

# CIVILNO DRUŠTVO U KREIRANJU I PRIMJENI JAVNIH POLITIKA

- godišnji monitoring izvještaj -  
(01. januar 2014. godine - 31. decembar 2014. godine)



Projekat "I civilno društvo odlučuje "je finansijski podržan od strane Evropske unije, posredstvom Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori. Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost Centra za razvoj nevladinih organizacija i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije.





# **CIVILNO DRUŠTVO U KREIRANJU I PRIMJENI JAVNIH POLITIKA**

**- godišnji monitoring izvještaj -  
(01. januar 2014. godine - 31. decembar 2014. godine)**



Projekat "I civilno društvo odlučuje" je finansijski podržan od strane Evropske unije, posredstvom Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori. Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost Centra za razvoj nevladinih organizacija i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije.

**IZDAVAČ:**

Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO)  
Ul. Dalmatinska 78, Podgorica  
Tel/fax: 020/219 120, 219 121, 219 122, 219 123  
E-mail: [crnvo@crnvo.me](mailto:crnvo@crnvo.me)  
[www.crnvo.me](http://www.crnvo.me)

**NAZIV PUBLIKACIJE**

Civilno društvo u kreiranju i primjeni javnih politika  
- godišnji monitoring izvještaj -  
(01. januar 2014. godine - 31. decembar 2014. godine)

**ZA IZDAVAČA:**

Ana Novaković

**AUTORKE**

Ana Novaković, Lidija Knežević i Maja Marković

**PRIPREMA I ŠTAMPA:**

Studio Mouse, Podgorica

**TIRAŽ:**

150 primjeraka

**Podgorica, septembar 2015.**

# SADRŽAJ

1. REZIME.....	5
2. UVOD.....	10
3. REZULTATI MONITORINGA O PRIMJENI UREDBE O NAČINU I POSTUPKU OSTVARIVANJA SARADNJE ORGANA DRŽAVNE UPRAVE I NEVLADINIH ORGANIZACIJA .....	13
4. REZULTATI MONITORINGA PRIMJENE UREDBE O POSTUPKU I NAČINU SROVOĐENJA JAVNE RASPRAVE U PRIPREMI ZAKONA .....	30
5. PREPORUKE.....	45
6. IZVORI.....	46



# 1.

## REZIME

Izvještaj „Civilno društvo u kreiranju i primjeni javnih politika” sadrži rezultate istraživanja koje je Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO) u proteklih pet mjeseci sproveo u cilju praćenja primjene Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija i Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona. Usvajanjem Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija prvi put su detaljno normirani ključni oblici saradnje između državnog i nevladinog sektora predviđeni Zakonom o državnoj upravi: informisanje nevladinog sektora od strane organa državne uprave, konsultovanje NVO prilikom izrade akata iz godišnjeg programa rada ovih organa, kao i učešće predstavnika NVO u radu radnih grupa i tijela koja formiraju starješine organa državne uprave. Sa druge strane, donošenjem Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona, prvi put je detaljno normiran način i postupak organizovanja javne rasprave, kao ključnog oblika učešća građana u procesu donošenja zakona.

Izvještaj sadrži podatke o tome koliko su organi državne uprave poštivali i primjenjivali pravila propisana ovim uredbama u periodu od 01. januara 2014. do 31. decembra 2014. godine, koji su glavni problemi u njihovoj primjeni i pruža preporuke za njihovu efikasniju primjenu. U prvom dijelu izvještaja predstavljene su opšte informacije o značaju donošenja navedenih uredbi, ciljevima i metodologiji istraživanja. Drugi dio izvještaja sadrži rezultate istraživanja u vezi sa realizovanjem postupka informisanja, konsultovanja NVO od strane organa državne uprave, omogućavanja učešća predstavnika NVO u radu radnih grupa i tijela koja obrazuju organi državne uprave, kao i organizovanja konsultacija zainteresovane javnosti i rasprava u pripremi zakona. Izvještaj se fokusira na transparentnost ovih postupaka, kao i na konkretne probleme u praksi. U trećem dijelu izvještaja, predstavljene su preporuke za unaprjeđenje primjene ovih postupaka.

Metodologija kojom je sprovedeno istraživanje bili su zahtjevi za slobodan pristup informacijama, kao i detaljno i kontinuirano pretraživanje internet stranica organa državne uprave i portala e-uprave. U skladu sa obavezama ustanovljenim Uredbom o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija, pripremljene su tri grupe zahtjeva za slobodan pristup informacijama, koje su upućene na adrese 54 organa državne uprave. U cilju praćenja primjene Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona pripremljene su dvije grupe zahtjeva, koje su upućene svim ministarstvima. Polazeći od sadržaja uredbi, u skladu sa kojima su organi državne uprave dužni da objavljaju pozive, izvještaje i druge informacije na svojim internet stranicama, kao i od dobijenih odgovora organa na naše zahtjeve, veliki broj podataka ovog istraživanja je pribavljen detaljnim pretraživanjem internet stranica ovih organa.

Ono što su pokazali nalazi istraživanja za prethodnu godinu, jeste nedovoljna i neujednačena primjena uredbi, odnosno nedovoljna transparentnost rada organa državne uprave, djelimična ali ne i zadovoljavajuća saradnja organa državne uprave sa nevladnim organizacijama i nedovoljno učešće civilnog društva u procesu kreiranja i implementacije javnih politika na nacionalnom nivou. Posmatrano sa distance od pune 3 godine primjene obije uredbe, ovi nalazi nijesu nimalo ohrabrujući. Zabrinjavajući podaci leže u činjenici da službenici u javnoj administraciji nerijetko ne razumiju propise koje treba da sproveđu, što dovodi do njihove loše primjene i pomiješanosti sa drugim procedurama.

# **REZULTATI MONITORINGA PRIMJENE UREDBE O NAČINU I POSTUPKU OSTVARIVANJA SARADNJE ORGANA DRŽAVNE UPRAVE I NEVLADINIH ORGANIZACIJA**

## **❖ Konsultovanje nevladinih organizacija prilikom izrade i donošenja akata iz godišnjeg programa rada**

Generalno, rezultati istraživanja ukazuju da je primjena Uredbe najslabija upravo u dijelu konsultovanja nevladinih organizacija prilikom izrade i donošenja akata iz godišnjeg programa rada. Primjena Uredbe u ovom dijelu je još slabija u odnosu na rezultate CRNVO istraživanja o primjeni ove Uredbe za 2012. godinu. Samo **tri od ukupno 32 organa državne uprave su konsultovali NVO prilikom izrade akata iz godišnjeg programa rada.** To su: **Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Agencija za zaštitu životne sredine.** Ovi organi objavili su ukupno četiri poziva za učešće u konsultovanju. Dobijeni podaci ukazuju da je primjena Uredbe u ovom dijelu još slabija u odnosu na rezultate CRNVO istraživanja<sup>1</sup> o njenoj primjeni za 2012. godinu, a koje je pokazalo da je proces konsultovanja nevladinih organizacija obezbijedilo 7 organa državne uprave, koja su objavila 12 javnih poziva nevladnim organizacijama za učešće u konsultovanju.

**Ono što iz godine u godinu ostaje najveći problem** je objavljivanje izvještaja o sprovedenom konsultovanju nevladinih organizacija. Tokom 2014. godine, **samo jedan organ je objavio izvještaj sa sprovedenog konsultovanja.** Ovakvim pristupom dovodi se u pitanje transparentnost konsultativnog procesa kao i kvalitet, jer nevladine organizacije, kao i cijelokupna javnost ostaju uskraćene za informacije koje NVO učestvuju u izradi propisa, kakve prijedloge daju i u kojoj mjeri su radne grupe prihvatile i inkorporirale pristigle inicijative, sugestije i komentare u radnu verziju zakona ili drugog akta.

Ovaj oblik saradnje najznačajniji je zato što omogućava učešće NVO u najranijoj fazi izrade propisa, prije izrade nacrta, kada je i mogućnost uticanja na rješenja najveća. Zato je posebno zabrinjavajuće da se NVO kontinuirano isključuju iz one faze izrade propisa kada na njegovo oblikovanje mogu najkvalitetnije uticati.

## **❖ Učešće predstavnika NVO u radnim grupama i drugim tijelima koje formiraju organi državne uprave**

Generalno, Uredba se i dalje najviše primjenjuje u dijelu omogućavanja učešća predstavnika NVO u radnim grupama i tijelima organa državne uprave i ovaj oblik saradnje između organa državne uprave i nevladinih organizacija najzastupljeniji je u praksi. **U toku 2014. godine, 55 predstavnika NVO je učestvovalo u radu 36 radnih grupa i tijela koja su formirali organi državne uprave.** Ovaj broj ne uključuje broj predstavnika NVO u radnim grupama za pripremu pregovaračkih poglavlja. U tim radnim grupama učestvuju 52 predstavnika NVO.

**15 organa državne uprave je objavilo 79 poziva nevladnim organizacijama za predlaganje kandidata u sastav radnih tijela. Na osnovu 78<sup>2</sup> javnih poziva za uključivanje predstavnika**

1 Godišnji izvještaj o praćenju primjene Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija dostupan na internet stranici Centra za razvoj nevladinih organizacija <http://www.crnvo.me/programi/program-zaistraivanje-i-analize.html>

2 Jedan javni poziv od objavljenih 79 tokom 2014. godine nije uključen, jer je odluka o izboru predstavnika NVO na osnovu ovog poziva donijeta u 2015. godini.

**NVO u radne grupe i tijela organa državne uprave, tokom 2014. godine izabrano je 55 predstavnika NVO u sastav 36 radnih grupa i tijela koje su formirali organi državne uprave. Na 42 javna poziva od ukupno 78 objavljenih nije bilo predloženih kandidata.** Veliki broj poziva odnosio se na jako specifične oblasti u kojima nema registrovanih ili profilisanih nevladinih organizacija. Tako na primjer, na javne pozive za predlaganje kandidata u sastav Radne grupe za izradu Predloga pravilnika o vrstama zatečenih značajnih izvora nejonizujućih zračenja za koje se izrađuje Studija korišćenja zatečenih značajnih izvora nejonizujućih zračenja i Predloga pravilnika o načinu obilježavanja i zahtjevima za sigurno korišćenje uređaja koji emituju optičko zračenje ili sadrže izvore optičkog zračenja, nije bilo predloženih kandidata.

Dakle, u kvantitativnom smislu, činjenica je da značajan broj predstavnika nevladinog sektora u Crnoj Gori danas učestvuje u radu radnih grupa i tijela za izradu različitih propisa: zakona, podzakonskih akata i strateskih dokumenata. U tom segmentu je donošenje Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija i detaljno preciziranje postupka izbora predstavnika NVO u tim grupama i tijelima, umnogome doprinijelo da ovaj broj bude znakovit. Međutim, ono što ne možete normirati i propisati je politička volja da se predlozi i sugestije NVO u tim grupama i tijelima ozbiljno razmatraju i prihvataju. Stoga, ovaj broj jeste pokazatelj promjene i blage otvorenosti institucija, ali je drugo pitanje kakve su suštinske mogućnosti predstavnika NVO u tim grupama i tijelima. To zahtijeva sveobuhvatnu i detaljniju analizu.

Činjenica je da predstavnici NVO u startu imaju otežanu poziciju jer su u radnim tijelima uglavnom u manjini u odnosu na predstavnike državne uprave. Predstavnici državnih organa se uglavnom vode onim što je već zacrtani politički i strateški pravac Vlade u određenoj oblasti, koji i ne mora biti ispravan i koji je podložan ispitivanju, ali u takvoj konstellaciji mogućnosti predstavnika NVO su zaista smanjene. Zato je prethodno konsultovanje, u kojem se još uvijek nije utvrdio oblik ili nacrt zakonskog teksta toliko bitan za nevladin sektor i javnost uopšte.

#### ❖ **Informisanje NVO od strane organa državne uprave**

**U skladu sa Uredbom, organi državne uprave su u obavezi da objave svoje programe rada na svojim internet stranicama. Takođe, obavezni su objaviti i izvještaje o radu.**

**Od 32 organa državne uprave koji donose svoje programe rada, 23 organa je objavilo svoje godišnje programe rada za 2014. godinu na svojim internet stranicama.** Takođe, podaci pokazuju da je od 32 organa državne uprave koja su dužna da podnose izvještaje o radu Vladu, **27 organa objavilo izvještaje o radu za 2013. godinu na svojim internet stranicama.** Nažalost, postoje državni organi koji kontinuirano ne izvršavaju ovu obavezu. Primjera radi, Ministarstvo nauke, Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma i Uprava za mlade i sport, nijesu objavili na svojim internet stranicama godišnji program rada, ni za 2012. godinu, ni za 2014. godinu.

**Kontakt podatke službenika zaduženog za saradnju sa nevladnim organizacijama objavilo je na svojim internet stranicama 34 od ukupno 54 organa državne uprave.**

## **REZULTATI MONITORINGA PRIMJENE UREDBE O POSTUPKU I NAČINU SPROVOĐENJA JAVNE RASPRAVE U PRIPREMI ZAKONA**

### **❖ Objavljanje spiskova zakona**

**Samo pet ministarstava je na svojim internet stranicama objavilo spisak zakona o kojima će sprovesti javnu raspravu tokom 2014. godine.** To su: **Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Ministarstvo finansija, Ministarstvo pravde i Ministarstvo rada i socijalnog staranja.** Iako imaju obavezu objavljanja spiskova zakona i na portalu e-uprave, tu obavezu je ispunilo samo Ministarstvo unutrašnjih poslova. Ministarstva ovakvim načinom rada onemogućavaju inicijalno pravo zainteresovane javnosti da budu blagovremeno informisana o planiranim aktivnostima na polju izrade zakonskih propisa.

### **❖ Konsultovanje zainteresovane javnosti**

**Iako je Vlada Crne Gore usvojila 73 predloga zakona u čijoj je pripremi trebalo sprovesti konsultacije zainteresovane javnosti, ovaj postupak je spoveden u pripremi samo 16 zakona od strane 8 ministarstava. Dakle, 57 zakona usvojena su bez prethodnog konsultovanja šire javnosti o predloženim rjesenjima.**

I dalje, polovina ministarstava ne prepoznaže značaj organizovanja konsultovanja u ovoj inicijalnoj fazi i ne omogućava građanima, nevladinim organizacijama, stručnoj javnosti, sindikatima i drugim subjektima da se uključe u najraniju fazu pripreme dokumenata i doprinesu boljem kvalitetu zakonskih i drugih akata. Svi pozivi za učešće u konsultacijama su objavljeni na internet stranicama ministarstava, a **samo su dva poziva od ukupnih 22 objavljeni i na portalu e-uprave. Rok trajanja konsultacija od 20 dana, koji je predviđen za dostavljanje sugestija i komentara je sproveden u 16 poziva, dok u šest poziva nije.** Sa druge strane, u tri poziva od 16, rok trajanja konsultacija je bio i duži od predviđenog i iznosio je 45 dana. U pitanju su: javni poziv za učešće javnosti u konsultacijama u pripremi Predloga zakona o upravnoj inspekciji, javni poziv za uključivanje javnosti u pripremi Nacrta zakona o javnim agencijama i javni poziv zainteresovanoj javnosti da se uključi u pripremu Nacrta zakona o javnim fondovima.

**Samo su tri ministarstva objavila ukupno pet izvještaja o konsultacijama zainteresovane javnosti** na svojoj internet stranici. Bez objavljenih izvještaja konsultovani subjekti nemaju uvid u kojoj mjeri su radne grupe prihvatile i inkorporirale pristigne inicijative, predloge, sugestije i komentare u radnu verziju zakona ili drugog akta i na ovaj način se obesmišljava postupak sprovedenih konsultacija.

### **❖ Rasprava o tekstu zakona**

**Vlada Crne Gore je tokom 2014. godine predložila 73 predloga zakona čiji su predлагаči bili svih 16 ministarstava i u čijoj je pripremi trebalo sprovesti raspravu o tekstu zakona. Javna rasprava o tekstu zakona sprovedena je za 52, a nije sprovedena za čak 21 zakon.**

Tokom 2014. godine, javne pozive za učešće u raspravi o tekstu zakona objavilo je 15 organa državne uprave (14 ministarstava i jedan organ u sastavu ministarstva). Na internet stranicama ovih organa objavljeno je **80 javnih poziva**.

