



Ministarstvo
javne uprave

IZVJEŠTAJ

O PRIMJENI UREDBE O IZBORU PREDSTAVNIKA/CA
NEVLADINIH ORGANIZACIJA U RADNA TIJELA
ORGANA DRŽAVNE UPRAVE I SPROVOĐENJU JAVNIH
RASPRAVA U PRIPREMI ZAKONA I STRATEGIJA ZA
2024. GODINU

Podgorica, septembar 2025. godine

SADRŽAJ:

1. Uvod	03
2. Aktivnosti Ministarstva javne uprave na unapređenju postupka javnih konsultacija	07
3. Sprovođenje javne rasprave u pripremi zakona i strategija	09
3.1. Spisak zakona i strategija o kojima će organ u njihovoj pripremi sprovesti javnu raspravu	
3.2. Konsultovanje javnosti u početnoj fazi pripreme zakona, odnosno strategije	
3.3. Sprovođenje javnih rasprava u pripremi zakona i strategija, način održavanja i izveštavanje	
4. Uključivanje predstavnika/ca nevladinih organizacija u radna tijela	19
5. Kontrola sprovođenja javnih rasprava od strane Vlade Crne Gore	22
6. Pristupačnost prostorijama u kojima se organizuju javne rasprave za osobe sa invaliditetom	23
7. Rodna ravnopravnost u procesu javnih konsultacija	25
8. Zaključci	28

I - UVOD

Učešće građana i građanki predstavlja sastavni dio participativne demokratije koja omogućava njihovu trajnu uključenost u kreiranju javnih politika. Njihova participacija doprinosi otvorenom i transparentnom radu izvršne vlasti i većem povjerenju građana i građanki u njen rad.

S tim u vezi, Vlada Crne Gore posebno prati ovu javnu politiku kroz godišnju analizu i pripremu izvještaja o primjeni Uredbe o izboru predstavnika/ca nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija ("Službeni list CG", broj 41/18).

Propisivanjem i primjenom ovakvog modela od 2018. godine, državna uprava ne samo da unaprjeđuje kvalitet donošenja odluka, već i značajno povećava legitimitet tih odluka. Ovakav pristup usklađen je sa evropskim vrijednostima i standardima dobrog upravljanja i predstavlja važan korak ka jačanju demokratskih principa u funkcionisanju izvršne vlasti.

Pored navedenog, Evropska komisija u svom godišnjem Izvještaju o napretku Crne Gore kontinuirano naglašava važnost transparentnih i inkluzivnih konsultativnih procesa.

Naime, u Izvještaju o napretku za 2024. godinu navodi se da je uloga civilnog društva u kreiranju javnih politika formalizovana, ali ponekad i čisto simbolična, tako da je neophodno dodatno jačanje praktične primjene ovog načela od strane Vlade u pogledu uključenosti u javne konsultacije. Takođe, pojedina ministarstva su 2023. godine imenovala predstavnike/ce organizacija civilnog društva u radnim grupama za izradu nacrtu zakona i nacionalnih strategija, u skladu sa Zakonom o državnoj upravi. Međutim, nijesu sva ministarstva sprovela javne konsultacije o nacrtima zakona.

Poseban osvrt na ovu oblast dala je i SIGMA kroz svoj godišnji monitoring javne uprave za 2024. godinu u kom navodi da ne postoji zakonska obaveza za sprovođenje javnih konsultacija o nacrtima podzakonskih akata koje donosi Vlada, kao i da ne postoji efikasna centralna kontrola kvaliteta javnih

konsultacija, dok je korišćenje centralne online platforme za javne konsultacije od strane ministarstava i građana i građanki minimalno.

Sa ciljem promovisanja sinergije, međusektorske saradnje i dijaloga između civilnog sektora i državnih organa ali i razvoja novih modela konsultacija i saradnje u konkretnim oblastima, Ministarstvo javne uprave je pripremio Izvještaj za 2024. godinu u skladu sa metodologijom razvijenom uz ekspertsku podršku SIGMA/OECD, s ciljem daljeg unapređenja rezultata u ovoj oblasti.

Ovaj izvještaj za razliku od prethodnih je rodno orodnjen i sadrži podatke o rodnoj ravnopravnosti u svim segmentima gdje je iste bilo moguće prepoznati.

Za potrebe izrade izvještaja, podatke je dostavilo 25 ministarstava, i to: Ministarstvo pravde, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo javne uprave, Ministarstvo ekonomskog razvoja, Ministarstvo energetike, Ministarstvo rudarstva, nafte i gasa, Ministarstvo evropskih poslova, Ministarstvo finansija, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija, Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga, Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije, Ministarstvo sporta i mladih, Ministarstvo turizma, Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera, Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo kulture i medija, Ministarstvo saobraćaja, Ministarstvo pomorstva, Ministarstvo dijaspore, Ministarstvo regionalno-investicionog razvoja i saradnje sa nevladinim organizacijama, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine.

Na utvrđenim obrascima ministarstva su dostavila podatke o zakonim, strategijama i drugim aktima koji su bili u proceduri donošenja, ali koji nakon analize je utvrđeno da sadrže određene nedostatke, nepreciznosti i nedorečenosti. Osim zakona i strateških dokumenata, pojedina ministarstva su intitute iz pomenute Uredbe primjenjivala i prilikom pripreme malog broja podzakonskih akata iako za to ne postoji propisana obaveza jer podzakonski akti proističu iz zakonskog propisa i samo bliže uređuju pojedino pitanje bez

mogućnosti propisivanja novih prava i obaveza za građane i građanke, mimo onih utvrđenih već zakonom, a za koje je potrebno sprovesti javnu raspravu.



Prema dostavljenim podacima za 2024. godinu, započeta je ili završena izrada ukupno **143 akta**.



Od ovog broja, **96 je zakona, 25 strateških dokumenata, odnosno 121 akt**, dok se ostali broj odnosi na podzakonske akte, analize i druga dokumenta.



5 ministarstva u 2024. godini nijesu imala aktivnosti koje obuhvataju primjenu instituta iz Uredbe, i to: **Ministarstvo turizma, Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, Ministarstvo evropskih poslova, Ministarstvo rudarstva, nafte i gasa i Ministarstvo vanjskih poslova**.

