

Otvorenost *parlamentarna* u Hrvatskoj *i regiji*

/ POLICY PAPER /



mr.sc. ALEKSANDRA KURATKO PANI

IMPRESSUM

AUTORICA ISTRAŽIVANJA ZA HRVATSKI SABOR
mr.sc. Aleksandra Kuratko Pani

DIZAJN
Bojan Crnić



NAKLADNIK:
Gong

IZVRŠNA DIREKTORICA:
Oriana Ivković Novokmet

Mihanovićeveva 14, 10 000 Zagreb
gong@gong.hr
www.gong.hr



Istraživanje je nastalo u suradnji s mrežom Action SEE.

Projekt sufinancira Europska unija, National Endowment for democracy i
Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske.

Stajališta izražena u ovoj publikaciji isključiva su odgovornost Gong-a i ne
odražavaju nužno stajalište donatora.

ISBN 978-953-7960-52-0
ZAGREB, RUJAN 2023.



Sufinancira
Europska unija



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge



SADRŽAJ

4	SAŽETAK	40	PARLAMENTARNA OTVORENOST NA BALKANU
8	METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA	42	Tračak napretka uz stalne prepreke na putu prema proaktivnoj transparentnosti
10	TRANSPARENTNOST I OTVORENOST HRVATSKOG SABORA	43	Poticanje odgovornog upravljanja: Prioritiziranje sudjelovanja građana u parlamentima u regiji
10	Transparentnost	43	Nadzorne aktivnosti: puka formalnost ili učinkoviti alat za povećanje političke odgovornosti
19	Pristupačnost		
24	Integritet		
28	Učinkovitost		
31	Otvoreni podaci		
33	KOMPARATIVNA ANALIZA – OTVORENOST PARLAMENTA U REGIJI		
34	Politički zastoj i izostanak reformi: Stanje zakonodavne vlasti u Bosni i Hercegovini		
35	Razvojni put crnogorskog parlamenta: Manevriranje kroz političku nestabilnost i postizanje transparentnosti		
36	Povećanje transparentnosti putem Partnerstva za otvorenu vlast u Skupštini Sjeverne Makedonije		
37	Težnja institucionalnoj otvorenosti i demokratskom napretku u Srbiji		
38	Između glasačke volje i dugoročnih posljedica Covida-19: Demokratski preporod u Sloveniji		
39	Površno zadovoljavanje kriterija integriteta ili njegovanje etičkog upravljanja: Usvajanje Kodeksa o etičkom djelovanju zastupnika i zastupnica u Hrvatskoj		

Sažetak

Transparentnost, pristupačnost, integritet i učinkovitost predstavljaju osnovne principe u radu parlamenata kao preduvjet za kvalitetno funkcioniranje zakonodavne vlasti. Poštivanje ovih principa i promoviranje kulture otvorenosti u radu parlamenata neophodno je za osiguravanje povjerenja, omogućavanje većeg učešća građana i građanki u procesima donošenja odluka i izgradnju pristupačnih parlamenata koji su ključ demokratskih društava.

Nastavno na Analizu stavova zastupnika i zastupnica koje je Gong proveo 2020. godine, a koja je pokazala značajne izazove u provođenju glavnih funkcija Sabora, njegovoj efikasnosti i podršci zastupnicima, i komparativno istraživanje Regionalni indeks otvorenosti parlamenata iz 2021. godine, u suradnji s mrežom ACTION SEE Gong je u drugom tromjesečju 2023. godine ponovno sudjelovao u komparativnom istraživanju koje je ispitalo otvorenost parlamenata prema četiri principa: transparentnost, pristupačnost, integritet i učinkovitost. Vodeći se međunarodnim standardima i preporukama i primjerima dobre prakse, ovi principi su razrađeni kroz 110 posebnih kvantitativnih i kvalitativnih indikatora koji su ocijenjeni na temelju dostupnih informacija.

Na regionalnom nivou procijenjeni su parlamenti iz šest država, i to Državni zbor Republike Slovenije, Hrvatski sabor, Parlamentarna skupština BiH; Parlament Federacije Bosne i Hercegovine (oba doma), Narodna skupština Republike Srpske, Narodna skupština Republike Srbije, Narodna skupština Vojvodine, Skupština Crne Gore, i Skupština Republike Sjeverne Makedonije.

Ovogodišnji rezultati ponovo svrstavaju Skupštinu Crne Gore na prvo mjesto po otvorenosti zakonodavne vlasti od analiziranih država s područja bivše Jugoslavije. Skupština Crne Gore ispunjava 87,70% postavljenih kriterija otvorenosti, slijedi Državni zbor Republike Slovenije 73,62%, Skupština Republike Sjeverne Makedonije 71,56%, Hrvatski sabor 63,07%, Narodna skupština Republike Srbije 59,02%, te Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine 56,98% (Dom naroda 56,31%, Zastupnički dom 57,65%). U Srbiji i Bosni i Hercegovini mjerena je i otvorenost pokrajinskih i entitetskih parlamenata, tako da je Narodna skupština Republike Srpske ispunila 42,37% indikatora otvorenosti, Parlament Federacije Bosne i Hercegovine 37,29% (Dom naroda 41,07%, Zastupnički dom 33,52%), a Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine 32,34% istih.

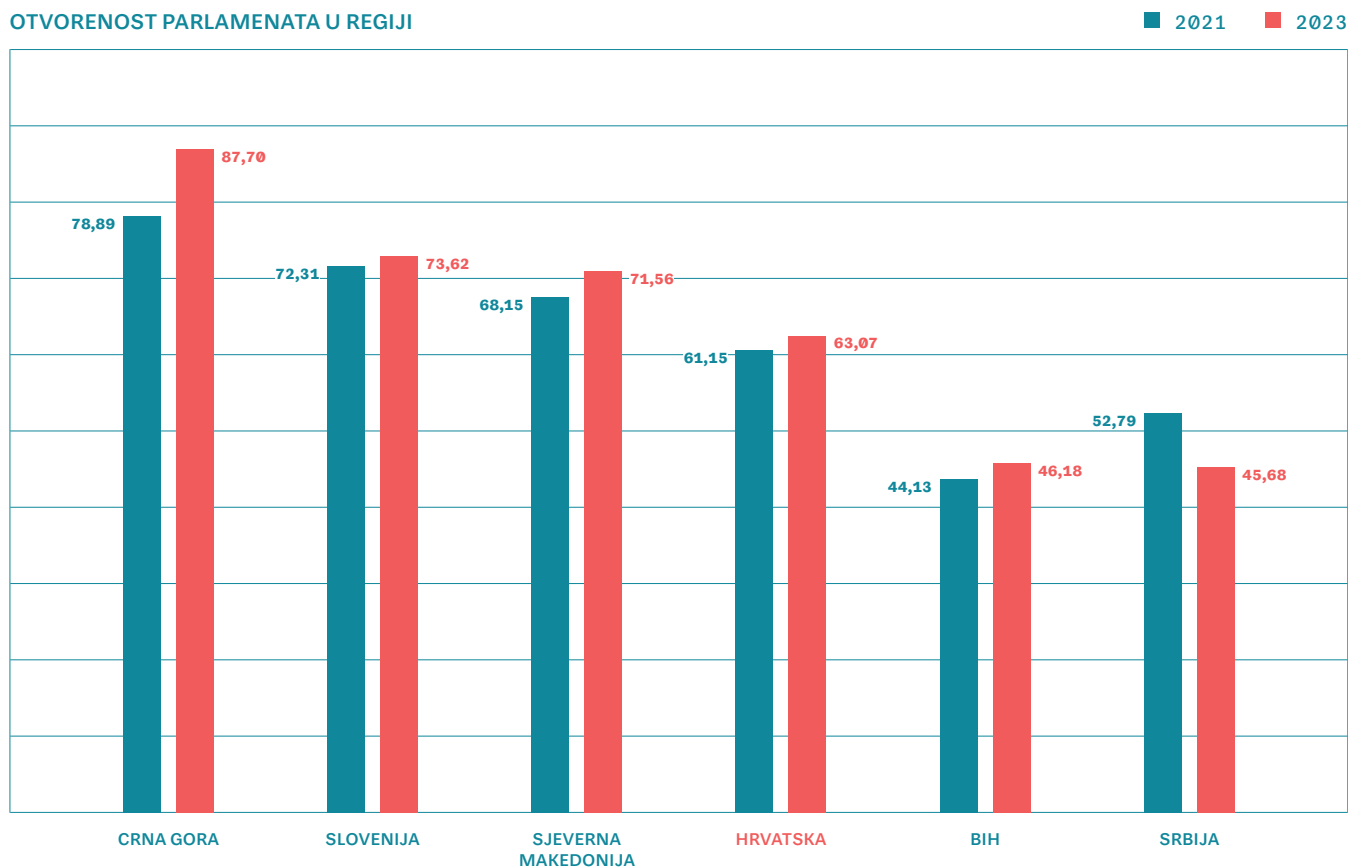
Sukladno rezultatima, a osobito imajući u vidu kako je Republika Hrvatska članica Europske unije, zaključujemo kako je u posljednje dvije godine Hrvatski sabor tek neznatno unaprijedio svoj rad u ovim područjima čime ponovno značajno zaostaje za parlamentima u regiji.

I dok se većina ostalih parlamenata u regiji aktivno angažira u provedbi preporuka i kontinuirano unaprjeđuje svoj rad, Sabor je od 22 preporuke iz istraživanja provedenog 2021. godine, ispunio svega tri i to: objavu individualnih rezultata glasanja zastupnika i zastupnica na plenarnim sjednicama, objavu poveznica na društvene mreže na zastupničkim stranicama pozicioniranima na mrežnoj stranici Sabora i donošenje Etičkog kodeksa o djelovanju zastupnika.

Graf 1 – Usporedni podaci 2021. i 2023.

* Napomena: Moguća su manja odstupanja u usporednim podacima radi ukidanja pojedinih indikatora u 2023. godini.

OTVORENOST PARLAMENTATA U REGIJI



Sukladno gorenavedenom zaključujemo kako je zaostajanje Sabora prvenstveno uzrokovano manjkom političke volje i koherentnog pristupa u unaprjeđenju aktivnosti kojima se osnažuju Ustavom propisane funkcije Sabora kao najvišeg predstavničkog tijela građana. Iako recentna istraživanja¹ pokazuju kako je povjerenje javnosti u Hrvatski sabor 2020. bilo niže nego 1999. godine te kako je Sabor institucija kojoj se najmanje vjeruje, očito je kako ovi podaci ne utječu na adekvatni angažman političkog rukovodstva Sabora, odnosno njegovog Predsjednika i Predsjedništva kojeg čini pet potpredsjednika iz redova vladajućih i opozicije. Dodatno, saborska većina nije inicijalno dopustila individualne inicijative saborskih zastupnika vezane uz izmjene Poslovnika, o čemu je pokrenuta i ocjena ustavnosti pred Ustavnim sudom RH² koji je utvrdio kako svaki zastupnik i zastupnica ima pravo predlaganja, donošenja i promjena Poslovnika budući da Poslovnik ima pravnu snagu zakona.

Drugi uzrok može se pronaći u činjenici kako **Stručna služba Sabora ne prepoznaje važnost kontinuiranih unaprjeđenja** administrativne transparentnosti slijedom brojnih primjera dobre prakse iz regije i Europske unije što može biti posljedica odsustva političke volje, motiviranosti Tajnika i zaposlenika, ali i manjka adekvatnih resursa.

Treći uzrok zasigurno je vezan uz **neadekvatnu poziciju Sabora u hrvatskom političkom sustavu** gdje on u praksi, suprotno Ustavu RH i posebnim propisima, ne koristi paritetni status s izvršnom i sudskom vlašću i stoga ne ostvaruje svoju punu autonomiju koja je preduvjet za osiguravanje potrebnih resursa i autonomno djelovanje. U cilju dostizanja primjerenog nivoa otvorenosti i transparentnosti i lakše provedbe preporuka, **preporuke** ovogodišnjeg istraživanja podijeljene su na političke koje zahtijevaju angažman parlamentarnih stranaka, i administrativne koje je moguće provesti u okviru unaprjeđenja rada Stručne službe Sabora.

