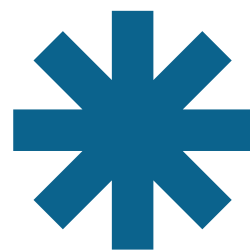


2025.



Otvorenost zakonodavne vlasti u regionu i Bosni i Hercegovini



Otvorenost zakonodavne vlasti u regionu i Bosni i Hercegovini

Autorice: Ivana Vučetić i Amina Izmirlić Čatović

Juli, 2026.



*Ovaj dokument dio je projekta koji finansira Nacionalna zadužbina za demokratiju (NED).
Sadržaj dokumenta isključiva je odgovornost autora/ica i ne odražava nužno mišljenje donatora.*

UVOD

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

Polazeći od tih vrijednosti, Centar za demokratsku tranziciju (CDT) iz Crne Gore, Fondacija “Metamorfosis” iz Sjeverne Makedonije, “Partneri za demokratske promene” Srbija i Udruženje građana i građanki “Zašto ne” iz Bosne i Hercegovine razvili su Regionalni indeks otvorenosti, analitički alat koji prati u kojoj mjeri parlamenti na Zapadnom Balkanu primjenjuju standarde dobrog upravljanja. Regionalni indeks otvorenosti pruža uporediv pregled transparentnosti, pristupačnosti, integriteta i odgovornosti parlamenata prema građanima/kama i društvu. Rezultati istraživanja omogućavaju prepoznavanje ključnih nedostataka i oblasti koje zahtijevaju unapređenje te predstavljaju osnovu za izradu preporuka usmjerenih na jačanje parlamentarnog djelovanja i sprovođenje reformi.

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

Nakon deset ciklusa praćenja, jasno je da se otvorenost parlamenata ne može posmatrati samo kroz pojedinačne pomake, već i kroz spremnost da se standardi otvorenosti i odgovornosti pretvore u trajnu praksu. Ponavljanje sličnih slabosti iz godine u godinu pokazuje da reforme često ostaju nedovoljno dosljedne i da otvorenost i dalje zavisi od političke volje, institucionalnih kapaciteta i odgovornosti pojedinaca.

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

U skladu s principima transparentnosti, svi relevantni detalji istraživanja bit će dostupni institucijama i javnosti. Ostajemo otvoreni za sugestije, dobronamjerne kritike i raspravu o nalazima i zaključcima.

Projektni tim

OTVORENOST PARLAMENATA U REGIONU

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

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

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

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

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

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

Nalazi istraživanja ukazuju na sistemske nedosljednosti u praksama i politikama transparentnosti. Također se ističe činjenica da većina parlamenata u zemljama Zapadnog Balkana ne djeluje u skladu s proaktivnim politikama i strategijama otvorenosti. U nastavku se izdvajaju ključni politički i proceduralni trendovi koji su obilježili rad parlamenata u regionu tokom 2025. godine, uz poseban fokus na zakonodavni proces, javni uvid i transparentnost procesa evropskih integracija.

UBRZANA EU AGENDA I SLABLJENJE TRANSPARENTNOSTI ZAKONODAVNOG PROCESA U CRNOJ GORI

Crna Gora nalazi se u završnoj i najzahtjevnijoj fazi pregovora s Evropskom unijom (EU), u kojoj se dinamika procesa dodatno ubrzava kroz fokus na ispunjavanje preostalih mjera i zatvaranje pregovaračkih poglavlja. Ovakav kontekst prati pojačana zakonodavna aktivnost, koja je rezultat intenzivnog usklađivanja domaćeg zakonodavstva s pravnom tekovinom EU i povećanog obima propisa. Međutim, ubrzanje zakonodavnog procesa otvorilo je pitanje kvaliteta javnih konsultacija i rasprava, ali i stvarne uloge Skupštine u zakonodavnom procesu.