Izvještaj sadrži presjek stanja u pogledu primjene Uredbe o izboru predstavnika/ca nevladinih organizacija u radna tijela i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, sa fokusom na sljedeće institute:



Spisak zakona i strategija o kojima će organ u njihovoj pripremi sprovesti javnu raspravu;



Konsultovanje javnosti u početnoj fazi pripreme zakona, odnosno strategije;



Sprovođenje javnih rasprava u pripremi zakona i strategija, način održavanja i izvještavanje;



Uključivanje predstavnika/ca nevladinih organizacija u radna tijela;



Pristupačnost prostorija u kojima se organizuju javne rasprave za osobe sa invaliditetom.

U odnosu na sve institute analizirana je primjena procedura koja obuhvata postupanje po rokovima, objavljivanje javnih poziva i potrebnih informacija i dokumenata, kao i izvještaja o sprovedenim postupcima.

Takođe, analizirane su metode koje organi državne uprave koriste pri sprovođenju postupka javnih rasprava, struktura učesnika u javnoj raspravi, kao i broja pristiglih i prihvaćenih komentara.



CILJ

Ovaj izvještaj treba da utvrdi stepen poštovanja i primjene pravila propisanih Uredbom o izboru predstavnika/ca nevladinih organizacija u radna tijela i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija od strane organa državne uprave, identifikuje probleme u njihovoj primjeni, kao i da definiše zaključke koji trebaju da obezbijede prevazilaženje uočenih problema i efikasniju primjenu Uredbe, odnosno procedura javnog konsultovanja zainteresovane javnosti.

Uzimajući u obzir sve navedeno, Izvještaj je strukturiran kroz dva glavna segmenta, s ciljem da prikaže primjenu Uredbe o izboru predstavnika/ca nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija. Prvi segment obuhvata analizu i prikaz podataka o sprovedenim javnim konsultacijama i javnim raspravama, dok se drugi segment odnosi na aktivnosti organa u vezi učešća predstavnika/ca nevladinih organizacija u radnim tijelima. Takođe, ovaj izvještaj obuhvata i kontrolu sprovođenja javne rasprave od strane Vlade Crne Gore, kao i pristupačnost prostorija u kojima se organizuju javne rasprave za osobe sa invaliditetom i rodnu ravnopravnost u procesu izrade javnih politika.

II - AKTIVNOSTI MINISTARSTVA JAVNE UPRAVE NA UNAPRJEĐENJU POSTUPKA JAVNIH KONSULTACIJA

U izvještajnom periodu, a uzimajući u obzir izvještaj EK i SIGMA-e, Ministarstvo javne uprave je u saradnji sa drugim organima i tijelima kontinuirano radilo na praćenju i unaprjeđenju postupka javnih konsultacija kroz sljedeće aktivnosti:

✓ Uspostavljen novi portal e-uprave koji omogućava da organi državne uprave preko portala objave javni poziv za konsultovanje zainteresovane javnosti i za javnu raspravu, kao i da zainteresovana javnost svoje inicijative, predloge, sugestije i komentare dostavi preko portala. Takođe, portal omogućava da se objavi i javni poziv za izbor predstavnika/ca nevladinih organizacija u radnu grupu i drugo radno tijelo, uz mogućnost da predstavnici nevladinog sektora svog predstavnika/ca i potrebnu dokumentaciju mogu podnijeti preko ovog portala, a u kom dijelu je isti sada unapređen.

✓ Postupak sprovođenja javnih konsultacija pratiće se kroz polugodišnje izvještavanje Reformske agende Crne Gore 2024-2027. kojom je izrada ovog izvještaja prepoznata kao aktivnost pod brojem 1.1.3. Uklanjanje regulatornih barijera i olakšavanje poslovanja, kroz korak 2 - Javne konsultacije i procjene uticaja propisa.

✓ Posebna grupa za reformu javne uprave posebno prati javne konsultacije kroz svoj zaključak na godišnjem nivou, a kojim se definiše da će Crna Gora povećati učešće nacrta zakona i strategija u javnim raspravama i unaprijediti funkcionalnost postojećeg portala za elektronsko učešće građana i građanki (eParticipation portal).

✓ U saradnji sa konsultantom UNDP-a po prvi put ovaj izvještaj će uključiti analiziranje rodne ravnopravnosti u procesu javnih konsultacija, što predstavlja korak naprijed u ovoj oblasti.

✓ U saradnji sa SIGMA-om izradiće se metodologija koja će promovisati i poboljšati mehanizme javnih konsultacija.



<https://euprava.gov.me/>



III - SPROVOĐENJE JAVNE RASPRAVE U PRIPREMI ZAKONA I STRATEGIJA

3.1. Spisak zakona i strategija o kojima će organ u njihovoj pripremi sprovesti javnu raspravu

U skladu sa članom 11 Uredbe o izboru predstavnika/ca nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija (u daljem tekstu: Uredba), ministarstvo je dužno da, u roku od 15 dana od donošenja godišnjeg programa rada, na svojoj internet stranici i portalu e-uprave objavi spisak zakona i strategija za čiju će pripremu biti sprovedena javna rasprava, uz kratko obrazloženje potrebe za donošenjem svakog pojedinačnog akta, kao i druge relevantne informacije od značaja za njihovu izradu.



Analiza dostavljenih podataka pokazuje da je u 2024. godini samo **Ministarstvo pravde** objavilo na svojoj internet stranici spisak zakona i strategija o kojima će organ u njihovoj pripremi sprovesti javnu raspravu, i to za 15 zakona i 2 strategije.



Ovaj podatak ukazuje na nepoštovanje obaveze objavljivanja spiska zakona i strategija o kojima će se sprovesti javna rasprava, budući da je za samo 17 akata od 121 objavljen spisak, na koji način zainteresovana javnost ostaje uskraćena za planove Vlade u dijelu kreiranja javnih politika, a što dovodi i do njihovog manje učešća prilikom pripreme.

Ovo može uticati na veću uključenost zainteresovane javnosti u javnim raspravama jer nemaju uvid u vremenski okvir njihovih sprovođenja. Ukazujemo da je i u Izvještaju za 2023. godinu prepoznat isti nedostatak i shodno tome donijet zaključak koji zadužuje sva ministarstva da objave spisak zakona i strategija o kojima će organ u njihovoj pripremi sprovesti javnu raspravu. Imajući u vidu da je ovaj izvještaj usvojen tek krajem IV kvartala 2024. godine, njegovu realizaciju ćemo ispratiti kroz izvještavanje Reformske agende za ovu godinu, kao i kasnije izvještaje.

