

Otvorenost parlamanata u Srbiji i regionu





Autor:

Damjan Mileusnić, Partneri Srbija

Istraživači i saradnici:

Kristina Obrenović i Milica Tošić, Partneri Srbija

Recenzent:

Ana Toskić Cvetinović

Izdavač:

Partneri Srbija

Prelom i dizajn:

LUMA

Beograd, septembar 2024. godine

Sadržaj

Uvod	5
Otvorenost parlamenata u regionu	6
Političke promene u Skupštini Crne Gore.....	7
Polarizacija i potreba za dodatnim unapređenjem transparentnosti u Severnoj Makedoniji	8
Opstrukcije, uslovljavanja i kontroverzna zakonska rešenja u BiH	8
Izbori, proceduralne manipulacije i političke napetosti u Srbiji.....	9
Izazovi i kritične tačke u otvorenosti parlamenata u regionu	11
Izazovi u organizacionoj i finansijskoj transparentnosti parlamenata.....	11
Ojačati vezu između građana i parlamenata	12
Metodologija	14
Otvorenost Narodne skupštine i Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine	15
Transparentnost.....	16
Transparentnost Skupštine AP Vojvodine	19
Pristupačnost	21
Integritet.....	22
Učinkovitost.....	23
Zaključci i preporuke	25

Uvod

Koncept otvorene uprave obuhvata širok spektar politika i praksi koje mogu dovesti do novih načina upravljanja - može promovisati 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 vlasti. Pored transparentnosti, ključni principi na kojima počiva otvorena uprava su participacija, odgovornost i integritet.

Kako bismo proverili koliko parlamenti u regionu Zapadnog Balkana poštuju ove principe, Centar za demokratsku tranziciju (CDT) u saradnji sa Metamorfozis fondacijom iz Severne Makedonije, Partnerima za demokratske promene Srbija (Partneri Srbija) i Udruženjem građana Zašto ne? iz Bosne i Hercegovine (BiH) – razvija analitički instrument, Regionalni indeks otvorenosti.

Regionalni indeks otvorenosti daje pouzdanu sliku o tome koliko su parlamenti otvoreni prema građanima i društvu, što nam omogućava da mapiramo područja za poboljšanja i kreiramo preporuke. Cilj naših aktivnosti je da doprinesemo sprovođenju reformi u ovoj oblasti, kroz izgradnju partnerskog odnosa sa parlamentima.

Parlamenti moraju intenzivirati sprovođenje politika otvorenosti i unaprediti kvalitet komunikacije s građanima/kama. Pored toga, potrebno je da značajno promene pristup kontroli izvršne vlasti, prelazeći sa površne na temeljnu kontrolu koja obezbeđuje odgovornost svih članova izvršne vlasti. Samo otvorene i odgovorne institucije mogu raditi na stvaranju demokratskog društva kojem teže naše zemlje.

Ovo istraživanje sprovodimo osmu godinu zaredom. U dokumentu pred vama predstavljamo ključne rezultate istraživanja o otvorenosti parlamenata za 2023/2024. Prilikom tumačenja rezultata, treba uzeti u obzir da je metodologija modifikovana u manjoj meri, zbog čega rezultati nisu direktno uporedivi sa prošlogodišnjim. Međutim, podaci pokazuju da u radu parlamenta i dalje preovlađuju isti ili slični izazovi i stoga pozivamo sve parlamente da omoguće nesmetan uvid u njihov rad. Svi detalji našeg istraživanja su javno dostupni, a mi ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamerne kritike i rasprave o našem istraživanju i zaključcima.

Projektni tim

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

Otvorenost parlamenata u regionu

Parlamenti imaju ključnu ulogu u demokratskom sistemu, te bi trebalo da budu nosioci procesa koji će omogućiti građanima da efikasnije prate rad institucija. Međutim, složene političke okolnosti u zemljama Zapadnog Balkana negativno su uticale na poziciju i ulogu parlamenta, otežavajući razvoj politika otvorenosti i transparentnosti.

Podaci Regionalnog indeksa otvorenosti pokazuju da i dalje postoji značajna nejednačenost u regionu kada je u pitanju otvorenost parlamenata, pa možemo govoriti o Crnoj Gori i Severnoj Makedoniji kao predvodnicima, dok Bosna i Hercegovina i Srbija ne ostvaruju značajnije pomake kada je reč o dostupnosti informacija o radu i aktivnostima parlamenata.

Prema našim rezultatima, tradicionalno, prednjači Skupština Crne Gore sa 88,14% ispunjenih indikatora otvorenosti, a sledi je Skupština Severne Makedonije sa 74,86%. Narodna skupština Republike Srbije ispunjava 57,24%, dok u Bosni i Hercegovini Parlamentarna skupština BiH ispunjava 56,8% indikatora otvorenosti (Dom naroda ispunjava 56,76%, a Predstavnički dom 56,84% indikatora otvorenosti).

Za BiH i Srbiju je karakteristično da parlamenti na državnom nivou ostvaruju bolje rezultate u poređenju sa parlamentima koji funkcionišu na nivou pokrajina i entiteta. Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine ispunjava svega 24,86% indiktora otvorenosti, dok Narodna skupština Republike Srpske ispunjava 40,94%, a Parlament FBiH 37,07% indikatora otvorenosti (Predstavnički dom Parlamenta FBiH ispunjava 38,16%, a Dom naroda Parlamenta FBiH 35,99%).

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

Političke promene u Skupštini Crne Gore

Crna Gora je dobila treću Vladu nakon krupnih političkih promena koje su se desile 2020. godine. Parlamentarni izbori održani su u junu 2023. godine, i nakon višemesečnih pregovora o formiranju nove vlasti, 30. oktobra izabrana je nova Vlada Crne Gore.

Za predsednika parlamenta izabran je Andrija Mandić, lider koalicije koja je poznata po svom otvorenom i žestokom protivljenju NATO-u i proruskom stavu. Mandić nikada nije javno osudio agresiju Rusije na Ukrajinu, snažno se zalagao da Crna Gora poništi priznanje Kosova, a do danas nije istinski prihvatio ni presude međunarodnih sudova. To je ukazivalo da će nova parlamentarna većina biti suočena sa izazovima usaglašavanja stavova o temama povodom kojih je često bilo odstupanja od temeljnih postulata EU i NATO. U suštini, ključni izazov predstavlja istinsko i na delu prihvatanje vrednosti EU i NATO.^[2]

Iako je Skupština Crne Gore godinama lider u regionu po nivou otvorenosti, kako to pokazuje Regionalni indeks otvorenosti, zabrinjava netransparentnost procesa rada na prvom Zakonu o Skupštini. Na zalasku prošle godine, predsednik Skupštine je najavio da će dati predlog zakona do kraja marta ove godine, potom je u maju iz njegovog kabineta rečeno da pravni tim priprema predlog nacрта koji će predložiti Kolegijumu šefa parlamenta. Međutim, do danas, javnost nema nikakve informacije o izradi ovog zakona.

