

*Андријана З. Јовановић**

ПРИНЦИП ПРОАКТИВНЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ И ОТВОРЕНОСТИ У РАДУ ПАРЛАМЕНТА: СЛУЧАЈ СРБИЈА

Сажетак

Овај рад се односи на принцип проактивне транспарентности и отворености, као релативно нови принцип рада, деловања и евалуације субјеката јавног права, односно, у најширем смислу, органа јавне власти. Циљ овог рада је да широко схваћен принцип проактивне транспарентности и отворености, упоредно анализира у контексту рада парламената демократских и транзиционих земаља уопште, а посебно Народне скупштине Републике Србије и службе Народне скупштине. Принцип проактивне транспарентности и отворености односи се на укупност мера којима су субјекти јавног сектора дужни да континуирано и самоиницијативно учине доступним јавности податке који су настали у раду и у вези са радом органа јавне власти.

Кључне речи: принцип проактивне транспарентности и отворености, информације од јавног значаја, органи јавне власти, парламент, учешће грађана, е-Парламент, Народна скупштина Републике Србије.

* Студенткиња докторских студија на Факултету политичких наука, Универзитет у Београду

1. ПРИНЦИП ПРОАКТИВНЕ ТРАСПАРЕНТНОСТИ И ОТВОРЕНОСТИ

Принцип проактивне транспарентности и отворености чини надоградњу једног од основних принципа савременог јавног права у државама са дугом демократском традицијом, принципа транспарентности и отворености. Из принципа транспарентности и отворености проистиче обавеза државних органа односно органа јавне власти да упознају грађане са: свим фактичким и правним чињеницама које су од значаја за доношење њихових одлука, њиховим правима и обавезама, њиховом организационом структуром, пословима које обављају, односима са другим органима, коришћењем буџетских средстава, као и да омогуће грађанима обезбеђивање остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја.¹⁾

Проактивна транспарентност и отвореност је нови појам који се појављује у научној и стручној литератури.²⁾ Он наводи на то да се првобитни принцип транспарентности и отворености све више развија и еволуира, те да проактивна транспарентност и отвореност јесте принцип који је у неку руку и шири и ужи принцип од првобитног принципа. Нови принцип не обухвата тзв. „реактивну транспарентност и отвореност“ која се обезбеђује кроз остваривање права на приступ информацијама подношењем захтева за приступ службеним документима, те је по томе, овај принцип ужи. Са друге стране, он је знатно шири у односу на преостали део основног принципа транспарентности и отворености и значајно га унапређује. Поједини елементи принципа проактивне транспарентности и отворености уграђени су и у основни принцип. Међутим, развој демократских институција довео је и до настанка бројних нових елемената који су временом довели до постепеног издвајања принципа проактивне транспарентности и отворености из првобитног, поменутог основног принципа.

У овом раду, најпре ће бити утврђени основни елементи принципа проактивне транспарентности и отворености као посебног принципа савременог јавног права, затим, како се овај принцип преноси и обезбеђује у парламенту као једној од основних инсти-

1) Дејан Миленковић, *Јавна управа - одабране теме*, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, Чигоја штампа, Београд, 2013, стр. 316.

2) Helen Darbshire, *Proactive Transparency: The Future of the Right to Information? A Review of Standards, Challenges and Opportunities*, Washington, D. C.: World Bank Institute, 2011.

туција демократског система, како он „функционише“, односно како се обезбеђује у парламентима земаља са дугом демократском традицијом и земљама у транзицији, и колико Народна скупштина Републике Србије у свом свакодневном деловању обезбеђује остваривање овог принципа. На самом крају, из извршене анализе биће укратко изведени одређени закључци и дате конкретне препоруке у правцу даље имплементације принципа проактивне транспарентности и отворености у раду Народне скупштине Републике Србије. Анализа отворености парламента и јавне доступности информација о његовом раду кроз тзв. „проактивну транспарентност и отвореност“ представља важну компоненту у разумевању улоге парламента и развоја демократске парламентарне праксе.

2. САДРЖИНА И ЕЛЕМЕНТИ ПРИНЦИПА ПРОАКТИВНЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ И ОТВОРЕНОСТИ У РАДУ ПАРЛАМЕНТА

Принцип проактивне транспарентности и отворености у раду органа јавне власти који осигурава да јавност буде информисана о законским актима и одлукама од значаја и утицаја на друштвени живот, представља важан сегмент система владавине права и демократичности друштва.³⁾ Потребно је указати да постоје два начина или процеса кроз које грађани остварују своје право на отвореност и транспарентност рада државних органа. Први подразумева да грађани, као појединци имају могућност подношења захтева за приступ и добијање информација односно конкретних докумената у поседу органа јавне власти (реактивна транспарентност и отвореност). У другом случају, приступ информацијама је резултат одлуке и начина деловања јавних институција, без потребе за подношењем посебног захтева (проактивна транспарентност и отвореност). Притом, проактивна транспарентност и отвореност у деловању и раду јавних институција може бити остварена путем различитих средстава, која укључују публикације и званична гласила, јавно доступне објаве, радио и телевизијска обавештења, и званичне интернет презентације.⁴⁾

3) Helen Darbishire, *Proactive Transparency: The Future of the Right to Information? A Review of Standards, Challenges and Opportunities*, Washington, D. C.: World Bank Institute, 2011, p. 3.

