

# Građani u fokusu

KAKO UNAPRIJEDITI PRAKSE GRAĐANSKOG  
UČEŠĆA U DONOŠENJU ODLUKA?



Podgorica, 2024.



Centar za  
građansko  
obrazovanje

Centre  
for Civic  
Education



Ministarstvo  
javne uprave

## Građani u fokusu – kako unaprijediti prakse građanskog učešća u donošenju odluka?

### Izdavač:

Centar za građansko obrazovanje (CGO)

### Uredništvo:

Daliborka Uljarević  
Miloš Knežević

### Autori/ke:

Zorana Marković  
Petar Knežević

### Dizajn i produkcija:

Centar za građansko obrazovanje (CGO)

ISBN 978-9940-44-072-5

COBISS.CG-ID 31046404



Publikacija je nastala u okviru projekta „Transparentni organi – informisano građanstvo“ koji Centar za građansko obrazovanje (CGO) sprovodi uz finansijsku podršku Ministarstva javne uprave.

Sadržaj ove publikacija je isključiva odgovornost autora i CGO-a.

# Građani u fokusu

KAKO UNAPRIJEDITI PRAKSE GRAĐANSKOG  
UČEŠĆA U DONOŠENJU ODLUKA?

Podgorica, 2024.

01	Uvod	5
02	Zakonski, strateški i institucionalni okvir	5
03	Jaz između propisanih obaveza i prakse	7
04	Pretpraznična euforija konsultovanja javnosti	16
05	Do zatvaranja privremenih mjerila, bez principa	17
06	Kako do većeg učešća javnosti u procesu izrade zakona i strategija?	19

Kako unaprijediti prakse građanskog učešća u donošenju odluka?

Građani u fokusu

## Uvod

Ovaj sažetak javne politike ima za cilj da pruži pregled trenutnog stanja i praksi u oblasti konsultacija i javnih rasprava, a kako bi se identifikovali izazovi i mogućnosti za unaprjeđenje učešća građana i građanki u donošenju odluka.

Metodologija kojom je sprovedeno istraživanje uključila je zahtjeve za slobodan pristup informacijama, kao i pretraživanje internet stranica organa državne uprave i portala e-uprave. Imajući u vidu da organi državne uprave često ne dostavljaju odgovore na zahtjeve za slobodan pristup informacijama, ili ih dostavljaju sa značajnim zakašnjenjem, primarno su korišćene informacije dostupne na sajtu Vlade Crne Gore i portalu e-uprava. Treba naglasiti i da su evidentne razlike među podacima dostupnim na ovim platformama.

## Zakonski, strateški i institucionalni okvir

**Zakon o državnoj upravi**<sup>1</sup> članom 52 propisuje obavezu ministarstvima da, u pripremi zakona i strategija, radi konsultovanja zainteresovane javnosti, sprovede postupak javne rasprave. Izuzetak postoji za slučajeve: kada zakon ili strategija uređuju pitanja iz oblasti odbrane, bezbjednosti i državnog budžeta, u vanrednim, hitnim i nepredvidljivim okolnostima, i ako su izmjene minorne, te se njima značajno ne mijenja zakon.

Način i postupak sprovođenja javnih rasprava detaljnije propisuje **Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i**

<sup>1</sup> Zakon o državnoj upravi, "Službeni list Crne Gore" br. 78/18, 70/21, 52/22, dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/91e5f2fe-00bf-401c-a7c1-6aafc5737de3?version=1.0>

**strategija<sup>2</sup>**. Pojašnjenja radi, od 2018. godine ovu oblast definiše uredba u kojoj su objedinjene dvije uredbe koje su ranije regulisale ovu oblast: *Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija<sup>3</sup>* i *Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona<sup>4</sup>*. Za razliku od Zakona, Uredba pravi distinkciju između konsultovanja zainteresovane javnosti i sprovođenja javne rasprave. Suštinska razlika je da se *konsultacije* sprovode prije izrade nacarta akta, kako bi javnost mogla da utiče na smjer u kojem će se kretati sama javna politika, dok se *javna rasprava* sprovodi o pripremljenom nacrtu akta, u kojoj učesnici mogu doprinijeti bližem definisanju konkretnih odredbi.

**Strategija saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022-2026<sup>5</sup>** propisuje niz mjera kojima je cilj unaprijeđenje primjene akata koji uređuju učešće građana i građanki u donošenju odluka na državnom nivou, primarno kroz Uredbu o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija. Kroz mjeru 1.3 *Jačanje kapaciteta javne uprave za efikasno učešće nevladinih organizacija u pripremi i primjeni javnih politika* planiran je niz aktivnosti sa ciljem snaženja kapaciteta organa državne uprave za primjenu uredbe, kao i poboljšanja načina prikupljanja i obrade informacija o primjeni uredbe.

*Ministarstvo javne uprave* je, do jula 2024. godine, predstavljalo resorno ministarstvo koje prati primjenu Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija i priprema godišnji izvještaj o njenoj primjeni. Rekonstrukcijom Vlade Crne Gore, od 23. jula 2024. godine, ova oblast je

2 Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, "Službeni list" br. 41/2018, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/1f353a31-1729-4db3-a378-e8c4610a5b04>

3 Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija, "Službeni list Crne Gore" br. 7/12

4 Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona, "Službeni list Crne Gore" br. 02/12

5 Strategija saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022-2026, Ministarstvo javne uprave, dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/cc6fef07-782f-4b78-8b15-fa851ccc3abf?version=1.0>

pripala *Ministarstvu regionalno-investicionog razvoja i saradnje sa nevladinim organizacijama*.