Od 80 javnih poziva za učešće u raspravi o tekstu zakona ili nekog drugog akta, **35 javnih poziva objavljeno je i na portalu e-uprave**. Minimalni rok trajanja rasprave od 40 dana je sproveden u **49 objavljenih poziva od ukupnih 80**.

Od 15 organa državne uprave koja su objavila 80 javnih poziva za učešće u raspravi o tekstu zakona ili nekog drugog akta, **11 ministarstava je objavilo 39 izvještaja o javnoj raspravi na svojim internet stranicama**. Na portalu e-uprave je objavljeno samo **8 od navedenih 39 izvještaja o javnoj raspravi**. Dobijeni podaci pokazuju da još uvek nije u dovoljnoj mjeri prepoznat značaj izrade izvještaja sa rasprava o tekstu zakona.

## PREPORUKE

Nakon tri godine od primjene obije uredbe, praksa pokazuje da postoje segmenti oba propisa koja treba unaprijediti i na taj način poboljšati saradnju organa državne uprave i NVO kao i učešće šire javnosti u procesu izrade zakona.

Predlažemo izmjene u onim segmentima propisa, u kojima je primjena kontinuirano neuspješna.

Kada je u pitanju Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija potrebno je revidirati fazu konsultovanja, kao i informisanje NVO od strane organa državne uprave.

Kada je u pitanju Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona, potrebno je revidirati rokove u propisu zbog intenzivne legislativne agende, uzrokovane procesom evropske integracije. Takođe, potrebno je propisati dodatne mehanizme transparentnosti, ali i mogućnosti informisanja javnosti o javnim raspravama.

Ipak, ključna preporuka odnosi se na državne službenike angažovane na poslovima normative koji su u obavezi da primjenjuju ove propise, da u punoj mjeri primjenjuju uredbe i omoguće nevladinim organizacijama i zainteresovanoj javnosti uključivanje u izrade zakona koji uređuju svakodnevni život građana.

Starješine organa snose odgovornost za primjenu propisa u organima kojima rukovode, stoga je neophodno da se dodatno upoznaju sa uredbama, ali i nalazima ovog istraživanja i obezbijede uključivanje građana i NVO u izradu propisa iz njihovih resora.

# 2. UVOD

Učešće civilnog duštva u procesima donošenja odluka predstavlja ključni princip demokratske prakse i dobrog upravljanja, zasnovan na pravima građana i građanki da zajedno sa svim zainteresovanim stranama učestvuju u odlučivanju i kreiranju politika, koje utiču na kvalitet života u određenom društvu i usmeravaju njegov dalji razvoj. Koncept saradnje državnih organa s civilnim društvom u kreiranju i implementaciji javnih politika, predstavlja osnovno obilježje savremene države koja služi svojim građanima. Civilno društvo podrazumijeva da građani kroz nevladine organizacije i druge oblike organizovanja civilnog društva, kao i individualno, uključivanjem u javnom i političkom životu artikulišu, brane i zagovaraju svoje legitimne interese. U tom smislu, civilno društvo ima ključnu ulogu u ostvarivanju participativne demokratije. Ova je uloga potvrđena i relevantnim međunarodnim dokumentima. Tako se u drugom poglavlju *Lisabonskog ugovora* Evropske unije iz 2007. godine predstavnička demokratija (uloga političkih partija) i participativna demokratija (uloga građana i organizacija civilnog društva u društvenom i političkom životu) navode kao osnovna demokratska načela na kojima se zasniva Evropska unija. Cilj učešća građana u donošenju odluka je promovisanje transparentnosti u odlučivanju, podsticanje otvorenog i odgovornog upravljanja i stvaranje građanskog vlasništva u javnim politikama. Unaprjeđenje učešća javnosti može ojačati povjerenje javnosti u organe vlasti, povećati kapacitete građana i kreirati održivije politike.

Promocija građanske participacije važna je za društvo jer, pored toga što jača kapacitete i razvija potencijale građana, umnogome doprinosi stvaranju društvene kohezije i jačanju svijesti zajedničke pripadnosti zajednici. Učešćem u kreiranju i implementaciji odluka, građani umjesto slabo zainteresovanih i neaktivnih birača, postaju aktivni politički subjekti. Na ovaj način, građani preuzimaju na sebe odgovornost za donošenje političkih odluka, odlučuju o kvalitetu javnih usluga, identifikuju i rješavaju određene probleme u svojim zajednicama. Nijesu samo građani ti koji imaju argumente za insistiranje na povećanom stepenu participacije. U interesu svake vlasti je da uključi što veći broj građana, nevladinih organizacija i ostalih subjekata civilnog društva u procese donošenja odluka, jer će upravo na ovaj način obezbijediti i veći legitimitet usvojenih rješenja.

Vlada Crne Gore usvojila je dva ključna propisa za saradnju organa državne uprave sa nevladnim organizacijama, kao i za učešće građana u procesu donošenja odluka na nacionalnom nivou. To su **Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija** („Sl.list Crne Gore“, broj 07/12 od 30.01.2012) i **Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona** („Sl.list Crne Gore“, broj 02/12 od 24.02.2012).

Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija je usvojena na sjednici Vlade Crne Gore 22.decembra 2011. godine, a primjenjuje se od 07. februara 2012.godine. Ovim aktom su po prvi put detaljno normirani ključni oblici saradnje između državnog i nevladinog sektora predviđeni Zakonom o državnoj upravi i to: informisanje nevladinog sektora od strane organa državne uprave, konsultovanje NVO prilikom izrade akata iz godišnjeg programa rada ovih organa, kao i učešće predstavnika NVO u radu radnih tijela koja formiraju starješine organa državne uprave. Sa druge strane, javna rasprava kao ključni oblik učešća građana, nevladinih organizacija, organa, stručne i ostale zainteresovane javnosti u procesu pripreme zakona, prvi put je detaljno normirana donošenjem Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona. Usvajanjem ove Uredbe detaljno je regu-

lisan način, postupak i ciljevi sprovođenja javne rasprave, organi koji organizuju raspravu, vrsta zakona u čijoj je pripremi obavezno sprovođenje javne rasprave, kao i vrsta zakona za koje se rasprava ne sprovodi, rokovi itd. Značajno je napomenuti da ova Uredba ostavlja mogućnost da se osim u slučaju pripreme zakona, javna rasprava sprovede i u procesu kreiranja drugih javnih politika. Uredba je usvojena na sjednici Vlade 02. februara 2012. a stupila je na snagu 05. marta 2012. godine.

Međutim, iako je usvajanjem ovih uredbi normiran postupak informisanja, konsultovanja i učešća NVO, kao i zainteresovane javnosti u procesu kreiranja javnih politika, u praksi izostaje efikasna primjena usvojenih rješenja. Potreba potpune i konzistentne primjene uredbi prepoznata je i u Strategiji razvoja nevladinih organizacija u Crnoj Gori 2014-2016, kao i u CRNVO izvještajima o praćenju primjene Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija i Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona za 2012. godinu. Upravo u cilju njihove efikasnije primjene, kao i osiguranog monitoringa, i u Akcionom planu za realizaciju Strategije razvoja nevladinih organizacija u Crnoj Gori 2014-2016, predviđena je aktivnost izrade godišnjih izvještaja o primjeni ovih uredbi.

## 2.1 Opšte informacije o izvještaju

Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO) je u proteklih pet mjeseci sproveo istraživanje o primjeni Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija i Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona. Ovo istraživanje je jedna od ključnih aktivnosti projekta „I civilno društvo odlučuje“, koji Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO) realizuje u partnerstvu sa Mrežom instituta i škola za javnu upravu u centralnoj i istočnoj Evropi (NISPacee) i NVO Bonum. Projekat je finansijski podržan od strane Evropske unije u okviru IPA programa za razvoj civilnog društva 2013, a njegovi glavni ciljevi su doprinos većem učešću organizacija civilnog društva u kreiranju i implementaciji javnih politika u Crnoj Gori i unaprjeđenje saradnje između organa državne uprave i organizacija civilnog društva u ovim procesima.

Izvještaj koji se nalazi pred vama obuhvata pregled primjene obije uredbe u periodu od 01. januara 2014. do 31. decembra 2014. godine. Cilj ovog izvještaja je utvrđivanje poštovanja i primjene pravila propisanih uredbama od strane organa državne uprave, identifikacija problema u njihovoj primjeni, kao i pružanje preporuka u cilju prevazilaženja uočenih problema i njihove efikasnije primjene.

U prvom dijelu izvještaja predstavljene su opšte informacije o značaju učešća građana u donošenju odluka na nacionalnom nivou, saradnji između organa državne uprave i nevladinih organizacija, kao i o značaju donošenja navedenih uredbi. Takođe, ovim dijelom su obuhvaćeni ciljevi i metodologija samog istraživanja. Drugi dio izvještaja sadrži rezultate istraživanja u vezi sa realizovanjem postupka informisanja, konsultovanja NVO od strane organa državne uprave, omogućavanja učešća predstavnika NVO u radu radnih grupa i tijela koja obrazuju organi državne uprave, kao i organizovanja konsultacija zainteresovane javnosti i rasprava u pripremi zakona. Izvještaj se fokusira na transparentnost ovih postupaka, kao i na konkretne probleme u praksi. U trećem dijelu izvještaja, predstavljene su preporuke za unaprjeđenje primjene ovih postupaka.

## 2.2 Metodologija istraživanja

Metodologija kojom je sprovedeno istraživanje bili su zahtjevi za slobodan pristup informacijama, kao i detaljno i kontinuirano pretraživanje internet stranica organa državne uprave i portala e-uprave.

U skladu sa obavezama ustanovljenim Uredbom o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija, pripremljene su tri grupe zahtjeva za slobodan pristup informacijama, koje su upućene na adrese **54 organa državne uprave**. **Prvom grupom zahtjeva** pratili smo sprovođenje konsultovanja nevladinih organizacija od strane organa državne uprave prilikom izrade i donošenja akata iz njihovih godišnjih programa rada, odnosno primjenu Uredbu u dijelu članova 2-6. **Druga grupa zahtjeva** imala je za cilj prikupljenje podataka o učešću predstavnika NVO u radu radnih grupa i drugih tijela koja obrazuju organi državne uprave, tačnije primjenu rješenja propisanih članovima 8-14 Uredbe. **Trećom grupom zahtjeva** pratili smo primjenu Uredbe u dijelu informisanja NVO od strane organa državne uprave (članovi 15 i 16). Ministarstvima i samostalnim organima državne uprave proslijedene su sve tri grupe zahtjeva. Organima koji se nalaze u sastavu ministarstava proslijedena je samo treća grupa zahtjeva.

U cilju praćenja primjene Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u procesu pripreme zakona pripremljene su dvije grupe zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Obije grupe zahtjeva su upućene **svim ministarstvima**. **Prvom grupom zahtjeva** tražene su informacije koje su imale za cilj prikupljanje podataka o tome koliko su ministarstva poštovala obavezu objavljivanja spiskova zakona za koje će biti sprovedena rasprava, kao i sve one obaveze koje su ministarstva dužna da sprovedu u postupku konsultovanja zainteresovane javnosti prije izrade nacrta zakona. **Druga grupa zahtjeva** je bila usmjerena na dobijanje podataka o tome u kojoj mjeri su ministarstva poštovala odredbe Uredbe koje se odnose na drugu fazu javne rasprave, odnosno na postupak rasprave o tekstu nacrta zakona.

U zakonskom roku odgovorilo je **46 od ukupno 54 organa državne uprave**. Organi državne uprave koji nijesu odgovorili u zakonskom roku su: Ministarstvo finansija, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo ekonomije, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija, Uprava carina, Uprava za šume, Uprava policije i Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća. Stoga smo pokrenuli drugostepeni postupak i uputili Agenciji za zaštitu podataka o ličnosti i pristup informacijama žalbe zbog čutanja navedenih organa. Nakon podnošenja žalbi, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija, Ministarstvo finansija i Uprava za šume su dostavili tražene informacije.

Neophodno je istaći da su zahtjevima tražene informacije za koje postoji obaveza organa državne uprave da ih javno objave na sajtu, pa su u većini slučajeva dobijeni odgovori upućivali na pretragu internet stranica. Međutim, iako je obaveza organa vlasti da u skladu sa članom 26. stav 2. Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Službeni list Crne Gore”, br. 44/12) upute podnosioca zahtjeva o tome gdje je i kada tražena informacija javno objavljena, pojedini organi su u svojim odgovorima uopšteno upućivali na svoje sajtove, a ne na tačne nazive stranica na sajtovima sa datumom objavljivanja. Polazeći od sadržaja uredbi, u skladu sa kojima su organi državne uprave dužni da objavljaju pozive, izvještaje i druge informacije na svojim internet stranicama, kao i od dobijenih odgovora organa na naše zahtjeve, veliki broj podataka ovog istraživanja je pribavljen detaljnim pretraživanjem internet stranica organa.

Napomena: Zavod za socijalnu i dječju zaštitu nije imao internet stranicu u periodu obuhvaćenim ovim istraživanjem. Internet stranica ovog organa, puštena je u rad početkom 2015.godine.

# **3. REZULTATI MONITORINGA PRIMJENE UREDBE O NAČINU I POSTUPKU OSTVARIVANJA SARADNJE ORGANA DRŽAVNE UPRAVE I NEVLADINIH ORGANIZACIJA**

## **3.1 Konsultovanje nevladinih organizacija prilikom izrade i donošenja akata iz godišnjeg programa rada**

### **3.1.1 Objavljivanje javnih poziva nevladinim organizacijama za učešće konsultovanju**

U skladu sa članom 2 i članom 3 Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija, organi državne uprave su obavezni da prilikom izrade i donošenja akata iz godišnjeg programa rada (strategija i analiza stanja u određenoj oblasti, nacrta i predloga zakona, drugih propisa i podzakonskih akata kojima se uređuje način ostvarivanja sloboda i prava građana) obezbjede konsultovanje NVO i objave javne pozive nevladinih organizacijama za učešće u konsultovanju na svojim internet stranicama. Na osnovu dobijenih informacija tokom sprovedenog istražiavnja, zaključeno je da je proces konsultovanja nevladinih organizacija prilikom izrade akata iz svojih godišnjih programa rada, obezbjedilo **3 od ukupno 32 organa državne uprave**, koja su objavila **ukupno 4 poziva nevladinim organizacijama za učešće u konsultovanju**. To su: **Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Agencija za zaštitu životne sredine**.

Rezultati istraživanja ukazuju na nedovoljnu primjenu obaveze konsultovanja nevladinih organizacija od strane organa državne uprave prilikom izrade i donošenja akata iz godišnjeg programa rada. Iako je u većini odgovora ovih organa navedeno da nije bilo pravnih akata iz njihovih godišnjih programa rada prilikom čije izrade je obavljeno konsultovanje NVO, bilo je i odgovora u kojima su organi naveli propise na čijoj su izradi radili, ali prilikom čije izrade nijesu konsultovali nevladine organizacije. Na primjer, Uprava za javne nabavke na tražene informacije o objavljenim javnim pozivima nevladinih organizacijama za učešće u konsultovanju je navela da nije nadležna da inicira i učestvuje u donošenju propisa i drugih akata iz oblasti prava i sloboda građana, a sa druge strane ovaj organ je tokom 2014. godine objavio javni poziv nevladinih organizacijama za predlaganje predstavnika/ce u sastav radne grupe za utvrđivanje metodologije analize rizika u vršenju kontrole, sa ciljem proaktivnog djelovanja u prevenciji i ranom otkrivanju koruptivnih radnji i drugih djela sa obilježjima korupcije. Takođe, odgovori pojedinih organa ukazuju da se obaveza konsultovanja nevladinih organizacija i dalje mijesha, odnosno izjednačava sa konsultovanjem zainteresovane javnosti, a koje je propisano članom 7 Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona. Dobijeni podaci ukazuju da je primjena Uredbe u ovom dijelu još slabija u odnosu na rezultate istraživanja<sup>3</sup> o njenoj primjeni za 2012. godinu, koje je sproveo Centar za razvoj nevladinih organizacija, a koje je pokazalo da je proces konsultovanja nevladinih organizacija obezbijedilo 7 organa državne uprave, koja su objavila 12 javnih poziva nevladinih organizacijama za učešće u konsultovanju.