Rad Skupštine obilježilo je usvajanje velikog broja zakona u kratkom roku. Ilustrativan je primjer kada je parlament za svega 87 minuta usvojio 25 zakona, zajedno s pratećim materijalima, koji su obuhvatali više od 4.400 stranica.¹ Ipak, ovakva dinamika dovodi u pitanje kvalitet zakonodavnog procesa, umanjuje prostor za parlamentarnu debatu i negativno utječe na kvalitet usvojenih zakonskih rješenja. Više od polovine od ukupno 201 usvojenog zakona u 2025. godini doneseno je po hitnom postupku.

U 2026. godini, po najavama iz parlamenta, očekuje se donošenje više od 120 zakona samo iz evropske agende.

Usvajanje dva sigurnosna zakona u martu 2026. godine, bez održane javne rasprave i uprkos ozbiljnim upozorenjima stručne javnosti i organizacija civilnog društva da rješenja odstupaju od demokratskih standarda i principa civilne kontrole sigurnosnog sektora, izazvalo je krizu u crnogorskoj skupštini.² Uslijedilo je povlačenje predstavnika opozicione Demokratske partije socijalista (DPS) iz skupštinskih odbora i najava da ta partija više neće podržavati Vladine prijedloge, čime je dovedena u pitanje mogućnost postizanja političkog konsenzusa o pitanjima koja zahtijevaju širu parlamentarnu podršku, uključujući reforme iz evropske agende.

1 "Neslavni rekord parlamenta – 25 zakona za 87 minuta", *Centar za demokratsku tranziciju*, 3. 2. 2026, dostupno na: <https://www.cdtmn.org/2026/02/03/neslavni-rekord-parlamenta-25-zakona-za-97-minuta/>

2 "EU kao izgovor za sporna bezbjednosna rješenja, dok zaštita podataka kasni", *Centar za demokratsku tranziciju*, 6. 3. 2026, dostupno na: <https://www.cdtmn.org/2026/03/06/eu-kao-izgovor-za-sporna-bezbjednosna-rjesenja-dok-zastita-podataka-kasni/>

SKUPŠTINA SJEVERNE MAKEDONIJE POD PRITISKOM SKRAĆENIH PROCEDURA I POLITIČKE POLARIZACIJE

Skupština Republike Sjeverne Makedonije zadržala je kontinuitet rada i unaprijedila pojedine mehanizme od značaja za zakonodavni proces, poput sprovođenja analiza utjecaja propisa. Ipak, kvalitet zakonodavnog procesa i dalje opterećuju politička polarizacija, učestala primjena skraćenog postupka, ograničena transparentnost i nedovoljno uključivanje građana i građanki u donošenje zakona.

U prethodnoj godini u Sjevernoj Makedoniji nije bilo većih institucionalnih blokada, što potvrđuje i činjenica da je Skupština u 2025. usvojila 237 zakona. Međutim, politička polarizacija i odnosi unutar vladajuće većine i dalje su utjecali na zakonodavni proces, posebno kada je riječ o pitanjima koja zahtijevaju širi politički konsenzus, poput ustavnih amandmana povezanih s procesom pristupanja Evropskoj uniji.

Više od 54% zakona u Skupštini doneseno je po skraćenoj proceduri. Ipak, značajan dio usvojenih zakona odnosio se na tehnička i organizacijska usklađivanja legislative koja je povezana sa Zakonom o organizaciji i radu organa državne uprave³, koji je donesen 2024. godine⁴. Te izmjene odnosile su se na izmjene institucionalnih naziva ili nadležnosti nakon osnivanja novih ministarstava. Ipak, kontinuirano oslanjanje na skraćenu proceduru ograničava mogućnosti za širu javnu kontrolu.

Veću odgovornost od poslanika i članova Vlade Sjeverne Makedonije zatražili su radnici i predstavnici sindikata protestom i blokadom ispred Skupštine početkom 2026. godine⁵, pozivajući na povećanje plata za sve radnike. Predstavnici sindikata pozvali su poslanike da podrže prijedlog povećanja minimalne zarade na 600 eura i, shodno tome, povećanja ostalih plata.