Političke preporuke

1. **Donošenje Zakona o Hrvatskom Saboru i/ili izmjene Poslovnika Hrvatskog sabora** kako bi se osnažila njegova autonomija, nadzorna funkcija, propisale obveze vezane uz povećanje njegove učinkovitosti i transparentnosti te mehanizmi za efikasno sudjelovanje građanki i građana u parlamentarnim procesima, kako slijedi:
 - a. Donošenje godišnjeg plana rada Sabora i plana zasjedanja
 - b. Objava cjelovitog godišnjeg izvješća o radu Sabora
 - c. Donošenje godišnjih planova rada i objava godišnjih izvještaja o radu svih radnih tijela
 - d. Objava cjelovitih zapisnika sa sjednica radnih tijela
 - e. Objava informacija o glasanju individualnih zastupnika i zastupnica na sjednicama radnih tijela u strojno čitljivom formatu
 - f. Pravovremena objava svih amandmana i rezultata glasanja o istima
 - g. Uspostavljanje efikasnog sistema za praćenje provedbe zaključaka
 - h. Osnaživanje uloge Sabora vezano uz poštivanje Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata, propisivanje mehanizama za nadzor dokumenata vezanih uz procjenu učinka propisa i ex post analizu provedbe zakona
 - i. Donošenje Plana integriteta Hrvatskog sabora
 - j. Proširenje ovlasti Odbora za predstavke i pritužbe kako bi isti postupao i po prijedlozima građana i građanki vezanima uz rad Sabora
 - k. Uspostava institucionalnih mehanizama za sudjelovanje građana u zakonodavnom procesu (e-savjetovanje na nivou Sabora, neformalne e-peticije i sl.) uz javne rasprave u formi događaja za prijedloge zakona i teme koje su od većeg interesa građana i građanki
2. **Dopune Kodeksa o etičkom djelovanju zastupnika** (provedbeni mehanizmi, sankcije, pravila o darovima za saborske zastupnike i proaktivna objava informacija u otvorenim formatima)
3. **Donošenje Akcijskog plana otvorenosti i transparentnosti Hrvatskog sabora**, ili Komunikacijske strategije, te u okviru istoga i Donošenje novog Pravilnika o javnosti rada Sabora kako bi se, između ostaloga, osigurali:
 - a. Direktni prijenosi i snimanje svih sjednica radnih tijela uz izradu i objavu transkripata
 - b. Objava informacija o terminima za susrete s građanima
 - c. Objava informacija o svim održanim sastancima u otvorenom formatu (registar sastanaka)
4. **Provođenje ex-post analize za Zakon o sukobu interesa** kako bi se, između ostaloga, procijenili njegovi učinci na zastupnike i zastupnice
5. **Donošenje Zakona o lobiranju** u cilju propisivanja zakonitih praksi utjecaja na donositelje odluka

1 → poveznica
2 → poveznica

Administrativne preporuke

1. **Unaprjeđenje mrežne stranice Hrvatskog sabora** kako bi se povećala dostupnost informacija kako slijedi:
 - a. Unaprjeđenje stranica zastupnika na mrežnoj stranici uz uvrštavanje informacija o kontaktima i svim zastupničkim aktivnostima (kartica zastupnika)
 - b. Kreiranje, objava i distribucija tjednog biltena/new-lettera o radu Sabora
 - c. Objava dnevnih redova sjednica svih radnih tijela s pripadajućim materijalima na stranicama radnih tijela
 - d. Kreiranje posebnog Vodiča za sudjelovanje građana i građanki u zakonodavnom procesu, s propisanim obrascima za pritužbe, sugestije i prijedloge vezane uz zakonske akte u proceduri
 - e. Redovno ažuriranje potkategorije Otvoreni podaci na mrežnoj stranici Sabora
 - f. Objava u strojno čitljivom formatu akata i amandmana na dnevnom redu Sabora, cjelovitih zapisnika sa sjednica radnih tijela, podataka o zastupničkim pitanjima i aktivnostima saborskih zastupnica i zastupnika, o prisutnosti zastupnica i zastupnika na sjednicama radnih tijela te o članstvu zastupnika u radnim tijelima Sabora.
 - g. Objava API-ja za automatsko ažuriranje podataka o radu aktualnog saziva Sabora (dnevni red, tjedni raspored rasprava, najave sjednica radnih tijela, poimenični rezultati glasanja, transkripti rasprava)
 - h. Objava svih setova otvorenih podataka Sabora na Središnjem portalu otvorenih podataka RH.
2. **Unaprjeđenje plasmana informacija putem društvenih mreža**
 - a. Kreiranje profila na društvenim mrežama i aktivna objava informacija
 - b. Pružanje informacija o aktivnostima Službe za građane i ostalih službi putem društvenih mreža
3. **Unaprjeđenje obrade i prezentacije podataka**
 - a. Segmentacija nadzornih aktivnosti u e-Doc bazi podataka i povezivanje sa stranicama zastupnika i radnih tijela
 - b. Izrada i objava komparativnih analiza o radu Sabora
 - c. Primjena vizualizacija (infografike i sl.) u prezentaciji saborskih aktivnosti

Kao organizacija koja sa Saborom surađuje preko 20 godina, Gong stoji na raspolaganju za potrebne konzultacije i partnerstvo sa Saborom vezano uz potrebna unaprjeđenja kako bi postigao što bolje rezultate na području otvorenosti i transparentnosti te približio svoj rad građanima u cilju povećanja povjerenja javnosti u najviše predstavničko tijelo građana Republike Hrvatske.

Metodologija istraživanja

Metodologija istraživanja razvijena je korištenjem vjerodostojnih izvora usmjerenih na dobre prakse i standarde dobrog upravljanja kao što su Institut Svjetske banke, Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj, Vodič za otvorenu vlast, Globalni izvještaj o integritetu, i Indikatori upravljanja i kvalitete Instituta Svjetske banke³.

Opseg istraživanja otvorenosti parlamenata prema građanima i društvu temeljio se na četiri principa:

1. transparentnost
2. pristupačnost
3. integritet i
4. učinkovitost.

³ Kaufmann Daniel and Kraay Aart. *Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?* Policy Research Working Paper.

→ [poveznica](#)

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. *What is Good Governance?*

→ [poveznica](#)

World Bank. *Worldwide Governance Indicators.*

→ [poveznica](#)

Otvorenost podataka mjerena je kao zajednički parametar svih gorenavedenih principa. Vodeći se međunarodnim standardima i preporukama i primjerima dobre prakse, ovi principi su dalje razrađeni kroz 110 posebnih kvantitativnih i kvalitativnih indikatora koji se ocjenjuju na temelju dostupnosti informacija.

Korištene metode istraživanja uključivale su 1) analizu mrežnih stranica; 2) upitnik upućen stručnim službama parlamenata u cilju provjere određenih informacija; 3) zahtjev za slobodu pristupa informacijama radi provjere poštovanja zakonskih rokova za odgovore; i 4) analizu zakonodavnog okvira.

Princip transparentnosti podrazumijeva da su organizacijske informacije, proračun i procedure javno dostupne i objavljene. Pristupačnost se odnosi na osiguravanje i poštivanje procedura za slobodan pristup informacijama te poboljšanje dostupnosti informacija kroz mehanizam javnih rasprava i jačanja interakcije s građanima. Integritet obuhvaća dostupnost mehanizama za prevenciju korupcije, poput etičkih kodeksa, pravila lobiranja i sukoba interesa. Posljednji princip, učinkovitost, tiče se parlamentarnog nadzora i evaluacije javnih politika.

Istraživanje je provedeno u razdoblju od ožujka do lipnja 2023. godine. Greška mjerenja iznosi +/- 3 %. Na temelju rezultata istraživanja, napravljena je regionalna analiza s ključnim kritičnim točkama i problemima u području otvorenosti rada parlamenata u regiji koja bi trebala poslužiti za daljnje unaprjeđenje njihova rada. U odnosu na istraživanje iz 2021. godine, pojedini indikatori su ukinuti što je utjecalo na različite postotke, osobito na području principa učinkovitosti.

Na regionalnom nivou procijenjeni su parlamenti iz šest država, i to Državni zbor Republike Slovenije, Hrvatski sabor, Parlamentarna skupština BiH, Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, Narodna skupština Republike Srpske, Narodna skupština Republike Srbije, Narodna skupština Vojvodine, Skupština Crne Gore, i Skupština Republike Sjeverne Makedonije.

Glavni koordinatorska mreža istraživanja je ACTION SEE mreža organizacija koje zajedno rade na promoviranju i osiguravanju transparentnosti i odgovornosti institucija u jugoistočnoj Europi, povećanju potencijala za građanski aktivizam i sudjelovanje, promoviranju i zaštiti ljudskih prava na internetu kao i na jačanju kapaciteta za upotrebu novih tehnologija. Istraživanje se provodi sedmu godinu za redom, i obuhvaća niz institucija zakonodavne i izvršne vlasti.

I dok komparativna analiza predstavlja sažetak istraživanja zajednički svim državama, Gong je za Hrvatski sabor napravio detaljnu analizu s preporukama.

Transparentnost i otvorenost Hrvatskog sabora

TRANSPARENTNOST

Transparentnost je ocjenjivana u domeni proaktivnog pružanja informacija o radu Sabora i zastupnika, javnoj nabavi i državnom proračunu. Iako Sabor proaktivno pruža veliki broj informacija o svom radu, istraživanje pokazuje kako postoji značajan prostor za napredak u cilju povećanja administrativne transparentnosti dok je transparentnost javne nabave i državnog proračuna ocijenjena visokim ocjenama.

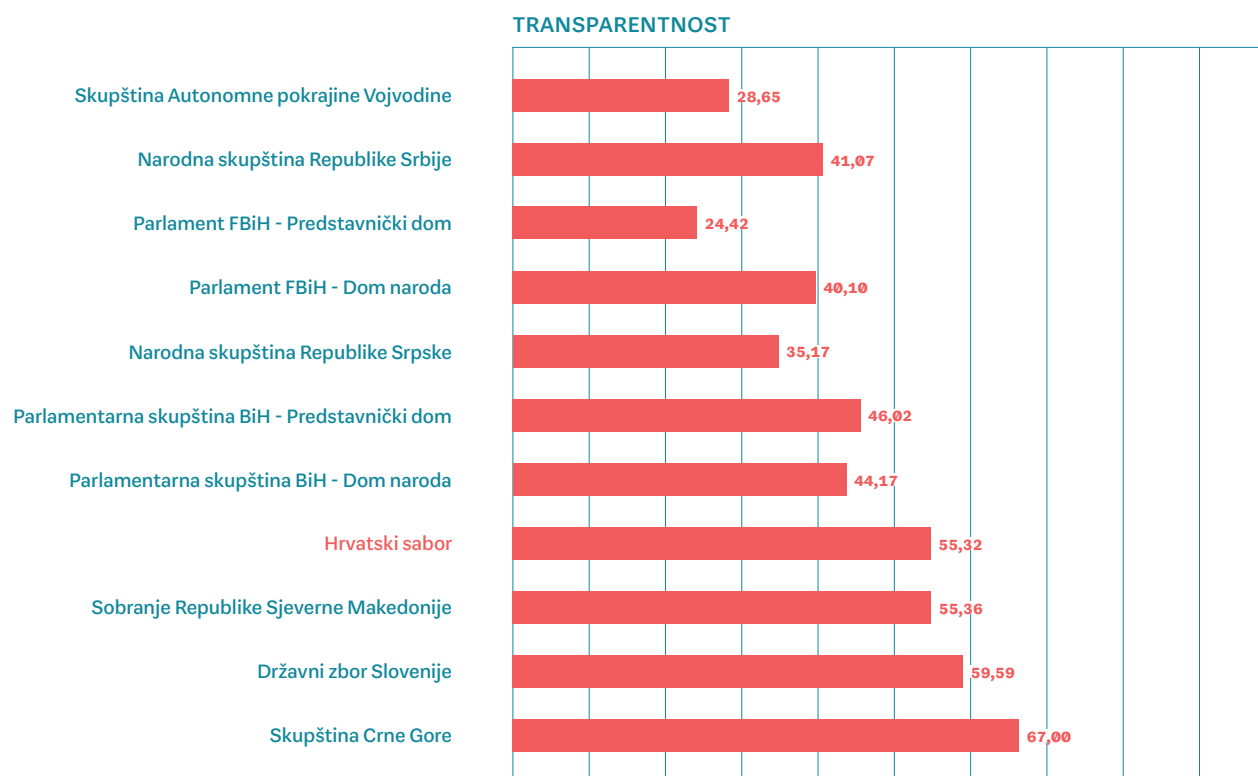
U regionalnim okvirima, Crna Gora i Slovenija ponovo zauzimaju vodeća mjesta po pitanju transparentnosti svojih parlamenata, dok je Sjeverna Makedonija u odnosu na 2021. godine prestigla Hrvatsku.

Nakon 2021. godine, Sabor je usvojio preporuku i pokrenuo objavu rezultata glasanja individualnih zastupnika i zastupnica te su podaci u otvorenom formatu dostupni javnosti u rubrici Pregled dnevnih redova⁴. Isti međutim nisu povezani sa zakonodavnom bazom e-Doc gdje bi rezultati glasanja bili vidljivi po svakom usvojenom aktu, a ni povezani sa stranicom zastupnika čime bi javnost prikladnije bila informirana o glasanju svakog zastupnika i zastupnice.

Godišnji plan rada i izvještaj o radu

Sabor ne objavljuje godišnji plan rada jer **isti nije propisan kao obaveza**. Imajući u vidu kako Vlada objavljuje godišnji Plan zakonodavnih aktivnosti⁵, Sabor bi mogao donijeti i svoj plan zakonodavnih aktivnosti kao dio šireg godišnjeg plana iz kojega bi razvidne bile i **ostale zastupničke aktivnosti** koje nisu isključivo vezane za zasjedanja Sabora. Ovo se primjere odnosi na zasjedanja međunarodnih organizacija kojima je Republika Hrvatska članica, aktivnosti radnih tijela izvan zgrade Sabora (npr. posjeti drugim institucijama u cilju ispunjavanja nadzorne funkcije), međunarodni posjeti i sl. U plan rada trebale bi biti uključene i **aktivnosti Stručne službe** koje se već objavljuju u njenom godišnjem planu rada⁶ uz nadopunu inovativnim aktivnostima vezanim uz unaprijeđenje rada Službe. Uz povećanje transparentnosti, godišnji plan rada bi se trebao koristiti i **kao osnova za planiranje proračuna Sabora**.

Graf 2 – Transparentnost parlamenata u regiji



4 → poveznica
 5 → poveznica
 6 → poveznica

Istovremeno, Sabor ne objavljuje svoj cjeloviti godišnji izvještaj o radu, a isto nije ni praksa radnih tijela čime javnost ostaje uskraćena za ove važne informacije i mogućnost kvalitetnih analiza o radu Sabora. Imajući u vidu kako Sabor već objavljuje niz podataka kao što su primjerice podatci o zakonodavnim aktivnostima⁷, pregled sjednica radnih tijela⁸, godišnji pregled međunarodnih aktivnosti⁹, godišnja izvješća o radu Službe za građane¹⁰ i ostale informacije o svom radu, isto bi bilo jednostavno povezati uz uključivanje informacija o radu ostalih relevantnih saborskih službi. Uz sve navedeno, godišnji izvještaj bi trebao sadržavati i **financijske podatke prilagođene široj javnosti**. Kako Sabor već objavljuje informacije o troškovima zastupnika¹¹ i informacije o izvršenju svog proračuna¹², prezentacija ovih podataka u godišnjem izvješću doprinijela bi većoj transparentnosti i iskazivanju odgovornosti građanima i građanima dok bi usporedba godišnjih planova i izvještaja o radu mogla poslužiti i za ocjenu njegove učinkovitosti.