4) Helen Darbishire, *Proactive Transparency: The Future of the Right to Information? A Review of Standards, Challenges and Opportunities*, Washington, D. C.: World Bank Institute, 2011, p. 4.

Принцип проактивне транспарентности и отворености заснован је на четири основна чинилаца која су и довела до његовог развоја и издвајања у односу на принцип транспарентности и отворености. Први подразумева потребу да се јавност информише о законима и одлукама и право грађана да буду информисани и упознати са својим правима и обавезама. Други представља потребу јавности да има информације помоћу којих испитује одговорност владе између избора и на изборима. Трећи чинилац јесте потреба за информацијама како би грађани и јавност учествовали у процесу доношења одлука и креирања политика. Последњи, четврти чинилац подразумева обезбеђивање информација грађанима које су део система услуга које влада пружа својим грађанима, што је нарочито присутно последње деценије са могућношћу електронског приступа јавним услугама (е-Управљање).⁵⁾ Ови чиниоци доводе до проактивног развоја законских аката и праксе проактивне транспарентности и отворености, а посебан замах овај принцип је добио развојем интернет технологија и других видова електронских комуникација.

Посматрано са становишта рада парламента као институције система, принцип проактивне транспарентности и отворености подразумева и одређене посебне елементе с обзиром на специфичност ове институције, што подразумева и потребу да се анализирају бројни параметри који би дали одговор на питање у којој мери се овај принцип заиста примењује у његовом раду, као на пример: отвореност скупштинских седница и седница одбора, објављивање парламентарних података, приступ предлозима закона, приступ записима са гласања и друго.

3. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА ПРИМЕНЕ ПРИНЦИПА ПРОАКТИВНЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ И ОТВОРЕНОСТИ У РАДУ ПАРЛАМЕНТА

У земљама са дугом демократском традицијом, парламент је као представничко тело изабрано непосредно од стране грађана, централна институција у систему поделе власти. Добар парламент и снажна парламентарна традиција су од битног значаја за ста-

5) Helen Darbishire, *Proactive Transparency: The Future of the Right to Information? A Review of Standards, Challenges and Opportunities*, Washington, D. C.: World Bank Institute, 2011, p. 9.

билност сваког демократског политичког поретка.⁶⁾ Поред великог уважавања и достојанства који му се придаје, принцип проактивне транспарентности и отворености рада парламента функционише већ више деценија.⁷⁾ У транзиционим земљама, као што је случај код нас и у земаљама у окружењу, нпр. у Босни и Херцеговини и Црној Гори, истраживања показују недовољну транспарентност у раду парламената, иако је последњих година учињен значајан напредак ове институције у модернизовању и отварању ка јавности.⁸⁾ Постојање великог броја разноврсних и корисних информација које су јавно доступне, захтева проактивну улогу парламента у обрзлагању ставова и предлога политика, што представља значајан критеријум демократичности једне институције.

Принцип проактивне транспарентности и отворености парламента Аустрије, Канаде, Финске, Француске, Босне и Херцеговине и Црне Горе, регулисан је Уставом, законом о парламенту и пословником о раду парламента ових земаља.

Уставом Аустрије гарантовано је право јавности да прима информације од органа јавне власти осим у случају ако би такво „отварање“ могло да изазове штету по одбрану земље и међународне односе. Што се тиче отворености и транспарентности рада скупштинских седница, аустријским Уставом утврђено је да су пленарне седнице Парламента отворене за јавност, осим у случају када председник или 1/5 народних посланика гласају да јавност буде изузетна.⁹⁾ Фински парламент (*Eduskunta*) на основу Закона о парламенту гарантује да су заседања скупштине отворена за јавност. Председавајући скупштине или 25 посланика могу захтевати да у одређеним стварима седница буде затворена за јавност али се то до сада никада није десило. Уставом Француске је предвиђено да су заседања парламента (како Сената тако и Националног већа) јавна, уз постојање могућности затворених заседања на захтев премијера или 1/10 посланика. У Канади, иако то није изричито

6) Вукашин Павловић, „Парламентаризам и демократија“, у зборнику: *Дилеме и изазови парламентаризма* (приредили: Вукашин Павловић, Славиша Орловић), Факултет политичких наука, Konrad Adenauer Stiftung, Београд, 2007, стр. 86.