<sup>3</sup> Godišnji izvještaj o praćenju primjene Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija dostupan na internet stranici Centra za razvoj nevladinih organizacija <http://www.crnvo.me/programi/program-zaistraivanje-i-analize.html>

Ovaj oblik saradnje najznačajniji je zato što omogućava učešće NVO u najranijoj fazi izrade propisa, prije izrade nacrta, kada je i mogućnost uticanja na rješenja najveća. Zato je posebno zabrinjavajuće da se NVO kontinuirano isključuju iz one faze izrade propisa kada na njegovo oblikovanje mogu najkvalitetnije uticati.

**Tabelarni prikaz objavljenih javnih poziva nevladinim organizacijama za učešće u konsultovanju tokom 2014. godine:**

Naziv organa	Naziv akta za koji je objavljen javni poziv NVO za učešće u konsultovanju	Datum objave
Ministarstvo unutrašnjih poslova	Javni poziv za NVO za konsultacije u vezi sa pripremom Predloga odluke o obrazovanju Savjeta za razvoj nevladinih organizacija  Javni poziv NVO za učešće u konsultovanju u vezi izrade funkcionalne Analize sa presjekom postojećeg stanja primjene mehanizama unutrašnje kontrole, strukture i administrativnih kapaciteta UP, PU i UC	14.01.2014.  07.02.2014.
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	Javni poziv NVO za konsultacije povodom pripreme Programa rada Savjeta za zaštitu od diskriminacije za 2014.godinu	12.02.2014.
Agencija za zaštitu životne sredine	Javni poziv NVO za učešće u konsultovanju u izradi godišnjeg programa rada	28.01.2014.

### **3.1.2 Objavljivanje liste nevladinih organizacija koje su iskazale zainteresovanost za učešće u konsultovanju**

Shodno članu 4 Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija, organi državne uprave su obavezni da u roku od tri dana od dana isteka roka za dostavljanje prijava nevladinih organizacija za učešće u konsultovanju, objave na svojim internet stranicama listu nevladinih organizacija koje su iskazale zainteresovanost za učešće u konsultovanju. Rezultati monitoringa pokazali su da su **od tri organa državne uprave koja su objavila ukupno četiri javna poziva nevladnim organizacijama za učešće u konsultovanju tokom 2014. godine, dva organa na svojim internet stranicama objavila ukupno tri liste nevladinih organizacija, koje su iskazale zainteresovanost za učešće u ovom procesu.** To su Ministarstvo unutrašnjih poslova i Agencija za zaštitu životne sredine. MUP je nakon objavljenih javnih poziva za NVO za konsultacije u vezi sa pripremom Predloga odluke o obrazovanju Savjeta za razvoj nevladinih organizacija i u vezi izrade funkcionalne Analize sa presjekom postojećeg

stanja primjene mehanizama unutrašnje kontrole, strukture i administrativnih kapaciteta UP, PU i UC, objavio na svojoj internet stranici liste zainteresovanih nevladinih organizacija za učešće u konsultovanju. Zainteresovanost za učešće u konsultovanju u vezi sa pripremom Predloga odluke o obrazovanju Savjeta za razvoj nevladinih organizacija iskazalo je pet nevladinih organizacija, a povodom izrade funkcionalne Analize sa presjekom postojećeg stanja primjene mehanizama unutrašnje kontrole, strukture i administrativnih kapaciteta UP, PU i UC zainteresovanost za učešće u konsultovanju iskazala je samo jedna nevladina organizacija. Agencija za zaštitu životne sredine je nakon objavljenog javnog poziva nevladinim organizacijama za učešće u konsultovanju u izradi godišnjeg programa rada, objavila na svojoj internet stranici obaveštenje da se po ovom javnom pozivu nije prijavila nijedna nevladina organizacija. Nalazi istraživanja o objavljenim javnim pozivima nevladinim organizacijama za učešće u konsultovanju ukazuju da je osim MUP-a i Agencije za zaštitu životne sredine, Ministarstvo rada i socijalnog staranja takođe bilo obavezno da nakon objavljenog javnog poziva NVO za konsultacije povodom pripreme Programa rada Savjeta za zaštitu od diskriminacije za 2014.godinu, objavi listu zainteresovanih NVO ili obaveštenje da nije bilo zainteresovanih. Međutim, na internet stranici ovog Ministarstva nije dostupan ovaj podatak, iako su u odgovoru iz ovog organa naveli da je tražena informacija objavljena na internet stranici [www.mrs.gov.me/organizacija/nvo](http://www.mrs.gov.me/organizacija/nvo).

U kontekstu neobjavljanja liste NVO koje su iskazale zainteresovanost za učešće u konsultativnom procesu, neophodno je istaći da je ova obaveza upravo utvrđena u cilju obezbjeđenja transparentnosti ovog procesa, a samim tim i transparentnosti rada organa državne uprave. Neobjavljanje ove liste nakon objavljenih javnih poziva nevladinim organizacijama za učešće u konsultovanju onemogućava njihovo blagovremeno informisanje i samim tim onemogućava transparentnost konsultativnog procesa. Na taj način je onemogućeno i praćenje obaveze objavljanja izvještaja o sprovedenom konsultovanju, jer ukoliko nema objavljenih podataka o tome da li je ili nije bilo zainteresovanih NVO za učešće u konsultativnom procesu, njesmo u mogućnosti da utvrdimo da li je nadležni organ bio obvezan da sačini izvještaj (ukoliko na javni poziv nije bilo zainteresovanih NVO).

## Odnos objavljenih poziva za učešće u konsultovanju i objavljenih lista kandidata



### **3.1.3 Objavljivanje izvještaja o obavljenom konsultovanju**

Organi državne uprave su shodno članu 6 Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija, obavezni da nakon obavljenog konsultovanja nevladinih organizacija u pripremi određenog akta iz godišnjeg programa rada, objave na svojoj internet stranici izvještaj o obavljenom konsultovanju u roku od sedam dana od dana održavanja konsultovanja. Značaj sačinjanja i objavljivanja izvještaja ogleda se u tome što se na osnovu njega može procijeniti, da li su i u kojoj mjeri uvažene sugestije i predlozi NVO u nacrt određenog akta.

Imajući u vidu dostupne podatke o objavljenim pozivima za konsultovanje i objavljenim listama zainteresovanih NVO tokom 2014. godine, obavezu sačinjanja izvještaja o obavljenom konsultovanju imalo je Ministarstvo unutrašnjih poslova nakon obavljenog konsultovanja povodom pripreme Predloga odluke o obrazovanju Savjeta za razvoj nevladinih organizacija, kao i povodom izrade funkcionalne Analize sa presjekom postojećeg stanja primjene mehanizama unutrašnje kontrole, strukture i administrativnih kapaciteta UP, PU i UC. Ministarstvo unutrašnjih poslova je ispunilo ovu obavezu u prvom slučaju, tj. nakon obavljenog konsultovanja povodom izrade pripreme Predloga odluke o obrazovanju Savjeta za razvoj nevladinih organizacija, dok izvještaj o obavljenom konsultovanju povodom izrade funkcionalne Analize sa presjekom postojećeg stanja primjene mehanizama unutrašnje kontrole, strukture i administrativnih kapaciteta UP, PU i UC nije dostupan na sajtu ovog organa. Imajući u vidu da Ministarstvo rada i socijalnog staranja nakon objavljenog javnog poziva NVO za konsultacije povodom pripreme Programa rada Savjeta za zaštitu od diskriminacije za 2014. godinu, nije objavilo na svojoj internet stranici listu zainteresovanih NVO niti obavještenje da nije bilo zainteresovanih, nijesmo bili u mogućnosti da utvrdimo da li je ovaj organ bio obavezan da organizuje konsultovanje i objavi izvještaj o sprovedenom konsultovanju. Agencija za zaštitu životne sredine kao treći organ koji je objavio javni poziv NVO za učešće u konsultovanju u izradi godišnjeg programa rada, nije imala obavezu sačinjanja izvještaja jer povodom ovog javnog poziva nije bilo zainteresovanih nevladinih organizacija.

Dakle, iako dostupni podaci pokazuju da je nakon dva<sup>4</sup> objavljen poziva NVO za učešće u konsultovanju, postojala obaveza objavljivanja dva izvještaja o obavljenom konsultovanju, objavljen je samo jedan izvještaj tokom 2014. godine. Ovakvim pristupom dovodi se u pitanje transparentnost konsultativnog procesa kao i kvalitet, jer nevladine organizacije, kao i cjelokupna javnost ostaju uskraćene za informacije koje NVO učestvuju u izradi propisa, kakve prijedloge daju i u kojoj mjeri su radne grupe prihvatile i inkorporirale pristigne inicijative, sugestije i komentare u radnu verziju zakona ili drugog akta.

## **3.2 Učešće predstavnika NVO u radnim grupama i drugim tijelima koje formiraju organi državne uprave**

Organi državne uprave omogućavaju učešće predstavnika nevladinih organizacija u radnim grupama i drugim tijelima koje oni obrazuju, u skladu sa članom 8 Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija. Postupak i kriterijumi za

4 Javni poziv nevladim organizacijama za konsultacije povodom pripreme Programa rada Savjeta za zaštitu od diskriminacije za 2014. godine, koji je objavilo Ministarstvo rada i socijalnog staranja nije obuhvaćen ovim brojem jer nemamo dostupne podatke na internet stranici ovog Ministarstva da li je bilo zainteresovanih NVO i da li je postojala obaveza sprovođenja daljeg konsultovanja

izbor predstavnika NVO u radna tijela ovih organa precizno su definisani čl.9-14 ove Uredbe, a glavna karakteristika postupka je to što se izbor predstavnika NVO bazira na najvećem broju predlogu samih NVO. Sa druge strane, Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave<sup>5</sup> propisuje da projektnu grupu, tim ili drugi oblik rada obrazuje potpredsjednik Vlade, ministar odnosno starješina samostalnog organa uprave. Dakle, organi državne uprave koji mogu obrazovati radne grupe su 16 ministarstva i 16 samostalnih organa uprave<sup>6</sup>. Sam postupak izbora predstavnika NVO u radne grupe i tijela započinje objavljivanjem javnog poziva za predlaganje kandidata, koji se objavljuje na internet stranici organa državne uprave i portalu e-uprave.

**Na osnovu dobijenih podataka, zaključeno je da je u toku 2014. godine, 55 predstavnika NVO izabrano u sastav 36 radnih grupa i tijela koja su formirali organi državne uprave. Ovaj broj ne uključuje broj predstavnika NVO u radnim grupama za pripremu pregovaračkih poglavila. U tim radnim grupama učestvuju 52 predstavnika NVO.**

**15 organa državne uprave je objavilo 79 poziva nevladinim organizacijama za predlaganje kandidata u sastav radnih grupa i tijela. Na osnovu 78 javnih poziva za uključivanje predstavnika NVO u radne grupe i tijela organa državne uprave, tokom 2014. godine izabrano je 55 predstavnika NVO u sastav 36 radnih grupa i tijela koje su formirali organi državne uprave. Na 42 javna poziva od ukupno 78 objavljenih nije bilo predloženih kandidata.**

**Napomena:** Javni poziv koji je Ministarstvo rada i socijalnog staranja objavilo 23.12.2014., povodom predlaganja NVO kandidata za člana radne grupe za izradu Pravilnika o bližim uslovima za pružanje i korišćenje, normativima i minimalnim standardima savjetodavno-terapijskih i socijalno-edukativnih usluga, nije uključen u prethodno navedeni ukupni broj od 78 javnih poziva, jer lista kandidata, kao i odluka o izboru NVO predstavnika na osnovu ovog poziva je donijeta i objavljena u 2015. godini.

Prethodno navedeni podaci ukazuju da se Uredba i dalje najviše primjenjuje u dijelu omogućavanja učešća predstavnika NVO u radnim grupama i tijelima organa državne uprave, kao i da je ovaj oblik saradnje između organa državne uprave i nevladinih organizacija najzastupljeniji u praksi. U tom kontekstu, pozitivne primjere predstavljaju Ministarstvo održivog razvoja i turizma, koje je objavilo 16 javnih poziva i Ministarstvo rada i socijalnog staranja koje je objavilo 15 javnih poziva. Sa druge strane, podatak da na 42 objavljena javna poziva nije bilo predloženih kandidata iz nevladinih organizacija upućuje na zaključak da postoje oblasti u kojima nema registrovanih ili profilisanih nevladinih organizacija. Na primjer, na javne pozive za predlaganje kandidata u sastav radne grupe za izradu Predloga pravilnika o vrstama zatečenih značajnih izvora nejonizujućih zračenja za koje se izrađuje Studija korišćenja zatečenih značajnih izvora nejonizujućih zračenja i Predloga pravilnika o načinu obilježavanja i zahtjevima za sigurno korišćenje uređaja koji emituju optičko zračenje ili sadrže izvore optičkog zračenja, nije bilo predloženih kandidata. U pitanju su specifične oblasti u kojima je Crna Gora deficitarna po pitanju odgovarajućih stručnih profila i u kojima ne postoje ni specijalizovane nevladine organizacije. Međutim, činjenica da na javne pozive za predlaganje kandidata NVO u radne grupe za izradu Zakona o životnoj sredini i Zakona o manjinskim pravima i slobodama, nije bilo predloženih kandidata iz nevladinih organizacija, govori o nedostatku interesovanja nevladinih organizacija koje se bave predmetnim oblastima za ovaj oblik saradnje.

5 Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave („Sl list CG, broj 5/2012,25/12,44/12 i 61/12,20/13,17/14,06/15)

6 Uprava za kadrove, Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma, Uprava za javne nabavke, Uprava za inspekcijske poslove, Uprava za mlađe i sport, Zavod za statistiku-MONSTAT, Zavod za hidrometeorologiju i seismologiju, Zavod za školstvo, Zavod za intelektualnu svojinu, Zavod za metrologiju, Zavod za socijalnu i dječju zaštitu, Državni arhiv, Direkcija za zaštitu tajnih podataka, Agencija za zaštitu životne sredine, Sekretarijat za zakonodavstvo i Sekretarijat za razvojne projekte

**Tabelarni prikaz objavljenih poziva za predlaganje predstavnika NVO u radnim grupama i drugim tijelima koje obrazuju organi državne uprave:**

<b>Naziv organa</b>	<b>Naziv akta za koji su objavljeni pozivi NVO za učešće u radu radnih grupa zaduženih za njihovu izradu i nazivi drugih tijela koje formiraju organi državne uprave</b>	<b>Broj predstavnika NVO u sastav radne grupe</b>
Ministarstvo pravde	1. Predlog zakona o upravnom sporu - 22. jul 2014. godine 2. Predlog zakona o izmjenama i dopuna-ma Zakona o vanparničnom postupku - 5. 02.2014. 3. Predlog zakona o izmjenama i dopuna-ma Zakona o notarima - 6.02.2014. 4. Predlog zakona o izmjenama i dopuna-ma Zakona o izvršenju i obezbjeđenju - 21.feb.2014. 5. Predlog zakona o izmjenama i dopuna-ma Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći - 26.feb. 2014. 6. Predlog zakona o izmjenama i dopuna-ma Zakona o edukaciji u pravosudu - 14.maj 2014.	Nije bilo prijavljenih Nije bilo prijavljenih Nije bilo prijavljenih Nije bilo prijavljenih Nije bilo prijavljenih Nije bilo prijavljenih
Ministarstvo prosvjete	1. Predlog zakona o stručnom osposoblja-vanju lica sa stečenim stručnim obrazovanjem - 21.03.2014. 2. Strategija obrazovanja odraslih za period 2015-2025. godine - 05.02.2014. 3. Plan obrazovanja odraslih za period 2015-2019. godine - 05.02.2014. 4. Prijedlog zakona o izmjenama i dopuna-ma zakona o nacionalnim stručnim kvalifikacijama - 29.01.2014. 5. Strategija podrške talentovanim učenicima/cama - 22.01.2014. 6. Strategija razvoja stručnog obrazovanja (2015-2020) - 20.01.2014.	Nije bilo prijavljenih Nije bilo prijavljenih Jedan predstavnik NVO Nije bilo prijavljenih Dva predstavnika NVO Jedan predstavnik NVO
Ministarstvo unutrašnjih poslova	1. Nacrt Zakona o izmjenama i dopuna-ma Zakona o javnim okupljanjima - 10.12.2014. 2. Nacrt Zakona o izmjenama i dopuē-nama Zakona o graničnoj kontroli - 10.12.2014. 3. Etički odbor - 14.04.2014. 4. Nacrt Zakona o javnim fondovima (službama)- 03.03.2014. 5. Nacrt Zakona o javnim agencijama - 03.03.2014. 6. Predloga zakona o upravnoj inspekciji - 03.03.2014.	Jedan predstavnik NVO Jedan predstavnik NVO Jedan predstavnik NVO Nije bilo prijavljenih Nije bilo prijavljenih Jedan predstavnik NVO