Parlamenti predvodnici transparentnosti objavljuju godišnje planove rada i izvještaje o radu koji uz statističke podatke na lak i jednostavan način objašnjavaju funkcije parlamenta te obuhvaćaju sve parlamentarne aktivnosti u jednom dokumentu.

Tablica 1 – Transparentnost - godišnji plan rada i izvještaji parlamenta i radnih tijela

PARLAMENT	GODIŠNJI PLAN RADA	GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O RADU	GODIŠNJI IZVJEŠTAJI RADNIH TIJELA	TROMJESEČNI ILI POLUGODIŠNJI IZVJEŠTAJ O RADU
Skupština Crne Gore ¹³				
Državni zbor Slovenije ¹⁴				
Skupština Republike Sjeverne Makedonije ¹⁵				
Hrvatski sabor				
Parlamentarna skupština BiH - Dom naroda				
Parlamentarna skupština BiH - Predstavnički dom				
Narodna skupština Republike Srpske				
Parlament FBiH - Dom Naroda				
Parlament FBiH - Predstavnički dom				
Narodna skupština Republike Srbije				
Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine				

7 → poveznica
 8 → poveznica
 9 → poveznica
 10 → poveznica
 11 → poveznica
 12 → poveznica

13 → poveznica
 14 → poveznica
 15 → poveznica

Transparentnost radnih tijela

Informacije o radu radnih tijela i individualnih zastupnika i zastupnica predstavljaju najozbiljniji deficit na području transparentnosti rada Sabora čime je javnost uskraćena za važne informacije o njihovim aktivnostima.

Pri sazivanju **sjednice radnog tijela**, dnevni red se objavljuje isključivo na mrežnoj stranici Sabora u najavama aktivnosti¹⁶, ali bez poveznica na potrebne materijale i objave ostalih dokumenata. I dok se materijali za točke dnevnog reda koje su vezane za plenarne sjednice mogu pronaći u dnevnom redu svake plenarne sjednice, javnosti nisu dostupni dokumenti dostavljeni od strane zastupnika, Stručne službe i/ili trećih strana o kojima se na sjednicama istih možebitno raspravlja. Dnevni redovi ne objavljuju se na stranicama radnih tijela ni u e-Doc bazi podataka.

I dok se sjednice pojedinih radnih tijela prenose direktno te su njihove snimke dostupne na YouTube kanalu Sabora, ostale **sjednice se ne snimaju i javnosti nisu dostupni transkripti s istih**. Snimljene sjednice nisu povezane s informacijama o održanim sjednicama odbora na njihovim stranicama već se poveznice na iste nalaze u e-Doc bazi podataka. Istovremeno, iako se interno vode, **zapisnici nisu javno dostupni** već radna tijela objavljuju isključivo informacije o odlukama i stavovima vezanima za predloženi dnevni red. Informacije o prisutnosti zastupnika i zastupnica, njihovim stavovima i glasanju, kao ni iznesena mišljenja vanjskih članova odbora i trećih strana prisutnih na sjednici su time također javno nedostupni čime je dodatno umanjena transparentnost rada radnih tijela.

Aktivnosti radnih tijela ne bi se trebale svoditi isključivo na sjednice koje je na godišnjem nivou nemoguće planirati jer uvelike ovise o dnevnom redu plenarnih sjednica. Međutim, ostale aktivnosti kao što su primjerice terenski posjeti (npr. bolnicama ili školama), bilateralna suradnja (npr. posjeti drugim parlamentima), razmatranje redovnih godišnjih izvještaja i sl. je moguće planirati i iste bi trebale biti uvrštene u godišnji plan rada radnog tijela i planiranje godišnjeg proračuna Sabora.

16 → [poveznica](#)

Nastavno, dobru praksu u cilju transparentnosti radnih tijela predstavlja i objava [godišnjih izvještaja o radu](#) što u Saboru nije slučaj osim Odbora za europske poslove¹⁷ i Odbora za predstavke i pritužbe koji su Poslovnikom sabora obavezni sačinjavati godišnja izvješća. Time je propuštena prilika da se javnosti prezentira rad ostalih radnih tijela na koherentan način čime bi se možebitno poboljšala razina informiranost javnosti o ulozi i radu radnih tijela, a osobito o doprinosu u ispunjavanju svoje poslovničke uloge. Osobito je deficitarno predstavljanje [nadzorne uloge](#) radnih tijela koja nije adekvatno prezentirana na podstranicama radnih tijela. Isto bi bilo relativno jednostavno učiniti jer Sabor objavljuje polugodišnje informacije o radu radnih tijela¹⁸ koje bi bilo potrebno prilagoditi široj javnosti s poveznicama na dostupne materijale i sjednice.

I dok parlamenti u regiji različito pristupaju transparentnosti radnih tijela, objava godišnjih izvještaja, podataka o prisutnosti na sjednicama, dokumenata, transkripata i rezultata glasanja predstavljaju standarde koji se polako, ali sustavno uvode u cilju povećanja transparentnosti kako je vidljivo iz tablice.

Tablica 2 – Transparentnost - radna tijela

PARLAMENT	GODIŠNJI IZVJEŠTAJI	PRISUTNOST	REZULTATI GLASANJA	DOKUMENTI	TRANSKRIPTI
Skupština Crne Gore ^{19 20}					
Državni zbor Slovenije ²¹					
Skupština Republike Sjeverne Makedonije					
Hrvatski sabor					
Parlamentarna skupština BiH - Dom naroda ²²					
Parlamentarna skupština BiH - Predstavnički dom					
Narodna skupština Republike Srpske					
Parlament FBiH - Dom naroda					
Parlament FBiH - Predstavnički dom					
Narodna skupština Republike Srbije					
Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine					

17 → [poveznica](#)

18 → [poveznica](#)

19 → [poveznica](#)

20 → [poveznica](#)

21 → [poveznica](#)

22 → [poveznica](#)

Transparentnost plenarnih sjednica

Transparentnost plenarnih sjednica je **kvalitetna uz mogućnost određenih poboljšanja**. Sabor objavljuje dnevni red svake sjednice, ali ne po danima zasjedanja što teoretski utječe na pripremu radnih tijela i zastupnika za izlaganja, a praktično i na mogućnost praćenja točaka od interesa od strane građana putem televizije. Tjedni dnevni red se, u najboljem slučaju, objavljuje tek nekoliko dana prije početka rasprave, a najčešće u nedjelju ili u ponedjeljak u tjednu rasprave. Po isteku tjedna, tekući raspored se uklanja s mrežne stranice Sabora što umanjuje mogućnost praćenja njegove efikasnosti.

Prostor za unaprjeđenja vidljiv je i na području **objave amandmana** podnesenih od strane individualnih zastupnika ili klubova koji se često na mrežnoj stranici objavljuju tek nakon plenarnih sjednica, odnosno njihova odbijanja ili usvajanja. Javnost tako nema mogućnost pratiti **glasanje o pojedinačnim amandmanima, a konkretni podaci o pojedinačnom glasanju zastupnika i zastupnica o amandmanima se ne objavljuju**. Dobar primjer objave rezultata amandmanskog glasanja vidljiv je iz primjera Parlamenta Češke Republike gdje se za svaki amandman objavljuju pojedinačni rezultati glasanja.

Parlament Češke Republike – glasanje o amandmanima

The screenshot shows the website of the Czech Parliament (Poslanecká sněmovna) for a vote on September 29, 2020. The title of the amendment is "Amendment to accelerate the construction of transport infrastructure". The proposal was adopted with 174 present members and 101 necessary for adoption. The voting results are as follows:

Yes	No	Not logged in	Sorry	He stayed behind
155	5			

Below the results, a list of members who voted "YES" is shown, including Vera Adamkova, Josef Bělica, Milan Brázdil, Lenka Dražilová, Stanislav Fildrich, Aleš Juchelka, and others.

Transparentnost zastupničkog rada

Saborska mrežna stranica predstavlja dobar izvor općih i zakonodavnih informacija za širu javnost no [informacije o radu zastupnika i zastupnica nisu prezentirane na zadovoljavajući način](#). Primjerice, javnosti je rad zastupnika mimo plenarnih sjednica uglavnom nepoznat jer se ta vrsta informacija ne nalazi na „kartici“ zastupnika, već na više mjesta na mrežnoj stranici. Ovo se primjerice odnosi na zastupnička pitanja i zakonodavne inicijative, rezultate glasanja, primanje građana u izbornim jedinicama, zastupničke govore, troškove i sl. Zastupničke stranice uglavnom daju opće podatke o zastupniku²³ pri čemu je važno istaknuti kako su u odnosu na prethodno istraživanje iste dopunjene linkovima na zastupničke profile na društvenim mrežama, ali samo za dio zastupnika unatoč tome što dio njih aktivno komunicira putem istih. Stoga za ovaj dio mrežne stranice postoji prostor za brojna unaprijeđenja. Potrebi za istima u prilog govori i činjenica kako su zastupničke stranice jedne od najneposjećenijih dijelova mrežne stranice Sabora²⁴.

Kako bi zastupnička aktivnost bila bolje prezentirana javnosti, Gong na svojoj online platformi Parlametar.hr objavljuje informacije o prisutnosti i radu zastupnika, uključujući zakonodavne inicijative i govore temeljem informacija preuzetih s mrežne stranice Sabora te omogućuje postavljanje pitanja individualnim zastupnicama i zastupnicama²⁵.

Dobar primjer predstavljanja zastupničke aktivnosti na kartici zastupnika predstavlja Slovački parlament gdje se na istoj objavljuju linkovi na pojedinačne rasprave, rezultati glasanja, informacije o radu u izbornim jedinicama, interpellacije, zakonodavne inicijative i dr.

Slovački parlament – kartica zastupnika

The screenshot shows the profile page for MUDr. Vladimír Baláž, PhD. on the website of the National Council of the Slovak Republic (Národná rada Slovenskej republiky). The page includes a navigation menu, a search bar, and a detailed profile section with the following information:

Meno	Titul
Vladimír	MUDr., PhD.

Priezvisko: Baláž

Kandidoval(a) za: SMER – sociálna demokracia

Narodený(á)	Národnosť
14. 8. 1958	slovenská

Bydlisko	Kraj
Banská Bystrica	Banskobystrický kraj

E-mail: vladimir.balaz@nrsr.sk

WWW: [empty]

Členstvo

- Klub SMER - sociálna demokracia (Člen)
- Výbor NR SR pre zdravotníctvo (overovateľ)

Dokumenty

- Aktuálne žiadne dokumenty

Aktivity

- Moje vystúpenia v rozprave
- Ako som hlasoval(a)
- Moje otázky pre hodinu otázok
- Moje interpelácie
- Moja legislatívna iniciatíva
- Moje rozmerujúce návrhy
- Prehľad predložených žiadostí o ospravednenie na rokovacích dňoch
- Asistenti
- Poslanecké kancelárie
- Zahraničné pracovné cesty

23 → [poveznica](#)

24 → [poveznica](#)

25 → [poveznica](#)

Proaktivni plasman informacija

Unatoč tome što Sabor objavljuje široki dijapazon informacija na svojoj mrežnoj stranici, **koherentne i koncizne informacije o njegovom radu prilagođene javnosti, a koje bi imale za cilj podizanje razine informiranosti i povjerenja građana u instituciju, nažalost nisu dostupne.** U cilju efikasnijeg plasmana informacija o svom radu pojedini parlamenti uz tjedne i mjesne najave svojih događanja izdaju i biltene/newslettere koji su prilagođeni široj javnosti²⁶. Hrvatski sabor ne koristi ovaj komunikacijski alat, no pretplatnici Gongovog Parlamentar biltena jednom tjedno primaju informacije o aktivnostima Sabora putem e-maila.“

Plasman informacija putem društvenih mreža je apsolutno nezadovoljavajući. Sabor nema aktivni Facebook i Twitter (sada X) profil dok su na YouTube kanalu, uz plenarne, dostupne snimke pojedinih sjednica radnih tijela, ali ne svih. Neaktivnost na društvenim mrežama osobito je važna radi ciljane skupine mladih koja može biti uskraćena za informacije o radu parlamenta ukoliko iste nisu dostupne na društvenim mrežama.

Kao dobra praksa unaprjeđenja transparentnosti pokazalo se **donošenje komunikacijskih strategija** i u okviru istih, između ostaloga, pažljivo planiranje upravljanja sadržajima na društvenim mrežama što u Saboru nije slučaj. Predvodnici transparentnosti u regiji imaju otvorene FB i TW račune i aktivno komuniciraju na istima kako je vidljivo u tabeli.

