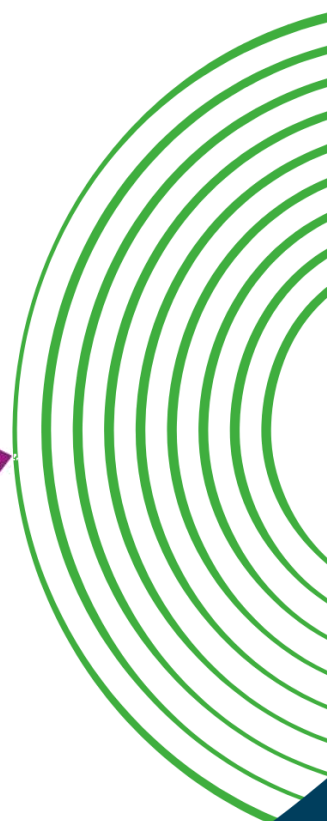

OTVORENOST ZAKONODAVNE VLASTI U SRBIJI I REGIONU



Autorke:

Dragana Lukač Zečević, Marijana Jancheska-Ugarkovikj i Milena Gvozdenović

Istraživačice i saradnice na istraživanju:

Ana Krstić i Kristina Obrenović

Recenzent:

Uroš Mišljenović

Izdavač:

Partneri Srbija

Beograd, septembar 2025. godine



Ova publikacija deo je projekta koji finansira Nacionalna zadužbina za demokratiju (NED). Sadržaj publikacije ne odražava nužno mišljenje donatora.

Sadržaj:

Uvod	5
Otvorenost parlamenata u regionu	6
Dostupnost informacija o parlamentarnim aktivnostima	9
Slabosti zakonodavnog procesa u regionu	11
Metodologija	12
Otvorenost Narodne skupštine Republike Srbije i Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine.....	13
Transparentnost	15
Pristupačnost.....	20
Integritet	22
Učinkovitost	23
Zaključci i preporuke	25
Preporuke	27

Uvod

Pojam otvorene vlasti obuhvata širok spektar politika i praksi usmerenih na unapređenje inkluzivnog, odgovornog i efikasnog upravljanja. Promovisanjem transparentnosti, podsticanjem učešća javnosti i jačanjem institucionalne odgovornosti i integriteta, otvorena vlast doprinosi kvalitetnijem donošenju odluka, smanjenju korupcije i boljem pružanju javnih usluga. Transparentnost shvaćena kao proaktivno obezbeđivanje informacija neophodnih za javni nadzor predstavlja centralni princip ovog pristupa, uz koji idu participacija, odgovornost i integritet.

Kako bi se procenilo u kojoj meri su ove vrednosti integrisane u parlamentarne prakse u zemljama Zapadnog Balkana, Centar za demokratsku tranziciju (Crna Gora), u saradnji sa Fondacijom Metamorfozis (Severna Makedonija), Partnerima za demokratske promene Srbija i Udruženjem građana Zašto ne? (Bosna i Hercegovina), razvio je analitički alat, poznat kao Indeks otvorenosti.

Na osnovu Indeksa otvorenosti procenjujemo nivo transparentnosti, pristupačnosti i odgovornosti parlamenata prema građanima i društvu. Rezultati istraživanja ukazuju na postojeće nedostatke i oblasti koje zahtevaju reforme, na osnovu kojih smo formulisali preporuke za unapređenje parlamentarnog delovanja. Ova inicijativa zasniva se na uverenju da se održive promene najbolje postižu kroz partnersku saradnju sa parlamentima širom regiona.

Zakonodavna tela se, stoga, podstiču da pokažu svoju stvarnu posvećenost otvorenosti unapređenjem javne komunikacije i jačanjem nadzora nad radom izvršne vlasti. To zahteva pomak sa simboličnih gestova ka suštinskim i doslednim praksama odgovornosti. Transparentni i odgovorni parlamenti igraju ključnu ulogu u izgradnji demokratskih društava ka kojima naše zemlje teže.

Ovo istraživanje sprovodimo devetu godinu zaredom. **U ovom dokumentu predstavljamo ključne rezultate istraživanja o otvorenosti parlamenata za 2024/2025.** Svi detalji našeg istraživanja su javno dostupni, a ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamerne kritike i rasprave o našem istraživanju i zaključcima.

Projektni tim

Otvorenost parlamenata u regionu

Parlamenti imaju ključnu ulogu u demokratskim sistemima i očekuje se da budu glavni akteri koji omogućavaju građanima da efikasnije prate rad institucija. Međutim, složena i često nestabilna politička dinamika na Zapadnom Balkanu oslabila je institucionalni položaj i demokratsku funkciju parlamenata, čime je otežan i razvoj i sprovođenje politika transparentnosti i otvorenosti.

Podaci Indeksa otvorenosti ukazuju na trajnu razliku u regionu kada je reč o otvorenosti parlamenata. Crna Gora i Severna Makedonija prednjače, dok Bosna i Hercegovina i Srbija i dalje zaostaju u pružanju informacija o radu i aktivnostima parlamenata.

Prema nalazima za 2024/2025, Skupština Crne Gore zauzima prvo mesto sa ispunjenih 83.24% indikatora otvorenosti. Ipak, ovo predstavlja pad, odnosno najniži rezultat crnogorskog parlamenta u poslednje četiri godine merenja. Nasuprot tome, Skupština Severne Makedonije, koja zauzima drugo mesto sa 76.04%, jedini je parlament u regionu koji je pokazao dosledan i merljiv napredak tokom tri uzastopna ciklusa monitoringa (74.86% u 2023/2024; 71.56% u 2022/2023).

Na trećem mestu nalazi se Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, koja je ostvarila prosečan rezultat od 59.87%, pri čemu je Predstavnički dom ispunio 60.77% a Dom naroda 58.98%. Narodna skupština Srbije, rangirana je poslednja među najvišim zakonodavnim telima ovih država i ispunjava 59.6%.

Skupštine entiteta i pokrajina, a koje se takođe analiziraju kroz Indeks, tradicionalno imaju lošije rezultate, i ispunjavaju manje od polovine svih indikatora. Parlament Federacije Bosne i Hercegovine (Parlament FBiH) ispunjava 40.45% (Dom Naroda 38,65% a Predstavnički dom 42,25%), a Narodna skupština Republike Srpske 39.56% indikatora otvorenosti. Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine nalazi se na poslednjem mestu i ispunjava svega 28.33%.

Naši nalazi ukazuju na sistemske nedoslednosti u praksama transparentnosti i ističu potrebu da se politike zemalja u regionu oblikuju u skladu sa međunarodnim standardima i dobrim praksama. Informacije o radu parlamenata treba da budu dostupne građanima, medijima i civilnom društvu, uz kontinuirano unapređenje komunikacije i otvorenosti. Ipak, većina parlamenata u zemljama Zapadnog Balkana još uvek nema strateški pristup otvorenosti, već deluje ad hoc.

Ovogodišnji nalazi ukazuju da je diskreciono ponašanje rukovodstava prisutno čak i kada su jasno definisane obaveze za objavljivanje informacija o radu i aktivnostima parlamenata. Uočljivo je da čak i parlamenti sa visokim nivoom administrativne transparentnosti i dalje

imaju ozbiljne probleme u praksi, što otkriva jaz između formalne otvorenosti i stvarnog funkcionisanja demokratskih institucija.

Radi boljeg razumevanja nalaza, izveštaj donosi i kratak pregled ključnih političkih događaja koji su tokom prošle godine uticali na funkcionisanje i ulogu parlamenata u regionu, uz analizu relevantnih podataka i pokazatelja otvorenosti.

Zastoj u radu parlamenta i proceduralne praznine u Bosni i Hercegovini

Tokom 2024, rad Parlamentarne skupštine BiH ponovo je bio obeležen političkim blokadama. Dom naroda bio je praktično paralizovan skoro osam meseci, i održane su samo dve vanredne sednice. Kao rezultat toga, iako su usvojeni budžet i određeni sporazumi, ključne strukturne reforme su ostale u zastoju. Produžena blokada omogućila je političkim akterima da koriste mehanizme poput klauzule o vitalnom nacionalnom interesu,¹ dodatno produbljujući institucionalnu krizu i usporavajući neophodne reforme na putu zemlje ka EU integracijama.

Iako je Predstavnički dom bio relativno aktivniji tokom 2024, njegovo funkcionisanje takođe je bilo značajno otežano političkim raspravama, čestim odlaganjima sednica i širokom upotrebom hitnih procedura. Dok se prioritet davao usvajanju budžeta i zakonodavstva relevantnog za proces pristupanja EU, ti zakoni su obično usvajani bez inkluzivnih debata i adekvatne javne kontrole.

Sveukupno, ovi događaji ukazuju da tokom 2024, nije postignut značajan napredak u pravcu izgradnje konstruktivnijeg, transparentnijeg i otvorenijeg parlamentarnog procesa u Bosni i Hercegovini.

Slabljenje kontrolne funkcije Skupštine Crne Gore

Iako Crna Gora teži da završi pregovore sa EU do kraja 2026. i bude spremna za članstvo 2028, sprovedene reforme u praksi donose ograničene rezultate. Skupština bi trebalo da bude ključna podrška ovom procesu, međutim njen rad pokazuje niz problema: netransparentnost zakonodavnog procesa, nedovoljnu inkluzivnost i ograničenu kontrolu izvršne vlasti.

