

# **Učešće građana u procesu izrade i primjene javnih politika u Crnoj Gori**

Ova publikacija je pripremljena uz podršku Evropske unije. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost Centra za razvoj nevladinih organizacija i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije.

---

**Izdavač:**  
Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO)  
Ul.Dalmatinska 78  
20000 Podgorica  
Tel/fax: 020/219 120, 219 121, 219 122, 219 123  
E-mail: crnvo@crnvo.me  
www.crnvo.me

**Naziv publikacije:**  
Učešće građana u procesu izrade i  
primjene javnih politika u Crnoj Gori

**Za izdavača:**  
Ana Novaković

**Urednica publikacije:**  
Marija Vuksanović

**Prepress:**  
Damir Krpuljević

**Štampa:**  
Studio MOUSE

**Tiraž:**  
500 primjeraka

**Podgorica, decembar 2010.**

## Predgovor

<b>1. Uvodne napomene.....</b>	<b>5</b>
1.1. Koji je značaj učešća građana u procesu donošenja i primjene zakona i drugih instrumenata javnih politika?.....	5
1.2. Na koji način participativna demokratija doprinosi efikasnosti predstavničke demokratije?.....	6
1.3. Koja je uloga organizacija civilnog društva u procesu donošenja i primjene zakona i drugih instrumenata javnih politika?.....	6
1.4. Koji oblici učešća građana u postupku donošenja zakona i drugih instrumenata javne politike postoje?.....	8
1.5. Da li pravo građana na učešće u postupku donošenja zakona i drugih instrumenata javnih politika predstavlja posebno pravo zajamčeno Ustavom? .....	9
1.6. Na koji način se institucionalno može urediti mehanizam učešća građana i građanki u postupku donošenja zakona i drugih instrumenata javnih politika? .....	10
<b>2. Mehanizam učešća građana i građanki u Crnoj Gori.....</b>	<b>11</b>
2. 1. Vlada Crne Gore .....	11
2.1.1. Shema procedure usvajanja prijedloga zakona u Vladi Crne Gore .....	15
2.2. Skupština Crne Gore .....	16
2.2.1. Shema zakonodavne procedure u Skupštini Crne Gore .....	21
2.3. Neposredni oblici odlučivanja .....	22
2.4. Zakon o slobodnom pristupu informacijama .....	23
2.5. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda .....	26
2.6. Lokalna samouprava .....	29
<b>3. Uspješni primjeri učešća građana i građanki u procesu donošenja javnih politika .....</b>	<b>32</b>
3. 1. Učešće u izradi izmjena i dopuna Poslovnika o radu lokalnog parlamenta i Odluke o kriterijumima, načinu i postupku raspodjele sredstava nevladinim organizacijama -opština Tivat .....	32
3.2. Izrada Nacionalnog plana akcije za mlade (NPAM) i Lokalnog plana akcije za mlade (LPAM)-opština Bijelo Polje .....	34
3.3. Izrada Lokalnog plana akcije za djecu i Lokalnog plana akcije za OSI u opštini Bijelo Polje .....	36
3.4. Učešće u izradi Nacionalnog plana za rodnu ravnopravnost.....	37
3.5. Memorandum o razumijevanju i saradnji između SOS telefona Nikšić i tri lokalne institucije: .....	38
<b>4. Prepreke za učešće građana i organizacija civilnog društva u postupku izrade i primjene zakona i drugih instrumenata javne politike u Crnoj Gori .....</b>	<b>39</b>
<b>5. Preporuke.....</b>	<b>43</b>
5.1. Preporuke za donosiocje javnih politika .....	43
5.2. Preporuke za organizacije civilnog društva .....	44
<b>6. Aneks I Uporedni pregled mehanizama građanskog učešća u procesu izrade javnih politike .....</b>	<b>45</b>
<b>7. Aneks II Kodeks dobre prakse za građansko učestvovanje u procesu donošenja odluka .....</b>	<b>49</b>

---

## Predgovor

### ***Poštovani čitaoci i čitateljke,***

Pred vama je brošura čiji je cilj da pruži informacije o osnovnim pitanjima koja su relevantna za učešće građana i građanki u procesu izrade i primjene zakona i drugih instrumenata javnih politika u Crnoj Gori. Brošura sadrži informacije o tome koliko je bitno da građani učestvuju u ovom procesu; kakva je priroda prava na učešće građana u tom procesu; koja je uloga organizacija civilnog društva u tom procesu; na koji način se to pravo ostvaruje; koji mehanizmi učešća građana postoje itd. Pored toga, brošura sadrži shematski prikaz postupka donošenja javnih politika na nivou Vlade, prikaz zakonodavnog postupka u Skupštini Crne Gore i postupka donošenja opštih akata lokalnih samouprava u Crnoj Gori, primjere uspješnog učešća građana u procesu izrade javnih politika, ali i prepreke sa kojima se akteri ovog procesa suočavaju. Brošura sadrži preporuke za unaprjeđenje učešća građana u procesu izrade i primjene javnih politika, uporedni prikaz različitih mehanizama učešća građana i građanki, kao i nacrt izmijenjenog Kodeksa dobre prakse za građansko učestvovanje u procesu donošenja odluka, koji je odobrila Konferencija INGO Savjeta Evrope, na svom sastanku 29. aprila 2009.godine.

Brošura je namijenjena organizacijama civilnog društva, posebno onim koje se bave uticajem na javnu politiku. Osim toga, brošura je namijenjena poslanicima, službenicima Vlade i odbornicima u lokalnim samoupravama, koji na različitim nivoima vlasti odlučuju o pravima i obavezama građana i građanki i imaju ključnu ulogu u procesu donošenja, primjene i monitoringa javnih politika. Imajući u vidu edukativni karakter ove brošure, nadamo se da će ista biti od koristi i drugim zainteresovanim licima.

