

OTVORENOST PARLAMENTATA U REGIONU I SRBIJI

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE STANJA



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world

Ovaj predlog praktične politike je deo projekta finansiranog od strane NED
- National Endowment for Democracy



Ovaj projekat je finansiran od strane Evropske unije. Predlog praktične politike je urađen uz pomoć Evropske unije. Sadržaj je isključivo odgovornost ActionSEE mreže i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije

STAVOVI IZNETI U DOKUMENTU PREDSTAVLJAJU STAVOVE AUTORA

I NE ODRAŽAVAJU NUŽNO MIŠLJENJE DONATORA.

Uvod

Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA) je, u saradnji sa partnerima iz regionalne mreže NVO „ActionSEE“, izradio indeks otvorenosti institucija, u kome analizira nivo transparentnosti, otvorenosti, odgovornosti parlamenata u regionu Zapadnog Balkana.

Indeks je rezultat istraživanja, baziranog na naučnoj metodologiji koje su članice mreže „ActionSEE“ razvijale u prethodnih nekoliko meseci. Cilj naših aktivnosti je da kroz objektivno merenje otvorenosti parlamenata u regionu utvrdimo stvarno stanje u ovoj oblasti i uputimo preporuke za njegovo unapređenje. Cilj je, takođe, i unapređenje poštovanja principa dobrog upravljanja, u kojima otvorenost zauzima značajno mesto.

Svi parlamenti u regionu moraju obezbediti punu otvorenost svog rada i time demonstrirati političku odgovornost i poštovanje osnovnih principa demokratije. Parlamenti moraju, kroz obezbeđivanje svih relevantnih informacija, omogućiti nesmetan uvid u njihov rad. Samo otvorene i odgovorne institucije mogu raditi na stvaranju demokratskog društva kom teže sve zemlje regiona.

Obaveze parlamenata na najbolji način definiše Deklaracija o otvorenosti parlamenta u kojoj se sugeriše da parlament mora obezbediti da građani imaju pravnu pomoć u ostvarivanju prava na pristup parlamentarnim informacijama. Apostrofira se dužnost parlamenta da podstiče otvorenost i deli primere dobre prakse sa drugim parlamentima kako bi se povećala otvorenost i transparentnost. Dalje, afirmiše se saradnja sa organizacijama civilnog društva koje se bave monitoringom rada parlamenta i građanima kako bi se osiguralo da parlamentarne informacije budu potpune, tačne i pravovremene.

Imajući u vidu navedeno, potrebno je da svi parlamenti u regionu, koji to nisu uradili, pristupe potpisivanju Deklaracije o otvorenosti parlamenta kao i da rade na njenoj implementaciji.

Naš predlog je upućen donosiocima odluka u parlamentima zemalja regiona. On može biti od koristi i predstavnicima međunarodnih institucija, ali i kolegama iz NVO sektora koji se bave ovim pitanjima.

Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamerne kritike i rasprave o našem predlogu.

1. Otvorenost zakonodavne vlasti u regionu

Parlamenti u regionu u proseku ispunjavaju **63%** kriterijuma otvorenosti. Ovaj rezultat nije zadovoljavajući, imajući u vidu da je reč o telima koja su neposredno izabrana i odgovorna građanima.

Parlamenti imaju ključnu ulogu u demokratskom sistemu, te bi trebalo da budu nosioci procesa koji će omogućiti građanima da efikasnije prate rad institucija. Međutim, kao ni u slučaju izvršne vlasti, najviša zakonodavna tela regiona nemaju strateški pristup politici otvorenosti. Zahtevi otvorenosti se mogu samo posredno izvesti iz Ustava, Poslovnika i drugih akata, i kao takvi predmet su različitog tumačenja i raspoloženja parlamentarne većine.

Informacije o radu parlamenta pripadaju javnosti¹, te je nužno konstantno usavršavati postojeći nivo kulture parlamentarne otvorenosti. Politika otvorenosti trebalo bi da se razvija prateći informaciono-komunikacione trendove, kroz korišćenje novih tehnologija i objavljivanje podataka u mašinski čitljivoj formi. U prilog tome ide podatak koji pokazuje da parlamenti u regionu nisu posvećeni objavljivanju podataka u otvorenom formatu čime se minimizira upotrebna vrednost informacija koje objavljuju.

