

2025/2026.

REGIONALNI INDEKS OTVORENOSTI

Otvorenost zakonodavne vlasti u Srbiji i regionu



Deseti ciklus Regionalnog indeksa otvorenosti donosi analizu otvorenosti zakonodavne vlasti u Srbiji i regionu Zapadnog Balkana, uz presek deset godina merenja otvorenosti institucija u Srbiji.



Beograd, septembar 2026.

Impresum



AUTORI REGIONALNOG DELA

Ivana Vučetić, Zašto ne? Bosna i Hercegovina

AUTOR NACIONALNOG DELA

Damjan Mileusnić, Partneri Srbija

ISTRAŽIVAČI I SARADNICI

Kristina Obrenović, Blažo Nedić i Uroš Mišljenović

RECENZENTKINJA

Ana Toskić Cvetinović, Partneri Srbija

IZDAVAČ

Partneri za demokratske promene Srbija

PRELOM I DIZAJN

Ana Krstić

MESTO I GODINA IZDANJA

Beograd, septembar 2026.

PARTNERI IZ REGIONA:



PUBLIKACIJU PODRŽAO



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

Sadržaj:

Uvod	4
Deset godina merenja: kako se kretala otvorenost zakonodavne vlasti u Srbiji i regionu	5
Otvorenost parlamenata u regionu 2025-2026	11
Otvorenost Narodne skupštine i Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine 2025/2026 ...	18
Transparentnost	19
Uporedni prikaz transparentnosti Narodne skupštine i Skupštine AP Vojvodine.....	19
Finansijska transparentnost.....	22
Pristupačnost.....	23
Integritet	24
Učinkovitost	26
Zaključci	27
Preporuke.....	28
Metodologija.....	29

Uvod

Otvorena vlast podrazumeva politike i prakse koje jačaju transparentnost, participaciju, odgovornost, integritet i efikasnost institucija. Dosledna primena ovih principa omogućava građanima/kama da razumeju i prate rad institucija, učestvuju u procesima odlučivanja i pozivaju nosioce javnih funkcija na odgovornost. Transparentni i odgovorni parlamenti predstavljaju jedan od osnovnih preduslova za kvalitetno odlučivanje, delotvornu kontrolu izvršne vlasti i izgradnju poverenja javnosti.

Polazeći od tih vrednosti, Centar za demokratsku tranziciju (CDT) iz Crne Gore, Fondacija Metamorfozis iz Severne Makedonije, Partneri za demokratske promene Srbija i Udruženje građana Zašto ne? iz Bosne i Hercegovine razvili su Regionalni indeks otvorenosti, analitički alat koji prati u kojoj meri parlamenti na Zapadnom Balkanu primenjuju standarde dobrog upravljanja.

Regionalni indeks otvorenosti pruža uporediv pregled transparentnosti, pristupačnosti, integriteta i odgovornosti parlamenata prema građanima/kama i društvu. Rezultati istraživanja omogućavaju prepoznavanje ključnih nedostataka i oblasti koje zahtevaju unapređenje, te predstavljaju osnovu za izradu preporuka usmerenih na jačanje parlamentarnog delovanja i sprovođenje reformi.

Otvorenost parlamenata ne ogleda se samo u dostupnosti dokumenata i informacija već i u kvalitetu komunikacije s javnošću, mogućnostima za učešće građana/ki u procesima odlučivanja i spremnosti zakonodavne vlasti da delotvorno nadzire rad izvršne vlasti.

Nakon deset ciklusa praćenja, jasno je da se otvorenost parlamenata ne može posmatrati samo kroz pojedinačne pomake, već i kroz spremnost da se standardi otvorenosti i odgovornosti pretvore u trajnu praksu. Ponavljanje sličnih slabosti iz godine u godinu pokazuje da reforme često ostaju nedovoljno dosledne i da otvorenost i dalje zavisi od političke volje, institucionalnih kapaciteta i odgovornosti pojedinaca. **Ova analiza predstavlja presek desetogodišnjeg istraživačkog rada i donosi sistematizovan pregled nalaza za Srbiju prikupljenih u tom periodu, uz uvid u dugoročne trendove, ostvarene pomake i oblasti u kojima napredak izostaje.**

Cilj ove publikacije jeste da doprinese boljem razumevanju stanja otvorenosti parlamenata, podrži donosiocima odluka u kreiranju i sprovođenju reformi te posluži kao podsticaj za javnu raspravu i zagovaranje odgovornijeg i transparentnijeg parlamentarnog delovanja.

U skladu s principima transparentnosti, svi relevantni detalji istraživanja biće dostupni javnosti. Ostajemo otvoreni za sugestije, dobronamerne kritike i raspravu o nalazima i zaključcima.

Projektni tim

Deset godina merenja: kako se kretala otvorenost zakonodavne vlasti u Srbiji i regionu

Deset godina merenja pokazuje da se otvorenost Narodne skupštine Srbije nije bitno promenila, i to nije slučajnost. **Desetogodišnji prosek od 58,43 % ispunjenih indikatora otvorenosti znači da institucija koja je čitavu deceniju imala neprekinuto istu vladajuću većinu nijednom nije prešla dve trećine standarda otvorenosti**, a od 2020. naovamo kreće se u rasponu od svega 2,7 procentnih poena (56,90–59,60), razlici koja je unutar margine greške i koja se, statistički gledano, ne može tumačiti kao promena. Jedini pomak koji izlazi izvan margine jeste pad na 45,42 % u 2019, dakle odstupanje naniže, nakon kojeg se rezultat vratio na uobičajeni nivo i tu ostao. **Ono što bismo u drugim kontekstima merili kao stabilnost, ovde zapravo merimo kao stabilnu zatvorenost: iste procedure, isti obim objavljenih podataka, isti stepen dostupnosti poslanika i ista polovina indikatora koja godinama ostaje neispunjena.** Da nije reč o objektivnom ograničenju regiona nego o političkoj volji, pokazuje poređenje sa državama regiona. U okviru istog istraživanja, sa istom marginom greške Skupština Crne Gore gotovo celu deceniju drži se iznad 80 % ispunjenih indikatora otvorenosti, što pokazuje i da istraživački indikatori nisu postavljeni nerealno visoko, već da su dostižni. Istovremeno, Parlament Severne Makedonije krenuo je sa praktično istog mesta kao Srbija (59%) i postepeno, iz merenja u merenje, stiglo do 76 % ispunjenih indikatora otvorenosti u poslednjem ciklusu, što dodatno potvrđuje da je unapređenje u praksama institucija moguće, i može biti stabilno tokom decenije. Otvorenost parlamenta, dakle, nije pitanje kapaciteta, budžeta ili regionalnog konteksta, sve to Srbija ima u istoj ili većoj meri. **Otvorenost i transparentnost je pitanje političke volje, a odsustvo te volje jedina je konstanta koju ovi podaci mere sa punom pouzdanošću: tamo gde se politička većina ne menja, ne menja se ni spremnost da se skupština otvori prema javnosti kojoj odgovara.**

Tabela: Otvorenost parlamenata u regionu, 2016–2025 (u %)

Ukupan rezultat ispunjenosti indikatora otvorenosti, po instituciji i godini

Godina	Narodna skupština Srbije	Skupština AP Vojvodine	Skupština Crne Gore	Parlament Severne Makedonije	Parlamentarna skupština BiH*	Parlament FBiH*	Narodna skupština Republike Srpske
2016	65,31	52,71	84,89	59,48	52,28	48,15	55,04
2017	63,41	47,32	81,26	58,44	32,17	18,29	31,48
2018	60,25	56,18	79,26	63,10	49,00	40,00	53,00
2019	45,42	31,03	67,53	65,63	36,43	33,80	39,00
2020	57,72	47,86	77,89	68,15	53,63	35,57	42,25
2021	56,90	29,18	85,45	71,89	61,22	33,27	42,28
2022	59,02	32,34	87,70	71,56	56,98	37,29	42,37
2023	57,24	24,86	88,14	74,86	56,80	37,07	40,94
2024	59,60	28,33	83,24	76,04	59,87	40,45	39,56
2025	59,42	34,98	82,26	76,49	58,49	41,54	40,99
Prosek	58,43	38,48	81,76	68,56	51,69	36,54	42,69

* Za Parlamentarnu skupštinu BiH i Parlament Federacije BiH prikazana je srednja vrednost rezultata oba doma.

Neravnomeran napredak u otvorenosti u regionu: Narodna skupština Srbije stagnira, region odmakao

Skupština Crne Gore je prva svih deset godina, njen najbolji rezultat zabeležen je 2023. godine (88,14%), a najlošiji 2019. (67,53%), **pri čemu je i taj najniži skor viši od najboljeg rezultata bilo koje druge institucije u regionu osim Parlamenta Makedonije u poslednje tri godine.** Ukupno gledano, **Crna Gora završava deceniju 2,63 procentna poena niže nego što ju je počela, ali na nivou koji ostale institucije za poslednjih deset godina nisu dosegle.**

Najveći uspeh u reformama otvorenosti ostvario je Parlament Severne Makedonije, institucija sa gotovo neprekidnim uzlaznim trendom otvorenosti. Parlament Severne Makedonije jedina je institucija koja beleži dvocifreni napredak: sa 59,48% u 2016. na 76,49% u 2025, odnosno +17,01 procentnih poena. Makedonija je 2018. pretekla Narodnu skupštinu Srbije i od tada je stabilno druga, sa tendencijom daljeg približavanja Crnoj Gori.

Narodna skupština Republike Srbije kreće se u suprotnom smeru. Svoj najbolji rezultat u posmatranom periodu ostvarila je odmah na početku, 2016. godine (65,31%), a najlošiji 2019. (45,42%). Od 2020. rezultati indeksa otvorenosti su bez značajnijeg napretka u uskom rasponu između 56,90% i 59,60%, a u 2025. iznosi 59,42%. Ukupna desetogodišnja promena je -5,89 procentnih poena. **Suštinski, Narodna skupština danas funkcioniše na nivou otvorenosti koji je niži od onog s početka merenja, i to bez znakova povratka na pređašnji nivo:** nijedne godine posle 2018. nije prešla granicu od 60%.

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ima najnestabilniju putanju među nacionalnim parlamentima. Nakon dramatičnog pada 2017. godine (32,17%, najniži rezultat), usledio je postepen oporavak koji je kulminirao 2021. (61,22%), da bi se rezultat potom ustalio oko 57–60%. Ukupno, BiH beleži rast od 6,21 procenata i jedina je, uz Makedoniju, u plusu na desetogodišnjem nivou.