Tablica 3 – Transparentnost - proaktivni plasman informacija

PARLAMENT	KOMUNIKACIJSKA STRATEGIJA	FB	TWITTER
Skupština Crne Gore ²⁷			
Državni zbor Slovenije			
Skupština Republike Sjeverne Makedonije ²⁸			
Hrvatski sabor			
Parlamentarna skupština BiH - Dom naroda			
Parlamentarna skupština BiH - Predstavnički dom			
Narodna skupština Republike Srpske			
Parlament FBiH - Dom naroda			
Parlament FBiH - Predstavnički dom			
Narodna skupština Republike Srbije			
Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine			

26 → [poveznica](#)

27 → [poveznica](#)
28 → [poveznica](#)

Političke preporuke

1. **Donošenje Zakona o Hrvatskom Saboru i/ili izmjene Poslovnika Hrvatskog sabora** kako bi se osnažila njegova autonomija, nadzorna funkcija, propisale obveze vezane uz povećanje njegove učinkovitosti i transparentnosti te mehanizmi za efikasno sudjelovanje građanki i građana u parlamentarnim procesima, kako slijedi:
 - a. Donošenje godišnjeg plana rada Sabora i plana zasjedanja
 - b. Objava cjelovitog godišnjeg izvješća o radu Sabora
 - c. Objava cjelovitih zapisnika sa sjednica radnih tijela
 - d. Objava informacija o glasanju individualnih zastupnika na sjednicama radnih tijela u strojno čitljivom formatu
 - e. Pravovremena objava svih amandmana i rezultata glasanja o istima
2. **Donošenje Akcijskog plana otvorenosti i transparentnosti Hrvatskog sabora**, ili Komunikacijske strategije, te u okviru istoga i Donošenje novog Pravilnika o javnosti rada Sabora kako bi se, između ostaloga, osigurali:
 - a. Direktni prijenosi i snimanje svih sjednica radnih tijela uz izradu i objavu transkripata
 - b. Objava informacija o svim održanim sastancima u otvorenom formatu (registar sastanaka)

Administrativne preporuke

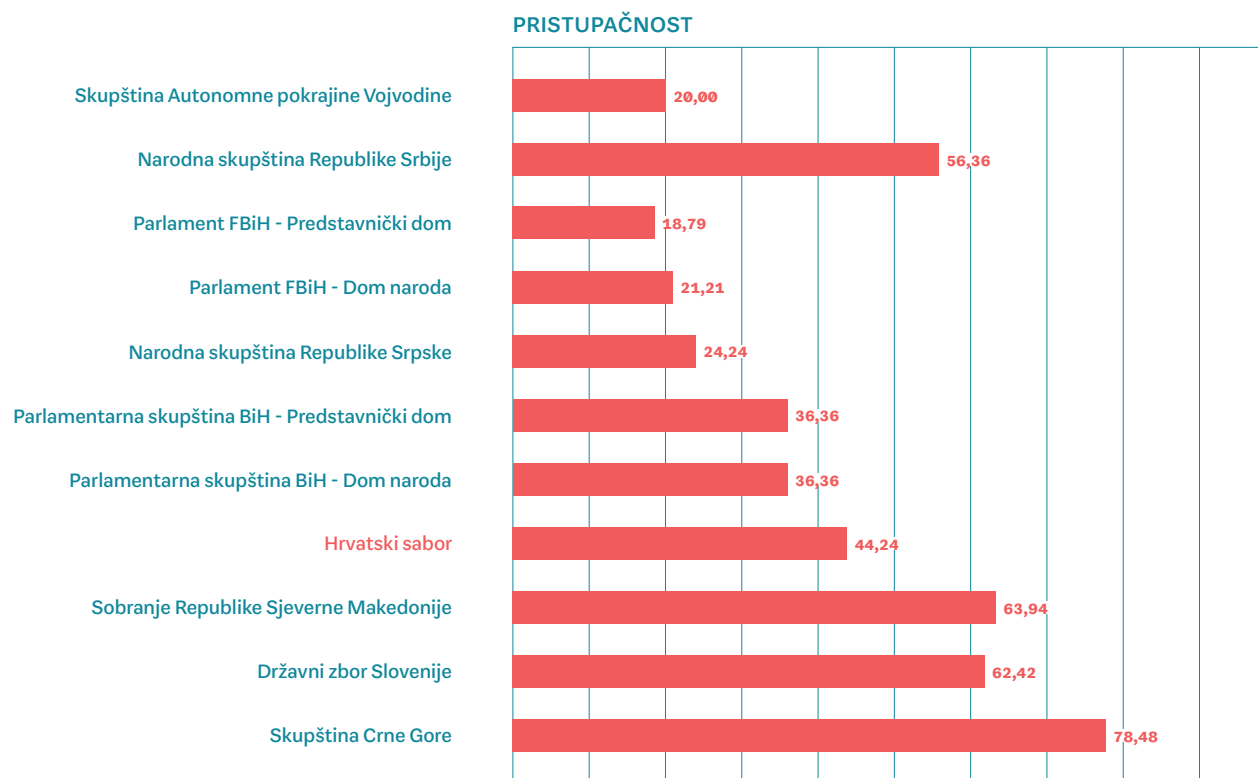
1. **Unaprjeđenje mrežne stranice Hrvatskog sabora** kako bi se povećala dostupnost informacija kako slijedi:
 - a. Unaprjeđenje stranica zastupnika na mrežnoj stranici uz uvrštavanje informacija o kontaktima i svim zastupničkim aktivnostima (kartica zastupnika)
 - b. Kreiranje, objava i distribucija tjednog biltena/new-slettera o radu Sabora
2. **Unaprjeđenje plasmana informacija putem društvenih mreža**
 - a. Kreiranje profila na društvenim mrežama i aktivna objava informacija

PRISTUPAČNOST

Pristupačnost je ocjenjivana u elementima pristupa informacijama, interakciji s građanima i javnim konzultacijama odnosno uključenosti javnosti u zakonodavne i ostale aktivnosti parlamenata.

Radi odsustva koherentnih mehanizama za sudjelovanje građana u parlamentarnim procesima i javnih savjetovanja u vezi akata u parlamentarnoj proceduri postoji prostor za značajna unaprijeđenja i približavanje Sabora građanima. U regionalnim okvirima, po pitanju pristupačnosti Sabor značajno zaostaje za ostalim parlamentima i ocijenjen je tek nešto bolje od parlamenata iz Bosne i Hercegovine i vojvođanske Skupštine.

Graf 3 – Pristupačnost parlamenata u regiji



Pristupačnost informacija

Iako Sabor ažurno radi na rješavanju pitanja vezanih uz Zakon o pravu na pristup informacijama i redovno objavljuje godišnja izvješća²⁹, pristupačnost ostalih informacija nije adekvatno osigurana kako bi se na koherentan način pratio rad Sabora i individualnih zastupnika.

Informacijsko-dokumentacijska služba prati zakonodavnu i zastupničku aktivnost Sabora te podatke objavljuje u zakonodavnoj bazi, odnosno e-Doc³⁰ bazi podataka koja se dnevno ažurira. Istovremeno, prikupljaju se i objavljuju statistički pokazatelji – stegovne mjere, aktivnost zastupnika, zastupnička pitanja i zakonodavne aktivnosti, a većina podataka dostupna je od V saziva (od 2003.-2007. godine) i to u otvorenom formatu. Iako se prikupljaju i objavljuju, podaci o nadzornim aktivnostima i dokumentima (primjerice zaključci i interpelacije) nisu adekvatno prezentirani kako bi javnost imala bolji uvid u izvršavanje ove značajne funkcije Sabora, već su pozicionirani zajedno s ostalim aktima Sabora³¹.

Glavni problem pristupačnosti ovih vrijednih podataka je u njihovom pozicioniranju u e-Doc bazi koja je građanima i građankama nepoznata. Kao što je već navedeno, radi povećanja transparentnosti svi podaci o aktivnostima pojedinih zastupnika i/ili radnih tijela trebali bi biti povezani sa zastupničkim stranicama i stranicama radnih tijela, što trenutno nije slučaj.

Statistički pokazatelji uglavnom se objavljuju u tablicama³² i bez komparativnih analiza (primjerice u odnosu na prethodne sjednice ili sazive) što bi, uz primjenu različitih tipova vizualizacija (npr. infografike) doprinijelo lakšem i boljem razumijevanju parlamentarnog rada.

Pristupačnost zastupnica i zastupnika

Svi koji žele komunicirati s nekim zastupnikom ili zastupnicom za isto se mogu obratiti putem telefona ili e-maila isključivo klubu zastupnika jer e-mail adrese individualnih zastupnika i brojevi njihovih telefona nisu objavljeni na mrežnoj stranici Sabora. Alat direktnog postavljanja pitanja zastupniku integriran je u okviru dijela mrežne stranice za građane³³, no isti bi bio puno vidljiviji kada bi bio povezan sa svakim zastupnikom. U prilog tome govori i činjenica da su tijekom 2022. godine putem ovog mehanizma postavljena samo 172 upita zastupnicima³⁴. Nažalost, nisu dostupne informacije o zastupničkim odgovorima na upite građana i građanki.

Istovremeno, zastupnici nemaju službene urede u svojim izbornim jedinicama već s građanima komuniciraju u stranačkim prostorijama, u prostorijama saborskih klubova, a nerijetko i u ugostiteljskim objektima³⁵. Ne postoji poslovnička obaveza komunikacije s građanima te su takvi sastanci rijetki i netransparentni radi odsustva obaveze o vođenju evidencije o sastancima.

Pristupačnost parlamentarnih procesa

Zakonodavni proces je prilično zatvoren prema građanima i zainteresiranim javnostima jer ne postoje institucionalni mehanizmi za njihovo sudjelovanje, već ono uvelike ovisi o raspoložuju predsjednika radnih tijela. Iako su adrese elektroničke pošte svih radnih tijela javno dostupne, građani nisu pozvani dati svoja mišljenja i prijedloge o pojedinim aktima u proceduri, niti su dostupne bilo kakve upute kako to učiniti. Tako se u praksi događa da sugestije građana i trećih strana (primjerice organizacija civilnog društva i sl.) dostavljene pojedinim radnim tijelima nikada ne budu razmatrane, niti na njih bude odgovoreno što je u skladu s Člankom 44 Poslovnika³⁶ koji propisuje kako radna tijela mogu, ali ne moraju, razmatrati eventualne predstavke i prijedloge građana. Ovo uvelike umanjuje mogućnost sudjelovanja građana u zakonodavnom postupku nakon provedenih e-savjetovanja u procesu izrade nacrtu zakona koji često budu poslani u parlamentarnu proceduru bez adekvatnih obrazloženja od strane predlagatelja vezano za zaprimljene prijedloge.

Iako u saboru djeluje Odbor za predstavke i pritužbe, isti nije nadležan postupati po pritužbama ili prijedlozima građana i građanki vezanim uz rad Sabora.

29 → poveznica
30 → poveznica
31 → poveznica
32 → poveznica

33 → poveznica
34 → poveznica
35 Više u Gongovoj analizi o stavovima zastupnika i zastupnica na → poveznica

36 → poveznica

Dobre prakse pristupačnosti koje provode ostali parlamenti u regiji uključuju objavljivanje kontakt informacija o zastupnicima, urede u izbornim jedinicama, i posebne procedure za uključivanje građana u rad parlamenta s lako razumljivim uputama. Kao predvodnica transparentnosti i otvorenosti u regiji, Skupština Crne Gore je otvorila i posebni portal za građane i uvela mogućnost e-peticija³⁷, prikupljanja predstavljanja građana, i direktnog postavljanja pitanja zastupnicima.


Skupština Crne Gore – portal e-peticija

Početna [Peticije](#) [Predstavke](#) [Pitanja poslanicima](#) [Odbori](#) [Pravila portala](#) [Dokumentacija](#) [Kontakt](#)

Dobro došli na portal „Skupština Crne Gore e- Peticije”

Preko ovog portala svaki punoljetni državljanin Crne Gore ili stranac sa stalnim nastanjenjem u našoj zemlji, može podnijeti ili glasati za elektronsku peticiju, koja se odnosi na oblasti za koje građani mogu podnijeti predlog zakona.

[Podnesi peticiju](#) [Glasaj za peticiju](#)



37 → [poveznica](#)

Zbog čega je Sabor loše ocijenjen u kategoriji pristupačnosti, vidljivo je iz tablice koja pokazuje odsustvo adekvantnih mehanizama za brzo i jednostavno kontaktiranje zastupnika i uključivanje u parlamentarne procese.

Proaktivna interakcija s građanima

Građanima su omogućeni posjeti⁴¹ i različiti edukativni programi⁴² u organizaciji Službe za građane koja redovno objavljuje svoje izvještaje⁴³ što bi trebala biti praksa i ostalih saborskih službi. Ukupno je 7778 građana posjetilo Sabor tijekom 2022. godine bilo u okviru organiziranih posjeta ili tijekom Dana otvorenih vrata. Vezano uz posjete Saboru, prostor za unaprijeđenja moguć je u specijalizaciji posjeta za građane po temama – povijest Sabora, umjetnička djela u Saboru, zakonodavni postupak i sl. Istovremeno, obrasci za prijavu posjeta nisu integrirani u digitalnoj formi, već se isti podnose putem-emaila.

Široki dijapazon edukativnih programa svakako zaslužuje pozitivnu ocjenu. Međutim, primijećeno je kako isti nisu u potpunosti prilagođeni ciljanim publikama po dobi (primjerice djeca do 7 godina, niži i viši razredi osnovne škole i sl.) i načinu prezentacije, a neki su i zastarjeli što je moguće vrlo jednostavno i brzo unaprijediti. Međutim, radi nepostojanja korisničkih računa na društvenim mrežama, a možebitno i odsustva zainteresiranosti medija za praćenjem ovih vrijednih edukativnih aktivnosti Službe za građane, isti su nedovoljno poznati široj javnosti čime se Sabor doima kao vrlo nepristupačna i zatvorena institucija.

Iz navedenog izvještaja o radu Službe također je vidljivo kako izostaju terenski posjeti školama, organizacija specijaliziranih radionica za učenike i uključivanje volontera u njen rad što bi zasigurno doprinijelo proširivanju razumijevanja o ulozi i radu Hrvatskog sabora.

