

2024.



**Otvorenost
zakonodavnih
institucija u
Bosni i Hercegovini
i regionu**



Otvorenost zakonodavnih institucija u Bosni i Hercegovini i regionu

Autorice: Marijana Jancheska Ugarkovikj i Amina Izmirlić Čatović

Sarajevo, 2025.





UVOD

Pojam otvorene vlasti obuhvata širok spektar politika i praksi usmjerenih na unapređenje inkluzivnijeg, odgovornijeg i efikasnijeg upravljanja. Promovisanjem transparentnosti, podsticanjem učešća javnosti te jačanjem institucionalne odgovornosti i integriteta otvorena vlast doprinosi donošenju kvalitetnijih odluka, smanjenju korupcije i boljoj isporuci javnih usluga. Transparentnost, shvaćena kao proaktivna dostupnost informacija neophodnih za javni nadzor, predstavlja centralni princip ovog pristupa, uz principe participacije, odgovornosti i integriteta.

Kako bi se procijenilo u kojoj su mjeri ove vrijednosti integrisane u parlamentarne prakse širom Zapadnog Balkana, **Centar za demokratsku tranziciju** (Crna Gora), u partnerstvu s **Fondacijom "Metamorphosis"** (Sjeverna Makedonija), **Partnerima za demokratske promene** (Srbija) i **Udruženjem građana i građanki "Zašto ne"** (Bosna i Hercegovina), razvio je analitički alat poznat kao **Indeks otvorenosti**.

Na osnovu Indeksa otvorenosti, procjenjujemo nivo transparentnosti, pristupačnosti i odgovornosti parlamenata prema građanima/kama i društvu. Rezultati istraživanja ukazuju na postojeće nedostatke i oblasti koje zahtijevaju reforme, te na njihovoj osnovi formulišemo preporuke za unapređenje parlamentarnog djelovanja. Ova inicijativa zasniva se na uvjerenju da se održive promjene najbolje postižu putem partnerske saradnje s parlamentima širom regiona.

Zakonodavna tijela stoga se ohrabruju da prodube svoju posvećenost otvorenosti unapređenjem javne komunikacije i jačanjem nadzorne uloge nad izvršnom vlašću. To zahtijeva pomak od simboličnih gestova ka smislenijim i dosljednijim praksama odgovornosti. Transparentni i respozivni parlamenti igraju ključnu ulogu u izgradnji demokratskih društava kojima naše zemlje teže.

Ovo istraživanje sprovodimo već devetu godinu. U ovom dokumentu predstavljamo ključne rezultate istraživanja o otvorenosti parlamenata za 2024/2025. godinu. Svi detalji našeg istraživanja javno su dostupni, te ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našem istraživanju i zaključcima.

Projektni tim

OTVORENOST PARLAMENATA U REGIONU

Parlamenti imaju ključnu ulogu u demokratskim sistemima i očekuje se da budu glavni akteri u omogućavanju građanima/kama da efikasnije prate rad institucija. Međutim, složena i često nestabilna politička dinamika na Zapadnom Balkanu oslabila je institucionalni položaj i demokratsku funkciju parlamenata, čime su usporeni razvoj i provedba snažnih politika transparentnosti i otvorenosti.

Podaci Indeksa otvorenosti pokazuju postojanje trajnih razlika u stepenu otvorenosti parlamenata širom regiona. Crna Gora i Sjeverna Makedonija izdvajaju se kao regionalni lideri, dok Bosna i Hercegovina i Srbija i dalje zaostaju u pružanju informacija o radu i aktivnostima parlamenata.

Prema nalazima za 2024/2025. godinu, Skupština Crne Gore zauzima prvo mjesto s **83,24%** ispunjenih indikatora otvorenosti. Ipak, ovo predstavlja pad, odnosno najniži rezultat crnogorskog parlamenta u posljednje četiri godine mjerenja. Nasuprot tome, Skupština Sjeverne Makedonije, koja zauzima drugo mjesto sa **76,04%**, jedini je parlament u regionu koji je pokazao dosljedan i mjerljiv napredak tokom tri uzastopna ciklusa monitoringa (74,86% u 2023/2024. i 71,56% u 2022/2023. godini).