Nedovoljna transparentnost organizacionih i finansijskih informacija

Monitoringom je utvrđeno da parlamenti uglavnom nisu transparentni u pogledu objavljivanja informacija sa sednica parlamentarnih odbora. Većina parlamenata ne objavljuje listing glasanja i listu poslanika koji su prisustvovali sednicama odbora. Dodatno, u većini zemalja sednice odbora se ne prenose audio ili video putem.

Većina parlamenata u regionu tek treba da afirmiše princip finansijske javnosti i otvorenosti. Parlamenti uglavnom ne ispunjavaju ni minimum međunarodnih standarda budžetske transparentnosti², koji nalažu da finansijska dokumenta budu dostupna javnosti. Na zvaničnim internet stranicama većine parlamenata građani ne mogu pronaći budžete za sve tri prethodne

¹ Deklaracija o otvorenosti parlamenata. Dostupno na: <https://goo.gl/NhTYvH>. Pristupljeno: 27.03.2017.

² *Best Practices for Budget Transparency*, OECD, 2002. Dostupno na: <https://goo.gl/qamVDW>; *Guidelines for Parliamentary Websites*, Inter-Parliamentary Union, 2009. Dostupno na: <https://goo.gl/gD2Wg0>. Pristupljeno: 27.03.2017.

godine. Takođe, velika većina ne objavljuje završne račune. Parlamenti treba da rade kontrolu trošenja državnog novca u toku godine i da objavljuju polugodišnje izveštaje o izvršenju budžeta.

Nedovoljno razvijena komunikacija sa građanima i mogućnost njihovog učešća

Parlamenti u regionu treba da jačaju svoju predstavničku funkciju kroz ostvarivanje direktne komunikacije sa građanima i njihovo uključivanje u proces kreiranja politika. Parlamenti treba posebnu pažnju da posvete razvoju elektronskih usluga.

Parlamenti treba da budu dostupni građanima, te osim mogućnosti ostvarivanja komunikacije putem telefona ili i-mejla, potrebno je inicirati pokretanje inovativnih kanala za dvosmernu komunikaciju sa građanima. Takođe, potrebno je aktivnije koristiti postojeće mehanizme za komunikaciju, a naročito društvene mreže. Monitoringom je utvrđeno da većina parlamenata ili nema naloge na društvenim mrežama ili ih ne koristi aktivno. Dodatno, monitoringom je prepoznata potreba za jačanjem kapaciteta za punu i dosledniju primenu zakona o slobodnom pristupu informacijama³.

(NE)Etičko ponašanje poslanika

Dosledna primena etičkih kodeksa poslanika je od ključne važnosti za podizanje nivoa političke odgovornosti i poverenja javnosti u rad parlamenata. Međutim, dok određene zemlje regiona nisu ni usvojile etičke kodekse, druge ga aktivno ne promovišu niti delotvorno primenjuju. Parlamenti u regionu treba da uspostave jasne mehanizme za praćenje sprovođenja etičkih kodeksa poslanika i sankcionisanje svakog kršenja propisanih etičkih standarda. Praksa iz regiona pokazuje da kršenje etičkih kodeksa uglavnom ne rezultira sankcionisanjem nedoličnog ponašanja, i često predstavlja predmet političkih dogovora. Takođe, potrebno je doneti pravila koja će obavezati parlamente da objavljuju rezultate postupaka povodom kršenja odredbi kodeksa. Na taj način bi se povećala transparentnost tih postupaka.

Nedovoljni efekti parlamentarne kontrole ostalih grana vlasti

³ Monitoring je pokazao da većina parlamenata nema uspostavljen sistem obuka ili kreiran vodič koji je namenjen državnim službenicima, kako bi službenici pristupali podacima koji se objavljuju shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama i kako bi preduzimali ostale obaveze koje predviđa taj Zakon.

Monitoringom je utvrđeno da je u zemljama regiona uspostavljen niz mehanizama za parlamentarnu kontrolu izvršne vlasti. Međutim, njihova primena je najčešće formalne prirode. U praksi izostaju vidljivi efekti kontrole, te su retki primeri koji su dali konkretne ishode u smislu utvrđivanja odgovornosti i sankcionisanja predstavnika izvršne ili drugih grana vlasti.

Parlamenti ne smeju biti mesta za nekritičko usvajanje predloga izvršne vlasti, već za njihovo preispitivanje i efikasno kontrolisanje učinjenog. Zakonodavne obaveze poslanika ne smeju biti razlog za zanemarivanje kontrolne funkcije koja predstavlja jednu od najvažnijih garancija demokratije. Svi parlamenti u regionu moraju uložiti napore za punu primenu postojećih mehanizama i time doprineti podizanju nivoa političke odgovornosti.