3.2. Konsultovanje javnosti u početnoj fazi pripreme zakona, odnosno strategije

Na osnovu člana 10 Uredbe, proces javne rasprave započinje konsultovanjem zainteresovane javnosti u početnoj fazi pripreme zakona ili strategije. Ove konsultacije ne mogu trajati kraće od 15 dana od dana objavljivanja javnog poziva za konsultovanje. Ministarstva imaju obavezu i da objave izvještaj o konsultovanju u roku od sedam dana od dana isteka prethodno pomenutog roka.



Analiza dostavljenih podataka pokazuje da je u 2024. godini konsultativni proces u početnoj fazi izrade akata sproveden za ukupno **39 akata od 121** koji su shodno Uredbi trebali biti konsultovani. Od 39 akata, **34 su zakona i 5 strateških dokumenata**.



Izraženo u procentima, za **32,3%** akata sproveden je postupak konsultovanja javnosti, dok za **67,7%** akata ovaj postupak nije sproveden. (Grafikon 1)



Sve konsultacije su realizovane u skladu sa rokovima propisanim Uredbom, pri čemu nijedna nije trajala kraće od **15 dana**.



Od 39 akata koji su prošli postupak konsultovanja u početnoj fazi pripreme zakona ili strategija, **izvještaj o sprovedenim konsultacijama objavljen je za svega 28 akata**.



Samo za **5 akata od 39 akata** objavljen je javni poziva za konsultovanje na portalu **e-uprave**.

Grafikon 1.





Ovi podaci ukazuju na nizak stepen primjene obaveze konsultovanja javnosti u početnoj fazi izrade zakona i strategija, kao i na ustaljenu praksu nepotpunog informisanja javnosti o konsultativnom procesu.

Izostanak objavljivanja izvještaja o konsultovanju javnosti umanjuje transparentnost, kao i povjerenje građana i građanki i zainteresovanih strana u rad državne uprave.

Međutim, razlog za ovakve podatke leži u činjenici da su za određene propise javne konsultacije sprovedene u prethodnom izvještajnom periodu jer postupak izrade jednog zakonskog propisa ili strateškog dokumenta nekada traje i duži vremenski period od godinu dana.⁽¹⁾ Takođe, veći broj sprovedenih konsultativnih postupaka u odnosu na broj objavljenih izvještaja može se objasniti time što su pojedini postupci sprovedeni krajem 2024. godine, dok su odgovarajući izvještaji objavljeni tokom 2025. godine, te će isti biti obuhvaćeni u narednom izvještajnom periodu.

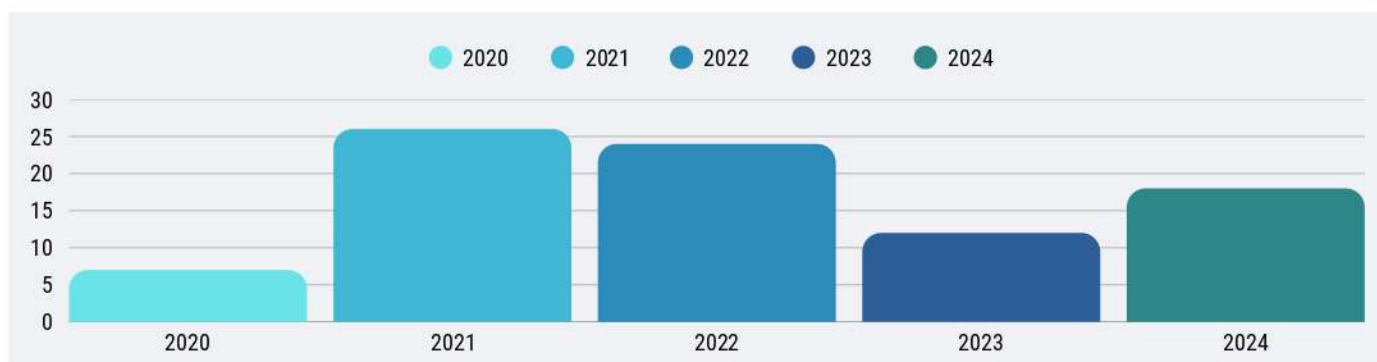
Nadalje, analizom dostavljenih podataka u određenim slučajevima je utvrđeno da konsultacije nijesu sprovedene jer su u proces izrade akata bili uključeni eksperti, ili su u radna tijela za izradu akata bile uključene sve relevantne i zainteresovane strane, dok je mišljenje javnosti prikupljeno kroz kasnije faze javnih konsultacija, npr. organizovane javne rasprave. Posebno, u pojedinim slučajevima, zbog potrebe za usklađivanjem zakonodavnog okvira sa regulativom Evropske unije i utvrđenih rokova za donošenje zakona, fazu konsultovanja javnosti u početnim fazama izrade akata nije bilo moguće sprovesti.

Broj javnih poziva za konsultacije u početnoj fazi pripreme zakona ili strategija objavljenih na portalu e-uprave prikazan je grafički za period od 2020. do 2024. godine. (Grafikon 2)

Prikaz pokazuje promjene u broju objava na godišnjem nivou, a istovremeno ukazuje na izuzetno nizak stepen korišćenja portala e-uprave. Ovi nalazi sugerišu da je neophodno značajno povećati primjenu ovog portala i koristiti njegove alate u svim mogućnostima koje nudi građanima i građankama.

(1) (<https://www.gov.me/dokumenta/914756cd-6ff7-4eb6-8210-9738d09b4e951>)

Grafikon 2.



Analizom strukture učesnika konsultovanja javnosti može se zaključiti da su najčešće učestvovali predstavnici nevladinih organizacija (npr. MANS, CEMI), kao i Zajednica opština Crne Gore. Učešće su uzeli i predstavnici državnih organa, uključujući ministarstva i organe uprave, jedinice lokalne samouprave, kao i eksperti angažovani preko međunarodnih programa (npr. EMSA, TAIEX). Pored njih, eksterne učesnike/ce činili su pripadnici stručne i naučne javnosti, privredni subjekti, sportski savezi, predstavnici međunarodnih organizacija, politički subjekti, mediji, organizacije dijaspora i iseljenika, kao i zainteresovani građani i građanke.