*Dragan Golubović i Ana Novaković*

---

## Uvodne napomene

### ***1.1. Koji je značaj učešća građana u procesu donošenja i primjene zakona i drugih instrumenata javnih politika?***

Učešće građana u procesu donošenja i primjene zakona i drugih instrumenata javnih politika (nacionalne strategije, budžeti i planovi u određenim društvenim oblastima, itd.) sastavni je dio participativne demokratije. Važno je razumjeti da participativna demokratija nije zamjena za predstavničku demokratiju – koja je zasnovana na vladavini prava, podjeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, višepartijskom sistemu i slobodnim izborima – već je u funkciji njene veće efikasnosti. Saglasno tome, participativna demokratija ne suspenduje ustavna i zakonska ovlašćenja koja predstavnici izvršne i zakonodavne vlasti imaju u postupku donošenja i primjene zakona i drugih instrumenata javnih politika, već omogućava organima vlasti da efikasnije vrše ova ovlašćenja. Zajedno sa predstavničkom demokratijom, participativna demokratija predstavlja temelj na kojem se zasniva moderno demokratsko društvo. Ne čudi stoga što je značaj participativne demokratije prepoznat i u Evropskoj uniji. U Poglavlju II Lisabonskog ugovora (demokratski principi), ističe se značaj predstavničke demokratije (uloga političkih partija) i participativne demokratije (uloga građanskog društva) u funkcionisanju Unije<sup>1</sup>.

## **Lisabonski ugovor Evropske unije**

### **Član 10.**

1. Unija funkcioniše na principu predstavničke demokratije.
2. Građani su direktno predstavljeni na nivou Unije preko poslanika u Evropskom parlamentu. Države članice su predstavljene u Evropskom savjetu preko predsjednika država i vlada, a u Savjetu ministara putem svojih vlada, koji su odgovorni svojim nacionalnim parlamentima i građanima koji su ih birali.
3. Svaki građanin ima pravo da učestvuje u demokratskom životu Unije. Odluke se donose što je moguće transparentnije i bliže građanima.

---

<sup>1</sup> Lisabonski ugovor, koji je potpisan 3.decembra 2007.god. i objavljen u Službenom glasniku Evropske Unije, br.C 306-10, od 12.decembra 2007.god. predstavlja skraćenu verziju neuspjelog (novog) ustava Evropske unije (EU), koji su Francuska i Danska odbacile na referendumu 2005.god. Uprkos tome, Lisabonski ugovor je zadržao najznačajnije elemente neuspjelog prijedloga Ustava i predstavlja najznačajniji pokušaj institucionalne reforme Unije kako bi se omogućilo njeno efikasno funkcionisanje (nakon nekoliko krugova proširenja), a rad Unije približio građanima – i stvorile institucionalne pretpostavke za nastavak procesa proširenja Unije. Ugovor je stupio na snagu 1.januara 2010.god. nakon uspješno okončanog procesa ratifikacije u svim zemljama-članicama EU. Lisabonskim ugovorom se mijenjaju odredbe Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, koji je preimenovan u Ugovor o funkcionisanju Evropske unije.

---

4. Političke partije na nivou Unije doprinose formiranju evropske političke svijesti i artikulaciji želja građana Unije.

### ***1.2. Na koji način participativna demokratija doprinosi efikasnosti predstavničke demokratije?***

Participativna demokratija doprinosi efikasnosti predstavničke demokratije na više načina:

- ◆ Participativna demokratija omogućava kontinuirano učešće građana u političkom procesu, a ne samo u vrijeme izbora.
- ◆ Participativna demokratija omogućava građanima da zagovaraju i brane svoje legitimne interese u postupku donošenja javnih politika i na taj način doprinosi vibrantnom razvoju demokratskog društva.
- ◆ Participativna demokratija doprinosi otvorenom i transparentnom radu organa izvršne i predstavničke vlasti – i rad ovih organa čini bližim građanima.
- ◆ Participativna demokratija doprinosi kvalitetu usvojenih javnih politika i njihovoj efikasnoj primjeni: ako svi akteri učestvuju u postupku donošenja javnih politika, veći su izgledi da će njihovi legitimni interesi biti zaštićeni, a transakcioni troškovi primjene takvih politika biti manji (s obzirom na manju mogućnost sudskih sporova i različitih vidova opstrukcije u primjeni usvojene javne politike). Pojedina empirijska istraživanja ukazuju da su građani spremniji da učestvuju u primjeni određene javne politike ako su učestvovali u postupku njenog donošenja – čak i onda kad njihovi prijedlozi nisu u potpunosti prihvaćeni.
- ◆ Participativna demokratija omogućava lakši nadzor nad primjenom usvojenih javnih politika; bez efikasne i pravične primjene i najbolje formulisana javna politika ostaje samo mrtvo slovo na papiru.

### ***1.3. Koja je uloga organizacija civilnog društva u procesu donošenja i primjene zakona i drugih instrumenata javnih politika?***

Iako su krajnji adresati zakona i drugih instrumenata javnih politika u krajnoj instanci građani, organizacije civilnog društva (OCD) imaju važnu ulogu u procesu njihovog donošenja i primjene. Zapravo, uloga OCD u ovom procesu je dvostruka:

- 
- 1) Organizacije civilnog društva su važan instrument u ovom procesu: one omogućavaju građanima da uspješnije artikuliraju i zagovaraju legitime (partikularne ili opšte) interese kako prema organima vlasti, tako i prema široj javnosti; ovo je posebno slučaj sa takozvanim krovnim i reprezentativnim organizacijama civilnog društva. U tom smislu, OCD predstavljaju „organizovane građane“, koji su partner vlasti u postupku donošenja i primjene javnih politika.
  - 2) Ako se ima u vidu da OCD uživaju direktnu zaštitu pojedinih prava iz kojih se izvodi pravo na učešće u procesu donošenja i primjene zakona i drugih instrumenata javnih politika (pravo na zdravu životnu sredinu, pravo na pristup informacijama od javnog značaja, sloboda govora i udruživanja, itd.), one su i važan subjekat ovog procesa.