Tablica 4 – Pristupačnost - zastupnici i procedure za uključivanje građana i građanki

PARLAMENT	KONTAKTI ZASTUPNIKA	UREDI U IZBORNIM JEDINICAMA	PROCEDURE ZA UKLJUČIVANJE GRAĐANA	UPUTE ZA GRAĐANE	E-PETICIJE
Skupština Crne Gore ³⁸					
Državni zbor Slovenije ³⁹					
Skupština Republike Sjeverne Makedonije					
Hrvatski sabor					
Parlamentarna skupština BiH - Dom naroda					
Parlamentarna skupština BiH - Predstavnički dom					
Narodna skupština Republike Srpske					
Parlament FBiH - Dom Naroda					
Parlament FBiH - Predstavnički dom					
Narodna skupština Republike Srbije ⁴⁰					
Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine					

41 → [poveznica](#)
 42 → [poveznica](#)
 43 → [poveznica](#)

38 → [poveznica](#)
 39 → [poveznica](#)
 40 → [poveznica](#)

Političke preporuke

1. **Donošenje Zakona o Hrvatskom Saboru i/ili izmjene Poslovnika Hrvatskog sabora** kako bi se osnažila njegova autonomija, nadzorna funkcija, propisale obveze vezane uz povećanje njegove učinkovitosti i transparentnosti te mehanizmi za efikasno sudjelovanje građanki i građana u parlamentarnim procesima, kako slijedi:
 - a. Proširenje ovlasti Odbora za predstavke i pritužbe kako bi isti postupao i po prijedlozima građana i građanki vezanima uz rad Sabora
 - b. Uspostava institucionalnih mehanizama za sudjelovanje građana u zakonodavnom procesu (e-savjetovanje na nivou Sabora, neformalne e-peticije i sl.) uz javne rasprave u formi događaja za prijedloge zakona i teme koje su od većeg interesa građana i građanki
2. **Donošenje Akcijskog plana otvorenosti i transparentnosti Hrvatskog sabora**, ili Komunikacijske strategije, te u okviru istoga i Donošenje novog Pravilnika o javnosti rada Sabora kako bi se osigurala:
 - a. Objava informacija o svim održanim sastancima u otvorenom formatu (registar sastanaka)

Administrativne preporuke

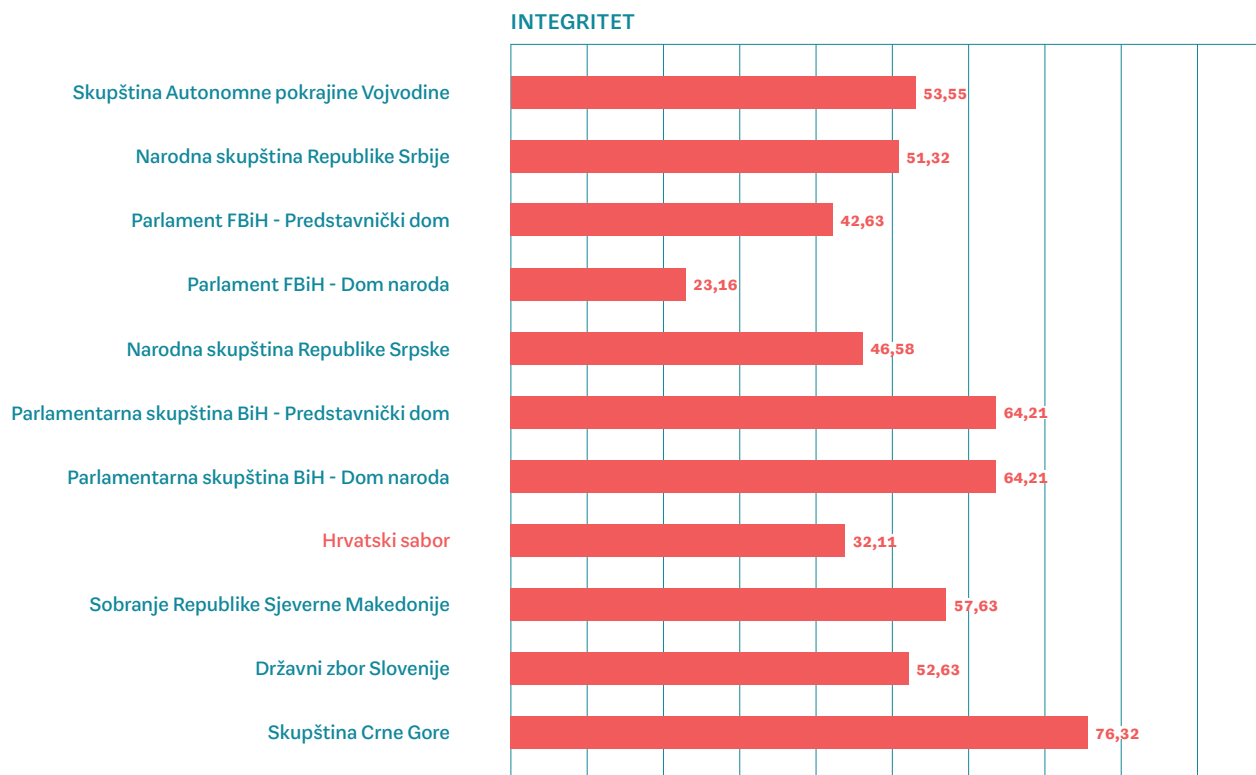
1. **Unaprjeđenje mrežne stranice Hrvatskog sabora** kako bi se povećala dostupnost informacija kako slijedi:
 - a. Kreiranje posebnog Vodiča za sudjelovanje građana u zakonodavnom procesu, s propisanim obrascima za pritužbe, sugestije i prijedloge vezane uz zakonske akte u proceduri
2. **Unaprjeđenje plasmana informacija putem društvenih mreža**
 - a. Pružanje informacija o aktivnostima Službe za građane i ostalih službi putem društvenih mreža
3. **Unaprjeđenje obrade i prezentacije podataka**
 - a. Izrada i objava komparativnih analiza o radu Sabora
 - b. Primjena vizualizacija (infografike i sl.) u prezentaciji saborskih aktivnosti

INTEGRITET

U cilju osnaživanja demokratske uloge parlamenata, propisi- vanje parlamentarnog ponašanja i etičkih standarda pojav- ljuje se u zadnjih desetak godina kao neizostavni element u cilju osiguravanja povjerenja javnosti u najviše zakonodavne institucije. U ovom istraživanju, integritet je propitivan u vezi etičkih kodeksa, pravila lobiranja, sukoba interesa i planova integriteta parlamenata.

U regionalnom kontekstu, Hrvatska je kao pretpo- sljednja od promatranih parlamenata usvojila Kodeks o etič- kom djelovanju zastupnika što je i utjecalo na bolju ocjenu na području integriteta u odnosu na 2021. godinu. Međutim, potencijalno urušavanje sistema sukoba interesa, kvaliteta Kodeksa, iščekivanje zakona o lobiranju i nepostojanje plana integriteta Sabora u regionalnoj su analizi pokazali kako Sabor značajno zaostaje za svim parlamentima uključujući i one entitetske odnosno pokrajinske, uz iznimku Doma naroda Parlamenta Federacije BiH.

Graf 4 – Integritet parlamenata



Sukob interesa

Nazadovanje antikorupcijskih politika vidljivo je u novom Zakonu o sukobu interesa iz 2021. godine. Dok se prethodni zakon često koristio kao argument za nedonošenje posebnog etičkog kodeksa zastupnika i zastupnica, novi je zakon urušio prethodni sustav razvlašćujući neovisno Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa za postupanje u slučaju kršenja etičkih načela odnosno načela djelovanja, uključujući one zastupnika i zastupnica. Primjena novog zakona u narednom periodu pokazat će u kojoj je mjeri slabljenje ove odredbe, odnosno izbjegavanje uvođenja sankcija za njeno nepoštivanje, utjecalo na potencijalni sukob interesa saborskih zastupnika i aktivnosti Povjerenstva.

Kodeks o etičkom djelovanju zastupnika

Nakon opetovanih preporuka GRECO-a i Gongga, ali samo kako bi površno udovoljio zahtjevima, Hrvatski je sabor krajem 2022. konačno donio Kodeks o etičkom djelovanju zastupnika⁴⁴, no bez cjelovitih konzultacija među parlamentarnim političkim strankama i bez ikakve javne rasprave. Budući da Kodeks ne propisuje postupke provedbe, nadzora, sankcije i njihovu javnu objavu, on predstavlja propuštenu priliku približavanja Sabora dobrim praksama parlamentarne etike uvođenjem primjerenog mehanizma jačanja vlastitog integriteta. Uz navedeno, Kodeks ne sadrži odredbe o primanju i evidenciji darova saborskim zastupnicima ni o mogućnostima internog savjetovanja u slučaju eventualnog sukoba interesa. Tijekom analize koja je provedena u svibnju 2023., Etički kodeks nije bio uvršten na mrežnu stranicu Sabora u rubriku Važniji propisi što je naknadno učinjeno⁴⁵.

Zakon o lobiranju

Sabor također nije regulirao lobiranje što ovu važnu aktivnost utjecaja na donositelje odluka čini potpuno netransparentnom, o čemu Gongg⁴⁶ upozorava od 2016. godine. Definiranje akreditiranih lobista, izrada baze podataka i evidencija lobističkih sastanaka samo su neka od područja koja bi ovaj zakon mogao regulirati u cilju povećanja povjerenja građana i transparentnosti donošenja odluka. Isto je navedeno i u Strategiji suzbijanja korupcije od 2015-2020. godine⁴⁷ te u novoj Strategiji sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021-2030. godine (mjera 4.3.9)⁴⁸ pa se donošenje ovog važnog zakona očekuje u narednom periodu.

44 → [poveznica](#)

45 → [poveznica](#)

46 → [poveznica](#)

47 → [poveznica](#)

48 → [poveznica](#)

Plan integriteta

Kako je navedeno u Strategiji, institucionalni integritet, kao i integritet svakog zaposlenika u javnoj upravi, a osobito svakog dužnosnika predstavljaju temelj demokratskog društva⁴⁹. Sabor nažalost nema vlastiti plan integriteta i ostaje za vidjeti hoće li on eventualno biti usvojen temeljem nove Strategije. Isti bi, između ostaloga, trebao predvidjeti i uspostavljanje pravila o darovima saborskim zastupnicima koja trenutno ne postoje. Lošu percepciju javnosti vezanu uz pitanje korupcije potvrdilo je i istraživanje Ekonomskog instituta iz 2023. godine koje je Sabor pozicioniralo na visoko peto mjesto najkorumpiranijih institucija u Hrvatskoj⁵⁰.

Parlamenti predvodnici na području integriteta imaju zakone o lobiranju, akte vezane uz darove zastupnicima i planove integriteta na nivou institucije kojima definiraju potencijalne korupcijske rizike i mjere upravljanja istima kako je vidljivo iz tablice.

Tablica 5 – Integritet parlamenata

PARLAMENT	REGULIRANO LOBIRANJE	INFORMACIJE O DAROVIMA	PLAN INTEGRITETA
Skupština Crne Gore ⁵¹			
Državni zbor Slovenije ⁵²			
Skupština Republike Sjeverne Makedonije			
Hrvatski sabor			
Parlamentarna skupština BiH - Dom Naroda			
Parlamentarna skupština BiH - Predstavnički dom			
Narodna skupština Republike Srpske			
Parlament FBiH - Dom Naroda			
Parlament FBiH - Predstavnički dom			
Narodna skupština Republike Srbije			

49 → [poveznica](#)
50 → [poveznica](#)

51 → [poveznica](#)
52 → [poveznica](#)

Političke preporuke

1. **Donošenje Zakona o Hrvatskom Saboru i/ili izmjene Poslovnika Hrvatskog sabora** kako bi se osnažila njegova autonomija, nadzorna funkcija, propisale obveze vezane uz povećanje njegove učinkovitosti i transparentnosti te mehanizmi za efikasno sudjelovanje građanki i građana u parlamentarnim procesima, kako slijedi:
 - a. Donošenje Plana integriteta Hrvatskog sabora
2. **Dopune Kodeksa o etičkom djelovanju zastupnika** (provedbeni mehanizmi, sankcije, pravila o darovima za saborske zastupnike i proaktivna objava informacija u otvorenim formatima)
3. **Provođenje ex-post analize za Zakon o sukobu interesa** kako bi se, između ostaloga, procijenili njegovi učinci na zastupnike i zastupnice
4. **Donošenje Zakona o lobiranju** u cilju propisivanja zakonitih praksi utjecaja na donositelje odluka