7) Edwin Rekosh, *In the Public Eye - Parliamentary transparency in Europe and North America*, International Human Rights Law Group, 1995.

8) Центар цивилних иницијатива, *Мандатно извешће о мониторингу рада Парламентарне скупштине БиХ за период од 1. 11. 2006. до 01. 09. 2010. и од 01. 01. 2011. до 31. 12. 2011. године*, <http://www.cci.ba/>

9) *The Austrian Federal Constitution*, 1920 (amended in 1929), Arts. 20, 37, www.servat.unibe.ch/icl/au00000_.html

Уставом утрђено, јавности је дозвољено да присуствује седницама оба дома канадског Парламента, али се може захтевати да се галерија испразни и публика удаљи са седнице и да сама седница буде затворена за јавност, а то се последњи пут десило у току Другог светског рата.¹⁰⁾ Грађанима и представницима јавног информисања Босне и Херцеговине осигуран је приступ седницама Парламентарне скупштине у за то посебно резервисаном простору.¹¹⁾ Пословник о раду Скупштине Црне Горе гарантује јавност рада Скупштине. Само у случајевима када се разматра питање, које представља „државну тајну“, или на предлог Владе, односно десет посланика седница Скупштине може бити затворена за јавност.¹²⁾

Слично је и када је реч о раду одбора односно сталних радних тела парламента. У Аустрији је још од почетка 90-их година 20. века новинарима допуштено да присуствују расправи Одбору за истраге, чиме је обезбеђено да јавност буде обавештена о важним јавним пословима. У Канади, седнице одбора могу да буду затворене за јавност простом већином чланова одбора, али су ти случајеви ограничени подзаконским актом Сената. Рад одбора у Финској скупштини је по правилу нејаван. Али одбори могу одлучити да се одржи јавна дебата, што се често дешава када је реч о питањима значајним за велики део грађана, као на пример, питања која се односе на социјална и здравствена питања или заштиту животне средине. Пословником парламента Француске утврђено је да одбори имају дискреционо право да одлуче да ли ће заседања одбора бити јавна или не.¹³⁾ Седнице одбора/комисија Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине и седнице одбора Скупштине Црне Горе су отворене за јавност осим ако одбор/комисија другачије не одлучи.¹⁴⁾

10) Edwin Rekosh, *In the Public Eye - Parliamentary transparency in Europe and North America*, International Human Rights Law Group, 1995, 43, 66, 80.

11) *Пословник о раду Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, Публикација бр. 31, Сарајево, 2006, чл. 92, ст. 1.*

12) *Одлука о измјенама и допунама Пословника Скупштине Црне Горе, Службени лист Црне Горе, бр. 49/13, чл. 211.*

13) Edwin Rekosh, *In the Public Eye - Parliamentary transparency in Europe and North America*, International Human Rights Law Group, 1995, 25, 45, 68, 81-82.

14) *Одлука о измјенама и допунама Пословника Скупштине Црне Горе, Службени лист Црне Горе, бр. 49/13, чл. 211; Пословник о раду Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, Публикација број 31, Сарајево, 2006, чл. 92, ст. 2.*

Подаци са пленарних заседања аустријске скупштине се чувају и чине их израђени предлози, закони, извештаји одбора, резултати гласања са именима посланика који су гласали, донесене одлуке, листе присутних посланика као и копије и било који други документ упућен у току седнице. Након сваке седнице Библиотека парламента објављује Документацију парламентарних података и статистике, која укључује и индексе свих стенограма са седница оба дома Парламента. Канадски парламент такође обезбеђује широк и свеобухватан приступ писаним материјалима, као и својих извештаја и других података. Стенограми који се зову Дебате Доњег дома и Дебате Сената, су доступне дан након сваке седнице на енглеском и француском језику кроз владину Канцеларију за штампу. У Финској је још средином 90-их година, много пре него што је тај принцип установљен на нивоу Европске уније, важио принцип јавности докумената. Канцеларија за информације штампа све материјале као недељни сажетак односно билтен који се зове Парламентарна недеља. Подаци са заседања француског парламента, такође су доступни јавности и објављују се након сваке седнице у службеном листу.¹⁵⁾ Пословник о раду Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине посветио је посебан одељак јавности у раду овог дома, којим се омогућује свим заинтересованим лицима приступ информацијама, а комплетни записници расправа са седница Дома доступни су јавности електронски, односно уколико је то могуће и у штампаној форми.¹⁶⁾ Пословник о раду Скупштине Црне Горе прописује објављивање података и информација о раду Скупштине на сајту Скупштине.¹⁷⁾ Такође, Пословником се обавезује парламент да обавештава јавност о свом раду објављивањем у медијима или штампањем у посебним публикацијама предлоге аката о којима се расправљало, као и усвојене одлуке.¹⁸⁾

Што се тиче гласања, у Аустрији је гласање јавно, али у одређеним ситуацијама може бити и тајно. Исти је случај у Канади и Фин-

15) Edwin Rekosh, *In the Public Eye - Parliamentary transparency in Europe and North America*, International Human Rights Law Group, 1995, 24, 44, 66-67, 81.