Niži nivoi vlasti: gde je decenija zaista izgubljena

Ako se posmatraju Parlament Federacije BiH, Narodna skupština Republike Srpske i Skupština AP Vojvodine, slika je znatno lošija. Njihov zajednički prosek pao je sa 51,97% u 2016. na 39,17% u 2025. godini. Skupština AP Vojvodine, koja je 2018. bila najotvorenija institucija ovog nivoa vlasti sa 56,18%, poslednja je u pet od šest narednih godina. Tokom desetogodišnjeg istraživanja, konstantno je beležen niži nivo transparentnosti u radu Skupštine AP Vojvodine u odnosu na Narodnu skupštinu. Ovaj jaz zadržao se kroz ceo posmatrani period, nezavisno od promena u sazivu.

Tokom desetogodišnjeg istraživanja, konstantno je beležen niži nivo transparentnosti u radu Skupštine AP Vojvodine u odnosu na Narodnu skupštinu. Ovaj jaz zadržao se kroz ceo posmatrani period, nezavisno od promena u sazivu.

Šta objašnjava kretanje rezultata Narodne skupštine: politički kontekst i uzroci

Svih deset godina koje ovo istraživanje pokriva Narodnom skupštinom upravlja ista vladajuća većina, pa se nijedna oscilacija u rezultatima ne može pripisati smeni vlasti, promeni političkog kursa ili nasleđenim problemima prethodnog saziva. Otvorenost institucije je pod jednom, neprekinutom političkom kontrolom, i pitanje je političke volje pre nego kapaciteta ili procedura. Prosek decenije je 58,43%, što znači da institucija tokom čitavog perioda nije ispunila ni dve trećine standarda otvorenosti, a u poslednjih šest godina jedva nešto više od polovine. Ono što ovaj niz opisuje nije, dakle, promenljivost, već stabilna stagnacija.

To je i najvažniji nalaz konteksta koji sledi: u posmatranom periodu Skupština je prošla kroz saziv bez opozicije, ustavne promene, tri izborna ciklusa, 477 dana neaktivnosti, najveće građanske proteste u nekoliko decenija i fizičke sukobe na plenarnoj sali, a njen rezultat se pritom nije pomerio izvan margine greške. Politički potresi menjaju uslove rada institucije, ali ne i obim onoga što ona objavljuje i čini dostupnim. Postoji, drugim rečima, tvrdo jezgro zatvorenosti koje ostaje nepromenjeno bez obzira na okolnosti, dok se pomeraju samo periferni indikatori.

Najniži rezultat u deceniji, 45,42% u 2019. godini, poklapa se sa bojkotom parlamenta od strane najvećeg dela opozicionih poslanika. Veza između to dvoje nije posredna: izveštaj iz tog ciklusa izričito povezuje ocenu sa bojkotom, konstatujući da podaci o prisustvu poslanika na plenarnim sednicama nisu bili dostupni na sajtu institucije, što je te godine bilo posebno značajno upravo u svetlu bojkota.¹

Period koji sledi obeležava sastav parlamenta bez suštinske opozicije. Dvanaesti saziv, konstituisan u oktobru 2020, imao je čak 97% poslanika iz koalicije okupljene oko vladajuće stranke². U takvim okolnostima Skupština je vodila proces ustavnih promena, usvojila novi Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi kojim je ukinut cenzus, uz proteste ekoloških pokreta i naknadno uklanjanje spornih odredbi. 2021, usvojene su izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja koje su, po oceni organizacija uključenih u konsultacije, tek delimično rešile uočene probleme.³ Uprkos tome što je reč o najdrastičnijoj promeni u sastavu institucije u čitavoj deceniji,

¹ Otvorenost parlamenata u regionu i Srbiji, ACTION SEE / CRTA, 2020, str. 8. Dostupno na: <https://otvoreneinstitucije.cdtmn.org/2020/assets/docs/Otvorenost%20parlamenata%20u%20regionu%20i%20Srbiji.pdf>

² Isto, str. 9, prema: CRTA, Parlament pod lupom, Bilten br. 20, septembar 2022 – januar 2023

³ Otvorenost parlamenata u Srbiji i regionu, Partneri Srbija, Beograd, jul 2022, str. 9. Dostupno na: <https://www.partners-serbia.org/public/news/otvorenost-parlamenata.pdf>

rezultat se i u tim godinama kreće oko 57% (57,72% u 2020. i 56,90% u 2021), dakle na nivou koji se, u okviru margine greške, ne razlikuje ni od godina pre ni od godina posle. **Nestanak opozicije iz parlamenta nije uticao na otvorenost. Iz toga sledi, da na otvorenost jedini uticaj može da ima vladajuća većina.**

Povratak opozicije u parlament posle izbora u aprilu 2022. donosi blagi rast na 59,02%. Istraživanje tog ciklusa beleži primetan napredak u dijalogu tokom sednica u poređenju sa periodom kada se Skupština sastojala isključivo od predstavnika vladajućih stranaka, kao i to da je institucija te godine odgovorila na zahtev za pristup informacijama.⁴ Ipak, veći pluralizam nije promenio način rada: zadržan je obrazac istovremenog razmatranja velikog broja akata, zbog čega se vreme za raspravu o svakom pojedinačnom predlogu drastično smanjuje. Karakterističan primer je usvajanje državnog budžeta, o kom se na jednoj sednici odlučivalo zajedno sa još 34 druga akta.⁵ Mali procentualni rast otvorenosti od 2,12 procentnih poena u odnosu na prethodnu godinu ostaje unutar margine greške, pa **povratak, kao ni odsustvo opozicije, zapravo ne utiču na nivo otvorenosti i transparentnosti ove institucije.**

Pad u 2023. godini na 57,24% ima, međutim, i sasvim mehanički uzrok koji je važno razdvojiti od političkog konteksta. Ni Narodna skupština ni Skupština AP Vojvodine tog ciklusa nisu dostavile odgovore na upitnike istraživača, zbog čega su indikatori koje nije moguće proveriti pretragom sajta automatski ocenjeni negativno. Efekat je najvidljiviji na pokrajinskom nivou, gde je rezultat pao sa 32,34% na 24,86% upravo zato što je Vojvodina prethodne godine upitnik popunila, a te godine nije, što znači da deo pada ne odražava stvarno pogoršanje prakse, već nedovoljno interesovanje institucije za saradnju sa organizacijama civilnog društva. Politički kontekst je pritom bio izrazito nepovoljan: krajem godine raspisani su treći parlamentarni izbori u četiri godine, a od početka 2020. do kraja 2023. Narodna skupština bila je raspuštena i neaktivna ukupno 477 dana, odnosno trećinu ukupnog vremena.⁶

Poslednja dva ciklusa donose blagi rast, parlament ispunjava preko 59,% indikatora otvorenosti, u okolnostima najozbiljnije institucionalne krize u posmatranom periodu. 2024. godinu je obeležilo urušavanje nadstrešnice na železničkoj stanici u Novom Sadu 1. novembra 2024, koje je izazvalo najveće građanske proteste u Srbiji u poslednjih nekoliko decenija i studentske blokade univerziteta. Parlamentarna većina odbijala je raspravu o tragediji, u novembru su tenzije eskalirale u fizičke sukobe u sali, a budžet za 2025. usvojen je bez adekvatne debate, svega dvadeset dana nakon što ga je Vlada utvrdila, uz bojkot opozicije i odbijanje svih njenih amandmana.⁷ Ostavka premijera Miloša Vučevića iz januara 2025. nije konstatovana do kraja marta, jer predsednica Skupštine nije želela da

⁴ Otvorenost parlamenata u Srbiji i regionu, Partneri Srbija, Beograd, septembar 2023, str. 9 i 19. Dostupno na: <https://www.partners-serbia.org/public/news/otvorenost-parlamenata-u-srbiji-i-regionu-2023.pdf>

⁵ Isto, str. 9, prema: CRTA, Parlament pod lupom, Bilten br. 20, septembar 2022 – januar 2023

⁶ Otvorenost parlamenata u Srbiji i regionu, Partneri Srbija, Beograd, septembar 2024, str. 9 i 10. Dostupno na: https://otvoreneinstitucije.cdtmn.org/2024/assets/docs/srb_parl24.pdf

⁷ Otvorenost zakonodavne vlasti u Srbiji i regionu, Partneri Srbija, Beograd, septembar 2025, str. 8–9 (dostupno na: https://otvoreneinstitucije.cdtmn.org/assets/docs/srb_zak25.pdf); Otvorenost izvršne vlasti u Srbiji i regionu, Partneri Srbija, Beograd, septembar 2025, str. 23–24 (dostupno na: https://otvoreneinstitucije.cdtmn.org/assets/docs/srb_izvrs25.pdf)

zakaže vanrednu sednicu iako je to uobičajena praksa, a prva sednica prolećnog zasedanja 4. marta 2025. prekinuta je pirotehničkim sredstvima i povredama najmanje troje poslanika.⁸

Rezultati u iznosi 59,60% i 59,42% iz 2024. i 2025. godine su najviše vrednosti u poslednjih šest godina. Institucija u dubokoj krizi legitimiteta, dakle, formalno beleži svoj najbolji noviji rezultat, jer nastavlja da uredno objavljuje ono što bismo nazvali minimumom informacija o svom radu.

Iznad svih pojedinačnih incidenata stoji, međutim, jedan strukturni podatak koji najpreciznije opisuje poziciju institucije- način na koji se predlažu i usvajaju zakoni u Srbiji. Na primer, tokom 2025. godine usvojeno je 179 zakona, od čega je Vlada predložila 172, Pored toga, 3 zakona predložili su narodni poslanici a 4 ostali predlagači⁹ Na osnovu takvog načina predlaganja zakona, koji je tipičan za srpski kontekst, Srbija se izdvaja kao ekstreman primer parlamenta pod snažnom kontrolom izvršne vlasti, potencijalno svedenog na ulogu „protočnog bojlera“.¹⁰

To je nalaz koji relativizuje sve pomake u pojedinačnim indikatorima: institucija može objaviti više dokumenata i bolje odgovarati na zahteve, a da pritom ne obavlja svoju osnovnu ustavnu funkciju.

Preporuke koje se ponavljaju iz godine u godinu, a nikada nisu sprovedene

Najučestaliji propust tiče se dokumenata kojima institucija polaže račun o sopstvenom radu. Godišnji program rada i godišnji izveštaj o radu Narodne skupštine nisu objavljeni četvrtu godinu zaredom, iako ista preporuka stoji u svakom izdanju istraživanja od 2016. godine. Uz njih izostaju i biografije poslanika i po tome je Srbija jedina zemlja u regionu koja ih ne objavljuje, ni na republičkom ni na pokrajinskom nivou, kao i sadržina amandmana, gde se na sajtu vidi samo broj podnetih amandmana i ko ih je podneo, dok se tekst može rekonstruisati jedino kroz stenografske beleške čija je pretraga praktično nemoguća.