*SIGMA principi javne uprave* propisuju standarde vođenja poslova javne uprave, a što se, između ostalog, odnosi i na uključivanje zainteresovanih strana (internih i eksternih) i opšte javnosti u proces razvoja politika.<sup>6</sup>

## Jaz između propisanih obaveza i prakse

*Pregled zakona i strategija o kojima će u njihovoj pripremi sprovesti javnu raspravu*

U skladu sa Uredbom o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, svaki organ državne uprave dužan je da, u roku od 15 dana od dana donošenja godišnjeg programa rada, objavi spisak zakona i strategija o kojima će pripremiti i sprovesti javnu raspravu. U tom dokumentu, organ državne uprave daje obrazložene potrebe za donošenjem zakona ili strategije, kao i druge informacije od značaja za pripremu akta. Informacija se objavljuje na sajta Vlade Crne Gore<sup>7</sup> i portala e-uprava<sup>8</sup>.

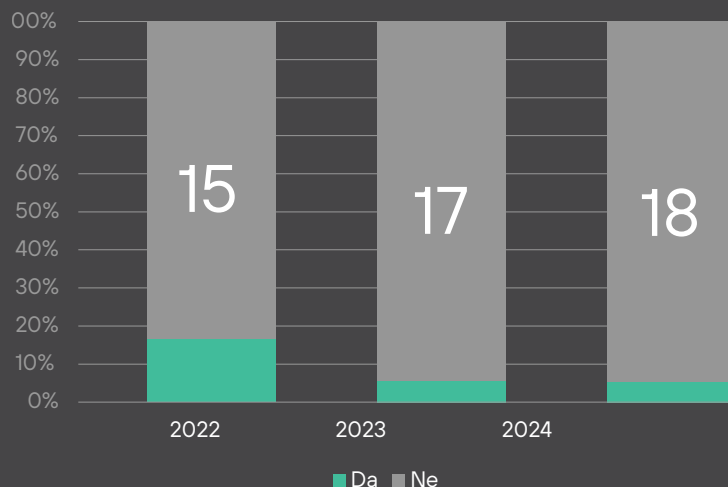
Od usvajanja ove uredbe, objavljivanje spiskova zakona i strategija o kojima će sprovesti javnu raspravu je obaveza koju organi državne uprave, gotovo po pravilu, ne ispunjavaju. U 2022. godini, prema dostupnim informacijama, od ukupno 12, odnosno nakon aprila 2024. godine 18 ministarstava, samo su tri ministarstva objavila „spisak“, dok je u 2023. godini to učinilo samo jedno – Ministarstvo kulture i medija. Međutim, i u primjeru Ministarstva kulture i medija, funkcionalnost tog „spiska“ je upitna, imajući u vidu da je za jednu od četiri tačke na „spisku“

6 Principi javne uprave, 2023, SIGMA, dostupno na: <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023.pdf>

7 Sajt Vlade Crne Gore, <https://gov.me>

8 Portal e-uprave Crne Gore, <https://www.euprava.me/>

već bila obavljena javna rasprava dva mjeseca ranije<sup>9</sup>. U 2024. godini, samo Ministarstvo pravde je objavilo spisak zakona i strategija o kojima će sprovesti javnu raspravu. Za potrebe izrade ove studije analiziran je sadržaj zaključno sa mjesecom septembrom 2024. godine, ali treba napomenuti i da objavljivanje spiska nakon septembra ne bi imalo ni funkciju, niti bi bilo u skladu sa odredbom Uredbe o roku u kojem se „spisak“ objavljuje.



Grafik 1: Objavljeni spiskovi zakona i strategija o kojima će u njihovoj pripremi sprovesti javnu raspravu tokom 2022, 2023. i 2024. godine

Činjenica da se mali broj spiskova zakona i strategija o kojima će se sprovesti javna rasprava objavljuje na sajtu Vlade Crne Gore i portalu e-uprava naglašava i problem vidljivosti, kao i dostupnosti ovih akata. Sajt Vlade predstavlja centralnu tačku gdje svi organi državne uprave objavljuju svoje podatke, vijesti, obavještenja, saopštenja, javne konkurse, javne pozive, i ostale informacije od značaja za javnost. Samim tim, usljed velike količine informacija koje se svakodnevno objavljuju, teško je očekivati da će svaki

<sup>9</sup> Javni poziv za javnu raspravu o tekstu Nacrta Nacionalnog programa razvoja kulture 2023–2027 je objavljen 31. marta 2023. godine, dok je „spisak“ objavljen 24. maja 2023. godine

akt biti ispraćen sa dužnom pažnjom. Iako je namjera da se to adresira tehničkim rješenjima, poput filtera i pretrage, trenutno ono prikazuje sve rezultate, kako zbog optimizacije pretrage, a tako i zbog pogrešnog obilježavanja objava, a što mu značajno umanjuje funkcionalnost. Portal e-uprava u svom sastavu ima sekciju e-participacije koji sadrži sljedeće odjeljke – javne rasprave, konsultacije, učešće u radnim grupama i javna obavještenja. Spiskovi zakona i strategija o kojima će u njihovoj pripremi sprovesti javnu raspravu se objavljuju u dijelu *javna obavještenja*. No, pretragom tog dijela sajta može se naći samo jedan „spisak“, i to Ministarstva kulture i medija iz 2023. godine.