Ova dvostruka uloga OCD prepoznata je i u međunarodnim dokumentima, kao što su **Lisabonski ugovor Evropske unije** i **Preporuke Komiteta ministara Savjeta Evrope državama članicama o pravnom statusu organizacija civilnog društva u Evropi**. Oba dokumenta su od značaja i za Crnu Goru ako se ima u vidu činjenica da je Crna Gora članica Savjeta Evrope i da je njen strateški cilj punopravno članstvo u Evropskoj uniji. Pored toga, brojne međunarodne konvencije, na primjer, Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (**Arhus Konvencija**), koju je Crna Gora nedavno ratifikovala, takođe prepoznaju ovu dvostruku ulogu OCD.

## **Lisabonski ugovor Evropske unije**

### **Član 11 (odlomak)**

1. Institucije Unije će na odgovarajući način omogućiti građanima i reprezentativnim udruženjima izražavanje svojih stavova i javnu razmjenu mišljenja u svim područjima djelovanja Unije.
2. Institucije Unije će održavati otvoren, transparentan i redovan dijalog sa reprezentativnim udruženjima i civilnim društvom...

## **Preporuke Komiteta ministara Savjeta Evrope državama članicama o pravnom statusu organizacija civilnog društva u Evropi (2007)**

**Preporuka 76.** Mehanizmi vlada i kvazivladinih tijela na svim nivoima vlasti treba da obezbijede efikasno i ravnopravno učešće organizacija civilnog društva u dijalogu i konsultacijama o ciljevima i odgovarajućim odlukama iz domena javne politike. Ovo učešće treba da obezbijedi

---

slobodnu razmjenu mišljenja i stavova o pitanjima od značaja za društvenu zajednicu. Odgovarajući pristup informacijama od javnog značaja treba da olakša učešće i saradnju sa civilnim društvom u pitanjima javne politike.

**Preporuka 77.** Organizacije civilnog društva treba da budu konsultovane prilikom izrade zakonskih i drugih akata koji utiču na njihov pravni i finansijski status, kao i na njihovo djelovanje.

## **Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine**

### **Član 1. Cilj**

Radi davanja doprinosa zaštiti prava svakog pojedinca sadašnjih i budućih generacija na život u životnoj sredini adekvatnoj njegovom zdravlju i blagostanju, svaka strana će garantovati pravo na dostupnost informacija, učešće javnosti u donošenju odluka i pravo na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, u skladu s odredbama konvencije.

### **Član 2. (odlomak) Definicije**

Za svrhe ove konvencije,

5. „Javnost“ znači jedno ili više fizičkih i pravnih lica i, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom ili praksom, njihova udruženja, organizacije ili grupe;
6. „Zainteresovana javnost“ znači javnost koja je ugrožena ili će vjerovatno biti ugrožena ili ima interesa u donošenju odluka u oblasti zaštite životne sredine. Za potrebe ove definicije, organizacije civilnog društva koje promovišu zaštitu životne sredine i koje zadovoljavaju uslove propisane nacionalnim zakonodavstvom biće smatrane zainteresovanom javnošću.

### **1.4. Koji oblici učešća građana u postupku donošenja zakona i drugih instrumenata javne politike postoje?**

Prema metodologiji OECD-a, razlikuju se tri nivoa saradnje između građana i organa vlasti u formulisanju javne politike:

- ◆ Informisanje – radi se o jednosmjernom procesu. Informacije teku u jed-



---

nom smjeru, od vlasti do građana, vlast informiše građane prema svom nahodjenju ili građani dolaze do informacija na sopstvenu inicijativu. Kao primjer ovog odnosa navodi se pristup javnim aktima, službenom listu ili internet stranicama organa zakonodavne i izvršne vlasti.

- ◆ Savjetovanje – organi vlasti traže i primaju povratne informacije od građana u postupku formulisanja javne politike. Ovo je već dvosmjernan odnos u kojem je neophodno odrediti učesnike u određenom procesu. Osim toga, da bi organi vlasti dobili povratnu informaciju, neophodno je da su prethodno pružili odgovarajuće informacije građanima. Kao primjer savjetovanja navode se komentari o nacrtu ili prijedlogu zakona.
- ◆ Aktivno učešće – predstavlja viši nivo dvosmjernog odnosa. Građani su aktivno uključeni u oblikovanje javne politike (na primer, članstvo u radnim grupama za izradu zakona).

### ***1.5. Da li pravo građana na učešće u postupku donošenja zakona i drugih instrumenata javnih politika predstavlja posebno pravo zajamčeno Ustavom?***

Pravo na učešće građana (i organizacija civilnog društva) u postupku donošenja zakona i drugih instrumenata javnih politika **ne predstavlja** posebno pravo zajamčeno Ustavom. Ovo pravo se radije izvodi iz opštih načela demokratskog političkog poretka i drugih prava zajamčenih Ustavom, kao što su pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, pravo na peticiju organima vlasti, pravo na zdravu životnu sredinu, pravo na predlaganje zakona, pravo na referendum, sloboda govora i udruživanja, itd. Način ostvarivanja nekih od ovih prava detaljnije su regulisana posebnim zakonom. Na primjer, način ostvarivanja prava građana na slobodan pristup informacijama, detaljnije je regulisan Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, koji je usvojen 2005. godine.