16) *Пословник о раду Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, Публикација број 31, Сарајево, 2006, чл. 90, ст. 2.*

17) Одлука о измјенама и допунама Пословника Скупштине Црне Горе, *Службени лист Црне Горе*, бр. 49/13, чл. 212.

18) Одлука о измјенама и допунама Пословника Скупштине Црне Горе, *Службени лист Црне Горе*, бр. 49/13, чл. 213.

ској, а у поменутих земљама, поред електронског гласања, постоје и други облици гласања, као што је на пример, гласање куглицама. Пошто се гласање снима и емитује кроз кабловски канал или електронске медије, видео запис показује како је сваки посланик гласао као и који је посланик одсутан. У Канади и Француској постоји посебан кабловски парламентарни канал, на којем се преносе не само пленарне, већ и седнице одбора, а пренос по правилу преузимају и поједини електронски медији. У Финској, делови пленарних седница емитују се на три национална телевизијска канала, а сви значајнији штампани медији прате рад *Eduskunta*. Занимљива пракса постоји у Француској, у којој посланици оба дома, недељно односно месечно су дужни да одговарају на питања новинара односно медија. Тзв. *question period* дуго је био емитован на једном од најзначајнијих телевизијских канала.¹⁹⁾ У Босни и Херцеговини, рад Парламентарне скупштине веома добро је презентован кроз интернет презентацију овог органа која је, према оцени међународних организација, једна од најбољих у региону. Она садржи податке о парламенту, Представничком дому, Дому народа, заједничким телима, седницама, секретаријату и међународним активностима на босанском, хрватском, српском и енглеском језику, на латиници и ћирилици.²⁰⁾ Још увек не функционише систем директног телевизијског преноса свих пленарних седница оба дома, па је тиме највиши законодавни орган Босне и Херцеговине једини у региону чије се седнице не преносе директно путем јавног телевизијског сервиса. Јавни сервис преноси седнице парламента Црне Горе, али евидентна су два проблема, парцијалан пренос седница и утицај уређивачке политике. Телевизија Црне Горе преноси искључиво оне седнице које су, по мишљењу челника овог медија, од јавног интереса. Осим тога, телевизија не преноси или веома површно извештава о раду одбора, а опозициони медији се најчешће одлучују за сензационалистичко извештавање о раду парламента.²¹⁾

19) Edwin Rekosh, *In the Public Eye - Parliamentary transparency in Europe and North America*, International Human Rights Law Group, 1995, 24-25, 45, 66-67, 80-81.

20) Дамир Бановић, „Транспарентност рада Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине“, у зборнику: *Демократске перформансе парламента Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе* (приредио: Славиша Орловић), Београд, Факултет политичких наука; Сарајево, Сарајевски отворени центар; Подгорица, Факултет политичких наука, 2012, стр. 196.

21) Наташа Ружић, „Транспарентност Парламента Црне Горе“, у зборнику: *Демократске перформансе парламента Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе*, (приредио: Славиша Орловић), Београд, Факултет политичких наука; Сарајево, Сарајевски отворени центар; Подгорица, Факултет политичких наука, 2012, стр. 218.

4. ПРИМЕНА ПРИНЦИПА ПРОАКТИВНЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ И ОТВОРЕНОСТИ У РАДУ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Рад државних органа у свим савременим демократијама данас базира се на начелу јавности рада. Устав Републике Србије из 2006. године, међутим не садржи јасну одредбу о јавности рада државних органа (па самим тим ни Народне скупштине). Она би се могла извести из дела Устава који се односи на људска права, који укључује и слободу мишљења и изражавања, слободу медија и право на обавештеност.²²⁾ Ово треће право је веома важно, јер се под њим подразумевају два права: право на јавно информисање и слобода приступа информацијама. Кроз њих се посредно обезбеђује и јавност рада државних органа као основни постулат демократског друштва. Јавност рада Народне скупштине произилази и из Пословника Народне скупштине у којем је садржано више одредаба којим се обезбеђује овај принцип, из којег даље произилази принцип транспарентности и отворености у раду парламента.²³⁾

4.1. Учешће грађана у законодавном процесу

Иако би се под формулацијом „учешће грађана у законодавном процесу“ у ширем смислу подразумевало и непосредно учешће грађана на седницама Народне скупштине и седницама одбора, овде ће се разматрати право грађана на народну иницијативу, односно право грађана да се формално, у складу са Уставом могу појавити као носиоци народне суверености, односно као подносиоци предлога закона.²⁴⁾ Устав Републике Србије, предвиђа да право предлагања закона имају сваки народни посланик, Влада, скупштина аутономне покрајине и најмање 30.000 бирача.²⁵⁾ Законом о референдуму и народној иницијативи предвиђена су веома рестриктивна правила за прикупљање потписа у вези са народном иницијативом, где се оставља рок од свега седам дана да се при-

22) Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2006, чл. 46, 50, 51.