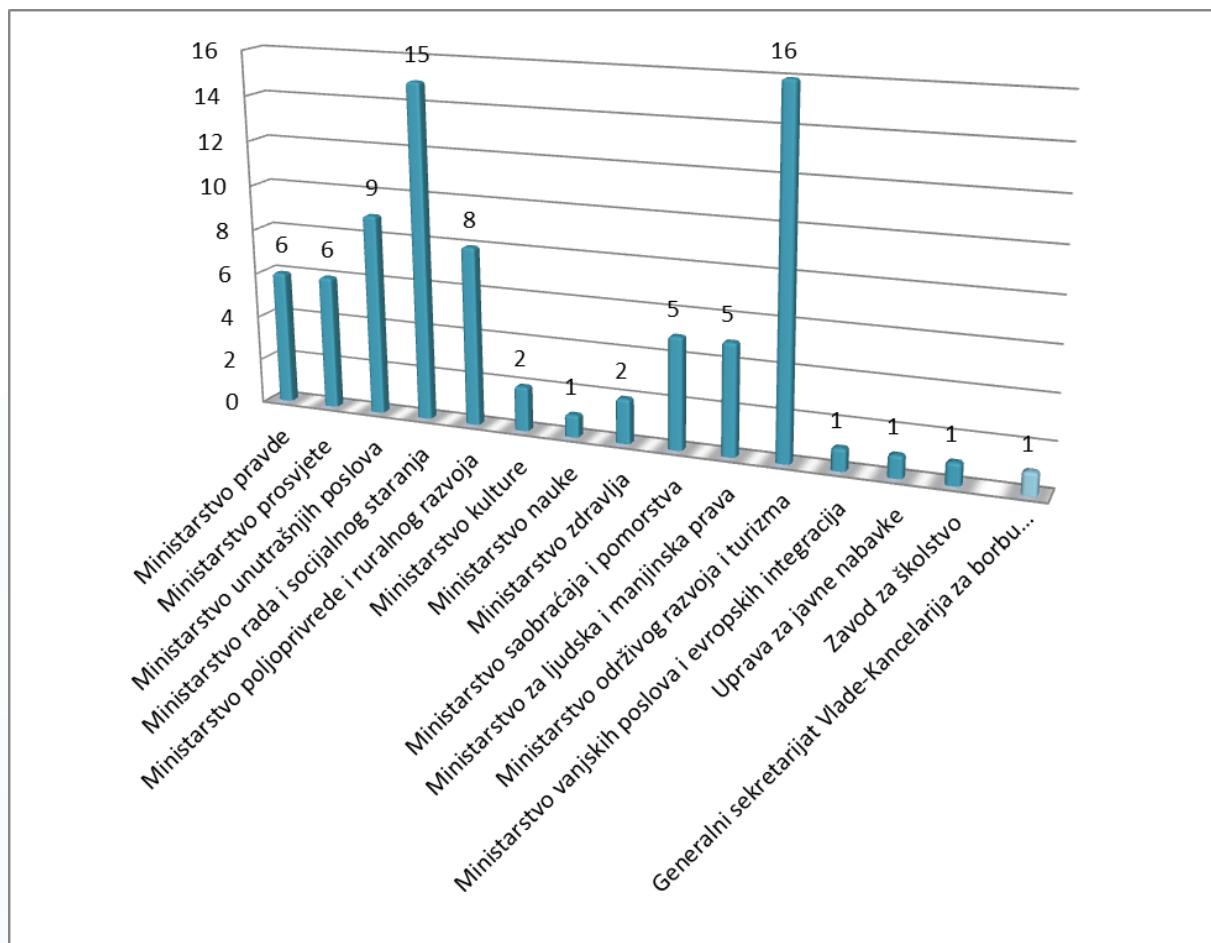
	<p>7. Analiza sa presjekom postojećeg stanja primjene mehanizama unutrašnje kontrole, strukture i administrativnih kapaciteta UP, PU i UC- 07.02.2014.</p> <p>8. Predlog odluke o obrazovanju savjeta za razvoj nevladinih organizacija - 16.01.2014.</p> <p>9. Analiza institucionalnog okvira za vršenje poslova u vezi sa razvojem NVO sektora- 16.01.2014.</p>	Jedan predstavnik NVO  Jedan predstavnik NVO  Dva predstavnika NVO
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	<p>1. Pravilnik o bližim uslovima za pružanje i korišćenje, normativima i minimalnim standardima savjetodavno-terapijskih i socijalno-edukativnih usluga - 23.12.2014.</p> <p>2. Izvještaj o sprovodenju Akcionog plana za implementaciju Strategije razvoja sistema socijalne i dječje zaštite za 2013.godinu- 20.06.2014.</p> <p>3. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o priznavanju inostranih kvalifikacija za obavljanje regulisane profesije- 18.11.2014.</p> <p>4. Tim za evaluaciju primjene Strategije razvoja sistema socijalne zaštite starih lica 2013-2017- 27.06.2014.</p> <p>5. Izvještaj o primjeni Nacionalnog plana akcije za djecu za period 2013.-2017. godine- 26.05.2014.</p> <p>6. Strategija razvoja hraniteljstva u Crnoj Gori sa akcionim planom za period 2012-2016. godine- 01.04.2014.</p> <p>7. Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o mirnom rješavanju radnih sporova- 02.04.2014.</p> <p>8. Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o volonterskom radu - 02.04.2014.</p> <p>9. Program reforme politike zapošljavanja i socijalne politike- 21.03.2014.</p> <p>10. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o povlastici na putovanja lica sa invaliditetom- 19.03.2014.</p> <p>11. Pravilnik o bližim uslovima za izvršenje institucionalne mjere upućivanje u vaspitnu ustanovu nezavodskog tipa - 10.03.2014.</p> <p>12. Komisija za koordinaciju, primjenu i praćenje sprovodenja aktivnosti predviđenih Strategijom zaštite od nasilja u porodici- 03.02.2014.</p>	Tek u januaru donijeto rješenje o izboru predstavnika NVO  Jedan predstavnik NVO  Jedan predstavnik NVO  Jedan predstavnik NVO  Jedan predstavnik NVO  Nije bilo prijavljenih  Nije bilo prijavljenih  Četiri predstavnika NVO  Dva predstavnika NVO  Nije bilo prijavljenih  Nije bilo prijavljenih  Dva predstavnika NVO

	<p>13. Pravilnik o medicinskim indikacijama za ostvarivanje prava na materijalno obezbjedenje, dodatka za njegu i pomoć, ličnu invalidinu i naknadu zarade za rad sa polovinom punog radnog vremena- 16.01.2014.</p> <p>14. Izrada Akcionog plana za sprovođenje Strategije za integraciju osoba sa invaliditetom- 15.01.2014.</p> <p>15. Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zapošljavanju i ostvarivanju prava od nezaposlenost</p>	Dva predstavnika NVO  Tri predstavnika NVO  Jedan predstavnik NVO
Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	<p>1. Predlog zakona o izmjenama i dopuna- ma zakona o identifikaciji i registraciji životinja- 08.07.2014.</p> <p>2. Predlog zakona o izmjenama i dopuna- ma zakona o morskom ribarstvu i marikulturi- 23.07.2014.</p> <p>3. Nacrt Strategije razvoja poljopriv- rede i ruralnih područja 2014-2020 - 06.03.2014.</p> <p>4. Nacrt Zakona o vinu- 06.03.2014.</p> <p>5. Nacrt Zakona o poljoprivrednom ze- mljištu- 06.03.2014.</p> <p>6. Program razvoja lovstva za period 2014 - 2024 godine- 12.03.2014</p> <p>7. Predlog zakona o izmjenama i dopuna- ma Zakona o šumama- 03.04.2014.</p> <p>8. Predlog zakona o izmjenama i do- punama Zakona o divljači i lovstvu - 01.08.2014.</p>	Nije bilo prijavljenih  Nije bilo prijavljenih  Dva predstavnika NVO  Dva predstavnika NVO  Dva predstavnika NVO  Nije bilo prijavljenih  Nije bilo prijavljenih  Jedan predstavnik NVO
Ministarstvo kulture	<p>1. Prijedlog Zakona o izmjenama i dopuna- ma Zakona o javnim radio difuznim servisima Crne Gore- 15.10.2014.</p> <p>2. Javni poziv nevladinim organizacijama za predlaganje člana u sastav Savje- ta za upravljanje Područjem Kotora - 26.05.2014.</p>	Nije bilo prijavljenih  Nije bilo prijavljenih
Ministarstvo nauke	1. Prijedlog Zakona o izmjenama i dopuø nama Zakona o naučnoistraživačkoj djelatnosti- 20.02.2014.	Jedan predstavnik NVO
Ministarstvo zdravlja	1. Koordinaciono tijelo za realizaciju i praćenje implementacije Razvojnog projekta 2014-2017: Razvoj partnerstva i promocija programa kvaliteta i bezbjednosti putem istraživanja zadovoljstva pacijenata i zadovoljstva zaposlenih u zdravstvu, prva godina- pilot projekt (DZ Bijelo Polje, DZ Podgorica, OB Bijelo Polje, OB Bar)- 15.04.2014.	Jedan predstavnik NVO

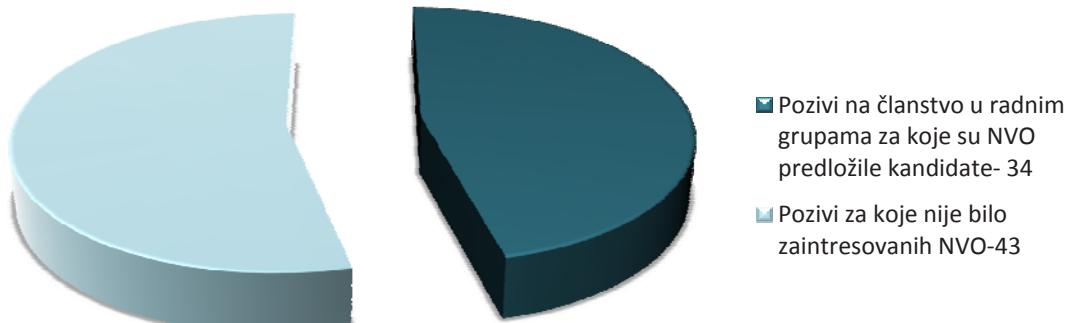
	2. Nacionalni tim za izradu Globalnog izvještaja o statusu prevencije nasilja u saradnji sa Svjetskom zdravstvenom organizacijom- 03.02.2014.	Jedan predstavnik NVO
Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	1. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o obligacionim odnosima i osnovama svojinsko-pravnih odnosa u vazdušnom saobraćaju- 24.04.2014. 2. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o jahtama- 04.02.2014. 3. Prijedlog zakona o upisu plovnih objekata u upisnike Crne Gore- 04.02.2014. 4. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o moru- 04.02.2014. 5. Prijedlog zakona o bezbjednosnoj zaštiti trgovačkih brodova i luka- 04.02.2014.	Nije bilo prijavljenih  Nije bilo prijavljenih  Nije bilo prijavljenih  Nije bilo prijavljenih  Nije bilo prijavljenih
Ministarstvo za ljudska i manjinska prava	1. Izvještaj o primjeni implementacije Pekinške deklaracije i Platforme za akciju- 31.10.2014 i 10. 10. 2014. 2. Program sprovodenja 2015 - 2016 Plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti za period 2013-2017 - 31.10.2014. i 10. 10. 2014. 3. Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom- 21.02.2014. 4. Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama- 15.01.2014. 5. Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti - 15.01.2014.	Jedan predstavnik NVO  Jedan predstavnik NVO  Dva predstavnika NVO  Nije bilo prijavljenih  Jedan predstavnik NVO
Ministarstvo održivog razvoja i turizma	1. IPA Sektorski monitoring odbor za Operativni program Regionalni razvoj 2012-2013- 05.11.2014. 2. Predlog pravilnika o vrstama uređaja koji emituju ultrazvuk ili uređaja koji emituju optičko zračenje ili sadrže izvore optičkog zračenja za koje se izdaju dozvole za korišćenje- 04.09.2014. 3. Predlog pravilnika o načinu obilježavanja i zahtjevima za sigurno korišćenje uređaja koji emituju optičko zračenje ili sadrže izvore optičkog zračenja - 04.09.2014.	Jedan predstavnik NVO  Nije bilo prijavljenih  Nije bilo prijavljenih

	<p>4. Predlog pravilnika o vrstama zatečenih značajnih izvora nejonizujućih zračenja za koje se izrađuje Studija korišćenja zatečenih značajnih izvora nejonizujućih zračenja- 04.09.2014.</p> <p>5. Predlog pravilnika o načinu prvih i periodičnih mjerena, kriterijumima za utvrđivanje učestalosti periodičnih mjerena, sadržaju i obrascu izveštaja o izvršenim prvim i periodičnim mjerjenjima- 04.09.2014.</p> <p>6. Predlog zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata- 08.07.2014.</p> <p>7. Pripremni IPA Sektorski monitoring odbor za Operativni program Regionalni razvoj 2012-2013- 03.03.2014.</p> <p>8. Predlog zakona o biocidnim proizvodima - 23.01.2014.</p> <p>9. Predlog nacionalne strategije upravljanja hemikalijama- 23.01.2014.</p> <p>10. Predlog pravilnika o vrstama izvora elektromagnetnih polja, za koje se pribavlja dozvola za korišćenje izvora elektromagnetnih polja- 17.01.2014.</p> <p>11. Predlog pravilnika o bližim uslovima u pogledu kadra, opreme i prostora koje treba da ispunjava privredno društvo, preduzetnik ili drugo pravno lice za dobijanje dozvole za obavljanje stručnih poslova zaštite od nejonizujućih zračenja- 17.01.2014.</p> <p>12. Predlog pravilnika o granicama izlaganja elektromagnetnim poljima za stanovništvo i profesionalno izložena lica- 17.01.2014.</p> <p>13. Predlog Pravilnika o pripremi nacionalnih inventara emisija i popisu gasova sa efektom staklene baštne - 16.01.2014.</p> <p>14. Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti vazduha - 16.01.2014.</p> <p>15. Predlog programa socijalnog sticanja- 16.01.2014.</p> <p>16. Nacrt Zakona o životnoj sredini - 15.01.2014.</p>	Nije bilo prijavljenih Nije bilo prijavljenih Dva predstavnika NVO Nije bilo prijavljenih Nije bilo prijavljenih kandidata Nije bilo prijavljenih kandidata
Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija	1. Operativno tijelo zaduženog za sprovođenje Strategije informisanja javnosti o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji 2014-2018- 7. maj 2014.	Pet predstavnika NVO

Generalni sekretarijat Vlade-Kancelarija za borbu protiv trgovine ljudima	1. Radna grupa za praćenje implementacije Strategije za borbu protiv trgovine ljudima- 15.01.2014.	Jedan predstavnik NVO
Uprava za javne nabavke	1. Radna grupa za utvrđivanje metodologije analize rizika u vršenju kontrole, sa ciljem proaktivnog djelovanja u preventiji i ranom otkrivanju koruptivnih radnji i drugih djela sa obilježjima korupcije - 20.02.2014.	Jedan predstavnik NVO
Zavod za školstvo	1. Javni poziv nevladinim organizacijama za predlaganje kandidata u satsav radne grupe za izbor i vrednovanje programa strucnog usavršavanja nastavnika za školsku 2014/2015 godinu- 12.02.2014.	Nije bilo prijavljenih kandidata



## Odziv NVO na pozive za članstvo u radnim grupama i tijelima



### 3.3 Informisanje nevladinih organizacija od strane organa državne uprave

#### 3.3.1 Objavljivanje godišnjeg programa rada na internet stranicama organa državne uprave

Uredba propisuje i obavezu za organe državne uprave da informišu nevladine organizacije o svojim planiranim aktivnostima, objavljinjem godišnjeg programa rada na njihovim internet stranicama, u roku od tri dana od dana njegovog donošenja. Organi državne uprave koji donose programe rada i na koje se odnosi obaveza objavljinja njihovih programi u skladu sa članom 52. Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave su ministarstva i samostalni organi uprave.