### **PRAVA ZAJAMČENA USTAVOM OD ZNAČAJA ZA UČEŠĆE GRAĐANA**

- ◆ pravo na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda- član 19;
- ◆ pravo na zdravu životnu sredinu- član 23;
- ◆ sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti član- 46;
- ◆ sloboda izražavanja- član 47;

- 
- ◆ sloboda štampe i drugih vidova javnog obavještanja -član 49;
  - ◆ pristup informaciji -član 51;
  - ◆ sloboda udruživanja - član 53;
  - ◆ pravo predlaganja zakona ( koje ima i 6000 birača, preko poslanika koga ovlaste) - član 93;
  - ◆ prijedlog za raspisivanje državnog referenduma (koji mogu podnijeti: najmanje 25 poslanika, predsjednik Crne Gore, Vlada ili najmanje 10% građana koji imaju biračko pravo)-član 93;

S obzirom na to da Ustav ne jamči pravo na učešće građana kao posebno pravo, to se pravo – kao takvo – ne može ostvariti u sudskom postupku. Međutim, to ne znači nužno da ovo pravo ne uživa sudsku zaštitu. Kao što smo prethodno pomenuli, ovo pravo se često izvodi (i sledstveno tome uživa sudsku zaštitu) iz drugih prava zajamčenih Ustavom. Na primer, pravo na zdravu životnu sredinu ili pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja (Ustavom zajamčeno) može biti povrijeđeno zato što nije sprovedena – ili je manjkavo sprovedena – javna rasprava o nekom dokumentu javne politike u oblasti zaštite sredine; to jest, zato što građani nisu imali prilike da učestvuju – ili da efikasno učestvuju – u procesu izrade tog dokumenta.

### ***1.6. Na koji način se institucionalno može urediti mehanizam učešća građana u postupku donošenja zakona i drugih instrumenata javnih politika?***

Institucionalni mehanizmi učešća građana u postupku donošenja zakona i drugih instrumenata javnih politika razlikuju se od zemlje do zemlje. Razlike postoje u pogledu obima mehanizma (opšti ili parcijalni mehanizam), stepena (pravne) obaveznosti ovih mehanizama, propisanih sankcija, vrste akata i nivoa organizacije vlasti koji su obuhvaćeni mehanizmom učešća, kao i subjekata koji učestvuju u ovom mehanizmu. U načelu, u (još uvijek rijetkim) zemljama koje su usvojile sveobuhvatan mehanizam učešća, ovaj se mehanizam uspostavlja na nekoliko načina: posebnim zakonom (Rumunija); podzakonskim aktom (Bosna i Hercegovina), ili kodeksom dobre prakse (Velika Britanija)<sup>2</sup>. Osim toga, u pojedinim zemljama (Švedska, Danska, Norveška), učešće građana u postupku donošenja zakona regulisano je običajnim pravom.

---

<sup>2</sup> Detaljan prikaz različitih mehanizama učešća građana nalazi se u Aneksu I ove brošure.

---

## 2. Mehanizmi učešća građana i građanki u Crnoj Gori

### 2. 1. Vlada Crne Gore

Bez obzira na načelo podjele vlasti koje je proklamovano u članu 11 Ustava Crne Gore, u takozvanom vestminsterskom modelu podjele vlasti (koji preovlađuje u većini evropskih zemalja, uključujući i Crnu Goru) vlada ima odlučujuću ulogu u procesu pripreme i usvajanja zakona i drugih instrumenata javnih politika. Stoga je izuzetno važno da postoji djelotvoran mehanizam učešća građana u fazi izrade zakona i drugih instrumenata javne politike (tzv. *ex ante* mehanizam učešća građana); nakon što zakon bude dostavljen skupštini, mnogo su manji izgledi da građani i OCD utiču na sadržinu prijedloga. Saglasno odredbama Ustava, Vlada vodi unutrašnju i vanjsku politiku Crne Gore, izvršava zakone, druge propise i opšte akte, donosi uredbе, odluke i druge akte za izvršavanje zakona, zaključuje međunarodne ugovore, predlaže plan razvoja i prostorni plan Crne Gore, kao i budžet i završni račun budžeta; predlaže strategiju nacionalne bezbjednosti i strategiju odbrane; odlučuje o priznavanju država i uspostavljanju diplomatskih i konzularnih odnosa sa drugim državama, predlaže ambasadore i šefove drugih diplomatskih predstavništava Crne Gore u inostranstvu. Takođe, Vlada predlaže Skupštini zakone, budžet i druge opšte i pojedinačne akte, nadzire rad organa državne uprave i ustavnost i zakonitost opštih akata uprave, usmjerava organe državne uprave u sprovođenju politike i izvršavanju zakona i drugih opštih akata i usklađuje njihov rad. Ustavom su regulisana i sljedeća pitanja koja se tiču rada Vlade: uredbе sa zakonskom snagom, sastav Vlade, izbor, nespojivost funkcije, ostavka i razrješenje, pitanje povjerenja, interpelacija, parlamentarna istraga, prestanak mandata, organizacija državne uprave, prenošenje i povjeravanje poslova lokalnoj samoupravi ili drugom pravnom licu, u skladu sa zakonom.

Relevantni akti kojima se uređuju pitanja vezana za rad Vlade su i Zakon o državnoj upravi, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Uredba o Vladi Crne Gore, Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave i Poslovník Vlade Crne Gore.

Prema odredbama Poslovníka Vlade Crne Gore, u cilju povećanja efikasnosti rada u fazi izgrađivanja politike i davanja prijedloga i mišljenja o pitanjima iz nadležnosti Vlade, radi usklađivanja rada ministarstava i drugih organa uprave, u pripremi akata i drugih materijala za sjednicu Vlade, praćenja izvršavanja svojih akata, Vlada obrazuje komisije ili

---

<sup>3</sup> Član 100-112 Ustav Crne Gore („Sl. list CG“ br. 01/07)

---

druga radna tijela. U radu komisije, po pozivu, mogu učestvovati istaknuti naučni radnici i stručnjaci iz određenih oblasti<sup>4</sup>. Radna tijela se obrazuju kao stalna i privremena. Stalna radna tijela se obrazuju Poslovníkom. Radi izvršavanja pojedinih poslova iz svog djelokruga, stalna radna tijela mogu obrazovati stručne i ekspertske grupe. Privremena radna tijela obrazuju se posebnom odlukom Vlade. Odlukom o obrazovanju privremenog radnog tijela utvrđuje se zadatak i određuje sastav tog radnog tijela.