To ukazuje ili da se ne saopštavaju tačne informacije iz parlamenta, ili da se na ovom zakonu radi iza zatvorenih vrata. Ovakav pristup nije odlika demokratskih društava, i može rezultirati predlaganjem rešenja koja nisu prethodno usklađena i dogovorena u parlamentu, te koja ne održavaju potrebe i interese našeg sistema.

Svedočili smo i trećem neuspešnom pokušaju izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama, kojima je trebalo konačno regulisati problematična ograničenja kroz primenu testa štetnosti i proširiti opseg informacija koje su institucije dužne da proaktivno objavljuju.

Podsećamo, u Crnoj Gori je pravo na slobodan pristup informacijama degradirano izmenama zakona iz 2017. godine, kada je uveden institut poslovne i poreske tajne. Samim tim, zakon se koristi za sužavanje prostora za kontrolu područja koja su osetljiva na korupciju, a institucije su u mogućnosti da prikriju i bazične informacije o svom radu.

[2] Izazovi i očekivanja: osvrt na ključne prioritete programa rada 44. Vlade Crne Gore <https://www.cdtmn.org/analize/izazovi-i-ocekivanja-osvrt-na-kljucne-prioritete-programa-rada-44-vlade-crne-gore/>

Polarizacija i potreba za dodatnim unapređenjem transparentnosti u Severnoj Makedoniji

U Izveštaju Evropske komisije za Severnu Makedoniju za 2023. godinu preporučuje se poboljšanje parlamentarnog rada kroz konstruktivnu političku saradnju, bolje planiranje zakonodavnih aktivnosti, te veću transparentnost i odgovornost.

Kao jedan od ključnih problema ističe se politička polarizacija u parlamentu, koja je usporila usvajanje reformskih zakona i imenovanja. Nadalje, jedna od kritika usmerena je i na preteranu upotrebu ubrzanih procedura koje su često korištene bez adekvatnih konsultacija i planiranja s obzirom da ove procedure treba da budu rezervisane za zakone direktno povezane sa pravnim normama EU, umesto što su služile za izbegavanje javnih rasprava.

Kao jedna od pozitivnih opservacija iz izveštaja navodi se činjenica da je nastavljen rad na utvrđivanju krivične odgovornosti za one koji su orkestrirali ili učestvovali u nasilnom napadu na Skupštinu 27. aprila 2017. godine.

Pored toga, Skupština Republike Severne Makedonije je tokom 2023. godine bila deo procesa izrade Šestog Nacionalnog akcionog plana (NAP) inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu 2024 – 2026. Pored mera za otvorenu upravu i otvoreno pravosuđe, postoji i poglavlje posvećeno otvorenosti Skupštine.

Po obavezi predviđenoj u prethodnom NAP-u^[3], kreirana je nova internet stranica parlamenta i portal otvorenih podataka koji sadrži skup podataka o radu Skupštine. Takođe, u 2023. godini instalirane su kamere koje omogućavaju uživo prenos sednica skupštine.

Opstrukcije, uslovljavanja i kontroverzna zakonska rešenja u BiH

Opšti izbori u Bosni i Hercegovini održani su krajem 2022. godine, a novi sazivi državnog i entitetskih parlamenata započeli su s radom krajem te godine i početkom 2023. godine.

[3] Nacionalni akcioni plan inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu (2021-2023).

Usvajanje zakona bitnih za EU put Bosne i Hercegovine bilo je često uslovljeno zahtevima političkih partija iz vladajuće većine. Takođe, nisu izostali bojkoti rada državnog parlamenta od strane parlamentaraca iz Republike Srpske. U ovom periodu parlamenti i na državnom i na entitetskom nivou usvojili su nekoliko kontroverznih zakona, poput novog državnog Zakona o slobodnom pristupu informacijama i kriminalizacije klevete u Republici Srpskoj, koji su zavredili oštre i opravdane kritike domaće javnosti, ali i međunarodnih organizacija.

U prvoj godini mandata, Parlamentarna skupština BiH bila je aktivnija^[4] u poređenju sa prethodnim sazivom, održavši ukupno 40 sednica u oba doma.

Novi zakon o slobodnom pristupu informacijama na nivou institucija BiH, usvojen krajem avgusta 2023. godine, privukao je veliku pažnju medija, organizacija civilnog društva i javnosti u ovoj zemlji. Naime, zakon sadrži dugu listu izuzetaka ili mogućih ograničenja pristupu informacija u posedu javnih vlasti, te samim tim ostavlja prostor za diskreciono odbijanje zahteva za pristup informacijama.

Pored toga, zabrinjavajuće je i što su rad Narodne skupštine RS ponajviše obeležile teme poput ograničavanja slobode govora, kriminalizacije klevete i pitanja državne imovine.^[5]

Kada je reč o federalnom parlamentu,^[6] rad oba doma ovog parlamenta teško je pratiti s obzirom da beležimo probleme zakasnelog objavljivanja zapisnika sa sednica i uskraćivanja prikaza rezultata glasanja, te činjenicu da javnosti nisu dostupni podaci o načinu glasanja parlamentaraca koji su na poziciju došli direktnim glasovima građana i građanki BiH.

Izbori, proceduralne manipulacije i političke napetosti u Srbiji

Narodna skupština Republike Srbije nastavila je da se suočava sa dugogodišnjim problemima i tokom 2023. godine, pa, iako je opozicija učestvovala u radu parlamenta, to nije dovelo do normalizacije parlamentarnog života. Podsećamo, krajem 2023. godine, po treći put u

[4] Pregled prve godine: Parlamentarna skupština BiH aktivnija i produktivnija u novom mandatu <https://www.javnaraspava.ba/bih/News/Details?Id=234>

[5] Godina rada Narodne skupštine Republike Srpske: O čemu se raspravljalo i kako se glasalo? <https://www.javnaraspava.ba/bih/News/Details?Id=230>

[6] Pregled prve godine: Koliko je bio aktivan Parlament Federacije Bosne i Hercegovine? <https://www.javnaraspava.ba/bih/News/Details?Id=233>

četiri godine^[7], raspisani su parlamentarni izbori. Zbog dugog procesa formiranja Narodne skupštine njen uticaj na politički život Srbije značajno je oslabljen. Od početka 2020. do kraja 2023. godine, Narodna skupština bila je raspuštena i neaktivna ukupno 477 dana, što je trećina ukupnog vremena.