#### Konsultovanje zainteresovane javnosti u početnoj fazi pripreme akta

Prema Uredbi o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, organ državne uprave objavljuje javni poziv za konsultovanje zainteresovane javnosti na sajtu Vlade i portalu e-uprava. Konsultovanje predstavlja proces u kojem građani i građanke, organizacije civilnog društva, organi uprave i druge zainteresovane strane mogu dostaviti inicijative, prijedloge, sugestije, itd. koji će služiti za odluke koje su karakteristične za početnu fazu izrade javne politike – strateško usmjerenje, identifikacija glavnih problema, osvrt na primjenu prethodnog rješenja. Minimalni rok trajanja konsultacija je 15 dana.

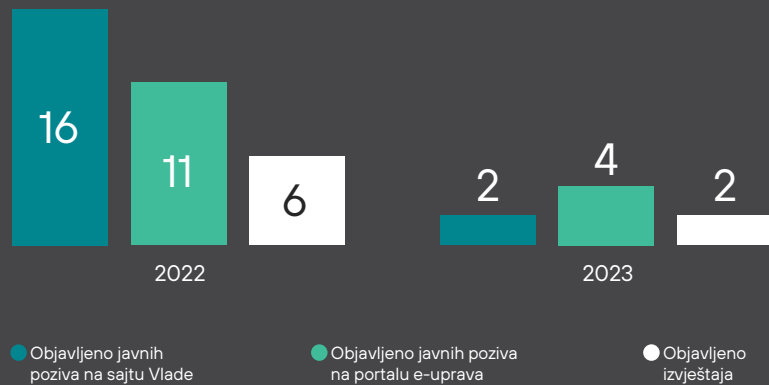
Prateći standarde propisane kroz princip 4 SIGMA-e, javne politike moraju biti zasnovane na činjenicama, te organ državne uprave mora uložiti adekvatan napor radi dobijanja podataka koji će biti od značaja za valjano formulisanje politike. U praksi, ovaj princip se najčešće odražava kroz izradu analize kroz koju će biti utvrđeni nedostaci u funkcionisanju određene javne politike, te će se definisati mogući scenariji, odnosno pravci u kojima se može razvijati politika. Pristup analizama ili sličnim dokumentima koji se pripremaju u početnoj fazi izrade javne politike, ako postoje, treba omogućiti i javnosti koja će kroz svoje sugestije učestvovati u postavljanju temelja date javne politike. Međutim, Uredba ne propisuje obavezu objavljivanja sličnih dostupnih dokumenata.

U 2022. godini su javno objavljena ukupno 22 javna poziva za konsultovanje zainteresovane javnosti u pripremi akata. Na sajtu Vlade Crne Gore je objavljeno 16 javnih poziva za konsultovanje, dok je na sajtu e-participacija objavljeno 11 javnih poziva. Tokom ove godine, javne pozive za konsultovanje su objavljivali: Ministarstvo javne uprave, Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore. Neki od ovih poziva su objavljeni samo na sajtu Vlade, a neki samo na portalu e-participacija, dok je samo šest objavljeno istovremeno na sajtu Vlade i portalu e-participacija. Od 22 procesa konsultovanja, za samo šest su



objavljeni izvještaji sa konsultovanja, u okviru kojih je učestvovalo osam učesnika, prema podacima dostupnim iz tih izvještaja.

U toku 2023. godine, prema dostupnim informacijama, održano je samo šest konsultacija, za koje su dva javna poziva za konsultovanje objavljena na sajtu Vlade, a četiri na portalu e-participacija. Te javne pozive za konsultovanje su objavljivali: Ministarstvo evropskih poslova, Ministarstvo finansija, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo pravde, Ministarstvo javne uprave i Ministarstvo ekonomskog razvoja. Objavljena su dva izvještaja sa konsultacija, te je okviru jednog od njih jedna institucija dostavila komentar, i to stručna služba Višeg suda u Bijelom Polju u okviru izrade prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima. Pored šest javnih poziva za konsultovanje, jedan javni poziv je greškom objavljen u formi javnog poziva za konsultovanje zainteresovane javnosti, umjesto javnog poziva za javnu raspravu, a imajući u vidu da nije bila u pitanju početna faza izrade akta, već je uz poziv dostavljen gotov nacrt akta.



Grafik 2: Objavljeni javni pozivi za konsultovanje zainteresovane javnosti u 2022. i 2023. godini

Uredba ne propisuje obavezu organa državne uprave da na bilo koji način adresira dostavljene sugestije, što se oslikava i u malobrojnim izvještajima, u kojim organ državne uprave ne zauzima stav po pitanju sugestija, jer nema

dostupnih dokumenata da je to, na bilo koji način, urađeno ili da su te sugestije korišćene prilikom izrade nacrta.