NASTAVAK POLITIČKE KRIZE U NARODNOJ SKUPŠINI SRBIJE

Rad Narodne skupštine Republike Srbije bio je tokom 2025. godine značajno opterećen političkom krizom izazvanom masovnim građanskim protestima, organizovanim nakon urušavanja nadstrešnice na Železničkoj stanici u Novom Sadu 2024. godine. Ovi su protesti dodatno zaoštrili odnose vlasti i opozicije i utjecali na rad Narodne skupštine Republike Srbije, koja je tokom prošle godine funkcionisala u atmosferi visokih političkih tenzija.

Početkom marta 2025. godine u Narodnoj skupštini izbili su ozbiljni incidenti kada su opozicioni poslanici aktivirali dimne bombe, suzavac i protivpožarne aparate unutar plenarne sale.⁶ Iako rad Narodne skupštine nije bio formalno blokiran na duži period tokom 2025. godine, politički sukobi usporili su redovan zakonodavni proces i skrenuli fokus s reformskih pitanja, a posebno je pogođena dinamika reformi povezanih s evropskim integracijama.

3 Ukaz o proglašenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o organizaciji i radu organa državne uprave Sjeverne Makedonije, 8. 6. 2024, dostupno na: <https://ldbis.pravda.gov.mk/PregledNaZakon.aspx?id=67027>

4 "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>

5 "Синдикалната битка ескалира: блокада пред Собранието", *Deutsche Welle*, objavljeno 10. 2. 2026, pristupljeno 26. 6. 2026, dostupno na: <https://archive.ph/J1Qu7>

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

Na prijedlog poslanika vladajuće partije Srpske napredne stranke, Narodna skupština je početkom 2026. usvojila izmjene pravosudnih zakona, koje su opozicija i dio stručne javnosti vidjeli kao još jedan pokušaj da se pravosuđe stavi pod kontrolu izvršne vlasti. O njima je Skupština raspravljala po hitnom postupku, a usvojene su zahvaljujući većini vladajuće koalicije.⁷ Venecijanska komisija ocijenila je da javna debata o ovim zakonima nije održana na odgovarajući način, da nije bilo dovoljno konsultacija sa stručnom javnošću, kao i da nije izrađena adekvatna procjena efekata, a osvrnuli su se i na pojedina sporna zakonska rješenja⁸ što je potvrdila i evropska komesarka za proširenje Marta Kos.⁹

Nakon komentara EU i Venecijanske komisije, ovi zakoni ponovo su predmet izmjena, što ukazuje na to da se standardi transparentnog i inkluzivnog procesa donošenja zakona često ne primjenjuju kao dio domaće zakonodavne prakse, već tek kao posljedica vanjskog nadzora i međunarodnog pritiska.

POLITIČKE BLOKADE I NISKA TRANSPARENTNOST ZAKONODAVNOG PROCESA U BiH

Bosna i Hercegovina posjeduje alate i mehanizme za transparentnu i otvorenu vlast te na raznim nivoima vlasti ima uređeno pitanje proaktivnog učešća javnosti u procesu donošenja odluka. Međutim, zakonodavne institucije u BiH dosljedne su samo u neprovođenju propisanih praksi, učestalom korištenju skraćenih procedura te ubrzavanju zakonodavnog procesa, ponajviše kod donošenja “evropskih” zakona.

Parlamentarna skupština BiH u parcijalnoj je blokadi još od januara 2025. godine, nakon raskola vladajuće koalicije na državnom nivou po pitanju EU integracija. Političke tenzije i kriza produbljeni su dodatno u augustu 2025. godine, nakon što je tadašnjem predsjedniku Republike Srpske Miloradu Dodiku izrečena pravosnažna presuda kojom mu je zabranjeno obavljanje političkih funkcija. Tako je tokom čitave godine Predstavnički dom funkcionisao i usvajao zakone i druge propise, ali više stotina njih nije dobilo potvrdu u Domu naroda zbog blokada ili rušenja kvoruma prije samog početka sjednice. Formalna i direktna blokada najviše zakonodavne institucije u BiH rezultirala je činjenicom da je tek pet zakona u potpunosti bilo usvojeno tokom čitave godine.¹⁰ Zbog ovakvog stanja, u BiH se počela primjenjivati CBAM taksa EU¹¹, a država je ponovno stavljena na sivu listu MONEYVAL-a.