Preporuka da se objavljuju mišljenja Venecijanske i Evropske komisije takođe se ponavlja bez efekta: objavljuje se vest da je mišljenje dato, ali nikada i dokumenta.

Finansijska transparentnost je oblast u kojoj se preporuke ponavljaju najduže, a stanje se najmanje promenilo. Periodični izveštaji o izvršenju budžeta same Skupštine poslednji put su objavljeni 2012.

⁸ *Otvorenost zakonodavne vlasti u Srbiji i regionu*, septembar 2025, str. 9, dostupna na sledećem linku:

[https://www.partners-](https://www.partners-serbia.org/public/news/Otvorenost_zakonodavne_vlasti_u_Srbiji_i_regionu_Partneri_Srbija_KK(1).pdf)

[serbia.org/public/news/Otvorenost_zakonodavne_vlasti_u_Srbiji_i_regionu_Partneri_Srbija_KK\(1\).pdf](https://www.partners-serbia.org/public/news/Otvorenost_zakonodavne_vlasti_u_Srbiji_i_regionu_Partneri_Srbija_KK(1).pdf)

⁹ Informacije su dostupne na sajtu Narodne skupštine, na sledećem linku: <https://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/narodna-skupstina-u-brojkama/broj-zakona-objavljenih-u-sluzbenom-glasniku-republike-srbije.5143.html>

¹⁰ *Otvorenost zakonodavne vlasti u Srbiji i regionu*, septembar 2025, str. 11 i 24, dostupna na sledećem linku:

[https://www.partners-](https://www.partners-serbia.org/public/news/Otvorenost_zakonodavne_vlasti_u_Srbiji_i_regionu_Partneri_Srbija_KK(1).pdf)

[serbia.org/public/news/Otvorenost_zakonodavne_vlasti_u_Srbiji_i_regionu_Partneri_Srbija_KK\(1\).pdf](https://www.partners-serbia.org/public/news/Otvorenost_zakonodavne_vlasti_u_Srbiji_i_regionu_Partneri_Srbija_KK(1).pdf)

godine, nema završnog računa, građanskog budžeta ni posebnih finansijskih izveštaja institucije. Kada je reč o javnim nabavkama, na sajtu institucije objavljuje se isključivo godišnji plan.

Narodna skupština nikada nije objavila Informator o radu na portalu „Jedinstveni informacioni sistem informatora o radu”¹¹ koji vodi Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik). Od 2022. godine postoji obaveza za sve organe javne vlasti da na ovom portalu objavljuju Informatore o radu i da ih redovno ažuriraju. Objavljivanjem Informatora o radu Narodna skupština bi proaktivno objavljivala i većinu informacija koje se u ovom izveštaju konstatuju kao nedostupne. Propuštanje da se Informator o radu objavi, odnosno ažurira predstavlja i kršenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, za koje je predviđena novčana kazna od 20.000 do 100.000 dinara za rukovodioca organa. Parlament se, dakle, četiri godine nekažnjeno oglašuje o zakon koji je sam izglasao. Istovremeno, ne postoje podaci da je Poverenik ikada pokrenuo mehanizam za kažnjavanje Narodne skupštine.

U domenu integriteta i nadzora slika je ista. Plan integriteta usvojen je još 2013. godine, ali ni on ni izveštaji o njegovom sprovođenju nikada nisu objavljeni. Procedura zaštite uzbunjivača ne postoji na sajtu Narodne skupštine.

Preporuka da se uvedu sankcije za ministre koji se ne odazivaju na saslušanja ponavlja se najmanje od 2019. i nikada nije usvojena, zbog čega nadzorna funkcija parlamenta i dalje počiva na dobroj volji izvršne vlasti i ostaje formalna.

Konačno, izostaje i najjednostavniji vid otvaranja prema javnosti. Fejsbuk stranica Narodne skupštine nije ažurirana od 2011, a nalog na mreži X ne koristi se više od decenije; u poslednjem ciklusu istraživanja konstatuje se da nijedna od dve skupštine nema zvanične i funkcionalne naloge na društvenim mrežama, niti da je na bilo koji drugi način napravljen pomak ka unapređenju digitalne komunikacije sa građanima. Dodatno, već treću godinu za redom obe skupštine ne odgovaraju na upitnike koji se šalju u okviru istraživanja, što ukazuje na urušavanje saradnje sa civilnim sektorom.

¹¹ <https://informatore.poverenik.rs/pristup>

Otvorenost parlamenata u regionu 2025-2026

Otvorenost i transparentnost parlamenta podrazumevaju javnu dostupnost informacija o njegovom radu u celini, od zakonodavnog postupka i rada radnih tela, do glasanja, nadzora izvršne vlasti i postupanja poslanika i poslanica. Takav pristup omogućava građanima i građankama da prate kako se donose odluke i na koji način parlament ostvaruje svoju kontrolnu ulogu. U državama Zapadnog Balkana, međutim, česte političke krize, slabe institucije i nestabilni odnosi između grana vlasti ograničili su razvoj parlamentarne otvorenosti. Posledica je neujednačena primena standarda otvorenosti i transparentnosti, uz česte razlike između propisanih obaveza i njihove primene u praksi.

Podaci Regionalnog indeksa otvorenosti za 2025/2026 ukazuju na trajne razlike u stepenu otvorenosti parlamenata širom regiona. Tradicionalno, regionalni lideri na ovom polju su Crna Gora i Severna Makedonija, dok Bosna i Hercegovina i Srbija i dalje zaostaju u pružanju informacija o radu i aktivnostima parlamenata.

Prema nalazima za 2025/2026. godinu, Skupština Crne Gore zauzima prvo mesto s 82,26% ispunjenih indikatora otvorenosti. Ipak, ovo predstavlja blagi pad u odnosu na prethodni ciklus, ali i trend postepenog smanjenja otvorenosti u poslednjih nekoliko godina. Skupština Severne Makedonije zauzima drugo mesto sa 76,49%, te je jedina zakonodavna institucija u regionu koja je pokazala doslednost u otvorenosti tokom četiri uzastopna ciklusa monitoringa (76,04% u 2024/2025, 74,86% u 2023/2024, 71,56% u 2022/2023. godini).

Narodna skupština Republike Srbije ostvarila je 59,42% ispunjenosti indikatora otvorenosti.

Prosečni rezultat za državni parlament Bosne i Hercegovine iznosi 58,49%. Zbog dvodomnog zakonodavnog ustrojstva, u istraživanju su analizirana oba doma, pa je Predstavnički dom ispunio 60,76%, dok je Dom naroda 56,21% indikatora otvorenosti.

Putem Regionalnog indeksa otvorenosti analiziraju se i skupštine entiteta i pokrajina, a istraživanje pokazuje da ove institucije tradicionalno imaju lošije rezultate, te ni ove godine nisu ispunile ni polovinu indikatora otvorenosti. Parlament FBiH ispunjava 41,54% (Dom naroda 40,29%, a Predstavnički dom 42,79%), a Narodna skupština Republike Srpske 40,99% indikatora otvorenosti. Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine ispunjava 34,98%. Ovi rezultati najniži su u regionu već nekoliko ciklusa.

Rezultati istraživanja pokazuju da najveći izazov nije samo u nedostatku formalnih pravila, već u njihovoj nedoslednoj primeni i odsustvu trajnih mehanizama koji bi obezbijedili redovno i pravovremeno objavljivanje informacija. U većini parlamenata transparentnost i dalje zavisi od parcijalnih praksi i pojedinačnih odluka, umjesto od jasno uspostavljenog i proaktivnog pristupa.

U nastavku se izdvajaju ključna politička kretanja i obrasci parlamentarnog delovanja koji su obeležili rad parlamenata u regionu tokom 2025/2026. godine, uz poseban fokus na zakonodavni proces i transparentnost u procesu evropskih integracija.

Ubrzana EU agenda i slabljenje transparentnosti zakonodavnog procesa u Crnoj Gori

Crna Gora se nalazi u završnoj i najzahtevnijoj fazi pregovora sa Evropskom unijom, u kojoj se dinamika procesa dodatno ubrzava kroz fokus na ispunjavanje preostalih mera i zatvaranje pregovaračkih poglavlja. Ovakav kontekst prati pojačana zakonodavna aktivnost, koja je rezultat intenzivnog usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU.

Međutim, ubrzavanje zakonodavnog procesa ozbiljno je dovelo u pitanje kvalitet javnih rasprava i zakonskih rešenja. Ilustrativan je primer kada je parlament za svega 87 minuta usvojio 25 zakona, zajedno sa pratećim materijalima koji su obuhvatali više od 4.400 stranica.¹²

Više od polovine od ukupno 201 usvojenog zakona u 2025. godini doneto je po hitnom postupku. U 2026. godini, po najavama iz parlamenta, očekuje se donošenje više od 120 zakona samo iz evropske agende.

Usvajanje dva zakona iz sektora bezbednosti u martu 2026. godine, bez održane javne rasprave i uprkos ozbiljnim upozorenjima stručne javnosti i organizacija civilnog društva da rešenja odstupaju od demokratskih standarda i principa civilne kontrole bezbednosnog sektora, izazvalo je krizu u skupštini.¹³ Usledilo je povlačenje predstavnika opozicione Demokratske partije socijalista (DPS) iz skupštinskih odbora i najava da ta partija više neće podržavati vladine predloge, čime je dovedena u pitanje mogućnost postizanja političkog konsenzusa o pitanjima koja zahtevaju širu parlamentarnu podršku, uključujući reforme iz evropske agende.

Skupština Severne Makedonije pod pritiskom skraćenih procedura i političke polarizacije

Skupština Republike Severne Makedonije unapredila je pojedine mehanizme važne za zakonodavni proces, uključujući sprovođenje analiza uticaja propisa. Međutim, ove pomake i dalje zasenjuju ozbiljni nedostaci u načinu donošenja zakona: česta primena skraćenog postupka, ograničena transparentnost i nedovoljno uključivanje građana i građanki sužavaju prostor za sadržajnu raspravu i javni nadzor. Politička polarizacija i tenzije unutar vladajuće većine dodatno su otežavale odlučivanje o pitanjima koja zahtevaju širi politički konsenzus, naročito o ustavnim amandmanima povezanim s procesom evropskih integracija.

