



Ministarstvo
javne uprave

IZVJEŠTAJ

o primjeni

Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javnih rasprava u pripremi zakona i strategija za 2023. godinu

Novembar, 2024 godine

SADRŽAJ

Uvod	3
Objavljivanje spiska zakona i strateških dokumenata o kojima će se voditi javna rasprava u izvještajnoj godini	5
Učešće predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave	6
Sprovođenje javnih konsultacija u početnoj fazi pripreme zakona i strategija	8
Sprovođenje javne rasprave	9
Pristupačnost prostorijama u kojima se organizuje javna rasprava osobama sa invaliditetom	12
Zaključci	13

UVOD

Pravo građana na učešće u procesima donošenja odluka predstavlja princip demokratskog uređenja države. Učešće javnosti u kreiranju javnih politika ključno je za postizanje transparentnosti, odgovornosti i efikasnosti unutar javne uprave. S toga prikupljanje kvalitetnih informacija i razumijevanje potreba građana dovodi do kreiranja javnih politika koje su prilagođene stvarnim izazovima i problemima. Na ovaj način, javna uprava povećava legitimitet svojih donesenih odluka.

Imajući u vidu navedeno, Crna Gora je učešće zainteresovane javnosti u kreiranju javnih politika uredila Zakonom o državnoj upravi („Službeni list Crne Gore“, br. 78/18, 70/21 i 52/22). Naime, ovim zakonom propisana je obaveza ministarstava da u pripremi zakona i strategija, radi konsultovanja zainteresovane javnosti, sprovede postupak javne rasprave. Takođe, zakon propisuje i saradnju organa državne uprave sa nevladinim organizacijama u postupku sprovođenja javne rasprave, kao i u radu radnih grupa i drugih radnih tijela koje obrazuju organi državne uprave.

Međutim, ovo pitanje se detaljnije uređuje Uredbom o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija („Službeni list Crne Gore“, broj 41/18). Ovom Uredbom se utvrđuju kriterijumi i postupak izbora predstavnika nevladinih organizacija u radne grupe i druga radna tijela koje obrazuju ministarstva i organi uprave radi sagledavanja pitanja od zajedničkog interesa ili za normativno uređivanje odgovarajućih pitanja, kao i postupak i način sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona i strategija.

Ovakav pristup participativnog kreiranja politika usklađen je s evropskim vrijednostima i standardima dobrog upravljanja, te doprinosi uspostavljanju modernih demokratskih principa u upravljanju javnim sektorom.

Međutim, u Izvještaju o napretku Crne Gore za 2023. godinu, između ostalog, konstatovano je da nijesu sva ministarstva sprovedla javne konsultacije o nacrtima zakona, te da je u Izvještaju o primjeni Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, za 2022. godinu utvrđeno da značajan broj zakona je usvojen bez prethodne konsultacije sa civilnim društvom.

Imajući u vidu navedeno, Ministarstvo javne uprave je nastavilo da prati ovaj proces po metodologiji koju je kreiralo uz ekspertsku podršku SIGMA/OECD, a u cilju poboljšanja rezultata u ovoj oblasti.

Za potrebe sačinjavanja Izvještaja podatke je dostavilo 19 ministarstava, i to: Ministarstvo pravde, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo unutrasnjih poslova, Ministarstvo javne uprave, Ministarstvo ekonomskog razvoja, Ministarstvo energetike i rudarstva, Ministarstvo evropskih poslova, Ministarstvo finansija, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo sporta i mladih, Ministarstvo turizma, ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera, Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo kulture i medija, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine.

Izvještaj sadrži presjek stanja u pogledu primjene Uredbe, u odnosu na propisane elemente:

- **objavljivanje spiska zakona i strateških dokumenata o kojima će se voditi javna rasprava u izvještajnoj godini,**
- **učesće predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave,**
- **spровоđenje javnih konsultacija u početnoj fazi pripreme zakona i strategija,**
- **spровоđenje javne rasprave,**
- **pristupačnost prostorijama u kojima se organizuje javna rasprava osobama sa invaliditetom.**

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, pristiglih i prihvaćenih komentara.