Narodna skupština Republike Srpske u prvoj trećini 2025. godine donijela je niz neustavnih zakona i odluka, poput Prijedloga zakona o zaštiti ustavnog uređenja ili Prijedloga zakona o neprimjenjivanju zakona i zabrani djelovanja vanustavnih institucija BiH, na što je utjecao sudski proces protiv Dodika.

7 “Vučić potpisao ‘Mrđićeve pravosudne zakone’ uprkos kritikama EU”, *BBC News na srpskom*, 21. 1. 2026, dostupno na: <https://www.bbc.com/serbian/articles/cy8yvwx24xeo/lat>

8 “European legal experts tell Serbia to improve judiciary laws”, *Reuters*, 24. 4. 2026, dostupno na: <https://www.reuters.com/world/european-legal-experts-tell-serbia-improve-judiciary-laws-2026-04-24>

9 “Vučić potpisao ‘Mrđićeve pravosudne zakone’ uprkos kritikama EU”, *BBC News na srpskom*, 21. 1. 2026, dostupno na: <https://www.bbc.com/serbian/articles/cy8yvwx24xeo/lat>

10 “Treća godina mandata PSBiH: Fokus na budžetu i reformama u pravosuđu i sigurnosnom sektoru”, *Istinomjer/Zašto ne*, 4. 3. 2026, dostupno na: <https://istinomjer.ba/treca-godina-mandata-psbih-fokus-na-budzetu-i-reformama-u-pravosudju-i-sigurnosnom-sektoru/>

11 “Zakon o regulatoru električne energije BiH i berza električne energije, važan korak ka izuzeću od CBAM takse”, *Energologija*, 10. 4. 2025; dostupno na: <https://energologija.com/zakon-o-regulatoru-elektricne-energije-bih-i-berza-elelektricne-energije-vazan-korak-ka-izuzecu-od-cbam-takse/>

NSRS je u septembru 2025. godine povukla sve sporne odluke¹². Tokom čitave 2025. godine ovaj parlament održao je 11 posebnih sjednica i tek pet redovnih sjednica, a najveći broj zakona donesen je po hitnom postupku. Tako sve češće donošenje zakona po hitnom postupku, ali i sve manje redovnih sjednica, sugeriraju da transparentnost zakonodavnog procesa slabi, ali i učešće građana/ki u procesu donošenja odluka u Republici Srpskoj.¹³

Uprkos redovnom objavljivanju dnevnih redova sjednica, praćenje rada parlamenata u BiH otežano je praksom naknadnog uvrštavanja tačaka bez jasne i pravovremene najave. Izazovi su vidljivi i u pogledu dostupnosti prateće dokumentacije, koja nije uvijek objavljena u potpunosti.

U Parlamentu Federacije BiH dugoročno nije bilo značajnijih blokada, ali je tokom čitave godine funkcionisanje ove institucije ovisilo o odnosima koalicije na vlasti, pa je tako nekoliko puta nedostajala parlamentarna većina za usvajanje propisa.¹⁴

Visok stepen netransparentnosti ovog parlamenta ponajbolje se odražava u činjenici da javnost i građani/ke ovog entiteta nemaju uvid u glasanje zastupnika/ca i delegata/kinja. Greška u prebrojavanju poimeničnih glasova u Predstavničkom domu Parlamenta FBiH prilikom odlučivanja o inicijativi "Baby Steps" o pratnji na porođaju u januaru 2026. godine skrenula je pažnju na ovu problematiku.¹⁵

DOSTUPNOST PODATAKA O RADU PARLAMENATA OSTAJE OGRANIČENA

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

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

Samo Skupština Crne Gore i Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine objavljuju na svojim internet-stranicama mjesečne zarade poslanika i poslanica.