Vladajuća većina je često zloupotrebljavala procedure, a verbalni sukobi i tokom 2023. Godine obeležili su rad parlamenta, baš kao što su i politički neistomišljenici i predstavnici opozicije nastavili da budu na meti poslanika vladajuće partije.

Da rad Narodne skupštine Republike Srbije zavisi od politike i izvršne vlasti evidentno je bilo kroz ograničavanje rada Anketnog odbora za ispitivanje masovnih ubistava koja su se dogodila u maju 2023. godine.

Kao i prethodnih godina, Vlada je nastavila da bude jedini uspešni predlagač zakona, dok čak 34 predloga zakona opozicije nisu ni razmatrani.

Nedovoljna transparentnost rada skupštine može se ilustrovati kroz dva događaja iz 2023. godine. U junu, članovima Nacionalnog konventa za Evropsku uniju (NKEU) nije dozvoljeno prisustvo na sednici Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje.^[8] Takođe, u istom mesecu, organizacija CRTA ukazala je na manipulaciju sa zvaničnim transkriptom sa zasedanja, kada je rukovodstvo Narodne skupštine izbacilo iz zvaničnog transkripta dobacivanje poslanika Nebojše Bakareca (SNS), koji je opozicionog poslanika optužio za ubistvo.^[9]

Narodna skupština Srbije učestvovala je u izradi Petog Akcionog Plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu. S tim u vezi, u Peti Akcioni Plan za Srbiju uneta je preporuka za unapređenje proaktivne transparentnosti i izgleda internet stranice Narodne skupštine Republike Srbije. Ipak, iako je Akcioni plan usvojen u decembru 2023. godine^[10], do trenutka pisanje ove analize nije bilo informacija o tome da je ispunjenje ove preporuke započeto.

[7] Centar savremene politike, Izveštaj iz senke Stanje demokratije u Srbiji 2023, <https://centarsavremenepolitike.rs/wp-content/uploads/2020/07/Stanje-demokratije-2023.pdf>

[8] Nacionalnom konventu uskraćeno prisustvo sednici Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje: <https://eukonvent.org/nacionalnom-konventu-uskraceno-prisustvo-sednici-parlamentarnog-odbora-za-stabilizaciju-i-pridruzivanje/>

[9] Orgnaizacija CRTA, Otvoreni parlament: Hitno zaustaviti cenzuru u Skupštini Srbije, <https://otvoreniparlament.rs/aktuelno/570>

[10] Zaključak o usvajanju Akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za period 2023–2027. godine: 119/2023-34: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/zakljucak/2023/119/1>

Izazovi i kritične tačke u otvorenosti parlamenata u regionu

Informacije o radu parlamenta treba da budu dostupne građanima/kama, medijima i nevladinom sektoru, uz stalno unapređenje transparentnosti i komunikacije sa javnošću.

Ipak, većina parlamenata u regionu nema strateški pristup politikama otvorenosti, već se obaveze u domenu otvorenosti i transparentnosti mogu tek posredno izvesti iz različitih propisa koji regulišu rad i funkcionisanje parlamenta. Samim tim, u najvećem broju slučajeva, otvorenost parlamenata zavisi od volje aktuelnog rukovodstva da se pridržava principa dobrog upravljanja.

U Crnoj Gori je na kraju 2021. godine donet Pravilnik o javnosti rada Skupštine Crne Gore^[11], kojim se određuje način uvida javnosti u rad Skupštine i to kroz praćenje sednica Skupštine, posete građana Skupštini i organizovanje pres konferencija. Skupština Severne Makedonije ima Strateški plan (2024-2028)^[12] koji sadrži šest strateških ciljeva za funkcionalan, otvoren, siguran i digitalni parlament, kao i efikasnu službu i parlamentarnu diplomatiju.

Podaci Regionalnog indeksa otvorenosti pokazuju i da parlamenti u regionu nisu dovoljno posvećeni objavljivanju dokumenata i podataka u otvorenom formatu. Međutim, u slučaju Skupštine Crne Gore beležimo pozitivan primer objavljivanja budžeta u otvorenom formatu.

Izazovi u organizacionoj i finansijskoj transparentnosti parlamenata

Pojedini parlamenti u regionu ne zadovoljavaju neke od bazičnih indikatora koji se tiču dostupnosti informacija o članovima akutelnog saziva. Na primer, nisu objavljene biografije i kontakt podaci poslanika na internet stranici Narodne Skupštine Srbije, kao ni biografije čelnika Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine. Ovi podaci nisu dostupni ni u slučaju Parlamentarne Skupštine BiH (oba doma).

[11] Pravilnik o javnosti rada Skupštine Crne Gore <https://api.skupstina.me/media/files/1643180497-pravilnik-o-javnosti-rada.pdf>

[12] Strateški plan Skupštine Republike Severne Makedonije (2024-2028): <https://www.sobranie.mk/strateshki-plan-na-sobranieto.nspix>

Takođe, informacije o platama javnih funkcionera nisu dostupne u Severnoj Makedoniji i BiH (sa izuzetkom Doma naroda Parlamenta Federacije BiH). Spiskovi državnih službenika i nameštenika ne mogu se pronaći na internet stranicama parlamenata ni Srbije, ni BiH.

Narodna skupština RS i Parlament FBiH ne objavljuju dokumente o kojima će se raspravljati na sednicama odbora.

Niti jedan parlament u regionu ne objavljuje godišnji program rada, a samo Skupština Crne Gore objavljuje polugodišnje izveštaje o svom radu.

I finansijska transparentnost bi morala da se unapredi, naročito u pogledu objavljivanja završnog računa koji nije dostupan na internet stranicama parlamenata u Srbiji i BiH (sa izuzetkom Doma naroda Parlamenta Federacije BiH).

Parlamenti u BiH i Srbiji nemaju praksu objavljivanja poziva o javnim nabavkama na svojim internet stranicama (sa izuzetkom Narodne skupštine Republike Srpske), a odluke o javnim nabavkama ne objavljuju Narodna skupština Republike Srbije i Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine. Takođe, ugovore o javnim nabavkama ne objavljuje niti jedna parlamentarna institucija iz BiH i Srbije, dok godišnji izveštaj o javnim nabavkama objavljuje samo parlament u Severnoj Makedoniji.

