

Otvorenost parlamenta u Srbiji i regionu



Autori regionalnog dela:

Zašto ne?, Bosna i Hercegovina

Autor nacionalnog dela:

Damjan Mileusnić, Partneri Srbija

Istraživači i saradnici:

Kristina Kalajdžić i Milica Tošić, Partneri Srbija

Recenzent:

Ana Toskić Cvetinović

Izdavač:

Partneri Srbija

Prelom i dizajn:

Kliker dizajn

Beograd, jul 2022. godine



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

Sadržaj

.....

Uvod	5
Kakve su okolnosti za razvoj politika otvorenosti u regionu?	7
Usporen rad i blokada zakonodavnih institucija u BiH	7
Politička kriza i blokada Skupštine Crne Gore.....	8
Hitno usvajanje zakona poseban problem u Severnoj Makedoniji	8
Jednostranački parlament Srbije doneo novi Ustav.....	9
Otvorenost parlamenata u regionu	11
Otvorenost Narodne skupštine i Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine	13
Transparentnost.....	13
Pristupačnost	15
Integritet	17
Učinkovitost.....	17
Zaključci i preporuke	19
Metodologija	21

Uvod

Koncept otvorene uprave obuhvata širok spektar politika i praksi koji mogu dovesti do novih načina upravljanja, kako iz vladine, tako i iz perspektive građana - može promovirati dobro upravljanje i podstaći bolje odlučivanje, smanjenje korupcije i efikasnije usluge koje vlasti isporučuju građanima.^[1] Među ključnim karakteristikama otvorene uprave je transparentnost, odnosno dostupnost informacija i podataka potrebnih za kontrolu javne vlasti. Pored transparentnosti, ključni principi na kojima počiva otvorena uprava su participacija, odgovornost i integritet.

Vodeći se ovim principima, nevladine organizacije iz regiona Zapadnog Balkana – Centar za demokratsku tranziciju (CDT) iz Crne Gore, Metamorfozis fondacija iz Severne Makedonije, Partneri za demokratske promene Srbija (Partneri Srbija) i Udruženje građana Zašto ne? iz Bosne i Hercegovine razvijaju svoj analitički instrument – Regionalni indeks otvorenosti – koji daje pouzdane podatke o tome koliko institucije primenjuju standarde dobrog upravljanja u svom radu.

Dakle, Regionalni indeks otvorenosti meri koliko su institucije izvršne i zakonodavne vlasti otvorene prema građanima i društvu po osnovu četiri principa – transparentnost, pristupačnost, integritet i učinkovitost, s tim da se kroz ove dimenzije prožima i dodatni domen – koliko se objavljuju i koriste otvoreni podaci. Cilj naših aktivnosti je da pružimo analizu stanja u oblasti otvorenosti i transparentnosti rada institucija i doprinesemo kreiranju i sprovođenju reformi u ovim oblastima, kroz izgradnju partnerskog odnosa sa svim institucijama.

Ovo istraživanje se sprovodi šestu godinu zaredom. Naše organizacije su, nakon svakog kruga istraživanja, nastojale da pomognu reformske procese u svojim zemljama, učestvuju u različitim domaćim i međunarodnim inicijativama koje se bave ovim pitanjima i ostvare saradnju sa institucijama, kako bi pomogle razvoj i primenu politika transparentnosti i otvorenosti vlasti. Svaka zemlja regiona ima svoje specifične političke uslove u kojima se i ove politike razvijaju, ali smatramo da postoji značajan potencijal za regionalnu saradnju na ovom polju.

Parlamenti su radili u veoma izazovnim političkim okolnostima koje su uticale na njihov rad i na sprovođenje zakonodavne i nadzorne funkcije. Parlamenti u regionu nisu radili na strateškim dokumentima i politikama koje bi doprinele razvoju praksi otvorenosti u njihovom

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

radu, i uglavnom su bili u blokadama, krizama ili angažovani u aktivnostima koje nisu ciljale na veću demokratizaciju društva. Ključne probleme, na regionalnom nivou, i dalje beležimo u odnosu na transparentnost rada odbora, upotrebu kontrolnih mehanizama i razvoj antikorupcijskih praksi. U ovom dokumentu predstavljamo vam ključne nalaze istraživanja o otvorenosti zakonodavne vlasti. Poštovaćemo principe transparentnosti istraživanja i upoznati institucije sa svim detaljima njegovog sprovođenja i donesenih zaključaka.

Pozivamo sve kreatore politika iz zemalja našeg regiona da preuzmu odlučne i konkretne korake na popravljanju stanja. Smatramo da se pitanja otvorenosti i transparentnosti rada institucija ne smeju tretirati ad-hoc, već moraju imati svoje utemeljenje u zakonskom i strateškom okviru zemalja kao i glasne zagovornike na najvišim državnim i društvenim funkcijama.

Ostajemo na raspolaganju da zajednički kreiramo te procese.