Kada je riječ o nacionalnim parlamentarnim institucijama, na trećem mjestu nalazi se Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, koja je ostvarila prosječan rezultat od **59,87%**, pri čemu je Predstavnički dom ispunio **60,77%**, a Dom naroda **58,98%**. Srbija je rangirana posljednja – Narodna skupština ispunjava **59,6%** indikatora otvorenosti.

Sve skupštine entiteta i pokrajina, koje se također analiziraju putem Regionalnog indeksa otvorenosti, tradicionalno imaju lošije rezultate i ispunjavaju manje od polovine svih indikatora. Parlament FBiH ispunjava **40,45%** (Dom naroda **38,65%**, a Predstavnički dom **42,25%**), a Narodna skupština Republike Srpske **39,56%** indikatora otvorenosti. Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine ispunjava **28,33%**. Ovi rezultati spadaju među najniže u regionu.

Naši nalazi ukazuju na sistemske nedosljednosti u praksama transparentnosti i ističu potrebu da se politike zemalja u regionu oblikuju u skladu s međunarodnim standardima i dobrim praksama. Informacije o radu parlamenata trebale bi biti dosljedno dostupne građanima/kama, medijima i civilnom društvu, uz kontinuirano unapređenje komunikacije i otvorenosti. Ipak, većina parlamenata u zemljama Zapadnog Balkana još uvijek nema strateški pristup otvorenosti, već djeluje *ad hoc*.

Ovogodišnji nalazi ukazuju na to da je diskreciono ponašanje rukovodstava prisutno čak i kada su jasno definisane obaveze za objavljivanje informacija o radu i aktivnostima parlamenata. Uočljivo je da čak i parlamenti s visokim nivoom administrativne transparentnosti i dalje imaju ozbiljne probleme u praksi, što otkriva jaz između formalne otvorenosti i stvarnog funkcionisanja demokratskih institucija.

Radi boljeg razumijevanja nalaza, izvještaj donosi i kratak pregled ključnih političkih događaja koji su tokom prošle godine utjecali na funkcionisanje i ulogu parlamenata u regionu, uz analizu relevantnih podataka i pokazatelja otvorenosti.

ZASTOJ U RADU PARLAMENTA I PROCEDURALNE PRAZNE U BOSNI I HERCEGOVINI

Rad Parlamentarne skupštine BiH je tokom 2024. godine ponovo bio obilježen političkim blokadama. Dom naroda bio je praktično paralizovan skoro osam mjeseci, te su održane samo dvije vanredne sjednice u tom periodu. Kao rezultat toga, iako su usvojeni budžet i određeni sporazumi, ključne strukturne reforme ostale su u zastoju. Produžena blokada omogućila je političkim akterima da koriste mehanizme poput klauzule o vitalnom nacionalnom interesu, dodatno produbljujući institucionalnu krizu i usporavajući neophodne reforme na putu zemlje ka evropskim integracijama.

Iako je Predstavnički dom bio relativno aktivniji tokom 2024. godine, njegovo funkcionisanje također je bilo značajno otežano političkim raspravama, čestim odlaganjima sjednica i širokom upotrebom hitnih procedura. Dok se prioritet davao usvajanju budžeta i zakonodavstva relevantnog za proces pristupanja Evropskoj uniji (EU), ti su zakoni obično usvajani bez inkluzivnih debata i adekvatne javne kontrole.

Sve ukupno, ovi događaji ukazuju na to da tokom 2024. godine nije postignut značajan napredak u pravcu izgradnje konstruktivnijeg, transparentnijeg i otvorenijeg parlamentarnog procesa u Bosni i Hercegovini.

SLABLJENJE KONTROLNE FUNKCIJE SKUPŠTINE CRNE GORE

Iako Crna Gora teži da završi pregovore s Evropskom unijom do kraja 2026. i bude spremna za članstvo 2028. godine, sprovedene reforme u praksi donose ograničene rezultate. Skupština bi trebalo da bude ključna podrška ovom procesu, međutim, njen rad

pokazuje niz problema: netransparentnost zakonodavnog procesa, nedovoljnu inkluzivnost i ograničenu kontrolu izvršne vlasti.

Umjesto da nadzire izvršnu vlast i tako bude stvarna podrška evropskim integracijama, Skupština sve više funkcioniše kao instrument političke većine, koja, zahvaljujući dovoljnom broju glasova, oblikuje “demokratski” život po svojoj mjeri, zanemarujući ustavni balans vlasti. Ovaj problem posebno se ogleda u neredovnom održavanju premijerskog sata i rijetkoj organizaciji kontrolnih saslušanja, što ukazuje na dubinu problema u ostvarivanju ključne parlamentarne funkcije.