Ojačati vezu između građana i parlamenata

Uspostavljanje mehanizma E-peticija, koji bi podstakao aktivnije učešće građana u zakonodavnom procesu, još uvek nije praksa u parlamentima BiH, Srbije i Severne Makedonije. S druge strane, Crna Gora je jedina zemlja u regionu koja je implementirala e-peticije, ali je potrebno naglasiti potrebu za dodatnom promocijom, jer podaci pokazuju da e-peticije još uvek nisu dovoljno zaživele u praksi.

Samo Skupština Crne Gore i Narodna skupština Republike Srbije imaju uputstva ili mehanizam putem kojeg građani mogu da upute predstavke, a jedino u Skupština Severne Makedonije i Narodna skupština Republike Srbije imaju parlamentarne kancelarije na lokalnom nivou.

Parlamenti nedovoljno koriste potencijal društvenih mreža za ostvarivanje komunikacije sa građanima. Parlament BiH, Parlament FBiH, Narodna Skupština RS i Narodna Skupština Srbije nemaju svoje naloge na Fejsbuku i X-u, odnosno Narodna Skupština Srbije ima nalog na X-u, ali ga ne koristi preko deset godina.

Interesantno je da Narodna Skupština Republike Srbije i sve parlamentarne institucije na

nivou entiteta u BiH nemaju čak ni sekciju sa relevantnim informacijama za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama. Informacije kojima je po zahtevu odobren pristup, dostupne su samo na internet stranici Skupštine Crne Gore, gde to predstavlja i zakonsku obavezu.

Na zahtev za slobodan pristup informacijama, koje smo uputili u okviru ovog istraživanja u cilju prikupljanja dodatnih informacija o radu parlamenata, svi parlamenti su odgovorili u zakonskom roku, izuzev parlamenta u Severnoj Makedoniji. Međutim, kada je reč o upitnicima koji su poslani s ciljem detaljnijeg ispitivanja praksi i politika u oblasti otvorenosti i transparentnosti, nismo dobili odgovore od Predstavičkog doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamenta Federacije BiH, Narodne skupština Republike Srbije i Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine. Nedostavljanje odgovora može biti pokazatelj nedostatka otvorenosti i posvećenosti navedenih institucija saradnji sa organizacijama civilnog društva na ovako važnim temama.

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 kontrolu, vrednovanje i učenje iz grešaka prilikom evaluacije sopstvenog rada. 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. Prilikom tumačenja rezultata, trebalo bi uzeti u obzir da je metodologija za ovu godinu modifikovana u manjoj meri, zbog čega rezultati nisu direktno uporedivi sa prošlogodišnjim.

Kroz 110 indikatora, merili smo i analizirali otvorenost institucija zakonodavne vlasti. Merenje je sprovedeno u periodu od januara do kraja aprila 2024. 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.

Otvorenost Narodne skupštine i Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine

U okviru projekta Regionalni indeks otvorenosti, Partneri Srbija i ove godine su sproveli istraživanje o otvorenosti Narodne skupštine i Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine (u daljem tekstu Skupštine AP Vojvodine).

Istraživanje je sprovedeno kroz pretragu sajtova, a korišćene su i dodatne metode prikupljanja informacija o radu ovih organa – slanje zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i slanje upitnika, za one indikatore čija ispunjenost ne može da se utvrdi pretragom sajtova. U isto vreme, slanjem zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja utvrđuje se da li organi javne vlasti postupaju po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, dok popunjavanje upitnika ukazuje na to u kojoj meri su institucije voljne da pruže odgovore na pitanja građana i organizacija civilnog društva u situacijama kada za to ne postoji zakonska obaveza.

Prilikom analize utvrđeno je da obe institucije imaju funkcionalne sajtove, kao i da objavljuju određene podatke o svom radu. Narodna skupština Srbije ostvarila je blagi pad u sveukupnoj otvorenosti ove godine (57.24%) u odnosu na prošlogodišnje istraživanje (59.1%). Međutim, Narodna skupština Srbije znatno je otvorenija u svom radu od Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine, gde je sada primećen drastičan pad u odnosu na prethodnu godinu (sa 32.34% na 24.86%). Na ove rezultate uticala je činjenica da ove godine ni Narodna skupština ni Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine nisu dostavile svoje odgovore na upitnike koje su Partneri Srbija poslali (što je Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine prošle godine učinila).

I ove godine analizirane su 4 ključne oblasti koje čine otvorenost: transparentnost, pristupačnost, integritet i učinkovitost.

Narodna skupština ostvarila je najbolje rezultate u oblasti pristupačnosti (56,36%), potom u integritetu (51,32%), zatim u oblasti učinkovitosti (51,11%) dok su u oblasti transparentnosti rezultati najlošiji (39.60%).

Sa druge strane, Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine u svim oblastima ima znatno lošije rezultate – integritet (46.67%), transparentnost (22,01%), pristupačnost (24,44%) i učinkovitost koja je najlošije ocenjena (13.33%). Razlog za lošije ocenjenu učinkovitost ovog organa leži u činjenici da se ovaj indikator meri analizom upitnika, koji Skupština AP Vojvodine ove godine nije dostavila Partnerima Srbija.

U nastavku predstavljamo ključne nalaze i dajemo preporuke kako ove dve institucije u budućnosti mogu biti otvorenije za građane.

Transparentnost

Transparentnost organa vlasti predstavlja jedan od ključnih preduslova za adekvatno funkcionisanje države i izgradnju poverenja između građana i institucija. Ona nam takođe omogućava da dođemo do korisnih informacija o radu različitih organa koje su nam neophodne kako bismo kontrolisali rad organa vlasti, ali i unapređuje pristup građana različitim institucijama.^[13]

Ova oblast odnosi se pre svega na analizu funkcionalnosti i dostupnosti informacija o radu na samoj internet stranici institucije – opis nadležnosti, biografije zaposlenih, informacija o aktuelnom sazivu poslanika i njihovim aktivnostima u parlamentu, dostupna narativna i finansijska dokumentima poput godišnjeg programa rada, izveštaja o radu, finansijskih izveštaja i slično.

Transparentnost je posebno važna kada su u pitanju najviši državni organi, poput Narodne skupštine ili Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine, imajući u vidu opseg njihovih nadležnosti i značaj ovih institucija i njihovih uloga.

