



Crna Gora  
Ministarstvo javne uprave

**IZVJEŠTAJ**  
**o primjeni Uredbe o izboru predstavnika nevladinih**  
**organizacija u radna tijela organa državne uprave, za 2021.**  
**godinu**

Podgorica, decembar 2022. godine

## SADRŽAJ

1. Uvod .....	3
2. Učestalost sprovođenja propisanih oblika učešća javnosti u kreiranju javnih politika .....	5
2.1. Akti predloženi od strane ministarstava .....	5
2.2. Akti usvojeni na sjednici Vlade .....	6
2.3. Vrste akata za koje je sproveden neki od propisanih oblika učešća javnosti .....	6
2.4. Razlozi izuzeća od javne rasprave .....	7
3. Izbor predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave .....	8
4. Objavljivanje liste zakona i strategija o kojima će se voditi javna rasprava .....	8
5. Sprovođenje javnih konsultacija u početnoj fazi pripreme zakona i strategija .....	9
6. Objavljivanje poziva za sprovođenje javnih rasprava o nacrtima zakona, strategija i drugih akata .....	10
7. Potpunost objavljene dokumentacije za javne rasprave .....	10
8. Trajanje javnih rasprava .....	11
9. Metode javne rasprave .....	12
10. Izvještaji o sprovedenoj javnoj raspravi .....	12
11. Broj učesnika javne rasprave.....	13
12. Struktura i stepen prihvaćenosti komentara učesnika javnih rasprava.....	13
13. Rezultati istraživanja Balkan barometra .....	14
14. Primjeri dobre prakse.....	14
15. Zaključci i preporuke za unapređenje .....	15
ANEKS - Pojedinačna analiza stanja u ministarstvima .....	17

## **1.Uvod**

Učešće javnosti u procesu kreiranja javnih politika važna je komponenta reforme javne uprave i jačanja standarda dobrog upravljanja u skladu sa evropskim vrijednostima i principima savremenih demokratija. Prepoznavanje i aktivno uključivanje zainteresovanih strana doprinosi dobijanju kvalitetnih podataka i dokaza koji treba da doprinesu boljem razmijevanju potreba, a samim tim i kreiranju svrsishodnih rješenja za probleme koji se određenom javnom politikom namjeravaju riješiti.

Puna implementacija participativnih procesa doprinosi kvalitetnijem definisanju javnih politika, unapređenju povjerenja javnosti u demokratske procese, povećanju transparentnosti i obezbjeđivanju većeg legitimiteta akata kojima se namjeravaju bliže urediti određena pitanja.

Učešće građana i nevladinih organizacija kao njihovih legitimnih predstavnika, u procesu donošenja odluka, uređeno je Zakonom o državnoj upravi (Sl. list Crne Gore br. 78/18, 70/21 i 52/22) i pratećim podzakonskim aktom, Uredbom o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona i strategija (Sl. list Crne Gore, br. 41/18).

U izvještaju Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2022. godinu<sup>1</sup> konstatovano je da nijesu sva ministarstva sprovodila javne konsultacije kada su pripremani zakoni i strategije, te da je značajan broj zakona usvojen bez prethodne konsultacije sa civilnim društvom, te da mehanizme javnih konsultacija treba unaprijeđivati.

U svrhu praćenja trendova i mogućih poboljšanja kvaliteta sprovođenja javnih rasprava, Ministarstvo javne uprave je pratilo primjenu normativnog okvira u ovoj oblasti i pripremio je Izvještaj o primjeni Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, za 2021. godinu.

Jedan od ključnih izazova u pripremi ovog izvještaja bila je činjenica da je u 2022. godini nastupila izmjena organizacione strukture državne uprave u odnosu na period na koji se Izvještaj odnosi, kao i posljedice sajber napada na državnu infrastrukturu usljed kojih nije bilo moguće pristupiti svim linkovima koji su objavljeni na internet stranici Vlade Crne Gore a koji se odnose na proces javnih rasprava u 2021. godini.

Uprkos tome, Ministarstvo javne uprave je tokom 2022. godine intenzivno radilo na unapređenju procesa praćenja primjene ove Uredbe kroz unapređenje metodologije za prikupljanje podataka, kreiranju koordinacionog mehanizma za prikupljanje podataka, te održavanje obuke o smjernicama za dostavljanje podataka.

Nova 43. Vlada uspostavljena je 28. aprila 2022. godine, a u okviru iste promijenjena je struktura državne uprave u okviru koje je uspostavljeno 18 ministarstava, dok su u izvještajnom periodu javne politike kreirane u 12 ministarstava. Zbog toga, za potrebe pripreme ovog Izvještaja od strane Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore pribavljena je informacija o usvojenim predlozima zakona i donijetim strategijama od strane Vlade Crne Gore zaključno sa 31.12.2021.godine. U cilju što bolje koordinacije

---

<sup>1</sup>Evropska komisija (2022) Izvještaj za Crnu Goru, SWD(2022)335 final <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Montenegro%20Report%202022.pdf>

prikupljanja podataka, a u kontekstu činjenice da je izmijenjena organizacija državne uprave, uspostavljen je neformalni koordinacioni tim u kojem su imenovane kontakt osobe ispred ministarstava koje će dostavljati podatke<sup>2</sup>. Svim kontakt osobama u ministarstvima je dostavljena lista zakona i strategija koje je usvojila Vlada Crne Gore u 2021. godine, za koje je bilo potrebno dostaviti podatke o primjeni predmetne Uredbe. Uz podršku eksperta SIGMA unaprijeđen je obrazac za dostavljanje podataka, naročito u dijelu preciziranja metoda javnih rasprava, ali i drugim segmentima. Uz sve to, organizovana je online radionica za imenovane kontakt osobe, sa ciljem davanja smjernica za popunjavanje inoviranog obrasca. **Pojedničani izvještaji na osnovu kojih je sačinjen ovaj Izvještaj dostavljeni su od trenutno nadležnih ministarstava.**

Važno je ukazati na pojavu koja je bila izrazito uočljiva tokom 2021 godine, a koja se odnosi na činjenicu da je predlagač više važnih zakona bila grupa poslanika, te da su ti zakoni usvojeni bez sprovođenja procesa javnog konsultovanja.

Podatke za potrebe sačinjavanja ovog izvještaja dostavljeni su od strane: Ministarstva javne uprave, Ministarstva pravde, Ministarstva ekonomskog razvoja i turizma, Ministarstva poljoprivrede šumarstva i vodoprivrede, Ministarstva zdravlja, Ministarstva finansija, Ministarstva kapitalnih investicija, Ministarstva odbrane, Ministarstva kulture i medija, Ministarstva prosvjete i Ministarstva unutrašnjih poslova.

Podatke nijesu dostavili Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstvo sporta i mladih, kao i Ministarstvo evropskih poslova.

U Izvještaju je dat presjek stanja u pogledu primjene Uredbe, u odnosu na propisane elemente, i to: učešće predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave, objavljivanje spiska zakona i strategija o kojima će se voditi javna rasprava u izvještajnoj godini, sprovođenja javnih konsultacija u početnoj fazi pripreme zakona i strategija i sprovođenju javne rasprave. U odnosu na sve elemente analizirana je primjena procedura koja podrazumijeva postupanje po rokovima, potpunost objavljene dokumentacije u vezi sa procesom javnog konsultovanja (objavljivanja liste, izvještaja o sprovedenim konsultacijama i javnim raspravama). Takođe, analizirane su metode koje organi državne uprave koriste pri sprovođenju postupka javnih rasprava, struktura učesnika u javnoj raspravi, kao i efekti javnih rasprava u kontekstu broja pristiglih i prihvaćenih komentara.

Iako se može konstatovati ograničeni napredak u odnosu na stanje iz prethodnih godina, ključni nalazi iz ovog izvještaja pokazuju da postoji znatan prostor za unapređenje stanja u pogledu primjene Uredbe o izboru predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javnih rasprava u pripremi zakona i strategija.

U 2021. godini bilježi se značajan broj akata koji su izuzeti od javne rasprave, dominantno iz resora finansija. Takođe, primjena instituta konsultovanja u početnoj fazi

---

<sup>2</sup> Riječ je o neformalnom mehanizmu koordinacije jer nije sačinjeno Rješenje o formiranju, već su sva ministarstva imenovala kontakt osobe u svrhu brže neformalne koordinacije u pripremi ovog izvještaja.

pripreme zakona i strategija i sprovođenja javnih rasprava još uvijek nije na odgovarajućem nivou.

Evidentirani su izazovi u pogledu obavještanja javnosti o kojim aktima će se voditi javna rasprava u izvještajnom periodu, ali i u pogledu izbora metoda javnih rasprava.