Umjesto da nadzire izvršnu vlast i tako bude stvarna podrška evropskim integracijama, Skupština sve više funkcionise kao instrument političke većine, koja zahvaljujući dovoljnom broju glasova oblikuje „demokratski” život po svojoj meri, zanemarujući ustavni balans vlasti. Ovaj problem posebno se ogleda u neredovnom održavanju premijerskog sata i retkoj organizaciji kontrolnih saslušanja, što ukazuje na dubinu problema u ostvarivanju ključne parlamentarne funkcije.

Krajem 2024. opozicija je počela blokadu Skupštine zbog nemogućnosti postizanja saglasnosti sa vladajućom većinom o procedurama i nadležnostima a u vezi sa

¹ Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, Vitalni nacionalni interes: <https://www.parlament.ba/Content/Read/39?title=Vitalninacionalniinteres>

odlukom o penzionisanju sudija Ustavnog suda.² Kriza je trajala do marta 2025, kada je, uz posredovanje Evropske unije, postignut dogovor između premijera Milojka Spajića i opozicije da se zatraži mišljenje Venecijanske komisije o ovom slučaju. Ipak, mišljenje Komisije izazvalo je različita i kontradiktorna tumačenja, što ukazuje na rizik da se preporuke neće pretočiti u konkretne reforme.

Politički zaokret u Severnoj Makedoniji

U 2024, Severna Makedonija je doživela značajan politički zaokret, obeležen potpunim preuređenjem parlamentarne moći. Godina je započela formiranjem tehničke vlade na čelu sa Talatom Džaferijem i pripremama za paralelne predsedničke i parlamentarne izbore koji su se održali u maju 2024. Na ovim izborima pobedila je opoziciona VMRO-DPMNE, koja je u koaliciji „Tvoja Makedonija“ osvojila 58 od 120 poslaničkih mesta, postajući najveća parlamentarna snaga. Paralelno, Gordana Siljanovska-Davkova iz VMRO-DPMNE izabrana je za predsednicu države, postavši prva žena na toj funkciji, što je dodatno konsolidovalo dominaciju partije.

U junu 2024. Skupština je odobrila rekonstrukciju Vlade proširivši broj ministarstava sa 16 na 20, podelom Ministarstvo za informatičko društvo i administraciju na Ministarstvo za digitalnu transformaciju i Ministarstvo za javnu administraciju, i formirajući odvojena ministarstva za energetiku, sport i sl.

Povodom usvajanja zakona koji je omogućio ove promene, zavlдалo je veliko nezadovoljstvo u javnosti. Organizacije civilnog društva okupljene u Platformu za borbu protiv korupcije objavile su oštro saopštenje³ zbog odsustva konsultativnog procesa prilikom izmena sistemskog zakona o organizaciji rada državne uprave.

Kriza parlamentarne demokratije u Srbiji

Nakon parlamentarnih izbora održanih 17. decembra 2023, vodeća Srpska napredna stranka (SNS), u okviru koalicije, zadržala je svoju prevlast, osvojivši 129 od 250 mesta. Evropski parlament, ODIHR i Savet Evrope izrazili su ozbiljnu zabrinutost zbog nepravilnosti i demokratskog nazadovanja u toku izbornog procesa⁴, a novoizabrani parlament nije izabrao novu vladu do poslednjeg dana zakonskog roka.

Tragična nesreća 1. novembra 2024. u Novom Sadu, kada je nadstrešnica na železničkoj stanici usmrtila 15 osoba, izazvala je masovne proteste i uticala na rad parlamenta. Ovaj događaj rasplamsao je nezadovoljstvo građana i doveo do najvećih demonstracija u Srbiji u poslednjih nekoliko decenija. Studenti su pokrenuli blokadu nastave na univerzitetima u decembru 2024, zahtevajući transparentnost i odgovornost za nesreću; protesti su se ubrzo proširili i na druge društvene grupe i

² Radio slobodna Evropa: „Na odboru u Skupštini Crne Gore bačena dimna bomba, opozicija tvrdi da je izvršen ustavni puč“ <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-ustavni-sud-dimna-bomba/33243420.html>

³ Platforma za borbu protiv korupcije „Reakcija za odsustvo na konsultativen proces za izmena na sistemskiот Закон за организација на работата на органите на државна управа“: <https://www.antikorupcija.mk/%D0%B0%D1%80%D1%85%D0%B8%D0%B2%D0%B8/1695>

⁴ OSCE “Voters had political alternatives in Serbia’s elections but they were marred by overwhelming ruling party advantage, international observers say”: <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/560698>

gradove u Srbiji, koji traju i dalje. Aktivisti, učesnici protesta i nezavisni mediji od tada su pod pritiskom, a međunarodno organizacije i institucije upozoravaju na smanjenje demokratskih sloboda i prekomernu upotrebu sile na protestima od strane vlasti.⁵ Parlamentarna većina odbijala je raspravu o tragediji u Novom Sadu, dok su opozicioni poslanici pokušavali da pokrenu diskusiju. U novembru 2024, tenzije u parlamentu eskalirale su u fizičke sukobe, kada su opozicioni poslanici optužili vladu za korupciju i tražili istragu i ostavke.⁶ Nekoliko dana kasnije, parlamentarna većina je usvojila državni budžet za 2025. bez adekvatne debate, što su opozicioni poslanici kritikovali kao antidemokratski potez.

Premijer Miloš Vučević podneo je ostavku u januaru 2025. nakon incidenta u kojem su članovi SNS pretukli studentkinju u Novom Sadu, koja je učestvovala u protestima. Njegova ostavka nije potvrđena do kraja marta 2025, jer Predsednica Skupštine Ana Brnabić nije želela da zakaže vanrednu sednicu za konstataciju ostavke, iako je to običaj u takvim situacijama, već je sačekao početak redovnog zasedanja parlamenta.

Početak prolećnog zasedanja Parlamenta obeležili su novi incidenti. Tokom prve sednice održane 4. marta 2025. opozicija i vlast su ponovo ušle u sukob. Incidenti su počeli kada je vladajuća većina, uz protivljenje opozicije, usvojila dnevni red na kojem su bile desetine zakonskih predloga, nakon čega su poslanici opozicije bacali pirotehnička sredstva optužujući vlast da nema legitimitet da donosi zakone nakon ostavke premijera.⁷ Sala je bila ispunjena dimom, izbili su povici i fizički sukobi, a najmanje troje poslanika je povređeno. Uprkos haosu, sednica je nastavljena, a 16. aprila 2025. parlament je izabrao novu vladu.

Dostupnost informacija o parlamentarnim aktivnostima

Podaci Regionalnog indeksa otvorenosti pokazuju da pojedini parlamenti u regionu ne zadovoljavaju ni neke od bazičnih indikatora koji se tiču dostupnosti informacija o njihovom radu.

Srbija se izdvaja kao jedina zemlja u regionu koja ne objavljuje biografija poslanika, ni na sajtu Narodne Skupštine, ni Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine. Spisak

⁵ CRTA, "The European Court of Human Rights has requested that the Republic of Serbia submit a statement by March 31 regarding the alleged use of sonic weapons during the protest in Belgrade on March 15": <https://cрта.rs/en/the-european-court-of-human-rights-statement-regarding-the-alleged-use-of-sonic-weapons-during-the-protest/>
Savet Evrope, "Serbia: the authorities should refrain from excessive use of force and arbitrary arrests": <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/serbia-the-authorities-should-refrain-from-excessive-use-of-force-and-arbitrary-arrests>

Evropska komisija, „Izveštaj o vladavini prava za 2025“:
https://commission.europa.eu/document/download/298f86d5-723b-4d3e-90b4-98ea24d9c885_en?filename=2025%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Serbia_0.pdf

⁶ Danas, „Tuča u parlamentu: Poslanici se fizički sukobili oko transparenta sa krvavom rukom u Skupštini Srbije“:
<https://www.danas.rs/vesti/politika/tuca-u-parlamentu/>

⁷ Radio slobodna Evropa: „Dimne bombe i incidenti na sednici Skupštine Srbije“
<https://www.slobodnaevropa.org/a/skupstina-srbije-ostavka-premijera-opozicija-protesti/33335571.html>

državnih službenika i nameštenika je dostupan samo na internet stranicama Skupštine Crne Gore, Severne Makedonije i Predstavničkog doma Parlamenta FBiH.

Informacije o zaradama poslanika objavljuju samo Skupština Crne Gore i Dom naroda Parlamenta FBiH na svojim sajtovima. Imovinski kartoni poslanika su javno dostupni u svim zemljama, s izuzetkom poslanika Narodne skupštine Republike Srpske, gde informacije o imovinskom stanju nisu dostupne za mandate u periodu od 2022-2026.

Predstavnički dom Parlamenta FBiH, oba doma Parlamenta BiH i Narodna Skupština Republike Srpske objavljuju godišnje planove rada, dok su izveštaji o radu dostupni samo na sajtovima Skupštine Crne Gore, Skupštine Severne Makedonije i oba doma Parlamenta BiH.

Kada je reč o finansijskoj transparentnosti, na sajtovima većine parlamenata se mogu pronaći godišnji budžeti, ali ne i završni računi. Takođe, polugodišnji izveštaj o utrošenim sredstvima objavila je jedino Skupština Severne Makedonije.