Skupština Severne Makedonije je u 2025. usvojila 237 zakona, a više od 54% zakona doneto je po skraćenoj proceduri. Ipak, značajan deo usvojenih zakona odnosio se na tehnička i organizacijska

¹² Milena Gvozdenović, "Neslavni rekord parlamenta - 25 zakona za 87 minuta", *Centar za demokratsku tranziciju*, 03.02.2026.

¹³ Milica Kovačević, "EU kao izgovor za sporna bezbjedonosna rješenja, dok zaštita podataka kasni", *Centar za demokratsku tranziciju*, 06.03.2026.

usklađivanja legislative koja je povezana sa Zakonom o organizaciji i radu organa državne uprave¹⁴, koji je donet 2024. godine.¹⁵ Izmene koje je uveo ovaj zakon odnosile su se na izmene institucionalnih naziva ili nadležnosti nakon osnivanja novih ministarstava.

Veću odgovornost od poslanika i članova Vlade Severne Makedonije zatražili su radnici i predstavnici sindikata protestom i blokadom ispred Skupštine početkom 2026. godine¹⁶, pozivajući na povećanje plata za sve radnike. Predstavnici sindikata pozvali su poslanike da podrže predlog povećanja minimalne zarade na 600 eura i, shodno tome, povećanja ostalih plata u zemlji.

Nastavak političke krize u Narodnoj Skupštini Srbije

Tokom 2025. godine rad Narodne skupštine Republike Srbije bio je značajno opterećen političkom krizom izazvanom masovnim građanskim protestima, organizovanim nakon urušavanja nadstrešnice na Železničkoj stanici u Novom Sadu 1. novembra 2024. godine. Ovi protesti dodatno su zaoštrili odnose vlasti i opozicije i uticali na rad skupštine, koja je tokom prošle godine funkcionisala u atmosferi visokih političkih tenzija. Početkom marta 2025. godine, u Narodnoj skupštini izbili su ozbiljni incidenti kada su opozicioni poslanici aktivirali dimne bombe, suzavac i protivpožarne aparate unutar plenarne sale.¹⁷

Iako rad Narodne skupštine nije bio formalno blokiran na duži period tokom 2025. godine, politički sukobi usporili su redovan zakonodavni proces i skrenuli fokus sa reformskih pitanja, a posebno je pogođena dinamika reformi povezanih sa evropskim integracijama.

Na predlog poslanika vladajuće partije Srpske napredne stranke, Narodna skupština je početkom 2026. usvojila izmene pravosudnih zakona, koje je opozicija i deo stručne javnosti video kao još jedan pokušaj da se pravosuđe stavi pod kontrolu izvršne vlasti. O njima je Skupština raspravljala po hitnom postupku, a usvojene su zahvaljujući većini vladajuće koalicije.¹⁸ Venecijanska komisija je ocenila da javna debata o ovim zakonima nije održana na odgovarajući način, da nije bilo dovoljno konsultacija sa stručnom javnošću, kao i da nije izrađena adekvatna procena efekata, a osvrnuli su se i na pojedina sporna zakonska rešenja¹⁹ što je potvrdila i evropska komesarka za proširenje Marta Kos.²⁰

¹⁴ Ukaz o proglašenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o organizaciji i radu organa državne uprave Sjeverne Makedonije, 08.06.2024. Dostupno na: <https://ldbis.pravda.gov.mk/PregledNaZakon.aspx?id=67027>

¹⁵ “Reakcija na odsustvo konsultativnog procesa za izmjenu sitemskog zakona o organizaciji rada državne uprave”, Platforma organizacija civilnog društva za borbu protiv korupcije, 07.06.2024.

¹⁶ “Синдикалната битка ескалира: блокада пред Собранието”, *Deutsche Welle*, 10.02.2026

¹⁷ “Fotogalerija: Demonstranti gađali Skupštinu jajima, dimne bombe u sali”, *Al Jazeera*, 04.03.2025. Dostupno na: <https://balkans.aljazeera.net/gallery/2025/3/4/fotogalerija-dimne-bombe-u-skupstini-srbije-demonstrani-zgradu-gadjali-jajima>

¹⁸ Slobodan Maričić, “Vučić potpisao 'Mrdićeve pravosudne zakone' uprkos kritikama EU”, *BBC NEWS na srpskom*, 21.01.2026.

¹⁹ European legal experts tell Serbia to improve judiciary laws, *Reuters*, 24.04.2026.

²⁰ Slobodan Maričić, “Vučić potpisao 'Mrdićeve pravosudne zakone' uprkos kritikama EU”, *BBC NEWS na srpskom*, 21.01.2026.

Nakon komentara Evropske unije i Venecijanske komisije, ovi zakoni ponovo su predmet izmena, što ukazuje na to da se standardi transparentnog i inkluzivnog zakonodavnog procesa i dalje ne primenjuju dosledno u domaćoj praksi, već da njihova primena i dalje dosta zavisi od uticaja spoljnog nadzora i međunarodnog pritiska.

Političke blokade i niska transparentnost zakonodavnog procesa u BiH

Parlamentarna skupština BiH u parcijalnoj je blokadi još od januara 2025. godine, nakon raskola vladajuće koalicije na državnom nivou po pitanju EU integracija. Političke tenzije i kriza produbljeni su dodatno u avgustu 2025. godine, nakon što je tadašnjem predsedniku Republike Srpske Miloradu Dodiku izrečena pravosnažna presuda kojom mu je zabranjeno obavljanje političkih funkcija. Tako je tokom cele godine Predstavnički dom funkcionisao i usvajao zakone i druge propise, ali više stotina njih nije dobilo potvrdu u Domu naroda zbog blokada ili rušenja kvoruma prije samog početka sednice. Formalna i direktna blokada najviše zakonodavne institucije u BiH rezultirala je činjenicom da je tek pet zakona u potpunosti bilo usvojeno tokom čitave godine.²¹ Zbog ovakvog stanja, u BiH počela se primenjivati CBAM taksa EU²², a država je ponovno stavljena na sivu listu MONEYVAL-a.

Narodna skupština Republike Srpske je u 2025. donela niz neustavnih zakona i odluka, poput Predloga zakona o zaštiti ustavnog uređenja ili Predloga zakona o neprimjenjivanju zakona i zabrani delovanja vanustavnih institucija BiH, na što je uticao sudski proces protiv Dodika. U septembru 2025. godine, Skupština je povukla sve sporne odluke.²³ Tokom 2025. godine ovaj parlament održao je jedanaest posebnih sednica, i tek pet redovnih sjednica, a najveći broj zakona donet je po hitnom postupku. Tako sve češće donošenje zakona po hitnom postupku, ali i sve manje redovnih sednica, sugeriše da transparentnost zakonodavnog procesa slabi, ali i učešće građana/ki u procesu donošenja odluka u Republici Srpskoj.²⁴

U Parlamentu Federacije BiH dugoročno nije bilo značajnijih blokada, ali je funkcionisanje ove institucije zavisilo od odnosa koalicije na vlasti, pa je tako nekoliko puta nedostajala parlamentarna većina za usvajanje propisa.²⁵

Visok stepen netransparentnosti ovog parlamenta ponajbolje se odražava u činjenici da javnost i građani/ke ovog entiteta nemaju uvid u glasanje zastupnika/ca i delegata/kinja. Greška u prebrojavanju poimeničnih glasova u Predstavničkom domu Parlamenta FBiH prilikom odlučivanja o

²¹ "Treća godina mandata PSBiH: Fokus na budžetu i reformama u pravosuđu i sigurnosnom sektoru", *Istinomjer/Zašto ne*, 04.03.2026.

²² "Zakon o regulatoru električne energije BiH i berza električne energije, važan korak ka izuzeću od CBAM takse", *Energologija*, 10.4.2025.

²³ "Treća godina mandata NSRS: Zakonodavni rad u sjeni političke krize i institucionalnih sukoba", *Javna rasprava*, 16.12.2025.

²⁴ "Hitna procedura postaje pravilo: Kako NSRS sve rjeđe uključuje javnost u zakonodavni proces", *Istinomjer*, 29.6.2025.

²⁵ "Treća godina mandata Parlamenta FBiH: Vlada FBiH jedini predlagač zakona u Predstavničkom domu", *Javna rasprava*, 10.2.2026.

inicijativi „Baby Steps” o pratnji na porođaju u januaru 2026. godine skrenula je pažnju na ovaj problem.²⁶

Evropske integracije i test kvaliteta zakonodavnog procesa

U svim posmatranim zemljama evropske integracije imaju snažan uticaj na zakonodavni proces, ali taj uticaj nije uvek praćen doslednom primenom standarda dobrog upravljanja. Ubrzano usvajanje propisa, ograničene mogućnosti za učešće javnosti i politizacija pojedinih reformi ukazuju na izazove u sprovođenju evropske agende na nacionalnom nivou. Time se dovodi u pitanje kapacitet institucija da reformski proces vode na transparentan, inkluzivan i predvidiv način, što su vrednosti na kojima počiva proces pristupanja Evropskoj uniji.

Evropske integracije i potreba za ispunjavanjem obaveza iz evropske agende često se u Crnoj Gori koriste kao opravdanje za ubrzano usvajanje propisa, uključujući i primenu hitnih zakonodavnih procedura. Prisutni su i primeri u kojima poslanici formalno predlažu zakone koje suštinski priprema Vlada, čime se zaobilazi obaveza sprovođenja javnih rasprava. Činjenica da se pojedini zakoni moraju menjati neposredno nakon usvajanja ukazuje na nedovoljnu pripremljenost propisa i slabosti ubranog zakonodavnog postupka. Istovremeno, predstavnici Evropske unije ukazuju na potrebu očuvanja kvaliteta zakonodavstva, ukazujući da se ne treba žrtvovati kvalitet zakona zbog brzine.²⁷

Krajem 2024. godine Vlada Republike Srbije usvojila je trogodišnji Nacionalni program za usvajanje pravne tekovine Evropske unije. Iako institucionalni mehanizmi predviđaju transparentan i inkluzivan proces evropskih integracija, uključujući izradu procena analize uticaja propisa (RIA), u praksi se propisi koji se usklađuju s pravnom tekovinom EU često usvajaju po hitnom postupku, uz ograničene javne konsultacije i kratke rokove za dostavljanje komentara.

Na ove probleme ukazuje i analiza sprovođenja koraka iz Reformske agende, koju su pripremile organizacije civilnog društva okupljene u Nacionalnom konventu o Evropskoj uniji.²⁸ Procene uticaja propisa, tabele usklađenosti sa standardima EU, zapisnici sa sastanaka radnih grupa i izveštaji sa konsultacija i javnih rasprava često nisu javno dostupni. U slučajevima kada su konsultacije ili javne rasprave sprovedene, rokovi su neretko skraćivani ili su zakazivane tokom praznika i neradnih dana.