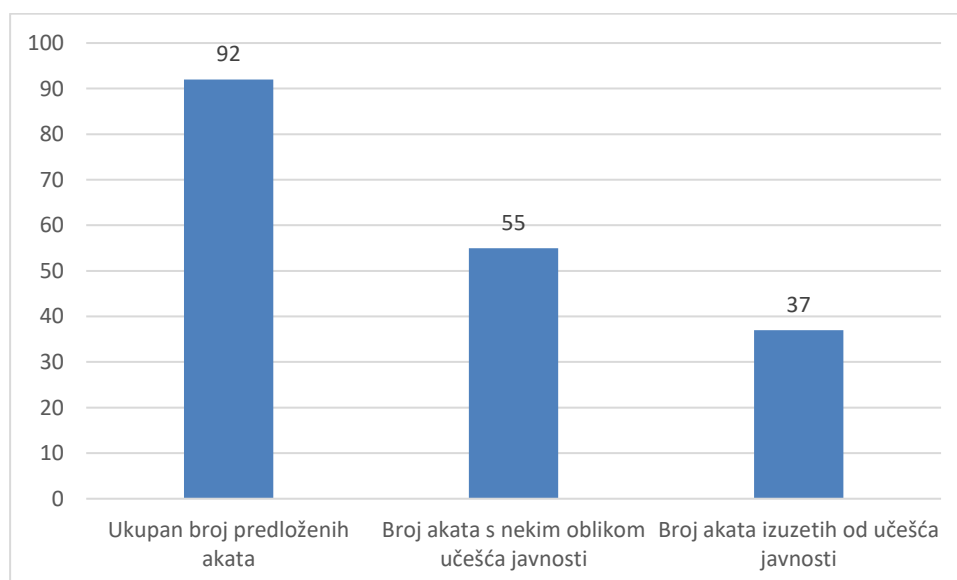
U odnosu na 2020. godinu kada je institute uključivanja predstavnika nevladinih organizacija u rad radnih tijela organa državne uprave bio institut čija je primjena ocijenjena kao najbolja, u 2021. godini primjetan je značajan broj akata za čiju pripremu ili nije formirana radna grupa ili u rad iste nijesu uključeni predstavnici nevladinih organizacija.

## **2. Učestalost sprovođenja propisanih oblika učešća javnosti u kreiranju javnih politika**

### **2.1. Akti predloženi od strane ministarstava**

Za potrebe izrade ove Analize, Ministarstvu javne uprave su dostavljeni podaci od strane 11 organa. Prema dostavljenim podacima, ovih 11 organa predložili su donošenje 92 akata (67 zakona, 11 strategija, 5 programa, 5 sektorskih analiza, 1 pravilnik, 1 izvještaj, 1 javni konkurs i 1 strateški odgovor). Od predloženih akata, 37 je izuzeto od sprovođenja javne rasprave, dok je za 55 akata sproveden makar jedan od propisanih oblika učešća javnosti u kreiranju javnih politika.

### **Grafikon 1: Broj akata predloženih od ministarstava za koje je sproveden neki od propisanih oblika učešća javnosti**



Od ukupno 55 akata za koje je sproveden neki od propisanih oblika učešća javnosti u kreiranju javnih politika, 42 je bilo planirano Programom rada Vlade.

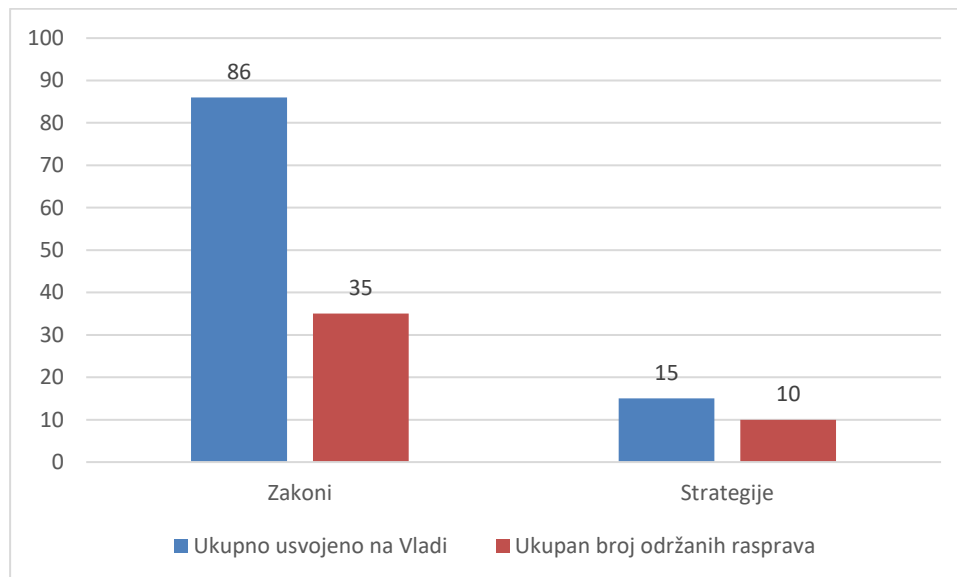
Od 92 predložena akta, svega je 56 bilo predviđeno Programom rada Vlade.

## 2.2. Akti usvojeni na sjednici Vlade

Vlada Crne Gore je u 2021. godini usvojila 86 predloga zakona i donijela je 15 strategija.

U odnosu na akte koji su, prema podacima Generalnog sekretarijata Vlade, usvojeni na sjednici Vlade Crne Gore u toku 2021., za 19 od 86 usvojenih zakona ministarstva nisu dostavila nikakve podatke o održavanju javnih rasprava. Od 67 usvojenih zakona za koji su dostavljeni podaci, za 32 zakona su primijenjena izuzeća od održavanja rasprava. Drugim riječima, za 35 od ukupno 86 usvojenih zakona u 2021. su sprovedene javne rasprave. Takođe, za 10 od 15 usvojenih strategija ministarstva su sprovela javne rasprave, a za 5 usvojenih strategija nisu dostavljeni nikakvi podaci.

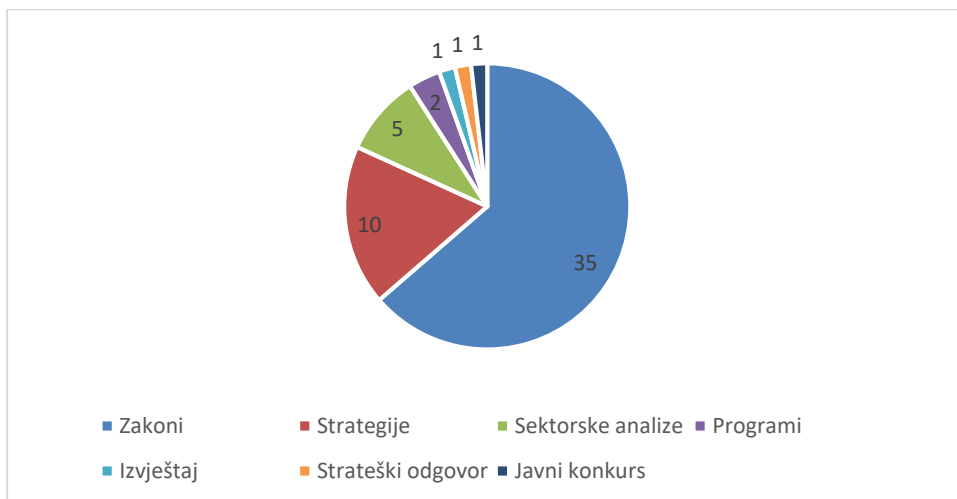
**Grafikon 2: Broj akata usvojenih na sjednici Vlade za koje je sproveden neki od propisanih oblika učešća javnosti**



## 2.3. Vrste akata za koje je sproveden neki od propisanih oblika učešća javnosti

Od ukupno 55 akata predloženih od strane ministarstava i za koje je sprovedena javna rasprava ili neki drugi od propisanih oblika učešća javnosti u kreiranju javnih politika (odnosno koji nijesu bili izuzeti od javne rasprave), bilo je 35 zakona, 10 strategija, 5 sektorskih analiza, 2 programa, 1 izvještaj, 1 strateški odgovor i 1 javni konkurs.

**Grafikon 3: Vrste akata za koje je sproveden neki od propisanih oblika učešća javnosti**



## 2.4. Razlozi izuzeća od javne rasprave

Struktura i broj akata koji su izuzeti od javne rasprave je sljedeća:

- zakon o potvrđivanju međunarodnih ugovora<sup>3</sup> - 10
- zakoni i strategije za koje je trebalo sprovesti javnu raspravu a ista nije sprovedena zbog vanrednih, hitnih ili nepredvidljivih okolnosti (za čiju pripremu vrijedi odredba člana 52 stav 1 tačka 3 Zakona o državnoj upravi)<sup>4</sup> - 15
- zakoni odnosno strategije kojima se uređuju pitanja iz oblasti odbrane i bezbjednosti i godišnjeg budžetaza (za čiju pripremu vrijedi odredba člana 52 stav 1 tačka 1 Zakona o državnoj upravi)<sup>5</sup> - 3
- manje izmjene zakona kojima se bitno drukčije ne uređuje neko pitanje (za čiju pripremu vrijedi odredba člana 52 stav 1 tačka 3 Zakona o državnoj upravi) te ostali akti za koje ne postoji obaveza javne rasprave<sup>6</sup> - 7

Iako se visok broj akata koji su izuzeti od javne rasprave u 2021. godini može djelimično opravdati potrebom za hitnim odgovorima na posljedice pandemijske krize, navedeni podaci ipak generalno upućuju na potrebu kvalitetnijeg planiranja aktivnosti Ministarstava i, posebno, potrebu planiranja vremena i ljudskih resursa za javne rasprave.

<sup>3</sup> U skladu sa Zakonom o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora ("Sl.list CG" br. 77/08) definiše se procedura za vođenje pregovora i zaključivanje međunarodnih ugovora, kao i sam postupak pripreme Zakona o potvrđivanju za koji nije predviđena javna rasprava.

<sup>4</sup> Razlozi zbog kojih javna rasprava nije sprovedena odnose se na odredbe člana 52 stav 2 tačka 2 Zakona o državnoj upravi (razlozi hitnosti, vanredne i nepredvidive okolnosti).