Krajem 2024. godine opozicija je počela bojkot Skupštine zbog odluke o penzionisanju jedne sutkinje Ustavnog suda, kada su vlast i opozicija imale različita tumačenja procedura i nadležnosti. Kriza je trajala do marta 2025, kada je, uz posredovanje Evropske unije, postignut dogovor između premijera Milojka Spajića i opozicije da se zatraži mišljenje Venecijanske komisije o ovom slučaju. Ipak, mišljenje Komisije izazvalo je različita i kontradiktorna tumačenja, što ukazuje na rizik da se preporuke neće pretočiti u konkretne reforme.

POLITIČKI ZAOKRET U SJEVERNOJ MAKEDONIJI

Sjeverna Makedonija je u 2024. godini doživjela značajan politički zaokret, obilježen potpunim preuređenjem parlamentarne moći. Godina je započela formiranjem tehničke vlade na čelu s Talatom Džaferijem i pripremom za paralelne predsjedničke i parlamentarne izbore zakazane za maj 2024. Na ovim izborima pobijedila je opoziciona VMRO-DPMNE, koja je u koaliciji “Tvoja Makedonija” osvojila 58 od 120 mjesta, postavši najveća parlamentarna snaga. Paralelno, Gordana Siljanovska-Davkova iz VMRO-DPMNE izabrana je za predsjednicu države, postavši prva žena na toj funkciji, što je dodatno konsolidovalo dominaciju partije.

Parlament je sada suočen sa zadatkom sprovođenja složenih reformi, uključujući ustavne amandmane povezane s pristupanjem EU. Skupština je u junu 2024. odobrila restrukturiranje izvršne vlasti, proširujući broj ministarstava sa 16 na 20 i dijeleći Ministarstvo za informatičko društvo i administraciju na Ministarstvo za digitalnu transformaciju i Ministarstvo za javnu administraciju te stvarajući odvojena ministarstva za energetiku, sport i sl.

Povodom usvajanja zakona koji je omogućio ove promjene zavladao je veliko nezadovoljstvo u javnosti. Platforma za borbu protiv korupcije, čiji je član

“Metamorphosis” fondacija, objavila je saopštenje¹ zbog odsustva konsultativnog procesa prilikom izmjena sistemskog Zakona o organizaciji rada državnih tijela.

KRIZA PARLAMENTARNE DEMOKRATIJE U SRBIJI

Nakon parlamentarnih izbora održanih 17. decembra 2023. godine, vodeća Srpska napredna stranka (SNS) u okviru koalicije zadržala je svoju prevlast, osvojivši 129 od 250 mjesta. Evropski parlament, ODIHR i Vijeće Evrope izrazili su ozbiljnu zabrinutost zbog nepravilnosti i demokratskog nazadovanja u toku izbora.² Međutim, novoizabrani parlament nije izabrao novu vladu do posljednjeg dana zakonskog roka.

Tragična nesreća koja se desila u Novom Sadu 1. novembra 2024, kada je nadstrešnica na željezničkoj stanici usmrtila 16 osoba, prouzrokovala je masovne proteste i utjecala na rad parlamenta. Parlamentarna većina odbijala je raspravu o događaju, dok su opozicioni poslanici pokušavali pokrenuti diskusiju. Građanski prostor i nezavisni mediji bili su pod pritiskom, a kritičari su upozoravali na smanjenje demokratskih sloboda. Tenzije u parlamentu su u novembru 2024. eskalirale u fizičke sukobe, kada su opozicioni poslanici optužili Vladu za korupciju i tražili istragu i ostavke.³ Nekoliko dana kasnije, većina je usvojila državni budžet za 2025. bez adekvatne debate, što su opozicioni poslanici kritikovali kao antidemokratski potez.

Premijer Miloš Vučević podnio je ostavku u januaru 2025. nakon incidenta u kojem su članovi SNS-a fizički povrijedili studenticu. Predsjednica Skupštine Ana Brnabić nije sazvala vanrednu sjednicu za konstataciju ostavke, iako je to običaj u takvim situacijama, već se pristupilo čekanju redovnog zasjedanja parlamenta.