Prilikom ovogodišnjeg istraživanja, ustanovljeno je da je moguće pristupiti i pretražiti sajt obe institucije, čime se građanima omogućava pristup različitim informacijama o njihovom radu. Obe institucije takođe na svojim internet stranicama imaju objavljene organograme (šematski prikaz organizacione strukture institucije), kao i detaljan opis nadležnosti koji Narodna skupština čini dostupnim građanima direktno na internet stranici, dok se kod Skupštine AP Vojvodine ti podaci nalaze u Informatoru o radu. Na internet stranici je dostupna biografija Predsednika Narodne skupštine. Za razliku od prošle godine, u trenutku

[13] Ima li ikakvog napretka u transparentnosti sudova u Srbiji? – Damjan Mileusnić, Otvorena vrata pravosuđa, jul 2024. - <https://www.otvorenavratapravosudja.rs teme/ostalo/ima-li-ikakvog-napretka-u-transparentnosti-sudova-u-srbiji>

sprovedenja istraživanja nije bilo moguće pronaći biografiju Predsednika Skupštine AP Vojvodine na internet stranici institucije.

Transparentnost Narodne skupštine

Prilikom analize transparentnosti rada Narodne skupštine, došlo se do sledećih nalaza:

Informacije o aktuelnom sazivu i konkretnim odborima Narodne skupštine i njenim nadležnostima kao i o narodnim poslanicima dostupne su na internet stranici Narodne skupštine, zajedno sa njihovim kontakt podacima, ali ne i celokupnim biografijama, već je na sajtu navedeno samo kojoj poslaničkoj grupi pripadaju. Ni ove godine javnosti nisu učinjeni dostupnim podaci o drugim službenicima koji su zaposleni u Narodnoj skupštini. Time javnost ostaje uskraćena za bitne informacije o drugim licima zaposlenim u Narodnoj skupštini, ali i za kvalifikacije narodnih poslanika koji obavljaju jednu od najvažnijih funkcija u državi. Na sajtu Narodne skupštine nalaze se informacije o platama narodnih poslanika, u okviru Informatora o radu ovog organa.

Ono što posebno zabrinjava jeste činjenica da na sajtu Narodne skupštine već treću godinu za redom nije objavljen godišnji program rada Narodne skupštine, kao ni godišnji izveštaj o radu. Ovi dokumenti spadaju u kategoriju najvažnijih dokumenata putem kojih se javnost može upoznati sa planiranim i sprovedenim aktivnostima i drugim bitnim informacijama o radu. Objavljivanjem ovih podataka, Narodna skupština bi pokazala da je voljna da zainteresovanu javnost upozna sa prioritetima u svom radu kao i budućim aktivnostima. Sa druge strane, pohvalno je što se na sajtu mogu naći izveštaji o radu pojedinačnih odbora.

Na internet stranici Narodne skupštine i dalje nisu dostupne strategije koje je ova institucija izradila. Narodna skupština ne objavljuje ni informacije o prisustvu narodnih poslanika na plenarnim sednicama, pa se stoga ne može sa sigurnošću utvrditi ko je sve prisustvovao ovim sednicama. Pohvalno je što se na sajtu može pronaći Poslovnik Narodne skupštine, dokument kojim se detaljnije reguliše rad ovog tela i postupanje lica koja rade u istom.

Na internet stranici Narodne skupštine dostupne su informacije o zakonima i drugim pravnim aktima o kojima će se raspravljati u plenumu i koji se nalaze u proceduri, međutim ne mogu se naći informacije o amandmanima koji su podneti na razmatranje ili koji su usvojeni tokom rasprave u plenumu. U pitanju su dokumenta koja su vrlo važna za zakonodavnu ulogu Narodne skupštine i koja nam omogućavaju da pratimo na koji način narodni poslanici direktno utiču na aktuelne propise u izradi.

Nedostupne su i analize efekata propisa po ljudska prava, predviđene Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije.^[14] Ovo je posebno problematično, imajući u vidu da analize efekata propisa na prava građana predstavljaju dokument koji je predlagač zakona u obavezi da dostavi Narodnoj skupštini uz sam predlog zakona. Narodna skupština potom je u obavezi da na svojoj internet stranici objavi svu prapatnu dokumentaciju koja čini predlog jednog zakona, kao i da razmotri analizu efekata propisa, pre donošenja novog pravnog akta.

Video prenosi kao i stenografske beleške sa sednica dostupni su na internet stranici insitucije, čime se javnost može bolje upoznati sa radom Narodne skupštine. Ova institucija takođe objavljuje agende zasedanja u odeljku kalendara, informacije o održanim sednicama odbora itd.

Sednice skupštinskih odbora se snimaju, tako da je moguće pogledati svaku sednicu i videti kako je svaki član odbora glasao.

Prilikom donošenja novih pravnih akata, nekada se može naći informacija da je Venecijanska komisija, Evropska komisija ili drugo međunarodno telo dalo pozitivno mišljenje na konkretan nacrt, ali samo u formi vesti. Nije moguće pristupiti samom mišljenju, s obzirom da se ista ne objavljuje na sajtu Narodne skupštine. Imajući u vidu značaj međunarodnih tela u ocenjivanju kvaliteta aktuelnih nacrti, celokupna mišljenja bi trebalo da budu dostupna javnosti, kako bi građani i druga zainteresovana lica mogla da se upoznaju sa stavom međunarodnih organizacija o kvalitetu određenog pravnog akta koji je u izradi.

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. S obzirom da je institucija postupila na isti način i prethodne godine, ovo je važan pokazatelj o nezainteresovanosti ove insitucije da organizacije koje prate njihov rad upoznaju sa informacijama koje se ne mogu pronaći direktno na internet stranici ove institucije.

Narodna skupština takođe nije potvrdila da li poseduje Komunikacionu strategiju ili neki drugi dokument kojim se obezbeđuje transparentnosti i otvorenost, niti su ovi dokumenti pronađeni na sajtu.

Finansijska transparentnost Narodne skupštine

U pogledu finansijske transparentnosti, pohvalno je što je Narodna skupština objavila godišnji plan javnih nabavki. Međutim, na sajtu od 2020. godine nisu dostupni pozivi za učešće u javnim nabavkama, a nigde na sajtu ne može se naći informacija da su ovi podaci zapravo dostupni na portalu javnih nabavki. Na taj način, građani koji nisu upoznati

[14] Zakon o planskom sistemu ("Sl. glasnik RS", br. 30/2018), član 31 - <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-planskom-sistemu-republike-srbije.html>

sa ovim portalom, ne mogu pristupiti pozivima za učešće u javnom nabavkama direktno na sajtu Narodne skupštine. Na internet stranici ove institucije se ne mogu naći ni podaci o sprovedenim javnim nabavkama, odluke o javnim nabavkama, ugovori niti aneksi na ugovore. Na sajtu se ne može pronaći ni Budžet za građane, ni Završni račun, a nije objavljen ni polugodišnji izveštaj o trošenju budžeta. Primera radi, budžet za građane predstavlja dokument koji bi na što jednostavniji način trebalo da pokaže na koji način se opredeljuju i troše sredstva iz budžeta, pa je zbog toga važno da ovaj dokument bude dostupan javnosti. Finansijski izveštaji takođe nisu dostupni na internet stranici Narodne skupštine, kao ni dokumentacija od strane parlamentarnih tela zaduženih za odobravanje budžeta i drugih finansijskih aktivnosti.

