

OTVORENOST PARLAMENATA U REGIONU I CRNOJ GORI



OTVORENOST PARLAMENATA U REGIONU I CRNOJ GORI

Autorke:

Biljana Papović, Milena Gvozdrenović



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

Jun, 2022

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 promovisati 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 Sjeverne 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 primjenjuju standarde dobrog upravljanja u svom radu.

Dakle, Regionalni indeks otvorenosti mjeri 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.

¹ Izvještaj sa 35. sjednice Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Savjeta Evrope na temu "Transparentnost i otvorena uprava" od 7. novembra 2018.

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 primjenu 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 nijesu radili na strateškim dokumentima i politikama koje bi doprinijele razvoju praksi otvorenosti u njihovom radu, i uglavnom su bili u blokadi, krizama ili angažovani u aktivnostima koje nijesu ciljale na veću demokratizaciju društva. Ključne probleme, na regionalnom nivou, i dalje bilježimo u odnosu na transparentnost rada odbora, upotrebu kontrolnih mehanizama i razvoj anti-korupcijskih 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 preduzmu odlučne i konkretne korake na popravljanju stanja. Smatramo da se pitanja otvorenosti i transparentnosti rada institucija ne smiju 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, dobronamjerne 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 sjednica, dok je Dom naroda održao svega osam sjednica od kojih su dvije 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 izmijenila 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 izmijeni, nametne i suspenduje zakone ukoliko je to neophodno za očuvanje ustavnog poretka i mira u državi. Političari iz Republike Srpske su odbacili izmjene zakona tražeći da se ukine pozicija Visokog predstavnika.

Narodna Skupština Republike Srpske održala je šest redovnih i devet posebnih sjednica na kojima je usvojeno 48 zakonskih rješenja. Nakon što je Visoki predstavnik amandmanski izmijenio Krivični zakon, Narodna Skupština Republike Srpske je usvojila Zakon o neprimjenjivanju 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, počinitelj će se kazniti kaznom zatvora od šest mjeseci 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 izmjenama Izbornog zakona BiH, kojim je HDZ BiH praktično uslovio formiranje nove vlade nakon izbora 2018. godine. Tokom 2021. godine, predstavnički dom ovog zakonodavnog tijela održalo je 10 redovnih, kao i dvije posebne sjednice. Dom naroda sastao se 15 puta i održao je devet sjednica.



Politička kriza i blokada Skupštine Crne Gore

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

Međutim, u prethodnoj godini, Skupština nije uspjela 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 cijela Skupština u jednom trenutku nije podržavala Vladu, što je kasnije dovelo i do izglasavanja nepovjerenja Vladi Zdravka Krivokapića.

Nakon tromjesečne krize u kojoj je rad Skupštine bio potpuno blokiran, izabrana je nova Vlada i predsjednica Skupštine u aprilu 2022. Ključni problemi u ovom periodu u funkcionisanju Skupštine vežu se za činjenicu da Crna Gora još uvijek nema Zakon o Skupštini, usljed čega smo svjedočili samovolji

i izuzetno kreativnim situacijama da je parlament nemoćan u kontrolnoj ulozi i da poedinac 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 Sjevernoj Makedoniji

Skupština Sjeverne Makedonije je nastavila s praksom visokog nivoa administrativne transparentnosti, po čemu se nalazi odmah iza Skupštine Crne Gore. Međutim, tokom 2021, rad Skupštine bio je opterećen političkom polarizacijom koju je dodatno pogoršala pandemija, koja je povremeno imala uticaja i na njene redovne funkcije. Tokom 2020. tj. prve pandemijske godine, poslanici i poslanice su na plenarnim sjednicama 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.

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

Radna tijela 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 sjednica 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 Savjetu 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, gdje bi trebalo da vrše aktivnosti zagovaranja i lobiranja i prema kome bi te aktivnosti trebalo da budu usmjerene.



Jednostranački parlament Srbije donio novi Ustav

Dvanaesti saziv Narodne skupštine konstituisan je u oktobru 2020. godine, a predsjednik 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 dvije godine.