Parlamenti u regionu imaju praksu objavljivanja godišnjeg plana javnih nabavki, s izuzetkom Narodne Skupštine Srbije na čijem sajtu nije dostupan taj dokument. S druge strane, godišnji izveštaj o realizovanim javnim nabavkama je nepoznanica za polovinu parlamenata u regionu. Takođe, ugovore o javnim nabavkama objavljuju na svom sajtu samo Skupština Crne Gore i Skupština Severne Makedonije.

Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine jedini je parlament u regionu za koji video snimci sednica nisu dostupni na sajtu institucije, dok se sednice radnih tela ne prenose ni u BiH.

Direktni kanal na sajtu putem kojeg građani mogu onlajn podnositi predstavke, žalbe ili pritužbe nude samo Skupština Crne Gore, Narodna skupština Srbije i Narodna skupština Republike Srpske, dok takvi mehanizmi ne postoje na sajtovima svih ostalih analiziranih parlamenata. Crna Gora je jedina zemlja u regionu koja je implementirala mehanizam e-peticija, međutim praksa je pokazala da parlament ne tretira jednako sve e-peticije koje građani iniciraju. Peticije čija tema odgovara senzibilitetu vladajuće većine ekspresno dođu na dnevni red skupštinskih odbora dok druge moraju da prođu kroz sporu proceduru.

Rezultati Indeksa otvorenosti pokazuju i da većina parlamenata nije posvećena objavljivanju informacija i dokumenata u otvorenom formatu.

Slabosti zakonodavnog procesa u regionu

Komparativna analiza zakonodavnih praksi u BiH, Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji i Srbiji, pokazuje zabrinjavajući trend: iako poslanici imaju ustavno pravo da iniciraju zakone, ovo ovlašćenje se u regionu ili minimalno koristi ili se strateški zloupotrebljava u političke svrhe.

Srbija se izdvaja kao ekstreman primer, poslanici su formalno podneli samo tri zakona⁸ u 2024, što ukazuje na parlament koji je pod snažnom kontrolom izvršne vlasti i potencijalno sveden na ulogu „protočnog bojlera“. Nasuprot tome, Crna Gora beleži značajan broj zakona koje iniciraju poslanici, međutim, odsustvo obaveze održavanja javne rasprave ili izrade analize za procene uticaja propisa u tim slučajevima, negativno utiče na transparentnost i inkluzivnost zakonodavnog procesa. Severna Makedonija pokazuje sličan obrazac, sa manje od polovine usvojenih zakona koje su inicirali poslanici, dok je više od 80% svih zakona prošlo skraćene procedure, bez izrade analiza procene uticaja propisa. Bosna i Hercegovina predstavlja drugačiji primer, gde aktivnost poslanika nije zanemarljiva, ali celokupan zakonodavni proces ostaje duboko opstruiran političkim blokadama, čestom upotrebom hitnih procedura i simboličnim konsultacijama.

Nalazi ovog istraživanja ukazuju na strukturne slabosti zakonodavnog procesa i ukazuju da se proceduralna pravila ili ignorišu ili zloupotrebljavaju u zavisnosti od političkog interesa. Upoređivanje rezultata istraživanja na nivou regiona, ali i u period od skoro deceniju, pokazuju da je potrebno preispitati i reformisati ulogu poslanika kao i instituciju parlamenata na nivou celog regiona. Neophodno je standardizovati zakonodavne i nadzorne nadležnosti parlamenata kroz procedure i jačanje zaštitnih mehanizama kako bi se obezbedilo da se zakoni, bez obzira na to ko ih inicira, pripremaju u konsultaciji sa zainteresovanom javnošću i odražavaju potrebe građana regiona.

⁸ Sva tri slučaja se odnose na izmene i dopune već postojećih zakona.

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. 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 i drugih izvora javnog informisanja. Takođe, od značaja su instrumenti poput zahteva za slobodnim pristupom informacijama od javnog značaja i upitnika koji su prosleđeni institucijama.

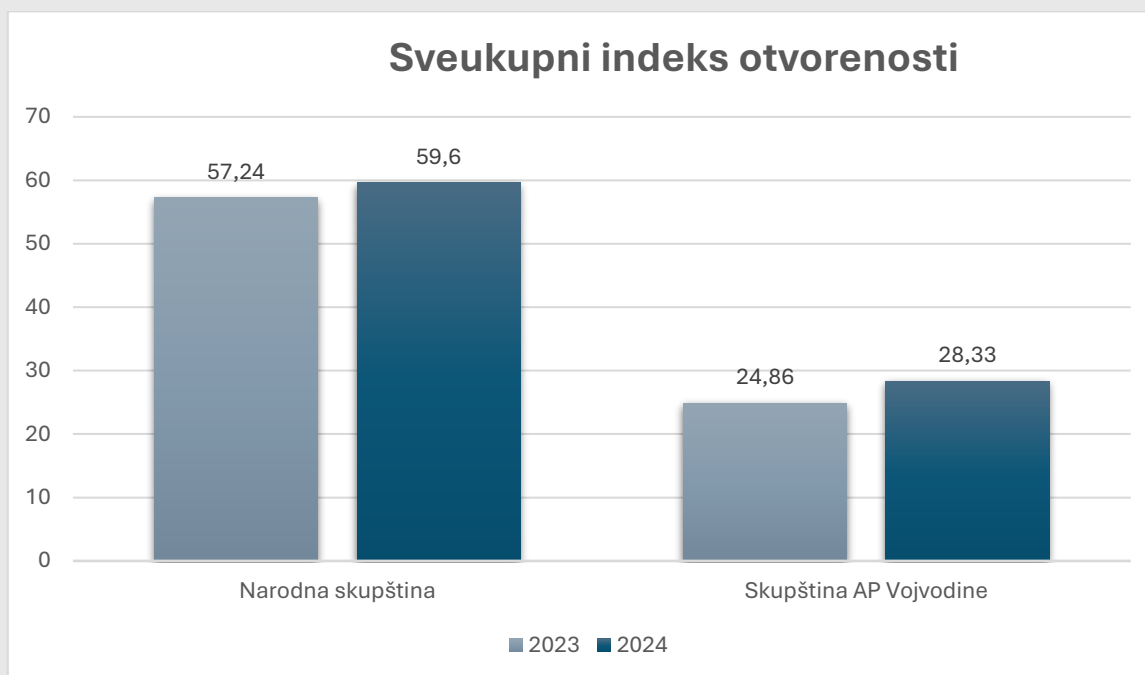
Kroz 109 indikatora, merili smo i analizirali otvorenost Narodne skupštine Republike Srbije i Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine. Merenje je sprovedeno u periodu od februara do maja 2025. Greška merenja iznosi +/- 3%. Na osnovu rezultata istraživanja uradili smo analize sa ključnim kritičnim tačkama i problemima u domenu otvorenosti rada ovih institucija. Nadamo da će ova analiza biti od koristi nadležnima za unapređenje rada institucija i njihove otvorenosti.

Otvorenost Narodne skupštine Republike Srbije i Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine

Organizacija Partneri za demokratske promene Srbija (Partneri Srbija), svake godine, putem metodologije „Regionalni indeks otvorenosti“, sprovodi merenje i otvorenosti Narodne skupštine Republike Srbije (u daljem tekstu Narodne skupštine) i Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine (u daljem tekstu Skupštine AP Vojvodine). Istraživanje je sprovedeno putem pretrage sajtova institucija, analize javno dostupnih propisa, uz dodatne metode prikupljanja informacija o radu ovih organa – slanjem zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i slanjem upitnika. Dodatne metode su korišćene za ispitivanje onih indikatora čiju ispunjenost nije moguće utvrditi pretragom sajtova i javnih baza podataka. 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. S druge strane, (ne)popunjavanje upitnika koje je na dobrovoljnoj bazi 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.

U odnosu na prošlogodišnje istraživanje kada je Narodna skupština po pitanju sveukupne otvorenosti zabeležila rezultat od 57,24%, ove godine primećen je blago povišen nivo otvorenosti koji sada iznosi 59,6%. Blag porast je konstatovan i kod Skupštine AP Vojvodine, gde je u odnosu na prošlogodišnji dramatično nizak procenat sveukupne otvorenosti institucije koji je iznosio 24,86%, sada na nivou 28,33%.