Pozivamo zainteresovanu javnost da nam se javi za sve sugestije, dobronamerne kritike i rasprave o našoj analizi.

Projektni tim

Kakve su okolnosti za razvoj politika otvorenosti u regionu?

Usporen rad i blokada zakonodavnih institucija u BiH

Parlamentarna Skupština BiH je u 2021. godini nastavila sa izuzetno slabim parlamentarnim aktivnostima. Predstavnički Dom Parlamentarne Skupštine BiH održao je samo 12 sednica, dok je Dom naroda održao svega osam sednica od kojih su dve bile hitne. Razlog za slabu parlamentarnu aktivnost je odluka poslanika iz Republike Srpske da ne učestvuju u radu Parlamentarne Skupštine BiH nakon što je Kancelarija visokog predstavnika u BiH amandmanski izmenila Krivični zakon i zabranila poricanje genocida i glorifikovanje ratnih zločinaca.

Visoki predstavnik u BiH Valentin Inzko iskoristio je takozvana "bonska ovlašćenja" koja mu dozvoljavaju da izmeni, nametne i suspenduje zakone ukoliko je to neophodno za očuvanje ustavnog poretka i mira u državi. Političari iz Republike Srpske su odbacili izmene zakona tražeći da se ukine pozicija Visokog predstavnika.

Narodna Skupština Republike Srpske održala je šest redovnih i devet posebnih sednica na kojima je usvojeno 48 zakonskih rešenja. Nakon što je Visoki predstavnik amandmanski izmenio Krivični zakon, Narodna Skupština Republike Srpske je usvojila Zakon o neprimenjivanju Odluke visokog predstavnika kojom se donosi Zakon o dopuni Krivičnog zakona BiH, kao i Zakon o dopuni Krivičnog zakona RS. U dopunjenom članu se navodi da ako se "Republika Srpska označi kao agresorska ili genocidna tvorevina ili njeni narodi agresorskim ili genocidnim, počinitelac će se kazniti kaznom zatvora od šest meseci do pet godina".

Parlament FBiH nije bio mnogo aktivniji u odnosu na 2020. godinu, a parlamentarna većina u ovom domu ne funkcioniše na pravi način još od izbora 2018. godine, nakon

kojih nije ni formirana Vlada FBiH koja radi u tehničkom mandatu. Najveći razlog izostanka veće dinamike rada na ovom nivou vlasti jeste nepostizanje dogovora u vezi sa izmenama Izbornog zakona BiH, kojim je HDZ BiH praktično uslovio formiranje nove Vlade nakon izbora 2018. godine. Tokom 2021. godine, predstavnički dom ovog zakonodavnog tela održao je 10 redovnih, kao i dve posebne sednice. Dom naroda sastao se 15 puta i održao je devet sednica.

Politička kriza i blokada Skupštine Crne Gore

Skupština Crne Gore, tradicionalno, ostvaruje visok nivo administrativne transparentnosti. To je konstatovala i Evropska komisija u poslednjem izveštaju, ističući da je poboljšana transparentnost i komunikacija sa javnošću. Skupština Crne Gore ima uspostavljene pozitivne prakse poput prenosa zasedanja na posebnom Parlamentarnom TV kanalu, a u prošloj godini su uspostavljene i elektronske peticije.

Međutim, u prethodnoj godini, Skupština nije uspela da ojača transparentnost i inkluzivnost zakonodavnog postupka. Na ruku tome nije išla politička kriza, koja je u jednom trenutku dovela do toga da najveća opoziciona i partija vlasti bojkotuju rad ove institucije, što je događaj bez presedana. Gotovo cela Skupština u jednom trenutku nije podržavala Vladu, što je kasnije dovelo i do izglasavanja nepoverenja Vladi Zdravka Krivokapića.

Nakon tromesečne krize u kojoj je rad Skupštine bio potpuno blokiran, izabrana je nova Vlada i predsednica Skupštine u aprilu 2022. godine. Ključni problemi u ovom periodu u funkcionisanju Skupštine vežu se za činjenicu da Crna Gora još uvek nema Zakon o Skupštini, usled čega smo svedočili samovolji i izuzetno kreativnim situacijama da je parlament nemoćan u kontrolnoj ulozi i da pojedinac blokira rad parlamenta.