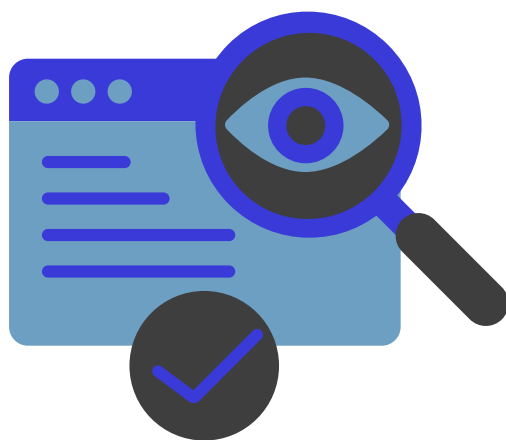
S tim u vezi, ovaj izvještaj će kroz dva posebna segmenta prikazati primjenu Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, s jedne strane predstavljanjem podataka koji se odnose na javne rasprave, a s druge strane predstavljanjem podataka koji se odnose na učesće predstavnika nevladinih organizacija u radnim tijelima.

OBJAVLJIVANJE SPISKA ZAKONA I STRATEŠKIH DOKUMENATA O KOJIMA ĆE SE VODITI JAVNA RASPRAVA U IZVJEŠTAJNOJ GODINI

U skladu sa članom 11 Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija ministarstvo na svojoj internet stranici i portalu e-uprave, u roku od 15 dana od dana donošenja godišnjeg programa rada, objavljuje spisak zakona i strategija o kojima će u njihovoj pripremi sprovesti javnu raspravu, kratko objašnjenje potrebe za donošenjem zakona ili strategije i druge informacije od značaja za pripremu zakona, odnosno strategije.

- **Naime, imajući u vidu propisanu obavezu, objavljena su svega 24 akta u okviru spiska zakona i strategija o kojima će se voditi javna rasprava u 2023. godini, pri čemu od 19 ministarstava koji su dostavili podatke njih 4 je objavilo spisak zakona i strateških dokumenata na internet stranici ministarstva ili portalu e-uprave, a njih 3 nije predlagalo zakone i strateške dokumente u 2023. godini, dok jedno ministarstvo nije objavilo spisak zakona i strategija jer zakoni koji su bili pripremljeni ne podliježu obavezi sprovođenja javne rasprave shodno članu 52 Zakona o državnoj upravi.**

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, te da uzimajući u vidu i podatke iz izvještaja za 2022. godinu može se zaključiti da ministarstva ovu obavezu često preskoče prilikom kreiranja javne politike.



UČEŠĆE PREDSTAVNIKA NVO U RADNA TIJELA ORGANA DRŽAVNE UPRAVE

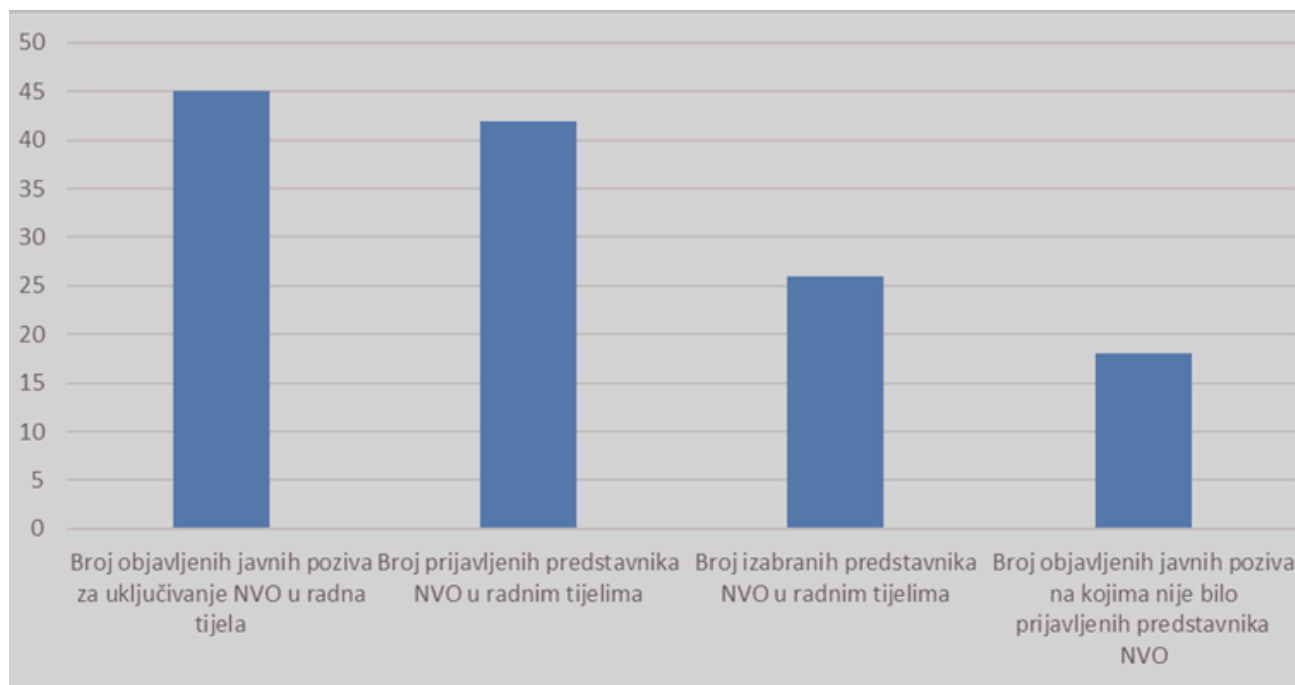
Uredbom o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, između ostalog, propisano je da organ državne uprave vrši izbor predstavnika nevladinih organizacija u radnu grupu i drugo radno tijelo koje obrazuje, na osnovu javnog poziva koji objavljuje na svojoj internet stranici i internet portalu elektronske uprave.