Početak proljetnog zasjedanja parlamenta obilježili su novi incidenti. Tokom prve sjednice održane 4. marta 2025. opozicija i vlast ponovo su ušle u sukob. Incidenti su počeli kada je vladajuća većina, uz protivljenje opozicije, usvojila dnevni red na kojem su bile desetine zakonskih prijedloga, nakon čega su poslanici opozicije bacili pirotehnička sredstva, optužujući vlast da nema legitimitet da donosi zakone nakon ostavke

¹ “Reakcija na odsustvo konsultativnog procesa za izmjenu sistemskog Zakona o organizaciji rada organa državne uprave”, Platforma organizacija civilnog društva za borbu protiv korupcije, 7. 6. 2024, dostupno na: <https://www.antikorupcija.mk/%D0%B0%D1%80%D1%85%D0%B8%D0%B2%D0%B8/1695>

² “Voters had political alternatives in Serbia’s elections but they were marred by overwhelming ruling party advantage, international observers say”, OSCE, 18. 12. 2023, dostupno na: <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/560698>

³ Stevanović, L. “Tuča u parlamentu: Poslanici se fizički sukobili oko transparenta sa krvavom rukom u Skupštini Srbije”, Danas, 25. 11. 2024, dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/politika/tuca-u-parlamentu/>

premijera.⁴ Sala je bila ispunjena dimom, izbili su povici i fizički sukobi, a najmanje je troje poslanika povrijeđeno. Uprkos haosu, sjednica je nastavljena, a 16. aprila 2025. parlament je izabrao novu vladu.

DOSTUPNOST INFORMACIJA O PARLAMENTARNIM AKTIVNOSTIMA

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

Srbija se izdvaja kao jedina zemlja u regionu koja ne objavljuje imena i biografije poslanika/ca – ni na stranici Narodne skupštine ni Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine. Spisak državnih službenika/ca i namještenika dostupan je samo na internetskim stranicama Skupštine Crne Gore, Sjeverne Makedonije i Predstavničkog doma Parlamenta FBiH.

Informacije o zaradama poslanika/ca objavljuju samo Skupština Crne Gore i Dom naroda Parlamenta FBiH na svojim stranicama. Međutim, imovinski kartoni poslanika/ca javno su dostupni u svim zemljama.

Predstavnički dom Parlamenta FBiH, oba doma Parlamenta BiH i Narodna skupština Republike Srpske objavljuju godišnje planove rada, dok su izvještaji o radu dostupni samo na stranicama Skupštine Crne Gore, Skupštine Sjeverne Makedonije i oba doma Parlamenta BiH.

Kada je riječ o finansijskoj transparentnosti, na zvaničnim stranicama većine parlamenata mogu se pronaći godišnji budžeti, ali ne i završni računi. Također, polugodišnji izvještaj o utrošenim sredstvima objavila je jedino Skupština Sjeverne Makedonije.

Parlamenti u regionu imaju praksu objavljivanja godišnjeg plana javnih nabavki, s izuzetkom Narodne skupštine Srbije, na čijoj stranici nije dostupan taj dokument. S druge strane, godišnji izvještaj o realizovanim javnim nabavkama nepoznanica je za polovinu parlamenata u regionu. Također, ugovore o javnim nabavkama objavljuju na svojim stranicama samo Skupština Crne Gore i Skupština Sjeverne Makedonije.

⁴ "Dimne bombe i incidenti na sednici Skupštine Srbije", *Radio Slobodna Evropa*, 4. 3. 2025, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/skupstina-srbije-ostavka-premijera-opozicija-protesti/33335571.html>

Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine jedini je parlament u regionu čije se sjednice ne prenose javno, dok se sjednice radnih tijela ne prenose ni u BiH.

Direktni kanal na stranici putem kojeg građani/ke mogu *online* podnositi predstavke, žalbe ili pritužbe nude samo Skupština Crne Gore, Narodna skupština Srbije i Narodna skupština Republike Srpske, dok takvi mehanizmi ne postoje na stranicama ostalih analiziranih parlamenata. Crna Gora je jedina zemlja u regionu koja je implementirala mehanizam e-peticija, međutim, praksa je da parlament ne tretira jednako sve e-peticije koje građani/ke iniciraju i potpisuju, pa tako neke, čije teme odgovaraju senzibilitetu vladajuće većine, ekspresno dođu na dnevni red skupštinskih odbora dok druge moraju proći kroz sporu proceduru.