Osim procesa konsultovanja javnosti u pripremi zakona i strategija, koje se sprovode u skladu sa Uredbom, organi državne uprave sprovode i konsultacije u pripremi Sektorske analize za utvrđivanje prijedloga prioriternih oblasti od javnog interesa i potrebnih sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija iz državnog budžeta, na osnovu člana 32a Zakona o nevladinim organizacijama. Sektorske analize se pripremaju u tekućoj godini za narednu godinu, i to zasebno za svaku oblast. Ovaj proces je u svojoj suštini javna rasprava, imajući u vidu da se javnost uključuje u izradu akta u završnom stadijumu, to jest daje komentare i sugestije na nacrt određene sektorske analize. Razlog za svrstavanje ovih javnih poziva u pozive za konsultovanje najvjerojatnije leži u terminologiji koja je korišćena u stavovima 2 i 3 člana 32a Zakona o nevladinim organizacijama, u kojima se propisuje obaveza konsultovanja zainteresovanih nevladinih organizacija koje djeluju u datoj oblasti. Korišćenje termina „konsultovanje“ pogrešno navodi na korišćenje procesa konsultovanja u početnoj fazi pripreme akta. U toku 2023. godine, objavljeno je devet javnih poziva za konsultacije u pripremi sektorske analize za utvrđivanje prijedloga prioriternih oblasti od javnog interesa i potrebnih sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija iz državnog budžeta.

#### Javne rasprave

Prema članovima 14 – 19 Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, organ državne uprave dužan je sprovesti javnu raspravu za zakone i strategije koje ne potpadaju pod izuzetke definisane Zakonom o državnoj upravi, a to su: kad se zakonom, odnosno strategijom uređuju pitanja iz oblasti odbrane i bezbjednosti i godišnjeg budžeta; u vanrednim, hitnim ili nepredvidljivim okolnostima; i kod manjih izmjena zakona kojima se bitno drukčije ne uređuje neko pitanje.

Prema Uredbi, javna rasprava se sprovodi organizovanjem događaja uživo, poput okruglih stolova, tribina itd. i dostavljanjem primjedbi, prijedloga i sugestija u pisanom ili elektronskom obliku. Javna rasprava može trajati od 20 do 40 dana.

Osim teksta nacrta zakona, odnosno strategije, sa obrazloženjem koji se objavljuje uz javni poziv za javnu raspravu, organ državne uprave dužan je objaviti i procjenu uticaja propisa (RIA – Regulatory Impact Assessment). U najvećem broju slučajeva, ako je RIA objavljena,

njen sadržaj ukazuje da je samo formalno urađena, što dalje naglašava nedostatak volje ili kapaciteta.

Nakon završetka javne rasprave, organ državne uprave dužan je objaviti izvještaj sa javne rasprave, i to u roku 15 dana od dana završetka javne rasprave. Izvještaj mora sadržati sve pristigle komentare, sugestije i prijedloge, bilo da su stigli pismenim ili usmenim putem na jednom od organizovanih događaja (okruglih stolova, tribina, centralnih javnih rasprava). Svaka prispjela sugestija mora biti adekvatno adresirana, tj. prihvaćena, djelimično prihvaćena, ili odbijena. Česta je situacija kada se o „centralnoj” javnoj raspravi ne vodi adekvatan zapisnik, što rezultira neuključivanjem usmenih komentara u izvještaj.

Javni pozivi i javne rasprave se, po pravilu, objavljuju na sajtu Vlade i portalu e-uprava.

Sajt Vlade sadrži tag, odnosno filter putem kojeg se mogu pretraživati isključivo materijali u vezi sa javnim raspravama. No, ovaj filter ne prepoznaje većinu sadržaja, jer je pogrešno označen i stavljen u kategorije: javni pozivi, generički članak, vijesti i ostale.

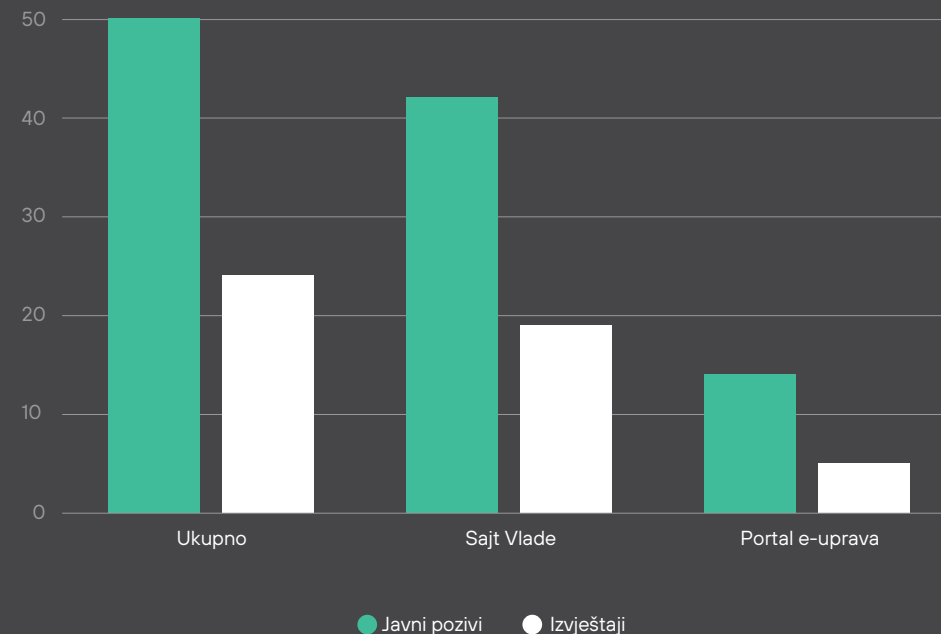
Na portalu e-uprava, u dijelu e-participacija, jedna od sekcija nosi naziv javne rasprave i tu se nalaze i javni pozivi za predlaganje predstavnika nevladinih organizacijama u radnim tijelima, što bi trebalo da se nađe u kategoriji „učešće u radnim grupama”, kao i javni pozivi za konsultovanje zainteresovane javnosti u ranoj fazi izrade politike, a koji bi trebalo da su u kategoriji „konsultacije”.