Spisak državnih službenika/ca i namještenika/ca s njihovim zvanjima nije dostupan na internet-stranicama Narodne skupštine Srbije, Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine, Doma naroda Parlamenta FBiH i Narodne skupštine RS.

Kada je riječ o finansijskoj transparentnosti, svi parlamenti u regionu objavili su svoje budžete, ali je samo Skupština Crne Gore pripremila budžet za građane/ke, odnosno pregled budžetskih podataka predstavljen na jasan i pristupačan način. Završni račun budžeta, međutim, objavila su samo tri parlamenta u regionu: Skupština Sjeverne Makedonije, Skupština Crne Gore i Parlament FBiH – Dom naroda.

12 "Treća godina mandata NSRS: Zakonodavni rad u sjeni političke krize i institucionalnih sukoba", *Javna rasprava*, 16.

12. 2025, dostupno na: <https://www.javnarasprava.ba/bih/News/Details?Id=243>

13 "Hitna procedura postaje pravilo: Kako NSRS sve rjeđe uključuje javnost u zakonodavni proces", *Istinomjer*, 29. 6.

2025, dostupno na: <https://istinomjer.ba/hitna-procedura-postaje-pravilo-kako-nsrs-sve-rjedje-ukljucuje-javnost-u-zakonodavni-proces/>

14 "Treća godina mandata Parlamenta FBiH: Vlada FBiH jedini predlagač zakona u Predstavničkom domu", *Javna rasprava*, 10. 2. 2026, dostupno na: <https://www.javnarasprava.ba/bih/News/Details?Id=244>

15 "Netransparentnost rada Parlamenta FBiH: Zašto građani/ke nemaju uvid u glasanje?", *Istinomjer*, 26. 1. 2026, dostupno na: <https://istinomjer.ba/netransparentnost-rada-parlamenta-fbih-zasto-gradjani-ke-nemaju-uvod-u-glasanje/>

Polugodišnji izvještaj o utrošenim sredstvima objavila je jedino Skupština Crne Gore.

Parlamenti u regionu imaju praksu objavljivanja godišnjeg plana javnih nabavki, s izuzetkom Narodne skupštine Republike Srpske, na čijoj stranici nije dostupan taj dokument. S druge strane, godišnji izvještaj o sprovođenju plana javnih nabavki dostupan je samo u Crnoj Gori i Sjevernoj Makedoniji te na internet-stranici Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine.

Kada je riječ o dostupnosti podataka o radu radnih tijela, godišnji izvještaj o radu odbora dostupan je samo u Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji i Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH. Podatke o prisustvu zastupnika i zastupnica na sjednicama odbora objavljuju Skupština Crne Gore, Skupština Sjeverne Makedonije i Parlamentarna skupština BiH (Dom naroda i Predstavnički dom).

Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine jedini je parlament u regionu čije se sjednice ne emituju javno, dok sjednice radnih tijela prenose samo Narodna Skupština Srbije, Skupština Crne Gore i Skupština Sjeverne Makedonije.

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

Crna Gora i Srbija (Narodna skupština, propisano Poslovnikom Skupštine) jedine su zemlje u regionu koje su implementirale mehanizam e-peticija. Rezultati Indeksa otvorenosti pokazuju i da većina parlamenata nije posvećena objavljivanju informacija i dokumenata u otvorenom formatu.

EVROPSKE INTEGRACIJE I TEST KVALITETA ZAKONODAVNOG PROCESA

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

Evropske integracije i potreba za ispunjavanjem obaveza iz evropske agende često se u Crnoj Gori koriste kao opravdanje za ubrzano usvajanje propisa, uključujući i primjenu hitnih zakonodavnih procedura. Prisutni su i primjeri u kojima zastupnici formalno predlažu zakone koje suštinski priprema Vlada, čime se zaobilazi obaveza provođenja javnih rasprava. Činjenica da se pojedini zakoni moraju mijenjati neposredno nakon usvajanja ukazuje na nedovoljnu pripremljenost propisa i slabosti ubrzanog zakonodavnog postupka. Istovremeno, predstavnici Evropske unije ukazuju na potrebu očuvanja kvaliteta zakonodavstva, ukazujući na to da se ne treba žrtvovati kvalitet zakona zbog brzine.¹⁶