Transparentnost Skupštine AP Vojvodine

Prilikom analiziranja transparentnosti Skupštine AP Vojvodine, primećeno je da je ona u manjoj meri transparentna u svom radu od Narodne skupštine.

Internet stranica ove institucije je funkcionalna. Sekcija sajta „Vesti“ se često ažurira, a na sajtu su takođe dostupni organogram, podaci o nadležnosti ove institucije, kao i podaci o sastavu različitih odbora i celokupnog aktuelnog saziva. Za razliku od prošle godine, u trenutku sprovođenja ovogodišnjeg monitoringa na sajtu ove institucije nije bila javno dostupna biografija Predsednika Skupštine AP Vojvodine. Biografije poslanika takođe nisu dostupne, pa su građani uskraćeni za mogućnost da se upoznaju sa profesionalnim kompetencijama poslanika koji su njihovi izabrani predstavnici. Jedine dostupne informacije o poslanicima odnose se na članstvo u poslaničkim grupama. Za razliku od prethodne godine, kada su bile dostupne samo informacije o koeficijentima plata, ove godine se u Informatoru o radu mogu pronaći tačni iznosi plata zaposlenih u ovoj instituciji.

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

U kontekstu objavljivanja planiranih i sprovedenih aktivnosti ove institucije, Skupština AP Vojvodine nema objavljen ni godišnji program rada, kao ni izveštaje o radu – ni godišnje, ni kvartalne. Na sajtu nije pronađena Komunikaciona strategija, niti druge strategije koje je ovaj organ usvojio. Interesantno je da se na internet stranici Skupštine AP Vojvodine mogu pronaći samo odluke o usvojenim strategijama, ali ne i same strategije. Takođe se ne objavljuju ni godišnji izveštaji o radu različitih odbora u okviru ove institucije.

Na internet stranici se može pronaći aktuelni Poslovnik o radu Skupštine AP Vojvodine kojim se uređuju organizacija i rad ove institucije i druga pitanja od značaja za rad ovog organa.

Kao ni prošle godine, i dalje se ne objavljuju analize efekata propisa, što je direktno u suprotnosti sa Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije.

Ne postoje audio ili video prenosi plenarnih sesija niti sednica drugih radnih tela. Iako se izrađuju stenografske beleške, one nisu javno dostupne na internet stranici. Nisu dostupne ni informacije o prisustvu poslanika na plenarnoj sednici ili sednicama odbora, niti informacije o tome kako su glasali, kao ni dokumenta koja su pripremljena za sednice odbora. Nisu dostupne ni informacije o sednicama radnih tela.

Na sajtu Skupštine AP Vojvodine nisu dostupna mišljenja Venecijanske komisije, Evropske komisije ili drugih međunarodnih tela na aktuelne nacрте zakona.

Skupština AP Vojvodine na svojoj internet stranici ima objavljen godišnji plan javnih nabavki. Međutim, ne mogu se pronaći podaci o pozivima za konkretne javne nabavke, odluke o javnim nabavkama ni zaključeni ugovori o javnim nabavkama. Nije dostupan ni godišnji izveštaj o realizovanim javnim nabavkama. Takođe, nigde na sajtu ne mogu se naći informacije da li su ove informacije dostupne na portalu javnih nabavki. Građani koji nisu upoznati sa činjenicom da postoji poseban portal za javne nabavke na ovaj način ostaju uskraćeni za vrlo važan aspekt finansijske transparentnosti ovog organa. Uprkos činjenici da je u sadržaju Informatora o radu navedeno da su podaci o javnim nabavkama sprovedenim u tekućoj godini dostupni, nakon sprovedene provere, utvrđeno je da zapravo ovi podaci ne postoje u dokumentu i da je taj odeljak prazan.

Finansijska transparentnost Skupštine AP Vojvodine

U smislu finansijske transparentnosti Skupštine AP Vojvodine, situacija je nešto bolja. U Informatoru o radu ove institucije objavljen je godišnji budžet Skupštine AP Vojvodine, međutim, na internet stranici institucije nije pronađen budžet za građane. Važno je napomenuti da se ovaj dokument može pronaći na sajtu Pokrajinskog sekretarijata za finansije ali da se ovaj budžet odnosi na celu pokrajinu Vojvodinu (uključujući i Skupštinu AP Vojvodine). Poslednji polugodišnji izveštaj o korišćenju državnog budžeta objavljen je za 2022. godinu. Finansijski izveštaji o izvršenju pokrajinske skupštinske odluke o budžetu nisu dostupni na mesečnom nivou, već najčešće obuhvataju period od pola godine. Posebno je problematično što se na sajtu institucije ne mogu pronaći podaci o završnom računu, a nije javno dostupna ni dokumentacija sačinjena od strane parlamentarnih tela zaduženih za odobravanje finansijskih sredstava. Na ovaj način javnost gubi mogućnost uvida u načine raspolaganja sredstvima iz državnog budžeta.

I Pristupačnost

Deo informacija potrebnih za ocenjivanje uspešnosti ovog aspekta otvorenosti dobijen je analizom internet stranica institucija, dok je deo informacija prikupljen slanjem zahteva za pristup informacija od javnog značaja i detaljnih upitnika koji su upućeni institucijama.

Ovom metodom neke od informacija koje se ne mogu prikupiti analizom sajtova mogu biti pribavljene direktno od samih institucija. Na taj način institucije takođe pokazuju da li su voljne da pruže informacije o svom radu zainteresovanoj javnosti.

Prilikom istraživanja ovog aspekta otvorenosti, istraživali smo da li su zaposleni u Narodnoj skupštini učestvovali u treninzima iz oblasti pristupa informacijama od javnog značaja i otvorenih podataka, na koji način je građanima obezbeđen pristup informacijama od javnog značaja, da li organi odgovaraju na zahteve za slobodan pristup, da li postoje jednostavni kanali za komunikaciju sa institucijama, te u kojoj meri koriste društvene mreže za komunikaciju sa javnošću.