U 2023. godini, na portalu e-uprava, u dijelu „javne rasprave”, objavljeno je 14 javnih poziva za javnu raspravu i pet izvještaja sa javnih rasprava. Na sajtu Vlade Crne Gore su objavljena 42 javna poziva za javnu raspravu i 19 izvještaja sa javnih rasprava. Ukupno je objavljeno 50 poziva za javnu raspravu i 24 izvještaja sa javnih rasprava. Pri tom, samo šest javnih poziva za javnu raspravu je objavljeno i na sajtu Vlade i portalu e-uprava u skladu sa Uredbom.

Većina izvještaja o sprovedenoj javnoj raspravi, čak i ako se objavljuju, objavljuju se mimo roka od 15 dana nakon završetka javne rasprave koji Uredba propisuje.

U 2023. godini, javne pozive za javne rasprave su objavljivali: Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo prostornog planiranja,

urbanizma i državne imovine, Ministarstvo vanjskih poslova, Generalni sekretarijat Vlade, Ministarstvo kulture i medija, Ministarstvo finansija, Ministarstvo turizma, ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera, Ministarstvo javne uprave, Ministarstvo ekonomskog razvoja, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo rada i socijalnog staranja.



Grafik 3: Objavljeni javni pozivi i izvještaji sa javnih rasprava u 2023. godini po platformama

Iako je na sajtu Vlade dostupno više javnih poziva za javne rasprave, kao i izvještaja sa javnih rasprava, portal e-uprava predstavlja pregledniji način pretraživanja javnih poziva, imajući u vidu da obrađivač može zakačiti izvještaj i druge priloge na isti članak na kojem je objavljena javna rasprava, a što omogućava jednostavnije praćenje procesa. S druge strane, na sajtu Vlade se informacije objavljuju zasebno, često pogrešno obilježene, a ponekad i bez jasnog naslova.



Grafik 4: Objavljeni javni pozivi za javnu raspravu u 2023. godini po platformama

#### Lokalni nivo

Na nivou jedinica lokalne samouprave, konsultovanje javnosti u pripremi akata se reguliše *odlukama o učešću lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova*<sup>10</sup>.

Konsultovanje se sprovodi kroz dva procesa: prethodno konsultovanje i javna rasprava.

Jedinice lokalne samouprave ovom odlukom definišu detaljnu proceduru sprovođenja procesa konsultacije javnosti u pripremi akata, čime mogu sebi propisati veću slobodu i prilagoditi zakonodavstvo lokalnim prilikama.

No, kao i na državnom nivou, obaveza sprovođenja prethodnog konsultovanja se veoma rijetko sprovodi, čime se građanima i građankama uskraćuje pravo na učešće u izradi politika u početnoj fazi.

<sup>10</sup> Odluka o učešću lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova Glavnog grada Podgorica, "Službeni list Crne Gore - opštinski propisi" br. 37/11, 30/12, 08/17, dostupno na: <https://sekretarijat-za-ppor.podgorica.me/wp-content/uploads/2023/08/Odluka-o-ucescu-lokalnog-stanovnistva-u-vrsenju-javnih-poslova.pdf>

#### Zaštita životne sredine

Procedure koje imaju elemente prethodnih konsultacija i javnih rasprava se sprovode i na osnovu odredbi *Zakona o procjeni uticaja na životnu sredinu*<sup>11</sup>.

Ovaj Zakon definiše procedure koje se sprovode prilikom planiranja projekata a koji mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu. U okviru ovih postupaka, nosilac projekta je obavezan da zatraži saglasnost organa uprave da nije potreban Elaborat<sup>12</sup>, ili saglasnost na sam Elaborat. Prema Zakonu, nakon što podnosilac preda zahtjev za odlučivanje o potrebi izrade elaborata procjene uticaja na životnu sredinu, Agencija za zaštitu životne sredine ili nadležni sekretarijat Opštine odlučuje o potrebi izrade elaborata.

U tom postupku, koji je po svom karakteru identičan konsultacijama zainteresovane javnosti u pripremi akta, organ obavještava javnost o postupku, te prikuplja mišljenja javnosti o potrebi izrade elaborata. Dalje, ukoliko se utvrdi da je to potrebno, podnosilac priprema elaborat procjene uticaja na životnu sredinu, koji se usvaja nakon objavljene javne rasprave. Kroz javnu raspravu, građani i građanke imaju uvid u sam elaborat procjene uticaja na životnu sredinu, kao i priliku da iznesu argumente za i protiv izdavanja saglasnosti na elaborat procjene uticaja na životnu sredinu.