U toku 2021. godine odvijao se i proces izmjena Ustava, nakon višegodišnjeg odlaganja. Utisak je da iako su formalno ispo-

štovane procedure za izmjenu najvišeg državnog akta, kvalitet donijetih rješenja neće bitno uticati na unapređenje nezavisnosti pravosuđa, što su bili glavni razlozi za izmjenu ovog akta. Takođe, u jesenjem zasijedanju 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.

Drugi sporan zakon, zbog koga su ekološki pokreti protestovali, a čije su izmjene bile u skupštinskoj proceduri u jesenjem zasjedanju 2021. godine - Zakon o izmenama i dopunama zakona o eksproprijaciji, je Vlada povukla iz procedure, nakon što je Predsjednik 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 izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, posle više od pet godina od formiranja prve radne grupe za izmjenu zakona. Organizacije koje su učestvovala u procesu javnih konsultacija smatraju da je usvojeni tekst tek djelimično riješio probleme uočene u primjeni Zakona. Glavne zamjerke su da usvojenim rješenjima nije adekvatno adresiran problem neizvršavanja Povjerenikovih rešenja, kao i da je izmenama nedovoljno adresirana potreba za većom proaktivnom transparentnošću organa javne vlasti.

Otvorenost parlamenata u regionu

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

Na prvom mjestu je Skupština Crne Gore koja ispunjava 85.45% kriterijuma otvorenosti, slijedi Skupština Sjeverne 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 tijela u regionu nemaju strateški pristup politici otvorenosti.

Javan 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 nijesu posvećeni objavljivanju podataka u otvorenom formatu čime se vrijednost objavljenih podataka minimizira.

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

U okviru ovog istraživanja, uputili smo parlamentima upitnike kao i zahtjeve za slobodan pristup informacijama kako bismo

ispitali procedure i prakse transparentnosti koje parlamenti sprovode, ali i kako bismo provjerili koliko su otvoreni prema inicijativama nevladinih organizacija i da li poštuju zakonom utvrđene rokove za dostavljanje odgovora.

Na upućene zahtjeve za slobodan pristup informacijama odgovorili su Skupština Sjeverne Makedonije, Skupština Autonomne Pokrajine Vojvodine, Parlamentarna Skupština BiH (Dom naroda i Predstavnički dom). Na zahtjeve nijesu 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 zasijedanja i sjednica odbora. Većina parlamenata ne objavljuje listinge glasanja i liste poslanika koji prisustvuju sjednicama odbora. Iako se u većini zemalja plenarna zasijedanja prenose uživo, sjednice odbora, dokumenti o kojima se na njima raspravlja kao i podaci o glasanju uglavnom nijesu transparentni. Transkripti sa plenuma i sjednica odbora su takođe informacije koje često nijesu 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 dvosmjernu 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 regio-

na, 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 doprinijelo povećanju nivoa političke odgovornosti.



Otvorenost Skupštine Crne Gore

Skupština Crne Gore zauzima prvo mjesto po otvorenosti parlamenata u regionu sa 85.45 % ispunjenih kriterijuma otvorenosti. U prethodnom periodu su preduzeti neki veoma značajni koraci u podizanju administrativne transparentnosti ove institucije što se i reflektovalo u ovom rezultatu. Na primjer, otvoren je Parlamentarni TV kanal, uveden je prenos uživo sa sjednica odbora, objavljuju se detaljni podaci o prisustvu poslanika na plenumu i sjednicama odbora, a takođe uveden je i mehanizam e-peticija.

Ipak, iako je rukovodstvo Skupštine iskoristilo ovaj period za uvođenje novih mehanizama i uvećanje obima informacija koje se objavljuju na sajtu Skupštine, politička kriza i blokada ove institucije nije išla na ruku transparentnosti i kvaliteta zakonodavkog postupka, niti kontrolne funkcije.