Administrativne preporuke

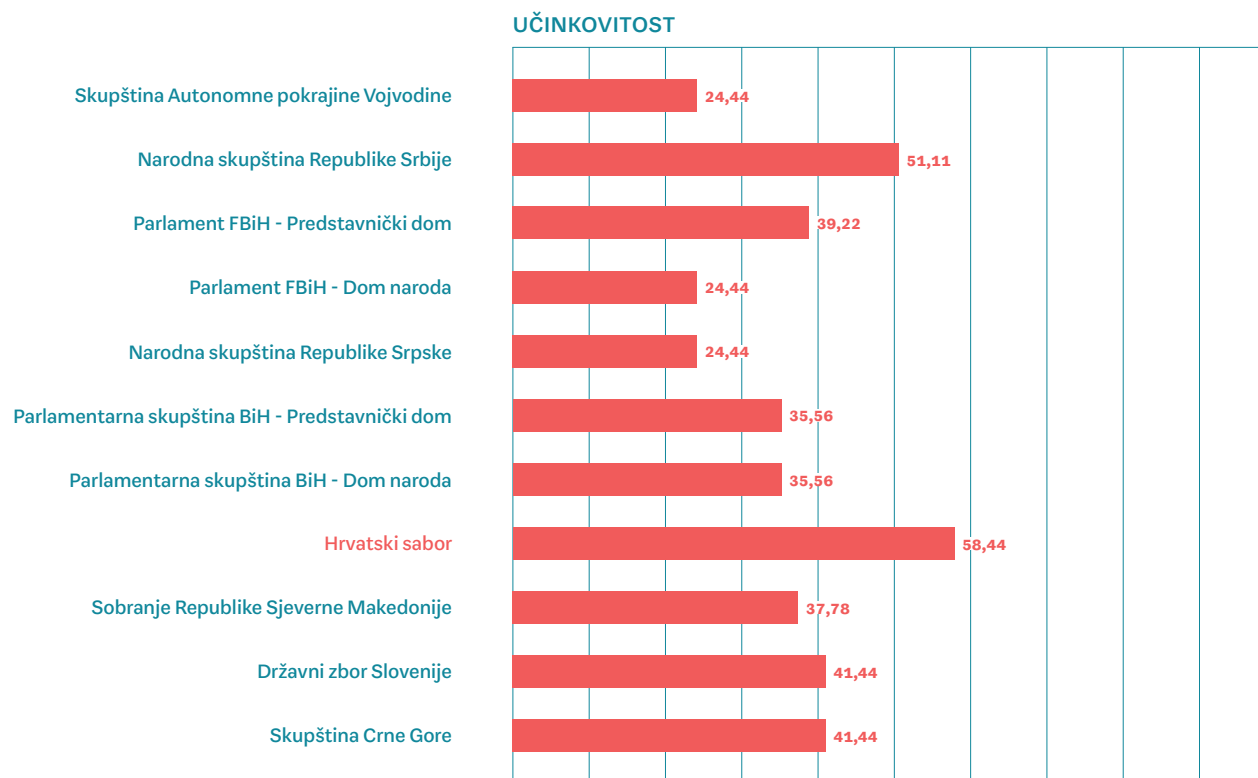
1. **Unaprjeđenje obrade i prezentacije podataka**
 - a. Segmentacija nadzornih aktivnosti u e-Doc bazi podataka i povezivanje sa stranicama zastupnika i radnih tijela

UČINKOVITOST

Pitanje uloge parlamenata u donošenju kvalitetnih zakona i drugih akata te obnašanju nadzorne funkcije ocjenjivano je s aspekta promatranja parlamentarnog rada u odnosu na izvršnu vlast, s fokusom na implementaciju sistema procjene učinka propisa i odgovornosti izvršne vlasti parlamentu.

U regionalnim okvirima, Hrvatska je ocijenjena bolje od drugih promatranih država no postoji prostor za napredak i u ovom području. Procjena učinka propisa uglavnom slijedi zadana pravila, no često se provodi samo pro forma i ne uključuje adekvatne mehanizme konzultiranja sa zainteresiranim javnostima pri izradi nacрта akata. Istovremeno, Sabor ne koristi vlastite mehanizme provjere procjena predloženih od strane Vlade, a koje često imaju i posljedice po državni proračun.

Graf 5 – Učinkovitost parlamenata



Procjena učinka propisa

Kod procjene učinka propisa u Saboru, primijećeno je da je forma uglavnom zadovoljena sukladno zakonodavnom okviru, **no pojedini prijedlozi nacrtu zakona koji dolaze od izvršne vlasti nisu zadovoljavajuće analizirani, a kao takvi su prihvaćeni u saborsku proceduru**. Primjerice, prijedlog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama⁵³ ne sadrži adekvatnu procjenu učinka propisa o čemu su brojni dionici upozorili kroz sustav e-savjetovanja, no Zakon je usvojen u parlamentarnoj proceduri. Kako bi se izbjegle sveobuhvatne procjene učinka propisa i izvršile one naknadne nakon usvajanja zakona, iz nepoznatih razloga dio nacrtu zakona predloženih od strane pojedinih ministarstava u njihovim zakonodavnim planovima, nije uvršten u Plan zakonodavnih aktivnosti Vlade za 2023. godinu. Isto se primjerice odnosi na krovni Zakon o turizmu čije se usvajanje očekuje do kraja 2023. godine, a za koji nije provedena cjelovita procjena učinka propisa iako je isti bio dio inicijalnog Plana zakonodavnih aktivnosti Ministarstva turizma i sporta za 2023. godinu.

Poslovnici pojedinih drugih parlamenata, a ponegdje i nomotehnička pravila, sadrže ovlasti parlamenta da vrati prijedlog zakona predlagatelju ukoliko isti nije opremljen adekvatnim analizama, što u Hrvatskoj nije slučaj. Sukladno svojim nadležnostima, za isto su u Saboru odgovorni Odbor za zakonodavstvo⁵⁴ vezano uz pravne, i Odbor za financije i državni proračun⁵⁵ vezano uz financijske učinke zakona, no analiza njihova rada pokazuje da se isti rijetko bave ovim pitanjima odnosno u svojem djelovanju (ne) propituju predloženu procjenu učinka propisa. Istovremeno, u Saboru ne postoji služba nadležna za ove poslove, a koja bi zastupnicima i zastupnicama, kao i radnim tijelima, mogla pružati ove usluge.

Ex post analiza kao dio sistema procjene učinka propisa nakon njegovog usvajanja je također nedovoljno razvijena. S obzirom da je ovaj mehanizam u povojima i kod razvijenijih parlamenata, očekuje se da će u narednom razdoblju Sabor donijeti izmjene i dopune Zakona o procjeni učinka propisa⁵⁶ kako bi ojačao ex post analizu i svoju nadzornu ulogu u provedbi zakona. Alternativno, Sabor bi ovo mogao propisati i u okviru izmjena Poslovnika ili Zakona o Hrvatskom saboru.

Nadzorna funkcija

Iako u okviru ovog istraživanja nije provedena cjelovita analiza o provedbi dostupnih mehanizama parlamentarnog nadzora, primijećen je **prostor za poboljšanje instituta zastupničkih pitanja i praćenja usvojenih zaključaka Sabora**.

Zastupnička pitanja i odgovori su mehanizam provedbe nadzorne funkcije parlamenta i kao takvi pružaju mogućnost dodatnog provođenja nadzorne uloge parlamenta i uvida javnosti u zastupničku aktivnost. Nažalost, zastupnička pitanja i odgovori, kao i aktivnost zastupnika na plenarnim sjednicama pozicionirani su na mrežnoj stranici Sabora u zakonodavnoj bazi⁵⁷. Iako dostupne u lako pretraživom formatu, ove bi informacije javnosti bile dostupnije ukoliko bi bile i na kartici zastupnika. Istovremeno, ova baza podataka ne segmentira nadzorne aktivnosti čime je njihova transparentnost upitna, a analiza teško provediva.

Dodatni prostor za unaprjeđenja predstavlja **uspjava mehanizma praćenja provedbe saborskih zaključaka** koji trenutno ne postoji. Iako su zaključci dostupni u e-Doc bazi, na nivou Sabora ne postoje propisani mehanizmi za praćenje njihove implementacije.

Na regionalnom nivou, važno je istaknuti pozitivan primjer Skupštine Crne Gore koja, u cilju jačanja svoje zakonodavne i nadzorne funkcije, donosi godišnje planove o unaprjeđenju zakonodavne i nadzorne funkcije⁵⁸ i objavljuje izvještaje o njihovoj realizaciji.

53 → [poveznica](#)

54 → [poveznica](#)

55 → [poveznica](#)

56 → [poveznica](#)

57 → [poveznica](#)

58 → [poveznica](#)

Političke preporuke

1. **Donošenje Zakona o Hrvatskom Saboru i/ili izmjene Poslovnika Hrvatskog sabora** kako bi se osnažila njegova autonomija, nadzorna funkcija, propisale obveze vezane uz povećanje njegove učinkovitosti i transparentnosti te mehanizmi za efikasno sudjelovanje građanki i građana u parlamentarnim procesima, kako slijedi:
 - a. Uspostavljanje efikasnog sistema za praćenje provedbe zaključaka
 - b. Osnaživanje uloge Sabora vezano uz poštivanje Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata, propisivanje mehanizama za nadzor dokumenata vezanih uz procjenu učinka propisa i ex post analizu provedbe zakona

OTVORENI PODACI

Otvorenost podataka ispitivana je kao poveznica u sva četiri područja. Parlamenti Sjeverne Makedonije, Srbije i Hrvatske sudjeluju u Partnerstvu za otvorenu vlast, dok je ostalima isto preporučeno u okviru preporuka istraživanja.

Transparentnost Sabora bila je dio obaveza u Akcijskom planu za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u razdoblju do 2020. godine godine⁵⁹ pri čemu je Mjera 7 vezana uz aktivnosti Sabora provedena djelomično.

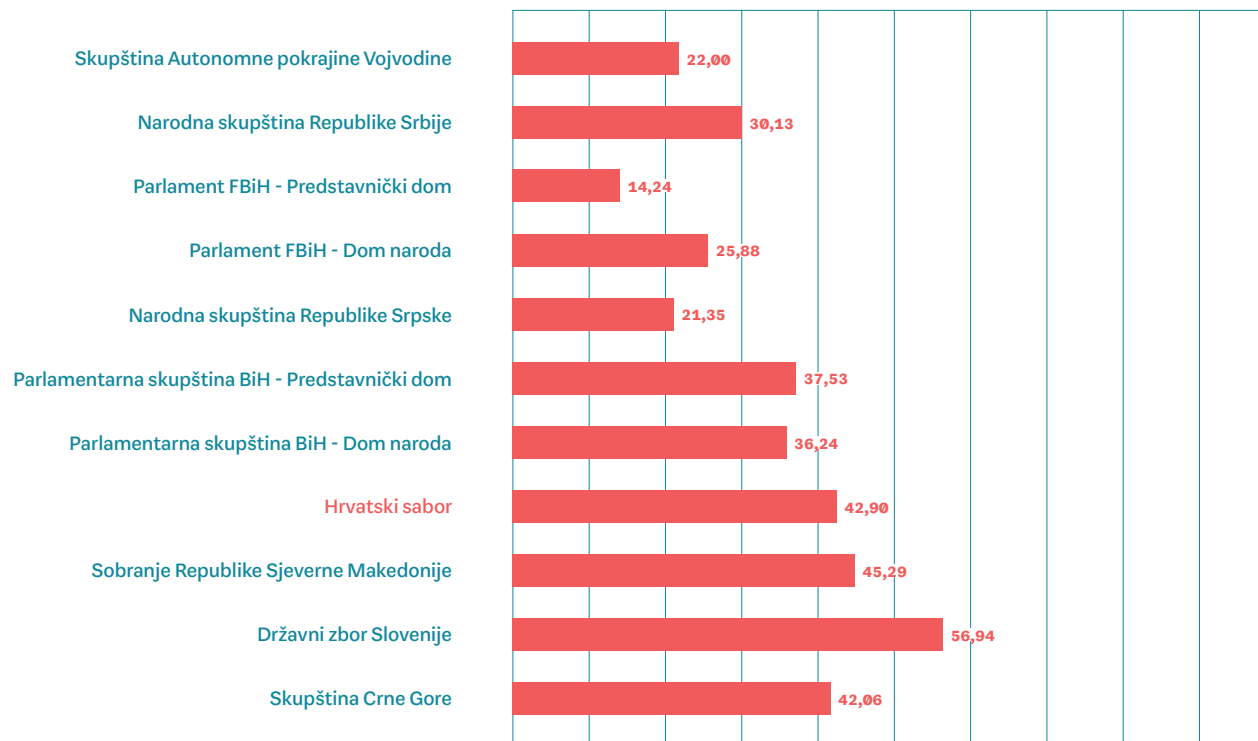
Sabor objavljuje dio podataka u otvorenom formatu (proračun, izvještaji o naknadama zastupnicima, kontakti, informacije o financiranju političkih stranaka i sl.)⁶⁰ što svakako predstavlja dobru praksu i što je doprinijelo povoljnim rezultatima u regionalnim okvirima kao što je vidljivo iz tablice dolje.

Međutim, neadekvatna organiziranost i pristupačnosti saborskih mrežnih stranica bila bi manje problematična kada bi se skupovi otvorenih podataka Sabora objavljivali na središnjem Portalu otvorenih podataka⁶¹ što nije slučaj.

Na mrežnoj stranici Sabora postoji posebna potkategorija **Otvoreni podaci**⁶² na kojoj su dostupni skupovi podataka u najčešće, ali ne isključivo, tabličnom formatu (.xls i .csv.). Opseg i raznovrsnost tih podataka u odnosu na 2021. godinu kada je objavljena prethodna analiza nisu se bitno povećali iako Sabor većinu ovih podataka objavljuje u drugim kategorijama na svojoj mrežnoj stranici. Posljedično, dio podataka koji se objavljuje na drugim mjestima na mrežnoj stranici nije ažuriran u potkategoriji **Otvoreni podaci**. Ovo se primjerice odnosi na rubriku Pregled proračuna koja nije ažurirana od 2019. godine.

Graf 6 – Otvorenost podataka

OTVORENOST PODATAKA



59 → poveznica

60 → poveznica

61 → poveznica

62 → poveznica

Administrativne preporuke

1. Unaprjeđenje mrežne stranice Hrvatskog sabora kako bi se povećala dostupnost informacija kako slijedi:
 - a. Redovno ažuriranje potkategorije Otvoreni podaci na mrežnoj stranici Sabora
 - b. Objava u strojno čitljivom formatu akata i amandmana na dnevnom redu Sabora, cjelovitih zapisnika sa sjednica radnih tijela, podataka o zastupničkim pitanjima i aktivnostima saborskih zastupnica i zastupnika, o prisutnosti zastupnica i zastupnika na sjednicama radnih tijela te o članstvu zastupnika u radnim tijelima Sabora.
 - c. Objava API-ja za automatsko ažuriranje podataka o radu aktualnog saziva Sabora (dnevni red, tjedni raspored rasprava, najave sjednica radnih tijela, poimenični rezultati glasanja, transkripti rasprava)
 - d. Objava svih setova otvorenih podataka Sabora na Središnjem portalu otvorenih podataka RH.