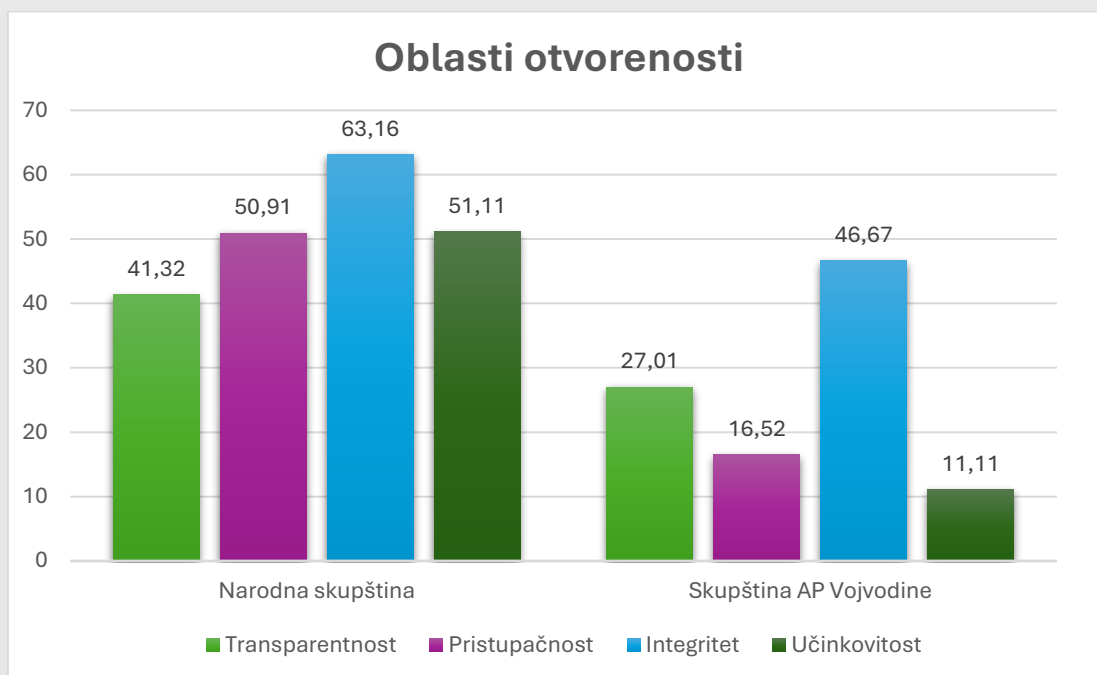
Grafikon 1



Kao i prethodne, i ove godine ni Narodna skupština niti Skupština AP Vojvodine nisu dostavile odgovore na upitnike poslate od strane istraživača iz Partneri Srbija. Sledeći već uspostavljenu metodologiju, ponovo su analizirane četiri ključne oblasti koje čine otvorenost: transparentnost, pristupačnost, integritet i učinkovitost.

Narodna skupština je ostvarila najbolje rezultate u oblasti integriteta (63,16%), potom je približan rezultat u pogledu učinkovitosti (51,11%) i pristupačnosti (50,91%), dok je ponovo u oblasti transparentnosti rezultat najlošiji (41,32%). Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine u poređenju sa nacionalnim parlamentom ima znatno lošije rezultate – integritet (46,67%), transparentnost (27,01%), pristupačnost (16,52%) i učinkovitost koja je daleko najlošije ocenjena (11,11%).

Grafikon 2



U nastavku sledi predstavljanje ključnih nalaza dobijenih analizom pojedinačnih indikatora, kao i preporuke kako ove dve institucije u budućnosti mogu biti otvorenije za građane.

Transparentnost

Transparentnost organa vlasti predstavlja jedan od osnovnih stubova demokratskog društva i preduslov za odgovorno upravljanje javnim resursima. Otvoren rad institucija omogućava građanima pristup relevantnim informacijama o načinu na koji se donose odluke, troše budžetska sredstva i sprovode javne politike. Time se ne samo jača poverenje između građana i državnih organa, već se i podstiče veće učešće javnosti u procesima donošenja odluka. Dostupnost informacija doprinosi i većoj odgovornosti nosilaca vlasti, jer smanjuje prostor za korupciju, zloupotrebe i netransparentno postupanje. Na taj način, transparentnost ne samo da omogućava kontrolu nad radom institucija, već i unapređuje kvalitet usluga koje one pružaju građanima, čineći ih pristupačnijim, efikasnijim i usmerenim ka javnom interesu.

Uporedni prikaz transparentnosti Narodne skupštine i Skupštine AP Vojvodine

Kada je u pitanju transparentnost institucija, najpre cenimo dostupnost informacija najširem sloju građana, a to se vidi iz analize dostupnosti i funkcionalnosti njihovih internet stranica. Na sajtu bi trebalo da budu dostupne informacije o organizacionom aspektu institucije kao što su opis nadležnosti, biografije zaposlenih lica kao i funkcionera, detalji o aktuelnim poslanicima i njihovim aktivnostima u skladu sa

mandatom koji im je poveren, ali i dokumenta poput predloga zakona, amandmana na predložene zakone, finansijskih i drugih izveštaja, itd.

Analizom je utvrđeno da i Narodna skupština i Skupština AP Vojvodine imaju funkcionalne sajtove, kao i da objavljuju određene podatke o svom radu. Pretraživači su funkcionalni bez obzira na pismo koje se koristi. Ovo je od naročitog značaja kada se posmatra sajt Skupštine AP Vojvodine, s obzirom na multietničnost i multikulturalnost pokrajine, u kojoj je čak šest jezika u službenoj upotrebi.

Što se tiče organizacionih šema, obe institucije imaju na svojim sajtovima objavljene tzv. organograme, grafičke prikaze organizacije rada i hijerarhije unutar organa. Na taj način zainteresovano lice može steći uvid u strukturu institucije, dok klik na bilo koji sektor na organogramu posetioca sajta vodi na stranicu sektora sa opisom nadležnosti, kontakt detaljima i slično. Nadležnosti Narodne skupštine se nalaze na sajtu, dok je Skupština AP Vojvodine svoje nadležnosti objavila samo u Informatoru o radu. Ove godine se biografije predsednika oba parlamenta nalaze na sajtovima, za razliku od prošlogodišnje analize kada je bila dostupna samo biografija predsednika Narodne skupštine. Kada su u pitanju skupštinski odbori, kod nacionalnih je dostupan samo njihov sastav ali ne i nadležnosti, dok se kod pokrajinskih skupštinskih odbora mogu naći kompletne informacije. Postoje detalji o strukturama aktuelnih saziva, pobrojani su svi poslanici i vidljivi su njihovi statusi članstva u odborima. Na sajtu Narodne skupštine postoje detalji o zanimanju poslanika, članstvu u poslaničkim grupama i stranačkoj pripadnosti, kao i mogućnost direktnog slanja elektronske pošte, ali ne postoje njihove potpune biografije. Pokrajinski poslanici nemaju ni kontakt ni biografije već je objavljeno samo njihovo članstvo u poslaničkim grupama i političkim strankama. Još je manje transparentna situacija sa zaposlenima u oba parlamenta, i dalje ni jedna institucija nema objavljena sva njihova imena. Donekle je bolja situacija u republičkom parlamentu, na čijem sajtu se mogu naći makar imena rukovodilaca sekretarijata, kabineta, biblioteke i tako dalje, dok se na sajtu Skupštine AP Vojvodine ne vide imena čak ni rukovodilaca ukoliko se ne otvori Informator o radu.

U tesnoj vezi sa netransparentnošću broja zaposlenih u Narodnoj skupštini, njihove stručne sprema i opisa poslova, je i činjenica da Informator o radu nije od 2022. godine ažuriran iako postoji zakonska obaveza ažuriranja Informatora o radu u roku od 30 dana od nastanka promene⁹, kao i da ne sadrži precizne podatke po pitanju plata koje se isplaćuju zaposlenima. Za nepoštovanje obaveze ažuriranja Informatora o radu, za rukovodioca organa vlasti je predviđena novčana kazna od 20.000 do 100.000 dinara.¹⁰

⁹ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Čl 39 St 4 ("Sl. glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i 105/2021):

https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_slobodnom_pristupu_informacijama_od_javnog_znacaja.html

¹⁰ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Čl 46 St 1 Tačka 6 ("Sl. glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i 105/2021):

https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_slobodnom_pristupu_informacijama_od_javnog_znacaja.html

Informator o radu Skupštine AP Vojvodine sadrži visinu ukupnih izdataka za plate, međutim kako nema podataka o broju i stručnoj spremi zaposlenih, nema se ni jasna slika koliko se koje radno mesto plaća novcem iz budžeta.

Nažalost, **trend neobjavljivanja važnih dokumenata se nastavlja.** Ponovo parlamenti ne čine dostupnim godišnje planove rada niti godišnje izveštaje o radu. U slučaju nacionalnog, to je slučaj već četvrtu godinu za redom, tako da slobodno možemo zaključiti da Narodna skupština kao nosilac zakonodavne vlasti ne vidi interes u tome da građane uputi u svoje planove rada niti da im pruži na uvid izveštaj o urađenom tokom pređašnje godine. U ovome ne zaostaje ni Skupština AP Vojvodine, koja takođe nije objavila ni godišnji plan rada niti izveštaj o radu za prethodni period. Sve rečeno se odnosi i na polugodišnje i kvartalne izveštaje koji se takođe ne objavljuju. Jedino što se može naći pregledom sajtova oba parlamenta, jesu sporadični izveštaji o radu pojedinačnih skupštinskih odbora Narodne skupštine, što je svakako nedovoljno da bi se mogao steći informisan uvid u aktivnosti tako velike i značajne institucije. Kada su u pitanju strategije, poslednja objavljena na sajtu nacionalnog parlamenta je iz 2018. dok se, s druge strane, u Informatoru o radu pokrajinskog parlamenta mogu naći linkovi ka strategijama od kojih su neke i dalje aktuelne. Ono što je objavljeno i može se naći na oba sajta skupština koje analiziramo je tekst Ustava Republike Srbije, pa konstatujemo da je ispunjen krajnji minimum po pitanju objavljivanja dokumenata. Narodna skupština je objavila i svoj Poslovnik o radu, dok je Skupština AP Vojvodine ostala na objavljivanju samo sporadičnih proceduralnih pravila koja regulišu njen rad.