<sup>5</sup> Zakon o Budžetu Crne Gore za 2021. godinu, Zakon o završnom računu budžeta za 2021. godinu, Zakon o kontroli izvoza robe dvostruke namjene (cilj ovog propisa jeste sprječavanje izvoza robe dvostruke namjene - RDN, koja bi se mogla koristiti i za internu represiju ili međunarodnu agresiju ili bi mogla doprinijeti regionalnoj nestabilnosti, kao i promocija konzistentnosti u oblasti izvoza RDN, u okviru zajedničke evropske bezbjednosne i odbrambene politike te da se ovim zakonom urede pitanja kojim se unapređuje sistem izvozne kontrole za osjetljivu robu koja se može koristiti i u vojne svrhe, čime se daje doprinos u borbi protiv terorizma i proliferacije oružja za masovno uništenje, u postupku izrade ovog akta nije sprovedena javna rasprava shodno stavu 2 člana 52 Zakona o državnoj upravi kojim je propisano da ovaj vid rasprave nije obavezan kada se zakonom uređuju pitanja iz oblasti odbrane i bezbjednosti)

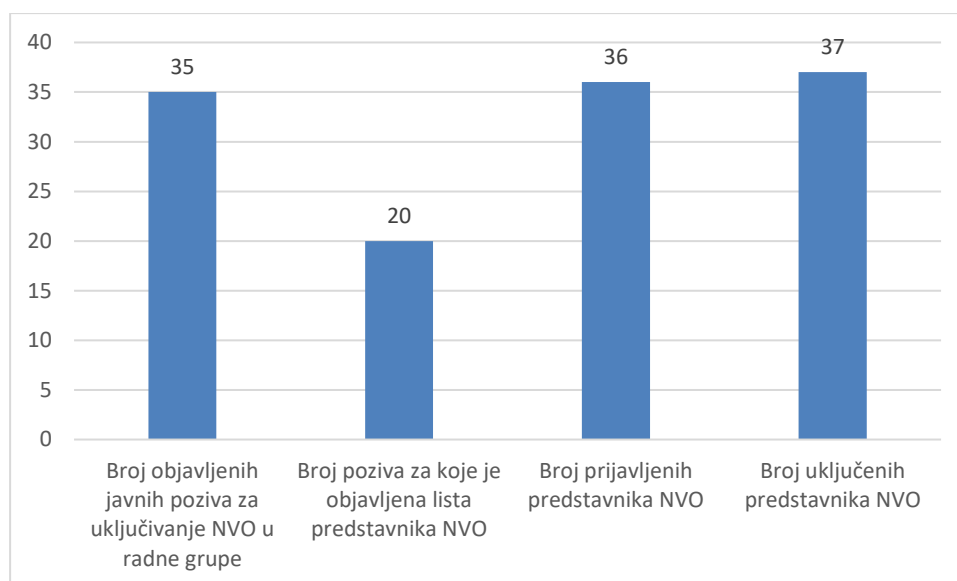
<sup>6</sup> Pravidnici, sektorske analize, program iz oblasti razvoja kulture.

### **3. Izbor predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave**

Ukupno je objavljeno 35 javna poziva za učešće predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave za 35 akata.

Obaveza objavljivanja liste predstavnika NVO realizovana je za 20 poziva, dok je na 35 javna poziva prijavljeno ukupno 36 NVO predstavnika, a uključeno je 37 predstavnika NVO u rad radnih grupa.

**Grafikon 4: Pregled učešća NVO u radnim tijelima organa državne uprave**



Iz navedenog proizilazi da je procenat konsultovanih zakona i strategija za koje su NVO uključeni u radnu grupu na nivou od 63%.

U 2020. godini uključivanje predstavnika NVO sektora u radna tijela organa državne uprave ocijenjen je kao institut sa najboljim stepenom primjene, međutim činjenica da u 2021. godini za čak 22 konsultovana akta radne grupe nijesu formirane ili u njihov rad nijesu uključeni predstavnici NVO sektora ukazuje na potrebu detaljnije analize zbog čega je kod primjene ovog instituta evidentan negativan trend.

Takođe, vidljivo je da za čak 15 objavljenih javnih poziva nije bilo nikakvog interesa NVO za uključivanje njihovih predstavnika u radne grupe za kreiranje javnih politika u pojedinim oblastima što ukazuje na potrebu dodatnih analiza kvaliteta učešća NVO u radnim grupama ali i kvaliteta institucionalnih odgovora na prijedloge i doprinose NVO u radnim grupama.

### **4. Objavljivanje liste zakona i strategija o kojima će se voditi javna rasprava**

Svega 22 akta su objavljena u okviru spiska zakona i strategija o kojima će se voditi javna rasprava u 2021. godini, pri čemu je samo, od 11 organa koji su dostavili



podatke, njih 4<sup>7</sup> je objavilo liste, dok 6<sup>8</sup> nije i jedno ministarstvo<sup>9</sup> nije predlagalo zakone i strategije u 2021. godini.

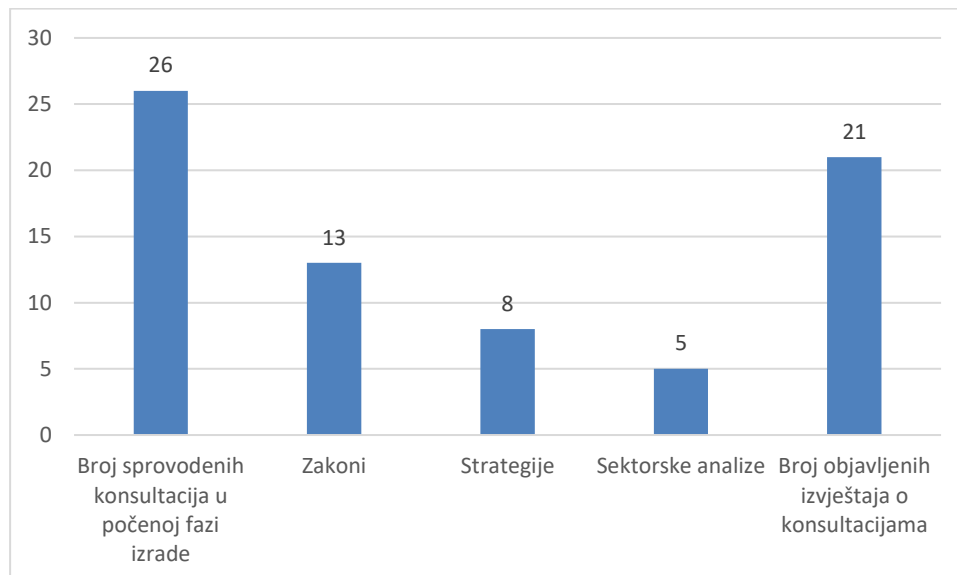
Navedeni podaci ukazuju na to da je poštovanje obaveze objavljivanja spiska zakona i strategija o kojima će se voditi javna rasprava na veoma niskom nivou.

Primjetno je da je i 2020. i 2021. godine obaveza objavljivanja spiska akata o kojima će se voditi javna rasprava na veoma niskom nivou, što predstavlja negativan trend.

## **5. Sprovođenje javnih konsultacija u početnoj fazi pripreme zakona i startegija**

Od ukupno 55 akta, za potrebe pripreme njih 26 je raspisan javni poziv za javne konsultacije u početnoj fazi pripreme zakona i startegija, dok je za 29 akata izostala obaveza javnog konsultovanja u početnoj fazi. Od 26 akata konsultovanih u početnoj fazi izrade bilo je 13 zakona, 8 strategija i 5 sektorskih analiza.

### **Grafikon 5: Javne konsultacije u početnoj fazi pripreme akata**



Procenat ukupnog broja akata o kojima je sproveden neki oblik učešća javnosti i za koje su sprovedene konsultacije u početnoj fazi je na nivou od 52%.

Institut prethodnog konsultovanja predstavlja važan mehanizam u procesu participativnog kreiranja javnih politika jer zahvaljujući njemu organi državne uprave treba da dobiju smjernice za izradu javne politike. Ipak, uvažavajući podatke kojima raspolaže Ministarstvo javne uprave, primjena ovog mehanizma u praksi je na jako niskom nivou.

U onim slučajevima gdje je javno konsultovanje sprovedeno trajanje procesa sprovedeno je u skladu sa rokom predviđenim Uredbom, i to najmanje 15 dana od dana objavljivanja javnog poziva.

<sup>7</sup> Ministarstvo javne uprave, Ministarstvo kulture i medija, Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo pravde

<sup>8</sup> Ministarstvo ekonomskog razvoja, Ministarstvo finans

ija, Ministarstvo kapitalnih investicija, Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo unutrašnjih poslova

<sup>9</sup> Ministarstvo odbrane

Realizacije obaveze objavljivanja izvještaja o sprovedenim javnim konsultacijama u početnoj fazi pripreme zakona i strategija, u odnosu na broj objavljenih poziva je visoka, odnosno objavljen je izvještaj za 21 akt, dok za 5 nije.