Obaveze Narodne skupštine u oblasti pristupa informacijama od javnog značaja delimično su ispunjene. Narodna skupština je u okviru informatora o radu objavila osnovne informacije o ostvarivanju prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Međutim, nisu objavljene informacije za koje je u prethodnom periodu odobren pristup tražiocima informacija. Narodna skupština nema poseban odeljak na sajtu koji bi se odnosio na ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, što bi trebalo uvesti kako bi se olakšao proces ostvarenja ovog prava.

Nakon što su zatražili dodatni rok od 40 dana, predviđen Zakonom o slobodnom pristupu informacija od javnog značaja, Narodna skupština je dostavila svoj odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja^[15].

Jedan od indikatora kojim se meri pristupačnost institucije jeste mogućnost da zainteresovana javnost i predstavnici stručne javnosti prisustuju sednicama skupštinskih odbora i daju svoje doprinose njihovom radu. Sednicama odbora u ovom smislu mogu prisustvovati i drugi nezavisni eksperti i predstavnici organizacija civilnog društva.

[15] Zakon o slobodnom pristupu informacijama propisuje da je organ vlasti dužan da bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema zahteva, tražioca konkretne informacije obavesti o posedovanju istoj, stavi mu na uvid dokument koji sadrži informaciju, odnosno izda mu ili uputi kopiju tog dokumenta. Ukoliko organ proceni da u predviđenom roku neće moći da pruži konkretnu informaciju, dužan je da tražioca u roku od 7 dana od datuma prijema zahteva obavesti o razlozima zbog kojih ne može da pruži konkretne informacije i da zatraži dodatni rok od 40 dana u okviru kojeg će postupiti po zahtevu.

Na sajtu su dostupni i različiti edukativni materijali za građane. Poslovnik Narodne skupštine takođe omogućava učešće građana u procesima donošenja odluka, a na internet stranici mogu se pronaći i podaci na koje sve načine građani mogu da se uključe u procese donošenja odluka – slanjem predstavi, inicijativa, peticija i predloga.

Na internet stranici dostupna je i opcija "Pitajte predsednika Narodne skupštine". U aktuelnom sazivu postoji i formular za direktno obraćanje svakom od poslanika.

Ove dve institucije i dalje u dovoljnoj meri ne ažuriraju svoje društvene mreže. Primera radi, Narodna skupština nije ažurirala svoju Fejbuk stranicu od 2011. godine, a slična situacija je i sa društvenom mrežom Tviter/X. Stoga, preporuka je da zaposleni u ovoj instituciji češće koriste ovakav vid komunikacije sa širom javnošću, kako bi građani blagovremeno bili upoznati sa njihovim radom i sprovedenim aktivnostima.

Pohvalno je što Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine ima poseban odeljak na sajtu gde su navedene korisne informacije o načinu ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, međutim kao ni u slučaju Narodne skupštine, ni ovde nisu objavljene informacije o zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja na koje je institucija odgovorila.

Na internet stranici Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine postoji direktan kanal putem kojeg se građani mogu obratiti ovoj instituciji, čime je omogućena dvostrana komunikacija između građana i njihovih izabраниh predstavnika.

Skupština AP Vojvodine ni ove godine nije objavila edukativne materijale za građane. Stoga, apelujemo na ovu instituciju da u narednom periodu uloži napore da kroz edukativne sadržaje približe svoj rad, ali i način učešća građana u radu institucije.

Za razliku od Narodne skupštine, Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine ima Facebook nalog koji je donekle ažuran (poslednja vest objavljena je 18 dana pre datuma sprovođenja monitonga), ali je nalog na platformi X već treću godinu za redom suspendovan.

Integritet

Partneri Srbija analizirali su i integritet Narodne skupštine i Skupštine AP Vojvodine. Prilikom analize integriteta, ispitano je da li konkretne institucije objavljuju Etičke kodekse, da li se taj kodeks primenjuje, postoji li javno dostupan dokument o načinima uzbunjivanja, imaju li javno dostupan aktuelni Plan integriteta, objavljuju li imovinske karte poslanika itd.

Utvrdeno je da Narodna skupština Republike Srbije ima javno dostupan Etički kodeks kojim se regulišu pravila ponašanja i propisuju mere za etično ponašanje i suzbijanje korupcije. Ovaj dokument takođe na odgovarajući način reguliše pitanje konflikta interesa, upotrebu

javne imovine, primanje poklona, proceduru u slučaju kršenja kodeksa itd.

Na internet stranici ne mogu se pronaći podaci o proceduri zaštite uzbunjivača i drugih lica koja ukazuju na koruptivne aktivnosti. 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. Ove informacije nisu dobijene ni putem upitnika, imajući u vidu da Narodna skupština nije dostavila odgovor na upitnik Partnera Srbija.

Na internet stranici Skupštine AP Vojvodine dostupan je Kodeks ponašanja narodnih poslanika koji reguliše konflikt interesa, upotrebu javnih sredstava, primanje poklona i usluga, a ovaj dokument 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 Narodne skupštine, a ni Kodeks ponašanja Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine ne predviđaju obavezu za institucije da učine javnim rezultate istraga u pogledu neetičkog ponašanja.

Drugu godinu zaredom, na internet stranici Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine javno je objavljen Pravilnik o postupku unutrašnjeg uzbunjivanja.

Kao i u slučaju Narodne skupštine, imovinske karte poslanika nisu dostupne direktno na internet stranici institucije. Međutim, ovi podaci mogu se naći na portalu Agencije za sprečavanje korupcije.

Na internet stranici Skupštine AP Vojvodine nije dostupan Plan integriteta ili drugi antikorupcioni dokumenti koji propisuju mere za preveniranje i eliminisanje ponašanja sa elementima korupcije i drugih vidova neetičkog ponašanja prilikom rada institucije.

Iz tog razloga, smatramo da bi obe institucije trebalo da planove integriteta učine javno dostupnim, kako široj javnosti, tako i svojim zaposlenima, imajući u vidu značaj koji ovaj dokument može imati u preveniranju i eliminisanju korupcije i drugih neželjenih postupanja zaposlenih.

Učinkovitost

Istraživanje je obuhvatilo i analizu učinkovitosti ova dva organa. Skup indikatora značajnih za određivanje učinkovitosti odnosi se, pre svega na spremnost institucija da uče iz tekućih procesa i unapređuju ih kroz uspostavljene sisteme za kontrolu, vrednovanje i učenje iz grešaka prilikom evaluacije sopstvenog rada.

Iako su u zakonima uspostavljeni mehanizmi za parlamentarni nadzor, nadzorna uloga parlamenta i njihove aktivnosti (poput saslušanja) ni ove godine nisu se pokazale delotvornim u praksi.