Komparativna analiza

— otvorenost parlamenta u regiji

Tijekom protekle godine različita politička zbivanja utjecala su na funkcioniranje zakonodavnih tijela u regiji. Kroz ovo razdoblje, pojedini parlamenti u regiji ulagali su napore u strateško jačanje svoje otvorenosti kroz zasebne strateške dokumente i politike. Njihova su nastojanja često bila ometana političkim zastojima, krizama i drugim aktivnostima uslijed kojih demokratizacija nije bila među prioritetima.

Nalazi našeg istraživanja jasno pokazuju da, premda postoji određena razina otvorenosti, zakonodavne institucije u regiji uglavnom stagniraju i nemaju potrebnu inicijativu za povećanje svoje transparentnosti i učinkovitosti. Niz je očiglednih problema, poput nedostatka strateškog pristupa poboljšanju otvorenosti, nedostatka odgovarajućeg planiranja i izvještavanja o radu, nedovoljno otvorenih sjednica parlamentarnih radnih tijela, jedva ili nimalo unaprijedjenih antikorupcijskih mjera te nedovoljno implementiranih mehanizama parlamentarnog nadzora.

U svrhu stjecanja boljeg uvida u kontekst u kojem su te institucije djelovale u protekloj godini, sljedeća analiza pružit će sažeti pregled ključnih kretanja unutar zakonodavnih tijela u regiji zapadnog Balkana.

POLITIČKI ZASTOJ I IZOSTANAK REFORMI: STANJE ZAKONODAVNE VLASTI U BOSNI I HERCEGOVINI

Za razliku od ostatka regije, [Bosna i Hercegovina](#) ima složenije organiziranu zakonodavnu vlast koju čine Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, Parlament Federacije Bosne i Hercegovine i Narodna skupština Republike Srpske kao dio zakonodavne strukture, i Vijeće naroda Republike Srpske te skupštine Brčko distrikta i 10 kantona koji nisu uključeni u istraživanje. Proteklih godina uočeno je da u svih pet parlamentarnih institucija nedostaju formalno utvrđene smjernice za otvorenost i transparentnost. Također, nijedna parlamentarna institucija nije dio Partnerstva za otvorenu vlast, niti je bilo pokušaja da se pridruži inicijativi.

Godinu 2022. obilježila je opstrukcija rada kako zakonodavnih tako i izvršnih institucija od strane političkih stranaka iz Republike Srpske, kako je istaknuto i u Izvještaju Europske komisije o Bosni i Hercegovini za 2022.⁶³, što je značajno otežalo zakonodavne aktivnosti tijekom cijele godine. Opći izbori održani su u listopadu 2022., nakon čega je uslijedilo formiranje vlasti na državnoj i entitetskoj razini. Zbog navedenih događaja i nedostatka političke volje, političke stranke nisu uspjele postići konsenzus o ustavnim i izbornim reformama tijekom cijele prethodne godine. Parlamentarna skupština odbacila je paket mjera koji je imao za cilj uspostaviti izborne standarde te ga je u konačnici nametnuo Ured visokog predstavnika. K tome, prijedlozi reformi koji se odnose na vladavinu prava, uključujući pitanja poput sukoba interesa i integriteta pravosuđa, također su naišli na otpor i odbijanje. Državni proračun kasnio je i na kraju je usvojen tek sredinom 2022. godine. Jedan od rijetkih pozitivnih pomaka bilo je usvajanje izmjena i dopuna Zakona o javnoj nabavi, što predstavlja prekretnicu prema ispunjavanju jednog od ključnih prioriteta za članstvo u EU.

Tijekom cijelog mandata, Vlada Federacije BiH djelovala je kao tehnička vlada, dok su političke stranke u Narodnoj skupštini Republike Srpske pokušavale prebaciti državne nadležnosti na entitetsku razinu. U veljači 2022. godine, Prijedlog zakona o Visokom sudbenom i tužilačkom vijeću (VSTV) Republike Srpske odobren je u Narodnoj skupštini, ne poštujući Sporazum o prijenosu nadležnosti određenih entiteta uspostavom VSTV-a Bosne i Hercegovine. Parlamentarni nadzor izvršne vlasti bio je podjednako manjkav, a pozitivnu iznimku predstavlja Privremeno istražno povjerenstvo Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine o stanju pravosuđa koje je svoje nalaze objavilo u lipnju 2022.

RAZVOJNI PUT CRNOGORSKOG PARLAMENTA: MANEVRIRANJE KROZ POLITIČKU NESTABILNOST I POSTIZANJE TRANSPARENTNOSTI

Nakon što su dvije vlade Crne Gore pale uslijed izglasanog nepovjerenja i nakon neuspješnog pokušaja formiranja nove vlade, [Skupština Crne Gore](#) je raspuštena, a izvanredni parlamentarni izbori održani su u lipnju 2023. godine. Ova politička i institucionalna nestabilnost usporila je dinamiku procesa integracije u EU te u ovom razdoblju nisu postignuti značajni dosezi. Zakonodavna i nadzorna uloga Skupštine snažno je pogođena dugotrajnom političkom krizom, što je zabilježeno u Izvješću Europske komisije za 2022. godinu⁶⁴, u kojem je kritiziran neuspjeh uspostavljanja konstruktivnog političkog dijaloga u Skupštini uz negativne posljedice na njenu zakonodavnu i nadzornu ulogu.

Nedostatak političkog dijaloga i polarizacija djelovali su posebno paralizirajuće na parlamentarni nadzor nad procesom pristupanja EU. Nažalost, u navedenom su razdoblju zastupnice i zastupnici odabrali politički pristup usvajanja neustavnih akata, ugrozivši time funkcioniranje same institucije. Takav je smjer djelovanja Skupštine nužno što prije promijeniti, budući da on sve do nedavnih odluka Ustavnog suda nije smatran legitimnim načinom političke borbe. Novi, 28. saziv Skupštine ima priliku konačno ispuniti svoju svrhu i potrebe građana i građanki koje zastupa počne li sukladno tome i djelovati.

Unatoč političkoj nestabilnosti, Skupština Crne Gore ponovno pokazuje najbolje rezultate u regiji kada je riječ o administrativnoj transparentnosti na zakonodavnoj razini te je najtransparentnija institucija u Crnoj Gori. Ovi rezultati potvrđeni su i od strane Europske komisije koja kontinuirano prepoznaje visoku razinu administrativne transparentnosti Skupštine i njezina postignuća u poboljšanju komunikacije s javnošću. Kako bi i ubuduće opravdala svoj čelni položaj, krajem 2021. godine Skupština je donijela dva dokumenta za unapređenje transparentnosti, točnije, Pravilnik o javnosti rada⁶⁵ i Strateški okvir eksterne komunikacije 2022.-2024.⁶⁶

Pridruživanje Skupštine Crne Gore inicijativi Partnerstvo za otvorenu vlast još je jedan pozitivan pomak od 2022. godine. Temeljem Nacionalnog akcijskog plana 2023.-2024.⁶⁷, Skupština je nositeljica nekoliko aktivnosti, među kojima je već provedeno poboljšanje dostupnosti informacija na internetskoj stranici Skupštine za osobe oštećenog vida i gluhe osobe.

64 → [poveznica](#)

65 → [poveznica](#)

66 → [poveznica](#)

67 → [poveznica](#)

POVEĆANJE TRANSPARENTNOSTI PUTEM PARTNERSTVA ZA OTVORENU VLAST U SKUPŠTINI SJEVERNE MAKEDONIJE

Rad [Skupštine Republike Sjeverne Makedonije](#) poremetila je politička polarizacija koja je odgodila usvajanje brojnih zakonodavnih akata. Ograničavanje korištenja brzih postupaka kako bi se osigurala učinkovita kontrola i konzultacije o pojedinim zakonima i dalje predstavlja izazov pri pravilnom planiranju i savjetovanju. Nakon temeljitih rasprava, Skupština je usvojila zaključke o prijedlogu koji je otvorio put za pregovore o pristupanju države Europskoj uniji. U skladu s tim procesom, najnoviji izvještaj Europske komisije⁶⁸ poziva na aktivniju i pozitivniju ulogu Skupštine u pregovorima o pristupanju. Izvještaj također poziva na zajedničke i hitne napore svih stranaka kako bi se osnažila uloga Skupštine kao foruma za konstruktivni politički dijalog, posebno o reformama koje su na agendi Europske unije.

Za razliku od prethodne godine, 2022. godine Skupština je poboljšala administrativnu transparentnost pokretanjem modernizirane internetske stranice za pristup informacijama u posjedu Skupštine na strukturiran i korisnicima pristupačan način. Ovo unapređenje doprinijelo je transparentnosti njihova rada iako pojedine funkcije stranice tek trebaju biti uvedene. Skupština je također nastavila s provedbom Nacionalnog akcijskog plana za razdoblje 2021.-2023.⁶⁹ u okviru Partnerstva za otvorenu vlast, pri čemu je, uz modernizaciju internetske stranice, stvorila vlastiti Portal otvorenih podataka⁷⁰ u cilju ustupanja svojih podataka na korištenje pravnim subjektima ili pojedincima kako bi se stvorile nove informacije, sadržaji, aplikacije ili usluge.

U svrhu poticanja veće interakcije i angažmana građana i građanki, Parlamentarni institut kao tijelo za parlamentarna istraživanja i informacijsku službu uložio je veći trud u podizanje javne svijesti i informiranje organiziranjem 32% više edukativnih radionica, seminara i obilazaka Skupštine za različite ciljane skupine, uključujući osobe s različitim oblicima invaliditeta.

68 → [poveznica](#)

69 → [poveznica](#)

70 → [poveznica](#)

TEŽNJA INSTITUCIONALNOJ OTVORENOSTI I DEMOKRATSKOM NAPRETKU U SRBIJI

Narodna skupština Republike Srbije i Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine još nisu oblikovale svoju institucionalnu otvorenost putem posebne politike, iako je Narodna skupština uložila obećavajuće napore. Prema preporuci Partnera za demokratske promjene Srbija, danaj kroz konzultativni proces Partnerstva za otvorenu vlast, Narodna skupština trenutno radi na oblikovanju predložene aktivnosti u okviru budućeg Akcijskog plana kako bi osigurala moderniziranu internetsku stranicu za pristup informacijama te objavu novih skupova podataka i podataka u otvorenom formatu.

Nakon prijevremenih parlamentarnih izbora u travnju 2022. godine koji su rezultirali raznolikijim sastavom Narodne skupštine, primjetan je određen napredak u dijalogu tijekom zasjedanja u odnosu na razdoblje kada su Narodnu skupštinu činili isključivo zastupnici vladajućih stranaka. Premda su tijekom sjednica imali priliku razmatrati prijedloge amandmana za poboljšanje predloženih zakona, zastupnici su svoje vrijeme uglavnom koristili za razmjenu uvreda i klevetanje zastupnika iz suprotstavljenih stranaka⁷¹. Nadalje, nastavio se zabrinjavajući obrazac donošenja značajnog broja zakona istovremeno, što je podrazumijevalo izravno smanjenje raspoloživog vremena za pojedinačne rasprave o svakom predloženom zakonu. Značajan primjer tog trenda je usvajanje državnog proračuna na sjednici tijekom koje su usvojena 34 druga zakona⁷².

Važno je istaknuti i najnovije preporuke Europske komisije prema Narodnoj skupštini. Najprije, Komisija je pozvala na sustavniju i učinkovitiju primjenu novog Kodeksa ponašanja kako bi se spriječio i sankcionirao uvredljiv govor. Dodatno, istaknula je nužnost modernizacije Poslovnika u skladu s najvišim europskim standardima i praksom. Naposljetku je istaknula iznimnu važnost jačanja učinkovitosti, autonomije i transparentnosti Skupštine, uključujući jačanje uloge parlamentarne oporbe kako bi se uspostavio sustav provjera i ravnoteža⁷³.

71 *Otvoreni parlament, Parlament pod lupom, Bilten 20, rujan 2022. - siječanj 2023. Otvoreni parlament.*

→ [poveznica](#)

72 *Ibid.*

73 *Izveštaj o Srbiji za 2022. Europska komisija.*

→ [poveznica](#)

IZMEĐU GLASAČKE VOLJE I DUGOROČNIH POSljedICA COVIDA-19: DEMOKRATSKI PREPOROD U SLOVENIJI

Slovenski parlament je nepotpuno dvodomno tijelo, sastavljeno od Državnog zbora i Državnog vijeća. U 2022. godini preostali učinci epidemije Covid-19 i dalje su se osjećali u Sloveniji što je dovelo do značajnih promjena u funkcioniranju Državnog zbora i opsegu sudjelovanja javnosti u ključnim političkim procesima. Brojne odluke koje su predstavljale neopravdano zadiranje u prava pojedinaca kao što su sloboda kretanja, ograničavanje društvenih interakcija i suzbijanje medijske slobode služile su kao katalizatori javnih prosvjeda na tjednoj bazi. Među različitim okolnostima koje su potaknule ove prosvjede bilo je i opskurno usvajanje ključnih politika zaobilaznjem uspostavljenih demokratskih normi i očekivanih zakonodavnih postupaka.

Godina 2022. također je imala značajnu važnost zbog brojnih izbora. Redoviti izbori za Državni zbor održani su u travnju 2022. godine nakon čega je u lipnju izabrana nova Vlada na čije su poteze značajno utjecale referendumске inicijative za reorganizaciju vlade u kasnijem dijelu godine. U studenom i prosincu održao se niz izbora, uključujući izbore za Državno vijeće, predsjednika, lokalne izbore, i referendum o restrukturiranju vlade, što je zajednički značajno utjecalo na operativnu dinamiku Državnog zbora.