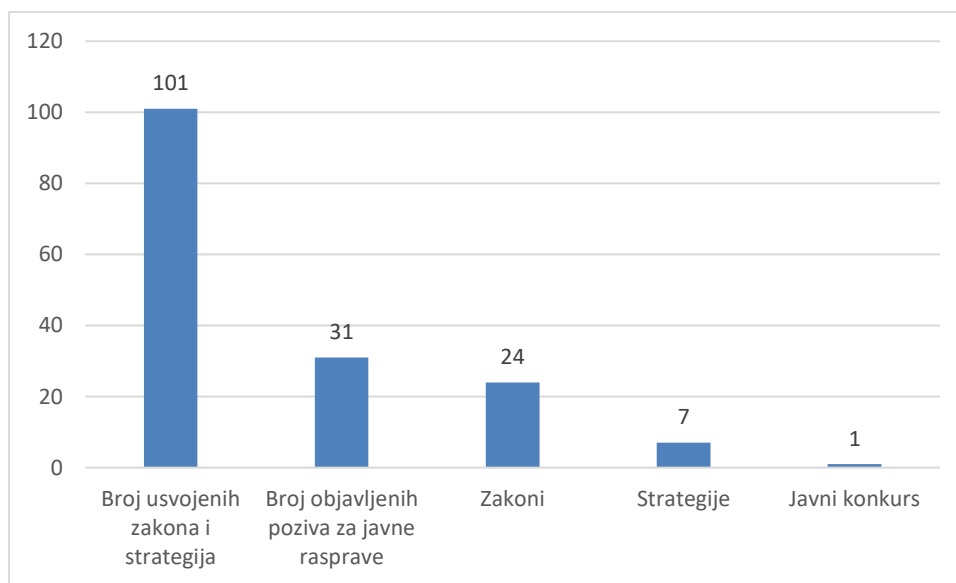
Procenat objavljenih izvještaja o rezultatima konsultacija u početnoj fazi je na nivou od 80%.

U odnosu na 2020. godinu, kada je javno konsultovanje u početnoj fazi primijenjeno u pripremi svega 5 akata (ne uključujući sektorske analize) bilježi se rast primjene ovog mehanizma. Uprkos tome, treba konstatovati da je neophodno da primjena ovog instituta bude na značajno većem nivou.

## **6. Objavljivanje poziva za sprovođenje javnih rasprava o nacrtima zakona, strategija i drugih akata**

Za 55 akata koji nijesu izuzeti od javne rasprave, objavljeno je 31 javnih poziva za javnu raspravu. Od toga su pozivi objavljeni za 24 zakona, 7 strategija i 1 javni konkurs.

### **Grafikon 6 – Objavljivanje poziva za javne rasprave**

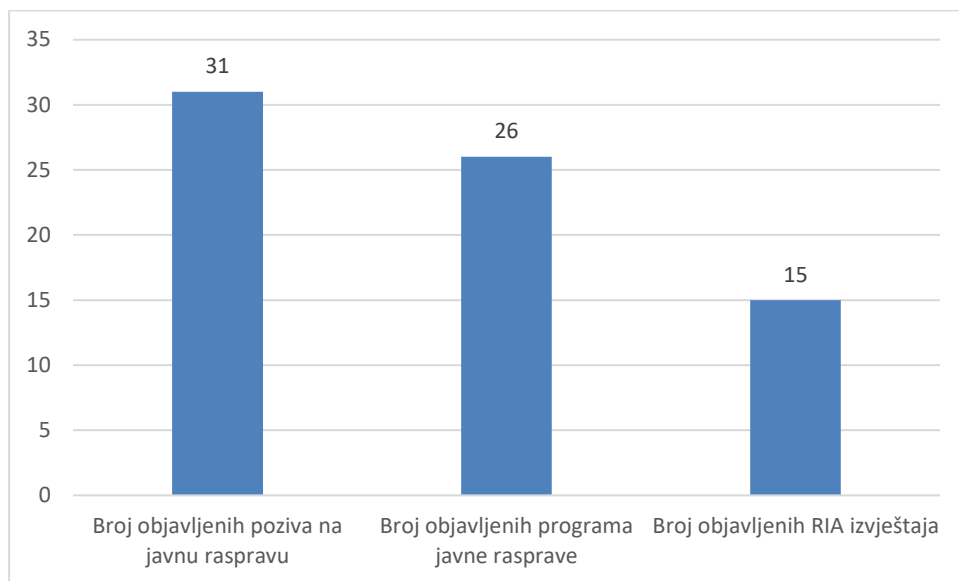


Za 24 ostala akta za koje je sproveden neki od propisanih oblika učešća javnosti (konsultovanje u početnoj fazi, učešće u radnim grupama za izradu akta) postupak javne rasprave nije sproveden. Kad se uzme u obzir podatak o ukupnom broju od 101 usvojenih zakona i strategije na sjednici Vlade u 2021., sve upućuje na nezadovoljavajući trend korišćenja instituta javne rasprave u 2021. godini.

## **7. Potpunost objavljene dokumentacije za javne rasprave**

Od ukupno 31 konsultiranih zakona i strategija, za njih 26 je objavljen program javne rasprave ( 83%), dok je RIA izvještaj objavljen za 15 akata u dokumentaciji za javnu raspravu (48%). To predstavlja donekle pozitivan trend u odnosu na 2020. godinu kada je od 40% akata na javnoj raspravi objavljen i RIA obrazac .

## Grafikon 7 – Potpunost propisane dokumentacije za javnu raspravu

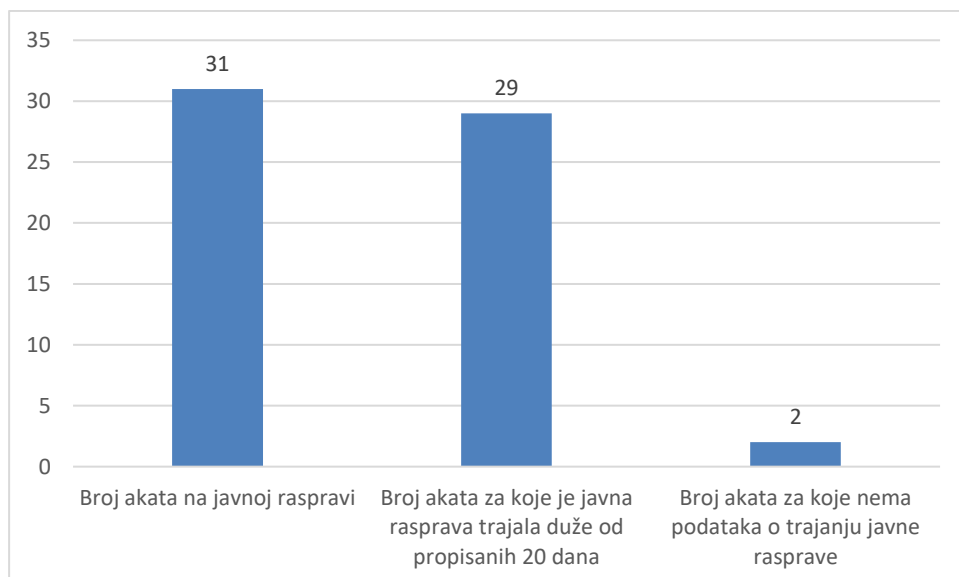


Iz navedenog propizilazi da organi državne uprave u najvećem broju slučajeva objavljuju program javne rasprave, dok obaveza objavljivanja procjene uticaja propisa u okviru postupka javne rasprave nije na zadovoljavajućem nivou.

## 8. Trajanje javnih rasprava

Trajanje javne rasprave realizovano u skladu sa rokom propisanim Uredbom za 29 akata, dok je za 2 akta nije dostavljen podatak o poštovanju propisane obaveze trajanja javne rasprave od najmanje 20 dana.

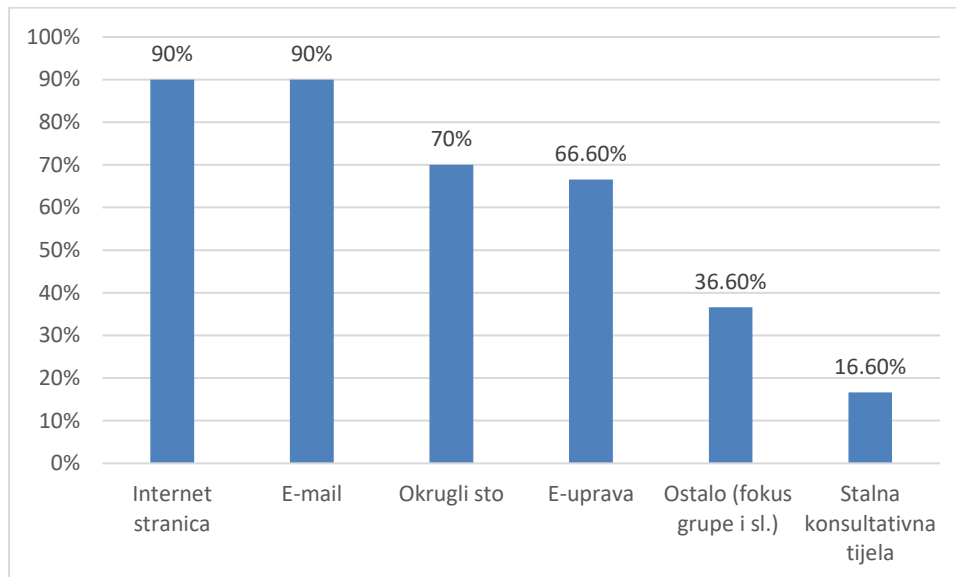
## Grafikon 8: Trajanje javne rasprave



## **9. Metode javne rasprave**

Najviše je korišten metod javne rasprave je **objavljivanje akta na internet stranici ministarstva i dostavljanje kometatra i predloga putem e-maila**, i to za 27 akata. Pregled učestalosti upotrebe pojedinih metoda javnih rasprava izgleda ovako: internet stranica ministarstava - 90%, e-mail dostava komentara - 90%, okrugli sto - 70%, e-uprava - 66.6%, ostalo (fokus grupe i sl.) 36.6%, te stalna konsultativna tijela 16.6%