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

16 "Satler: Napredak na EU putu zavisi od brzine reformi", *Portal Dan*, 22. 9. 2024, dostupno na: <https://www.dan.co.me/vijesti/politika/satler-napredak-na-eu-putu-zavisi-od-brzine-reformi-5260863/>

Analiza implementacija koraka iz Reformske agende¹⁷ ukazuje na ozbiljan nedostatak transparentnosti i mogućnosti za smislenu participaciju u procesima izmjena i izrada propisa. Najčešće, javno nisu dostupne procjene utjecaja propisa, tabele usklađenosti propisa s EU standardima, zapisnici sa sastanaka radnih grupa i izvještaji s javnih rasprava. Tamo gdje su one sprovedene, u značajnom broju slučajeva rokovi su skraćivani ili su zakazivani tokom neradnih dana, odnosno sprovedeni su u formi pisanih komentara bez javne rasprave.

Evropski put BiH stagnira još od januara 2025 godine, kada su u državnom Parlamentu posljednji put usvojeni zakoni koje je Evropska komisija definisala kao ključne korake ka otvaranju pregovora, poput Zakona o graničnoj kontroli. Dugogodišnja politička neslaganja oko pitanja prenosa nadležnosti i nadležnosti pravosudnih institucija na državnom nivou, ali i nedostatak političkog konsenzusa, rezultirala su donošenjem propisa na netransparentan način. Također, od nekolicine zakona koji jesu usvojeni, više od 50% njih usvojeno je po skraćenoj proceduri.

Neriješeno pitanje usvajanja ustavnih amandmana neophodnih za nastavak pristupnih pregovora s EU i dalje značajno oblikuje političko okruženje u Sjevernoj Makedoniji, produbljujući političku polarizaciju između vladajuće većine i opozicije. Ovakva politička situacija utječe i na zakonodavni proces, jer je dinamika usvajanja reformskih zakona povezanih s pristupanjem EU uslovljena izostankom političkog konsenzusa o ključnim pitanjima evropskih integracija. Iako Vlada nastavlja usklađivanje zakonodavstva s pravnom stečevinom EU u oblastima u kojima je to moguće, napredak u pregovaračkom procesu ostaje blokiran do ispunjavanja političkih uslova za otvaranje pregovaračkih poglavlja.

OTVORENOST PARLAMENTA U BOSNI I HERCEGOVINI: PARCIJALNA I NEDOSLJEDNA TRANSPARENTNOST BEZ SUSTINSKOG ISKORAKA

Kao i u dosadašnjim istraživanjima, s obzirom na specifičnost uređenja Bosne i Hercegovine, istraživanjem za 2025. 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 i u ovom ciklusu istraživanja zauzima pretposljednje mjesto među zemljama regiona, s prosječnim rezultatom otvorenosti od približno 48%. Budući da je riječ o gotovo identičnom rezultatu kao u prethodnom istraživanju, ne može se govoriti o značajnijem napretku u pogledu otvorenosti i transparentnosti parlamentarnih institucija u Bosni i Hercegovini.

Kao i prethodnih godina, najviši nivo otvorenosti među parlamentarnim institucijama u BiH bilježi Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, s prosječnim rezultatom od 58,48%. Iako i ovaj rezultat ostavlja prostor za daljnje unapređenje transparentnosti i dostupnosti informacija, ukupni prosjek na nivou zemlje značajno umanjuje rezultati entitetskih parlamenata. Narodna skupština Republike Srpske ostvarila je rezultat od oko 41%, dok je Parlament Federacije Bosne i Hercegovine zabilježio gotovo identičan nivo otvorenosti, s prosječnim rezultatom od 41%.

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.