Naime, u ostvarivanju svoje nadzorne funkcije, Narodna skupština vrši nadzor nad radom Vlade i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara, službi bezbednosti, guvernera Narodne banke Srbije, Zaštitnika građana i drugih organa.

Međutim, kao i u prethodnim ciklusima, ni u jednom dokumentu nisu propisane sankcije za ministre i druge predstavnike izvršne vlasti koji ne prisustvuju saslušanjima pred Narodnom skupštinom. Na ovaj način gubi se mogućnost za adekvatno sprovođenje nadzorne funkcije skupštine i otvara prostor za različite manipulacije, čime se ujedno i smanjuje politička odgovornost predstavnika izvršne vlasti.

Ni Narodna skupština Republike Srbije ni Skupština AP Vojvodine ne objavljuju analize efekata propisa na prava građana, pa se stoga ne može utvrditi ni ažurnost tih objava. Na ovaj način, preskače se vrlo važan korak u izradi propisa kojim se razmatra svrsishodnost da se određeni propis donese, efekti koje on može imati na ljudska prava i slično.

Iako odgovori na poslanička pitanja nisu dostupni u pisanoj formi na internet stranici Narodne skupštine, postoje stenografske beleške i prenosi ovih sednica. Takođe se objavljuju video prenosi sa javnih sednica različitih odbora.

Narodna skupština razmatra izveštaje Državne revizorske institucije. Ovaj korak vrlo je značajan u radu Narodne skupštine, imajući u vidu njihovu nadzornu ulogu. Na ovaj način, Narodna skupština pokazuje da ispituje rad predstavnika izvršne vlasti i način na koji se troše sredstva i predstavlja jedan od suštinskih elemenata otvorenosti rada ovog organa.

U pogledu učinkovitosti Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine rezultati su nešto lošiji.

Kao veliki problem izdvaja se i činjenica da na internet stranici Skupštine AP Vojvodine u trenutku monitoringa nisu bili dostupni odgovori na poslanička pitanja. Na ovaj način obesmišljava se nadzorna uloga ove institucije i onemogućava javnosti da kontroliše rad predstavnika izvršne vlasti.

Ni njihovim aktima nisu predviđene sankcije za ministre i druge predstavnike izvršne vlasti koji ne prisustvuju ovim saslušanjima. Izveštaji o saslušanjima povodom nadzorne uloge skupštine takođe nisu dostupni na sajtu, za razliku od Narodne skupštine koja ima javno dostupne prenose sednica, kao i stenografske beleške sa sednica.

Na internet stranici nisu dostupni ni izveštaji o sprovedenim nadzornim aktivnostima Skupštine AP Vojvodine nad izvršnom vlašću.

Zaključci i preporuke

Iako Narodna skupština i Skupština AP Vojvodine donekle čine dostupnim građanima informacije o njihovom radu, neophodno je veće angažovanje ovih institucija u cilju unapređenja otvorenosti i transparentnosti, kako u cilju unapređenja stanja tako i poštovanja zakonskih obaveza.

Pre svega, imajući u vidu osnovne nadležnosti Narodne skupštine i Skupštine AP Vojvodine, neophodno je učiniti javnosti dostupnim informacije o radu poslanika, odnosno ko je od poslanika prisustvovao plenarnim sednicama, na koji način su glasali, kao i javno objaviti sve amandmane koji su podneti od strane poslanika u procesu usvajanja zakona i drugih pravnih akata. Na ovaj način, zainteresovani građani mogli bi da imaju uvid u to na koji način se poslanici angažuju oko zaštite njihovih prava i da li doprinose kvalitetu predloženih zakonskih rešenja.

Takođe, vrlo je važno da na sajtu obe institucije budu dostupni svi propratni dokumenti koji se prilažu uz predloge zakona i drugih pravnih akata, pre svega analize efekata propisa na ljudska prava, naročito u situacijama kada bi donošenje određenog propisa moglo doprineti daljem urušavanju istih.

Kao jedan od glavnih načina kontrole nad trošenjem javnih resursa, potrebno je uložiti dodatni napor za uspostavljanje finansijske transparentnosti ove dve institucije, kako bi se prevenirale potencijalne koruptivne aktivnosti, ali i kako bi građani Srbije mogli da se upoznaju sa načinom na koji se javni novac troši. Neophodno je objaviti budžet za građane i druge finansijske (godišnje i periodične) izveštaje.

Izveštaji o radu kao i godišnji programi rada takođe treba da budu javno dostupni, što već godinama nije slučaj.

U cilju daljeg unapređenja stanja u ovoj oblasti, a kako bi najšira javnost bila upoznata sa kvalifikacijama državnih funkcionera i lica koja obavljaju neke od najvažnijih funkcija u našoj zemlji, neophodno je objaviti ažurirane biografije poslanika. Time bi javnost bila upoznata sa njihovim kompetencijama i molga da proceni da li su u pitanju lica koja će štiti njihove interese pred najvišim predstavničkim telom u zemlji.

Podatke o javnim nabavkama trebalo bi objavljivati i na internet stranici ove dve institucije, a ne samo na Portalu javnih nabavki. Ukoliko ovi podaci nisu objavljeni direktno na internet stranici institucije, predlažemo da se na sajtu naznači da se podaci mogu pronaći na drugom mestu, imajući u vidu da nisu svi zainteresovani subjekti informisani da postoji poseban portal za javne nabavke.

Predlažemo Narodnoj skupštini da objavi proceduru zaštite uzbunjivača na svojoj internet stranici i na taj način motiviše društveno odgovorna lica u institucijama da prijavljuju koruptivne delatnosti, ukoliko ih primete u svom radu.

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. Ispunjenje ove obaveze moglo bi da smanji priliv zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, jer bi podaci već bili javno dostupni na sajtu.

U cilju unapređenja integriteta, imovinske karte poslanika takođe bi trebalo da budu ili dostupne na samoj internet stranici ova dva organa ili da postoji obaveštenje da se ovi podaci mogu pronaći na sajtu Agencije za sprečavanje korupcije, sa propratnim linkom. Na ovaj način, zainteresovana javnost bila bi upoznata da su ti podaci javno dostupni, iako nisu direktno objavljeni na internet stranicama ove dve institucije.

Predlažemo Narodnoj skupštini i Skupštini AP Vojvodine i da redovno ažuriraju svoje naloge na društvenim mrežama, jer na taj način direktno mogu upoznati širu javnost sa svojim radom, aktuelnostima, planovima, sednicama i slično, ali i dodatno motivisati širu javnost da svojim predlozima dalje doprinesu njihovom radu.