**Grafikon 9 – Metode javnih rasprava**

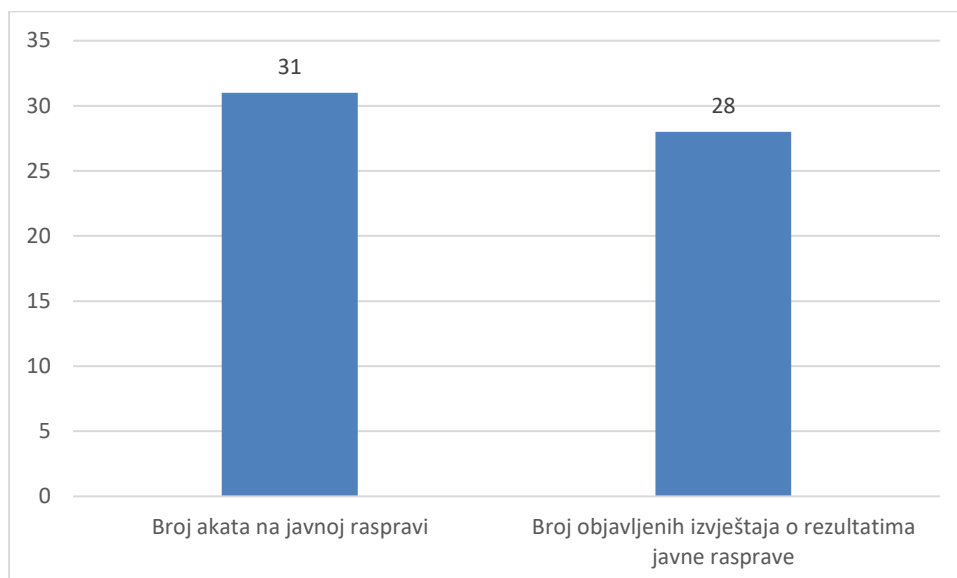


Bez obzira na okolnosti pandemijske krize, važno je napomenuti da su ministarstva ipak organizovala određene oblike direktnih rasprava sa zainteresovanom javnošću kroz okrugle stolove i slične formate konsultativnih sastanaka.

## **10. Izvještaji o sprovedenoj javnoj raspravi**

Obaveza objavljivanja izvještaja o sprovedenoj javnoj raspravi realizovana je na nivou od 93,33%. Za 28 od 32 akta koji su bili na javnoj raspravi objavljen je i izvještaj o rezultatima javne rasprave.

**Grafikon 10 - Objavljivanje izvještaja o rezultatima javne rasprave**



### **11. Broj učesnika javne rasprave**

U javnim raspravama tokom 2021. godine učestvovao je ukupno 241 učesnik. Evidentno je da su učešće u javnim raspravama dominantno uzimale organizacije (domaće i inostrane), među kojima se izdvajaju Privredna komora Crne Gore, Američka privredna komora, UNICEF. Takođe, u javnim raspravama učestvovala su i pet javnih preduzeća, kao i devet nevladinih organizacija. Kao učesnici javnih rasprava prepoznati su stručnjaci iz određenih oblasti, proizvođači, kao i regulatorna tijela.

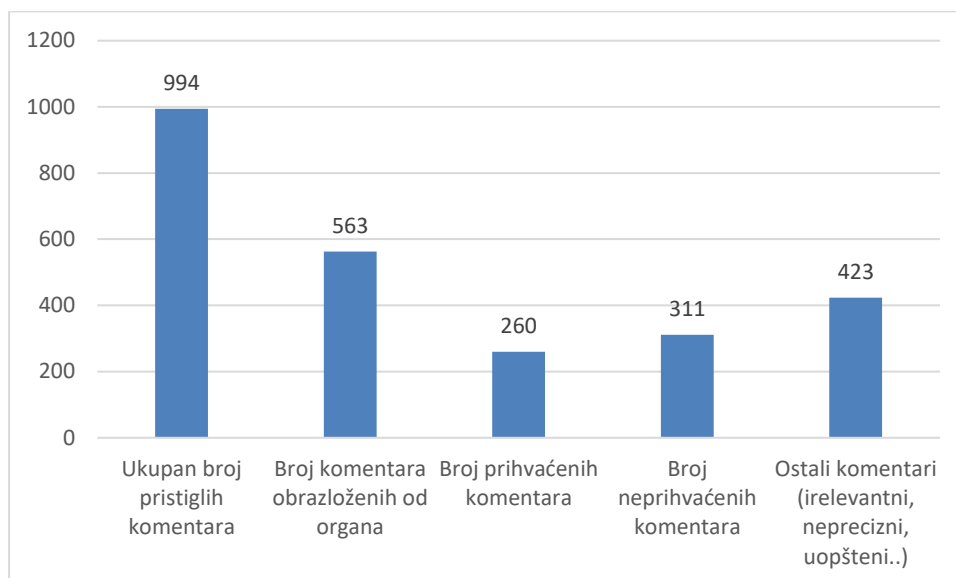
Prema dostavljenim podacima samo je jedan građanin uzeo učešće u javnim raspravama tokom 2021. godine.

### **12. Struktura i stepen prihvaćenosti komentara učesnika javnih rasprava**

U okviru 30 sprovedenih javnih rasprava ministarstva su ukupno dobila 994 komentara od strane učesnika javnih rasprava, od čega je 563 komentara bilo obrazloženo od strane nadležnih organa državne uprave.

Takođe, ukupan broj prihvaćenih komentara je 260 (25,8%), dok je neprihvaćenih 311 (30,8%). Čak 423 (42%) komentara koji su organi zaprimili, ocijenjeni su kao nerelevantni, neprecizni i uopšteni.

### **Grafikon 11: Struktura i stepen prihvaćenosti komentara učesnika javnih rasprava**



### **13. Rezultati istraživanja Balkan barometra**

Među građanima Crne Gore i dalje vlada percepcija da ne mogu uticati na bilo kakve odluke koje donosi Vladi. To potvrđuju i rezultati regionalnog istraživanja o percepciji javnosti Balkan barometar za 2021. godinu.

Navedeno istraživanje pokazalo je da u Crnoj Gori je samo 6% građana učestvovalo u javnim raspravama, čak 35% ispitanika nikada nije uradilo ništa što bi moglo uticati na donošenje vladine politike.<sup>10</sup>

Takođe, percepcija građana da su bespomoćni da utiču na vladine politike je najveća u Crnoj Gori, odnosno čak 31% građana smatra da ne može nikako da utiče na vladine politike.

Rezultati ovog istraživanja ukazuju na to da građani i dalje se ne osjećaju osnaženim da mogu uticati na oblikovanje javnih politika.

### **14. Primjeri dobre prakse**

Iako podaci o primjeni Uredbe o izboru predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javnih rasprava u pripremi zakona i strategija nijesu ohrabrujući, tokom pripreme ovog Izvještaja prepoznali smo primjere dobre prakse na koje je vrijedno ukazati.

U prvom redu, tokom pripreme Zakona o elektronskom dokumentu sprovedene su opsežne javne konsultacije koje su uključivale sprovođenje konsultovanja u početnoj fazi pripreme i sprovođenje javne rasprave. Predlagač ovog zakona je koristio različite metode javne rasprave, i to fokus grupe, okrugle stolove, uz upotrebu live streaming mehanizama na društvenim mrežama koji su omogućavali uživo praćenje o i učestvovanje građana na ovim događajima.

Uz to, izvršena je kvalitetna analiza stakeholdera koje je potrebno uključiti u proces javne rasprave, koje je kreator javne politike. Najzad, svaki učesnik javne rasprave u pisanoj formi, putem e-maila je dobio odgovor u vezi sa komentarom koji je dostavio,

<sup>10</sup>[https://www.rcc.int/download/docs/Balkan\\_Barometer\\_Public\\_opinion\\_2021v4.pdf/58fadb4eeb4187c20349f83f23b0048b.pdf](https://www.rcc.int/download/docs/Balkan_Barometer_Public_opinion_2021v4.pdf/58fadb4eeb4187c20349f83f23b0048b.pdf)

a prije toga organizovani su pojedinačni sastanci sa podnosiocima komentara, u cilju razmatranja istih, a na kojem je učešće uzeo i ekspert koji je pružao podršku tom procesu.

Takođe, primjer vrijedan pažnje je kreiranje Strategije reforme javne uprave koji je podrazumijevao širok krug javnih konsultacija, prepoznavanje svih stakeholdera na koje će primjena te Strategije uticati. U tom kontekstu održane su fokus grupe sa mladima i studentima, sa akademskog zajednicom, jedinicama lokalne samouprave, biznis zajednicom i tako dalje.

Dobar primjer je prepoznat i u oblasti medija objavljivanjem na javnu raspravu Pravidnika, kao akta za čiju pripremu ne postoji obaveza sprovođenja javne rasprave. Ovaj primjer je, tim prije, važan jer se njime reguliše postupak dodjele finansijskih sredstava medijima i kreator politike je prepoznao važnost uključivanja javnosti pri kreiranju pravila shodno kojima će se dodjeljivati sredstva iz državnog budžeta.