3.3.Sprovedenje javnih rasprava u pripremi zakona i strategija, način održavanja i izveštavanje

U skladu sa članom 52 Zakona o državnoj upravi („Službeni list CG“, br. 78/18, 70/21 i 52/22), ministarstvo je obavezno da u postupku pripreme zakona i strategija sprovede javnu raspravu radi konsultovanja zainteresovane javnosti. Međutim, isti član predviđa sljedeće izuzetke od ove obaveze, tj. kada javna rasprava nije obavezna:

- *kad se zakonom, odnosno strategijom uređuju pitanja iz oblasti odbrane i bezbjednosti i godišnjeg budžeta;*
- *u vanrednim, hitnim ili nepredvidljivim okolnostima;*
- *kod manjih izmjena zakona kojima se bitno drukčije ne uređuje neko pitanje.*

Dužina trajanja javne rasprave propisana je Uredbom i ne može biti kraća od 20 dana, niti duža od 40, ali u zavisnosti od značaja i složenosti materije koja je predmet regulisanja nacrtu zakona, odnosno strategije koji je na javnoj raspravi određuje se i duži rok.

Takođe, Uredba propisuje da se javni poziv objavljuje na internet stranici ministarstva i portalu e-uprave, a predviđa i obavezu ministarstava da u slučaju sprovođenja javne rasprave o tekstu nacrtu zakona objavi i sprovedenu analizu procjene uticaja propisa (RIA).



Analiza dostavljenih podataka pokazuje da je u 2024. godini javni poziv za javnu raspravu sa programom javne rasprave objavljen za 78 akata, od čega 61 zakon i 17 strateških dokumenata za koje je sprovedena javna rasprava od strane 16 ministarstava, a od 121 koji su shodno Uredbi bili obavezni da prođu javnu raspravu.



Uz javni poziv za 61 zakon, Analiza procjene uticaja propisa (RIA) objavljena je za 38 zakona.



Od 121 akta, njih **9 zakona** je izuzeto iz postupka sprovođenja javne rasprave shodno članu 52 Zakona o državnoj upravi, te se može zaključiti da 34 akta za koje je postojala obaveza shodno Uredbi nije sprovedena javna rasprava.



Izraženo u procentima, javna rasprava je sprovedena za **50,4%** zakona i **14,1%** strateška dokumenta, dok je iz postupka javne rasprave izuzeto **7,4%** zakona, a u krajnjem za **28,1%** zakona i strateška dokumenta nije sprovedena javna rasprava. (Grafikon 3)

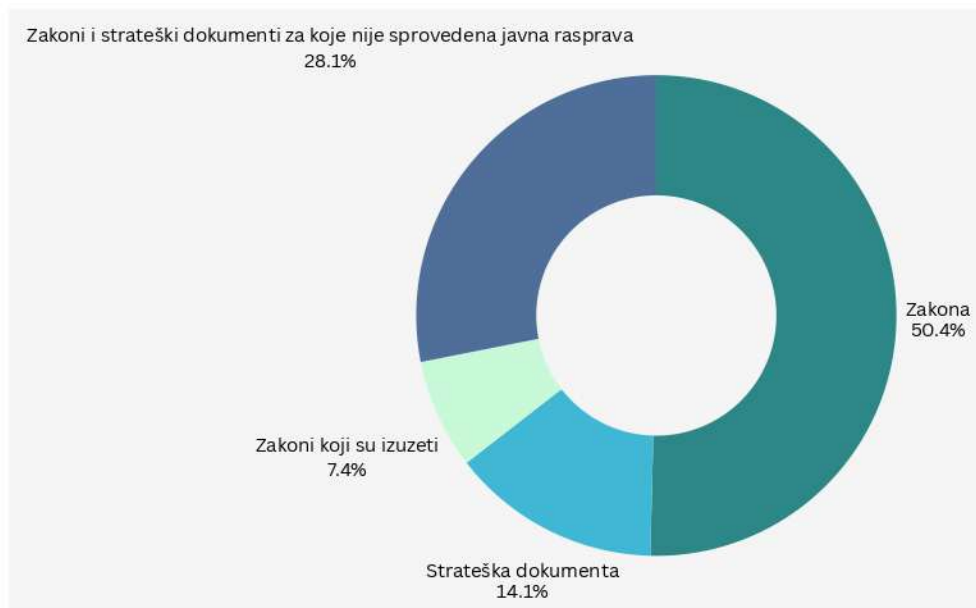


Od **78 akata** za koje je sprovedena javna rasprava, za njih **33** javni poziv sa programom javne rasprave je objavljen na portalu **e-uprave**, od čega za **18 zakona i 15 strateških dokumenata**.



Svi pozivi za javnu raspravu trajali su u skladu sa rokom propisanim Uredbom, odnosno **od 20 do 40 dana**.

Grafikon 3



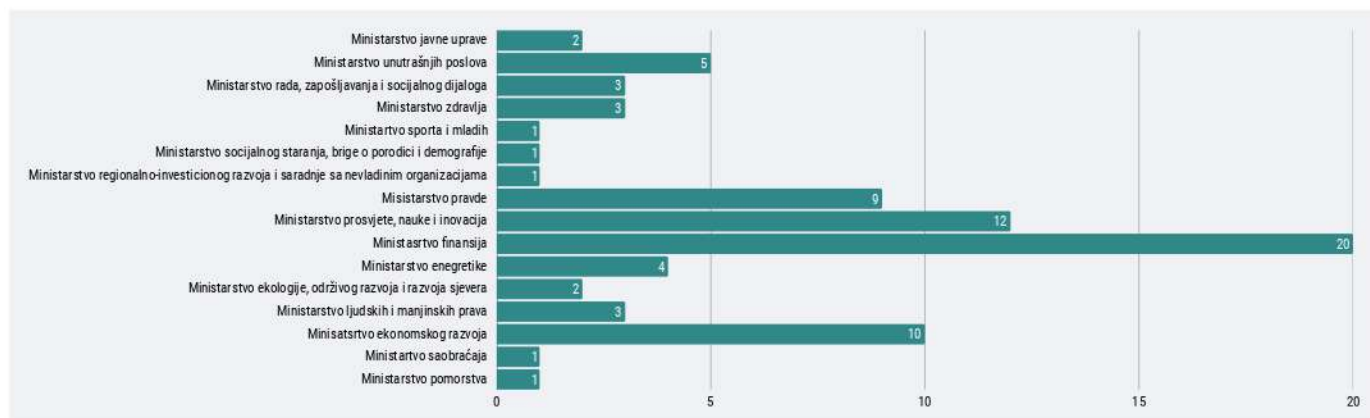
Ovi podaci ukazuju da i dalje postoji prostor i potreba za unaprjeđenje i sprovođenje ove zakonske obaveze, tj. uključivanje zainteresovane javnosti u postupku izrade zakona i strategija, kroz postupak javne rasprave, naročito uzimajući u obzir činjenicu niskog stepena primjene obaveze konsultovanja javnosti u početnoj fazi izrade.