2. Otvorenost zakonodavne vlasti u Republici Srbiji

Zakonodavna vlast u Republici Srbije ispunjava 59% indikatora otvorenosti, prema ActionSEE regionalnom istraživanju otvorenosti institucija, što ukazuje na mogućnosti za značajno poboljšanje otvorenosti ove grane vlasti prema građanima.

Analiza otvorenosti zakonodavne vlasti u Srbiji određena je specifičnostima njenog ustavnog uređenja. Državna vlast u Srbiji je ograničena pravom građana na pokrajinsku autonomiju i ovom analizom je obuhvaćena Narodna skupština Republike Srbije (u daljem tekstu Narodna skupština), kao najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti, i Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine (u daljem tekstu Skupština AP Vojvodine) kao organ koji vrši normativne i druge funkcije u AP Vojvodini.⁴ Ukupna vrednost indikatora otvorenosti zakonodavne vlasti u Srbiji predstavlja prosečnu vrednost indikatora otvorenosti Narodne skupštine i Skupštine AP Vojvodine. Metodološko ograničenje ove analize predstavlja činjenica da, u određenim slučajevima, prosečna vrednost indikatora ne daje objektivnu i uporedivu sliku otvorenosti zakonodavne vlasti u Srbiji i stoga će ove situacije biti posebno objašnjene.

Pravni okvir koji omogućava otvorenost zakonodavne vlasti prema građanima je uspostavljen i u značajnoj meri je usklađen sa međunarodnim standardima na kojima je zasnovana ActionSEE analiza otvorenosti institucija. Javnost rada Narodne skupštine se obezbeđuje putem televizijskih prenosa, kao i putem interneta. Međutim, zakonodavni organi ne koriste u dovoljnoj meri

⁴ Analizom nije obuhvaćena AP Kosovo i Metohija

mogućnost komunikacije sa građanima preko društvenih mreža. Poseban problem predstavlja saradnja Narodne skupštine sa nezavisnim državnim organima. U poslednje dve godine izveštaji nezavisnih organa nisu uopšte razmatrani na zasedanjima Narodne skupštine. Takvo postupanje utiče na delotvornost rada Narodne skupštine, ugled Skupštine i nezavisnih organa u javnosti, ali i na unapređenje demokratije i vladavine prava. Transparentnost javnih nabavki je visoko ocenjena, ali zakonodavni organi ne objavljuju ugovore i anekse ugovora sa ponuđačima, što je problem koji je identifikovan i u drugim granama vlasti.

Transparentnost zakonodavne vlasti

Indikatori transparentnosti zakonodavne vlasti se odnose na objavljivanje i dostupnost organizacionih informacija, način kreiranja, usvajanja i raspolaganja budžetom, kao i postupak sprovođenja javnih nabavki.

U pogledu dostupnosti i objavljivanja *organizacionih informacija* skupštinska zasedanja su dostupna javnosti, kroz televizijske prenose i putem interneta. Sednice odbora i ostalih radnih tela Narodne skupštine prenose se uživo putem interneta, uz mogućnost kasnijeg pregleda toka sednice u arhivi prenosa. Ova opcija prilagođena je i korisnicima različitih uređaja i operativnih sistema (*iPad, iPhone, Android*). Takođe, na veb sajtu Narodne skupštine objavljuju se predlozi zakona i drugih akata podnetih Narodnoj skupštini, usvojeni zakoni, rezultati glasanja sa plenarnih zasedanja, kao i stenografske beleške sa sednica. Ista praksa zabeležena je i u slučaju Skupštine AP Vojvodine, osim činjenice da nije omogućen internet prenos plenarnih sednica i sednica odbora, niti su javnosti dostupne stenografske beleške.

Međutim, na sajtu Narodne skupštine nije moguće pronaći tekstove podnetih amandmana, za razliku od sajta Skupštine AP Vojvodine gde su objavljeni amandmani za akta razmatrana u poslednjih šest meseci. Ni u jednom, ni u drugom slučaju, materijali koji se razmatraju i nastaju na sednicama odbora nisu dostupni, kao ni informacije o poslaničkim aktivnostima i rezultatima glasanja u odborima. Za razliku od Narodne skupštine, koja ne objavljuje informacije o prisustvu narodnih poslanika na plenarnim zasedanjima, ali objavljuje za rad u odborima, kod Skupštine AP Vojvodine zabeležena je obrnuta praksa. Informacije o radu u odborima Skupštine AP Vojvodine dostupne su od avgusta 2016. godine. I pored činjenice da je javnosti, i kod Narodne skupštine i u

kod Skupštine AP Vojvodine, dostupan dnevni red predstojećih zasedanja, kao i godišnji izveštaji o radu, to nije slučaj i sa godišnjim planom rada zakonodavnih organa.