23) Пословник Народне скупштине, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 21/10, 52/10 и 20/12.

24) Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2006, чл. 2.

25) Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2006, чл. 4.

купи 30.000 потписа.²⁶⁾ Пословник Народне скупштине између осталог предвиђа када се на седници одбора разматрају предлози закона и амандмани на предлоге закона, да се на седницу позивају и подносиоци тих предлога и амандмана, односно њихови овлашћени представници. Ова одредба подразумева да на седницама одбора могу учествовати и грађани, када су они сами предлагачи народне иницијативе.²⁷⁾ Међутим, треба констатовати да до данас, у Србији ниједна народна иницијатива није разматрана на седници Народне скупштине, па самим тим никада није ни била усвојена. Не зато што таквих иницијатива није било, већ зато што постоји једно доста неадекватно третирање народних иницијатива од стране Народне скупштине, у односу на остале овлашћене предлагаче закона, пре свега Владу.²⁸⁾

4.2. Отвореност скупштинских седница и седница сталних радних тела

Парламентарна демократија подразумева непосредно учешће грађана на седницама Народне скупштине и седницама одбора као њених сталних радних тела. Од могућности непосредног присуства седницама Народне скупштине по принципу пријаве грађана, треба разликовати неке друге могућности, као што је „Дан отворених врата“ или организовање студијских посета Народној скупштини.²⁹⁾ Оне не пружају нужно и могућност да организоване групе грађана које долазе у „посету“ Народној скупштини истовремено и присуствују седницама Народне скупштине. Грађани не могу непосредно присуствовати седници Скупштине Републике Србије, јер не постоји посебна регулатива која би то обезбедила.

Констатације које се односе на присуство грађана на седницама Народне скупштине и одбора свакако да се односе и на удружења грађана и невладине организације. Ипак, када је реч о мо-

26) Закон о референдуму и народној иницијативи, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 48/94 и 11/98, чл. 36.

27) Пословник Народне скупштине, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 21/10, 52/10 и 20/12, чл. 74, 89.

28) Славиша Орловић, „Надлежности парламента“, у зборнику: *Дилеме и изазови парламентаризма* (приредили: Вукашин Павловић, Славиша Орловић), Факултет политичких наука, Konrad Adenauer Stiftung, Београд, 2007, стр. 148.

29) Јелена Лончар, „Транспарентност Народне скупштине Републике Србије“, у зборнику: *Демократске перформансе парламента Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе* (приредио: Славиша Орловић), Београд, Факултет политичких наука; Сарајево, Сарајевски отворени центар; Подгорица, Факултет политичких наука, 2012, стр. 185.

гућности грађана и могућности удружења грађана да присуствују седницама и Скупштине и одбора, приметно је да постоји разлика. У више наврата, представницима удружења грађана била је дата *ad hoc* могућност (пре свега путем позива од стране председника одбора или председника Народне скупштине) да присуствују седницама. Ипак, треба констатовати да је у последњих неколико година у Народној скупштини почела да се развија пракса тзв. јавног слушања (*public hearing*).³⁰⁾ У сазиву Народне скупштине од 31. маја 2012. до јануара 2014. године, одржано је 36 јавних слушања у одборима Народне скупштине, на којима су поред стручне и научне јавности, учествовале и организације цивилног друштва.³¹⁾

Непосредан однос Народне скупштине и грађана и организација цивилног друштва, посебно утиче на јачање принципа проактивне транспарентности и отворености. Њиме се продубљује веза парламента са цивилним друштвом, а законодавни орган добија још један перманентни облик контроле од стране јавности - конкретно, цивилног друштва.

4.3. Екстерна парламентарна комуникација

Екстерна (спољна) комуникација је комуникација која се одвија између Народне скупштине, њених функционера, сталних радних тела, генералног секретара и Службе Народне скупштине са једне, и јавности у најширем смислу речи, са друге стране (грађана, медија, научних установа, удружења грађана, других државних органа и организација, политичких странака), средствима и начинима (оруђима) којима се обезбеђује дистрибуција информација о њеном раду и активностима, путем различитих канала комуникација и пружањем одређених врста информација на основу идентификованих група субјеката спољне комуникације. Суштински разлог успостављања екстерне комуникације јесте да се обезбеди транспарентност и доступност информација о раду и у вези са радом Народне скупштине.³²⁾

Екстерна комуникација нарочито треба да допринесе задовољавању потреба јавности за брзим, истинитим и тачним информацијама о Народној скупштини и њеном раду, како на национал-

30) Славиша Орловић, *Јавна слушања, (Public hearings) као институција парламентарне праксе*, Програм Уједињених нација за развој (UNDP), Београд, 2007.