U postupku sprovođenja javne rasprave portal e-uprave se ne koristi u dovoljnoj mjeri kako bi se postigla puna transparentnost ovog procesa i građanima i građankama omogućilo veće učešće u kreiranju javnih politika.

Takođe, gore navedeni podatak ukazuje na neujednačenu primjenu zakonske obaveze u pogledu objavljivanja (RIA) Analize procjene uticaja propisa, koja je ključna za procjenu opravdanosti, efikasnosti i potencijalnih posljedica predloženih propisa.

Broj akata koji su bili predmet javne rasprave po pojedinačnim ministarstvima prikazan je grafički, čime se omogućava jasan pregled stepena angažovanja različitih resora u sprovođenju participativnih procesa. (Grafikon 4)

Grafikon 4



Najčešći razlozi za izostanak javne rasprave uključivali su: bezbjedonosne okolnosti, hitnost postupka radi ispunjavanja međunarodnih obaveza, kao i ocjenu da se radi o manjim izmjenama i dopunama propisa koje bitno ne mijenjaju suštinu zakona.

Razlog zbog kojeg je za **121 akta** koji podliježu obavezi sprovođenja javne rasprave objavljeno **78 poziva** za javnu raspravu ogleda se u činjenici da su se pojedini akti u izvještajnom periodu nalazili u početnoj fazi izrade, odnosno u fazi konsultovanja javnosti. Shodno tome, postupak pripreme tih akata još uvijek nije bio u fazi organizovanja javne rasprave, te će podaci o istima biti prikazani u narednom izvještajnom periodu.

Nadalje, Uredba propisuje da se javna rasprava o tekstu nacrtu zakona, odnosno strategije sprovodi:

- *organizovanjem okruglih stolova, tribina, prezentacija i dr.;*
- *dostavljanjem primjedbi, predloga i sugestija u pisanom ili elektronskom obliku.*

Nakon završetka javne rasprave sačinjava se izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi, koji se objavljuje na internet stranici ministarstva i portalu e-uprave, u roku od 15 dana od isteka vremena trajanja javne rasprave.

Ovaj izvještaj obavezno sadrži rezime dostavljenih primjedbi, predloga i sugestija, sa navedenim razlozima za njihovo prihvatanje, odnosno neprihvatanje.



Analiza dostavljenih podataka pokazuje da je u 2024. godini javna rasprava sprovedena kroz različite načine, uključujući okrugle stolove, rad konsultativnih stalnih tijela, kao i dostavljanjem primjedbi, predloga i sugestija u pisanom i elektronskom obliku. U izvještajnom periodu održana su 41 okrugla stola, kao i 16 konsultativnih stalnih tijela.



Iz objavljenih izvještaja sa javnih rasprava proizilazi da je od strane učesnika dostavljeno **2.401** primjedbi, predloga i sugestija, od čega je obrazloženo njih **1.552**.



Izraženo u procentima, **64,6%** primjedbi, predloga i sugestija je obrazloženo, dok **35,4%** nije obrazloženo.



Na osnovu dobijenih podataka obrađivači zakona i strateških dokumenata, prihvatili su **487** primjedbi, predloga i sugestija, dok su ostali odbijeni uz ocjenu da su neprecizni, uopšteni ili irelevantni.



Izraženo u procentima, **20,2%** je prihvaćeno primjedbi, predloga i sugestija, dok **79,8%** nije prihvaćeno.



Najčešći način dostavljanja primjedbi, predloga i sugestija od strane zainteresovane javnosti bio je u **pisanom ili elektronskom obliku**.



Od **78** akata za koje je sprovedena javna rasprava, za **68** akata je objavljen izvještaj sa javne rasprave na internet stranici ministarstva, dok izvještaji nijesu objavljeni na portalu e-uprave.

Ovi podaci ukazuju na nizak stepen poštovanja obaveze da prihvatanje, odnosno neprihvatanje primjedbi, predloga i sugestija od strane zainteresovane javnosti u postupku izrade javne politike mora biti obrazloženo.



Takođe, nizak je stepen prihvaćenih primjedbi, predloga i sugestija, ali ovaj izvještaj ne može ulaziti u ocjenu opravdanosti prihvaćenih ili neprihvaćenih primjedbi, predloga i sugestija jer odgovornost za vođenje javnih politika je na resornim ministarstvima.

Ministarstva u potpunosti ne poštuju obavezu objavljivanja izvještaja sa javne rasprave na internet stranici ministarstva, kao i portalu e-uprave, na koji način zainteresovana javnost ostaje uskraćena za obrazloženja neprihvatanja njihovih primjedbi, predloga i sugestija.

Analizom strukture učesnika javnih rasprava može se zaključiti da su najčešće učestvovali predstavnici nevladinih organizacija, kao i Zajednica opština Crne Gore. Učešće su uzeli i predstavnici državnih organa, uključujući ministarstva i organe uprave, jedinice lokalne samouprave, predstavnici finansijskih institucija, predstavnici sindikata, privredni subjekti, predstavnici međunarodnih organizacija, nezavisni konsultanti, mediji, kao i zainteresovani građani i građanke.



IV - UKLJUČIVANJE PREDSTAVNIKA NEVLADINIH ORGANIZACIJA U RADNA TIJELA

Transparentnost organa državne uprave ogleda se i u uključivanju predstavnika/ca nevladinih organizacija u radna tijela koje obrazuju radi sagledavanja pitanja od zajedničkog interesa ili za normativno uređivanje odgovarajućih pitanja. Kriterijumi i postupak izbora predstavnika/ca nevladinih organizacija sprovodi se na osnovu Uredbe.

Naime, ovom uredom propisano je da postupak izbora predstavnika/ca nevladinih organizacija u radna tijela započinje objavljivanjem javnog poziva za predlaganje predstavnika/ca nevladine organizacije u radnom tijelu na internet stranici organa i portalu e-uprave.

Takođe, Uredbom su detaljno uređeni način, postupak, uslovi i rokovi za sprovođenje javnog poziva, kao i obaveza objavljivanja liste predstavnika/ca nevladinih organizacija koji ispunjavaju propisane uslove, uz navođenje naziva nevladinih organizacija koje su ih predložile.