Rezultati Indeksa otvorenosti pokazuju i da većina parlamenata nije posvećena objavljivanju informacija i dokumenata u otvorenom formatu.

SLABOSTI ZAKONODAVNOG PROCESA U REGIONU

Komparativna analiza zakonodavnih praksi u BiH, Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji i Srbiji pokazuje zabrinjavajući trend: iako poslanici/e imaju ustavno pravo da iniciraju zakone, ovo se ovlaštenje u regionu ili minimalno koristi ili se strateški zloupotrebljava u političke svrhe.

Srbija se izdvaja kao ekstremno primjer, sa samo tri zakona⁵ koje su poslanici/e formalno podnijeli/e u 2024. godini, što ukazuje na parlament koji je pod snažnom kontrolom izvršne vlasti i potencijalno sveden na ulogu "protočnog bojlera".

Nasuprot tome, Crna Gora bilježi značajan broj zakona koje iniciraju poslanici/e, međutim, odsustvo obaveze održavanja javne rasprave ili izrade procjene utjecaja propisa u tim slučajevima negativno utječe na transparentnost i inkluzivnost zakonodavnog procesa. Sjeverna Makedonija pokazuje sličan obrazac, s manje od polovine usvojenih zakona koje su inicirali/e poslanici/e, dok je više od 80% svih zakona prošlo skraćene procedure i nema procjene utjecaja. Bosna i Hercegovina predstavlja drugačiji primjer, gdje aktivnost poslanika/ca nije zanemariva, ali cjelokupan zakonodavni proces ostaje duboko opstruisan političkim blokadama, čestom upotrebom hitnih procedura i simboličnim konsultacijama.

Ovi nalazi ukazuju na strukturne slabosti zakonodavnog procesa i na to da se proceduralna pravila ili ignorišu ili zloupotrebljavaju, u zavisnosti od političkog interesa.

⁵ Sva tri slučaja odnose se na izmjene i dopune postojećih zakona.

Upoređivanje rezultata istraživanja na nivou regiona, ali i period od skoro deceniju, pokazuje da je potrebno preispitati i reformisati uloge poslanika/ca, kao i instituciju parlamenata na nivou cijelog regiona. Neophodno je standardizovati zakonodavne i nadzorne nadležnosti parlamenata putem procedura i jačanja zaštitnih mehanizama kako bi se obezbijedilo da se zakoni, bez obzira na to ko ih inicira, pripremaju u konsultaciji sa zainteresovanom javnošću i odražavaju potrebe zemalja regiona.

OTVORENOST PARLAMENATA U BOSNI I HERCEGOVINI: PARCIJALNA I NEDOSLJEDNA TRANSPARENTNOST BEZ SUŠTINSKOG ISKORAKA

Kao i u dosadašnjim istraživanjima, s obzirom na specifičnost uređenja Bosne i Hercegovine, istraživanjem za 2024. godinu obuhvaćeni su parlamenti na državnom, ali i entitetskim nivoima, što obuhvata Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine, odnosno njena dva doma (Predstavnički dom i Dom naroda), zatim Parlament Federacije Bosne i Hercegovine i njegova dva doma (Predstavnički dom i Dom naroda), kao i Narodnu skupštinu Republike Srpske.

Bosna i Hercegovina se i ovog puta nalazi na predzadnjem mjestu, s prosječnim rezultatom otvorenosti od oko 48%, što predstavlja blagi rast u odnosu na prethodnu godinu, čime je došlo do promjene u trendu opadanja otvorenosti i transparentnosti parlamentarnih institucija u BiH, koji je bio prisutan u prethodnih nekoliko godina. Međutim, ne može se govoriti o značajnijem napretku u otvorenosti parlamentarnih institucija, s obzirom na to da se radi o tek nekoliko procenata poboljšanja. Kada su u pitanju četiri principa na kojima su zasnovani indikatori, evidentno je da bi se rezultat otvorenosti i transparentnosti u svim segmentima mogao značajno unaprijediti, s obzirom na to da rezultat nijednog od ova četiri principa ni ovog puta ne prelazi 50%, što znači da parlamentarne institucije u BiH u prosjeku ne ispunjavaju ni polovinu postavljenih indikatora u ove četiri domene.