Konvencija o procjeni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu<sup>13</sup> (Espoo Konvencija) uspostavlja sistem među državama potpisnicama u kojima se procjenjuje uticaj na životnu sredinu, ali i u drugim državama, ako postoji vjerovatnoća da određeni projekat može imati posljedice po životnu sredinu na te druge države. Mehanizmom uspostavljenim Espoo konvencijom, u dijelu konsultovanja javnosti, upravlja Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera. Nakon prijeme informacije o projektu, Ministarstvo objavljuje prekogranične konsultacije. Ovakve konsultacije su pokretane kada su u pitanju projekti poput hidroelektrane Buk-Bijela, Aerodrom Trebinje, Vjetropark Planik, i drugi.

<sup>11</sup> Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu, "Službeni list Crne Gore" br. 75/18, dostupno na: <https://epa.org.me/wp-content/uploads/2019/05/Zakon-o-procjeni-uticaja-na-zivotnu-sredinu.pdf>

<sup>12</sup> Elaborat procjene uticaja na životnu sredinu

<sup>13</sup> UN Konvencija o procjeni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu, dostupno na: [https://unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/Espoo\\_Convention\\_authentic\\_ENG.pdf](https://unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/Espoo_Convention_authentic_ENG.pdf)



# Pretpraznična euforija konsultovanja javnosti

Krajem 2023. godine, nakon formiranja 44. Vlade Crne Gore, iz Evropske unije stiže niz signala da bi ubrzo mogao biti odmrznut proces pregovora o pristupanju EU, i to u vidu zatvaranja privremenih mjerila za poglavlja 23 i 24, koja su u osnovi pregovora po novoj metodologiji i uslov za napredovanje u ostalim poglavljima. Ovakav stav EU bio je i ostao političke prirode, a posljedično su kriterijumi postavljeni tim privremenim mjerilima u značajnom sniženju. Skrenut je fokus sa suštine, koja uključuje karakter sprovođenja reformi i osnovne demokratske principe, poput sadržajnih i širokih konsultacija civilnog društva i opšte javnosti u procesu donošenja važnih odluka<sup>14</sup>.

Oživljavanje procesa pristupanja, najviše kroz primjer najperspektivnije države kandidatkinje Crne Gore, bilo je potrebno samoj Evropskoj uniji kako bi pokazala državama Zapadnog Balkana da članstvo u EU nije zaboravljena politika. To je bio i jedan od načina da EU, pred kraj mandata tadašnje Evropske komisije i Evropskog Parlamenta, pokaže neki rezultat kad je riječ o Zapadnom Balkanu, ali i da podstakne ove države na veći stepen privrženosti procesima evropeizacije.

Tako je Vlada Crne Gore započela postupak donošenja niza zakona i strategija iz oblasti koje su obuhvaćene poglavljem 23 – pravosuđe i temeljna prava. Objavljeni su javni pozivi, 18. i 19. decembra 2023. godine, za predlaganje predstavnika nevladinih organizacija u radnom tijelu za izradu akata i javni poziv za konsultovanje zainteresovane javnosti u izradi sljedećih akata: Zakon o specijalnom državnom tužilaštvu, Zakon o arbitraži, Krivični zakonik Crne Gore, Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću. Ukratko, paralelno je pokrenuto osam postupaka, koji traju između 10 i 20 dana.

<sup>14</sup> *Prečutna marginalizacija – civilno društvo i vladavina prava u pregovorima*, Dina Bajramspahić, CGO, 2024, dostupno na <https://cgo-cce.org/2024/07/05/precutna-marginalizacija-civilno-drustvo-i-vladavina-prava-u-pregovorima/>

Međutim, treba konstatovati da su ovi pozivi upućeni 10 dana prije praznika (svjetovnih i vjerskih) koje slavi većina populacije u Crnoj Gori, što je značajno, a možda i ciljano, ograničilo mogućnost učešća zainteresovanih građana i građanki, kao i organizacija civilnog društva u ovim procesima. Naime, ovaj period je tradicionalno obilježen intenzivnim radom na okončanju aktivnosti pred kraj godine, a tu je i uvijek prisutna opterećenost porodičnim obavezama pred praznike, a onda i sami praznici koji su mnogima neki vid potrebnog malog odmora. Takođe, svi objavljeni akti su bili iz iste oblasti, što znači da je i zainteresovana ciljna grupa za njihovu izradu iz jednog korpusa organizacija i opšte javnosti, čime se umanjuje vjerovatnoća da se mogu posvetiti svakom od akata sa jednakom pažnjom, već da će, čak i ako se uključe, to biti u vezi jednog od akata, a ne u svih osam procesa.

## Do zatvaranja privremenih mjerila, bez principa

Prvu polovinu 2024. godine u Crnoj Gori obilježilo je dobijanje IBAR-a (Interim Benchmark Assessment Report – Izvještaj o ispunjenju privremenih mjerila) za poglavlja 23 i 24, čime su „odmrznuti” pregovori o pristupanju Crne Gore EU.