Evropski put BiH stagnira još od januara 2025. godine, kada su u državnom parlamentu poslednji put usvojeni zakoni koje je Evropska komisija definisala kao ključne korake ka otvaranju pregovora, poput Zakona o graničnoj kontroli. Dugogodišnja politička neslaganja oko pitanja prenosa nadležnosti i nadležnosti pravosudnih institucija na državnom nivou, ali i nedostatak političkog konsenzusa rezultirale su donošenjem propisa na netransparentan način. Takođe, od nekolicine zakona koji jesu

²⁶ „Netransparentnost rada Parlamenta FBiH: Zašto građani/ke nemaju uvid u glasanje?”, *Istinomjer*, 26.1.2026.

²⁷ „Satler: Napredak na EU putu zavisi od brzine reformi”, *Portal Dan*, 22.09.2024.

²⁸ Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, *Prvi nezavisni monitoring izveštaj o Implementaciji Reformske agende*, 2026. Dostupno na: <https://eukonvent.org/wp-content/uploads/2026/06/First-Independent-Monitoring-Report-on-the-Implementation-of-the-Reform-Agenda.pdf>

usvojeni, više od 50% njih usvojeno je po skraćenoj proceduri, među kojima i zakoni o graničnoj kontroli i zaštiti ličnih podataka.²⁹

Nerešeno pitanje usvajanja ustavnih amandmana neophodnih za nastavak pristupnih pregovora sa EU, i dalje značajno oblikuje političko okruženje u Severnoj Makedoniji, produbljujući političku polarizaciju između vladajuće većine i opozicije.

Ovakva politička situacija utiče i na zakonodavni proces, budući da je dinamika usvajanja reformskih zakona povezanih s pristupanjem EU uslovljena izostankom političkog konsenzusa o ključnim pitanjima evropskih integracija. Iako Vlada nastavlja usklađivanje zakonodavstva s pravnom tekovinom EU u oblastima u kojima je to moguće, napredak u pregovaračkom procesu ostaje blokiran do ispunjavanja političkih uslova za otvaranje pregovaračkih poglavlja.

Dostupnost podataka o radu parlamenata ostaje ograničena

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

Godišnji program rada nije dostupan kod gotovo polovine parlamenata u regionu, dok je godišnji izveštaj o radu objavljen samo na internet stranicama Skupštine Crne Gore, Skupštine Severne Makedonije i Predstavničkog doma Parlamenta BiH. Polugodišnje izveštaje o radu objavljuju samo Skupština Severne Makedonije i Skupština Crne Gore.

Samo Skupština Crne Gore i Skupština AP Vojvodine objavljuju na svojim internet stranicama mesečne zarade poslanika i poslanica.

Spisak državnih službenika/ca i nameštenika sa njihovim zvanjima nije dostupan na internet stranicama Narodne skupštine Srbije, Skupštine AP Vojvodine, Doma naroda Parlamenta FBiH i Narodne skupštine RS.

Kada je reč o finansijskoj transparentnosti, svi parlamenti u regionu objavili su svoje budžete, ali je samo Skupština Crne Gore pripremila verziju budžeta za građane. Završni račun budžeta međutim objavila su samo tri parlamenta u regionu, Skupština Severne Makedonije, Skupština Crne Gore i Parlament FBiH - Dom naroda. Polugodišnji izveštaj o utrošenim sredstvima objavila je jedino Skupština Crne Gore.

Parlamenti u regionu imaju praksu objavljivanja godišnjeg plana javnih nabavki, s izuzetkom Narodne skupštine Republike Srpske, na čijoj stranici nije dostupan taj dokument. Sa druge strane, godišnji

²⁹ Zakon o graničnoj kontroli, PSBiH, 30.1.2025, dostupno na: <https://www.parlament.ba/olaw/OLawDetails?lawId=112801>; Zakon o zaštiti ličnih podataka, PSBiH, 30.1.2025, dostupno na: <https://www.parlament.ba/olaw/OLawDetails?lawId=112803>

izveštaj o sprovođenju plana javnih nabavki dostupan je samo u Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji i na internet stranici Skupštine AP Vojvodine.

Kada je u pitanju dostupnost podataka o radu radnih tela, godišnji izveštaj o radu odbora dostupan je samo u Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji i Predstavničkom domu Parlamenta BiH. Podatke o prisustvu poslanika i poslanica na sednicama odbora objavljuju Skupština Crne Gore, Skupština Sjeverne Makedonije i Parlament BiH (Dom naroda i Predstavnički dom).

Skupština AP Vojvodine jedini je parlament u regionu čije se sednice ne emituju javno, dok sednice radnih tela prenose Narodna Skupština Srbije, Skupština Crne Gore i Skupština Severne Makedonije.

Direktni kanal na stranici putem kojeg građani/ke mogu onlajn podnositi predstavke, žalbe ili pritužbe nude samo Skupština Crne Gore, Narodna skupština Srbije te Dom naroda Federacije BiH i Narodna skupština Republike Srpske.

Crna Gora i Srbija (Narodna Skupština, propisano Poslovnikom skupštine) jedine su zemlje u regionu koje su implementirale mehanizam e-peticija.

Otvorenost Narodne skupštine i Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine 2025/2026

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

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

Prilikom analize, utvrđeno je da obe institucije imaju funkcionalne sajtove, kao i da objavljuju određene podatke o svom radu. Narodna skupština Republike Srbije ostvarila je ove godine gotovo identičan rezultat u sveukupnoj otvorenosti (59,42%) u odnosu na prošlogodišnje istraživanje (59,6%), što ukazuje na stagnaciju, odnosno na izostanak konkretnih koraka ka većoj otvorenosti. Sa druge strane, Skupština AP Vojvodine zabeležila je primetan napredak – sa 28,33% na 34,98% – ali i dalje značajno zaostaje za nacionalnim parlamentom i ostaje daleko ispod polovine mogućih bodova.

U okviru istraživanja merena je i otvorenost podataka (open data), odnosno u kojoj meri institucije objavljuju podatke u mašinski čitljivim formatima. U ovom segmentu rezultati obe institucije su niski i gotovo izjednačeni – Narodna skupština ostvarila je 28,47%, a Skupština AP Vojvodine 25,24%, što ukazuje na to da se podaci o radu skupština i dalje objavljuju pretežno u formatima koji otežavaju njihovu dalju analizu i upotrebu.

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

Narodna skupština ostvarila je najbolje rezultate u oblasti integriteta (68,42%), gde je zabeležen i napredak u odnosu na prethodnu godinu (63,16%). Slede pristupačnost (53,94%), koja je takođe unapređena (prošle godine 50,91%), i učinkovitost (51,11%), koja je ostala na istom nivou kao i prethodne godine. U oblasti transparentnosti rezultat je i dalje najlošiji, uz dodatni pad – sa 41,32% na 38,60%.

Skupština AP Vojvodine u svim oblastima ima znatno lošije rezultate – integritet (46,67%), transparentnost (26,20%), pristupačnost (21,74%) i učinkovitost, koja je daleko najlošije ocenjena

(11,11%). Napredak u ukupnom rezultatu ove institucije pre svega je posledica poboljšanja u oblasti pristupačnosti (sa 16,52% na 21,74%), dok su ocene integriteta i učinkovitosti ostale nepromenjene, a transparentnost je neznatno opala (sa 27,01% na 26,20%). Razlog za ovako nisku ocenu učinkovitosti leži pre svega u tome što se ovaj indikator meri analizom upitnika, koji Skupština AP Vojvodine ni ove godine nije dostavila Partnerima Srbija.

Transparentnost

Otvorenost organa vlasti spada u osnovne uslove za uredno funkcionisanje države i za stvaranje odnosa poverenja između institucija i građana. Ona je ujedno i polazna osnova za nekoliko ciljeva koji se međusobno prepliću: građanima omogućava da dođu do onih informacija o radu organa vlasti koje su im potrebne, otvara prostor za praćenje i kontrolu tog rada i vodi ka pristupačnijem i direktnijem odnosu sa institucijama.

U okviru ove oblasti analiziralo se pre svega koliko je internet stranica institucije funkcionalna i u kojoj meri su na njoj dostupne informacije o njenom radu. Drugim rečima, u okviru ove oblasti prvo se posmatra u kojoj meri su informacije dostupne najširem krugu građana, što se najbolje uočava kroz analizu funkcionalnosti i sadržaja njihovih internet stranica. Sajt bi trebalo da sadrži podatke o organizacionoj strukturi institucije – opis nadležnosti, biografije zaposlenih i funkcionera, informacije o poslanicima u aktuelnom sazivu i njihovom radu u okviru poverenog mandata – ali i dokumente kao što su predlozi zakona, amandmani na te predloge, finansijski i drugi izveštaji o radu institucije i slično

Kada su u pitanju organi na najvišem nivou, kakvi su Narodna skupština i Skupština AP Vojvodine, pitanje transparentnosti postaje još važnije, budući da je reč o telima sa širokim krugom nadležnosti i sa značajnim mestom u ustavnom i političkom sistemu.

Kada su informacije dostupne, raste i odgovornost onih koji obavljaju javne funkcije, jer se sužava prostor za korupciju, zloupotrebe i manipulacije. Transparentnost time ne služi samo kontroli rada institucija, već i podizanju kvaliteta usluga koje one nude građanima, jer ih čini dostupnijim, efikasnijim i više orijentisanim ka javnom interesu.

Uporedni prikaz transparentnosti Narodne skupštine i Skupštine AP Vojvodine

Analiza je pokazala da i Narodna skupština i Skupština AP Vojvodine raspolažu funkcionalnim sajtovima i da na njima objavljuju određene podatke o svom radu. Pretraživači rade nezavisno od pisma koje se koristi, kao i prošle godine, što je posebno važno u slučaju sajta Skupštine AP Vojvodine, budući da je reč o multietničkoj i multikulturalnoj pokrajini u kojoj je u službenoj upotrebi šest jezika.

Kod obe institucije objavljena je organizaciona šema institucije tzv organogram. Objavljivanje organigrama pokazuje kako je institucija unutrašnje organizovana čime se građanima i novinarima

olakšava uvid o tome na koji način institucija radi. Obe institucije takođe imaju objavljene informacije o svojim nadležnostima, čime je javnost bolje upoznata sa time koje su obaveze institucije, čime građanima omogućava da znaju u kojim pitanjima mogu da im se obrate i da ocene da li svoj posao zaista obavlja u granicama i obimu koji su joj povereni. Skupština AP Vojvodine svoje nadležnosti objavila je samo u Informatoru o radu, i u trenutku sprovođenja istraživanja ove informacije nisu pronađene direktno na sajtu institucije.