Informatori o radu Narodne skupštine i Skupštine AP Vojvodine sadrže organograme i informacije o strukturi i nadležnostima radnih tela, kao i podatke o platnim razredima. Biografije i kontakti narodnih i pokrajinskih poslanika javno su dostupni i redovno ažurirani, kao i informacije o stranačkoj pripadnosti, članstvu u odborima, grupama i mrežama. Iako građani znaju ko su njihovi predstavnici i imaju priliku da ih kontaktiraju, ovo, osim za zaposlene na rukovodećim pozicijama (generalni sekretar, šefovi službi, načelnici, rukovodioci grupa), ne važi i za ostale zaposlene u Službi Narodne skupštine, kao ni u Službi Skupštine AP Vojvodine.

Transparentnost procesa kreiranja, usvajanja i objavljivanja *budžeta* je na niskom nivou. Postojeći zakonski okvir garantuje nadležnost zakonodavne vlasti u razmatranju i usvajanju republičkog i pokrajinskog budžeta, kao i obavezu objavljivanja budžeta i završnog računa na veb sajtu. Međutim, netransparentnost budžetskog procesa i gotovo potpuna isključenost javnosti, utiče na stepen transparentnosti zakonodavnih organa u ovom procesu.

U informatorima o radu republičke i pokrajinske skupštine nalaze se informacije o godišnjem skupštinskom budžetu, kao i informacije o završnom računu, za koji se, međutim, ne sprovodi rasprava. U informatoru o radu Skupštine AP Vojvodine, budžet je dostupan samo za tekuću godinu, dok se za prethodne godine objavljuju samo finansijski pregledi njihovih izvršenja, što javnosti otežava uvid i poređenje planiranih i sprovedenih aktivnosti. Važno je napomenuti da su budžeti, završni računi i periodični izveštaji o izvršenju budžeta AP Vojvodine dostupni na internet stranici „Transparentnost budžeta AP Vojvodine” (<http://www.budzet.vojvodina.gov.rs>), ali na veb sajtu Skupštine AP Vojvodine ne postoji link ka objavljenim budžetima.

Skupštinski budžeti nisu, kao ni budžeti Republike Srbije i AP Vojvodine, prezentovani javnosti lako razumljivim jezikom, kojim se građanima objašnjava na koji način i za koju svrhu se koriste javni resursi (građanski budžet), niti su dostupni u otvorenom formatu.

Zakonski rok za dostavljanje predloga Zakona o budžeta Narodnoj skupštini se ne poštuje, a problem donošenja Zakona o budžetu Republike Srbije u poslednji čas nije rešen već 15 godina. U poslednje tri godine, predloge zakona o budžetu je Vlada Srbije upućivala Narodnoj skupštini sa

kašnjenjem od mesec dana (2016. i 2015) odnosno skoro dva meseca (2014). Ovakva situacija ostavlja jako malo vremena, koje se meri danima, za pripremu narodnih poslanika i za kvalitetnu raspravu o predlogu budžeta. Pored toga, odnos podnetih i prihvaćenih amandmana na Predlog Zakona o budžetu za 2016. godinu je još jedan pokazatelj umanjivanja uloge zakonodavne vlasti u procesu usvajanja budžeta. Od ukupnog broja podnetih amandmana, a koji iznosi 222, prihvaćeno je svega 9.

Prilikom merenja transparentnosti u oblasti sprovođenja *javnih nabavki*, utvrđeno je da Narodna skupština, kao i Skupština AP Vojvodine ispunjavaju većinu postavljenih indikatora. Plan javnih nabavki Narodne skupštine nalazi se u informatoru o radu, dok kod Skupštine AP Vojvodine ovaj plan nije javno dostupan. Pozivi za podnošenje tenderske dokumentacije, kao i odluke o dodeljivanju ugovora, objavljuju se na sajtovima oba organa zakonodavne vlasti. Međutim, ni Narodna skupština ni Skupština AP Vojvodine ne objavljuju dodeljene ugovore i njihove anekse.