**Istraživanje je pokazalo da od 32 organa državne uprave koji donose svoje programe rada, 23 organa je objavilo svoje godišnje programe rada za 2014. godinu na svojim internet stranicama.**

Ovi podaci pokazuju da je ostvaren određeni pomak kada je u pitanju objavljinje godišnjih programa rada u odnosu na podatke za 2012. godinu, kada je samo polovina organa objavila svoje programe rada za 2012. godinu. Nazalost, postoje organi državne uprave koji kontinuirano ne izvršavaju ovu obavezu. Primjera radi, Ministarstvo nauke, Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma i Uprava za mlade i sport, nijesu objavili na svojim internet stranicama godišnji program rada, ni za 2012. godinu, ni za 2014. godinu.

Imajući u vidu da informisanje predstavlja preduslov za sve druge nivoe saradnje i samo blagovremenim objavljinjem informacija o svojim planiranim aktivnostima, organi državne uprave otvaraju prostor za adekvatnu pripremu nevladinog sektora za učešće u procesu izrade javnih politika, neophodno je da svi nadležni organi realizuju ovu obavezu.

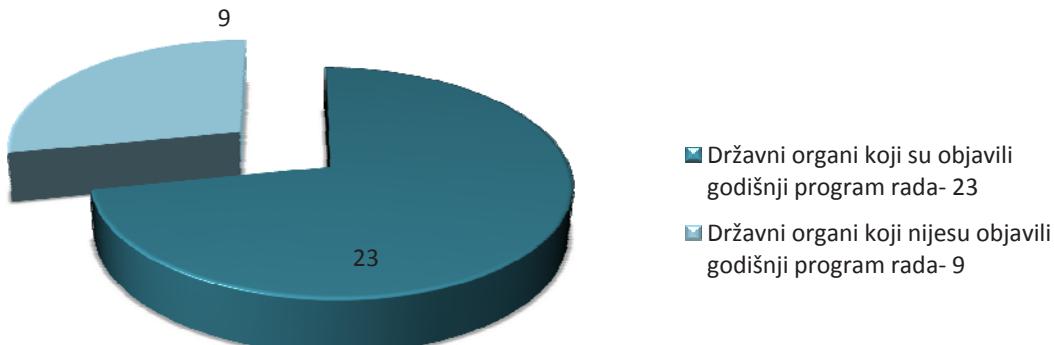
**Napomena:** Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Poreska uprava i Uprava za nekretnine su takođe objavile godišnje programe rada za 2014. na svojim internet stranicama, iako u skladu sa

Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave godisnji programi rada organa u sastavu se usvajaju na nivou ministarstava u čijem se sastavu nalaze ti organi i objavljaju na internet stranici nadležnih ministarstava.

**Tabelarni prikaz organa, koji su objavili godišnji program rada za 2014. godinu na svojim internet stranicama:**

1. Ministarstvo odbrane
2. Ministarstvo pravde
3. Ministarstvo prosvjete
4. Ministarstvo unutrašnjih poslova
5. Ministarstvo rada i socijalnog staranja
6. Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja
7. Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije
8. Ministarstvo finansija
9. Ministarstvo kulture
10. Ministarstvo ekonomije
11. Ministarstvo održivog razvoja i turizma
12. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava
13. Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija
14. Uprava za kadrove
15. Uprava za javne nabavke
16. Sekretarijat za zakonodavstvo
17. Sekretarijat za razvojne projekte
18. Zavod za statistiku –MONSTAT
19. Zavod za školstvo
20. Zavod za metrologiju
21. Državni arhiv
22. Direkcija za zaštitu tajnih podataka
23. Agencija za zaštitu životne sredine
<b>Organi u sastavu ministarstava</b>
24. Uprava za antikorupcijsku inicijativu
25. Poreska uprava
26. Uprava za nekretnine

## Objavljivanje godišnjeg programa rada na internet stranicama organa državne uprave



### 3.3.2 Objavljivanje izvještaja o radu na internet stranicama organa državne uprave

Takođe, jedan od načina putem kojih organi državne uprave informišu nevladine organizacije o realizovanim aktivnostima je objavljivanje godišnjih izvještaja o radu na njihovim internet stranicama. Ovaj način informisanja je predviđen članom 15 Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i NVO. U skladu sa članom 62. i 72. Zakona o državnoj upravi<sup>7</sup> ministarstva i samostalni organi državne uprave obavezni su da najmanje jedanput godišnje pod nose Vladi Crne Gore, odnosno ministarstvima izvještaje o radu i stanju u upravnim oblastima za koja su osnovani. Izvještaji o radu pored realizovanih aktivnosti u pogledu politike razvoja, sadrže i pregled o izvršavanju zakona i drugih propisa, realizaciji zaključaka Vlade, odlučivanju u upravnom postupku itd. Izvještaji o radu ministarstava sadrže i izvještaje o radu organa u njihovom sastavu.

Na osnovu dobijenih podataka, **izvještaje o radu za 2013. godinu na svojim internet stranicama objavilo je ukupno 27 od 32 organa državne uprave.**

Podaci o poštovanju obaveze objavljivanja izvještaja o radu od strane organa državne uprave pokazuju da više od polovine organa državne uprave informiše NVO o svojim realizovanim aktivnostima, što u poređenju sa primjenom nekih drugih obaveza ustanovljenih Uredbom kao što su objavljivanje poziva nevladinim organizacijama za učešće u konsultovanju i objavljivanje izvještaja o obavljenom konsultovanju, kao i u poređenju sa istraživanjem za primjenu Uredbu za 2012. godinu predstavlja pomak.

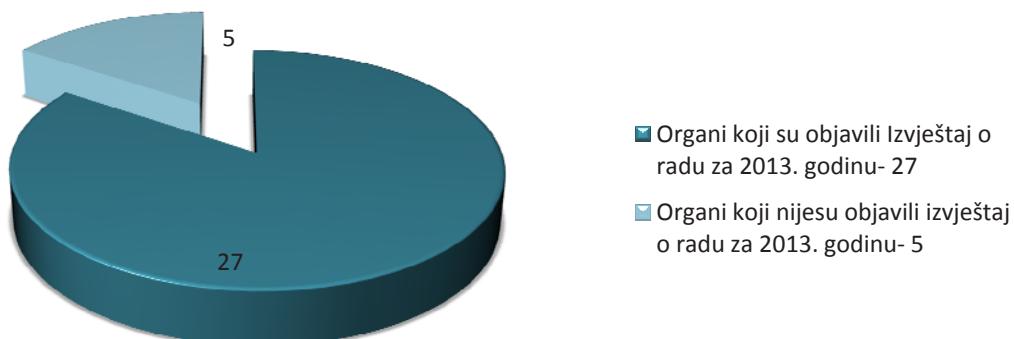
**Napomena:** Iako nemaju obavezu objavljivanja izvještaja o radu, Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Lučka uprava, Fitosanitarna uprava, Poreska uprava, Uprava za igre na sreću i Uprava za igre na sreću objavile su na svojim internet stranicama izvještaje o radu za 2013.godinu. S obzirom da obaveza sačinjavaju, a samim tim i objavljivanja izvještaja pripada ministarstvima i samostalnim organima državne uprave, ovi organi nisu uračunati u prethodno navedenu cifru-27 organa, ali su svakako prepoznati u tabelarnom dijelu i predstavljaju pozitivne primjere.

<sup>7</sup> Zakon o državnoj upravi (Sl.list RCG, br 38/03 i „Službeni list CG, br 22/08 i 42/11)

**Tabelarni prikaz organa, koji su objavili izvještaj o radu za 2013.godinu na svojim internet stranicama:**

1. Ministarstvo odbrane
2. Ministarstvo pravde
3. Ministarstvo prosvjete
4. Ministarstvo unutrašnjih poslova
5. Ministarstvo rada i socijalnog staranja
6. Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja
7. Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije
8. Ministarstvo finansija
9. Ministarstvo kulture
10. Ministarstvo ekonomije
11. Ministarstvo održivog razvoja i turizma
12. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava
13. Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija
14. Uprava za kadrove
15. Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma
16. Uprava za javne nabavke
17. Uprava za inspekcijske poslove
18. Sekretarijat za zakonodavstvo
19. Sekretarijat za razvojne projekte
20. Zavod za statistiku –MONSTAT
21. Zavod za hidrometeorologiju i seismologiju
22. Zavod za školstvo
23. Zavod za intelektualnu svojinu
24. Zavod za metrologiju
25. Državni arhiv
26. Direkcija za zaštitu tajnih podataka
27. Agencija za zaštitu životne sredine
<b>Organi u sastavu ministarstava</b>
1. Lučka uprava
2. Fitosanitarna uprava
3. Uprava za antikorupcijsku inicijativu
4. Poreska uprava
5. Uprava za igre na sreću
6. Uprava za imovinu

## Objavljivanje izvještaja o radu na internet stranicama organa državne uprave



### 3.3.3 Objavljivanje podataka o kontakt osobama za saradnju sa NVO na internet stranicama organa državne uprave

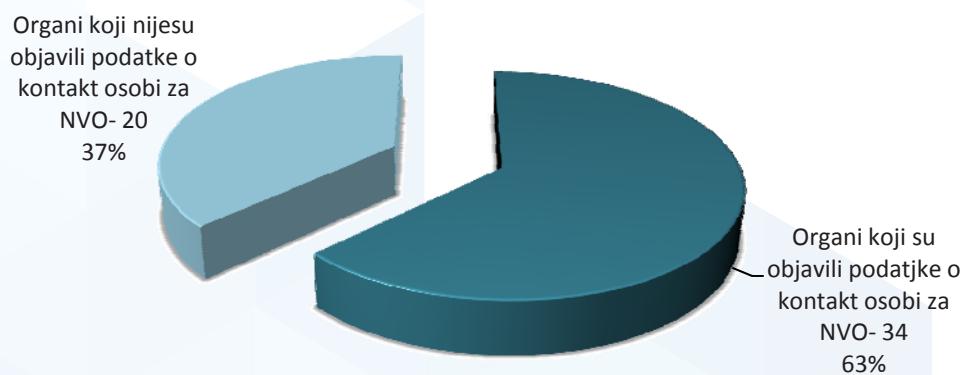
Obaveza objavljivanja kontakt podaka o državnom službeniku, odnosno namješteniku zaduženom za saradnju sa nevladinim organizacijama na internet stranici organa državne uprave, utvrđena je članom 16 stav 2 Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i NVO. Podaci dobijeni na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama i pretrage internet stranice organa državne uprave, pokazuju da je **kontakt podatke službenika zaduženog za saradnju sa nevladinim organizacijama objavilo 34 od ukupno 54 organa državne uprave**.

Tabelarni prikaz organa koji su objavili podatke o kontakt osobama na svojim internet stranicama:

1. Ministarstvo odbrane
2. Ministarstvo prosvjete
3. Ministarstvo rada i socijalnog staranja
4. Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja
5. Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije
6. Ministarstvo finansija
7. Ministarstvo kulture
8. Ministarstvo nauke
9. Ministarstvo ekonomije
10. Ministarstvo zdravljа
11. Ministarstvo saobraćaja i telekomunikacija
12. Ministarstvo održivog razvoja i turizma
13. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava

14. Uprava za kadrove
15. Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma
16. Uprava za inspekcijske poslove
17. Sekretarijat za zakonodavstvo
18. Sekretarijat za razvojne projekte
19. Zavod za statistiku-MONSTAT
20. Zavod za hidrometeorologiju i seismologiju
21. Zavod za školstvo
22. Direkcija za zaštitu tajnih podataka
23. Agencija za zaštitu životne sredine
24. Lučka uprava
25. Uprava pomorske sigurnosti
26. Direkcija za saobraćaj
27. Fitosanitarna uprava
28. Uprava za šume
29. Uprava za antikorupcijsku inicijativu
30. Zavod za izvršenje krivičnih sankcija
31. Poreska uprava
32. Uprava carina
33. Uprava za imovinu
34. Agencija za duvan

### **Objavljivanje podataka o kontakt osobama za saradnju sa NVO na internet stranicama organa državne uprave**



# 4.

## REZULTATI MONITORINGA PRIMJENE UREDBE O POSTUPKU I NAČINU SPROVOĐENJA JAVNE RASPRAVE U PRIPREMI ZAKONA

### 4.1 Objavljivanje spiskova zakona o kojima će se sprovesti javna rasprava na internet stranicama ministarstava i portalu e-uprave

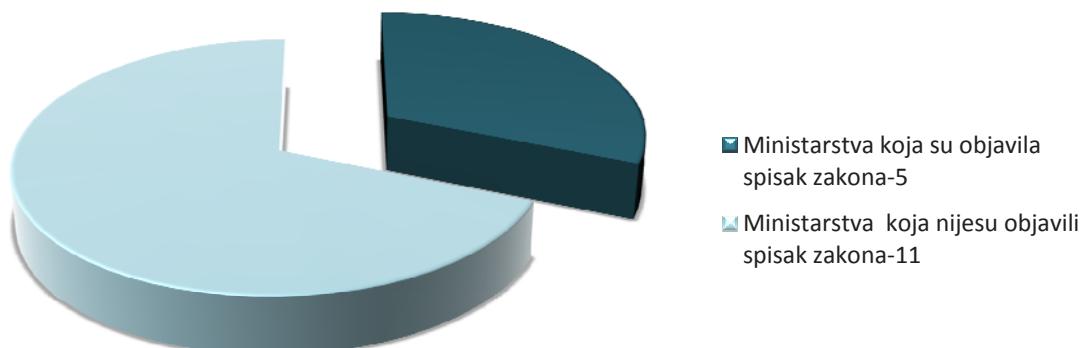
Ministarstva su shodno Uredbi o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona obavezna da u roku od 5 dana od dana donošenja godišnjeg programa rada, na svojoj internet stranici i portalu e-uprave objave spisak zakona o kojima će sprovesti javnu raspravu, kratko objašnjenje potrebe za donošenjem zakona i druge informacije od značaja za pripremu zakona. Od ukupno 16 ministarstava, pet ministarstva je na svojim internet stranicama objavilo spisak zakona o kojima će sprovesti javnu raspravu. To su: Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Ministarstvo finansija, Ministarstvo pravde i Ministarstvo rada i socijalnog staranja. Na portalu e-uprave je objavljen samo spisak zakona o kojima je Ministarstvo unutrašnjih poslova trebalo da sprovede javne rasprave tokom 2014. godine.

Neophodno je istaći da su ostalih 11 ministarstava koja nijesu objavila spisak zakona, planirala svojim programima rada i realizovala normativne aktivnosti, tj. učestvovala u pripremi zakona tokom 2014.godine. Ovakav podatak je zabrinjavajući jer neobjavljivanje spiska zakona sprječava zainteresovane građane i civilno društvo da se kvalitetno i na vrijeme pripreme za predstojeće javne rasprave. Obaveza objavljivanja spiska zakona, upravo ima za cilj da omogući zainteresovanoj javnosti pravovremenu informisanost o planiranim aktivnostima na polju izrade zakonskih propisa. Međutim, činjenica da samo trećina ministarstava objavljuje spiskove zakona o kojima će sprovesti javnu raspravu, govori da ni nakon tri godine od početka primjene Uredbe nije ostvaren napredak u primjeni ove odredbe.