Ove godine se biografije predsednika oba parlamenta nalaze se na sajtovima. Kada su u pitanju skupštinski odbori, kod Narodne skupštine je dostupan samo njihov sastav ali ne i nadležnosti, dok se kod pokrajinskih skupštinskih odbora mogu naći kompletne informacije i klikom na svaki odbor izlaze sve relevantne informacije. Dostupni su podaci o strukturi aktuelnih saziva, navedeni su svi poslanici, a vidi se i u kojim su odborima članovi i u kom statusu. U slučaju Narodne skupštine, kada se uđe na link sa imenom poslanika, nalaze se informacije o zanimanju i kojoj partiji pripada, ali ne cela biografija, dok se u slučaju Skupštine AP Vojvodine može videti samo iz koje su poslaničke grupe i u kom su odboru. Informacije o platama nisu direktno dostupne na samom sajtu institucija, ali se u slučaju Skupštine AP Vojvodine mogu pronaći u okviru Informatora o radu (ovo ujedno predstavlja i obavezan element prilikom izrade svakog Informatora o radu organa javne vlasti). Međutim, podaci o platama nisu dostupni za Narodnu skupštinu, što posebno zabrinjava imajući u vidu da se radi o najvišem organu zakonodavne vlasti u Srbiji. Institucija takođe nije ažurirala svoj informator o radu, i poslednji podaci su iz 2022. godine, pa se visine plata ne mogu sa sigurnošću utvrditi (imajući u vidu inflaciju u poslednje 4 godine). Napominjemo da je za nepoštovanje obaveze ažuriranja Informatora o radu, za rukovodioca organa vlasti je predviđena novčana kazna od 20.000 do 100.000 dinara.³⁰ Nijedna institucija takođe nema objavljena imena svih zaposlenih na svojim internet stranicama.

Ono što posebno zabrinjava jeste podatak da ni Narodna skupština ni Skupština AP Vojvodine nema objavljen godišnji program rada. Na ovaj način, onemogućava se planiranje učešća javnosti, otvara se prostor za hitne procedure, onemogućava se naknadna provera rada, utiče se na kvalitet donošenja zakona ali se i slabi pozicija parlamenta. Naime, kada nema svoj plan, skupština radi po tempu koji joj postavlja izvršna vlast.

Takođe, obe institucije ne objavljuju godišnje izveštaje o radu. Bez objavljenog godišnjeg izveštaja o radu javnost ne može da utvrdi šta je skupština u toku godine zaista uradila – koliko je sednica održano, koliko zakona i akata donela, kako su radila radna tela i u kojoj meri su poslanici bili prisutni i aktivni. Time se onemogućava i upoređivanje sa prethodnim godinama i sa onim što je bilo najavljeno, pa ocena rada institucije ostaje na nivou pojedinačnih vesti iz medija umesto na proverljivim podacima. Nisu objavljeni ni godišnji izveštaji o radu odbora, a nisu objavljivani ni kvartalni ni polu-godišnji izveštaji o radu.

³⁰ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ("Sl. glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i 105/2021) - https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_slobodnom_pristupu_informacijama_od_javnog_znacaja.html

Na sajtu Narodne skupštine nisu pronađene aktuelne strategije, dok se u slučaju Skupštine autonomne pokrajine, ovi podaci mogu pronaći u Informatoru o radu, gde su pobrojane aktuelne strategije, sa linkovima do istih. Poslovnik Narodne skupštine je objavljen na sajtu dok su u slučaju Skupštine AP Vojvodine dostupne neke osnovne informacije o pravilima procedure.

Na sajtu Narodne skupštine, dostupni su predlozi zakona koji su u proceduri. Amandmani na predloge zakona, na sajtu Narodne skupštine objavljuje se samo broičano- broj podnetih amandmana i ko su podnosioci, ne i sadržina. Sadržina se može naći u stenografskim beleškama svakog zasedanja ali je pretraga maltene nemoguća.

Što se tiče pokrajinskog parlamenta, amandmani se ne vide ni u materijalima za sednice odbora kada je predviđeno njihovo podnošenje konkretnom odboru. Podaci o amandmanima usvojenim u plenumu na sajtu Narodne skupštine takođe nisu dostupni, dok se u slučaju Skupštine AP Vojvodine moguće naći neke amandmane mašinskom pretragom sajta (search bar), ali iz perioda od pre više od deset godina. Amandman je način na koji se vidi šta je pojedini poslanik zaista predložio, pa kada je poznat samo njihov broj i podnosilac, javnost ne može da oceni ni kvalitet tih predloga ni to da li je neko radio u interesu onih koji su ga izabrali.

U oba parlamenta dnevni redovi zakazanih plenarnih sednica su javno dostupni i mogu se pratiti i preko kalendara, ali se praksa razlikuje kada je reč o evidentiranju prisustva poslanika. Pokrajinska skupština, pored sažetka dnevnog reda predstojeće sednice, u uvodnom delu svakog zapisnika sa održane sednice navodi koji poslanici su bili odsutni, dok Narodna skupština dokumente o prisustvu na plenarnim zasedanjima ne objavljuje uopšte pa se ne može ni zaključiti ko je od poslanika sve bio prisutan. U slučaju sastanaka odbora, na internet stranici Narodne skupštine objavljuju vesti o svakom održanom sastanku svih odbora, ali iz pojedinih nije moguće zaključiti ko je sve prisustvovao, već najčešće objavljuju samo pojedine izjave koje su značajne, dok u slučaju pokrajinske skupštine za sednice odbora ne postoje zapisnici u formatu kao gore za sednice skupštine već se informacije o radu odbora objavljuju u formatu vesti iz kojih se ne može zaključiti ko od odbornika je prisustvovao sednici.

Kada su u pitanju analize efekata propisa, one se na internet stranici Narodne skupštine ne objavljuju, dok se u slučaju Skupštine AP Vojvodine mogu pronaći 4 ovakve analize, po pretrazi sajta.

Narodna skupština objavljuje video zapise svih plenarnih sednica i stenografske beleške sa plenarnih sednica, dok isti nisu dostupni na sajtu Pokrajinske skupštine. Za odbore su dostupne samo vesti o održanim sastancima, ali bez objavljenih dokumenata o kojima se raspravlja. Ne postoje stenografske beleške/transkripti sednica odbora Narodne skupštine, već se uglavnom ove informacije mogu naći u formi vesti ili u pojedinim slučajevima kroz video snimke sednica odbora.

Mišljenja Evropske komisije, Venecijanske komisije i drugih međunarodnih tela na predloge zakona i drugih pravnih akata trebalo bi da budu javno dostupna istovremeno sa samim predlozima, dakle u trenutku kada se objavljuju na sajtovima parlamenata i ulaze u skupštinsku proceduru. Narodna skupština, međutim, tek povremeno objavi vest da je na neki propis dato pozitivno mišljenje (bez objavljivanja konkretnog mišljenja već se ovaj podatak samo može naći u pojedinačnim vestima),

dok dokument sa mišljenjem i komentarima nadležnog međunarodnog tela ostaje nedostupan. Skupština AP Vojvodine ni na koji način ne izveštava o ovome.

Bitno je napomenuti da ni Skupština AP Vojvodine ni Narodna skupština nemaju objavljenu svoju komunikacionu strategiju, kao i da obe institucije nisu dostavile odgovore na upitnik koji su Partneri Srbija tokom procesa istraživanja, tako da je i dosta indikatora čija se ispunjenost meri podacima dobijenim direktno od institucije ocenjeno negativno, što je ultimativno uticalo i na finalnu ocenu.

Finansijska transparentnost

Finansijska transparentnost je jedan od ključnih pokazatelja otvorenosti institucije. Institucije koje se u celosti finansiraju iz budžeta koriste novac poreskih obveznika, pa građani s razlogom očekuju da im bude javno dostupno kako se on raspoređuje i za koju svrhu.

Na internet stranici Narodne skupštine može se pronaći plan javnih nabavki, što nije slučaj sa pozivima za konkretne javne nabavke. Takođe, na sajtu obe institucije ne postoji link do portala javnih nabavki pa se tumači da obe institucije ne ispunjavaju ovaj indikator. Narodna skupština ne objavljuje ni odluke o konkretnim nabavkama, ni ugovore o javnim nabavkama, ni anekse, a isti slučaj je i sa pokrajinskom skupštinom. U slučaju Narodne skupštine ne može se pronaći ni godišnji izveštaj o sprovedenim javnim nabavkama. Podaci se ne mogu pronaći ni u informatoru o radu, imajući u vidu činjenicu da nije ažuriran od 2022. godine. Pokrajinska skupština objavila je obaveštenje o izvršenim javnim nabavkama. Podaci o parlamentarnom budžetu mogu se pronaći u Informatoru o radu Pokrajinske skupštine, dok se u slučaju Narodne skupštine mogu pronaći direktno na internet stranici. Javne nabavke u praksi su oblast najizloženija riziku od zloupotreba, pa objavljivanje samo godišnjeg plana nabavki na sajtu institucije - bez poziva, odluka o dodeli, ugovora, aneksa i izveštaja o realizaciji, ali jasnog linka do portala javnih nabavki, javnosti pokazuje šta je institucija nameravala da nabavi, ali ne i ceo proces nabavke. Dodatno, izostanak i najmanjeg upućivanja na Portal javnih nabavki znači da čak ni podaci koji zakonski jesu javno dostupni ne dopiru do građana koji ne znaju da taj portal postoji, dok neažuriran Informator o radu (kao jedini preostali alternativni izvor) zatvara i tu poslednju mogućnost, pa se neispunjenost ovih indikatora ne svodi na formalni propust nego na stvarnu nedostupnost informacija o trošenju javnog novca.

Građanski budžet je dokument koji građanima na jednostavan i razumljiv način pruža sve raspoložive informacije o trošenju novca iz budžetskih sredstava.³¹ Narodna skupština ga nije objavila na svom sajtu, već se nalazi na sajtu Ministarstva finansija Republike Srbije koje ga je i izradilo u formi vodiča. Slično, pokrajinski pandan Građanskog budžeta nalazi se na sajtu Pokrajinskog sekretarijata za finansije a ne Skupštine AP Vojvodine i odnosi se na budžet cele pokrajine, a ne samo Skupštine.