Nedostatak političke volje da se usvoje Zakon o Skupštini i Zakon o Vladi doveo je do značajnih devijacija i usporavanja razvoja odnosa između ključnih demokratskih institucija. Takođe, značajna je prepreka uspostavljanju balansa između izvršne i zakonodavne vlasti kako to proklamuje Ustav Crne Gore.^[2]

Hitno usvajanje zakona poseban problem u Severnoj Makedoniji

Skupština Severne Makedonije je nastavila s praksom visokog nivoa administrativne transparentnosti, po čemu se nalazi odmah iza Skupštine Crne Gore. Međutim, tokom 2021. godine, rad Skupštine bio je opterećen političkom polarizacijom koju je dodatno

[2] 2 "Zakoni o Skupštini i Vladi su preduslov stvaranja demokratskog sistema", CDT portal, 17.06.2022.

pogoršala pandemija, koja je povremeno imala uticaja i na njene redovne funkcije. Tokom 2020. tj. prve pandemijske godine, poslanici i poslanice su na plenarnim sednicama proveli 45 radnih dana, a tokom 2021. godine – 77 dana. Skupština je raspravljala o 376 nacrtu zakona i usvojila 213, od čega 81 po hitnom postupku. Ipak, neki ključni zakoni, uključujući nacrt zakona koji su predloženi u sklopu tekuće Strategije reforme pravosuđa, zaglavljani su u skupštinskoj proceduri, bez političke podrške i konsenzusa. Evropska komisija apelovala je da treba posvetiti posebnu pažnju korišćenju hitnog postupka, kao prakse koju treba ograničiti kako bi se osigurala efikasna kontrola i konsultacije sa zakonodavstvom.

Radna tela Skupštine organizovala su sedam javnih saslušanja, ali tokom 2021. godine nije održano nijedno kontrolno saslušanje, što znači da je nadzorna funkcija parlamenta uzaludna i da se kao takva realizovala isključivo putem osam održanih sednica na čijem dnevnom redu su bila poslanička pitanja.

Skupština je usvojila i svoj drugi akcioni plan OGP-a za period 2021–2023. i prvi put se pridružila Savetu za koordinaciju i praćenje Akcionog plana OGP-a za period 2021–2023.

Tokom pripreme ovog dokumenta, Skupština je ažurirala i modernizovala svoju veb-stranicu. Ova akcija takođe predviđa pružanje boljeg iskustva pretraživanja sadržaja, ali i mogućnosti za emitovanje novog parlamentarnog kanala. Kako je najavljeno, jedan od strateških ciljeva Skupštine je i implementacija softvera za praćenje, koji omogućava da se putem skupštinske veb-stranice u realnom vremenu prati tok usvajanja zakona koji je ušao u zakonodavnu proceduru, tako da svaka zainteresovana strana bude upoznata sa statusom zakona, gde bi trebalo da vrše aktivnosti zagovaranja i lobiranja i prema kome bi te aktivnosti trebalo da budu usmerene.

Jednostranački parlament Srbije doneo novi Ustav

Dvanaesti saziv Narodne skupštine konstituisan je u oktobru 2020. godine, a Predsednik države (ujedno i nosilac koalicije koja u parlamentu ima čak 97% poslanika) u svom obraćanju nakon konstituisanja parlamenta najavio je da će njegovo trajanje biti oko godinu i po dana, nakon čega će opet biti raspisani izbori. Ova najava se pokazala kao tačna, jer su opšti izbori održani 3. aprila 2022, te je aktuelni saziv aktivno radio manje od dve godine.^[3]

U toku 2021. godine odvijao se i proces izmena Ustava, nakon višegodišnjeg odlaganja. Utisak je da iako su formalno ispoštovane procedure za izmenu najvišeg državnog akta, kvalitet donetih rešenja neće bitno uticati na unapređenje nezavisnosti pravosuđa, što su bili glavni razlozi za izmenu ovog akta.

[3] CRTA, bilten "Parlament pod lupom" / 17. broj, septembar - decembar 2021, <https://otvoreniparlament.rs/istrazivanje/65>

Takođe, u jesenjem zasedanju Narodne skupštine usvojen je i novi Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, po kom je između ostalog ukinut cenzus za referendum, što u praksi znači da više nije važno koliko će upisanih birača izaći na referendum, te da veoma mali broj glasača može da odluči o nečemu važnom za sve građane. Usvajanje Zakona su pratili protesti ekoloških pokreta, koji su tvrdili da je ovo jedan od dva zakona koji otvaraju put da međunarodna kompanija Rio Tinto otvori rudnik litijuma u zapadnoj Srbiji. Nakon više blokadi puteva, iz predloga Zakona uklonjene su sporne odredbe.^[4]

Drugi sporan zakon, zbog koga su ekološki pokreti protestovali, a čije su izmene bile u skupštinskoj proceduri u jesenjem zasedanju 2021. godine - Zakon o izmenama i dopunama zakona o eksproprijaciji, koji je Vlada povukla iz procedure, nakon što je Predsednik Republike odbio da ga potpiše, iako nema zakonskih ovlašćenja da to učini.