31) *Наша Скупштина*, Специјални додаток Вечерњих новости, 25.1.2014, стр. 4.

32) Одлука о вишегодишњем плану развоја комуникација Службе Народне скупштине, Генерални секретар Народне скупштине, 22.07.2011. године, стр. 23.

ном, тако и на међународном плану. Генерални секретар Народне скупштине донео је Одлуку о вишегодишњем плану развоја комуникација Службе Народне скупштине, којом је предвиђено да ће кроз екстерну комуникацију Служба Народне скупштине развијати и усмеравати комуникацију са медијима (страним, националним и локалним), пратити медијске извештаје и вршити анализе ради унапређења комуникационих активности.³³⁾

Екстерна комуникација обухвата и однос са медијима.³⁴⁾ Новинари несметано присуствују седницама Народне скупштине и могу пратити цео ток заседања. Постоји и посебна велика просторија у Дому Народне скупштине, са постављеним микрофонима у којима се налазе новинари који могу узимати изјаве од народних посланика. Такође, седнице Народне скупштине се директно преносе на другом каналу националног јавног сервиса Радио телевизије Србије³⁵⁾, мада у последње време има доста проблема који су везани за пренос седница Народне скупштине, јер преноси различитих спортских догађаја у земљи и иностранству доводе до тога да Радио телевизија Србије не жели да преноси скупштинска заседања у целини, што осуђују поједине посланичке групе које не желе да учествују на седницама уколико их не преноси државна телевизија (јавни сервис). Медијско праћење скупштинског живота има значајну улогу и у политичком образовању грађана и у легитимизовању власти. Постоји потреба за увођењем парламентарног канала, и с времена на време ова тема је покретана, али никада није заживела.

4.4. Проактивна доступност података и мере проактивне доступности

Нови вид екстерне комуникације, који можемо да посматрамо као посебан вид проактивне доступности података данас представља и интернет презентација Народне скупштине.

Интернет презентација Народне скупштине Републике Србије представља по свом дизајну и садржају значајно унапређење у од-

33) Одлука о вишегодишњем плану развоја комуникација Службе Народне скупштине, Генерални секретар Народне скупштине, 22.07.2011. године, стр. 23.

34) Дејан Павловић, „Отвореност парламента Републике Србије“, *Годишњак 2009*, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, Београд, 2009, бр.3, стр. 331.

35) Одлука о вишегодишњем плану развоја комуникација Службе Народне скупштине, Генерални секретар Народне скупштине, 22.07.2011. године, стр. 13.

носу на раније доступне интернет презентације. Оно што представља новину на интернет страници је могућност да се преко „видео линка“ прате пленарне седнице Скупштине и седнице свих радних тела. Оно што забрињава, јесте што интернет презентација ипак није у потпуности усклађена са правом на слободан приступ информацијама од јавног значаја у делу екстерне комуникације коју Скупштина преко интернет презентације треба да оствари са грађанима. То се најпре односи на недостатак садржаја у којима би се налазили предложени амандмани на законске предлоге као и називи овлашћених подносилаца. У том смислу, нема могућности ни да грађани интерактивно учествују у процес доношења закона, на пример, давањем коментара на законске предлоге или коментара на амандмане предлога закона. Такође, иако на сајту постоје стенограмске белешке са седница Народне скупштине, оне нису видно обележене и лако доступне.³⁶⁾ Приметно је, да би постављањем знатно ширег круга информација у поседу Народне скупштине, још више афирмисало не само слободу приступа информација, већ и проактивну транспарентност и отвореност у раду Народне скупштине.

Значајну потпору електронској презентацији Народне скупштине Републике Србије представља и пројекат цивилног друштва „Отворени парламент“, којег спроводи заједничка иницијатива неколико организација: Центар за истраживање, транспарентност и одговорност из Београда, Национална коалиција за децентрализацију са седиштем у Нишу, Комитет правника за људска права из Београда и Група за развојну иницијативу из Београда. Основни циљ пројекта „Отворени парламент“ је повећање јавности рада парламента, информисање грађана о раду парламента и успостављање редовне комуникације између грађана и њихових изабраних представника. Рад се базира на вредностима које су садржане у међународној Декларацији о отворености парламента,³⁷⁾ у чијем развоју је учествовао и „Отворени парламент“. У оквиру пројекта „Отворени парламент“ креиран је инструмент за праћење рада народних посланика - интернет страница, на којој се

36) Славиша Орловић, „Парламент као епицентар демократије“, у зборнику: *Искушења парламентаризма* (приредио: Славиша Орловић), Центар за демократију Факултета политичких наука, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2013, стр. 30.

37) Декларација о отворености парламента усвојена је 15. септембра 2012. године на е-парламент конференцији у Риму. Ова Декларација настала је као резултат рада организација цивилног друштва које се баве праћењем рада парламента, у чијој изради је учествовало 130 организација из 75 земаља.