Usvajanje IBAR-a prethodilo je usvajanje tzv. IBAR zakona u Skupštini Crne Gore, a koji uključuju: Izmjene i dopune Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, Zakon o sprečavanju korupcije, Izmjene i dopune Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, Izmjene i dopune Zakona o Državnom tužilaštvu, Izmjene i dopune Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu, Izmjene i dopune Zakona o sudovima, Izmjene i dopune Zakona o Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, Izmjene i dopune Zakona o krivičnom postupku, Zakon o lobiranju, Zakon o medijima, Zakon o nacionalnom javnom emiteru – Javnom medijskom servisu Crne Gore i Zakon o audiovizuelnim medijskim uslugama.

Ovi zakoni spadaju u red važnijih propisa koji definišu oblasti na koje se odnose, te imaju potencijal da svojim odredbama u značajnoj mjeri utiču na primjenu evropskih standarda i najboljih praksi, što ih i čini predmetom privremenih mjerila. Međutim, njihovu izradu nisu pratile konsultacije. Naime, za niz akata iz ove grupe nisu korišćeni mehanizmi konsultovanja javnosti, ni u početnoj fazi pripreme akta, niti u finalnoj fazi kroz javnu raspravu. Ako su i

vršene konsultacije u pripremi, zbog brzine u kojoj se to radilo, iste najčešće nisu generisale komentare od strane građana i građanki, niti učešće NVO u radnim tijelima. S druge strane, javne rasprave su odlikovali veći nivoi učešća javnosti.

Međutim, u pojedinim slučajevima, organ državne uprave bi odgovarao na komentare, iako ne u meritumu, iz čega se čitalo da je brzina prevladala kvalitet i da je bilo važno samo što brže donijeti ta akta, zbog „žurbe oko IBAR-a“.

Na primjer, na javnoj raspravi o Zakonu o sprečavanju korupcije, odgovori na komentare su, između ostalog, bili sljedećeg tipa: „Zbog kratkog vremenskog perioda u ovom trenutku, a u cilju ispunjavanja privremenih mjerila u poglavlju 23, nije bilo moguće izraditi poseban zakon kojim bi se regulisala zaštita zviždača, pa su, s toga, u novom Predlogu Zakona o sprečavanju korupcije sadržane nove odredbe kojima se detaljnije uređuje ta oblast.“; „Zbog vremenskih ograničenja, bilo je neophodno regulisati oblast zviždača u Zakonu o sprečavanju korupcije.“<sup>15</sup>

Dalje, na javnoj raspravi o Zakonu o specijalnom državnom tužilaštvu, svi komentari su adresirani jednim stavom, i to: „Nakon detaljnog razmatranja svih dostavljenih primjedbi, predloga i sugestija, zaključeno je da iste prevazilaze obim predloženih izmjena zakona u ovoj fazi. Iz tog razloga navedene primjedbe, predlozi i sugestije će biti uzete u obzir prilikom budućih sveobuhvatnih izmjena Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu, kojima će se pristupiti nakon usvajanja izmjena zakona koje se sada predlažu.“<sup>16</sup>

U suštini ovi odgovori na sugestije upućuju da organi državne uprave ne pokazuju kapacitet da kreiraju kvalitetan akt u zadatom roku, a da to „pokrivaju“ prioritetom rokova. Zauzimanje ovakvog stava prilikom donošenja

<sup>15</sup> Izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi o nacrtu Zakona o sprečavanju korupcije. 23. maj 2024. godine, Ministarstvo pravde. Dostupan na: <https://www.gov.me/clanak/izvjestaj-o-sprovedenoj-javnoj-raspravi-nacrt-zakona-o-spreccavanju-korupcije>

<sup>16</sup> Izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi o nacrtu Zakona o specijalnom državnom tužilaštvu. 23. maj 2024. godine, Ministarstvo pravde. Dostupan na: <https://www.gov.me/clanak/izvjestaj-o-sprovedenoj-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-izmjeni-i-dopuni-zakona-o-specijalnom-drzavnom-tuzilastvu>

najvažnijih zakona u pravnom sistemu Crne Gore upućuje na da se fokus drži na formi i formalnim zahtjevima EU, dok se zapostavlja suština reformi, ali i poštovanje procedure i osnovnog demokratskog principa uključivanja javnosti u proces donošenja odluka. Stav fokusiran na pristupanje EU u formalnom smislu, ironično, dovodi u pitanje i sam napredak Crne Gore ka ispunjenju završnih mjerila za poglavlja 23 i 24, ali i poštovanje najviših standarda politika i prakse koja će osigurati vladavinu prava u Crnoj Gori, što je cilj kojem treba da nas vodi upravo članstvo u EU.

## Kako do većeg učešća javnosti u procesu izrade zakona i strategija?

Učešće organizacija civilnog društva i građana i građanki u procese oblikovanja javnih politika i donošenje odluka dio je demokratskih standarda i najboljih praksi kojima i Crna Gora teži kroz proces evropeizacije. Situacija u ovoj oblasti sada nije dobra u Crnoj Gori, a da bi se unaprijedila potrebno je preduzeti niz sadržajnih koraka.

Prije svega, imperativ je *dosljedno sprovođenje Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija*. Punom primjenom odredbi Uredbe će se u velikoj mjeri postići predvidljivost procesa konsultacija javnosti, a što će imati stimulativan efekat i na spremnost za učešće zainteresovane javnosti. Dosljedna primjena se odnosi i na procese u kojima je zloupotrebom odredbi ubrzano donošenje akta, a na štetu konsultovanja javnosti, kao i javnog interesa.