Poslovníkom je uređen i način pripremanja i obrađivanja materijala za sjednice Vlade. Vlada razmatra pitanja iz svog djelokruga po sopstvenoj inicijativi ili na osnovu prijedloga predsjednika ili potpredsjednika Vlade, ministara i radnih tijela Vlade.

## **Poslovník Vlade Crne Gore**

### **Član 32**

Predlog za razmatranje i odlučivanje na sjednici Vlade podnosi se u obliku:

- 1) predloga zakona, drugog propisa ili opšteg akta kojeg Vlada podnosi Skupštini;
- 2) predloga zakona: o budžetu, o budžetu Crne Gore i o završnom računu budžeta Crne Gore;
- 3) predloga uredbe, odluke i drugog opšteg akta koji donosi Vlada;
- 4) predloga osnove za međunarodne susrete (u zemlji i inostranstvu) i predloga osnove za vođenje pregovora i zaključivanje međunarodnih sporazuma sa drugim državama i međunarodnim organizacijama;
- 5) predloga mišljenja Vlade na predloge zakona, drugog propisa ili opšteg akta čiji predlagač nije Vlada;
- 6) predloga programa, ocjena, stavova i zaključaka Vlade o određenim pitanjima;
- 7) predloga odgovora, odnosno mišljenja koje Vlada dostavlja Ustavnom sudu Crne Gore, kao i predloga mjera za izvršavanje odluka Ustavnog suda Crne Gore;
- 8) predloga rješenja i drugih pojedinačnih akata koje donosi Vlada.

---

### **Član 33**

Kad Vlada ocijeni da je u postupku donošenja pojedinih zakona ili drugih akata potrebno obaviti javnu raspravu, ona utvrđuje nacrt zakona i drugog akta, utvrđuje program rasprave, određuje organ koji je sprovodi i određuje rokove za održavanje javne rasprave, koji ne mogu biti kraći od 15 dana.

### **Član 34**

Vlada može zakon kojim se uređuju pitanja od posebnog značaja, Skupštini podnijeti u formi nacrta zakona.

### **Član 35**

Predlog zakona, drugog propisa ili opšteg akta koji Vlada podnosi Skupštini priprema se saglasno odredbama poslovnika Skupštine i ovog poslovnika.

Predlog uredbe, drugog propisa ili opšteg akta koji Vlada donosi mora biti obrazložen. Uz predlog propisa iz st. 1 i 2 ovog člana obrađivač dostavlja i tekst odredaba koje se mijenjaju, odnosno dopunjavaju ako se predlaže izmjena, odnosno dopuna propisa.

Akt koji donosi Vlada iz svoje nadležnosti, ministarstva i drugi organi uprave dostavljaju u formi prijedloga akta. Uz prijedlog zakona i drugih propisa, kao i strateških dokumenata Vlade, nadležno ministarstvo je dužno dostaviti izvještaj o obavljenim međusektorskim i međuresorskim konsultacijama, koji sadrži stavove, prijedloge i mišljenja iznijeta u konsultacijama, kao i prijedlog za određivanje predstavnika Vlade koji će učestvovati u radu Skupštine Republike Crne Gore i njenih radnih tijela.

Predložena rješenja iz prijedloga zakona, drugih propisa i opštih akata, prije dostavljanja Vladi, usklađuju se sa stavovima Sekretarijata za zakonodavstvo i ministarstava, odnosno drugih organa od kojih su prethodno pribavljena mišljenja. Ako ministarstvo, odnosno drugi organ, koji priprema prijedlog zakona, drugog propisa ili opšteg akta ne prihvati stavove Sekretarijata za zakonodavstvo, ministarstava, odnosno drugih organa i organizacija, koji su sadržani u njihovim mišljenjima, kao i ako u neposrednoj saradnji ne usaglase stavove o njima, sporna pitanja se usklađuju kod nadležnog potpredsjednika Vlade. U postupku pripreme nacrta zakona i drugih propisa, kojima se uređuju složena i sistemska pitanja, može se na komisiji održati prethodna rasprava, na zahtjev

---

obrađivača, a i po inicijativi predsjednika komisije. Takodje, uz prijedlog akta, obrađivač je dužan da organu nadležnom za evropske integracije, dostavi i propise Evropske unije i potvrđene međunarodne konvencije sa kojima je taj akt usaglašen.

Materijale pripremljene za razmatranje na sjednici Vlade obrađivači dostavljaju Generalnom sekretarijatu Vlade, najkasnije sedam dana prije održavanja sjednice Vlade. Ako materijal koji je dostavljen Vladi na razmatranje nije pripremljen u skladu sa Poslovníkom, Generalni sekretar Vlade zatražiće od obrađivača da materijal uskladi sa odredbama Poslovníka.

Materijali koji se dostavljaju za razmatranje i odlučivanje na sjednici Vlade internog su karaktera do usvajanja na sjednici Vlade i mogu se saopštavati javnosti samo uz saglasnost predsjednika Vlade. Obrađivač priprema prijedlog zakona ili drugog akta u tekstu u kojem ga je Vlada utvrdila i dostavlja ga Skupštini.

## **Zakon o državnoj upravi ("Sl. list RCG", br.59/09)**

### ***VIII. DRŽAVNA UPRAVA I GRAĐANI***

#### **Član 52**

Organi državne uprave dužni su, na zakonit način i blagovremeno, postupati po zahtjevima građana koji oni podnose radi ostvarivanja prava i izvršavanja obaveza. Organi državne uprave građanima daju potrebne podatke, obavještenja i objašnjenja i pružaju odgovarajuću stručnu pomoć. Organi državne uprave su obavezni za ostvarivanje prava i obaveza građana, kada je to moguće, pripremiti potrebne obrasce i obavezno javno istaći standarde postupanja.