Politička nestabilnost u državi nije zaobišla ni Skupštinu Crne Gore. Parlament je u izvještajnom periodu opet bio teren za politička nadgornjavanja i koristio se kao govornica za politički marketing i međusobno optuživanje, kako između parlamentarne većine i opozicije, tako i unutar same parlamentarne većine.

Konstantni i otvoreni sukob među partijama koje su izglasale Vladu premijera Zdravka Krivokapića i izvjesnost obaranja ove vlade dovelo je do toga da poslanici i poslanički klubovi u parlamentu zanemare svoju ulogu predstavnika građana i uđu međusobno svaljivanje krivice za neuspjeh izvršne vlasti.

U međuvremenu, i najveći dio opozicije započeo je bojkot parlamenta što je dodatno srozalo njegovu ulogu i aktivnosti. DPS je kao razlog bojkota navodio „bezobzironost i bahatost vladajuće većine”.³ Da situacija bude još čudnija – parlament je bojkotovao i dio parlamentarne većine, odnosno Demokratski front.⁴ Oni su kao opravdanje za bojkot naveli navodnu prevaru glasača koji su 30. avgusta 2020. glasali za promjenu vlasti u Crnoj Gori.

Nestabilnost u vladajućoj većini dovela je do pada Vlade, a prethodno je smijenjen predsjednik Skupštine Aleksa Bečić. Poslanik Demokratskog fronta i potpredsjednik parlamenta, Strahinja Bulajić, preuzeo je predsjedavanje Skupštinom, ali je uporno odbijao da zakaže sjednicu na kojoj bi se raspravljalo o povjerenju Vladi. Umjesto zakazivanja sjednice, Bulajić je podnio ostavku na mjesto potpredsjednika, ali i poslanika u parlamentu.

Sjednicu su na kraju zakazali poslanički klubovi nove parlamentarne većine, za šta se tvrdilo da je nezakonit potez.

Nakon pada Vlade Zdravka Krivokapića, crnogorski parlament je dobio drugu predsjednicu u svojoj istoriji kada je na čelo Skupštine izabrana Danijela Đurović.

Formiranje nove parlamentarne većine može biti šansa da se u parlamentu pokrenu procesi koji su dugo zapostavljani zbog političkih sukoba unutar prethodne većine. Važan dio promjena mora biti otvorenost i transparentnost ove institucije, sa posebnim fokusom na odgovornost koju parlamentarci imaju prema građanima i jače uključivanje građana u procese odlučivanja, kao i osnaživanje nadzorne uloge Skupštine. Ipak, prije svega, dešavanja u periodu iza nas jasno ukazuju da je Crnoj Gori neophodan Zakon o Skupštini i nova skupštinska većina, ali i drugi poslanički klubovi, morali bi u narednom periodu aktivno raditi na njegovom usvajanju.

³ Nikola Dragaš, “DPS bojkotuje Skupštinu: Izostala reakcija EU na bahato ponašanje vlasti”, *Vijesti online*, 17.05.2021.

⁴ Dušan Cicmil, “Radunović najavio da će DF bojkotovati rad Skupštine: Resetujemo stanje na nulu i tražimo novi dogovor”, *Vijesti online*, 17.06.2021.

Iako je u martu 2021. bila formirana radna grupa sa zadatkom izrade nacрта zakona, ona nije izašla sa konkretnim aktom. Poslije kraha radnog tijela i izgubljene dvije godine, Skupština mora odlučno ući u ovaj proces i bez odlaganja nastaviti rad na pripremi zakona.

Vlada je u 2022. otpočela proces pripreme Zakona o Vladi, i od velike važnosti je da se to paralelno odvija sa pripremom Zakona o skupštini, u međusobnoj koordinaciji dvije institucije.

Pitanje otvorenosti i transparentnosti rada institucije bi, svakako, trebalo da budu sastavni dio zakonskog teksta o skupštini. Skupština Crne Gore nikada nije bila učestvovala u Partnerstvu otvorenih vlada (OGP) koje koordinira Ministarstvo javne uprave, za razliku od parlamenata nekih drugih zemalja, uključujući Sjevernu Makedoniju. Učešćem parlamenta u ovoj prestižnoj međunarodnoj inicijativi mogla bi se dodatno unaprijediti otvorenost, razmotriti nove prakse transparentnosti ali i pospešiti saradnja sa ostalim institucijama vlasti.