Analiza dostavljenih podataka pokazuje da je u 2024. godini objavljeno 86 javna poziva za izbor predstavnika/ca nevladinih organizacija u radna tijela, od čega:

- 
- **52 za obrazovanje radnog tijela za izradu zakona, na koja su se prijavila 61 kvalifikovana predstavnika/ca nevladinih organizacija;**
 - **19 za obrazovanje radnog tijela za izradu strateških dokumenata na koja su se prijavila 17 kvalifikovana predstavnika/ca nevladinih organizacija;**
 - **Ostali pozivi objavljeni su za izradu podzakonskih akata i drugih dokumenata (15 poziva).**

Izraženo u procentima, javni poziv za izbor predstavnika/ca nevladinih organizacija u radna tijela u donosu na 121 akt, objavljen je za **71,1%**, dok za **28,9%** nije objavljen poziv.



Broj javnih poziva objavljen na portal **e-uprave je 55**, od čega **12** za izradu zakona, a **5** za izradu strateških dokumenata, dok su se ostali javni pozivi odnosili na podzakonske akte i druga dokumenta.



Ukupan broj objavljenih lista predstavnika/ca nevladinih organizacija iznosi **45**, od čega **27** za zakone, a **8** za strateška dokumenta, a iste sadrže nazive nevladinih organizacija koje su predložile predstavnike/ce i ispunile uslove propisane članom 4 Uredbe.



Na ukupno **71** objavljenih javnih poziva za izradu zakona ili strateškog dokumenta prijavljena su ukupno **78** kvalifikovana predstavnika/ce nevladinih organizacija, od kojih je **49** uključeno u radna tijela za izradu zakonskih i strateških dokumenata.



Na 43 javna poziva nije bilo prijavljenih predstavnika/ca nevladinih organizacija.

Odziv nevladinog sektora za učešće u radnim tijelima bio je slab – na 43 od ukupno 86 javnih poziva nije pristigla nijedna prijava kvalifikovanih predstavnika/ca nevladinih organizacija. To znači da u čak 50% slučajeva nije bilo zainteresovanih ili dostupnih kandidata, što pokazuje veoma nizak stepen zainteresovanosti civilnog društva da učestvuje u važnim procesima izrade zakona, strategija i drugih dokumenata.

Transparentnost pripreme zakonskih i strateških dokumenata je nepotpuna, budući da ministarstva ne poštuju propisanu obavezu objavljivanja javnih poziva za izbor predstavnika/ca nevladinih organizacija u radna tijela, a s time i neuključivanja nevladinih predstavnika/ca u neposredan rad prilikom izrade.

Transparentnost je dodatno ograničena činjenicom da je od ukupno 86 poziva, samo 55 objavljeno na portalu e-uprave, iako bi ovaj portal trebao biti primarni i jedinstveni izvor informacija za sve zainteresovane strane.

Prethodni nalazi su zabrinjavajući jer pokazuju izostanak interesovanja nevladinih organizacija u izradi javnih politika, što može ukazivati na probleme u informisanosti, komunikaciji, motivaciji ili samoj relevantnosti radnih tijela za nevladin sektor.

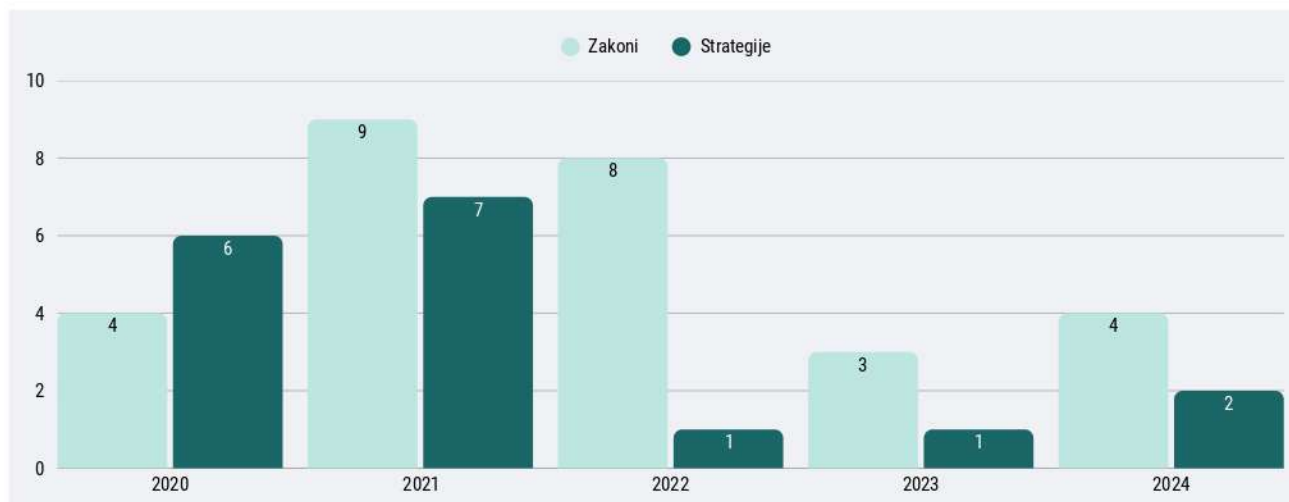
Preporučuje se unapređenje komunikacije sa nevladinim sektorom, kroz ciljane informativne aktivnosti i promociju značaja njihovog učešća u kreiranju javnih politika.

Preostali prijavljeni kandidati/tkinje nijesu uključeni prije svega jer nijesu imali relevantno iskustvo u traženoj oblasti, dok u drugim slučajevima nije bilo iskazanog interesa od strane predstavnika/ca nevladinog sektora. Podaci pokazuju da u pojedinim slučajevima gdje su svi prijavljeni ispunjavali tražene uslove, svi zainteresovani predstavnici/ce nevaldinog sektora su uključeni u radna tijela, čime je obezbijeđeno njihovo aktivno učešće u procesu izrade javnih politika, a na koji način je iskazana i volja određenih ministarstava za što veću transparentnost izrade politika.

Iako je Uredbom jasno propisano da organ državne uprave vrši izbor predstavnika/ca nevladinih organizacija u radna tijela koja obrazuje, na osnovu javnog poziva koji se objavljuje na internet stranici organa i na portalu e-uprave, u praksi se bilježi izuzetno nizak broj objavljenih javnih poziva na navedenom portalu iz godine u godinu.