U pogledu zakona kojima se unapređuje transparentnost i otvorenost institucija, u novembru 2021. usvojene su izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, posle više od pet godina od formiranja prve radne grupe za izmenu zakona. Organizacije koje su učestvovala u procesu javnih konsultacija smatraju da je usvojeni tekst tek delimično rešio probleme uočene u primeni Zakona. Glavne zamerke su da usvojenim rešenjima nije adekvatno adresiran problem neizvršavanja Poverenikovih rešenja, kao i da je izmenama nedovoljno adresirana potreba za većom proaktivnom transparentnošću organa javne vlasti.^[5]

[4] <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-59259021>

[5] <https://www.partners-serbia.org/post?id=372>

Otvorenost parlamenata u regionu

Parlamenti u regionu, u proseku, ispunjavaju 62% kriterijuma otvorenosti što se ne može smatrati zadovoljavajućim rezultatom - naročito kada se uzme u obzir da su u pitanju tela koja se biraju direktno i koja su direktno odgovorna građanima.

Na prvom mestu je Skupština Crne Gore koja ispunjava 85.45% kriterijuma otvorenosti, sledi Skupština Severne Makedonije sa 71.89%, pa Parlamentarna Skupština BiH sa 61.22% (Predstavnički dom 61.71%, Dom naroda 60.74%) i Narodna Skupština Republike Srbije sa 51.9% ispunjenih kriterijuma otvorenosti. Narodna Skupština Republike Srpske ispunjava 42.28%, Parlament FBiH 33.27% (Predstavnički dom 26.61%, Dom naroda 39.93%), dok Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine 29.18%.

Parlamenti imaju ključnu ulogu u demokratskim sistemima i zbog toga treba da budu nosioci procesa koji bi omogućili građanima efikasniju kontrolu rada institucija. Ipak, kao što je to slučaj sa izvršnim vlastima, ni zakonodavna tela u regionu nemaju strateški pristup politici otvorenosti.

Javni rad parlamenata propisuje se ustavom, poslovnikom o radu i drugim aktima ali to je često predmet različitog tumačenja rukovodstava parlamenata. Javnost mora biti informisana o radu parlamenata tako da je neophodno konstantno poboljšavati postojeće nivoe kulture otvorenosti. Politike otvorenosti treba da se razvijaju prateći informacijske i komunikacijske trendove, korišćenjem novih tehnologija i objavljivanjem podataka u mašinski čitljivom formatu. Međutim, parlamenti u regionu nisu posvećeni objavljivanju podataka u otvorenom formatu čime se vrednost objavljenih podataka minimizira.

Inicijativa Partnerstvo otvorenih vlada (OGP) se ne ograničava samo na učesnike institucija izvršne vlasti, ali, u regionu jedino Skupština Severne Makedonije učestvuje u ovoj inicijativi.

U okviru ovog istraživanja, uputili smo parlamentima upitnike kao i zahteve za slobodan pristup informacijama kako bismo ispitali procedure i prakse transparentnosti koje parlamenti sprovode, ali i kako bismo proverili koliko su otvoreni prema inicijativama nevladinih organizacija i da li poštuju zakonom utvrđene rokove za dostavljanje odgovora.

Na upućene zahteve za slobodan pristup informacijama odgovorili su Skupština Severne Makedonije, Skupština Autonomne Pokrajine Vojvodine, Parlamentarna Skupština BiH (Dom naroda i Predstavnički dom). Na zahteve nisu odgovorili Parlament FBiH i Narodna Skupština RS. Skupština Crne Gore je odgovorila van zakonskog roka od 15 dana. Upitnike su ispunili svi parlamenti izuzev Predstavničkog doma Parlamenta FBiH.

Podaci pokazuju da većina parlamenata nije transparentna kada se radi o objavljivanju podataka sa plenarnih zasedanja i sednica odbora. Većina parlamenata ne objavljuje listinge glasanja i liste poslanika koji prisustvuju sednicama odbora. Iako se u većini zemalja plenarna zasedanja prenose uživo, sednice odbora, dokumenti o kojima se na njima raspravlja kao i podaci o glasanju uglavnom nisu transparentni. Transkripti sa plenuma i sednica odbora su takođe informacije koje često nisu dostupne na sajtovima parlamenata.

Regionalni parlamenti bi trebalo da jačaju predstavničku funkciju kroz ostvarivanje komunikacije sa građanima i uključivanjem građana u procese kreiranja politika. Parlamenti bi trebalo da posebno obrate pažnju na razvoj elektronskih servisa.

Regionalni parlamenti, odnosno poslanici, trebalo bi da budu dostupni građanima i neophodno je otvarati inovativne kanale za dvosmernu komunikaciju, a posebno putem društvenih mreža. Monitoring nam je pokazao da neki od parlamenata nemaju naloge na društvenim mrežama ili da ih ne koriste aktivno, naročito parlamenti u BiH. Mehanizam e-peticija nije uspostavljen ni u jednoj državi regiona, izuzev nedavno u Crnoj Gori, iako bi na taj način građani mogli aktivno da predlažu inicijative.

Monitoringom je utvrđeno da su uspostavljeni brojni mehanizmi za parlamentarnu kontrolu izvršne vlasti u zemljama regiona, ipak, većina njih se, poput saslušanja, koristi samo formalno i nema značajne ishode. Svi regionalni parlamenti bi morali da rade na punom korišćenju mogućnosti koje imaju na polju kontrole izvršne vlasti čime bi se doprinelo povećanju nivoa političke odgovornosti.