Značajno obilježje ovog saziva parlamenta bila je veća inicijativa poslanika u predlaganju zakona, ali i usvajanje sistemskih zakona po skraćenom postupku i bez konsultovanja javnosti.⁵ To je rađeno i bez propisnog uzimanja u obzir uslova za pristupanje EU, kako je to i ocijenila Evropska komisija ukazujući da je to "spriječilo napredak u reformama vezanim za EU i dovelo do rizika da se ponište raniji rezultati".⁶ Pritom, ne postoji zakonska obaveza konsultovanja zainteresovane javnosti u slučaju kada poslanici predlažu zakone, i to dodatno utiče na transparentnost i inkluzivnost zakonodavnog procesa. Krajnje je vrijeme da parlament uspostavi model za vođenje dijaloga sa svim zainteresovanim stranama kako bi se konačno čuli jasni argumenti i obrazloženja o tome zašto je neki predlog prihvaćen ili odbijen.⁷ Pored toga, od posebne važnosti je da svi zakoni koje Skupština predlože imaju kvalitetno odrađenu analizu uticaja (RIA).

⁵ Biljana Papović, Milena Gvozdenović, *Otvorenost parlamenata u regionu i Crnoj Gori*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2021.

⁶ Evropska komisija, *Izveštaj o Crnoj Gori 2021*.

⁷ Biljana Papović, Milena Gvozdenović, *Otvorenost parlamenata u regionu i Crnoj Gori*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, 2021.

Skupština je u novembru 2021. uvela e-peticije, međutim ovaj mehanizam u praksi nije zaživio. Iako je sačinjen i komunikacioni plan za promociju ovog mehanizma, potrebno je posebno uložiti napore kako bi građani zaista koristili mogućnost predlaganja inicijativa.

U narednom periodu bi bilo značajno podstaći direktnu komunikaciju i između poslanika i građana, po uzoru na zemlje koje imaju i posebne kancelarije za građane.



Metodologija istraživanja

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 mjeri institucije jedne zemlje poštuju principe dobrog upravljanja.

Regionalni indeks otvorenosti mjeri 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 podrazumijeva da su organizacione informacije, budžet i postupak javnih nabavki javno dostupni i objavljeni. Pristupačnost se odnosi na obezbijedjivanje i poštovanje procedura za slobodan pristup informacijama, te poboljšanje dostupnosti informacija kroz mehanizam javnih rasprava i jačanja interakcije sa građanima. Integritet obuhvata dostupnost mehanizama za prevenciju korupcije. Posljednji princip, učinkovitost, 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 dodjeljuje odgovarajuća vrijednost unutar principa pod koje potpadaju.

Metodologija je razvijena uz konsultovanje velikog broja kredibilnih izvora koji navode najbolje međunarodne prakse i standarde dobrog upravljanja.⁸ Oni su dalje razrađeni kroz posebne kvantitativne i kvalitativne indikatore koji se ocjenjuju na osnovu dostupnosti informacija na službenim internet stranicama institucija, kvaliteta pravnog okvira za pojedinačna pitanja, drugih izvora javnog informisanja te zahtjeva za slobodan pristup informacijama i upitnika koji su proslijeđeni institucijama.

Kroz 110 indikatora, mjerili smo i analizirali otvorenost institucija zakonodavne vlasti. Mjerenje je sprovedeno u periodu od januara do kraja aprila 2022. Greška mjerenja iznosi +/- 3 %. Na osnovu rezultata istraživanja, uradili smo analizu sa ključnim kritičnim tačkama i problemima u domenu otvorenosti rada institucija za koje se nadamo da su od koristi za unapređenje njihovog rada.

⁸ Analizirani su standardi i preporuke brojnih međunarodnih institucija, kao što su: Access Info Europe, EU, OECD, OGP, SIGMA, Svjetska banka itd.