Zakon o javnim nabavkama propisuje obavezu da se za sve nabavke veće od 0,5% BDP sprovodi javna nabavka sa više ponuđača, dok se definišu jasni kriterijumi kada se radi o specifičnim nabavkama sa jednim ponuđačem za one usluge za koje ne postoji više izvora. Izveštaji o javnim nabavkama velike vrednosti koje sprovode organi zakonodavne vlasti javno su dostupne preko Portala javnih nabavki. Na ovom portalu omogućena je pretraga i pregled objavljenih izveštaja o ugovorenim javnim nabavkama velike vrednosti.

Pristupačnost zakonodavne vlasti

Pristupačnost se odnosi na obezbeđivanje i poštovanje procedura za slobodan pristup informacijama i jačanje interakcije između institucija javne vlasti i građana. Pristupačnost organa zakonodavne vlasti od posebnog je značaja jer građani ostvaruju suverenost preko svojih narodnih predstavnika.

Postoji značajan prostor za unapređenje pristupačnosti zakonodavne vlasti posebno u domenu proaktivne transparentnosti i upotrebe informacionih tehnologija. Komunikacija putem interneta i društvenih mreža omogućava jednostavnu i vrlo efikasnu interakciju sa građanima ali ovaj vid komunikacije je nedovoljno iskorišćen.

Institucije zakonodavne vlasti poštuju Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ali ne preduzimaju dodatne napore za unapređenje pristupačnosti u domenu *pristupa informacijama*. Organi zakonodavne vlasti u Srbiji su obveznici Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Poverenik za informacije od javnog značaja prati poštovanje zakonskih obaveza ovih organa. Zakonodavni organi izrađuju izveštaje o primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i, kroz Informator o radu, ažuriraju i čine javno dostupnim registre dokumenata u svom posedu. Organi zakonodavne vlasti u Srbiji ispunjavaju svoje zakonske obaveze ali ne preduzimaju dodatne mere kako bi unapredili pristupačnost i približili svoj rad građanima. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ne obavezuje organe javnih vlasti da proaktivno objavljuju dokumenta koja nisu predmet posebnog zahteva i proaktivna transparentnost organa zakonodavne vlasti nije na visokom nivou. Zakonom je utvrđena obaveza organa javnih vlasti da odrede jedno ili više službenih lica za postupanje po zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Zakonodavni organi delimično ispunjavaju ovu obavezu, u odnosu na kriterijume indeksa otvorenosti, jer imena osoba koje su zadužene na pristup informacijama od javnog značaja nisu dostupna javnosti.

Narodna skupština Republike Srbije je usvojila višegodišnji plan razvoja komunikacije Narodne skupštine za period 2011-2015, ali rok važenja ovog dokumenta je istekao. U 2012. godini Narodna skupština je usvojila Uputstvo za postavljanje informacija i sadržaja na internet stranicu Narodne skupštine, kojim se utvrđuje način postavljanja informacija i sadržaja o pitanjima iz nadležnosti Narodne skupštine. Sadržaj internet stranice Skupštine AP Vojvodine uređen je uputstvom koje usvaja generalni sekretar Skupštine.

Organi zakonodavne vlasti ne izrađuju program obuke zaposlenih u vezi sa pravima uređenim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i ne organizuju obuke za svoje zaposlene. Međutim, zaposleni u organima zakonodavne vlasti učestvuju u obukama koje organizuje Poverenik za informacije od javnog značaja.

Institucije zakonodavne vlasti bi trebalo da budu najbliže građanima jer upravo one predstavljaju nosioce narodne suverenosti. Međutim, zakonodavna vlast u Srbiji ne ispunjava većinu indikatora otvorenosti kada je u pitanju *interakcija sa građanima*. Otvorenost Narodne skupštine Republike Srbije je nešto bolje ocenjena u odnosu na Skupštinu AP Vojvodine zbog činjenice da republička skupština ima organizovan centar za posetioce i informacije o mogućnostima za organizovane

posete Narodnoj skupštini su dostupne na veb sajtu ove institucije. Poslovníkom Skupštine AP Vojvodine takođe je predviđena mogućnost grupnih poseta građana Skupštini AP Vojvodine. Međutim, informacije o načinu na koji građani mogu da ostvare posetu zgradi Skupštine AP Vojvodine nisu dostupne na veb sajtu ove institucije.