Otvorenost Narodne skupštine i Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine

U okviru ovog regionalnog istraživanja, Partneri Srbija sproveli su analizu sajtova Narodne skupštine i Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine.

Tom prilikom, utvrđeno je da obe institucije imaju funkcionalne sajtove, ali da je Narodna skupština Srbije (56,9%) znatno otvorenija u svom radu od Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine. (29,18%). U pogledu aspekata koji su analizirani, analizirane su četiri ključne oblasti: transparentnost, pristupačnost, integritet i učinkovitost. Narodna skupština ostvarila je najbolje rezultate u oblasti integriteta (56,58%), potom u pristupačnosti (54,24%), dok su rezultati u oblasti transparentnosti (38,65%) i učinkovitosti (37,78%) nešto lošiji. Sa druge strane, Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine u svim oblastima ima lošije rezultate – integritet (46,67%), učinkovitost (24,44%), pristupačnost (24,35%) i transparentnost koja je najlošije ocenjena (23,75%).

Rezultati pokazuju da, iako su ove institucije svesne svojih zakonskih obaveza u ovom pogledu, postoji nedostatak političke volje da se njihov rad učini transparentnijim i internet stranice pristupačnijim.

Transparentnost

Pretraga sajta funkcioniše dobro na obe internet stranice. Obe institucije imaju objavljene organograme (šematski prikaz organizacione strukture institucije), detaljan opis nadležnosti, kao i biografije Predsednika skupštine.

Prilikom analize transparentnosti rada Narodne skupštine, došlo se do sledećih nalaza: na sajtu Skupštine dostupne su informacije o sastavima odbora, kao i informacije o kontaktima narodnih poslanika iz aktuelnog saziva. Sa druge strane, kompletne biografije poslanika nisu javno objavljene, što posebno zabrinjava, pošto su u pitanju predstavnici najvišeg zakonodavnog tela u našoj zemlji. Sa druge strane, u samom Informatoru o radu jesu dostupni podaci o platama narodnih poslanika.

Ono što posebno zabrinjava jeste činjenica da na sajtu Narodne skupštine nisu objavljeni ni godišnji program rada ni godišnji izveštaji o radu. Takođe, na sajtu se ne objavljuju ni zasebni godišnji izveštaji konkretnih skupštinskih odbora. Narodna skupština nije učinila javnosti dostupnim nijednu strategiju koju su izradili u prethodnom periodu. Sa druge strane, aktuelni predlozi zakona o kojima će biti raspravljano u plenumu jesu objavljeni. Narodna skupština objavljuje i zakone koji su doneti na svojoj internet stranici. Međutim, amandmani koji su podneti na zakone u proceduri nisu dostupni.

Na sajtu Skupštine moguće je pristupiti video prenosima, kao i zapisnicima i stenografskim beleškama sa plenarnih sesija.

Ono što je takođe vrlo značajno napomenuti jeste i činjenica da se mišljenja različitih ekspertskih tela poput Evropske komisije, Venecijanske komisije ne objavljuju na samom sajtu Narodne skupštine. Ove informacije mogu se naći u vestima, ali su najčešće vrlo bazične i sadrže informaciju da je, primera radi, Venecijanska komisija dala pozitivno mišljenje na neki pravni akt, ali bez objavljivanja konkretnog dokumenta koji bi to potvrdio.

U pogledu javnih nabavki, većina informacija (pozivi, ugovori o javnim nabavkama, aneksi) nije dostupna na samoj internet stranici Narodne skupštine, već se ove informacije nalaze na Portalu javnih nabavki. To svakako ne bi bio problem, kada bi i na sajtu Narodne skupštine bile dostupne informacije da se ti podaci mogu naći na portalu, uz prateći link. Međutim, pošto ovakvog obaveštenja nema, smatra se da ovi indikatori nisu ispunjeni. Narodna skupština Republike Srbije takođe uz nacрте zakona ne objavljuje i odgovarajuće analize procene uticaja propisa na prava građana.

Godišnji budžet Narodne skupštine takođe nije dostupan na sajtu. Ne objavljuju se ni finansijski izveštaji niti završni račun. Ovo su informacije koje su vrlo značajne kako bi se građanima i široj javnosti približio rad Parlamenta, pa je stoga vrlo važno da se ove vrste informacije objavljuju na internet stranici Narodne skupštine.