## **15. Zaključci i preporuke za unapređenje**

Na osnovu analiziranih podataka mogu se izvesti sljedeći zaključci:

1. Primjena Uredbe o izboru predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija nije na zadovoljavajućem nivou, pogotovo u dijelu:
  - objavljivanja spiska zakona i strategija za koje se planira javna rasprava,
  - primjene mehanizma javnog konsultovanja,
  - primjene mehanizma javne rasprave,
  - ne objavljivanja RIA obrasca uz nacрте zakona.
2. Metodi javnih rasprava koje organi najčešće koriste su objavljivanje akta na sajtu ministarstva, dok je izuzetno nizak procenat primjene inovativnijih i inkluzivnijih metoda;
3. Struktura učesnika javnih rasprava je takva da građani gotovo da ne učestvuju u tim procesima, što korespondira sa istraživanjem Balkan barometar shodno kojem je percepcija građana Crne Gore takva da smatraju da su bespomoćni da utiču na vladine politike.

### **PREPORUKE:**

1. U potpunosti staviti u funkciju centralizovani mehanizam kontrole kvaliteta javnih rasprava, kroz usvajanje izmjena Poslovnika Vlade Crne Gore, kojima će se
2. Sprovesti in house obuke o primjeni Uredbe o izboru predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javnih rasprava u pripremi zakona i strategija za državne službenike;
3. Sprovesti informativnu kampanju o mogućnostima učešća javnosti u kreiranju javnih politika.

Generalno, potreban je agilniji i proaktivniji pristup organa za uključivanje zainteresovane javnosti u konsultativne procese, prevashodno u primjeni mehanizama koji će podstaći veći interes i učešće javnosti. To se odnosi na izbor adekvatnih metoda

informisanja o konsultativnom postupku, izboru načina sprovođenja javne rasprave, objave procjene uticaja propisa uz nacрте zakona, kao i kvalitetno komuniciranje rezultata održanih javnih rasprava.

Imajući u vidu prethodno navedeno, Ministarstvo javne uprave predlaže Vladi Crne Gore sljedeći:

### ZAKLJUČAK:

1. Vlada Crne Gore na sjednici od \_\_\_\_\_ usvojila je Izvještaj o primjeni Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, za 2021. godinu.



## **ANEKS - Pojedinačna analiza stanja u ministarstvima**

### **Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma**

Prema dostavljenim podacima, Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma je kreiralo javne politike u upravnoj oblasti za koju je nadležno kroz predlaganje Vladi Crne Gore 16 zakona i 2 strategije u 2021. godini.

Prema dostavljenim podacima, Ministarstvo ekonomskog razvoja je za pripremu devet akata koristilo mehanizme propisane Uredbom, dok je devet izuzeto od javne rasprave.

Od devet akata koji su izuzeti od javne rasprave šest je zakona o potvrđivanju međunarodnih ugovora, kao i jedan zakon koji se tiče oblasti odbrane i bezbjednosti, koji ne podliježu obavezi sprovođenja javne rasprave. Osim toga, Ministarstvo ekonomskog razvoja je Vladi Crne Gore predložilo dva zakona za koje je vrijedilo sprovođenje javne rasprave, ali ista nije sprovedena<sup>11</sup>.

Od ukupno 18 zakona i strategija, priprema njih 11 bila je planirana Programom rada Vlade za 2022. godinu, dok Programom rada Vlade nije planirano šest je zakona o potvrđivanju međunarodnih ugovora, kao i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti konkurencije.

Prema dostavljenim podacima nije objavljen spisak zakona i strategija o kojima će se voditi javna rasprava tokom 2021. godine.

### **Učešće predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave**

Od ukupno 9 akata (koji nijesu izuzeti od javnih rasprava) objavljivanje poziva za predstavnike NVO realizovano je za 4, a od toga je objavljena lista za svega 2 javna poziva.

**Iz navedenog proizilazi da je realizacija obaveze objavljivanja poziva i objavljivanje liste predstavnika NVO polovična.**

Na 4 javna poziva za predstavnike NVO, nije bilo prijavljenih kandidata. Uprkos tome Ministarstvo ekonomskog razvoja je za potrebe izrade Startegije razvoje ženskog preduzetništva 2021-2024. godina uključilo 6 predstavnika NVO.

### **Javne konsultacije u početnoj fazi:**

Od ukupno 9 akata, za 4 dokumenta je objavljen javni poziv za konsultovanje u početnoj fazi, dostavljeni su linkovi za javne pozive, međutim ne i za izvještaje o sprovedenom javnom konsultovanju.

---

<sup>11</sup> Predlog Zakona o izmjenama i dopunama zakona o zaštiti konkurencije i Predlog Zakona o privrednim društvima

## **Javna rasprava:**

Na javnu raspravu objavljeno je 9 dokumenata, od toga je za 6 objavljen program javne rasprave, a za 7 je objavljena RIA. Trajanja javne rasprave povodom svih 9 akata obezbijeđeno je u skladu sa rokom propisanim Uredbom.

Kada je riječ o metodima javne rasprave, svih 9 akata objavljeno je na internet stranici Ministarstva ekonomskog razvoja, dok je 6 akata objavljeno na portal e-uprave.

Dostavljanje komentara na svih akte obezbijeđeno je putem e-maila, 3 akta su razmatrana na sastancima stalnih konsultativnih tijela, dok je za razmatranje 5 akata organizovan okrugli sto. Za 3 akta je primijenjen i neki drugi metod javne rasprave poput focus grupe i slično.

Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi objavljen je za 8 akata, dok za jedan nije.

Efekat sprovedenih javnih rasprava ogleda se u ukupnom broju pristiglih i obrazloženih komentara. Za 9 akata za koje je sprovedena javna rasprava dostavljeno je 67 komenatra, od čega je 23 prihvaćeno, a 44 nije prihvaćeno (procentualno prihvaćenih 34,3%, a ne prihvaćenih 65,67%).

U javnim raspravama koje je sprovodilo Ministarstvo ekonomskog razvoja učestvovalo je ukupno 96 učesnika.

## **Ministarstvo kapitalnih investicija**

Prema dostavljenim podacima Ministarstvo kapitalnih investicija je u programu rada Vlade Crne Gore za 2021. godinu planiralo pripremu Zakona o mjerama sigurnosti prilikom istraživanja i proizvodnje ugljovodonika u podmorju, pri čemu lista zakona o kojima će se voditi javna rasprava 2021. godini u nije objavljena.

## **Učešće predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave**

Ministarstvo kapitalnih investicija je u 2021. godini formiralo pet radnih grupe u kojoj su učešće uzelo ukupno šest predstavnici nevladinih organizacija na osnovu javnog poziva. Međutim, objavljena su samo tri javna poziva za učešće predstavnika NVO u radna tijela Ministarstva kapitalnih investicija, na osnovu kojih su uključena četiri predstavnika NVO, dok su dva predstavnika NVO uključena bez prethodno sprovedenog javnog poziva<sup>12</sup>.

## **Javne konsultacije u početnoj fazi:**

Prema dostavljenim podacima od strane Ministarstva kapitalnih investicija javne konsultacije u početnoj fazi sprovodile su se za:

1. Izveštaj o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu Nacionalnog energetskeg i klimatskog plana
2. Nacionalni i klimatskog plan

---

<sup>12</sup> Dva predstavnika NVO uključena su u radnu grupu bez objavljenog javnog poziva (Sektorska analiza za oblast energetike i energetske efikasnosti i Sektorska analiza za zaštitu lica sa invaliditetom u saobraćaju)

3. Sektorsku analizu saobraćaj, sigurnost i bezbjednost u saobraćaju
4. Sektorsku analizu zaštita lica sa invaliditetom u saobraćaju
5. Sektorsku analizu zaštita životne sredine u saobraćaju
6. Sektorsku analizu oblast energetike i energetske efikasnosti
7. Predlog zakona o potvrđivanju Međunarodne konvencije o spremnosti, reagovanju i saradnju z slučaju zagađenja uljem, 1990 (OPRV Konvencija)
8. Predlog zakona o potvrđivanju sporazuma između Vlade Crne Gore i Vlade Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske koji se odnose na vazdušni saobraćaj
9. Predlog zakona o potvrđivanju izmjena Multilateralnog sporazuma između Evropske zajednice i njenih država članica, Republike Albanije, Bosne i Hercegovine, Republike Bugarske, Republike Hrvatske, bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, Republike Island, Crne Gore, Kraljvine Norveške, Rumunije, Republike Srbije i Misije privremen uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu o uspostavljanju zajedničkog evropskog vazduhoplovnog područja (ECAA Sporazum)
10. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o efikasnom korištenju energije

### **Javna rasprava:**

Za 1 akat za koji je vrijedila obaveza javne rasprave u skladu sa čl. 52 Zakona o državnoj upravi sprovedena je javna rasprava, i to za Predlog zakona o mjerama sigurnosti prilikom istraživanja i proizvodnje ugljovodonika u podmorju.

Od ukupno 49 pristigla komentara 43 je bilo obrazloženo. Ukupno je prihvaćeno 12 komentara, dok 13 komentara nije prihvaćeno, dok čak 18 komentara nije bilo relevantno.

### **Ministarstvo kulture i medija**

U oblasti kulture, u 2021. godini bila je planirana izrada jednog zakona i tri strateška dokumenta:

- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o kulturi
- Program zaštite i očuvanja kulturnih dobara za 2021. godinu
- Nacionalni program razvoja kulture 2021–2025, s Akcionim planom 2021–2022. godine
- Program digitalizacije bioskopa

Od navedenih akata, u izvještajnom periodu izrađen je Program zaštite i očuvanja kulturnih dobara za 2021. godinu (donijet na sjednici Vlade od 23.12.2021. godine), koji je specifičan dokument i ne podliježe procedurama iz Uredbe, ali se našao u Planu javnih rasprava, pa se zbog toga navodi i u predmetnom izvještaju. Izrada ostala tri dokumenta iz domena kulture odložena je za 2022. godinu, tako da tokom 2021. nijesu primjenjivane odredbe Uredbe u tu svrhu.