Zakonodavna vlast nije razvila mehanizme za prikupljanje mišljenja javnosti o predlozima zakona koji su u skupštinskoj proceduri i postoji prostor za unapređenje interakcije sa građanima u procesu usvajanja zakona. I u ovom slučaju uočeno je da zakonodavna vlast poštuje propise ali ne koristi mogućnosti za unapređenje kvaliteta zakonodavnog procesa kroz uključivanje javnosti. Učešće javnosti i civilnog društva na javnim slušanijima i u radu pojedinih skupštinskih odbora je primer dobre prakse, ali, budući retko, ne može se okarakterisati kao uobičajen i ustaljen način komunikacije zakonodavne vlasti sa građanima.

Organi zakonodavne vlasti nemaju ustanovljene mehanizme za elektronsku peticiju niti razvijene planove za promociju mehanizma elektronske peticije putem interneta i društvenih mreža. Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi ne prepoznaje mehanizam elektronske peticije, što je jedna od prepreka za uvođenje ove prakse u rad Narodne skupštine. Zakonodavni organi ne koriste mogućnost da ostvare komunikaciju sa građanima putem društvenih mreža (*Facebook, Twitter*). Skupština AP Vojvodine ima aktivan tviter nalog, ali nema fejsbuk stranicu, dok je Narodna skupština ugasila svoj nalog na fejsbuku, a tviter nalog nikada nije ni aktivirala. Indeks otvorenosti zakonodavne vlasti u izvesnom smislu popravljaju činjenica da je u slučaju obe institucije elektronska forma za komunikaciju putem i-mejla dostupna na zvaničnom veb sajtu.

Zakonodavne vlasti imaju nizak skor i kada su u pitanju *konsultacije sa građanima*. Zakonom o Narodnoj skupštini i Poslovníkom Narodne skupštine predviđena je mogućnost da u radu skupštinskih odbora učestvuju naučnici i stručnjaci iz određenih oblasti, dok učešće predstavnika civilnog društva nije precizno uređeno. Zakonom o narodnoj skupštini predviđeno je da u radu skupštine, a na poziv predsednika Narodne skupštine, mogu da učestvuju i druga lica. Poslovníkom o radu Skupštine AP Vojvodine predviđeno je da radu odbora, po pozivu, mogu da prisustvuju stručnjaci. U propisima koji uređuju rad zakonodavnih organa civilno društvo nije prepoznato kao relevantan učesnik u radu odbora ni na republičkom ni na pokrajinskom nivou.

Izuzetak predstavlja Odbor za zaštitu životne sredine Narodne skupštine jer je Poslovníkom predviđena mogućnost učešća predstavnika građana i civilnog društva na sednicama Odbora.

Predstavnicima organizacija civilnog društva je omogućeno da učestvuju u raspravi, postavljaju pitanja narodnim poslanicima i predstavnicima Vlade.

U ostvarivanju kontrolne funkcije Narodna skupština razmatra predstavke i predloge građana.

Integritet zakonodavne vlasti

Prostor za poboljšanje otvorenosti zakonodavnih organa postoji i u domenu integriteta. Indikatori integriteta se odnose na mehanizme za prevenciju korupcije, sprovođenje etičkog kodeksa i regulaciju lobiranja.

Iako je *Etički kodeks*, kojim se utvrđuju standardi integriteta i pravila ponašanja poslanika, dokument od ključne važnosti za podizanje nivoa političke odgovornosti i poverenja javnosti u rad institucija, ni republička ni pokrajinska skupština nema usvojen Etički kodeks. Radna grupa za izradu kodeksa ponašanja poslanika Narodne skupštine, formirana 2014, definisala je tekst tog skupštinskog akta po uzoru na onaj kakav ima Evropski parlament, međutim kodeks još uvek nije upućen u skupštinsku proceduru.

U pogledu *prevencije sukoba interesa* zakonodavni organi ispunjavaju većinu postavljenih indikatora. Ovom rezultatu doprinosi činjenica da se na sajtu Agencije za borbu protiv korupcije nalaze sređene i elektronski dostupne imovinske karte narodnih poslanika. Imovinska karta sadrži podatke o prihodima, pokretnoj i nepokretnoj imovini, depozitima i štednim ulozima u bankama i drugim finansijskim organizacijama, ali ne sadrži podatke o kreditima i drugim zaduženjima, plaćenim i neplaćenim poslovima van javnog sektora. Zakonom je utvrđena krivična odgovornost za funkcionere koji ne prijave imovinu ili daju lažne podatke o imovini, kao i prekršajna odgovornost za funkcionere u slučaju prijave imovine van zakonom utvrđenih rokova.