#### **Član 56**

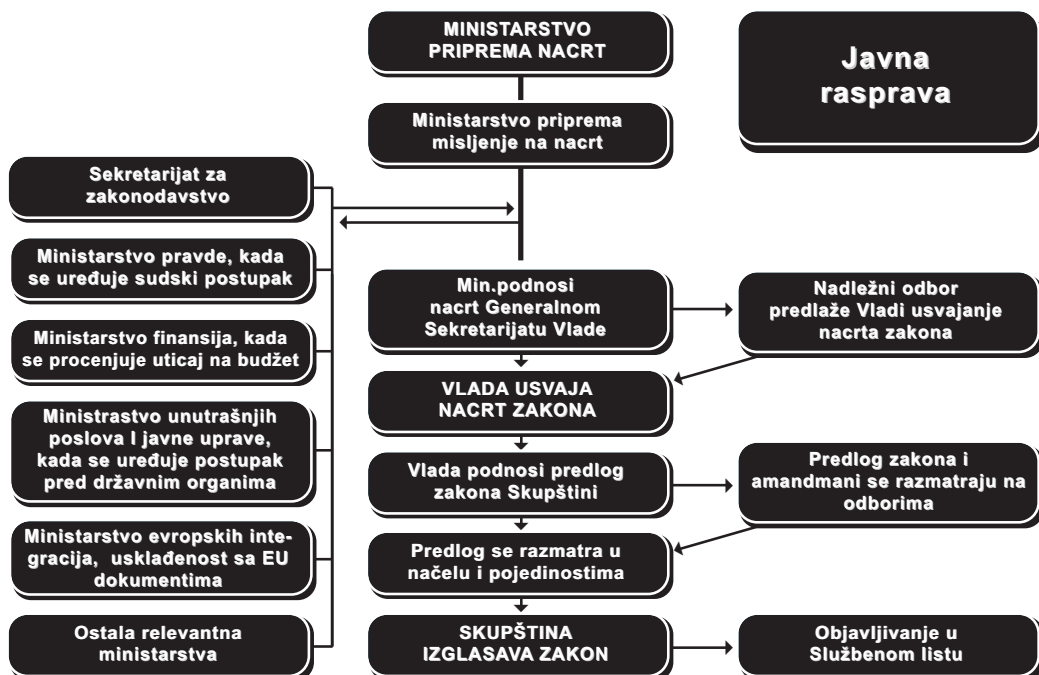
Organi državne uprave dužni su da obezbijede knjigu ili sanduče za pritužbe, odnosno na drugi način obezbijede strankama da saopšte prigovore i pritužbe na rad organa državne uprave ili nepravilan odnos službenika. Na podnijete pritužbe organ državne uprave je obavezan pisano odgovoriti podnosiocu, u roku od 15 dana od dana podnošenja pritužbe, ako to građanin zahtijeva. Organi državne uprave obavezno mjesečno analiziraju pritužbe građana i rješavaju probleme zbog kojih se građanin obraća sa pritužbom.

# Odnosi organa državne uprave prema nevladinim organizacijama

## Član 80

Ministarstva i organi uprave dužni su da obezbijede saradnju sa nevladinim organizacijama, koja se ostvaruje naročito:

- 1) konsultovanjem nevladinog sektora o zakonskim i drugim projektima i propisima kojima se uređuje način ostvarivanja sloboda i prava građana;
- 2) omogućavanjem učešća u radu radnih grupa za sagledavanje pitanja od zajedničkog interesa ili za normativno uređenje odgovarajućih pitanja;
- 3) organizovanjem zajedničkih javnih rasprava, okruglih stolova, seminara i drugih vidova zajedničkih aktivnosti i drugim odgovarajućim oblicima;
- 4) informisanjem o sadržaju programa rada i izvještaja o radu organa državne uprave.



2.1.1. Shema procedure usvajanja prijedloga zakona u Vladi Crne Gore

---

## **XII. JAVNOST I TRANSPARENTNOST ORGANA DRŽAVNE UPRAVE**

### **Član 97**

Ministar je obavezan da u pripremi zakona, kojima se uređuju prava, obaveze i pravni interesi građana, tekst nacрта zakona objavi putem sredstava javnog informisanja i uputi poziv svim zainteresovanim subjektima da iznesu primjedbe, predloge i sugestije. Ministar može odlučiti da se i u pripremi drugih zakona sprovede postupak javne rasprave.

### **2.2. Skupština Crne Gore**

Ustavom<sup>5</sup> su regulisana pitanja nadležnosti, konstituisanja, sastava i mandata Skupštine, položaja poslanika, načina rada, odlučivanja i raspuštanja Skupštine, predlaganja i proglašavanja zakona i drugih akata. Skupština donosi ustav, zakone i druge propise i opšte akte (odluke, zaključke, rezolucije, deklaracije i preporuke), proglašava ratno i vanredno stanje, donosi budžet i završni račun budžeta, strategiju nacionalne bezbjednosti i strategiju odbrane, plan razvoja i prostorni plan Crne Gore, odlučuje o upotrebi jedinica Vojske Crne Gore u međunarodnim snagama, uređuje sistem državne uprave, vrši nadzor nad vojskom i bezbjednosnim službama, raspisuje državni referendum, bira i razrješava predsjednika i članove Vlade, bira i razrješava predsjednika Vrhovnog suda, predsjednika i sudije Ustavnog Suda, imenuje i razrješava Vrhovnog državnog tužioca i državne tužioce, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda; guvernera Centralne banke i članove Savjeta Centralne banke Crne Gore; predsjednika i članove Senata Državne revizorske institucije i druge nosioce funkcija određene zakonom, odlučuje o imunitetskim pravima, daje amnestiju, potvrđuje međunarodne ugovore, raspisuje javne zajmove i odlučuje o zaduživanju Crne Gore, odlučuje o raspolaganju državnom imovinom iznad vrijednosti određene zakonom i vrši i druge poslove utvrđene Ustavom ili zakonom.