³¹ Građanski vodič kroz budžet Republike Srbije, Ministarstvo finansija Republike Srbije, 2025.
https://www.mfin.gov.rs/upload/media/ifcn9z_6606898809874.pdf

Imajući u vidu važnost ovog dokumenta za javnost u pogledu praćenja trošenja budžetskih sredstava, ovakve informacije trebalo bi da budu dostupne i na sajtu Narodne skupštine i sajtu Skupštine AP Vojvodine.

Izveštaj o izvršenju budžeta Republike Srbije dostupni su samo do 2012, dok se ni u slučaju Skupštine AP Vojvodine takođe ne mogu pronaći za poslednjih nekoliko godina.

Polugodišnji izveštaji o trošenju budžetskih sredstava godinama nisu dostupni na sajtu Narodne skupštine.

Takođe, ni periodični finansijski izveštaji i završni takođe se ne objavljuju ni kod jedne institucije.

Pristupačnost

Pravni okvir za pristup informacijama u Republici Srbiji propisan je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (ZOSPJZ). Njime se uređuje pravo javnosti da dođe do informacija koje poseduju organi javne vlasti, a sve u cilju ostvarivanja i zaštite interesa javnosti da zna, kao i razvoja slobodnog demokratskog poretka i otvorenog društva. Zakon takođe ne zahteva da se obrazloži razlog traženja informacija, on se pretpostavlja, a odluke Poverenika su obavezujuće.³²

Narodna skupština i Skupština AP Vojvodine spadaju u organe javne vlasti, pa su i one dužne da svakom tražiocu dostave traženu informaciju ili mu omoguće uvid u nju. Rok za postupanje je 15 dana od datuma prijema zahteva, s tim što se u određenim situacijama može produžiti na 40.³³ Zahtev se može odbiti samo pozivanjem na izuzetke koji su u zakonu taksativno navedeni.

Partneri Srbija testirali su da li ovi organi vlasti dostavljaju tražene informacije u zakonskom roku. Zahtevom smo tražili informacije o broju zahteva za slobodan pristup koje su primili tokom 2025. godine i kako su postupili sa istim. **Narodna skupština tražila dodatni rok od 40 dana kako bi dostavili odgovor, ali da nakon isteka tog roka nisu dostavili odgovore na tražena pitanja iz zahteva za slobodan pristup.** Sa druge strane, pokrajinska skupština jeste dostavila svoj odgovor na zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja u zakonskom roku. Izostanak odgovora na zahtev od strane Narodne skupštine onemogućava javnosti da dođe do podataka na osnovu kojih bi mogla da vrši nadzor nad radom izabраниh predstavnika, čime se najviše predstavničko telo faktički izuzima od kontrole koju bi trebalo da trpi. Time se pravo na pristup informacijama od javnog značaja svodi na deklarativnu garanciju bez stvarne primene.

³² Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, C l 1 st 1 ("Sl. glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i 105/2021),

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

³³ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, C l 16 ("Sl. glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i 105/2021),

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

Narodna skupština ne objavljuje na svojoj internet stranici odgovore na pitanja građana postavljena putem zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Sa druge strane, na internet stranici Skupštine AP Vojvodine postoji spisak najčešće postavljenih pitanja koja su građani postavili putem zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja ali bez objavljivanja odgovora. Na sajtu Narodne skupštine ne mogu se pronaći ni ažurirane informacije o načinu podnošenja zahteva, već je dostupan jedino podatak o licu ovlašćenom za postupanje po zahtevima. Ovi podaci postoje u Informatoru o radu ali imajući u vidu da on nije ažuriran od 2022. godine, ne može se sa sigurnošću tvrditi da su ove informacije ažurne. Sajt pokrajinskog parlamenta u tom pogledu je sadržajniji, budući da stranica posvećena pristupu informacijama postoji i sadrži osnovne informacije o ostvarivanju prava. Narodna skupština pozitivno je ocenjena u domenu alata za komunikaciju sa građanima. Na sajtu se nalaze edukativne brošure sa pratećim video uputstvima, kontakt formular za pitanja, primedbe i žalbe uz uputstvo za podnošenje, adresar lokalnih poslaničkih kancelarija kao kanal za neposrednu komunikaciju sa građanima, kao i vodič kroz zgradu Skupštine koji obuhvata informacije o centru za posetioce, vođenim turama, edukativnim posetama, radnom vremenu, prisustvovanju plenarnim sednicama i drugim informativnim uslugama. Skupština AP Vojvodine na svom sajtu nema nijedan od ovih sadržaja, osim uputstva za podnošenje primedbi koje je objavljeno u Informatoru o radu.

Imajući u vidu važnost društvenih mreža za obaveštavanje javnosti o rezultatima svog rada, zabrinjava činjenica da ni Narodna skupština ni pokrajinska skupština ne poseduju zvaničan Fejsbuk (Facebook) nalog. U pogledu društvene mreže X, Narodna skupština ima nalog koji ne sadrži postove, a pokrajinska skupština ni nema zvanični nalog. Na ovaj način, javnost je onemogućena da na brz, efikasan i jednostavan način dođe do informacija o radu parlamenta.

Imajući u vidu da ove dve institucije nisu dostavile odgovore na upitnik Partnera Srbija, podaci o učešću zaposlenih u različitim treninzima o slobodnom pristupu informacijama, sprečavanju korupcije i otvorenim podacima ostaju nepoznati.

Integritet

Integritet poslanika, republičkih i pokrajinskih, kao i zaposlenih u predstavničkim telima, uslov je legitimnosti i funkcionalnosti zakonodavne vlasti u Srbiji. Narodna skupština i Skupština AP Vojvodine imaju obavezu da u svom radu dosledno primenjuju načela odgovornosti, zakonitosti i javnog interesa, budući da se ponašanje izabranih predstavnika neposredno prenosi na poverenje građana u institucije i na kvalitet demokratskih procesa. Tome služe akti kojima se etička pravila propisuju, kao i mehanizmi kojima se prati njihova primena.

Na sajtu Narodne skupštine dostupan je Kodeks ponašanja narodnih poslanika, dok je u slučaju Skupštine AP Vojvodine objavljen Kodeks ponašanja službenika i nameštenika u organima Autonomne pokrajine Vojvodine. Narodna skupština dakle ima kodeks za poslanike, dok Skupština

AP Vojvodine ima kodeks za zaposlene u pokrajinskim organima. Na ovaj način, poslanici u Vojvodini time ostaju izvan dometa bilo kakvog etičkog akta.

Kodeksom ponašanja narodnih poslanika uspostavljaju se etički standardi ponašanja koje će narodni poslanici da poštuju i primenjuju u obavljanju poslaničke funkcije.³⁴ Ovaj akt uređuje i pitanja sukoba interesa, korišćenja državne imovine, poklona i pogodnosti, kao i političkog delovanja. Za praćenje primene ovih akata i postupanje po utvrđenim povredama predviđen je kontrolni mehanizam. Kodeks ponašanja narodnih poslanika, uz pravila o postupku, uspostavlja i Komisiju za etiku, dok se na pokrajinskom nivou nadzor poverava Pokrajinskom zaštitniku građana, uz obavezu godišnjeg izveštavanja. Razlika se javlja u pogledu javnosti postupka: prvi predviđa javnu opomenu kao sankciju, a drugi ne obavezuje na obaveštavanje javnosti o utvrđenoj povredi.

Pozitivan primer predstavlja objavljeni Pravilnik o postupku unutrašnjeg uzbunjivanja na internet stranici Skupštine AP Vojvodine, kojim su javnosti dostupne informacije o postupku prijave i zaštiti uzbunjivača.

Podaci o imovinskim kartama poslanika obe skupštine jesu dostupni putem pretrage registra Agencije za sprečavanje korupcije su dostupni.

Prijem i prijavljivanje poklona već su izdvojeni kao značajan pokazatelj poštovanja načela integriteta. Pored Zakona o sprečavanju korupcije, koji obavezuje sve, narodni poslanici Republike Srbije podležu i pravilima Kodeksa ponašanja. Prema tim pravilima, poslanik je dužan da predsednika Narodne skupštine obavesti o svakom poklonu primljenom u vezi sa vršenjem funkcije.³⁵

Narodna skupština u Kodeksu ponašanja narodnih poslanika sadrži antikoruptivne propise dok su prava i obaveze narodnih poslanika propisane u Zakonu o Narodnoj skupštini, pa se stoga smatra da ima objavljene određene antikorpucijske dokumente na internet stranici.

Uprkos obimnoj i razrađenoj regulativi, na internet prezentacijama obe skupštine ne mogu se pronaći izveštaji o planu integriteta niti o sprovođenju drugih mera i aktivnosti usmerenih na suzbijanje korupcije.

Kako odgovor na upitnik ni ove godine nije dostavljen, izostaju i podaci o tome da li je bilo učešća na obukama, treninzima ili drugim edukativnim radionicama posvećenim sukobu interesa, sprečavanju korupcije i uzbunjivanju.

³⁴ Kodeks ponašanja narodnih poslanika, član 1 (Sl. glasnik RS br. 156/20, 93/21) -

<https://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/kodeks-ponasanja-narodnih-poslanika.4498.html>

³⁵ Kodeks ponašanja narodnih poslanika, čl. 16, st 2: <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodnaskupstina/kodeks-ponasanja-narodnih-poslanika.4498.html>

Učinkovitost

Otvorenost institucija ne meri se samo postojanjem mehanizama transparentnosti, već i time koliko je unutar same institucije razvijena svest o vrednosti dostupnih informacija i komunikacije sa građanima. Uz to, ona podrazumeva izradu analiza usmerenih na poboljšanje normativnog okvira, unapređenje sopstvenih procesa, evaluaciju i njihovo vrednovanje.

U okviru analize učinka, između ostalog analizirano je u kojoj meri organ procenjuje potencijalne efekte postojećih i pripremljenih pravnih akata (kroz analize efekata propisa). Imajući u vidu da oba organa nisu dostavila odgovor na upitnik, ispunjenost ovog indikatora nije bilo moguće utvrditi.

Nadzorna funkcija oba parlamenta suočava se sa istim strukturnim ograničenjem: odaziv nadležnih funkcionera nije obavezan. Ni ministar, ni pokrajinski sekretar nisu dužni da se pojave na javnom slušanju i odgovore na postavljena pitanja, čime se delotvornost celog instrumenta prepušta njihovoj dobroj volji.

Razlika između dva nivoa vlasti javlja se u pogledu dokumentovanja sprovedenog nadzora. Narodna skupština objavljuje izveštaje sa javnih slušanja, a uz njih i video zapise sednica i stenografske beleške, čime se omogućava naknadni uvid u tok rasprave. Pokrajinska skupština, nasuprot tome, ne objavljuje ni izveštaje sa javnih slušanja ni pregled postavljenih pitanja i dobijenih odgovora, pa sadržaj tih sednica ostaje van domašaja javnosti.