Nadalje propisan je način, postupak, uslovi i rokovi za sprovođenje ovog javnog poziva, kao i obaveza objavljivanja liste predstavnika nevladinih organizacija, sa nazivima nevladinih organizacija koje su ih predložile, a koje su ispunile propisane uslove.

- ***Na osnovu dobijenih podataka, u izvještajnom periodu organi su objavili 43 javna poziva za izbor predstavnika nevladinih organizacija u radnu grupu i drugo radno tijelo, odnosno za 26 radnih tijela za izradu zakona, 14 radnih tijela za izradu strateških dokumenata, dva javna poziva za uključivanje predstavnika NVO u komisijama i jedan javni poziv za uključivanje predstavnika NVO u savjetodavno tijelo.***
- ***Primjetan je trend da se nevladine organizacije ne prijavljuju na javne pozive za uključivanje u radna tijela, pa se iz dobijenih podataka zaključuje da na 18 objavljenih javnih poziva nije bilo prijavljenih predstavnika NVO, dok su se nevladine organizacije javile na 25 javna poziva.***

Na ukupno objavljena 43 javna poziva prijavila su se 42 predstavnika nevladinih organizacija, dok je u članstvo u radnim tijelima izabrano njih 26.

Treba napomenuti da su određeni pozivi objavljeni krajem 2023. godine, te da je krajnji rok za prijavu predstavnika NVO bio početkom 2024. godine, koji podaci ne ulaze u Izvještaj za 2023. godinu.



GRAFIKON BR. 1

Može se zaključiti da je u izvještajnom periodu pokazan izvjestan stepen pasivnosti nevladinih organizacije da se uključene u rad radnih tijela, što dovodi do manjkavosti u procesu kreiranja javnih politika, odnosno donošenja odluka, jer u istima nemamo predstavnike građanskog društva.



SPROVOĐENJE JAVNIH KONSULTACIJA U POČETNOJ FAZI PRIPREME ZAKONA I STRATEGIJA

U skladu sa članom 10 Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, javna rasprava u pripremi zakona i strategija sprovodi se, prije svega konsultovanjem zainteresovane javnosti u početnoj fazi pripreme zakona, odnosno strategije.

- **S tim u vezi, po podacima dobijenim od ministarstava, u izvještajnom periodu, sprovedena su 23 postupka javnih konsultacija u pripremi propisa. Svih 23 postupka javnih konsultacija trajala su u skladu sa rokovima propisanim Uredbom, odnosno nijesu bili kraći od 15 dana.**
- **Izvještaj koji sadrži pregled učesnika konsultovanja i pregled dobijenih inicijativa, predloga, sugestija i komentara, sačinjen je i objavljen nakon 15 okončanih postupaka javnih konsultacija.**
- **Analizom dobijenih podataka utvrđeno je da je od ukupno 70 akata koliko je bilo u radu u ministarstvima, za svega 23 akta sproveden postupak javnog konsultovanja u početnoj fazi pripreme. Naime izraženo u procentima za 67,14% akata nije sproveden postupak javnog konsultovanja, dok za samo 32,86 % je sproveden postupak javnog konsultovanja.**

Razlog za ovakav podatak je u činjenici da su za određene propise, javne konsultacije sprovedene u prethodnom izvještajnom periodu. Takođe, razlog za veći broj postupaka sprovedenih konsultacija u odnosu na broj objavljenih izvještaja je to da su neki od tih postupaka sprovedeni krajem 2023. godine, te su izvještaji objavljeni tokom 2024. godine, odnosno isti će biti prikazani u narednom izvještajnom periodu.