Situacija u pogledu transparentnosti je znatno gora kada su u pitanju nalazi za Skupštinu Autonomne pokrajine Vojvodine. Sa jedne strane – informacije o sastavu i nadležnosti odbora, kao i podaci o aktuelnom sazivu jesu dostupni na samoj internet stranici institucije. Međutim, ni ovde nisu dostupne potpune biografije poslanika, s tim što, za razliku od Narodne skupštine, ne postoje ni kompletne informacije o zaradama, već se objavljuje samo koeficijent plata. Kao u slučaju Narodne skupštine, ni ovde nisu objavljeni Godišnji

programi rada ni izveštaji o radu, kao ni strategije. Nacrti predloženih akata o kojima će se raspravljati u plenumu su dostupni na internet stranici, ali nema dostupnih informacija o upućenim amandmanima, te informacija koji su amandmani usvojeni, a koji nisu. Takođe, na sajtu Skupštine Autonorne pokrajine Vojvodine nema izveštaja sa sednica na osnovu kojih bi se utvrdilo kako je svaki konkretni poslanik glasao. Za razliku od Narodne skupštine, na samom sajtu Skupštine Autonorne pokrajine Vojvodine nisu dostupni audio ili video prenosi plenarnih sednica, ali institucija objavljuje potpune zapisnike sa svojih sednica. Iako se prenos sednica ne nalazi na samom sajtu institucije, ovi video prenosi dostupni su na Youtube kanalu Pres biro Pokrajinske vlade. Međutim, daljom pretragom tog naloga utvrđeno je da nazivi klipova nisu označeni na odgovarajući način, pa je primera radi prenos skupštine nazvan „Pres biro Pokrajinske Vlade Live stream“, što dodatno otežava pronalaženje ovih video klipova. Institucija takođe nema objavljen pravilnik ili strategiju koji bi omogućili otvorenost i transparentnost rada iste, kao ni Komunikacionu strategiju.

Plan javnih nabavki jeste dostupan, ali pozivi za učešće u javnim nabavkama, ugovori o dodeljenoj javnoj nabavci i aneksi nisu. Takođe, na sajtu nije moguće pronaći godišnji izveštaj o sprovedenim javnim nabavkama.

Informacije o parlamentarnom budžetu mogu se pronaći u Informatoru o radu. Sa druge strane, budžet za građane ne nalazi se na internet stranici institucije, ali postoji na sajtu Pokrajinskog sekretarijata za finansije, koji se odnosi na celu pokrajinu (uključujući i Skupštinu autonomne pokrajine Vojvodine). Institucija ima objavljen i izveštaj o izvršenju budžeta i finansijske izveštaje, koje objavljuje na kvartalnom nivou.

● **Pristupačnost**

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

Prema informacijama dobijenim putem upitnika, zaposleni u Narodnoj skupštini nisu učestvovali u treninzima i obukama iz oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja ili otvorenih podataka. Takođe, Narodna skupština na svojoj internet stranici, a pre svega u informatoru nije objavila informacije za koje je u prethodnom periodu odobren pristup, međutim, u informatoru su dostupne informacije o mogućnosti korišćenja ovog mehanizma sa detaljnim opisom kako funkcioniše – kome se podnosi zahtev, kojim informacijama je moguće pristupiti itd. Ono što dodatno otežava pristup građanima jeste činjenica da na internet stranici Narodne skupštine ne postoji poseban odeljak posvećen pravu na slobodan pristup, već građani ove informacije mogu naći u informatoru o radu.

Ono što posebno zabrinjava u ovoj oblasti jeste da Narodna skupština Republike Srbije nije odgovorila Partnerima Srbija na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja koji je poslat u februaru 2022. godine. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja se primenjuje dugi niz godina u našoj zemlji, a od februara ove godine aktuelne su i nove izmene, tako da činjenica da je Narodna skupština odlučila da ne dostavi svoj odgovor na zahtev pokazuje da najviši zakonodavni organ u Republici Srbiji krši Zakon koji je ujedno i sama izglasala.

Sa druge strane, pohvalno je što Poslovnik Narodne skupštine omogućava građanima i predstavnicima civilnog društva da budu uključeni u parlamentarne procedure i procese donošenja odluka. Na sajtu Narodne skupštine postoje i podaci o podnošenju različitih inicijativa, peticija, predstavki i predloga – kada i na koji način se mogu koristiti. Takođe, na internet stranici dostupan je i direktni online kanal koji omogućava građanima da se obrate narodnim poslanicima.

Međutim, s obzirom da veliki broj građana ne posećuje redovno sajt Narodne skupštine, neophodno je približiti im rad ove institucije i preko alternativnih kanala komunikacije. Narodna skupština Republike Srbije ima zvaničan Fejsbuk i Tviter nalog, ali oni nisu ažurirani od 2011. godine.

Što se tiče rada Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine, predstavnici ove institucije su učestvovali u treninzima vezanim za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, ali ne i u treninzima za otvorene podatke. U informatoru o radu nalaze se informacije o najčešće traženim informacijama od javnog značaja, ali ne i pojedinačni odgovori na do sada upućene zahteve. Za razliku od Narodne skupštine, ova institucija ima posebno izdvojen odeljak na sajtu posvećen pravu na pristup informacijama od javnog značaja. Ova institucija takođe je odgovorila na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja koji su Partneri Srbija poslali, odgovorivši u potpunosti na postavljena pitanja u predviđenom zakonskom roku od 15 dana.