Grafički prikaz broja objavljenih javnih poziva od 2020. do 2024. godine na portalu e-uprave dat je u nastavku izvještaja. (Grafikon 5)

Grafikon 5



Važno je napomenuti da su određeni javni pozivi objavljeni krajem 2024. godine, pri čemu su krajnji rokovi za podnošenje prijave isticali početkom 2025. godine. Shodno tome, podaci o prijavama i izboru nijesu obuhvaćeni ovim izvještajem, koji se odnosi isključivo na 2024. godinu, već će biti predmet analize u izvještaju za 2025. godinu.

Takođe, slični podaci konstatovani i u izvještaju za 2023. godinu, te da u odnosu na prethodni period nije došlo do značajnijeg napretka u ovom dijelu.

V - KONTROLA SPROVOĐENJA JAVNE RASPRAVE OD STRANE VLADE CRNE GORE

Kontrola sprovođenja javne rasprave vrši se i od strane Vlade Crne Gore prilikom dostavljanja predloga zakona na utvrđivanje.

Naime, shodno članu 35 Poslovnika Vlade Crne Gore („Službeni list CG“, br. 3/12, 31/15, 48/17, 62/18, 121/23, 58/24 i 43/25), predlagač zakona je dužan da uz predlog zakona dostavi i izvještaj o javnoj raspravi, koju je sproveo u skladu s propisom Vlade.

Takođe, u slučaju da nije sprovedena javna rasprava, Vlada može predlog zakona, drugog akta odnosno dokumenta utvrditi kao nacrt i zadužiti predlagača da o njima sprovede javnu raspravu, u skladu s propisom Vlade.



Na osnovu podataka dobijenih od Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore, Vlada Crne Gore, u 2024. godini utvrdila **123** predloga zakona i **21** strategiju.

Od ovog broja, Vladi je, uz predloženi materijal dostavljen izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi za **35** zakona i **15** strategija.



Imajući u vidu navedene podatke, zabrinjavajuća je činjenica da predlagači zakona, odnosno strategija uz materijal Vladi ne dostavljaju izvještaj sa javne rasprave kao dokaz da je ista sprovedena, kao i ne korišćenje mehanizma od strane Vlade da predlog zakona, drugog akta, odnosno dokumenta utvrditi kao nacrt i zadužiti predlagača da o njima sprovede javnu raspravu, u skladu s propisom Vlade.

Međutim, razlog za prethodno može proizilaziti iz mogućnosti da je predlagač zakona ili drugih akata, strateških i planskih dokumenata uz predlog dostavio obrazloženje zbog čega javna rasprava nije sprovedena.

VI - PRISTUPAČNOST PROSTORIJA U KOJIMA SE ORGANIZUJU JAVNE RASPRAVE ZA OSOBE SA INVALIDITETOM

Uredbom je propisano da prilikom sprovođenja javne rasprave, ministarstvo vodi računa da prostorije u kojima se organizuje javna rasprava budu pristupačne licima sa invaliditetom.



Analizom dostavljenih podataka može se zaključiti da je u 2024. godini od **78** sprovedenih javnih rasprava, **49** je organizovano u prostorijama koje su pristupačne licima sa invaliditetom.



Imajući u vidu obavezu ministarstava da vode računa o pristupačnosti prostorija ukazujemo da je potrebno još više podići svijest o ovom pitanju u pravcu da se svaka javna rasprava mora održati u pristupačnim prostorijama za osobe sa invaliditetom.

Takođe, Uredbom je propisano da, ako se tekst nacrtu zakona, odnosno strategije koji je predmet javne rasprave neposredno odnosi na prava, obaveze i pravne interese lica sa poremećajima sluha i govora, odnosno lica sa oštećenim vidom, ministarstvo će omogućiti da se javna rasprava sprovede uz upotrebu gestovnog govora, odnosno da tekst nacrtu zakona, odnosno strategije bude dostupan u audiotonskom zapisu ili na Brajevom pismu.



Analizom dostavljenih podataka može se zaključiti da je u 2024. godini od **78** sprovedenih javnih rasprava, ista za **2** akta sprovedena uz upotrebu gestovnog jezika, i to za jednu strategiju i pravilnik iz oblasti socijalnog staranja.



Tekst nacrtu zakona, odnosno strategije, bio je dostupan u audio formatu ili na Brajevom pismu za ukupno **10** akata iz oblasti prosvjete, nauke i inovacija, socijalnog staranja, brige o porodici i demografije i finansija.

Bez obzira na sadržaj samih akata, može se zaključiti da je pristupačnost javnim rasprava, odnosno izradama javnih politika osobama licima sa invaliditetom, kao i sa oštećenim sluhom i vidom i dalje na nezadovoljavajućem nivou.

Ograničena primjena gestovnog jezika i minimalan broj dokumenata dostupnih u inkluzivnim formatima ukazuje na potrebu za unapređenjem primjene Uredbe koja će osigurati jednako učešće svih građana i građanki u procesima izrade javnih politika.



U narednom periodu, potrebno je unaprijediti pristupačnost prostorijama u kojima se organizuje javna rasprava, kao i redovno obezbjeđivanje materijala uz upotrebu gestovnog govora, odnosno da tekst nacrtu zakona, odnosno strategije bude dostupan u audiotonskom zapisu ili na Brajevom pismu, kao i jačanje kapaciteta institucija za sprovođenje inkluzivnih javnih rasprava.

VII - RODNA RAVNOPRAVNOST U PROCESU IZRADE JAVNIH POLITIKA

Rodna ravnopravnost u javnim konsultacijama podrazumijeva da žene i muškarci imaju jednake mogućnosti da učestvuju u procesima izrade zakona, strategija i drugih javnih politika, kao i da se njihovi stavovi i mišljenja ravnopravno uzimaju u obzir. U nastavku je pregled rodne perspektive u odnosu na institute iz Uredbe:



Analizom dostavljenih podataka može se zaključiti da su **9 ministarstava od 25 u 2024. godini koristila rodno senzitivni jezik prilikom objavljivanja javnih poziva za konsultovanje zainteresovane javnosti.**



Ovaj podatak pokazuje da ministarstva još uvijek komuniciraju rodno neutralno, tj. da je samo mali broj resora koristio rodno senzitivni jezik u javnim pozivima tokom 2024. godine, a čiji primjer treba da slijede sva ministarstva. Ministarstva koja su koristila rodno senzitivni jezik su: Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo pomorstva, Ministarstvo sporta i mladih, Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija, Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvo energetike, Ministarstvo ekonomskog razvoja, Ministarstvo rada, zapošljavanja i savijalnog dijaloga.