Lobiranje nije pravno regulisano u Republici Srbiji, a Zakon o lobiranju još uvek nije usvojen. Izveštaj o sprovođenju Strategije za borbu protiv korupcije ukazuje da nije primećen napredak u pogledu javnosti podataka o pokušajima uticaja na zakonodavnu i izvršnu vlast.

Delotvornost zakonodavne vlasti

U domenu delotvornosti postoji prostor za značajna poboljšanja. Delotvornost zakonodavne vlasti ocenjena je kroz indikatore koji se odnose na monitoring, izveštavanje i strateško planiranje.

U pogledu *monitoringa* uspostavljen je pravni okvir za sprovođenje nadzornih i kontrolnih funkcija zakonodavnih organa ali su evidentni problemi u sprovođenju i korišćenju mehanizama nadzora i kontrole na izvršnom vlašću.

Nezavisna državni organi za svoj rad odgovaraju Narodnoj skupštini i podnose godišnji izveštaj o radu. Nadležni skupštinski odbori razmatraju izveštaje nezavisnih organa i svoje zaključke i preporuke podnose Narodnoj skupštini. U pogledu saradnje sa nezavisnim organima postoje očigledni problemi koji utiču na delotvornost i ugled Narodne skupštine, ali i ulogu nezavisnih organa u demokratskom poretku. Naime, Narodna skupština već dve godine za redom nije u plenumu razmatrala izveštaje nezavisnih organa (Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja, Agencija za borbu protiv korupcije). Izveštaji navedenih institucija razmatrani su na sednicama skupštinskih odbora.

Skupština AP Vojvodine bira i razrešava Pokrajinskog zaštitnika građana (Pokrajinski ombudsman) i on za svoj rad odgovara Skupštini. Ombudsman podnosi redovan godišnji izveštaj u kojem se navode podaci o aktivnostima u prethodnoj godini. Skupština AP Vojvodine je tokom 2016. razmatrala izveštaj Pokrajinskog ombudsmana za 2015. godinu. Pokrajinska skupština ne usvaja niti odobrava Godišnji izveštaj Pokrajinskog ombudsmana budući da se radi o dokumentu nezavisne pokrajinske institucije u kome ona iznosi mišljenje o stanju u oblasti ljudskih prava u AP Vojvodini.

Skupštinski odbori imaju pravo da konsultuju stručnjake, jer Poslovnik o radu Narodne skupštine navodi da u radu odbora mogu, po pozivu, da učestvuju i naučnici i stručnjaci. Mogućnost angažovanja naučnih institucija ili stručnjaka predviđeno je i Poslovnikom Skupštine AP Vojvodine. Javno slušanja kao instrument za ostvarivanje kontrolne funkcije Narodne skupštine, u 2015. godini korišćen je 14 puta, dok je u 2016. održano sedam javnih slušanja. Informacije o sprovedenim javnim slušanjima dostupne su na veb sajtu Narodne skupštine. Na veb sajtu Narodne skupštine nalaze se osnovne informacije o sprovedenim javnim slušanjima (naziv i datum) uz propratnu dokumentaciju (agenda i povezani dokumenti) za prethodne dve godine.

Zakon o Narodnoj skupštini uređuje kontrolnu funkciju Narodne skupštine nad radom Vlade postavljanjem poslaničkog pitanja, podnošenjem interpelacije, glasanjem o nepoverenju Vladi ili pojedinom članu Vlade i obrazovanjem anketnog odbora.

Vlada AP Vojvodine je za svoj rad odgovorna Skupštini. Na pitanja poslanika odgovaraju predsednik, potpredsednici i članovi Pokrajinske vlade. Skupština AP Vojvodine vrši kontrolu rada Pokrajinske vlade kroz postavljanje pitanja poslanika i traženja informacija i putem poslaničkih pitanja.

Reviziju javnih sredstava sprovodi Državna revizorska institucija (DRI), samostalni i nezavisni organ koji je za svoj rad odgovoran Narodnoj skupštini. Rukovodeće organe DRI bira i razrešava Narodna skupština. DRI Narodnoj skupštini podnosi redovne godišnje izveštaje.

Za potrebe ocene *strateškog planiranja* mereno je do kog nivoa Narodna skupština i Skupština AP Vojvodine vrši procenu potencijalnog uticaja postojećih i budućih zakonskih akata (analiza efekata propisa), te da li regulatorna analiza uticaja obezbeđuje učešće, transparentnost i kvalitet evaluacije.