Kada su u pitanju predlozi zakona odnosno, u slučaju Skupštine AP Vojvodine, nižih pravnih akata, konstatuje se njihovo objavljivanje na sajtovima institucija. Usvojene zakone odnosno niže pravne akte je potom moguće naći na sajtu Narodne skupštine u dužem vremenskom periodu (čak su vidljivi zakoni doneti još 2007), dok je na sajtu Skupštine AP Vojvodine moguće pronaći usvojene akte tek putem napredne pretrage. Ono što je primećeno kao negativno a veoma indikativno, to je odsustvo objavljivanja amandmana koje podnose poslanici. Na sajtu Narodne skupštine može se videti samo broj podnetih amandmana i ko je podnosilac, ali sadržinu je moguće videti samo kroz stenografske beleške čija pretraga je veoma otežana, praktično nemoguća. Što se tiče pokrajinskog parlamenta, amandmani se ne vide ni u materijalima za sednice odbora kada je predviđeno njihovo podnošenje odnosnom odboru. Ovakvo uskraćivanje informacija ima veliki uticaj na svest javnosti o aktivnostima parlamentaraca, načinu na koji oni vrše mandat koji im je poveren i identifikaciji onih poslanika koji se zalažu za bolje zakone u interesu građana.

Analize efekata propisa se ne nalaze na sajtu kao zasebne analize, blagovremeno i dugoročno dostupne javnosti. Sajt ne dozvoljava naprednu pretragu kojom bi se izvukle te analize, već je bilo neophodno manuelno analiziranje predloga zakona kako bi se ustanovilo da li je uz predloge zakona dodata i prateća dokumenta poput analiza efekata propisa i dr. Ugrubo, svega trećina od ukupno 91 predloga zakona sadržala je i analizu efekata propisa uz tekst predloga zakona. Međutim, kvalitet ovih analiza se veoma razlikuje, većina ih sadrži svega nekoliko strana (od 1 do 3), i izgleda kao da

je naknadno napisana samo da bi se ispunila forma, a ne kao dokument koji na ozbiljan i sveobuhvatan način analizira probleme i potrebu za donošenjem odnosno izmenom propisa, okruženje u kojem se propis donosi odnosno menja itd. Ni jedan od tri predloga zakona koje su podneli narodni poslanici nije sadržao analizu efekata propisa.

Oba parlamenta objavljuju agende najavljenih plenarnih sednica koje se mogu pronaći i u kalendaru, međutim, ne vode istovetnu evidenciju prisutnosti poslanika. Skupština AP Vojvodine (osim što pruža uvid u sažetak agende naredne sednice) na početku svakog zapisnika sa prethodne nabraja poslanike koji nisu bili prisutni, dok Narodna skupština uopšte ne objavljuje dokumenta o prisutnosti poslanika na plenarnim zasedanjima. Obrnut je slučaj kada su u pitanju sednice odbora, gde pokrajinski parlament ne objavljuje zapisnike niti se iz vesti sa sajta može ustanoviti prisutnost, dok republički objavljuje vest o svakom održanom sastanku svih odbora, objavljuje vesti povodom održanih sednica uz navođenje prisustva, kao i video snimke sednica odbora.

Kada je u pitanju glasanje, pokrajinski parlament ne objavljuje rezultate glasanja u plenumu i na odborima već samo kratke zapisnike iz kojih se ne vidi kako je ko glasao. Na sajtu Narodne skupštine postoje snimci svih glasanja, međutim nije omogućeno direktno praćenje glasanja poimence već samo zbirno. Pored ove, velika razlika između dve institucije postoji u korist Narodne skupštine kada je reč o video snimcima i prenosima uživo sednica u plenumu i odbora. Skupština Vojvodine ne ispunjava apsolutno nijedan od indikatora transparentnosti koji se tiču prenosa sednica, objavljivanja materijala sa sednica, transkripata sednica itd. Narodna skupština ispunjava kriterijume otvorenosti po pitanju snimaka sednica odbora, s obzirom da su dostupni video zapisi sa kojih se vidi i čuje koja je tema o kojoj se raspravlja. Međutim, Narodna skupština ne objavljuje na sajtu dokumenta sa amandmanima koje su sačinili poslanici, ni kao rezultat rada u odboru ni samostalno.

Parlamenti bi trebalo da objavljuju mišljenja Evropske komisije, Venecijanske komisije ili drugog međunarodnog tela na predloge zakona i drugih pravnih akata u trenutku kada se oni objavljuju na sajtovima, odnosno ulaze u skupštinsku proceduru. Narodna skupština sporadično objavljuje samo *vest* da je dato pozitivno mišljenje na neki predlog propisa, ali nije moguće pristupiti konkretnom dokumentu koji sadrži dato mišljenje i komentare nadležnih međunarodnih tela. Skupština AP Vojvodine ne objavljuje ništa po ovom pitanju.

Skupština AP Vojvodine svojim poslovníkom o radu predviđa odredbe kojima se regulišu izvesna pitanja otvorenosti i transparentnosti, ali strategiju nemaju niti je više aktuelna Komunikaciona strategija doneta davne 2012. Narodna skupština, pak, ništa od odredbi koje garantuju otvorenost i transparentnost nema. Ni jedna ni druga institucija nisu odgovorile na upitnik koji pruža mogućnost da obrazlože zašto neke standarde transparentnosti ne ispunjavaju.

Od posebnog uticaja na stepen otvorenosti neke institucije je pitanje njene finansijske transparentnosti. Kako su u pitanju institucije koje se u potpunosti finansiraju i raspolazu sredstvima iz budžeta, jasno je zašto građani imaju ne samo pravo već i interes da budu informisani o načinu na koji se troše sredstva kojima oni doprinose putem poreza i drugih nameta. U dosadašnjoj praksi pokazalo se da su javne nabavke, bez obzira na visok stepen zakonske regulisanosti i predviđenog kontrolnog mehanizma, najviše sklone riziku od zloupotreba i korupcije.¹¹ Nažalost, dva glavna predstavnička doma građana u Srbiji malo su učinila da građanima približe ove vrste potrošnje, i objave ove vrste informacija na svojim sajtovima.

Na sajtovima Narodne skupštine i Skupštine AP Vojvodine objavljeni su samo godišnji planovi javnih nabavki za 2024, s tim što je pokrajinska skupština svoj plan objavila u Informatoru o radu. Ni jedna skupština nije objavila pozive za javne nabavke, odluke o izboru ponuđača, ugovore sa izabranim ponuđačima, eventualne anekse ugovora kao ni godišnji izveštaj o sprovedenim javnim nabavkama. Kako nigde na sajtovima ovih institucija nije navedeno da se svi ti podaci eventualno nalaze na Portalu javnih nabavki, niti postoji baner ili link ka pomenutom portalu, smatramo da je transparentnost po pitanju javnih nabavki nedovoljna. Kao što je već rečeno više puta, odgovore na upitnike nismo dobili, tako da ni informacije koje su mogle biti pružene tim putem nisu došle do javnosti.

Građanski budžet je dokument koji građanima na jednostavan i razumljiv način pruža sve raspoložive informacije o trošenju novca iz budžetskih sredstava.¹² Kako je ovo relativno novija praksa u Republici Srbiji, Narodna skupština ga nije objavila na svom sajtu, već se nalazi na sajtu Ministarstva finansija Republike Srbije koje ga je i izradilo u formi vodiča. Slično, pokrajinski pandan Građanskog budžeta nalazi se na sajtu Pokrajinskog sekretarijata za finansije a ne Skupštine AP Vojvodine i odnosi se na budžet cele pokrajine sa ne samo Skupštine. S obzirom na nadležnost parlamenata da usvajaju budžete, smatramo da građanske budžete treba da objavljuju i skupštine.

Kada su u pitanju objavljivanja budžeta i izveštaja o izvršenjima budžeta institucija, Narodna skupština ima na svom sajtu objavljene izveštaje o izvršenju budžeta Republike Srbije. Iako je budžet Narodne skupštine njegov sastavni deo, smatramo da je takav način izveštavanja nedovoljan jer nije podjednako detaljan kao kada bi se odvojeno objavio detaljan i temeljan Izveštaj o sprovođenju budžeta Narodne skupštine. Periodičnih izveštaja koji se tiču samo izvršenja budžeta parlamenta nema, poslednji put su objavljivani 2012. godine.

Iako su dostupni na sajtu, polugodišnje finansijske izveštaje Skupštine AP Vojvodine je teško pronaći. Polugodišnji izveštaj o budžetu pokrajine je otežano dostupan, mora se koristiti napredna pretraga i biti izverziran. Nisu objavljeni nikakvi drugi finansijski

¹¹Vreme "Javne nabavke kao leglo korupcije"
<https://vreme.com/vreme/javne-nabavke-kao-leglo-korupcije/>

¹² Građanski vodič kroz budžet Republike Srbije, Ministarstvo finansija Republike Srbije, 2025.
ifcn9z.6606898809874.pdf

dokumenti, niti se može iz rada odbora videti da li su ih razmatrali, osim u šturoj vesti nepotkrepljenoj linkom niti zapisom sa sednice Odbora za budžet i finansije.

Finansijska netransparentnost Narodne skupštine Republike Srbije i Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine predstavlja ozbiljan izazov za odgovorno upravljanje javnim sredstvima i efikasnu demokratsku kontrolu nad radom zakonodavnih tela. Nedostatak detaljnih i blagovremenih informacija o trošenju budžetskih sredstava, nepristupačnost podataka o javnim nabavkama, kao i nepostojanje jasnih i sveobuhvatnih finansijskih izveštaja, ukazuju na sistemski problem u pogledu otvorenosti i odgovornosti ovih institucija. Ovakvo stanje otežava građanima, medijima i organizacijama civilnog društva da prate i ocenjuju zakonitost i svrsishodnost korišćenja javnih resursa, čime se direktno narušava poverenje javnosti u rad skupština. Transparentno finansijsko poslovanje mora biti osnovna praksa, a ne izuzetak, ukoliko se teži jačanju integritetu institucija na svim nivoima vlasti.