Najotvorenija parlamentarna institucija u BiH je, kao i prethodnih godina, Parlamentarna skupština BiH, s prosječnim rezultatom otvorenosti od 59,87%. I dok je potrebno unaprijediti ovaj rezultat i postići viši nivo otvorenosti i transparentnosti, prosjek parlamentarnih institucija dodatno "kvare" rezultati entitetskih parlamentarnih institucija. Naime, Narodna skupština Republike Srpske ostvarila je rezultat od 39,56%, dok Parlament Federacije Bosne i Hercegovine ima prosjek otvorenosti od svega 40,45%.

Rezultati istraživanja otvorenosti parlamenata u Bosni i Hercegovini i ovog puta pokazuju da otvorenost ovih institucija ostaje ograničena i fragmentarna, te je više deklarativna nego stvarno funkcionalna.

Analiza pokazuje da pojedina unapređenja zahtijevaju isključivo tehničke i administrativne mjere, poput redovnog objavljivanja budžetskih dokumenata, izvještaja o radu ili glasanja zastupnika/ca i delegata/kinja, ali da su za stvarni napredak ključni spremnost i volja rukovodstva institucija da otvorenost shvate kao suštinsku obavezu prema građanima i građankama, a ne samo formalnu ili deklarativnu praksu.

U tom smislu, može se zaključiti da je otvorenost parlamentarnih institucija u BiH i dalje parcijalna, neujednačena i uglavnom ograničena na minimum potrebnog, pri čemu nedostaje sistemski pristup koji bi osigurao dosljedno ispunjavanje standarda transparentnosti i odgovornosti prema javnosti.

PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE: PREDSTAVNIČKI DOM I DOM NARODA

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine najviši je zakonodavni organ Bosne i Hercegovine, koji se sastoji od dva doma – Predstavničkog doma (60,77%) i Doma naroda (58,98%) – te su oba doma i ove godine najotvorenije parlamentarne institucije u BiH. Iako je u istraživanju za 2024. godinu došlo do blagog poboljšanja rezultata u odnosu na prethodnu godinu, neophodno je napraviti značajniji iskorak ka postizanju većeg i značajnijeg nivoa otvorenosti i transparentnosti ovih institucija.

U domenu transparentnosti nedostaju organizacijske informacije, poput CV-a čelnika/ca institucije, informacije o imenima i pozicijama državnih službenika/ca, kao i informacije o platama, zatim dostupnost dokumenta koji se odnosi na program rada i izvještaj o radu (s izuzetkom izvještaja o radu za PD PSBiH), a ne postoje ni strategija ili pravilnik koji osigurava otvorenost i transparentnost te institucije. Pored toga, zapisnici o glasanju i stenogrami sjednica odbora ne objavljuju se na web stranici PSBiH.

S druge strane, pozitivna je praksa objavljivanja informacija o usvojenom dnevnom redu plenarnih sjednica, kao i zapisnika s ovih sjednica, ali i listinga o glasanju.

Oblasti budžetske transparentnosti i transparentnosti javnih nabavki također bi se mogle unaprijediti putem redovnih objava dokumenata budžeta, izvještaja o izvršenju budžeta, budžeta za građane/ke te putem objava poziva, odluka i ugovora o javnim nabavkama na web stranici institucije.

U domenu pristupačnosti, iako su oba doma odgovorila na zahtjev za slobodan pristup informacijama, jedan od razloga nešto lošijeg rezultata jeste i činjenica da oba doma nisu

odgovorila na upitnik koji je u okviru istraživanja poslan svim institucijama, zbog čega je dio indikatora negativno ocijenjen. Prethodnih su godina ove institucije odgovarale na upitnik, čime je uvid u njihov rad bio veći.

Kao i prethodnih godina, ostaje preporuka da se unaprijedi i segment interakcije s građanima/kama putem dostupnosti smjernica za izražavanje zabrinutosti i pritužbe, i objavljivanje žalbi na *web* stranici, zatim putem dostupnosti direktnog *online* komunikacijskog kanala na *web* stranici putem kojeg građani/ke mogu izraziti zabrinutost, pritužbe i žalbe, a posebno bi napredan korak bila uspostava mehanizma e-peticija.