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

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, nejednaka 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 (60,76%) i Doma naroda (56,21%) – 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 cilju unapređenja otvorenosti i transparentnosti Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, preporučuje se:

- objavljivanje organizacijskih informacija, uključujući biografije (CV) čelnika/ca institucije te informacije o imenima, funkcijama i platama javnih funkcionera,
- redovno objavljivanje programa rada i izvještaja o radu institucije,
- usvajanje i objavljivanje strateškog ili internog dokumenta kojim se uređuju principi otvorenosti i transparentnosti rada institucije,
- objavljivanje stenograma i zapisnika o glasanju sa sjednica parlamentarnih odbora,
- unapređenje budžetske transparentnosti kroz redovne objave budžeta, izvještaja o izvršenju budžeta i budžeta za građane i građanke,
- unapređenje transparentnosti javnih nabavki kroz objavljivanje poziva, odluka, ugovora i godišnjih izvještaja o javnim nabavkama na web stranici institucije,
- aktivnije učešće u istraživanjima otvorenosti institucija, uključujući blagovremeno dostavljanje odgovora na upitnike, kako bi javnosti bio omogućen potpuniji uvid u rad institucije,
- unapređenje komunikacije i interakcije s građanima i građankama objavljivanjem smjernica za podnošenje pritužbi i žalbi te objavljivanje zaprimljenih žalbi,
- uspostavljanje direktnog online komunikacijskog kanala putem kojeg građani i građanke mogu dostavljati prijedloge, zabrinutosti, pritužbe i žalbe,
- razvoj mehanizma elektronskih peticija (e-peticija), koji bi predstavljao značajan iskorak u jačanju participacije građana i građanki u radu institucije.

PARLAMENT FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE:

PREDSTAVNIČKI DOM I DOM NARODA

Parlament Federacije Bosne i Hercegovine ostvario je prosječan rezultat otvorenosti od oko 41%, pri čemu je Dom naroda zabilježio rezultat od 40,29%, a Predstavnički dom 42,79%.

U odnosu na prethodni ciklus istraživanja, nije zabilježen značajniji napredak ni u jednom domu, što ukazuje na kontinuiranu stagnaciju u unapređenju otvorenosti i transparentnosti rada federalnog Parlamenta. Ovakvi rezultati potvrđuju da ključne preporuke iz prethodnih istraživanja i dalje nisu u dovoljnoj mjeri implementirane te da ostaje značajan prostor za unapređenje transparentnosti, pristupačnosti informacija i komunikacije s građanima i građankama.

U cilju unapređenja otvorenosti Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, preporučuje se:

- objavljivanje potpunijih organizacijskih informacija, poput organograma institucije,
- objavljivanje programa rada i izvještaja o radu domova i parlamentarnih odbora te detaljnih podataka o prisustvu izabranih dužnosnika i dužnosnica na sjednicama,
- objavljivanje pojedinačnih rezultata glasanja poslanika, poslanica, delegata i delegatkinja umjesto isključivo zbirnih rezultata glasanja, kako bi građani i građanke imali uvid u rad i odgovornost svojih izabranih predstavnika i predstavnica,
- usvajanje i objavljivanje strateških dokumenata koji uređuju pitanja otvorenosti i transparentnosti rada institucije, kao i komunikacijske (PR) strategije,
- unapređenje budžetske transparentnosti kroz redovno i potpuno objavljivanje svih relevantnih budžetskih dokumenata, uključujući budžet za građane i građanke te periodične i/ili polugodišnje izvještaje o izvršenju budžeta, kao i finalni godišnji izvještaj,
- unapređenje transparentnosti javnih nabavki objavljivanjem svih poziva za javne nabavke i svih zaključenih ugovora o javnim nabavkama na web stranici institucije,
- unapređenje pristupa informacijama uspostavljanjem posebne sekcije na web stranici posvećene slobodnom pristupu informacijama, koja bi sadržavala sve relevantne informacije i bazu podnesenih ZOSPI zahtjeva,
- jačanje interakcije s građanima i građankama objavljivanjem smjernica za podnošenje pritužbi i žalbi, kao i objavljivanje zaprimljenih žalbi na web stranici.