Pristupačnost

U Republici Srbiji na snazi je Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (ZOSPIJZ). Ovim zakonom uređuju se prava na pristup informacijama od javnog značaja kojima raspolažu organi javne vlasti, radi ostvarenja i zaštite interesa javnosti da zna i ostvarenja slobodnog demokratskog poretka i otvorenog društva.¹³ Narodna skupština i Skupština AP Vojvodine, kao organi javne vlasti, u obavezi su da dostave ili omoguće uvid svakom tražiocu informacija u roku od 15 dana koji može biti produžen na 40¹⁴, uz strogo nabrojane izuzetke¹⁵ u zakonu u slučaju kojih mogu odbiti zahtev. Zaštitu prava propisanih Zakonom sprovodi Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, čije odluke su obavezujuće. Na sajtu Poverenika objavljen je katalog organa na koje se odnosi Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, a na istom sajtu se nalazi i portal Jedinstveni informacioni sistem informatora o radu,¹⁶ gde su organi dužni da objavljuju svoje informatore o radu. Na taj način insistira se na proaktivnoj transparentnosti i pristupačnosti, kako bi zainteresovani mogli da do nekih informacija dođu i bez da moraju slati upit instituciji.

Obe analizirane institucije imaju objavljene Informatore o radu, s tim što je Narodna skupština svoj objavila poslednji put 2022, tako da je upitna verodostojnost i relevantnost podataka koji se u njemu nalaze. Ovo znači i da Narodna skupština nije

¹³ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Čl 1 st 1 ("Sl. glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i 105/2021),

https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_slobodnom_pristupu_informacijama_od_javnog_znacaja.html

¹⁴ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Čl 16 ("Sl. glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i 105/2021),

https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_slobodnom_pristupu_informacijama_od_javnog_znacaja.html

¹⁵ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Čl 9 ("Sl. glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i 105/2021),

https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_slobodnom_pristupu_informacijama_od_javnog_znacaja.html

¹⁶ Jedinstveni informacioni sistem informatora o radu: <https://informatorepoverenik.rs/naslovna>

počela da objavljuje Informatore o radu unutar portala Jedinstveni informacioni sistem informatora o radu koji vodi Poverenik, što je zakonska obaveza svih organa javne vlasti nakon izmena ZOSPIJZ iz 2021. Parlament Srbije se pune tri godine nekažnjeno oglašuje o zakonsku obavezu ažuriranja Informatora o radu, što posebno posmatramo kroz činjenicu da je informacije o platama, javnim nabavkama i potrošnji budžeta neophodno ažurirati najmanje jedanput mesečno.

U okviru ovog istraživanja, parlamentima su poslali i zahtevi za pristupom informacijama od javnog značaja. Narodna skupština je dostavila odgovor na zahtev nakon isteka zakonskog roka od punih 40 dana (tražili su produženje roka), dok Skupština AP Vojvodine nije uopšte odgovorila i protiv nje je 29. aprila 2025. podneta žalba Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, a ovaj postupak je u trenutku pisanja analize i dalje u toku.

Kao što je već spomenuto, u okviru ovog istraživanja poslali su i upitnici, u kojima se, pored ostalih, nalaze i pitanja da li su zaposleni prisustvovali obukama iz oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i otvorenih podataka. Kako obe institucije nisu odgovorile na upitnike, nemamo podatke da li institucije sprovode aktivnosti u cilju unapređenja kompetencija zaposlenih u ovim oblastima.

U ravni sa ovakvim pristupom odgovaranju na zahteve je i praksa ovih institucija da na svojim stranicama ne objavljuju *sva* pitanja i odgovore iz zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Obe institucije samo navode *najčešće* postavljana pitanja iz zahteva za pristup informacijama koje su dobijale, s tim što Narodna skupština objavljuje i odgovore a Skupština AP Vojvodine ne. Na sajtu Narodne skupštine ne postoji ažurirana stranica koja bi pružila detaljno uputstvo javnosti po pitanju ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja, već se samo može naći podatak koje lice je zaduženo za postupanje po zahtevima. Sajt pokrajinskog parlamenta je po tom pitanju sadržajniji jer stranica posvećena pristupu informacijama postoji i ažurna je.

Paradoksalno ovako skromnom učinku kada je u pitanju reaktivna transparentnost i pristupačnost, Narodna skupština je na svom sajtu objavila mnoštvo edukativnog materijala u vidu brošura za građane, potkrepljenih video uputstvima. Postoji i direktan kontakt formular namenjen postavljanju pitanja ali i za iznošenje primedbi i žalbi, kao i uputstvo za njihovo podnošenje. Direktna komunikacija sa građanima može se ostvariti i kroz mrežu lokalnih poslaničkih kancelarija čiji adresar¹⁷ se nalazi na sajtu Narodne skupštine. Takođe, postoji vodič kroz zgradu skupštine, sa detaljima u vezi sa centrom za posetioce, vođenim turama, edukativnim posetama, radnim vremenom, pristupom plenarnim sednicama i informativnim uslugama dostupnim javnosti. Skupština AP Vojvodine ništa od pobrojanog nema na svom sajtu, izuzev uputstva za podnošenje primedbi koje je objavila u Informatoru o radu.

¹⁷ Narodna skupština Republike Srbije, Kancelarije za komunikaciju narodnih poslanika sa građanima: <http://www.parlament.gov.rs/gradjani/poslanicke-kancelarije.5002.html>

Predstavnici civilnog društva i nezavisni eksperti imaju pravo prisustvovanja i učestvovanja u radu skupštinskih odbora, s obzirom da su javna slušanja propisana Poslovnikom o radu Narodne skupštine¹⁸. Međutim nemamo podatak koliko puta se to zaista i dogodilo, zahvaljujući činjenici da nije odgovoreno na upitnik. Poslovnik Skupštine AP Vojvodine predviđa da u radu odbora po pozivu mogu učestvovati stručna lica,¹⁹ ali kao i u slučaju republičkog parlamenta, zbog neodgovaranja na upitnik nemamo podatak o realnom stanju.

Na kraju, poseban osvrt u eri društvenih mreža i instant-komunikacije zaslužuje podatak da ni jedna ni druga skupština nemaju zvanične i funkcionalne stranice na Fejsbuku i Iksu (Tviteru) putem kojih bi mogle da obaveštavaju građanstvo o temama od javnog interesa, kao i da odgovaraju na upite.

Integritet

Integritet narodnih i pokrajinskih poslanika, kao i zaposlenih u predstavničkim telima, ključan je za očuvanje legitimnosti i funkcionalnosti zakonodavne vlasti u Republici Srbiji. Narodna skupština i Skupština AP Vojvodine imaju obavezu da svojim delovanjem afirmišu principe odgovornosti, zakonitosti i javnog interesa. Ponašanje izabranih predstavnika direktno utiče na poverenje građana u institucije, kao i na ukupni kvalitet demokratskih procesa. U tu svrhu, donose se dokumenti u formi zbornika etičkih pravila i ustanovljavaju se mehanizmi za praćenje ovih normi.

Narodna skupština je usvojila i objavila Kodeks ponašanja narodnih poslanika, dok se dokument objavljen na sajtu Skupštine AP Vojvodine zove Kodeks ponašanja službenika i nameštenika u organima Autonomne pokrajine Vojvodine. Za praćenje poštovanja normi ovih akata i proceduru u slučaju kršenja, ustanovljen je kontrolni mehanizam. U slučaju republičkog kodeksa, on sadrži pravila za slučaj kršenja odredbi, a pored toga postoji i Komisija za etiku. Pokrajinski kodeks takođe sadrži odredbe za slučaj kršenja, a nadzor nad primenom pripada Pokrajinskom zaštitniku građana kojem se jednom godišnje podnosi izveštaj. Razlikuje se posledica u smislu javnog objavljivanja utvrđene povrede kodeksa – pokrajinski kodeks ne predviđa obavezu obaveštavanja javnosti o učinjenom prekršaju, dok republički kodeks predviđa izricanje javne opomene.

Značajno je pitanje da li Kodeksi regulišu pitanja sukoba interesa, korišćenja državne imovine, slučajeve primanja poklona/usluga i političke aktivnosti. Dok pokrajinski kodeks reguliše sva četiri pitanja, republički spominje izričito samo dva.²⁰

¹⁸ Poslovnik o radu Narodne skupštine, Čl 83 i 84, [http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-/vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/radna-tela-narodne-skupstine.1334.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-/vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/radna-tela-narodne-skupstine.1334.html)

¹⁹ Poslovnik o radu Skupštine Autonomne Pokrajine Vojvodine: <https://www.skupstinavojvodine.gov.rs/Strana.aspx?s=poslovnik&j=SRL>

²⁰ Kodeks ponašanja narodnih poslanika, čl 9: <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/kodeks-ponasanja-narodnih-poslanika.4498.html>

Pitanje lobiranja u smislu poštovanja načela integriteta²¹ regulisano je Zakonom o lobiranju koji se odnosi kako na poslanike republičkog tako i pokrajinskog parlamenta. Kada je reč o zaštiti uzbunjivača, bez obzira što se Zakon o uzbunjivanju odnosi i na Narodnu skupštinu u svojstvu poslodavca, na sajtu nema nikakvih informacija o procedurama, pravima i zaštiti uzbunjivača. S druge strane, pokrajinska skupština je donela svoj Pravilnik o postupku unutrašnjeg uzbunjivanja koji se može naći na veb stranici.