Poslovníkom Skupštine Crne Gore detaljnije su uređena pitanja koja se odnose na: konstituisanje, organizaciju i način rada Skupštine Republike Crne Gore, prava i dužnosti poslanika<sup>6</sup>, skupštinske procedure, odnos Skupštine i drugih državnih organa, saradnju Skupštine sa parlamentima drugih država, načela za organizaciju Službe Skupštine i druga pitanja od značaja za rad i ostvarivanje funkcija Skupštine. Precizirana su ovlašćenja, odnosno djelokrug rada predsjednika i potpredsjednika Skupštine, Gene-

---

<sup>5</sup> Član 82-94 Ustava Crne Gore („Sl.list CG“ br. 1/07)

<sup>6</sup> Dužnost učešća u radu Skupštine i odbora (član 55); dužnost obavještanja predsjednika Skupštine o razlozima odsustva (član 56).



---

ralnog sekretara i skupštinskih odbora i, što je vrlo značajno, detaljno je uređeno pitanje akata Skupštine i postupka za njihovo donošenje. Poslovnik Skupštine Crne Gore predviđa formiranje odbora kao radnih tijela sa različitim nadležnostima. Posebno je značajna uloga odbora koji se formiraju radi razmatranja pitanja iz nadležnosti Skupštine, predlaganje akata, izvršavanja zakona, drugih propisa i opštih akata i drugih pitanja koja su od posebnog interesa za građane i javnost. U radu odbora mogu, po pozivu, učestvovati i stručni i naučni radnici, predstavnici organizacija civilnog društva. Radi razmatranja pojedinih pitanja iz svog djelokruga i pripreme predloga o tim pitanjima, radno tijelo može obrazovati radne grupe, u čijem sastavu mogu učestvovati i naučni i stručni radnici.

## **Poslovnik Skupštine Crne Gore**

### **Član 33**

Za razmatranje predloga akata, predlaganje akata, parlamentarnu kontrolu i vršenje drugih poslova iz nadležnosti Skupštine, Skupština obrazuje odbore kao svoja radna tijela. Odbori se obrazuju kao stalni i privremeni. Stalni odbori obrazuju se ovim poslovnikom, a mogu se, po potrebi, obrazovati i posebnom odlukom Skupštine. Stalni odbori, radi izvršavanja pojedinih poslova iz svog djelokruga, mogu obrazovati pododbore. Privremeni odbori obrazuju se posebnom odlukom Skupštine.

### **Član 67**

U radu odbora učestvuju predstavnici predlagača akta i podnosioci amandmana na predlog akta koji se na sjednici razmatra. U protivnom, razmatranje predloga akta se odlaže. U radu odbora, po pozivu, mogu učestvovati predstavnici Vlade, predstavnici naučnih i stručnih institucija, drugih pravnih lica i nevladinih organizacija, kao i pojedini stručni i naučni radnici, bez prava odlučivanja.

## **Konsultativno saslušanje**

### **Član 73**

Radi izvršavanja poslova iz svog djelokruga (razmatranje predloga akta, pripremu predloga akta ili proučavanje određenih pitanja), a u cilju pribavljanja potrebnih informacija i stručnih mišljenja, naročito o predlozima rješenja i drugim pitanjima koja su od posebnog interesa za građane i javnost, odbor može, po potrebi ili za određeni period, angažovati naučne i stručne radnike za pojedine oblasti (u daljem tekstu: naučni i stručni

---

konsultanti), predstavnike državnih organa i nevladinih organizacija, koji nemaju pravo odlučivanja (konsultativno saslušanje). Odluku o angažovanju naučnih i stručnih konsultanata donosi odbor.

Radi izvršavanja poslova iz svog djelokruga odbor može obrazovati posebne radne grupe u čiji sastav može angažovati naučne i stručne konsultante. U cilju pripreme poslanika za odlučivanje o predlozima za izbor nosilaca pojedinih funkcija, odbor nadležan za oblast za koju se vrši izbor može pozvati ovlašćenog predlagača, kao i predložene kandidate na konsultativno saslušanje.

---

Osnovni problem sa odredbama člana 73. Poslovnika jeste što se o održavanju kontrolnog saslušanja odlučuje većinom glasova članova odbora. Budući da sastav svakog odbora odražava raspored snaga u Skupštini, time se sprečava da kontrolno saslušanje bude efikasniji mehanizam učešća građana u radu Skupštine. Na primjer, u Sloveniji se kontrolno saslušanje održava na zahtjev najmanje jedne trećine članova odbora. Uprkos ovoj manjkavosti, pojedini odbori, poput Odbora za ljudska prava i slobode, postepeno razvijaju praksu da na svoje sjednice, prezentacije ili okrugle stolove pozivaju stručnjake i predstavnike organizacija civilnog društva (OCD). Odbor za ljudska prava i slobode je matični odbor za razmatranje predloga zakona, drugih propisa i opštih akata i pitanja koja se odnose na: slobode i prava čovjeka i građanina, sa posebnim osvrtom na manjinska prava, primjenu potvrđenih međunarodnih akata koji se odnose na ostvarivanje, zaštitu i unaprjeđivanje ovih prava; praćenje ostvarivanje dokumenata, mjera i aktivnosti za unaprjeđivanje nacionalne, etničke i druge ravnopravnosti, posebno u oblasti obrazovanja, zdravstva, informisanja, socijalne politike, zapošljavanja, preduzetništva; učestvuje u pripremi i izradi dokumenata i usaglašavanju zakonodavstva u ovoj oblasti sa standardima u evropskom zakonodavstvu.

Međutim, stepen korišćenja mehanizama participacije u javnim politikama još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou, niti se isti sprovode na adekvatan način. Konsultativna saslušanja, kao oblik učešća zainteresovane i stručne javnosti u procesu donošenja odluka u parlamentu, ne predstavljaju redovnu praksu, čak ni onda kada je riječ o usvajanju sistemskih zakona. Iako je interesovanje civilnog društva za ovaj vid saradnje sa parlamentarnim tijelima evidentno, ono je u praksi uslovljeno voljom parlamentarne većine, obzirom da odluku o angažovanju naučnih i stručnih konsultanata donosi odbor, većinom glasova, što utiče na kvalitet i učestalost primjene mehanizama učešća građana i organizacija civilnog društva u javnim politikama.