PARLAMENT FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE: PREDSTAVNIČKI DOM I DOM NARODA

Parlament Federacije Bosne i Hercegovine ima prosjek otvorenosti od oko 40,45%, od čega Dom naroda ostvaruje rezultat od 38,65%, a Predstavnički dom od 42,25%. Ovim je došlo do blagog rasta otvorenosti PFBiH od oko 3% u odnosu na prethodnu godinu, čime ova dva doma federalnog Parlamenta nisu na posljednjem mjestu kada je riječ o otvorenosti parlamentarnih institucija, što je bio slučaj prethodne godine.

U oblasti transparentnosti potrebno je unaprijediti organizacijske informacije, poput dostupnosti organograma, dostupnosti dokumenta programa rada (za Dom naroda PFBiH), kao i izvještaja o radu institucije i odbora, i detaljnih informacija o prisustvu izabranih dužnosnika/ca na sjednicama.

Iako je moguće pronaći zapisnike sa sjednica federalnog Parlamenta, ne objavljuju se pojedinačna glasanja poslanika/ca i delegata/kinja, već samo konačan zbir glasova, što je svakako negativna praksa, jer je javnost uskraćena za informacije o tome kako su glasali/e njihovi/e izabrani/e predstavnici/e. Preporuka je da se ovakva praksa izmjeni.

Pored toga, ove institucije nemaju strategiju ili pravilnik koji osigurava otvorenost i transparentnost te institucije niti komunikacijsku (PR) strategiju, a segment budžetske transparentnosti također bi mogao biti unaprijeđen putem potpunih objava svih relevantnih budžetskih informacija, poput budžeta za građane/ke i periodičnih i/ili polugodišnjih izvještaja o izvršenju budžeta.

Segment transparentnosti javnih nabavki mogao bi se unaprijediti putem objava svih poziva za javne nabavke na *web* stranici, kao i putem objave svih ugovora o javnim nabavkama.

U domenu pristupačnosti trebao bi se unaprijediti segment koji se odnosi na slobodan pristup informacijama. Naime, na *web* stranici ovih domova ne postoji posebna sekcija koja sadrži sve potrebne informacije o slobodnom pristupu informacijama niti je dostupna baza svih ZOSPI zahtjeva. Jedan od razloga nešto lošijeg rezultata jeste i činjenica da je Predstavnički dom odgovorio na ZOSPI zahtjev, ali ne na upitnik, dok je Dom naroda odgovorio na upitnik, ali ne i na ZOSPI zahtjev, zbog čega je dio indikatora negativno ocijenjen.

Preporuka je da se unaprijedi i segment interakcije s građanima/kama putem dostupnosti smjernica za izražavanje zabrinutosti, pritužbe i objavljivanje žalbi na *web* stranici te putem dostupnosti direktnog *online* komunikacijskog kanala na *web* stranici, gdje građani/ke mogu izraziti zabrinutost, pritužbe i žalbe. Posebno bi napredan korak bila uspostava mehanizma e-peticija.

NARODNA SKUPŠTINA REPUBLIKE SRPSKE

Narodna skupština Republike Srpske, najviši zakonodavni organ u ovom entitetu, ostvarila je rezultat od 39,56%, što predstavlja blagi pad u odnosu na rezultat iz prethodne godine, i ovu instituciju stavlja na posljednje mjesto kada je riječ o otvorenosti parlamenata u BiH.

U oblasti transparentnosti i dalje nedostaju indikatori kao što su dostupnost informacija o platama ili spisak imena i pozicija državnih službenika/ca. Nedostaju i godišnji, polugodišnji i kvartalni izvještaji o radu ove institucije i njenih komiteta, kao i dostupnost strategija ove institucije.

Kada je riječ o transparentnosti sjednica NSRS, dostupni su usvojeni dnevni redovi, snimke sjednica na YouTube kanalu, vijesti i zapisnici sa sjednica, ali je i u ovom slučaju nedovoljno transparentan segment glasanja, s obzirom na to da listinzi glasanja nisu dostupni, te se putem zapisnika mogu pronaći samo informacije o konačnom broju glasova.

Do poboljšanja nije došlo ni kada je riječ o budžetskoj transparentnosti, pa se i dalje ne objavljuju budžet za građane/ke, periodični i polugodišnji izvještaji o izvršenju budžeta, a u pogledu transparentnosti javnih nabavki bilo bi potrebno unaprijediti aspekt objave ugovora o javnim nabavkama, ali i objave dokumenta plana javnih nabavki, koji u momentu istraživanja nije bio dostupan za 2024. godinu.