Odgovorom na upitnik dobijene su informacije da predstavnici civilnog sektora mogu da prisustvuju sednicama, ali samo da posmatraju sednice i ne mogu imati neku aktivniju ulogu u procesu. Direktni online kanal komunikacije na samoj internet stranici Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine putem kojeg građani mogu dostavljati komentare, sugestije i žalbe nije dostupan. Takođe, na internet stranici ne postoji mehanizam za elektronske peticije.

Institucija ima Fejsbuk nalog koji nije aktivan i ne poseduje Tviter nalog.

Integritet

U pogledu integriteta, Narodna skupština Republike Srbije poseduje javno objavljen Kodeks ponašanja narodnih poslanika koji reguliše i propisuje odgovarajuće procedure u situacijama kada dođe do kršenja Kodeksa, kao i mehanizme koji omogućavaju monitoring implementacije Kodeksa ponašanja. Analizom propisa, utvrđeno je i da se javne opomene, ukoliko do povreda Kodeksa dođe, javno objavljuju. Sa druge strane, na sajtu Narodne skupštine nema nikakvih informacija o proceduri zaštite uzbunjivača. Imovinske karte narodnih poslanika takođe nisu dostupne na samom sajtu Narodne skupštine, ali se ovi podaci mogu pronaći na internet stranici Agencije za sprečavanje korupcije. Ono što je vrlo važno istaći jeste i podatak da na sajtu nije javno objavljen aktuelni Plan integriteta, kao ni izveštaji o implementaciji ovog plana. Prema odgovorima iz upitnika koji je dostavljen Partnerima Srbija, narodni poslanici i drugi državni službenici iz institucije u prethodnom periodu učestvovali su na treninzima i radionicama koje su za cilj imale obuku zaposlenih o sukobu interesa, sprečavanja korupcije i neetičkog ponašanja unutar same institucije.

Situacija u pogledu integriteta je slična i kod Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine. Naime, Skupština APV ima objavljen Kodeks ponašanja službenika i nameštenika u organima APV, koji propisuje odgovarajuću proceduru ukoliko dođe do kršenja Kodeksa - u ovim situacijama Pokrajinski Zaštitnik građana nadzire primenu Kodeksa ponašanja i njemu se podnose godišnji izveštaji. Međutim, ukoliko dođe do neetičkog postupanja, ne postoji obaveza Skupštine predviđena Poslovníkom niti Kodeksom ponašanja da ovu informaciju učini javno dostupnom na svojoj internet stranici (ili na drugi način). Na sajtu takođe nema informacija o postupku zaštite uzbunjivača u ovoj instituciji. Imovinske karte poslanika Skupštine APV takođe su dostupne na sajtu Agencije za sprečavanje korupcije. Kao i u slučaju Narodne skupštine, ni skupština APV nema objavljen i javno dostupan Plan integriteta ili neki drugi antikorupcijski dokument.

Učinkovitost

Prilikom analize rada institucija zakonodavne vlasti, sprovedeno je i istraživanje o učinkovitosti skupština. Kako su u pitanju informacije do kojih se ne može doći pretragom internet stranica, odgovori na ova pitanja dobijena su direktno od institucija koje su dostavile odgovore na upitnik koji su Partneri Srbija poslali u februaru ove godine.

Tom prilikom, od Narodne skupštine Republike Srbije dobijene su sledeće informacije: na pitanje o tome u kolikoj meri se izrađuju analize procene uticaja propisa na prava građana nismo dobili nikakav odgovor od same institucije, a na samom sajtu nismo uspeli da pronađemo da se ova dokumenta uopšte i objavljuju. Odgovori na pitanja sa sednica se objavljuju, kroz izveštaje i stenografske beleške o sprovedenim sednicama. Ono što bismo ovde istakli kao posebno važno jeste i činjenica da se prema Poslovníku Narodne skupštine ne predviđaju nikakve sankcije za narodne poslanike koji ne učestvuju u sednicama. Prema

odgovoru iz upitnika, Narodna skupština u najvećoj meri razmatra revizorske izveštaje koje priprema Državna revizorska institucija (DRI) - Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava je u 2021. godini razmatrao 205 izveštaja o reviziji od 260 dostavljenih. Nadležni skupštinski odbori takođe imaju pravo i mogućnost da angažuju eksterne eksperte u svom radu.

