija građana. Stoga građanima i dalje ostaje samo pravo predlaganja zakona preko poslanika za šta je potrebno prikupiti šest hiljada potpisa kako bi skrenuli pažnju ljudi koje su birali.

Metodologija istraživanja



Regionalni indeks otvorenosti mjeri stepen do kojeg su institucije zemalja Zapadnog Balkana otvorene prema građanima i društvu, na osnovu četiri principa: (1) transparentnost (2) pristupačnost (3) integritet i (4) učinkovitost.

Princip transparentnosti podrazumijeva da su organizacione informacije, budžet i postupak javnih nabavki javno dostupni i objavljeni. Pristupačnost se odnosi na obezbjeđivanje i poštovanje procedura za slobodan pristup informacijama, te poboljšanje dostupnosti informacija kroz mehanizam javnih rasprava i jačanja interakcije sa građanima. Integritet obuhvata dostupnost mehanizama za prevenciju korupcije. Posljednji princip, učinkovitost, se tiče monitoringa i evaluacije politika koje sprovode institucije.

Vodeći se međunarodnim standardima i preporukama⁶ 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 više od 100 indikatora mjerili smo i analizirali otvorenost svih parlamenata u regionu. Mjerenje je sprovedeno u periodu od januara do aprila 2020. Greška mjerenja iznosi +/- 3%. Na osnovu rezultata istraživanja, uradili smo analizu sa ključnim kritičnim tačkama i problemima u domenu otvorenosti rada parlamenata koja može biti od koristi za dalje unapređenje rada zakonodavne vlasti.

⁶ — Analizirani su standardi i preporuke brojnih međunarodnih institucija, kao što su: Access Info Europe, EU, OECD, OGP, SIGMA, Svjetska banka itd.

***ACTION SEE** je mreža organizacija civilnog društva koje zajedno rade na promovisanju transparentnosti i odgovornosti institucija u jugoistočnoj Evropi, povećanju potencijala za građanski aktivizam i participaciju, zaštiti ljudskih prava na internetu kao i na izgradnji kapaciteta za upotrebu novih tehnologija.*

Otvorenost parlamenata u regionu i Crnoj Gori

Autorke:

Biljana Papović • Milena Gvozdrenović

CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU

Moskovska 153,
81 000 Podgorica
Crna Gora

+382 20 331 227
cdtmn@t-com.me
www.cdtmn.org