U oblasti medija započeta je izrada tri zakona i jedne strategije:

- Zakon o audio-vizuelnim medijskim uslugama
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o medijima

- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore
- Medijska strategija Crne Gore 2021–2025/2022–2026.

U Plan javnih rasprava uvrštena su sva četiri navedena akta iz oblasti kulture, s tim što se za Program zaštite i očuvanja kulturnih dobara javna rasprava ne sprovodi, jer se dokument donosi na osnovu Zakona o zaštiti kulturnih dobara i javnog konkursa za dodjelu sredstava. Za ostale dokumente koji su bili u Planu, do kraja izvještajnog perioda nije došlo do faze sprovođenja javne rasprave (i uopšte primjene Uredbe).

Za sva četiri akta iz nadležnosti resora medija postojala je obaveza javne rasprave, a do kraja 2021. godine sprovedena je prva faza, tj. konsultovanje u početnoj fazi pripreme zakona, odnosno strategije.

Pored toga, postoji i dokument za koji nije postojala obaveza javne rasprave, ali je, u skladu sa članom 12 Uredbe, objavljen poziv za javnu raspravu. U pitanju je Predlog pravilnika o raspodjeli sredstava iz Fonda za podsticanje pluralizma i raznovrsnosti medija namijenjenih štampanim medijima i internetskim publikacijama.

Za pripremu sva četiri akta iz oblasti medija formirana su radna tijela u kojima su učešće uzeli predstavnici NVO sektora na osnovu javnih poziva.

Pored toga, na osnovu člana 3 Uredbe, objavljen je javni poziv za predlaganje predstavnika u Komisiji za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama (za sprovođenje javnog konkursa za NVO u oblastima umjetnosti i kulture u 2021. godini)

Takođe, zbog nepostojanja procesa kojim bi se omogućio izbor predstavnika medija u radna tijela, tadašnje Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija je nastojalo da omogući svim medijima koji su zainteresovani da učestvuju u izradi Strategije, pa je u dva navrata objavilo poziv. U radne grupe za izradu akata iz oblasti medija uključeno je svih 10 predstavnika NVO sektora koji su kandidovani.

Osim toga, u Komisiji za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama u oblastima umjetnosti i kulture u 2021. godini angažovan je jedan predstavnik NVO sektora (po javnom pozivu u skladu s Uredbom).

Za Predlog pravilnika o raspodjeli sredstava iz Fonda za podsticanje pluralizma i raznovrsnosti medija namijenjenih štampanim medijima i internetskim publikacijama, objavljen je program javne rasprave i RIA, uz javni poziv od 9.11.2021. godine.

Javni pozivi za konsultovanje u početnoj fazi izrade akata objavljeni su za sva četiri akta iz oblasti medija (ukupno dva: jedan za Medijsku strategiju, a jedan za set medijskih zakona).

### **Ministarstvo prosvjete:**

U izvještajnom periodu započeta je ili završena izrada 2 strategije:

- Startegija digitalizacije obrazovnog sistema 2022-2027 sa Akcionim planom 2022-2023 godinu;
- Strategija ranog i predškolskog vaspitanja i obrazovanja u Crnoj Gori 2021-2025

Obje strategije bile su planirane u programu rada Vlade za 2021. godinu.

Za svih 2 akata za koje je vrijedila obaveza javne rasprave u skladu sa čl. 52 Zakona o državnoj upravi sprovedena je javna rasprava.

Nije bilo akata koji nijesu bili podložni javnoj raspravi.

Spisak zakona i strategija za koje se planira sprovesti javna rasprava nije bio objavljen.

### **Učešće predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave**

Za oba akta je bio upućen javni poziv za učešće u radnim grupama, ali nije bilo zainteresovanih predstavnika NVO-a.

### **Javne konsultacije u početnoj fazi:**

Javni poziv za prethodno konsultovanje u početnoj fazi izrade akata nije objavljen za ova dva akta.

### **Javna rasprava:**

U slučaju svih 2 akta javna rasprava se sprovodila putem e-uprave/e-participacije, web stranice ministarstva, putem organizacije okruglog stola i panel diskusije, kao i emailom.

Svi komentari su zaprimljeni putem e-maila. Nisu zabilježeni komentari putem portala e-participacija. Učesnici drugih metoda javnih rasprava (okrugli sto, panel diskusija) su svoje komentare iznijeli tokom organizovanja događaja.

Za oba akta objavljeni su izvještaji o rezultatima javnih rasprava.

Pozivu na javne rasprave o 2 akata odazvala se stručna, zainteresovana javnost, NVO i partneri sa kojima su se akti i pripremali. Precizni podaci o strukturi nijesu vođeni.

Od ukupno 26 pristigla komentara, prihvaćeno je 14 komentara (53,8%). Nije prihvaćeno 8 komentara (30,8%), dok je 4 komentara djelimično prihvaćeno (15,4%).

### **Ministarstvo pravde**

Ministarstvo pravde je u 2021 kreiralo javne politike u formi predlaganja deset akata (devet zakona i jedan nacrt starteškog odgovora), od čega je u godišnjem programu rada Vlade za 2021. godinu bilo je planirano pet akata. Nije bilo akata koji su izuzeti od javne rasprave.

Za svih deset akata je vrijedila obaveza javne rasprave u skladu sa čl. 52 Zakona o državnoj upravi, a sprovedena je u 2021. godini za 2 akta.

Predlog zakona o ovjeri potpisa, rukopisa i prepisa rađen je skraćenoj proceduri, bez javne rasprave, budući da je predmetni zakon bilo potrebno uskladiti sa Predlogom zakona o elektronskom dokumentu.

## **Učešće predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave**

Za dva akta je formirana radna grupa/radno tijelo u kojoj su učešće uzeli NVO-i na osnovu javnog poziva.

Ministarstvo pravde kao koordinirajući resor za programiranje Instrumenta pretpristupne podrške EU za period 2021-2027 (IPA III) za oblast „Vladavina prava, temeljna prava i demokratija” donijela je rješenje o formiranju jedne međuresorske radne grupe čiji su članovi predstavnici 18 institucija i nevladinog sektora. Tokom 2021. godine u konsultaciji sa članovima radne grupe pripreman je jedan akt.

U tri radna tijela za izradu nacrtu zakona/strategija/drugih akata uključeno je, na osnovu javnog poziva, šest predstavnika NVO.

### **Javne konsultacije u početnoj fazi:**

Javni poziv za prethodno konsultovanje u početnoj fazi izrade akata objavljen je za pet akata, a trajanje procesa za svih pet akata obezbijeđeno je u skladu sa rokom propisanim Uredbom.

### **Javne rasprave**

Ministarstvo pravde sprovelo je javnu raspravu za svega 3 akta, za objavljeni su programi javnih rasprava, dok je za dva akta je objavljena i RIA.

Predlog zakona o ovjeri potpisa, rukopisa i prepisa rađen je skraćenoj proceduri, bez javne rasprave, budući da je predmetni zakon bilo potrebno uskladiti sa Predlogom zakona o elektronskom dokumentu.

U slučaju jednog akata javna rasprava se sprovodila putem e-uprave/e-participacije, web stranice ministarstva, emailom, kao i u pisanoj formi. U slučaju drugog akta javna rasprava se sprovodila putem e-uprave/e-participacije, web stranice ministarstva, kao i putem održavanja okruglog stola. Za treći akt, javna rasprava se sprovodila putem organizacije okruglog stola, i dostavljanjem primedbi, sugestija i predloga u pisanoj formi na adresu Ministarstva pravde i ovlašćenog službenika.

Svi gore navedeni načini podstakli su dobijanje komentara, koji su zaprimljeni putem e-maila na standardnom obrascu, kao i u pisanoj formi.

Za sva tri akta koji su bili podložni javnoj raspravi objavljeni su izvještaji o rezultatima javnih rasprava.

Pozivu na javne rasprave za 3 akta odazvalo se ukupno 27 učesnika. Struktura učesnika je sljedeća:

Predstavnici Ministarstva pravde, Vrhovnog suda, Vrhovnog državnog tužilaštva, članovi Sudskog savjeta, Advokatske komore, Zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava, članovi radnih grupa za izradu nacrtu akata, sudije, kandidati za sudije, kao i predstavnici opštine Nikšić, Savjeta Evrope, Mreže za afirmaciju nevladinog sektora – MANS i drugih NVO.

Za jedan akt od ukupno 88 pristigla komentara, ukupno je prihvaćeno 25 komentara, nije prihvaćeno 63 komentara.

Za dva akta od ukupno 9 pristiglih komentara, ukupno je prihvaćeno 6 komentara (70%). Nije prihvaćeno 3 komentara (30%).

### **Ministarstvo unutrašnjih poslova:**

U izvještajnom periodu započeta je ili završena izrada šest zakona i dvije strategije, a svih osam akata je bilo planirano u programu rada Vlade za 2021. godinu. Samo jedan akt je izuzet od sprovođenja javne rasprave<sup>13</sup>.

### **Učešće predstavnika NVO u radna tijela:**

Ministarstvo unutrašnjih poslova objavilo je šest javnih poziva za učešće predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave, dok je obaveza objavljivanja realizovana u svega dva slučaja,

Ukupan broj prijavljenih i kvalifikovanih predstavnika NVO je šest, od čega su četiri predstavnika uključena u radna tijela.