Situacija je malo lošija kada je u pitanju Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine. Na pitanju u kojoj meri Skupština radi i primenjuje procenu mogućih uticaja na postojeće i nove pravne akte, odgovoreno je da analiza efekata propisa ne postoji ili se ne primenjuje. Pitanja i odgovori na ista tokom sednica se ne objavljuju. Prema Poslovniku institucije takođe nisu predviđene nikakve sankcije za neučestvovanje predstavnika izvršne vlasti na saslušanjima. Skupština autonomne pokrajine Vojvodine razmatra revizorske izveštaje koje priprema Državna revizorska institucija (DRI). U Poslovniku i drugim aktima nije predviđeno angažovanje eksternih eksperata, ali to ne znači da je zabranjeno. U 2021. godini pred ovom institucijom nije bilo parlamentarnih istraga.

Zaključci i preporuke

Na osnovu navedenih nalaza, evidentno je da postoje brojni aspekti u radu Narodne skupštine i Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine koje je neophodno poboljšati.

U cilju poboljšanja transparentnosti rada ovih organa, neophodno je prvobitno objaviti radne biografije svih poslanika na internet stranicama ova dva organa. Na taj način, građani bi bili obavešteni o svim informacijama od značaja o prethodnom radnom iskustvu lica koja obavljaju jednu od najznačajnijih funkcija u državi. Pored toga, Narodna skupština treba da objavljuje Godišnji program rada i godišnje izveštaje o radu, kao i strategije koje je u prethodnom periodu izradila. Iako se informacije u vezi sa javnim nabavkama koje ove institucije sprovode nalaze na Portalu javnih nabavki, neophodno je da Narodna skupština i Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine i na svojim internet stranicama na vidljivom mestu (na početnoj internet stranici) označe da se te informacije mogu naći na portalu, kako bi građani mogli znati gde da traže informacije koje ih mogu zanimati. Ono što posebno zabrinjava jeste činjenica da Godišnji budžet, finansijski izveštaji i završni budžet Narodne skupštine nisu dostupni na internet stranici, pa bi ove informacije trebalo što pre učiniti dostupnim zainteresovanoj javnosti. Kako bi građani imali uvid u procese donošenja odluka koje se usvajaju na pokrajinskom nivou, Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine trebalo bi da po ugledu na Narodnu skupštinu, objavljuje video snimke sednica Skupštine na samom sajtu (a ne na youtube kanalu Pres biroa Pokrajinske vlade) i druga dokumenta koja se odnose na usvajanje akata, na svojoj internet stranici. Takođe, vrlo je važno da ova institucija počne da objavljuje i Godišnji izveštaj o sprovedenim javnim nabavkama.

U pogledu pristupačnosti ovih organa, Narodna skupština trebalo bi da na svojoj početnoj internet stranici sačini poseban odeljak posvećen pravu na slobodan pristup informacijama od javnog značaja gde bi bile predstavljene informacije u vezi sa ostvarivanjem prava, objavljene najčešće tražene informacije, odgovori na postavljena pitanja, detaljan prikaz kako se podnose ovi zahtevi i kome, itd. Na taj način, građani bi na jednom mestu mogli imati sve potrebne informacije kako bi mogli da koriste ove zakonske mehanizme kontrole rada javnih institucija. Takođe, nedopustivo je da Narodna skupština ne odgovora na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja, imajući u vidu da se radi o najvišem zakonodavnom organu Republike Srbije, čime se šalje negativna poruka drugim organima javne vlasti da ne bi trebalo da poštuju Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Na sajtu Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine koja jeste odgovorila na zahtev za slobodan pristup, neophodno je učiniti dostupnim građanima jedan direktan

online kanal komunikacije sa institucijom, kako bi mogli da šalju svoje upite, predloge, peticije i sugestije. Vrlo je važno da obe institucije imaju aktivne i sadržajne Tviter i Fejsbuk naloge. Na taj način, zainteresovana javnost bi mogla neposrednije da se informiše o radu i komunicira sa ovim organima javne vlasti.

U kontekstu integriteta i učinkovitosti ove dve institucije, neophodno je da ove institucije što pre objave planove integriteta ili druga antikorupcijska dokumenta kao i informacije o zaštiti uzbunjivača. Pored toga, neophodno je objaviti i analize procene uticaja propisa na prava građana, prilikom donošenja zakonskih propisa. Takođe, trebalo bi dopuniti i Poslovnike ovih organa koji bi na jedan jasan i konkretan način propisali sankcije za neučestvovanje ministara i drugih predstavnika izvršne vlasti u parlamentarnim saslušanjima. Objavljivanjem ovih dokumenata na proaktivnoj osnovi, Narodna skupština i Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine obezbedile bi veći nivo transparentnosti u svom radu, ali i dodatno približile svoj rad građanima. Ujedno, proaktivnošću ovih organa došlo bi i do smanjenja priliva broja zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja koje ovi organi dobijaju na svakodnevnom nivou, jer bi relevantna dokumenta već bila dostupna na samim internet stranicama.

Metodologija

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

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

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

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

Kroz 110 indikatora, merili smo i analizirali otvorenost institucija zakonodavne vlasti. Merenje je sprovedeno u periodu od januara do kraja aprila 2022. 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.