Takođe, utvrđeno je da su se predstavnici/e nevladinih organizacija koje se bave pitanjima rodne ravnopravnosti javili isključivo na javni poziv za izbor predstavnika/ca nevladinih organizacija u radna tijela Ministarstva ljudskih i manjinskih prava za učešće u izradi akata.



U cilju dobijanja šireg spektra mišljenja tokom pripreme relevantnih javnih politika za rodnu ravnopravnost, neophodno je da sva ministarstva proaktivno uključe nevladine organizacije za rodnu ravnopravnost u svoje procese, jer prethodni podatak pokazuje da osim Ministarstva ljudskih i manjinskih prava, rodna pitanja nijesu bila dovoljno istaknuta i saradnja sa rodnim nevladinim sektorom je izostala.



Na osnovu dostavljenih podataka od **49** uključenih predstavnika/ca nevladinog sektora u rad radnih tijela za izradu zakonskih i strateških dokumenata, **16** je žena i **21** muškarac, dok za preostali broj nijesu dostavljeni precizni podaci o polu.



Ovaj podatak pokazuje da je broj muškaraca u blagoj prednosti kada je u pitanju uključenost predstavnika/ca nevladinog sektora u radna tijela. Međutim, učešće ovih aktera zavisi isključivo od nevladinih organizacija koje ih predlažu za učešće u kreiranju javnih politika.



Tokom javnih rasprava o zakonskim i strateškim dokumentima nijesu pristigli predlozi i sugestije koji se tiču pitanja rodne ravnopravnosti.



Razloga za ovaj podatak može biti više, ali je neophodno da ministarstva prilikom objavljivanja zakona i strategija na javnu raspravu posebnu pažnju posvete rodnim aspektima i uspostave saradnju sa rodnim nevladinim sektorom, koji će biti podstaknut da komentariše i da svoj doprinos u izradi javne politike.



Analizom strukture učesnika javnih rasprava može se zaključiti da je učestvovalo **79 žena i 85 muškaraca**.



*Ovaj podatak pokazuje da je učešće oba pola u javnim raspravama skoro izjednačen uz malu prednost muškog pola, te u procentima to iznosi **51,8% muškaraca i 48,2 % žena**.*



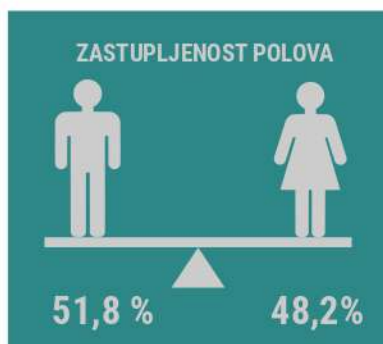
U javnim raspravama **žene su bile naročito prisutne među predstavnicima organa državne uprave**, međunarodnih organizacija (npr. UNDP), medija i nevladinog sektora. **Muškarci su bili brojni u okviru privrednog sektora**, energetike, tehničkih oblasti i kao predstavnici privatnih preduzeća i sportskih organizacija.



Posmatrajući ovaj podatak mogu se prepoznati područja u kojima dominira koji pol, i to da su žene dominantnije kao predstavnice državne uprave, dok su muškarci bili brojniji u privrednom sektoru i tehničkim oblastima, što istovremeno postavlja osnove za preporuke koje su dobijene tokom ovog procesa.



Generalno, prethodno ukazuje da se princip rodne ravnopravnosti i dalje nedosljedno primenjuje u procesima izrade javnih politika, te je neophodno uložiti dodatne napore kako bi se osiguralo dosljedno uvažavanje rodne perspektive u svim fazama kreiranja javnih politika.



VIII -ZAKLJUČCI

-  1. Zadužuju se ministarstva da se pridržavaju odredbi Uredbe o izboru predstavnika/ca nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija koja propisuje objavljivanje spiska zakona i strategija o kojima će organ u njihovoj pripremi sprovesti javnu raspravu, konsultovanje javnosti u početnoj fazi pripreme zakona, odnosno strategije, sprovođenje javnih rasprava u pripremi zakona i strategija, kao i uključivanje predstavnika/ca nevladinih organizacija u radna tijela.
-  2. Zadužuju se ministarstva da se pridržavaju odredbe člana 52 Zakona o državnoj upravi, koja propisuje slučajeve u kojima se zakoni i strategije mogu izuzeti iz postupka javne rasprave.
-  3. Zadužuju se ministarstva da prilikom sprovođenja postupka javne rasprave o tekstu nacрта zakona objave i sprovedenu analizu procjene uticaja propisa (RIA).
-  4. Zadužuju se ministarstva da institute iz zaključka broj 1 propisane Uredbom sprovode i preko portala e-uprave.
-  5. Zadužuju se ministarstva da u skladu sa članom 35 Poslovnika Vlade Crne Gore, Vladi uz prijedlog zakona i strategija dostave i izvještaj sa javne rasprave.
-  6. Zadužuju se ministarstva da inteziviraju saradnju sa predstavnicima nevladinih organizacija u postupku kreiranja svih faza javnih politika



7. Zadužuju se ministarstva da identifikuju službenika koji će biti odgovoran za praćenje sprovođenja svih instituta iz Uredbe o izboru predstavnika/ca nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija i prepoznaju ga aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji.



8. Zadužuju se ministarstva da preko svojih biroa za odnosa sa javnošću inteziviraju aktivnosti na promociji i informisanju javnosti o pripremi zakona i strategija u skladu sa Uredbom o izboru predstavnika/ca nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija.



9. Zadužuje se Uprava za ljudske resurse da kontinuirano organizuje obuke na temu “Standardi javnog konsultovanja”.



10. Zadužuju se ministarstva da prilikom organizovanja javne rasprave vode računa da prostorije u kojima se organizuje budu pristupačne licima sa invaliditetom, kao i da omoguće da se javna rasprava sprovede uz upotrebu gestovnog govora, odnosno da tekst nacrt zakona, odnosno strategije bude dostupan u audiotonskom zapisu ili na Brajevom pismu, ako se tekst nacrt zakona, odnosno strategije koji je predmet javne rasprave neposredno odnosi na prava, obaveze i pravne interese lica sa poremećajima sluha i govora.



11. Zadužuju se ministarstva da osiguraju dosljedno uvažavanje rodne perspektive u svim fazama kreiranja javnih politika.