редовно објављују транскрипти скупштинских седница, различите анализе закона и амандмана, као и препоруке за унапређење јавности рада парламента и побољшање комуникације између грађана и њихових представника.³⁸⁾

* * *

Народна скупштина Републике Србије у смислу имплементације принципа проактивне транспарентности и отворености начинила је значајне кораке у свом отварању према јавности. До сада, позитивно се могу оценити садржина интернет странице Народне скупштине, скупштински информатор о раду, транспарентност њене службе и отвореност према новинарима и медијима. Оно што још увек недостаје је транспарентност радних тела (одбора) Народне скупштине и информисање јавности о темама које ће се наћи на дневном реду, јер још увек је честа пракса да се одбори заказују без претходне најаве и саопштавања дневног реда седнице одбора, што свакако захтева детаљно нормативно регулисање. Начин разматрања законских предлога и других одлука је веома важно питање да би парламент остварио своју улогу, односно да би имали парламентаризам.³⁹⁾ Такође, још увек постоји недовољна комуникација између народних посланика и грађана. Од кључног значаја је да народни посланици буду отворенији према грађанима и свесни да су пре свега њима одговорни. Познато је да се јавност рада Народне скупштине обезбеђује директним телевизијским преносима седница Народне скупштине и омогућавањем њиховог преноса од стране средстава јавног обавештавања, конференцијама за новинаре, издавањем званичних саопштења, омогућавањем праћења рада Народне скупштине од стране посматрача, домаћих и међународних организација и заинтересованих грађана. Уз то, потребно је да се у Народној скупштини обезбеде посебна места за посматраче, заинтересоване грађане и представнике средстава јавног обавештавања. Тренутно, одредбе Пословника који се односе на јавност рада не помињу могућност непосредног присуства грађана седницама Народне скупштине нити седницама радних тела (одбора), па се стиче утисак да појам „јавност“ обухвата само

38) Интернет страница Отворени парламент: www.otvoreniparlament.rs, 05.09.2014.

39) Војислав Становчић, „Парламент без парламентаризма“, у зборнику: *Дилеме и изазови парламентаризма* (приредили: Вукашин Павловић, Славиша Орловић), Факултет политичких наука, Konrad Adenauer Stiftung, Београд, 2007, стр. 70.

представнике новинарске професије, и у извесној мери, стручне и научне раднике који могу у одређеним случајевима учествовати у раду.

Спољну комуникацију између Народне скупштине и јавности треба обезбедити коришћењем свих расположивих облика комуникације, и она треба да подразумева континуирано одвијање које мора да буде обезбеђено, регулисано и контролисано свим доступним каналима спољне комуникације (усменим, штампаним, електронским). Информације у вези са Народном скупштином морају бити свима лако доступне. Садржај информација о Народној скупштини и раду Службе Народне скупштине намењен јавности мора бити лишен страначке обојености. Народна скупштина, која представља дом свих грађана, као централна институција система треба да пружа информације грађанима независно од тога ко је парламентарна већина или мањина у Народној скупштини. Информације о Народној скупштини и раду саме службе морају бити истините, тачне, благовремене и потпуне, што је и суштина права на јавно информисање.

Такође, потребно је додатно унапредити техничке могућности интернет презентације Народне скупштине које би омогућиле интерактивну комуникацију корисника презентације и Народне скупштине и објављивање ширег круга информација у поседу Народне скупштине. Нарочито је важно учинити видљивим и лако доступним стенограме са седница и одбора Народне скупштине на скупштинској интернет презентацији, али такође и редовно и свакодневно ажурирати интернет презентацију Народне скупштине, по узору на интернет страницу „Отворени парламент“.

ЛИТЕРАТУРА

- Бановић, Дамир, „Транспарентност рада Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине“, у зборнику: *Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе* (приредио: Славиша Орловић), Београд, Факултет политичких наука; Сарајево, Сарајевски отворени центар; Подгорица, Факултет политичких наука, 2012.
- Darbishire, Helen: *Proactive Transparency: The Future of the Right to Information? A Review of Standards, Challenges and Opportunities*, Washington, D. C.: World Bank Institute, 2011.
- Закон о референдуму и народној иницијативи, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 48/94 и 11/98.