NARODNA SKUPŠTINA REPUBLIKE SRPSKE

Narodna skupština Republike Srpske, najviši zakonodavni organ u ovom entitetu, ostvarila je rezultat od oko 41%, što predstavlja blagi, ali zanemariv rast u odnosu na rezultat iz prethodne godine.

U cilju unapređenja otvorenosti Narodne skupštine Republike Srpske, preporučuje se:

- objavljivanje informacija o platama javnih funkcionera/ki te spiska imena i pozicija državnih službenika i službenica,
- redovno objavljivanje godišnjih, polugodišnjih i kvartalnih izvještaja o radu institucije i njenih radnih tijela, kao i strateških dokumenata relevantnih za rad institucije,
- unapređenje budžetske transparentnosti objavljivanjem budžeta za građane i građanke te periodičnih i polugodišnjih izvještaja o izvršenju budžeta, kao i finalnog godišnjeg izvještaja,
- unapređenje transparentnosti javnih nabavki redovnim objavljivanjem plana javnih nabavki, kao i svih ugovora o javnim nabavkama,
- uspostavljanje posebne sekcije na web stranici posvećene slobodnom pristupu informacijama, koja bi sadržavala ažurirana uputstva za ostvarivanje ovog prava, relevantne informacije i bazu pristiglih ZOSPI zahtjeva,
- usvajanje i objavljivanje komunikacijske (PR) strategije radi unapređenja komunikacije s javnošću,
- aktivnije i sadržajnije korištenje društvenih mreža kao dodatnog kanala za informisanje građana i građanki o radu institucije.

Metodologija

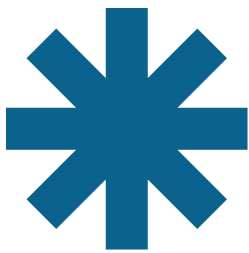
Regionalni indeks otvorenosti je analitički instrument koji nam daje vjerodostojnu sliku o tome koliko su institucije u regionu Zapadnog Balkana otvorene prema građanima/kama i društvu.

Regionalni indeks otvorenosti mjeri učinak izvršnih vlasti i parlamenata u poštovanju principa dobrog upravljanja, i to na osnovu četiri principa: (1) transparentnost, (2) pristupačnost, (3) integritet i (4) učinkovitost, s tim što se kroz ova četiri principa prožima još jedan domen – otvoreni podaci.

Princip transparentnosti podrazumijeva da su organizacione informacije o radu institucija i informacije o upotrebi javnih sredstava od institucija javno dostupne i objavljene. Pristupačnost se odnosi na poštovanje procedura za ostvarivanje slobodnog pristupa informacijama te upotrebu kanala za komunikaciju s građanima/kama. Integritet obuhvata dostupnost mehanizama za prevenciju korupcije. Posljednji princip, učinkovitost, odnosi se na spremnost institucija da uče iz tekućih procesa i unapređuju ih putem uspostavljanja sistema za monitoring i evaluaciju rada.

Metodologija je razvijena uz konsultovanje velikog broja kredibilnih izvora koji navode najbolje međunarodne prakse i standarde dobrog upravljanja.¹⁸ Navedeni principi Indeksa dalje su razrađeni posebnim kvantitativnim i kvalitativnim indikatorima koji se ocjenjuju na osnovu dostupnosti informacija na internet-stranicama institucija i pretraživanja informacija u drugim izvorima javnog informisanja, analize pravnog okvira i odgovora institucija na zahtjeve za slobodan pristup informacijama i upitnike.

Kroz oko 40 do 100 indikatora, u zavisnosti od institucije, mjerili smo i analizirali otvorenost 224 institucije izvršne vlasti. Istraživanje je sprovedeno u periodu od februara do juna 2026. godine. Greška mjerenja iznosi +/- 3%. Na osnovu rezultata istraživanja, uradili smo ovu analizu, za koju se nadamo da je od koristi za unapređenje rada i praksi institucija u oblasti otvorenosti i transparentnosti.



18 Analizirani su standardi i preporuke brojnih međunarodnih institucija, kao što su: Access info Europe, EU, IPU, OECD, OGP, SIGMA, World bank itd.