Akti za koje je sproveden postupak javnih konsultacija
32.9%



Akti za koje nije sproveden postupak javnih konsultacija
67.1%

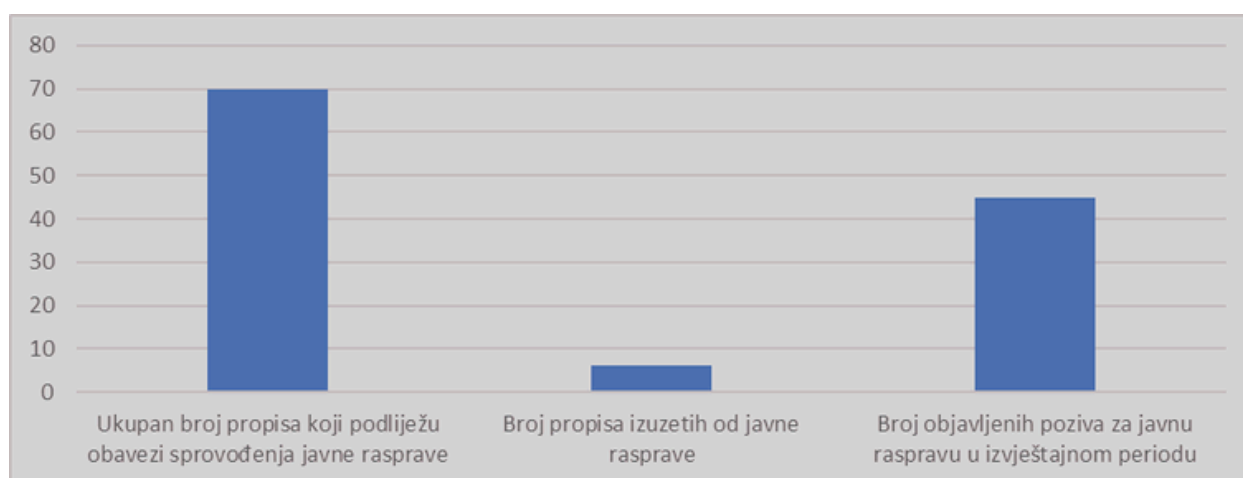
SPROVOĐENJE JAVNE RASPRAVE

Shodno članu 52 Zakona o državnoj upravi („Službeni list Crne Gore“, br. 78/18, 70/21 i 52/22) propisano je da je ministarstvo obavezno da u pripremi zakona i strategija, radi konsultovanja zainteresovane javnosti, sprovedi postupak javne rasprave. Takođe, istim članom propisan je i izuzetak od ovog pravila, odnosno da javna rasprava nije obavezna kada se zakonom, odnosno strategijom uređuju pitanja iz oblasti odbrane i bezbjednosti i godišnjeg budžeta, zatim u vanrednim, hitnim ili nepredvidljivim okolnostima, kao i kod manjih izmjena zakona kojima se bitno drukčije ne uređuje neko pitanje. U slučaju kada ministarstvo odluči da nije potrebno sprovoditi postupak javne rasprave, dužno je da, uz predlog zakona ili strategije, navede razloge za to.

Na osnovu dobijenih podataka, u 2023. godini pripremljeno je 70 propisa koji podliježu obavezi sprovođenja javne rasprave i to 51 zakon i 19 strateških dokumenata (strategija ili program).

- ***U izvještajnom periodu, objavljeno je 45 poziva za sprovođenje javnih rasprava za propise koji podliježu ovoj obavezi. Uz 44 poziva objavljen je i program javne rasprave, dok je analiza procjene uticaja propisa (RIA) objavljena uz 32 poziva za javnu raspravu.***
- ***Svi pozivi za javnu raspravu trajali su u skladu sa rokovima propisanim uredbom, odnosno od 20 do 40 dana.***
- ***Od ukupnog broja pripremljenih propisa koji podliježu obavezi sprovođenja javne rasprave, za šest zakona javna rasprava nije sprovedena, shodno članu 52 Zakona o državnoj upravi i to za zakone iz oblasti odbrane i bezbjednosti, kao i kod manjih izmjena zakona kojima se bitno drukčije ne uređuje neko pitanje za zakone iz oblasti odbrane i bezbjednosti. Takođe, za tri strategije nije sprovedena javna rasprava, dok je jedna strategija bila izuzeta sa javne rasprave shodno članu 52 Zakona o državnoj upravi.***

Iz prethodnog se zaključuje da je od broja propisa koji podliježu obavezi sprovođenja javne rasprave, od javne rasprave izuzeto 10% propisa. Ovo sa jedne strane pokazuje znatno smanjenje primjene zakonske mogućnosti izuzimanja propisa od javne rasprave, posebno kada se u obzir uzme da je u prethodnom izvještajnom periodu taj procenat bio 47.16%, odnosno da je od 53 propisa čak 25 bilo izuzeto od javne rasprave, a sa druge strane primjenu zakonskih propisa u ovoj oblasti i želju za punom transparentnošću ministarstava u svome radu. ¹