Jedinstvenim metodološkim pravilima za izradu propisa koje donosi Narodna skupština, utvrđena je obaveza predlagača propisa da uz predlog propisa, kao i uz tekst amandmana, dostavi obrazloženje koje treba da sadrži i analizu efekata propisa. Ako predlagač propisa oceni da obrazloženje ne treba da sadrži analizu efekata, dužan je da to posebno obrazloži. Takođe, Poslovnikom Narodne skupštine Republike Srbije se utvrđuje da obrazloženje predloga propisa može da sadrži i analizu efekata propisa. Poslovnik o radu Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine ne sadrži odredbe kojima se uređuje pitanje i obaveza sprovođenja analize efekata propisa. Na osnovu monitoringa utvrđeno je da zakoni predloženi od strane Skupštine ne prolaze proceduru koja će pokazati koliki će uticaj njihovo sprovođenje imati na živote građana.

3. Metodologija istraživanja

Otvorenost je ključni uslov demokratije jer omogućava građanima da dobiju informacije i znanje potrebno za ravnopravno učestvovanje u političkom životu, efektivno donošenje odluka i držanje institucija odgovornim za politike koje sprovode.

Veliki broj zemalja preduzima konkretne akcije u cilju povećanja svoje transparentnosti i odgovornosti prema građanima. A da bismo ustanovili u kojoj meri građani Zapadnog Balkana dobijaju pravovremene i razumljive informacije od svojih institucija, razvijen je Regionalni indeks otvorenosti parlamenata.

Regionalni indeks otvorenosti meri stepen do kojeg su parlamenti otvoreni prema građanima i društvu, na osnovu četiri principa: (1) transparentnost (2) pristupačnost (3) integritet i (4) učinkovitost.

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 jačanje interakcije sa građanima. **Integritet** obuhvata mehanizme za prevenciju korupcije, sprovođenje etičkih kodeksa i regulaciju lobiranja. Posljednji princip, **učinkovitost**, se tiče monitoringa i evaluacije politika koje se sprovode.

Vodeći se međunarodnim standardima i preporukama⁵ i primerima dobre prakse, ovi principi su dalje razrađeni kroz posebne kvantitativne i kvalitativne indikatore koji se ocenjuju na osnovu dostupnosti informacija na zvaničnim internet stranicama, kvaliteta pravnog okvira za pojedinačna pitanja, drugih izvora javnog informisanja i upitnika koji su prosleđeni institucijama.

Kroz više od 100 indikatora merili smo i analizirali otvorenost parlamenata u regionu, i prikupili preko 1000 podataka. Merenje je sprovedeno u periodu od oktobra do kraja decembra 2016. godine. Na osnovu rezultata istraživanja, razvijen je predstavljeni set preporuka i smernica koje su usmerene institucijama.

⁵ Analizirani su standardi i preporuke brojnih međunarodnih institucija, kao što su: Access Info Europe, EU, IPU, OECD, OGP, SIGMA, World Bank itd.

ActionSEE je mreža organizacija celog društva koje zajedno radi na promovisanju i obezbeđivanju transparentnosti i odgovornosti institucija u jugoistočnoj Evropi, povećanju potencijala za građanski aktivizam i participaciju, promovisanju i zaštiti ljudskih prava na internetu kao i na izgradnji kapaciteta za upotrebu novih tehnologija.

CRTA je nezavisna, nestranačka organizacija civilnog društva koja zastupa koncept preuzimanja odgovornosti i transparentnosti i razvija veštine građana i medija da aktivno učestvuju u kontroli procesa donošenja odluka.

Da bi osnažila građane, druge NVO i medije da pozivaju javne funkcionere na odgovorno ponašanje, CRTA koristi informacione i komunikacijske tehnologije za razmenu podataka dobijenih praćenjem rada javnih institucija, istraživačkim i "data" novinarstvom, istraživanjem i anketama. CRTA razvija i ICT alatke koje omogućavaju građanima da sami istražuju i objavljuju informacije i uspostavlja javno dostupne mehanizme za pozivanje političara i institucija na odgovorno ponašanje. CRTA i njeni partneri koriste informacije, alatke i mehanizme u cilju podsticanja reakcija javnosti na zloupotrebe javnih funkcija i vršenja pritiska na institucije da unaprede postojeće procedure u pogledu koncepta odgovornog ponašanja. Kako bi podstakla dublje promene na nivou javnih institucija, CRTA pokreće inicijative koje promovišu koncept odgovornosti i transparentnosti i podstiču druge da ga zagovaraju.

www.crta.rs