Vezano uz transparentnost rada Državnog zbora, posebno u drugom dijelu godine, postupno je vraćena praksa poštivanja utvrđenih načela. Prethodno obustavljene demokratske norme ponovno su uspostavljene, omogućivši javnosti da se ponovno uključi u zakonodavne procese i rad Državnog zbora. U usporedbi s nalazima izvještaja iz 2021. godine, ovogodišnji nalazi pokazuju da je Državni zbor povećao svoju transparentnost u skladu s našim preporukama, objavljivanjem informacija o parlamentarnim uredima, komunikacijskim metodama i načinima povezivanja sa zastupnicima na svojim mrežnim stranicama. Osim toga, donesen je zakon za učinkovitu zaštitu prijavitelja nepravilnosti. Međutim, iz prikupljenih je podataka jasno kako još uvijek postoji značajan nedostatak strateškog planiranja. Državni zbor još nije usvojio jasnu politiku otvorenosti koja bi utvrdila dugoročni plan razvoja transparentnosti i otvorenosti. Nadalje, nedostaje sveobuhvatna komunikacijska strategija, i nije bilo značajnih napora za uspostavu mehanizma e-peticija. Državni zbor također ne pokazuje namjeru pridružiti se Partnerstvu za otvorenu vlast.

POVRŠNO ZADOVOLJAVANJE KRITERIJA INTEGRITETA ILI NJEGOVANJE ETIČKOG UPRAVLJANJA: USVAJANJE KODEKSA O ETIČKOM DJELOVANJU ZASTUPNIKA I ZASTUPNICA U HRVATSKOJ

Nekoliko korupcijskih afera na visokom nivou, pitanja vezana uz rat u Ukrajini i nespornost Vlade da organizira široku javnu raspravu vezanu uz izmjene Zakona o izbornim jedinicama temeljem presude Ustavnog suda, dominirale su radom [Hrvatskog sabora](#) i kvalitetom saborske rasprave. Usporedno s tim, nespornost Sabora na to da dosljedno poboljša svoju otvorenost, transparentnost i političku odgovornost ostala je konstantna uz vrlo malo pozitivnih pomaka.

Nazadovanje antikorupcijskih politika vidljivo je u novom Zakonu o sukobu interesa iz 2021. godine. Dok se prethodni zakon često koristio kao argument za nedonošenje posebnog Etičkog kodeksa zastupnika i zastupnica, novi je zakon urušio prethodni sustav razvlašćujući neovisno Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa za postupanje u slučaju kršenja etičkih načela, uključujući one zastupnika i zastupnica.

Nakon opetovanih preporuka GRECO-a⁷⁴ i Gongga⁷⁵, ali samo kako bi površno udovoljio zahtjevima, Hrvatski je sabor krajem 2022. konačno donio Etički kodeks⁷⁶ bez cjelovitih konzultacija među parlamentarnim političkim strankama i bez ikakve javne rasprave. Budući da Kodeks ne propisuje postupke provedbe i nadzora niti sankcije, on predstavlja propuštenu priliku da se Hrvatski sabor približi najboljim praksama parlamentarne etike uvođenjem primjerenog mehanizma jačanja integriteta.

Unatoč nizu inicijativa, Sabor također nije uspio modernizirati svoj Poslovnik kako bi omogućio učinkovitiju parlamentarnu raspravu i nadzor, te Pravilnik o javnosti rada Hrvatskoga sabora i radnih tijela⁷⁷ iz 2005. godine, koji su dosad pridonijeli neznatnom poboljšanju parlamentarne otvorenosti i transparentnosti, unatoč članstvu u EU.

74 *Croatia – Izvještaj četvrtog evaluacijskog kruga, Dodatak drugom izvještaju o sukladnosti. Vijeće Europe.*

→ [poveznica](#)

75 *Hrvatski sabor po pitanju otvorenosti zaostaje za parlamentima u regiji. Gong.*

→ [poveznica](#)

76 *Kodeks o etičkom djelovanju zastupnika u Hrvatskom saboru. Narodne novine.*

→ [poveznica](#)

77 *Pravilnik o javnosti rada Hrvatskoga sabora i radnih tijela. Narodne novine.*

→ [poveznica](#)

Parlamentarna otvorenost na Balkanu

Od našeg posljednjeg izvještaja, otvorenost parlamenata u regiji bilježi neznatan napredak u većini država, uz pad institucionalne otvorenosti u određenim zakonodavnim tijelima u Srbiji i Bosni i Hercegovini. Ovakav je ishod razočaravajući, budući da se radi o tijelima koja imaju odgovornost prema javnosti te ih građanke i građani neposredno biraju. Dovođenjem u usporedbu parlamente Hrvatske i Slovenije kao države koje su prije bile dio Jugoslavije, ali su članice Europske unije 10, odnosno 19 godina, otvorenost parlamenata država koje su nekada bile dio istog političkog sustava i federacija stavljena je i u tu perspektivu.

Naši posljednji rezultati svrstavaju Skupštinu Crne Gore na prvo mjesto po otvorenosti zakonodavne vlasti od analiziranih zemalja s područja bivše Jugoslavije. Skupština Crne Gore ispunjava 87,70% postavljenih kriterija otvorenosti, slijedi Državni zbor Republike Slovenije 73,62%, Skupština Republike Sjeverne Makedonije 71,56%, Hrvatski sabor 63,07%, Narodna skupština Republike Srbije 59,02%, te Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine 56,98% (Dom naroda 56,31%, Zastupnički dom 57,65%).

Ključni aspekt koji treba uzeti u obzir jest da je u Srbiji i Bosni i Hercegovini mjerena i otvorenost pokrajinskih i entitetskih parlamenata, tako da je Narodna skupština Republike Srpske ispunila 42,37% indikatora otvorenosti, Parlament Federacije Bosne i Hercegovine dobio je 37,29% (Dom naroda 41,07%, Zastupnički dom 33,52%), a Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine ostvarila je rezultat od 32,34%.

U početnim fazama istraživanja institucijama su poslani upitnici i zahtjevi za pristup informacijama kako bi se ispitala spremnost institucija na suradnju i odredilo vrijeme potrebno za njihov odgovor. Tako su na zahtjev za pristup informacijama pravovremeno odgovorili sljedeći parlamenti: Skupština Republike Sjeverne Makedonije, Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine, Narodna skupština Republike Srbije, Skupština Crne Gore, Hrvatski sabor, Državni zbor Republike Slovenije, Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine te Narodna skupština Republike Srpske. Parlament Federacije Bosne i Hercegovine – Dom naroda i Zastupnički dom, kao ni Zastupnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, uopće nisu odgovorili na zahtjeve za slobodan pristup informacijama. Na upitnik su odgovorile sve institucije osim Zastupničkog doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, te Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

Razlike u parlamentarnoj otvorenosti i transparentnosti u regiji i dalje su značajne, kao što je primijećeno prethodnih godina. Prema ovom ustrajnom trendu Crna Gora, Slovenija i Sjeverna Makedonija konzistentno pokazuju višu razinu otvorenosti u usporedbi s drugim zemljama u regiji. Činjenica da se parlamenti u regiji ne fokusiraju dovoljno na otvorene podatke vidljiva je iz njihovog rezultata otvorenih podataka. Kako bi se suočila s ovim nedostatkom, samo je Skupština Sjeverne Makedonije (45,29%) razvila zaseban portal otvorenih podataka, međutim, stvarni napredak u području otvorenih podataka tek se treba pokazati. U nastavku, izvještaj navodi primarne izazove koji koče napredak parlamentarne otvorenosti u regiji.

TRAČAK NAPRETKA UZ STALNE PREPREKE NA PUTU PREMA PROAKTIVNOJ TRANSPARENTNOSTI

Umjesto usvajanja jedinstvenog strateškog okvira koji regulira njihovu otvorenost, načelo otvorenosti ostaje raspršeno po raznim politikama kojima se reguliraju funkcije parlamenata. Ovaj nedostatak predstavlja značajnu prepreku učinkovitosti parlamenata, budući da njihovu otvorenost u praksi ostavlja podložnom tumačenju i diskreciji trenutnog parlamentarnog vodstva. Time je dovedena u pitanje i njihova posvećenost demokratskim načelima i poštivanju pravila dobrog upravljanja. Opetovano izraženu zabrinutost oko nedostatka strateškog pristupa politici otvorenosti među zakonodavcima u regiji tek su nedavno uvažile Skupština Crne Gore, Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine i Narodna skupština Republike Srpske. Dodatno, samo Skupština Republike Sjeverne Makedonije, Skupština Crne Gore, Narodna skupština Srbije i Hrvatski sabor promiču svoju otvorenost u sklopu Partnerstva za otvorenu vlast, dok preostali parlamenti u regiji ne pokazuju volju za pridruživanjem ovoj inicijativi.

Naši nalazi ukazuju kako parlamenti, uz nekoliko iznimaka, općenito nisu predani strateškom planiranju i izvještavanju o svom radu, što se očituje kroz nedovoljno objavljivanje relevantne dokumentacije, godišnjih programa rada i izvještaja. Parlamenti uglavnom ostaju zatvoreni kada je u pitanju objavljivanje svih relevantnih podataka o plenarnim sjednicama i sjednicama odbora. Većina parlamenata ne objavljuje popise glasanja sa sjednica odbora (nijedna država osim Crne Gore i Srbije) i popise zastupnica i zastupnika koji su prisustvovali sjednicama odbora (nijedna osim Crne Gore, Srbije, Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine te djelomično Sjeverne Makedonije i Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine), dokumente pripremljene za nadolazeće sjednice odbora (nijedna država osim Crne Gore, Srbije, Slovenije i Sjeverne Makedonije), a dostupnost podnesenih i usvojenih amandmana također je rijetka pojava, posebno u Srbiji, Autonomnoj pokrajini Vojvodini, Republici Srpskoj i Zastupničkom domu Federacije Bosne i Hercegovine. Izuzev Crne Gore, Srbije i Slovenije, parlamenti u regiji nemaju ustaljenu praksu objavljivanja audio/video zapisa sa sjednica odbora, kao ni stručnih mišljenja međunarodnih tijela poput Europske komisije, Venecijanske komisije, TAIEX-a itd. uz nacрте zakona, osim u slučaju Crne Gore, Slovenije, Hrvatske i Doma naroda Federacije Bosne i Hercegovine. Ono što također ostaje zahtjevan pothvat jest dobivanje potpunih informacija o imenima i pozicijama državnih službenika i službenica, odnosno plaćama javnih dužnosnika i dužnosnica.

POTICANJE ODGOVORNOG UPRAVLJANJA: PRIORITIZIRANJE SUDJELOVANJA GRAĐANA U PARLAMENTIMA U REGIJI

Parlamenti u regiji moraju poboljšati svoju predstavničku ulogu uspostavljanjem učinkovitih komunikacijskih kanala s građankama i građanima te njihovim uključivanjem u procese političkog odlučivanja. Potrebno je stavljanje naglaska na razvoj komunikacijskih strategija i elektroničkih usluga za poboljšanje dostupnosti i angažmana, uvođenje inovativnih metoda dvosmjerne komunikacije i zauzimanje proaktivnijeg pristupa korištenju društvenih mreža za povezivanje sa širom javnošću.

Ključno je uvesti mehanizme elektroničkih peticija kako bi se potaknulo aktivnije sudjelovanje građana u zakonodavnom procesu, što je trenutno prisutno samo u Crnoj Gori. Skupština Crne Gore prva je u regiji uvela e-peticije, što je potez koji bi se mogao i trebao preslikati na cijelu regiju. Uredi zastupnika u izbornim jedinicama u kojima svaki građanin može predložiti teme o kojima će raspravljati zastupnici i zastupnice dostupni su samo u Sjevernoj Makedoniji, Sloveniji i odnedavno u Crnoj Gori.

NADZORNE AKTIVNOSTI: PUKA FORMALNOST ILI UČINKOVITI ALAT ZA POVEĆANJE POLITIČKE ODGOVORNOSTI

Parlamenti su najslabije razvijeni u domeni učinkovitosti koja se odnosi na njihovu spremnost na razvoj kroz procese koji su u tijeku, i poboljšanje svog rada kroz utvrđene sustave praćenja, evaluacije i učenja – korištenjem prekretnica/pokazatelja tijekom strateškog planiranja i izvještavanja. Iako su u promatranim državama uspostavljeni različiti mehanizmi parlamentarnog nadzora, **nadzorne aktivnosti (primjerice saslušanja) ne provode se učinkovito i često se tretiraju kao puke formalnosti**, što je također navedeno u izvještajima Europske komisije za nekoliko država. Nedostatak formalnih sankcija za ministre i ministrice te druge dužnosnike i dužnosnice izvršne vlasti zbog nesudjelovanja u raspravama, kao što je slučaj u svim promatranim državama uz iznimku pojedinih parlamenata u Bosni i Hercegovini, dodatno ograničava učinak takvog nadzora nad izvršnom vlasti i smanjuje razinu političke odgovornosti.

Ostali značajni aspekti koji zahtijevaju dužnu pažnju su implementacija mehanizama za praćenje provedbe Kodeksa o etičkom djelovanju zastupnika i zastupnica te izrada i provedba zasebnih planova za jačanje integriteta unutar internih antikorupcijskih politika. Reguliranjem lobiiranja, parlamenti mogu povećati transparentnost i osigurati političku odgovornost pri donošenju odluka, što je prepreka koju tek treba premostiti u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini.



Zagreb, rujan 2023.

POLICY PAPER:
OTVORENOST PARLAMENATA U HRVATSKOJ I REGIJI

mr.sc. Aleksandra Kuratko Pani

Istraživanje je nastalo u suradnji s mrežom Action SEE.

Istraživanje je nastalo u suradnji s
mrežom Action SEE.

ISBN 978-953-7960-52-0