GRAFIKON BR.3

Razlog zbog čega je za 70 propisa koji podliježu obavezi sprovođenja javne rasprave objavljeno 45 poziva za javnu raspravu leži u činjenici da su u izvještajnom periodu neki od njih bili tek u prvoj fazi, odnosno u fazi javnih konsultacija, te da proces pripreme tog propisa još uvijek nije dospio u fazu organizovanja javne rasprave, već će taj podatak biti prikazan u narednom izvještajnom periodu.

Takođe treba napomenuti da je javna rasprava sprovedena i za jednu Uredbu, iako za to nije postojala zakonska obaveza jer podzakonski akti proističu iz zakonskog propisa i samo bliže uređuju pojedino pitanje bez mogućnosti propisivanja novih prava i obaveza za građane, mimo onih utvrđenih već zakonom. Osim za normative propise i strateška dokumenta, iz dostavljenih podataka može se uočiti trend da se javna rasprava sprovodila i za druge vrste dokumenata koje su organi pripremali.

¹Izvještaj o primjeni Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javnih rasprava u pripremi zakona i strategija, za 2022. godinu

- **Od ukupnog broja objavljenih javnih poziva za javne rasprave, na portalu e-uprava objavljeno je 29 poziva za javnu raspravu, dok je na internet stranicama organa objavljeno 38 poziva.**
- **Okrugli sto u okviru javne rasprave održan je za 30 javnih rasprava.**
- **U okviru 14 javnih rasprava organizovani su i drugi vidovi upoznavanja javnosti sa nacrtom propisa, kao što su tv emisije, podkasti, stalna radna tijela, javne diskusije, i sl.**
- **Od ukupnog broja sprovedenih javnih rasprava u 2023. godini, izvještaj sa javne rasprave sačinjen je nakon 34 sprovedena postupka. U izvještajnom periodu objavljena su 44 izvještaja sa javne rasprave.**
- **Na osnovu podataka dobijenih od Generalnog sekretarijata Vlade, a u skladu sa članom 35 Poslovnika Vlade Crne Gore, u izvještajnom periodu uz 12 predloga zakona dostavljen je izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi, dok je uz 2 predloga dostavljeno obrazloženje zašto nije potrebno sprovesti javnu raspravu.**
- **Iz objavljenih izvještaja sa javnih rasprava može se utvrditi da je od strane 1.212 učesnika pristigao 2.771 komentar, od čega je 2.727 komentar bio obrazložen. Od ukupnog broja pristiglih komentara prihvaćeno je 1.045 komentara, dok 1.296 komentara nije prihvaćeno, a 430 komentara je bilo neprecizno, uopšteno ili irelevantno.**
- **U 39 postupaka javnih rasprava komentare je bilo moguće dostaviti putem e-maila. U ostalim slučajevima komentari su se dostavljali putem pošte ili neposredno na okruglom stolu ili drugom vidu radnih sastanaka.**

Treba napomenuti da se neki od objavljenih izvještaja sa javne rasprave odnose na javne rasprave sprovedene u 2022. godini, odnosno prethodnom izvještajnom periodu, dok za sve javne rasprave objavljene u izvještajnom periodu nijesu objavljeni izvještaji u toku kalendarske 2023. godine, već početkom 2024. godine, koji podaci nijesu sastavni dio ovog izvještaja.

Kada je u pitanju struktura učesnika na javnim raspravama, može se zaključiti da su najviše bili zainteresovani građani, predstavnici nevladinih organizacija, strukovna udruženja, predstavnici organa i institucija na centralnom i lokalnom nivou, i dr.

PRISTUPAČNOST PROSTORIJAMA U KOJIMA SE ORGANIZUJE JAVNA RASPRAVA OSOBAMA SA INVALIDITETOM

Uredbom o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, propisano je da prilikom sprovođenja javne rasprave, ministarstvo vodi računa da prostorije u kojima se organizuje javna rasprava budu pristupačne licima sa invaliditetom.

- ***Naime, od ukupnog broja javnih rasprava sprovedenih u izvještajnom periodu, odnosno njih 45, u prostorijama koje su pristupačne licima sa invaliditetom organizovano je 27 javnih rasprava.***

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.

- ***U izvještajnom periodu ovaj član nije primjenjivan, jer za istim nije postojala potreba u skladu sa Uredbom.***