### **Javne konsultacije u početnoj fazi:**

Javni poziv za prethodno konsultovanje u početnoj fazi izrade akata objavljen je za tri akta, a propisana obaveza u pogledu trajanja javnom konsultovanja i objavljivanja izvještaja je realizovana.

### **Javna rasprava:**

Za šest akata je sprovedena javna rasprava. Za tri akta objavljeni su programi javnih rasprava, dok je RIA objavljena za jedan zakon.

Ukupan broj pristiglih komentara bio je 525, od čega je samo 81 komentar obrazložen. Prihvaćeno je 66, nije prihvaćeno 96, dok je broj nerelevantnih komentara na nivou od 350.

U najvećem broju slučajeva metod javne rasprave bio je putem web stranice ministarstva, putem organizacije okruglog stola i panel diskusije, kao i emailom.

Najveći broj komentara zaprimljen je putem e-maila.

### **Ministarstvo finansija**

Prema dostavljenim podacima Ministarstvo finansija je u izvještajnom period Vladi Crne Gore predložilo usvajanje 14 zakona, od čega je samo za jedan zakon sproveden proces javnog konsultovanja shodno Uredbi.

---

<sup>13</sup> Strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma, pranja novca i finansiranja terorizma

Čak 13 zakona iz oblasti poreske politike je izuzeto od javne rasprave u 2021. godine, dok je za Predlog carinskog zakona sproveden postupak javne rasprave u skladu sa Uredbom.

Iz akta Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore proizilazi da je Ministarstvo finansija predložilo Vladi na usvajanje i:

1. Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o budžetu I fiskalnoj odgovornosti
2. Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave
3. Predlog zakona o izmjeni Zakona o zaradama u javnom sektoru;
4. Predlog zakona o izmjeni Zakona o spriječavanju korupcije;
5. Predlog zakona o izmjeni Zakona o saradnji Crne Gore sa dijasporom-iseljenicima;
6. Predlog zakona o izmjeni Zakona o finansiranju političkih subjekata I izbornih kampanja;
7. Predlog zakona o izmjenama I dopunama Zakona o porezu na kafu;
8. Predlog zakona o popisu stanovništva, domaćinstva i stanova;
9. Predlog zakona o međunabnkarskim naknadama i posebnim pravilima poslovanja u vezi sa platnim karticama;
10. Predlog zakona o uporedivnosti naknada povezanih sa računom za plaćanje potrošača, prebacivanju računa za plaćanje potrošača I računom za plaćanje sa osnovnim uslugama
11. Predlog zakona o izmjenama I dopunama Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju;
12. Strategija za unapređenje politike javnih nabavki I javno-privatnog partnerstva za period 2021-2024. Godina, sa akcionim planom za period jul 2021-decembar 2022. Godina;
13. Fiskalna strategija Crne Gore 2021-2014.

Za navedene akte nijesu dostavljeni podaci o primjeni Uredbe o izboru predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javnih rasprava u pripremi zakona i strategija.

### **Ministarstvo javne uprave**

U izvještajnom periodu započeta je ili završena izrada 4 zakona i tri strategije:

- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskom dokumentu
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama
- Zakon o informacionoj bezbjednosti
- Zakon o inspekcijskom nadzoru
- Strategija digitalne transformacije 2022-2026
- Strategija sajber bezbjednosti 2022-2026
- Strategija reforme javne uprave 2022-2026

Svih 7 akata je bilo planirano u programu rada Vlade za 2021. godinu.

Za svih 5 akata za koje je vrijedila obaveza javne rasprave u skladu sa čl. 52 Zakona o državnoj upravi sprovedena je javna rasprava. Zakon o izmjenama i dopunama



Zakona o inspekcijskom nadzoru i Zakona o izmjenama i dopunama zakona o informacionoj bezbjednosti izuzeti su od javne rasprave shodno čl. 52 Zakona o državnoj upravi.

U slučaju Zakona o informacionoj bezbjednosti, javna rasprava nije sprovedena jer je riječ o manjim tehničkim izmjenama zakona i usklađivanju sa Zakonom o tajnosti podataka i propisivanje nadležnosti organizacione jedinice organa uprave nadležnog za zaštitu tajnih podataka (CIRT).

U slučaju Zakona o inspekcijskom nadzoru bila je riječ o manjim tehničkim izmjenama, a javna rasprava je bila sprovedena već ranije kad je taj zakon bio u nadležnosti drugog ministarstva.

### **Učešće predstavnika NVO u radna tijela**

Za četiri akta je formirana radna grupa/radno tijelo u kojoj su učešće uzeli NVO-i na osnovu javnog poziva, a uključeno je 6 predstavnika NVO.

Spisak zakona i strategija za koje se planira sprovesti javna rasprava je objavljen.

Za svih pet akata koji su bili podložni javnoj raspravi objavljeni su programi javnih rasprava, dok je za dva akta objavljena i RIA.

### **Prethodno konsultovanje**

Javni poziv za prethodno konsultovanje u početnoj fazi izrade akata objavljen je za 4 od 5 akata.

U jednom slučaju (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama) nije objavljen javni poziv za konsultovanje u početnoj fazi izrade akta, ali je organizovan prethodni okrugli sto na kojemu su raspravljani glavni izazovi koje je potrebno rješavati u izradi novog akta.

### **Javna rasprava**

U slučaju svih 5 akata javna rasprava se sprovodila putem e-uprave/e-participacije, web stranice ministarstva, putem organizacije okruglog stola i panel diskusije, kao i emailom. U slučaju 2 akta su organizovane dodatne fokus grupe ili radionice, a nacrt 1 akta dodatno je raspravljeno na sjednici stalnog konsultativnog tijela vlade. Svi komentari na 5 akata su zaprimljeni putem e-maila na standardnom obrascu.

Svi komentari su zaprimljeni putem e-maila na standardnom obrascu. Nisu zabilježeni komentari putem portala e-participacija. Učesnici drugih metoda javnih rasprava (okrugli sto, panel diskusija) su upućeni da svoje konkretne komentare dostave emailom.

Za svih 5 akata objavljeni su izvještaji o rezultatima javnih rasprava.

Od ukupno 272 pristigla komentara, ukupno je prihvaćeno 119 komentara (43,7%). Nije prihvaćeno 90 komentara (33,1%). Udio ostalih (63) komentara (uopšteni, neprecizni ili irelevantni) u ukupnom broju komentara je 23,2%.

## **Ministarstvo zdravlja**

U izvještajnom periodu započeta je ili završena izrada tri zakona i jedna strategija:

- Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti;
- Predlog zakona o medicinski potpomognutoj oplodnji;
- Predlog zakona o obaveznom zdravstvenom osiguranju;
- Nacionalna strategija za imunizaciju protiv SARS – CoV-2 (COVID-19).

Tri akta su planirana programom rada Vlade za 2021. godinu dok je Nacionalna strategija za imunizaciju protiv SARS – CoV-2 (COVID-19) uvrštena naknadno.

Za Predlog zakona o medicinski potpomognutoj oplodnji je u 2019 godini sprovedena javna rasprava, dok je za Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti nije vrijedila obaveza javne rasprave jer su se izmjene odnosile na vanrednu situaciju izazvanu COVID infekcijim.

Za Predlog zakona o obaveznom zdravstvenom osiguranju je postojala obaveza da se po hitnom postupku donese i nije sprovedena javna rasprava.

Nacionalna strategija za imunizaciju protiv SARS – CoV-2 (COVID-19) je urađena po hitnom postupku zbog hitnosti zbog čega je izostala organizacija javne rasprave.

Ministarstvo zdravlja nije formiralo radne grupe koje uključuju učešće NVO.

Za Predlog zakona o medicinski potpomognutoj oplodnji javna rasprava se sprovodila putem web stranice ministarstva, putem organizacije okruglog stola i panel diskusije, kao i emailom.

## **Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede**

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede dostavilo je podatke za dva akta koje je pripremalo u 2022. godini, i to Predlog zakona o organskoj proizvodnji i Predlog zakona o jakim alkoholnim pićima.

Samo za jedan akt je sproveden proces javnog konsultovanja, dok za drugi nije.

U 2021. godini Vlada Crne Gore je usvojila i Predlog Zakona o organizovanju tržišta u ribolovu i akvakulturi, kao i Predlog Zakona o izmjeni Zakona o vinu, za koje nijesu dostavljeni podaci.

## **Ministarstvo odbrane**

Ministarstvo nije pripremalo Zakone i strategije u 2021.godini, Za pripremu jednog akta, tačnije Programa sprovođenja Akcionog plana za primjenu Rezolucije SBUN 1325- Žene, mir, bezbjednost 2019-2022. godine, za period 2021-2022. godine, formirana je radna grupa.

Objavljen je javni poziv za predlaganje predstavnika NVO u Međuresorskoj radnoj grupi za izradu i praćenje realizacije Programa iz Akcionog plana za primjenu Rezolucije SBUN 1325-žene, mir i bezbjednost(2019-2022), za period 2021-2022.godina, broj: 06011-056/21-1666 od 10.3.2021. godine, nakon čega je ponovljen

jer nije bilo prijavljenih predstavnika, 2.4.2021. godine, pod brojem: 06011-056/21-1666/2.

Objavljena je takođe i lista predstavnika/ca nevladinih organizacija, broj: 06-056/21-1666/5 od 16.aprila 2021. godine.

U radnu grupu uključen je bio jedan predstavnik NVO.