**Tabelarni prikaz ministarstava koja su objavila spiskove zakona o kojima će sprovesti javnu raspravu tokom 2014:**

Naziv ministarstva	Datum objave
Ministarstvo unutrašnjih poslova	18.02.2014.
Ministarstvo za ljudska i manjinska prava	26.01.2014.
Ministarstvo pravde	24.01.2014.
Ministarstvo finansija	12.02.2014.
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	24.03.2014.

## Objavljanje spiska zakona o kojima će se sprovести javna rasprava

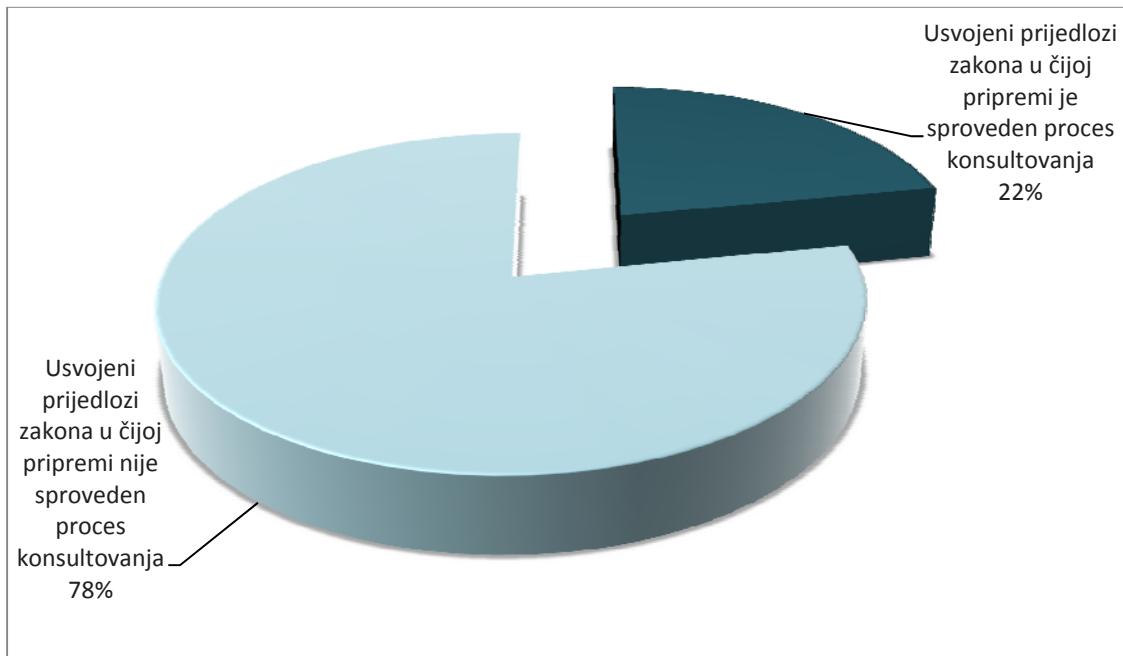


### 4.2 Objavljanje javnog poziva za učešće u konsultacijama zainteresovane javnosti u početnoj fazi pripreme zakona

Proces konsultovanja zainteresovane javnosti u početnoj fazi pripreme zakona započinje objavljanjem javnog poziva na internet stranici ministarstva i portalu e-uprave. Takođe, u skladu sa članom 6 Uredbe, odredbe koje se odnose na proces konsultovanja zainteresovane javnosti, kao i na naredni proces rasprave o tekstu zakona, primjenjuju se i u slučaju sprovođenja javne rasprave u pripremi predloga drugih akata, strateških i planskih dokumenata.

Neophodno je naglasiti, da je na osnovu dostavljenih podataka Generalnog Sekretarijata Vlade Crne Gore, zaključeno da je Vlada tokom 2014. godine usvojila 73 predloga zakona čiji su predлагаči bili svih 16 ministarstava i u čijoj je pripremi trebalo sprovesti postupak konsultovanja zainteresovane javnosti<sup>8</sup>. Istraživanje je pokazalo da je tokom 2014. godine, samo osam ministarstava objavilo 22 poziva za učešće u konsultacijama zainteresovane javnosti. Od ukupnih 22 poziva, 16 se odnosilo na konsultacije u početnoj fazi pripreme zakona, a šest poziva su se odnosila na konsultacije u pripremi strateških i planskih dokumenata. Činjenica da u pripremi 57 predloga zakona nije sproveden postupak konsultovanja zainteresovane javnosti ukazuje da nije ostvaren pomak u sprovođenju ove izuzetno značajne faze javne rasprave. I dalje, polovina ministarstava ne prepoznaže značaj organizovanja konsultovanja u ovoj inicijalnoj fazi i ne omogućava građanima, nevladinim organizacijama, stručnoj javnosti, sindikatima i drugim subjektima da se uključe u najraniju fazu pripreme dokumenata i doprinesu boljem kvalitetu zakonskih i drugih akata.

8 Generalni Sekretarijat je dostavio podatke da je na sjednicama Vlade Crne Gore tokom 2014. godine usvojeno 112 predloga zakona. Međutim, od usvojenih 112 predloga zakona, obaveza sprovođenja konsultacija zainteresovane javnosti i rasprave o tekstu zakona postojala je kod 73 predloga zakona, jer se kod preostalih 39 predloga zakona radilo ili o predlozima o potvrđivanju raznih sporazuma između Crne Gore i drugih država, ili o predlozima zakona za koje su konsultacije ili rasprava sprovedeni tokom 2013. godine.



Svi pozivi za učešće u konsultacijama su objavljeni na internet stranicama ministarstava, a samo su dva poziva<sup>9</sup> od ukupnih 22 objavljena i na portalu e-uprave. Rok trajanja konsultacija od 20 dana, koji je predviđen za dostavljanje sugestija i komentara je ispoštovan u 16 poziva, dok u preostalih šest<sup>10</sup> nije. Sa druge strane, u tri poziva<sup>11</sup> od 16, rok trajanja konsultacija je bio i duži od predviđenog i iznosio je 45 dana.

Neophodno je istaći da je na osnovu dobijenih odgovora putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama, uočeno da službenici u ministarstvima još uvijek ne prave razlike između termina: konsultacije zainteresovane javnosti u početnoj fazi pripreme zakona koja podrazumijeva konsultacije ne samo NVO sektora već svih društvenih subjekata i koje su uređene Uredbom o postupku i načinu sprovodenja javne rasprave u pripremi zakona i konsultovanja nevladinih organizacija prilikom izrade akata iz godišnjeg programa rada organa državne uprave, koje su uređene drugim propisom, Uredbom o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija. Na primjer, na zahtjev kojim je tražena informacija o broju objavljenih poziva za učešće u konsultacijama zainteresovane javnosti u početnoj fazi pripreme zakona tokom 2014. godine (koje reguliše Uredba o postupku i načinu sprovodenja javne rasprave u pripremi zakona), dostavljen je sljedeći odgovor Ministarstva odbrane: „Ministarstvo odbrane nije u posjedu traženih informacija jer nije upućivalo poziv za učešće u konsultacijama zainte-

9 Javni poziv Ministarstva unutrašnjih poslova za učešće u postupku pripreme nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zapaljivim tečnostima i Javni poziv Ministarstva pravde za učešće u postupku pripreme Nacrta zakona o edukaciji u pravosuđu

10 Poziv za javne konsultacije za Nacrt priručnika Strateške procjene uticaja na životnu sredinu u prostornom planiranju, Poziv za konsultacije povodom izrade Predloga Zakona o obaveznom zdravstvenom osiguranju, Poziv za konsultacije povodom adaptacije akcionih planova za pregovaračko poglavlje 23. i 24., Poziv na online konsultacije zainteresovane javnosti povodom nacrta trilateralnog Programa Italija-Albanija-Crna Gora, Poziv na online konsultacije zainteresovane javnosti povodom Dunavskog transanalognog programa 2014-2020, Poziv za konsultacije zainteresovane javnosti povodom izrade Nacrt Akcionog plana za realizaciju mjera iz Strategije za unapređenje položaja LGBT osoba u Crnoj Gori za 2014.

11 Javni poziv za učešće javnosti u konsultacijama u pripremi Predloga zakona o upravnoj inspekciji, Javni poziv za uključivanje javnosti u pripremu Nacrta zakona o javnim agencijama i Javni poziv zainteresovanoj javnosti da se uključi u pripremu Nacrta zakona o javnim fondovima

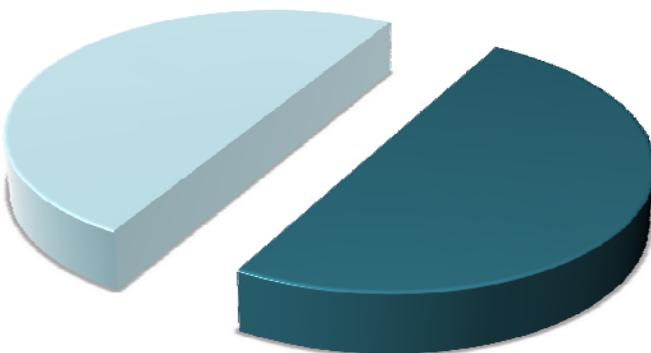
resovane javnosti u početnoj fazi pripreme zakona. Naime, Ministarstvo odbrane u navedenom periodu pripremilo je Predlog zakona o dopuni Zakona o tajnosti podataka kojim je dopunjeno član 26 Zakona na način što je ograničen broj lica koji imaju pravo pristupa tajnim podacima drugih država, bez dozvole, međutim odredbom člana 2 Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija, precizirano je da „organi državne uprave, prilikom izrade i donošenja akata iz godišnjeg programa rada, (*kojima se uređuje način ostvarivanja sloboda i prava građana*), obezbeđuje konsultovanje sa nevladinim organizacijama, a kako se dopunom člana 26 Zakona o dopuni Zakona o tajnosti podataka, ne uređuje *način ostvarivanja sloboda i prava građana*, to ovaj organ nije imao obavezu objavljinanja poziva za učešće u konsultacijama zainteresovane javnosti.

**Tabelarni prikaz objavljenih poziva za učešće u konsultacijama zainteresovane javnosti:**

Naziv ministarstva	Javni poziv za učešće u konsultacijama	Datum objave
Ministarstvo pravde	Javni poziv za učešće u konsultacijama u postupku pripreme Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama zakona o izvršenju i obezbeđenju Javni poziv za učešće u konsultacijama u postupku pripreme Nacrta Zakona o edukaciji i pravosudju Javni poziv za učešće u konsultacijama u postupku pripreme Nacrta Zakona o upravnom sporu Javni poziv za učešće u konsultacijama u postupku pripreme Nacrta zakona o izmjenama i dopunama porodičnog zakona	21.03.2014. 14.05.2014. 22.07.2014. 03.12.2014.
Ministarstvo unutrašnjih poslova	Javni poziv za učešće u konsultacijama u postupku pripreme nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zapaljivim tečnostima Javni poziv za učešće javnosti u konsultacijama u pripremi Predloga zakona o upravnoj inspekciji Javni poziv za uključivanje javnosti u pripremu Nacrta zakona o javnim agencijama Javni poziv zainteresovanoj javnosti da se uključi u pripremu Nacrta zakona o javnim fondovima (službama) Javni poziv zainteresovanoj javnosti da se uključi u pripremu Nacrta zakona o izmjenama i dopunama zakona o DNK registru	28.01.2014. 03.03.2014. 03.03.2014. 03.03.2014. 10.03.2014.
Ministarstvo prosvjete	Javne konsultacije u vezi sa planovima upravljanja životnom sredinom za adaptaciju studentskih domova	24.02.2014.
Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	Javni poziv zainteresovanoj javnosti da se uključe u postupak pripreme Nacrta zakona o vinu Javni poziv zainteresovanoj javnosti da se uključe u postupak pripreme Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o identifikaciji i registraciji životinja	18.11.2014. 08.07.2014.

Ministarstvo održivog razvoja i turizma	Javni poziv za konsultacije zainteresovane javnosti povodom izrade Nacrta zakona o životnoj sredini Javni poziv za konsultacije zainteresovane javnosti povodom izrade nacrta Zakona o biocidnim proizvodima Javni poziv za konsultacije zainteresovane javnosti povodom izrade Nacrta zakona o uredenju prostora i izgradnji objekata Javne konsultacije za Nacrt priručnika Strateške procjene uticaja na životnu sredinu u prostornom planiranju	15.01.2014. 23.01.2014. 04.02.2014. 30.01.2014.
Ministarstvo zdravlja	Javni poziv zainteresovanoj javnosti za uključenje u postupak pripreme Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ograničavanju upotrebe duvanskih proizvoda Javni poziv Ministarstva zdravlja za uključenje u postupak pripreme Predloga Zakona o obaveznom zdravstvenom osiguranju	27.10.2014. 07.11.2014.
Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija	Javni poziv na konsultacije zainteresovane javnosti povodom adaptacije aktionsih planova za 23. I 24. pregovaračko poglavlje Poziv na online konsultacije zainteresovane javnosti povodom nacrta trilateralnog Programa Italija-Albanija-Crna Gora Poziv na online konsultacije zainteresovane javnosti povodom Dunavskog transnacionalnog programa 2014-2020.	15.12.2014. 24.09.2014. 10.06.2014.
Ministarstvo za ljudska i manjinska prava	Poziv za konsultacije povodom izrade Nacrta Akcionog plana za realizaciju mjera iz Strategije za unaprjeđenje položaja LGBT osoba u Crnoj Gori za 2014. godinu	05.03.2014.

## Objavljanje poziva za učešće u konsultacijama



Objavilo 8 ministarstava  
 Nije objavilo 8 ministarstava

## 4.3 Objavljivanje izvještaja o konsultacijama zainteresovane javnosti

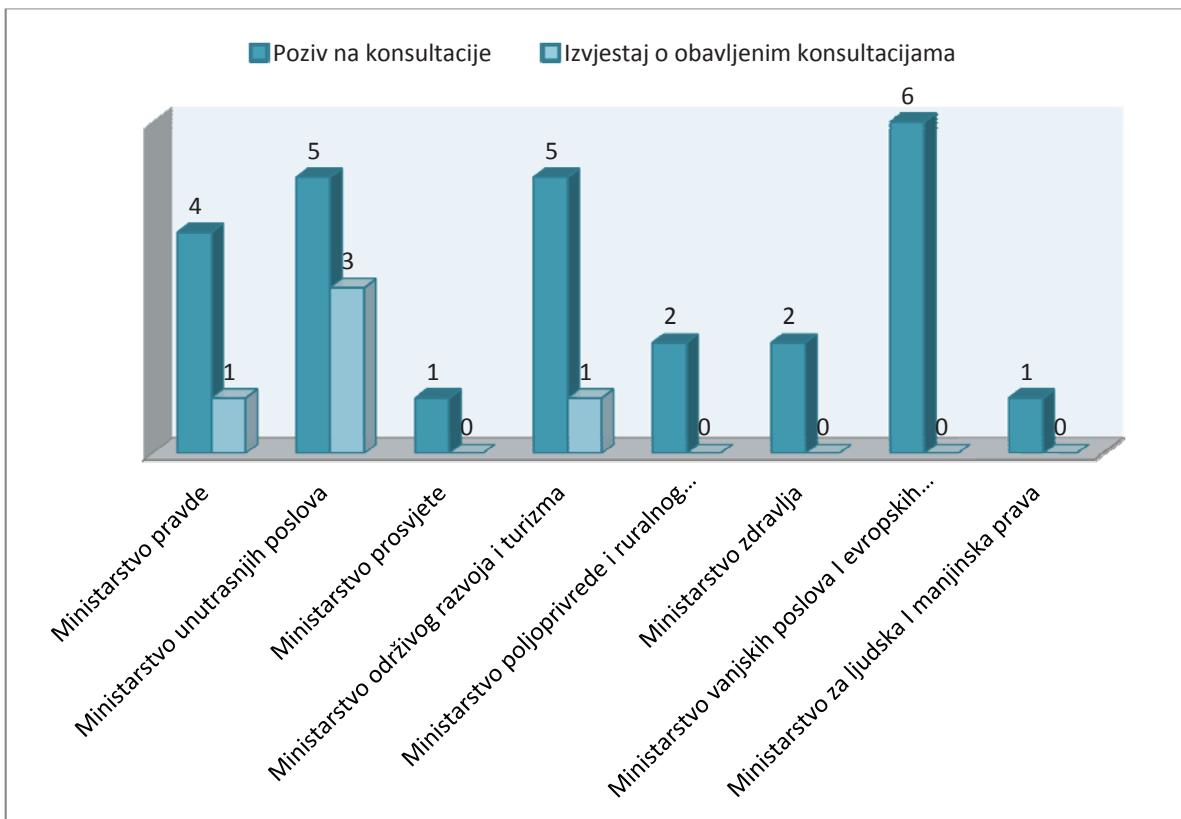
Nakon završenih konsultacija zainteresovane javnosti, lice zaduženo za koordinaciju konsultacija je dužno je da sve pristigle inicijative, predloge, sugestije i komentare ažurno evidentira i sačini izvještaj koji sadrži pregled subjekata koji su učestvovali u konsultacijama, kao i pregled dobijenih inicijativa, predloga, sugestija i komentara. Ministarstva su dužna da ovaj izvještaj objave na svojoj internet stranici i portalu e-uprave, u roku od sedam dana od dana isteka roka za dostavljanje inicijativa, komentara i sugestija.