Imovinske karte svih poslanika dostupne su na portalu Agencije za sprečavanje korupcije i to je jedan od indikatora gde istraživanje prihvata spoljni izvor i ne insistira da bude objavljen na sajtu predstavničkih institucija. Proceduru unošenja podataka u obrazac imovinske karte koji je specifičan, organizovan i struktuiran, propisuje Zakon o sprečavanju korupcije. Međutim, ne postoji link na sajtu Narodne skupštine kao ni na sajtu Skupštine AP Vojvodine ka portalu Agencije.

Pominjano je primanje i prijavljivanje primljenog poklona kao važnog indikatora poštovanja principa integriteta. Osim opšte obavezujućeg Zakona o sprečavanju korupcije, na narodne poslanike Republike Srbije se odnosi i Kodeks ponašanja. Njim se predviđa da je narodni poslanik dužan da o svakom poklonu, primljenom u vezi sa obavljanjem poslaničke funkcije, obavesti predsednika Narodne skupštine, kao i da poklon, koji prelazi zakonom određenu vrednost, preda predsedniku Narodne skupštine.²²

Kada je reč o planu integriteta ili nekoj drugoj internoj politici borbe protiv korupcije koja podrazumeva mere za sprečavanje i eliminisanje različitih oblika koruptivnog i neetičkog ponašanja unutar institucije, zaključak je da Narodna skupština ispunjava taj indikator, zahvaljujući činjenici da se u Kodeksu nalaze antikoruptivni propisi, dok su prava i obaveze narodnih poslanika regulisana Zakonom o Narodnoj skupštini. Međutim, bez obzira na široko postavljenu i detaljnu regulativu, na sajtovima obe skupštine ne postoje izveštaji na temu plana integriteta ili sprovođenju drugih mera i aktivnosti u cilju sprečavanja korupcije. Na upitnik nije odgovoreno te nema podataka da li je bilo učešća na obukama i treninzima ili drugim edukativnim radionicama na teme kao što su sukob interesa, sprečavanje korupcije ili uzbunjivanje.

Učinkovitost

Učinkovitost kada je reč o otvorenosti institucija podrazumeva ne samo postojanje mehanizama transparentnosti, već i razvijenu institucionalnu svest o značaju dostupnosti informacija i komunikacije sa građanima. Takođe, ona pretpostavlja efikasno učenje iz grešaka i izrade analiza koje za cilj imaju poboljšanje normative,

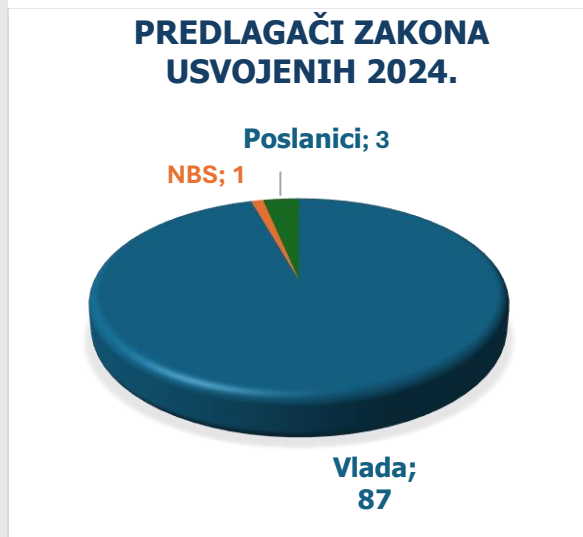
²¹ Zakon o lobiranju, Čl 8, ("Sl. glasnik RS", br. 87/2018 i 86/2019 - dr. zakon):

<https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-lobiranju-republike-srbije.html>

²² Kodeks ponašanja narodnih poslanika, čl 16, st 2: <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/kodeks-ponasanja-narodnih-poslanika.4498.html>

unapređivanje sopstvenih procesa i njihovu evaluaciju. Sve ovo lepo zvuči u teoriji, nažalost u praksi se pokazalo da ni Narodna skupština ni Skupština AP Vojvodine nisu pristupile tome na način koji bi adekvatno odgovorio zahtevima otvorenosti i odgovornosti institucija.

Grafikon 3



Kada je reč o Narodnoj skupštini, tokom 2024. godine, usvojen je 91 zakon, od kojih je Vlada Srbije predložila 87, jedan je predložila Narodna banka Srbije iz oblasti svoje isključive nadležnosti, a samo tri su bila predlozi narodnih poslanika i to zapravo amandmani na već postojeće zakone.

Analize efekata propisa bile su priložene uz tridesetak predloga zakona prilikom njihovog objavljivanja na veb stranici Narodne skupštine. Njihova izrada predstavlja zakonsku obavezu predlagača propisa, koji ih moraju pripremiti u ranoj fazi procesa donošenja ili izmene zakona. Cilj ovih analiza jeste da proces izrade propisa učine transparentnijim, zasnovanim na činjenicama, bolje usklađenim sa društvenim potrebama i otpornijim na uticaje partikularnih interesa.

U gotovo svim slučajevima, predlagač zakona bila je izvršna vlast. Kvalitet priloženih analiza značajno varira – od formalno ispunjenih obrazaca sa minimalnim informacijama, do kvalitetno izrađenih dokumenata koji poštuju metodološke standarde i pružaju suštinski doprinos zakonodavnom procesu. Međutim, u većini slučajeva nije ispoštovana zakonska procedura koja propisuje da analiza efekata bude objavljena u ranoj fazi javnih konsultacija i izrade propisa.

Zbog toga se može zaključiti da analize efekata, umesto da unaprede proces donošenja zakona, često služe kao post-festum opravdanje već donetih odluka. Dodatno, kako Narodna skupština najčešće usvaja zakone u formi u kojoj su dostavljeni iz izvršne vlasti, zakonodavna uloga parlamenta u praksi se svodi na formalno potvrđivanje već donetih rešenja.

Situacija sa Skupštinom AP Vojvodine u pogledu ispunjavanja indikatora koji se odnose na integritet je još slabija, a upitnik koji je prilikom istraživanja trebalo da bude glavni izvor informacija o ovim indikatorima nije dostavljen istraživačima.

Po pitanju ostvarivanja nadzorne uloge parlamenata, ona je otežana s obzirom da ne postoji obaveza ministra odnosno pokrajinskog sekretara da prisustvuju javnim slušanjima na kojima bi im se postavljala pitanja. Izveštaji su dostupni sa javnih slušanja u republičkom parlamentu, dok pokrajinski ne objavljuje ni izveštaje ni spisak pitanja i odgovora sa tih sednica. Narodna skupština, pak, objavljuje video sednice i stenografske zapise javnih slušanja. Narodna skupština vrši po zakonu nadzor i nad nezavisnim institucijama, pa tako i nad Državnom revizorskom institucijom, čiji izveštaj o radu razmatra i usvaja. Izveštaj je javno dostupan.

Na kraju, kao što je već spomenuto, skupštinski odbori imaju pravo da konsultuju nezavisne eksperte radi stručnijeg razmatranja određenih pitanja, no ne postoje izveštaji kada se to odista i dešavalo, tačnije nije odgovoreno na upitnike poslate tim institucijama.

Zaključci i preporuke

Iako, gledajući brojeve, postoji blag napredak u ukupnoj otvorenosti obe institucije u odnosu na prethodnu godinu, rezultati su i dalje ispod nivoa koji bi obezbedio visoku usklađenost sa principima dobrog upravljanja. Narodna skupština Republike Srbije beleži veći stepen otvorenosti u odnosu na Skupštinu AP Vojvodine, sa posebno izraženim razlikama u oblastima pristupačnosti i učinkovitosti. Integritet je jedina oblast u kojoj obe institucije postižu relativno bolje rezultate, dok je transparentnost i dalje posebno problematična kod Narodne skupštine, a učinkovitost kritično niska kod Skupštine AP Vojvodine. Nepostojanje odgovora na upitnike i ove godine ukazuje na nedovoljnu spremnost institucija da, mimo zakonskih obaveza, komuniciraju sa građanima i civilnim društvom. Analiza potvrđuje strukturalne i organizacione prepreke za unapređenje otvorenosti, koje zahtevaju systemske, a ne samo pojedinačne intervencije. U nastavku teksta, izvučeni su kritični problemi sa preporukama za unapređivanje.

Ni Narodna skupština ni Skupština AP Vojvodine ne objavljuju godišnje planove rada, izveštaje o radu, polugodišnje i kvartalne izveštaje, niti strateške dokumente u kontinuitetu, što značajno ograničava uvid javnosti u njihov rad. Posebno zabrinjava činjenica da Informator o radu Narodne skupštine nije ažuriran od 2022. (čime se krši zakonska obaveza redovnog ažuriranja), dok Skupština AP Vojvodine izostavlja ključne podatke o broju zaposlenih.

Amandmani, analize efekata propisa i mišljenja međunarodnih tela nisu javno dostupni ili su dostupni samo fragmentarno i uz otežanu pretragu. Objavljivanje samo godišnjih planova javnih nabavki bez pratećih poziva, ugovora i izveštaja, kao i izostanak

detaljnih i periodičnih finansijskih izveštaja o sprovođenju budžeta, onemogućava efikasnu javnu kontrolu. Postoji značajna razlika u vrsti i obimu podataka dostupnih na sajtovima dve institucije, pri čemu ni jedna ne obezbeđuje potpunu i sistematsku transparentnost rada.