Dalje, neophodno je *izvršiti operacionalizaciju svih sajtova Vlade Crne Gore*. Centralni sajt Vlade Crne Gore nije pregledan niti optimizovan za pretraživanje. Iako su uvedeni tzv. „tagovi“, odnosno načini za obilježavanje pojedinačnih članaka na sajtu, isti često nisu ispravno obilježeni, te se pretraživanjem određenog *taga* ne dolazi do traženog odgovora ili dio odgovora izostaje. Isto se odnosi i na portal e-uprava, odnosno e-participacija, koji sadrži dio pogrešno obilježenih podataka zatim dio podataka ne sadrži, a za veliki dio procesa ne postoje prateći izvještaji.

Ovo treba da prati i *obuka administratore portala e-uprava i sajta Vlade Crne Gore* za ispravno obilježavanje i kategorisanje sadržaja kako bi podaci bili jasno pregledni i laki za pronaći od strane građana i građanki, ili drugih zainteresovanih strana.

Važno je i *povećati vidljivost javnih poziva za konsultovanje u pripremi i javne rasprave*. Samo objavljivanje javnog poziva za konsultovanje na sajtu Vlade nije adekvatan način komunikacije politike ka građanima i građankama. Akt koji se priprema se mora približiti što većem broju građana i građanki, kroz adaptaciju sadržaja, uključujući i komunikaciju jednostavnim jezikom bez komplikovane tehničke terminologije, ali i promociju putem društvenih mreža. Građani i građanke moraju biti dobro upoznati koja prava i obaveze će biti predmet izrade akta i kako će to na njih uticati.

*Planove komunikacije svakog od javnih poziva treba prilagoditi za konsultovanje specifičnoj ciljnoj grupi* koja će u većoj mjeri biti zainteresovana za izradu određenog akta. Ovo je naročito važno kada su u pitanju sektorske politike, a za svaki akt je moguće definisati metode komunikacije kojima će se adresirati ciljna grupa. Kako bi javni pozivi bili učinkovito promovisani i izbjegla se nezainteresovanost prezasićenjem, informacije o javnim pozivima ne moraju biti plasirane svima odjednom za svaku politiku. To bi zahtijevalo medijski plan koji će definisati zainteresovanu ciljnu grupu, kao i metode komunikacije. Na taj način bi se došlo do veće zainteresovanosti građana i građanki za učešće, jer bi to bolje privuklo njihovu pažnju.

Takođe, *treba proširiti opseg obaveza organa koji sprovodi proces konsultacija kroz izmjene Uredbe*. Naime, osim obaveze objavljivanja šturih poziv za konsultovanje, potrebno je zakonski propisati veći nivo aktivnosti koje organ mora preduzeti kako bi što bolje podstakao uključivanje građana i građanki u proces donošenja javne politike.

Istovremeno, potrebno je *proširiti i opseg izvještavanja sa konsultacija u pripremnoj fazi izrade akta na podneske građana i građanki iz perioda primjene prethodne politike* radi identifikacije izazova u primjeni. Mnogo je onih koji ne mogu da isprate javne pozive u procesu prethodnih konsultacija, a koji su uglavnom objavljeni na sajtu Vlade ili portalu e-participacija (ako su uopšte objavljeni), a treba imati u vidu da će građani i građanke svoje probleme češće iznijeti nadležnom organu kroz dopis koji je upućen, a ne nužno tokom trajanja konsultacija.

*Jačanje kapaciteta službenika/ca za sprovođenje procesa konsultacije civilnog društva, građana i građanki* su još jedna od kockica u mozaiku koji treba da vodi unaprijeđenju u ovoj oblasti. Iako je Strategija saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022-2026 propisala niz obaveza, čiji je cilj povećanje kapaciteta službenika/ca za sprovođenje konsultacija, ističe se potreba dodatnih obuka kako za državne, tako i lokalne službenike/ce u ovom pogledu.

Ključno je i osigurati kvalitetnu obradu pristiglih komentara i sugestija kako bi građani i građanke bili zadovoljniji učešćem u konsultovanju. Često se komentari koji pristignu ne obrade u meritumu, već se naprasno odbiju bez obrazloženja, čime se odbijaju oni koji su zainteresovani od daljeg učešća. Odgovor na komentar, iako odričan, mora biti obrazložen i utemeljen na argumentima.

Praćenje kalendarskih obaveza i dinamike, te *razvnomjerno objavljivanje javnih poziva za konsultovanje i javne rasprave u toku godine*, uz izbjegavanje perioda prije praznika ili odmora, može značajno podići nivo učešća.

Konačno, *treba insistirati na čvršćem stavu Evropske unije u ocjenjivanju uključenosti civilnog društva u proces donošenja odluka*. Iako je u prvoj polovini 2024. godine niz važnih zakona usvojen sa ograničenim ili nikakvim učešćem civilnog društva i zainteresovane javnosti, Crna Gora je dobila Izvještaj o ispunjenju privremenih mjerila za poglavlja 23 i 24. Imajući u vidu da je ovakva odluka primarno donešena na političkoj osnovi, veoma je važno, u nastupajućem periodu, promovisati poziciju EU koja se zasniva na poštovanju propisa i punoj primjeni principa participativne demokratije.