Kada je riječ o oblasti pristupačnosti, a naročito pristupa informacijama, ova institucija na svojoj web stranici nema, kao što je to bio slučaj i prethodnih godina, ažurirane informacije, odnosno uputstva za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama ili zasebnu sekciju sa svim podacima i informacijama relevantnim za oblast slobodnog pristupa informacijama, ili bazu svih pristiglih ZOSPI zahtjeva. Potrebno je istaći da je NSRS odgovorila samo na upitnik poslan na početku istraživanja, ali ne i na ZOSPI zahtjev, za razliku od prethodne godine, kada je odgovorila i na upitnik i na ZOSPI zahtjev.

NSRS nema ni PR strategiju, a korištenje društvenih mreža Facebook i Twitter/X također su indikatori koje je potrebno unaprijediti kada je u pitanju ova institucija.

METODOLOGIJA

Indeks otvorenosti čvrsto je zasnovan na temeljnim principima dobrog upravljanja, uz istovremeno uvažavanje kulturnog, historijskog i institucionalnog konteksta koji oblikuje javnu upravu u zemljama Zapadnog Balkana. Njegova metodologija pažljivo je osmišljena kako bi balansirala tehničku preciznost s političkom i kontekstualnom relevantnošću, omogućavajući time nijansiranu procjenu u kojoj mjeri javne institucije poštuju vrijednosti otvorenog upravljanja.

Indeks otvorenosti ocjenjuje učinak izvršnih i zakonodavnih institucija putem četiri osnovna stuba: pristupačnost, informisanost, integritet i transparentnost – svi povezani elementom otvorenih podataka. Ovi stubovi definisani su setom operativnih principa koji reflektuju ključne aspekte institucionalne otvorenosti.

Pristupačnost ispituje da li je pravo na pristup informacijama od javnog značaja zagarantovano i efikasno implementirano te procjenjuje u kojoj su mjeri građani i građanke uključeni u kreiranje politika putem participativnih i konsultativnih procesa. Informisanost istražuje institucionalnu spremnost i kapacitete za unapređenje učinka putem sistema strateškog planiranja, monitoringa, evaluacije i učenja, podržanih mjerljivim indikatorima i redovnim izvještavanjem. Transparentnost se fokusira na dostupnost ključnih javnih informacija, poput organizacionih struktura, budžeta i praksi javnih nabavki. Integritet razmatra mehanizme za promovisanje etičkog ponašanja u javnoj službi, uključujući prevenciju sukoba interesa, regulaciju lobiranja i primjenu kodeksa ponašanja za javne službenike/ce.

Svaki stub podijeljen je na potkategorije i ocjenjuje se pomoću seta mjerljivih indikatora, ponderisanih prema njihovoj relevantnosti za principe dobrog upravljanja.

Metodologija koja stoji iza Indeksa otvorenosti razvijena je u konsultaciji s relevantnim izvorima i usklađena sa široko priznatim međunarodnim standardima. Ključni izvori uključuju okvire i smjernice Svjetske banke, OECD-a, Vodiča za otvorenu vlast, Global Integrity Reporta i Governance and Institutional Quality indikatora, koje je razvio World Bank Institut.

Istraživanje je provedeno u periodu od februara do juna 2025. godine putem četverodijelne metodologije: monitoring *web* stranica institucija na osnovu unaprijed definisanih indikatora, distribucija upitnika institucijama radi provjere tačnosti prikupljenih podataka, podnošenje formalnih zahtjeva za pristup informacijama od javnog značaja kako bi se ocijenilo poštovanje prava na pristup informacijama i pregled relevantnih pravnih i programskih okvira.

Procijenjena margina greške istraživanja iznosi $\pm 3\%$. Na osnovu prikupljenih podataka, tim je proveo fokusiranu analizu ključnih nedostataka i sistemskih prepreka otvorenosti, s ciljem informisanja budućih reformskih napora. Važno je napomenuti da su u slučajevima kada institucije nisu popunile i vratile upitnike, odgovarajući indikatori dobili ocjenu nula, što označava da kriteriji nisu ispunjeni.