Nepoštovanje rokova i ignorisanje zahteva za pristup informacijama i dalje predstavlja problem, s obzirom da je Narodna skupština, iako je tražila produženje roka, dostavila je odgovor nakon isteka roka, dok Skupština AP Vojvodine uopšte nije odgovorila i to je rezultiralo žalbom Povereniku.

Narodna skupština objavljuje samo najčešće postavljena pitanja sa odgovorima, dok Skupština AP Vojvodine objavljuje samo pitanja bez odgovora. Stranica sajta Narodne skupštine o pristupu informacijama je neažurirana i nepotpuna, dok pokrajinski parlament ima sadržajniju i ažurnu stranicu. Obrnuto, Narodna skupština pruža niz edukativnih i interaktivnih resursa (brošure, video materijale, kontakt formu, lokalne kancelarije, vodič kroz zgradu), dok Skupština AP Vojvodine gotovo ništa od toga ne nudi. Ni jedna od institucija nema zvanične, funkcionalne naloge na glavnim platformama (Fejsbuk, Iks/Tviter), što onemogućava direktnu komunikaciju sa građanima putem društvenih mreža.

Postoji formalna regulativa integriteta na nivou i Narodne skupštine i Skupštine AP Vojvodine (u vidu kodeksa ponašanja), ali se njihova sadržina i obuhvat razlikuju. Nedostatak transparentnosti je izražen kod objavljivanja informacija o kršenju kodeksa jer republički kodeks predviđa javnu opomenu a pokrajinski ne uključuje obaveštavanje javnosti. Nije ujednačen obuhvat etičkih pravila, dok pokrajinski kodeks pokriva više oblasti (sukob interesa, državna imovina, pokloni/usluge, politička aktivnost), republički izričito reguliše samo deo ovih pitanja. Informacije o zaštiti uzbunjivača su prisutne samo na pokrajinskom nivou, dok ih republički parlament ne objavljuje, iako je zakonski obuhvaćen. Nedostatak javno dostupnih izveštaja o sprovođenju plana integriteta ili drugih antikoruptivnih mera takođe ukazuje na slabu primenu i nedovoljnu transparentnost. Edukativne aktivnosti na teme integriteta i borbe protiv korupcije nisu potvrđene niti dokumentovane.

Iako postoje zakonski mehanizmi koji bi trebalo da obezbede otvorenost i odgovornost Narodne skupštine i Skupštine AP Vojvodine, u praksi oni nisu dosledno primenjivani. Proces donošenja zakona dominantno je u rukama izvršne vlasti, dok je zakonodavna uloga parlamenta svedena na formalno potvrđivanje predloga zakona. Analize efekata propisa često nisu izrađene i objavljene u skladu sa zakonskom procedurom. Kvalitet analiza efekata varira, pri čemu većina ne ispunjava metodološke standarde niti doprinosi suštinskoj transparentnosti procesa. Iz sadržine dostupnih analiza efekata deluje, da su izrađene naknadno kao opravdanje već donetih odluka.

Skupština AP Vojvodine dodatno zaostaje u pogledu integriteta i dostupnosti podataka u ovoj oblasti.

Nadzorna funkcija parlamenata ograničena je, između ostalog, nepostojanjem obaveze ministara i pokrajinskih sekretara da prisustvuju javnim slušanjima i

odgovaraju na pitanja. Dok Narodna skupština objavljuje video snimke i stenografske zapise javnih slušanja, Skupština AP Vojvodine ne objavljuje ni izveštaje ni spisak pitanja i odgovora. Iako odbori imaju mogućnost da angažuju nezavisne eksperte, nema javno dostupnih podataka o tome da se to u praksi dešava.

Preporuke

Uspostaviti obavezu redovnog ažuriranja Informatora o radu u zakonski propisanim rokovima, uz objavljivanje svih relevantnih podataka, poput izvršenja budžeta, javnih nabavki, podataka o zaposlenima, njihovim radnim mestima i platama. Objavljivati godišnje planove rada i izveštaje o radu (godišnje, polugodišnje i kvartalne) u lako dostupnom formatu, kako bi građani mogli pratiti sprovođenje planiranih aktivnosti i ostvarene rezultate.

Poboljšati dostupnost informacijama o zakonodavnim procesima objavljivanjem svih amandmana, analiza efekata propisa i mišljenja međunarodnih tela na predloge zakona u trenutku kada ulaze u skupštinsku proceduru.

Ojačati finansijsku transparentnost putem objavljivanja kompletne dokumentacije o javnim nabavkama, periodičnih izveštaja o izvršenju budžeta institucije i građanskih budžeta direktno na sajtu parlamenta.

Standardizovati pristup objavljivanju informacija kroz usvajanje internih pravilnika o transparentnosti, koji bi obavezivali obe institucije da javno objavljuju sve relevantne dokumente i podatke na jasan, pretraživ i ažuran način. Osigurati poštovanje rokova za odgovore na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja i uvesti interne procedure koje garantuju blagovremeno i potpuno dostavljanje traženih informacija. Unaprediti uputstva za ostvarivanje prava na pristup informacijama kroz ažurirane, detaljne vodiče i vidljive kontakt podatke osoba zaduženih za postupanje po zahtevima. Sprovesti obuke zaposlenih o pravu na pristup informacijama i otvorenim podacima, te objaviti izveštaje o realizaciji tih obuka.

Objavljivati sva pitanja i odgovore iz zahteva građana na zvaničnim sajtovima, kako bi se obezbedila potpuna javna arhiva prethodnih upita i odgovora.

Standardizovati dodatne kanale komunikacije sa građanima kroz prilagođene i ažurne edukativne materijale, vodiče za posete i smernice za podnošenja primedbi i žalbi elektronskim putem u obe institucije. Uspostaviti aktivno prisustvo na društvenim mrežama sa ciljem pravovremenog informisanja javnosti i dvosmerne komunikacije sa građanima.

Ujednačiti obuhvat kodeksa na republičkom i pokrajinskom nivou tako da pokrivaju sve ključne oblasti: sukob interesa, državna imovina, pokloni/usluge i politička aktivnost. Uvesti obavezu objavljivanja informacija o povredama kodeksa i na pokrajinskom nivou, kako bi se osigurala jednakost standarda transparentnosti. Objaviti jasne procedure i kontakte za zaštitu uzbunjivača i na sajtu Narodne

skupštine, po uzoru na pokrajinsku skupštinu. Objavljivati godišnje izveštaje o sprovođenju plana integriteta i drugih mera za sprečavanje korupcije, uključujući pregled prekršaja i sankcija. Redovno organizovati i javno dokumentovati obuke i radionice o integritetu, sukobu interesa, uzbunjivanju i prevenciji korupcije. Povećati vidljivost etičkih mehanizama tako što bi se na zvaničnim sajtovima istakle ključne informacije, dokumenti i izveštaji na jedinstvenom mestu. Osigurati aktivno praćenje primene kodeksa kroz nezavisne ili polunezavisne etičke komisije sa javno dostupnim rezultatima rada.

Obavezati parlamentarne odbore i predlagače zakona na doslednu i blagovremenu izradu i objavljivanje analiza efekata propisa, u skladu sa zakonom i u ranoj fazi javnih konsultacija. Povećati zakonodavnu ulogu parlamenata kroz aktivnije uključivanje poslanika u proces izrade zakona, a ne samo u njihovo usvajanje. Uvesti obavezu prisustva ministara i pokrajinskih sekretara javnim slušanjima i odgovaranju na pitanja poslanika i javnosti. Unaprediti praksu objavljivanja izveštaja, spiskova pitanja i odgovora, kao i drugih materijala sa javnih slušanja na veb stranicama oba parlamenta.

Skupština AP Vojvodine treba da unapredi i transparentnost dostavljanjem svih potrebnih podataka istraživačima i javnosti, posebno u pogledu integriteta i nadzorne funkcije. Podsticati i dokumentovati angažovanje nezavisnih eksperata od strane odbora, kako bi se povećala stručnost u raspravama i donošenju odluka.

Epilog

Laičkom oku građana bi letimičan pogled na sadržaj koji nacionalni parlament objavljuje na svom veb sajtu možda bio dovoljno uverljiv u zabludi da je to jedna transparentna institucija koja javnosti pruža mnoge bitne informacije. Međutim, kroz godišnja istraživanja dokumentujemo činjenicu da se građanima omogućava uvid samo u administrativne, opštepoznate i lako proverljive informacije, koje se mogu naći i na mnogim drugim mestima. Istovremeno je nemoguće doći do mnogih finansijskih informacija, planova rada, biografija poslanika, zakonodavnog rada parlamenta u vidu podnošenja amandmana, implementacije antikorupcijskih politika, kao i drugih informacija iz kojih se može videti delatnost narodnih poslanika (pogotovu ukoliko je afirmativna i sprovode je opozicioni poslanici).

Na kraju, Srbija se u 2025. godini nalazi u dubokoj parlamentarnoj i političko-institucionalnoj krizi. Parlament je pod snažnim pritiskom ozbiljnih unutrašnjih konflikata koji su eskalirali u nasilje, dok su masovni protesti i međunarodni pritisak postali nezaobilazna komponenta političke scene. Politička nestabilnost, otežana opoziciona dinamika i neizvesnost u pogledu reformi još uvek kroje politički pejzaž Srbije.