Nadzorna nadležnost Narodne skupštine zakonom je proširena i na nezavisne institucije. To obuhvata i Državnu revizorsku instituciju, čiji izveštaj o radu Skupština razmatra i usvaja, a sam izveštaj je javno dostupan.

Konačno, skupštinski odbori raspolažu mogućnošću da za stručnije razmatranje pojedinih pitanja angažuju nezavisne eksperte. Da li se i u kojoj meri ta mogućnost zaista koristi, nije bilo moguće utvrditi izveštaji o takvom angažovanju ne postoje, a ni jedna ni druga institucija nisu odgovorile na upitnik.

Zaključci

Deseti ciklus merenja pokazuje da otvorenost zakonodavne vlasti u Srbiji stagnira. Narodna skupština ostvarila je 59,42% ispunjenosti indikatora, gotovo identično prošlogodišnjem rezultatu (59,6%), što znači da tokom čitave godine nije preduzet nijedan korak koji bi merljivo pomerio sliku. Skupština AP Vojvodine napredovala je sa 28,33% na 34,98%, ali taj pomak treba čitati sa rezervom: reč je o najnižem rezultatu u regionu već nekoliko ciklusa zaredom, i dalje daleko ispod polovine mogućih bodova. Poređenja radi, Skupština Crne Gore ispunjava 82,26%, a Skupština Severne Makedonije 76,49% indikatora.

Najozbiljniji nalaz nije vezan za pojedinačni indikator, već za obrazac koji se ponavlja kroz sve četiri oblasti. U pitanju je **odsustvo dokumenata kojima institucija polaže račun o svom radu**. Ni Narodna skupština ni Skupština AP Vojvodine nemaju objavljen godišnji program rada, godišnji izveštaj o radu, izveštaje o radu odbora, niti kvartalne i polugodišnje izveštaje. Bez plana rada, dinamiku zakonodavne aktivnosti faktički određuje izvršna vlast, a javnosti se onemogućava da unapred planira svoje učešće. Bez izveštaja, ocena rada parlamenta ostaje na nivou pojedinačnih vesti i navoda iz medija, umesto na proverljivim podacima.

Transparentnost je najslabija tačka Narodne skupštine i jedina oblast u kojoj je zabeležen pad, sa 41,32% na 38,60%. Informator o radu nije ažuriran od 2022. godine, iako je za nepoštovanje te obaveze zakonom predviđena novčana kazna za rukovodioca organa vlasti u iznosu od 20.000 do 100.000 dinara. Posledice se prelivaju na više indikatora odjednom: podaci o platama, o načinu podnošenja zahteva za pristup informacijama i o javnim nabavkama ne mogu se pouzdano utvrditi ni na sajtu ni u Informatoru. Da nije reč o tehničkoj prepreci pokazuje primer pokrajinskog parlamenta - Skupština AP Vojvodine upravo kroz Informator o radu čini dostupnim podatke o platama, nadležnostima i aktuelnim strategijama.

Odgovornost pojedinačnih poslanika ostaje najslabije pokrivena. Narodna skupština uopšte ne objavljuje dokumente o prisustvu na plenarnim zasedanjima, pa se ne može utvrditi ko je sednicama prisustvovao. Pokrajinska skupština u zapisnicima navodi odsutne poslanike na plenarnim sednicama, a ni jedna ni druga institucija ne omogućavaju uvid u prisustvo na sednicama odbora. Slično je i kod amandmana: Narodna skupština objavljuje samo njihov broj i podnosioc, ali ne i sadržinu, koja se može rekonstruisati jedino iz stenografskih beležaka ručno pretražujući. Podaci o usvojenim amandmanima nisu dostupni, čime se gubi trag o tome čijom je intervencijom konačni tekst zakona odstupio od predloga, a to je ključna informacija za razumevanje toga ko stvarno oblikuje propise. Na sajtu Skupštine AP Vojvodine amandmani se mogu pronaći samo za period od 2000. do 2015. godine.

Uskraćivanje informacija javnosti ove godine je dodatno pogoršano: prošle godine odgovor na zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja je stigao tek nakon produženog roka, a ove godine na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja odgovor nije ni dostavljen. Time se najviše predstavničko telo faktički izuzima od kontrole kojoj bi trebalo da

podleže, a pravo na pristup informacijama svodi na deklarativnu garanciju. Skupština AP Vojvodine je, nasuprot tome, odgovorila u zakonskom roku. Obe institucije, međutim, nisu dostavile odgovore na upitnik Partnera Srbija, zbog čega su izostale informacije o obukama zaposlenih iz oblasti pristupa informacijama, sprečavanja korupcije, sukoba interesa i uzbunjivanja, sprovođenju evaluacija rada, kao i korišćenju analiza efekata propisa u procesu donošenja zakona.

Finansijsko izveštavanje pokazuje isti obrazac. Godišnji, polugodišnji i kvartalni izveštaji o izvršenju budžeta nisu dostupni na internet stranici Narodne skupštine ni Skupštine AP Vojvodine. Nijedna od njih ne objavljuje odluke o konkretnim nabavkama, ugovore ni anekse, niti na svom sajtu postavlja link ka Portalu javnih nabavki.

Konačno, **nadzorna funkcija oba parlamenta počiva na dobroj volji izvršne vlasti**, jer odaziv ministra, odnosno pokrajinskog sekretara, na javno slušanje nije obavezan. Narodna skupština objavljuje izveštaje sa javnih slušanja, video zapise i stenografske beleške. Pokrajinska skupština ne objavljuje ni izveštaje sa slušanja ni pregled pitanja i odgovora, a njene plenarne sednice se ne emituju javno.

Preporuke

Prvi i najvažniji korak odnosi se na dokumente kojima institucija polaže račun o sopstvenom radu. Oba parlamenta trebalo bi da usvoje i objave godišnji program rada, kao i godišnji izveštaj o radu institucije i izveštaje o radu odbora, i to u mašinski čitljivim formatima koji omogućavaju dalju analizu i poređenje kroz vreme. Uz to je neophodno uspostaviti redovno objavljivanje podataka o prisustvu poslanika, kako plenarnim sednicama tako i sednicama odbora, u obliku koji dozvoljava pregled po poslaniku i po sednici, jer bez tog podatka ne postoji osnov za ocenu individualnog angažovanja izabranih predstavnika građana.

U oblasti finansijskog izveštavanja, možda i jednom od najvažnijih aspekata rada institucija, potrebno je uspostaviti praksu redovnog objavljivanja periodičnih i godišnjih finansijskih izveštaja.

Na sajtovima obe institucije trebalo bi postaviti i vezu ka Portalu javnih nabavki kako bi građani koje zanimaju podaci o javnim nabavkama ovih institucija mogli lakše da pristupe istim. Kada je reč o zakonodavnom procesu, mišljenja Evropske komisije, Venecijanske komisije i drugih međunarodnih tela trebalo bi objavljivati u celini i istovremeno sa predlozima propisa na koje se odnose, a ne posredno i selektivno, kroz pojedinačne vesti. Obe institucije trebalo bi da usvoje i objave komunikacionu strategiju i da uspostave aktivno prisustvo na društvenim mrežama, budući da danas predstavljaju jedan od najbržih kanala za obaveštavanje javnosti o radu parlamenata. Podjednako je važno da institucije odgovaraju na upitnike organizacija civilnog društva i da dosledno postupaju po zahtevima za slobodan pristup informacijama u zakonskim rokovima, jer je upravo izostanak tih odgovora ove godine presudno uticao na ocene u nekoliko oblasti.

U domenu integriteta potrebno je objavljivati izveštaje o sprovođenju plana integriteta i drugih antikorupcijskih mera, kao i podatke o obukama zaposlenih. Konačno, vredelo bi razmotriti izmene propisa kojima bi se uspostavila obaveza odaziva članova izvršne vlasti na javna slušanja, budući da delotvornost celog nadzornog instrumenta trenutno zavisi od njihove dobre volje.

Narodnoj skupštini se, pored navedenog, preporučuje da bez odlaganja ažurira Informator o radu i uspostavi redovan ciklus njegovog ažuriranja, čime bi se otklonio niz propusta koji iz tog jednog dokumenta proizlaze.

Posebnu pažnju zahteva objavljivanje informacija o podnetim i usvojenim amandmanima: neophodno je objavljivati njihovu sadržinu u pretraživom obliku, uz podatak o podnosiocu i o ishodu glasanja, kako bi javnost mogla da prati ko je i na koji način uticao na konačan tekst propisa.

Skupštini AP Vojvodine, kao instituciji sa najnižim rezultatom u regionu, preporučuje se da kao prioritet uspostavi javni prenos plenarnih sednica i objavljivanje video zapisa i stenografskih beležaka. Neophodno je i objavljivanje nacrt propisa koji ulaze u proceduru, a ne samo dnevnog reda rasprave.

Metodologija

Regionalni indeks otvorenosti nam daje verodostojnu sliku o tome koliko su institucije u regionu Zapadnog Balkana otvorene prema građanima i društvu.

Regionalni indeks otvorenosti meri učinak izvršnih vlasti i parlamenata u poštovanju standarda 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 o radu institucija i informacije o upotrebi javnih sredstava od strane institucija javno dostupne i objavljene. Pristupačnost se odnosi na poštovanje procedura za ostvarivanje slobodnog pristupa informacijama, te upotrebu kanala za komunikaciju sa građanima/kama. Integritet obuhvata dostupnost mehanizama za prevenciju korupcije. Poslednji princip, učinkovitost, odnosi se na spremnost institucija da uče iz tekućih procesa i unapređuju ih, kroz uspostavljanje sistema za monitoring i evaluaciju rada.

Metodologija je razvijena uz konsultovanje velikog broja kredibilnih izvora koji navode najbolje međunarodne prakse i standarde dobrog upravljanja. Navedeni principi 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 109 indikatora, merili smo i analizirali otvorenost institucija zakonodavne vlasti. Merenje je sprovedeno u periodu od februara do juna 2026. godine. Greška merenja iznosi +/- 3%.

Na osnovu rezultata istraživanja, uradili smo analizu sa ključnim kritičnim tačkama i problemima u domenu otvorenosti rada parlamenata, u nadi da će indikatori koje smo koristili u našem istraživanju i preporuke koristiti za razvoj i unapređenje svojih politika i praksi otvorenosti i transparentnosti.