- Лончар, Јелена, „Транспарентност Народне скупштине Републике Србије“, у зборнику: *Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе* (приредио: Славиша Орловић), Београд, Факултет политичких наука, Сарајево, Сарајевски отворени центар; Подгорица, Факултет политичких наука, 2012.
- Миленковић, Дејан: *Јавна управа - одабране теме*, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, Чигоја штампа, Београд, 2013.
- *Наша Скупштина*, Специјални додатак Вечерњих новости, 25.1.2014.
- Одлука о вишегодишњем плану развоја комуникација Службе Народне скупштине, Генерални секретар Народне скупштине, 22.07.2011. године.
- Одлука о измјенама и допунама Пословника Скупштине Црне Горе, *Службени лист Црне Горе*, бр. 49/13.
- Отворени парламент: www.otvoreniparlament.rs, 05.09.2014.
- Орловић, Славиша, *Јавна слушања, (Public hearings) као институција парламентарне праксе*, Програм Уједињених нација за развој (UNDP), Београд, 2007.
- Орловић, Славиша, „Парламент као епицентар демократије“, у зборнику: *Искушења парламентаризма* (приредио: Славиша Орловић), Центар за демократију Факултета политичких наука, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2013.
- Орловић, Славиша, „Надлежности парламента“, у зборнику: *Дилеме и изазови парламентаризма* (приредили: Вукашин Павловић, Славиша Орловић), Факултет политичких наука, Konrad Adenauer Stiftung, Београд, 2007.
- Павловић, Вукашин, „Парламентаризам и демократија“, у зборнику: *Дилеме и изазови парламентаризма* (приредили: Вукашин Павловић, Славиша Орловић), Факултет политичких наука, Konrad Adenauer Stiftung, Београд, 2007.
- Павловић, Дејан, „Отвореност парламента Републике Србије“, *Годишњак 2009*, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, Београд, 2009, бр.3, стр. 331.
- Пословник Народне скупштине, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 21/10, 52/10 и 20/12.
- Пословник о раду Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, Публикација број 31, Сарајево, 2006.
- Rekosh, Edwin: *In the Public Eye - Parliamentary transparency in Europe and North America*, International Human Rights Law Group, 1995.
- Ружић, Наташа, „Транспарентност Парламента Црне Горе“, у зборнику: *Демократске перформансе парламената Србије, Босне и Херцеговине и Црне Горе*, (приредио: Славиша Орловић), Београд, Факултет политичких наука; Сарајево, Сарајевски отворени центар; Подгорица, Факултет политичких наука, 2012.

- Становчић, Војислав, „Парламент без парламентаризма“, у зборнику: *Дилеме и изазови парламентаризма* (приредили: Вукашин Павловић, Славиша Орловић), Факултет политичких наука, Konrad Adenauer Stiftung, Београд, 2007.
- *The Austrian Federal Constitution*, 1920 (amended in 1929), Arts. 20, 37, www.servat.unibe.ch/icl/au00000_.html
- Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2006.
- Центар цивилних иницијатива, *Мандатно извешће о мониторингу рада Парламентарне скупштине БиХ за период од 1. 11. 2006 до 01. 09. 2010. и од 01. 01. 2011 до 31. 12. 2011. године*, <http://www.cci.ba/>

Andriana Z. Jovanovic

PRINCIPLE OF PROACTIVE TRANSPARENCY AND DISCLOSURE IN THE WORK OF PARLIAMENT

Resume

In this paper, firstly have been determined the basic elements of the principle of proactive transparency and openness as a special principles of modern public law. Then, how this principle is transferred and ensured in the parliament as one of the basic institutions of a democratic system, i.e. how it “works” and how is ensured in parliaments of the countries with long democratic tradition and transition countries. Special aspect is dedicated to the question how the National Assembly of the Republic of Serbia in the daily operation ensure the respect and application of this principle. The aim of the paper is a comparative analysis of a broadly defined principle of proactive transparency and disclosure in the context of the work of parliaments in modern democracies and transition countries, especially in the context of the work of the National Assembly of the Republic of Serbia and its Support Service. The principle of proactive transparency and disclosure refers to the overall set of measures which require public law entities to continuously and on their own initiative make all the information, which is a result of or related to their work, available to the public. At the end of the analysis, some conclusions and concrete recommendations are underlined, in the field of the further implementation of the principle of proactive transparency and openness in the

work of the National Assembly of the Republic of Serbia. The National Assembly of the Republic of Serbia in terms of the implementation of the principle of proactive transparency and openness has made significant strides in its opening to the public. So far, the following achievement can be positively evaluated: the content of the website of the National Assembly, Parliamentary Information Booklet, transparency and openness of its services to journalists and the media. What is still missing is the transparency of the working bodies (committees) of the National Assembly and informing the public about the issues that will be on the sessions' agenda, because it is still a common practice that committees are scheduled without prior notice and formulated agenda, which certainly requires detailed normative regulation. However, there is still a lack of communication between the deputies and citizens. It is crucial that the deputies are going to be more open to the citizens and to be aware of their primarily responsibility. The ability of citizens to monitor and evaluate the work of the parliament representatives is a powerful mechanism to ensure higher responsibility and better performance of the institution.

Key Words: principle of proactive transparency and disclosure, public information, public authorities, parliament, public participation, e-Parliament, the National Assembly of the Republic of Serbia.