Od osam ministarstava koja su objavila 22 poziva za učešće u konsultacijama zainteresovane javnosti, **samo su tri ministarstva** objavila ukupno **pet izvještaja o konsultacijama zainteresovane javnosti** na svojoj internet stranici.

Ovaj podatak ukazuje da ministarstva i dalje najmanje poštuju obavezu objavljinanja izvještaja o sprovedenim konsultacijama. Time ministarstva ujedno pokazuju i koliko su transparentna i odgovorna u ovom procesu, jer je ova obaveza upravo ustanovljena zbog transparentnosti postupka konsultacija, a pored toga izvještaji pokazuju u kojoj mjeri su radne grupe prihvatile i inkorporirale pristigle inicijative, predloge, sugestije i komentare u radnu verziju zakona ili drugog akta. Neophodno je da ministarstva nakon više od tri godine primjene Uredbe ozbiljno pristupe obavezi pisanja i objavljinanja izvještaja jer dosadašnjim postupanjem obesmišljavaju proces konsultacija, koji gubi svoju svrhu ukoliko ne postoji dokument koji će sumirati sve dobijene inicijative, kao i subjekte koji su učestvovali u konsultacijama.

Tabelarni prikaz objavljenih izvještaja o sprovedenim konsultacijama:

Naziv ministarstva	Naziv izvještaja	Datum objave
Ministarstvo pravde	Izvještaj o pregledu primjedbi i sugestija u postupku konsultovanja zainteresovane javnosti povodom izrade Zakona o vanparničnom postupku	06.08. 2014.
Ministarstvo unutrašnjih poslova	Izvještaj o konsultacijama u vezi sa pripremom Nacrta zakona o izmjenama i dopunama zakona o zapaljivim tečnostima i gasovima Izvještaj o konsultacijama o Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o DNK registru Izvještaj o konsultacijama povodom izrade Nacrta Zakona o upravnoj inspekciji	26.02.2014. 31.03.2014. 21.10.2014.
Ministarstvo održivog razvoja i turizma	Izvještaj o konsultacijama zainteresovane javnosti povodom izrade Nacrta zakona o uredenju prostora i izgradnji objekata	03.03.2014.

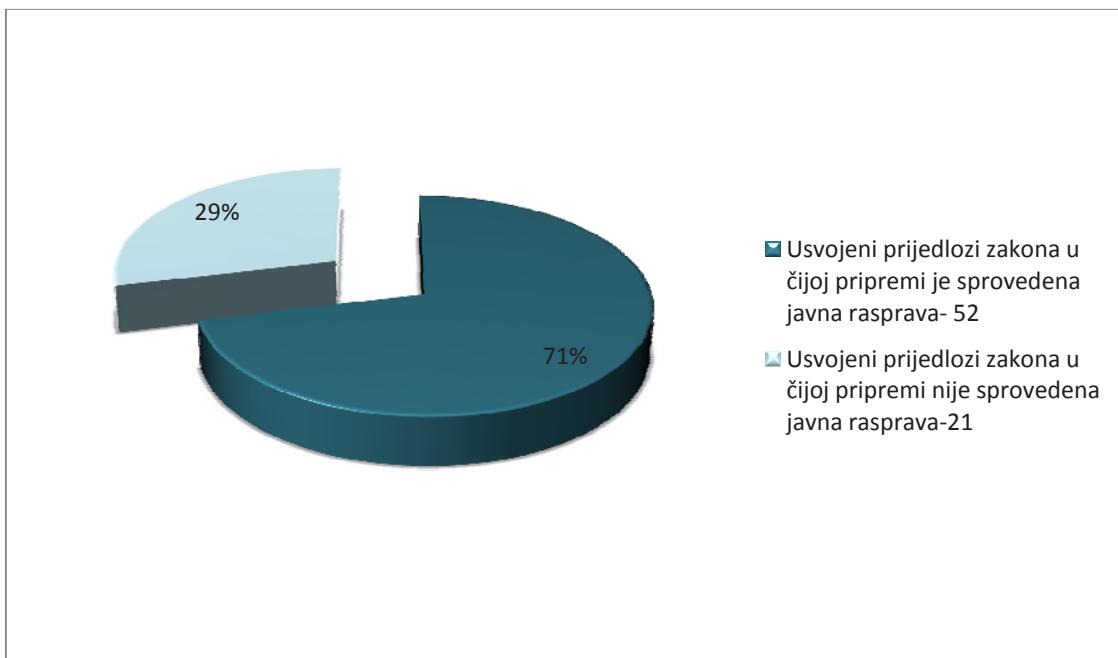


#### 4.4 Objavljivanje javnog poziva za učešće u raspravi o tekstu zakona

Druga faza javne rasprave-rasprava o tekstu zakona počinje objavljinjem javnog poziva za učešće u raspravi na internet stranici ministarstva, portalu e-uprave i jednom štampanom mediju koji izlazi na teritoriji Crne Gore. Uz javni poziv objavljuje se i tekst zakona sa obrazloženjem i programom rasprave. Rasprava o tekstu zakona traje najmanje 40 dana od dana objavljinja javnog poziva za učešće u raspravi o tekstu zakona.

**Tokom 2014. godine, javne pozive za učešće u raspravi o tekstu zakona objavilo je 15 organa državne uprave (14 ministarstava i jedan organ u sastavu ministarstva)<sup>12</sup>.** Na internet stranicama ovih organa objavljeno je 80 javnih poziva, od kojih su se 52 odnosila na pozive za učešće u raspravi o tekstu zakona, a 28 na pozive za učešće u raspravi o nacrtima drugih akata, strateških i planskih dokumenata. Sa druge strane, neophodno je napomenuti da je Vlada tokom 2014. godine usvojila 73 predloga zakona čiji su predлагаči bili svih 16 ministarstava i u čijoj je pripremi trebalo sprovesti raspravu o tekstu zakona. Dakle, u procesu kreiranja 21 prijedloga zakona nije ispoštovana zakonska obaveza sprovodenja rasprave o tekstu zakona.

<sup>12</sup> Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo finansija, Ministarstvo ekonomije, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo nauke, Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, Ministarstvo kulture, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja i Uprava za vode



Rasprave su organizovane putem okruglih stolova, tribina, prezentacijama, dostavljanjem predloga, sugestija i komentara putem e-mailova i u pisanim oblicima. Iako su ministarstva obavezna da pozive za raspravu o tekstu zakona ili drugog akta objave i na portalu e-uprave, ona ovu obavezu takođe selektivno primjenjuju. U prilog tome govori podatak da je **od 80 javnih poziva za učešće u raspravi o tekstu zakona ili nekog drugog akta, 35 javnih poziva objavljeno i na portalu e-uprave. Minimalni rok trajanja rasprave od 40 dana je ispoštovan u 49 objavljenih poziva od ukupnih 80.**

Tokom pretraživanja internet stranica, uočeno je da većina ministarstava ima posebne linkove pod nazivom javne rasprave na kojima bi trebalo da ažuriraju sve sadržaje vezane za javnu raspravu (pozive za učešće u konsultacijama, pozive za raspravu o tekstu zakona, izvještaje o sprovedenim raspravama itd). Međutim, iako imaju ove posebne linkove, čest je slučaj da pozive za raspravu, pozive za konsultacije, spiskove zakona o kojima će sprovesti raspravu ne objavljaju na ovom linku, nego samo na naslovnim stranama ili na drugim linkovima. Takođe, često se na linkovima-javne rasprave objavljaju sadržaji koji su vezani za primjenu Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija (pozivi za predlaganje predstavnika NVO u radnim grupama, liste zainteresovanih NVO za konsultovanje itd), a koji bi trebalo da se ažuriraju na linkovima saradnja sa NVO, koje takođe ima većina ministarstava. Ovaj podatak dodatno govori u prilog zaključku da se obaveze iz ove dvije uredbe ne razlikuju i ne razumiju dovoljno, kao i da postoji potreba pružanja podrške državnim službenicima u cilju efikasnije primjene obje uredbe.

**Tabelarni prikaz objavljenih poziva za učešće u raspravi o tekstu zakona na internet stranici**

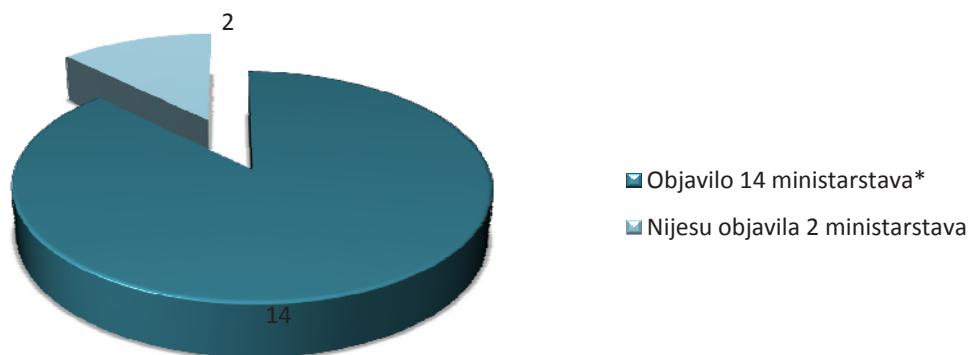
<b>Naziv ministarstva</b>	<b>Javni poziv za učešće u raspravi o tekstu zakona</b>	<b>Datum objave</b>
Ministarstvo pravde	1. Nacrt zakona o sprječavanju sukoba interesa 2. Nacrt zakona o sprječavanju korupcije 3. Predlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o izvršenju i obezbjeđenju 4. Nacrt zakona o izmjenama i dopunama zakona o vanparničnom postupku 5. Nacrt zakona o izmjenama i dopunama zakona o parničnom postupku 6. Radna verzija zakona o sudskom savjetu i pravima i obavezama sudija 7. Radna verzija zakona o sudovima 8. Radna verzija zakona o državnom tužilaštvu 9. Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći 10. Nacrt zakona o Ustavnom суду Crne Gore 11. Nacrt zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu 12. Predlog Zakona o arbitraži 13. Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku 14. Nacrt Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti 15. Nacrt zakona o oduzimanju imovine stečene kričnim djelom	14.03.2014. 14.03.2014. 04.07.2014. 20.05.2014. 05.06.2014. 10.06.2014. 10.06.2014. 10.06.2014. 31.07.2014. 01.08.2014. 04.08.2014. 15.08.2014. 15.08.2014. 02.10.2014. 10.10.2014.
Ministarstvo unutrašnjih poslova	1. Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zapaljivim tečnostima i gasovima 2. Nacrt zakona o upravnoj inspekciji 3. Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti i spašavanju 4. Nacrt zakona o registrima prebivališta i boravišta 5. Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnom redu i miru	12.07.2014. 01.08.2014. 14.03.2014. 17.04.2014. 06.05.2014.
Ministarstvo finansija	1. Nacrt zakona o dobrovoljnem finansijskom restrukturiranju 2. Nacrt zakona o izmjenama i dopunama zakona o javnim nabavkama 3. Nacrt zakona o zaradama u javnom sektoru 4. Nacrt zakona o stečaju i likvidaciji društava za osiguranje 5. Nacrt zakona o tržištu kapitala 6. Nacrt zakona o preuzimanju akcionarskih društava 7. Nacrt zakona o računovodstvu 8. Nacrt zakona o reviziji	30.01.2014. 21.02.2014. 16.03.2014. 21.03.2014. 22.07.2014. 05.09.2014. 21.10.2014. 21.10.2014.

Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija	1. Nacrt Zakona o saradnji Crne Gore sa iseljeničtvom	17.01.2014.
Ministarstvo prosvjete	1. Nacrt „Strategije za cijeloživotno preduzetničko učenje 2015-2019.” 2. Prijedlog zakona o stručnom osposobljavanju lica sa stečenim stručnim obrazovanjem 3. Strategija razvoja stručnog obrazovanja u Crnoj Gori (2015-2020) 4. Nacrt Strategije za razvoj i podršku darovitim učenicima (2015-2019) sa Akcionim planom (2015-2016) 5. Plan obrazovanja odraslih Crne Gore (2015-2019) 6. Nacrt Strategije obrazovanja odraslih Crne Gore (2015-2025) 7. Radna verzija Zakona o mladima	22.10.2014. 27.06.2014. 21.11.2014. 01.12.2014. 20.11.2014. 09.09.2014. 08.04.2014.
Ministarstvo nauke	1. Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o naučnoistraživačkoj djelatnosti	19.06.2014.
Ministarstvo kulture	1. Nacrt Menadžment plana nekropola stećaka Grčko groblje i Bare Žugića, Novakovići, Opština Žabljak i Grčko Groblje, Šćepan Polje, Opština Plužine 2. Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore	04.02.2012. 15.10.2014.
Ministarstvo ekonomije	1. Nacrt zakona o patentima 2. Predlog zakona o opštoj bezbjednosti proizvoda 3. Predlog zakona o nadzoru proizvoda na tržištu 4. Nacrt strategije Crne Gore za primjenu pravne tekovine Evropske unije u oblasti slobode kretanja robe, za period 2014-2018. i Akcionog plana za realizaciju navedene Strategije u 2014. godini 5. Nacrt plana davanja koncesija za detaljna geološka istraživanja i eksploraciju mineralnih sirovina za 2014. godinu s Predlogom programa javne rasprave sa zaključcima 6. Nacrt plana davanja koncesija za detaljna geološka istraživanja i eksploraciju mineralnih sirovina za 2014. godinu 7. Nacrt strategije regionalnog razvoja Crne Gore, 2014-2020. 8. Koncesioni akti za mineralne sirovine 9. Nacrt zakona o energetici 10. Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o autorskom i srodnim pravima 11. Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o stečaju 12. Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o žigu	17.01.2014. 29.01.2014. 29.01.2014. 31.01.2014. 21.03.2014. 10.04.2014. 05.05.2014. 11.07.2014. 04.08.2014. 21.10.2014. 16.12.2014. 24.12.2014.

Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	1. Nacrt zakona o izmjenama i dopunama zakona o obligacionim odnosima i osnovama svojinsko-pravnih odnosa u vazdušnom saobraćaju 2. Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o jahtama	29.04.2014. 01.08.2014.
Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	1. Nacrt zakona o izmjenama i dopunama zakona o identifikaciji i registraciji životinja 2. Nacrt zakona o bezbjednosti hrane 3. Nacrt strategije razvoja poljoprivrede i ruralnih područja 2014-2020 4. Nacrt programa razvoja lovstva 2014-2024 i nacrt strateške procjene uticaja na životnu sredinu za program razvoja lovstva 2014-2024	06.08.2014. 06.08.2014. 20.10.2014. 17.11.2014.
Ministarstvo održivog razvoja i turizma	1. Nacrt Državne studije lokacije „Mihailovići“ – Cetinje i Nacrtu Izvještaja o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu 2. Nacrt Državne studije lokacije „Dio sektora 46- Kamenovo“ – Budva i Nacrtu Izvještaja o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu 3. Nacrt plana davanja Koncesija za projekt izgradnje žičare Kotor- Lovćen – Cetinje 4. Predlog drugog nacionalnog izvještaja Crne Gore o klimatskim promjenama prema Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o klimatskim promjenama(UNFCCC) 5. Učešće javnosti u pripremi i donošenju programa uređenja prostora za 2014. godinu 6. Nacrt izmjena i dopuna Državne studije lokacije „Sektor 5“ (za dio bivše kasarne orijenski bataljon) 7. Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti vazduha 8. Nacrt Prostorno urbanističkog plana opštine Ulcinj 9. Nacrt Državne studije lokacije Virpazar Bar 10. Nacrt Izmjena i dopuna Državne studije lokacije Sektor 32 Rose – Dobreč 11. Nacrt zakona o biocidnim proizvodima 12. Nacrt Nacionalne strategije upravljanja hemikalijama 13. Nacrt zakona o životnoj sredini 14. Predlog Akcionog plana za borbu protiv degradacije zemljišta i ublažavanja posljedica suše Crne Gore 15. Nacrt Nacionalne strategije integralnog upravljanja obalnim područjem Crne Gore	07.02.2014. 07.02.2014. 07.04.2014. 29.04.2014. 30.04.2014. 12.05.2014. 12.05.2014. 17.07.2014. 25.09.2014. 02.10.2014. 20.10.2014. 31.10.2014. 18.11.2014. 19.12.2014. 29.12.2014.
Ministarstvo zdravlja	1. Nacrt zakona o izmjenama i dopunama zakona o ograničavanju upotrebe duvanskih proizvoda	28.11.2014.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava	1. Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama 2. Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti 3. Nacrt Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom 4. Nacrt Akcionog plana za realizaciju mjera iz Strategije za poboljšanje položaja LGBT osoba u Crnoj Gori za 2014.	22.07.2014. 01.08.2014. 08.08.2014. 18.03.2014.
Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije	1. Nacrt zakona o slobodnom korišćenju informacija u posjedu organa vlasti	24.12.2014.
Uprava za vode	1. Predlog koncesionog akta za davanje koncesije za korišćenje dijela voda sa izvorišta „Veliki Maljen“, Gornja Bukovica, Opština Šavnik i Predlogu koncesionog akta za davanje koncesije za korišćenje voda za tehnološke potrebe 2. Nacrt plana davanja koncesija u oblasti voda za 2014. godine	10.11.2014. 29.05.2014.

## Objavljivanje poziva za učešće u raspravi o tekstu zakona na internet stranici



\*Poziv za raspravu o tekstu zakona je, pored 14 ministarstava, objavila i Uprava za vode.

## 4.5. Objavljanje izvještaja o javnoj raspravi

Nakon završetka rasprave ministarstvo sačinjava izvještaj o javnoj raspravi. Izvještaj o javnoj raspravi ministarstvo objavljuje na svojoj internet stranici i portalu e-uprave, u roku od 10 dana od dana isteka roka za trajanje javne rasprave. Izvještaj mora sadržati podatke o mjestu i vremenu održavanja rasprave, ovlašćenim predstavnicima ministarstva koji su učestvovali u raspravi, broju i strukturi učesnika u raspravi, broju i strukturi dostavljenih predloga, sugestija i komentara, predlozima i sugestijama koji su prihvaćeni i predlozima i sugestijama koji nijesu prihvaćeni, sa obrazloženjem razloga. Sastavni dio ovog izvještaja čine izvještaj o konsultacijama sa zainteresovanim javnošću i izvještaj o međuresorskim konsultacijama, ako su obavljene tokom rasprave.

**Od 15 organa državne uprave koja su objavila 80 javnih poziva za učešće u raspravi o tekstu zakona ili nekog drugog akta, 11 ministarstava je objavilo 39 izvještaja o javnoj raspravi na svojim internet stranicama. Na portalu e-uprave je objavljeno samo 8 od navedenih 39 izvještaja o javnoj raspravi.** Struktura izvještaja nije u svim slučajevima u skladu sa propisanom formom Uredbe. Najčešće nedostaju izvještaji o konsultacijama, broj i struktura dostavljenih predloga kao i podaci ovlašćenim predstavnicima ministarstva koji su učestvovali u raspravi.

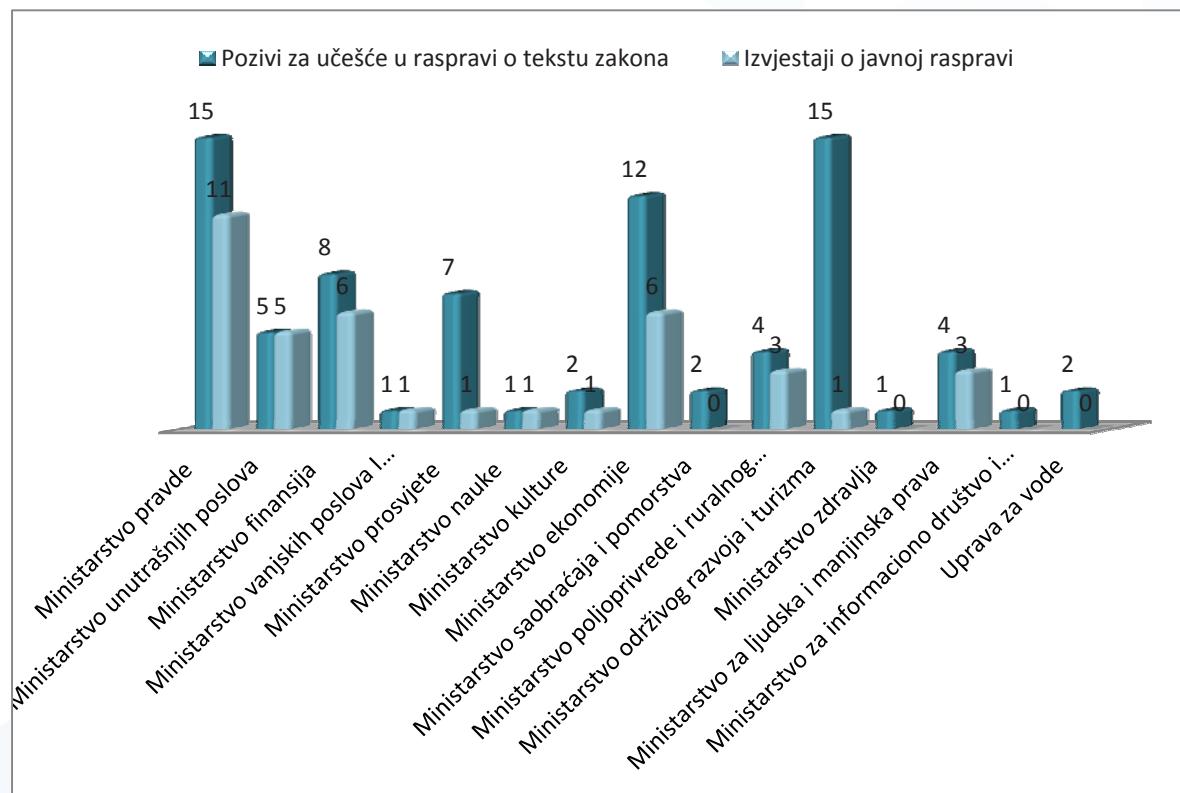
Dobijeni podaci pokazuju da još uvijek nije u dovoljnoj mjeri prepoznat značaj izrade izvještaja sa javnih rasprava i potreba njihovog uvođenja u postupak javne rasprave. Ukoliko nedostaju izvještaji nakon sprovedenih javnih rasprava ne postoji ni izvor informacija o stepenu uključenosti zainteresovane javnosti, kvalitetu dostavljenih predloga, i o obimu prihvaćenih predloga od strane nadležnog ministarstva. Samim tim se dovodi u pitanje svrha sprovođenja javne rasprave i transparentnost cjelokupnog postupka.

Tabelarni prikaz objavljenih izvještaja o javnoj raspravi:

Naziv ministarstva	Naziv izvještaja	Datum objave
Ministarstvo pravde	1. Izvještaj o javnoj raspravi o Predlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbjedenju 2. Izvještaj sa javne rasprave povodom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vanpranicnom postupku 3. Izvještaj sa javne rasprave- Predlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o parničnom postupku 4. Izvještaj o održanoj javnoj raspravi povodom Nacrta zakona o sudovima, Nacrta zakona o sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija i Nacrta zakona o državnom tužilaštvu 5. Izvještaj o javnoj raspravi o Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći 6. Izvještaj sa javne rasprave povodom Nacrta zakona o Ustavnom суду Crne Gore 7. Izvještaj sa javne rasprave o Nacrta zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu 8. Izvještaj sa javne rasprave o Predlogu zakona o arbitraži	17.09.2014. 06.08. 2014. 23.04.2015. 30.07.2014. 19.09.2014. 01.12.2014. 14.10.2014. 23.04.2015.

	<p>9. Izvještaj sa javne rasprave povodom Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku</p> <p>10. Izvještaj sa javne rasprave o Nacrtu Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti</p> <p>11. Izvještaj sa javne rasprave o Nacrtu zakona o oduzimanju imovine stećene krivičnim djelom</p>	14.10.2014. 20.02.2015. 02.12.2014.
Ministarstvo unutrašnjih poslova	<p>1. Izvještaj sa javne rasprave o Nacrtu zakona o strancima</p> <p>2. Izvještaj sa javne rasprave o Nacrtu zakona o ronjenju</p> <p>3. Izvještaj sa javne rasprave o Nacrtu zakona o upravnoj inspekciji</p> <p>4. Izvještaj sa javne rasprave o Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti i spašavanju</p> <p>5. Izvještaj sa javne rasprave o Nacrtu zakona o registrima prebivališta i boravišta</p>	19.02.2014. 19.02.2014. 21.10.2014. 26.05.2014. 17.06.2014.
Ministarstvo finansija	<p>1. Izvještaj sa javne rasprave o Nacrtu Zakona o dobrovoljnem finansijskom restrukturiranju</p> <p>2. Saopštenje o održanom Okruglom stolu povodom završetka javne rasprave o nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama</p> <p>3. Izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru</p> <p>4. Izvještaj o javnoj raspravi o Nacrtu Zakona o stečaju i likvidaciji društava za osiguranje</p> <p>5. Izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona o tržištu</p> <p>6. Izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o preuzimanju akcionarskih društava</p>	31.03.2014. 17.03.2014. 05.06.2014. 29.05.2014. 12.11.2014. 12.11.2014.
Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija	1. Izvještaj o javnoj raspravi o Nacrtu zakona o saradnji crne gore sa iseljeništvom	01.04.2014.
Ministarstvo prosvjete	1. Izvještaj sa javne rasprave o nacrtu „Strategije za cjeloživotno preduzetničko učenje 2015-2019“	10.12.2014.
Ministarstvo kulture	1. Izvještaj sa javne rasprave o Nacrtu menadžment plana nekropola stećaka, Grčko groblje i Bare Žugića, Novakovići, Opština Žabljak i Grčko groblje, Šćepan polje, Opština Plužine	27.03.2014.
Ministarstvo nauke	1. Izvještaj sa javne rasprave o Nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o naučnoistraživačkoj djelatnosti	20.06.2014.
Ministarstvo ekonomije	<p>1. Izvještaj sa javne rasprave o Nacrtu zakona o patentima</p> <p>2. Izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Predlogu zakona o efikasnom korišćenju energije</p> <p>3. Izvještaj sa javne rasprave o Nacrtu strategije regionalnog razvoja Crne Gore, 2014-2020.</p>	27.03.2014. 04.04.2014. 27.06.2014.

	<p>4. Izvještaj sa javne rasprave o Nacrtu zakona o energetici</p> <p>5. Izvještaj sa javne rasprave o Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o autorskom i srodnim pravima</p> <p>6. Izvještaj sa javne rasprave o Nacrtu plana davanja koncesija za detaljna geološka istraživanja i eksploataciju mineralnih sirovina</p>	31.10.2014. 22.12.2014. 09.05.2014.
Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	<p>1. Izvještaj sa javne rasprave o Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama zakona o identifikaciji i registraciji životinja</p> <p>2. Izvještaj sa javne rasprave o Nacrtu strategije razvoja poljoprivrede i ruralnih područja 2014-2020.</p> <p>3. Izvještaj sa javne rasprave o javnu nacrtu programa razvoja lovstva 2014-2024 i nacrt strateške procjene uticaja na životnu sredinu za program razvoja lovstva 2014-2024.</p>	20.09.2014. 01.12.2014. 18.12.2014.
Ministarstvo održivog razvoja i turizma	1. Izvještaj sa javne rasprave o nacrtu Nacionalne strategije upravljanja hemikalijama i pratećeg Akcionog plana 2015-2018.	01.12.2014.
Ministarstvo za ljudska i manjinska prava	<p>1. Izvještaj sa javne rasprave o Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama</p> <p>2. Izvještaj sa javne rasprave o Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti</p> <p>3. Izvještaj sa javne rasprave o Nacrtu Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom</p>	17.09.2014. 03.10.2014. 09.10.2014.



# 5. PREPORUKE

Nakon tri godine od primjene obije uredbe, praksa pokazuje da postoje segmenti oba propisa koja treba unaprijediti i na taj način poboljšati saradnju organa državne uprave i NVO kao i učešće šire javnosti u procesu izrade zakona.

Predlažemo izmjene u onim segmentima propisa, u kojima je primjena kontinuirano neuspješna.

Kada je u pitanju Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija potrebno je revidirati fazu konsultovanja, kao i informisanje NVO od strane organa državne uprave.

Kada je u pitanju Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona, potrebno je revidirati rokove u propisu zbog intezivne legislativne agende, uzrokovane procesom evropske integracije. Takodje, potrebno je propisati dodatne mehanizme transparentnosti, ali i mogućnosti informisanja javnosti o javnim raspravama.

Ipak, ključna preporuka odnosi se na državne službenike angažovane na poslovima normative koji su u obavezi da primjenjuju ove propise, da u punoj mjeri primjenjuju uredbe i omoguće nevladinim organizacijama i zainteresovanoj javnosti uključivanje u izrade zakona koji uređuju svakodnevni život građana.

Starještine organa snose odgovornost za primjenu propisa u organima kojima rukovode, stoga je neophodno da se dodatno upoznaju sa uredbama, ali i nalazima ovog istraživanja i obezbijede uključivanje građana i NVO u izradu propisa iz njihovih resora.

# 6. IZVORI

- Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija („Sl.list Crne Gore“ , broj 07/12 od 30.01.2012)
- Uredba o načinu i postupku sproveđenja javne rasprave u pripremi zakona („Sl.list Crne Gore“ , broj 02/12 od 24.02.2012)
- Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave („Sl list CG, broj 5/2012,25/12,44/12 i 61/12,20/13,17/14,06/15)
- Zakon o državnoj upravi (Sl.list RCG, br 38/03 i „Službeni list CG, br 22/08 i 42/11)
- Strategija razvoja nevladinih organizacija u Crnoj Gori (2014-2016) dostupna na <http://www.mup.gov.me/biblioteka/strategije>
- Godišnji izvještaj o praćenju primjene Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija dostupan na internet stranici Centra za razvoj nevladinih organizacija <http://www.crnvo.me/programi/program-zaistraivanje-i-analize.html>
- Godišnji izvještaj o primjeni Uredbe o postupku i načinu srovađenja javne rasprave u pripremi zakona za 2012. godinu dostupan na internet stranici Centra za razvoj nevladinih organizacija [http://www.crnvo.me/attachments/article/8464/izvestaj%20o%20javnoj%20raspravi%20OSCE%20\\_2 -final.pdf](http://www.crnvo.me/attachments/article/8464/izvestaj%20o%20javnoj%20raspravi%20OSCE%20_2 -final.pdf)
- Internet prezentacija Vlade Crne Gore [http://www.gov.me/sjednice\\_vlade](http://www.gov.me/sjednice_vlade)
- Internet prezentacije svih organa državne uprave



CIP- Каталогизација у публикацији  
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-86-85579-48-6  
COBISS.CG-ID 28004880