---

## Poslovník Skupštine Crne Gore

### *Glasanje*

#### Član 111

Skupština odlučuje glasanjem poslanika, u skladu sa Ustavom, zakonom i ovim poslovníkom. Poslanik ima pravo i dužnost da glasa o svakom predlogu o kome odlučuje Skupština. Prije prelaska na glasanje, predsjednik Skupštine utvrđuje da li postoji kvorum i poziva poslanike da pristupe glasanju. Nakon završenog glasanja, predsjednik Skupštine utvrđuje i objavljuje rezultate glasanja i usvojene predloge.

---

Pravo predlaganja zakona, drugog propisa ili opšteg akta imaju Vlada, poslanik, kao i šest hiljada birača, preko poslanika koga ovlaste. Postupak za donošenje zakona pokreće se podnošenjem prijedloga zakona. Prijedlog zakona podnosi se u obliku u kome se donosi i mora biti obrazložen i to u pisanoj formi, u potrebnom broju primjeraka i elektronskom obliku. Prijedlog zakona koji je sačinjen u obliku propisanom Poslovníkom Skupštine, predsjednik Skupštine upućuje poslanicima, nadležnim odborima i Vladi ako ona nije predlagač zakona.

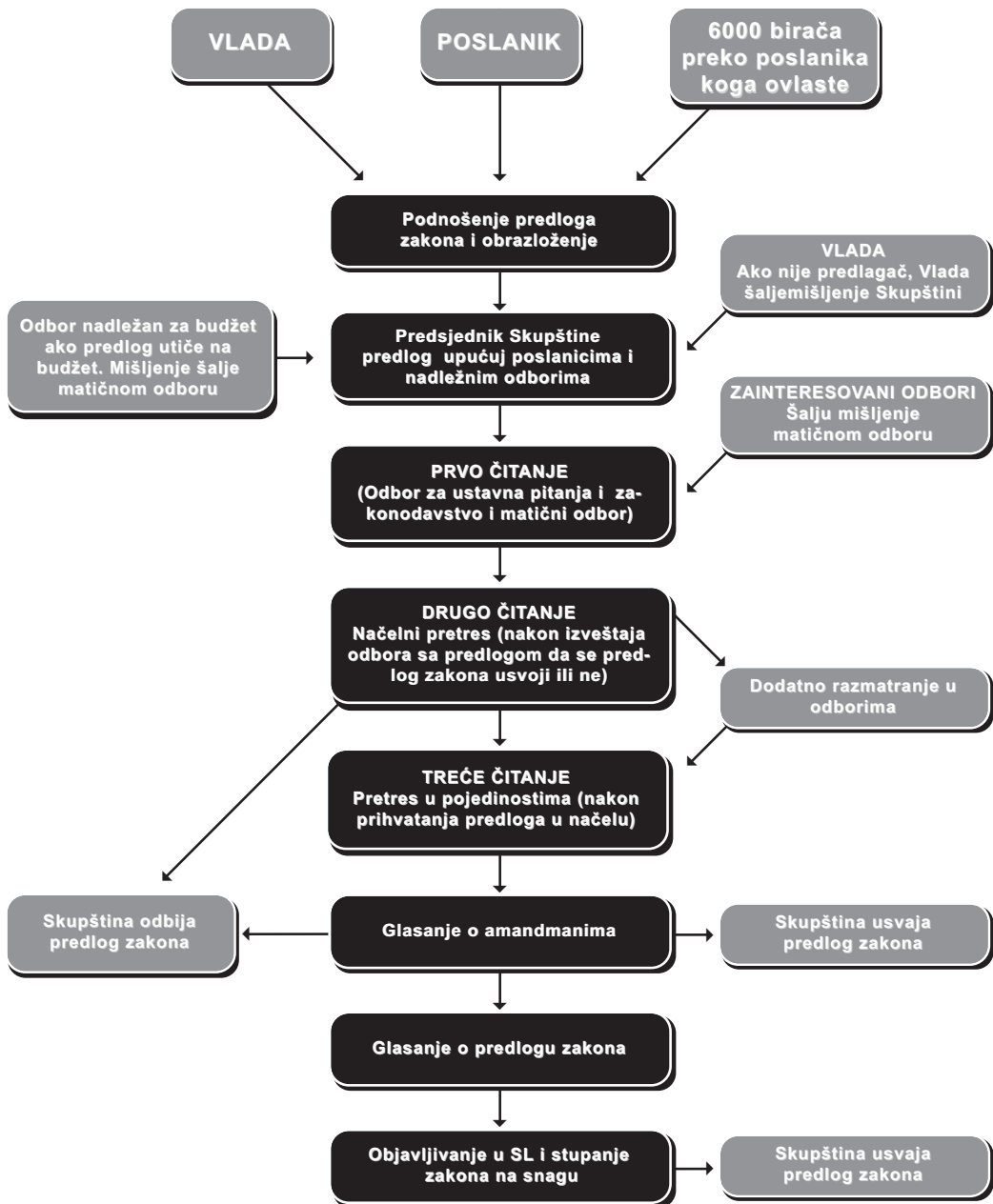
Prijedlog zakona se usvaja kroz tri faze u parlamentu poznate pod nazivom „čitanja“. Prijedlog zakona, prije razmatranja na sjednici Skupštine, razmatraju nadležni odbori (Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo i matični odbor) i drugi zainteresovani odbori, kao i odbor nadležan za budžet, ako se prijedlogom zakona stvaraju obaveze za budžet. Odbori koji su, pored matičnog, razmatrali prijedlog zakona dostavljaju svoje mišljenje matičnom odboru, koji zatim predlaže Skupštini da usvoji prijedlog zakona u cjelini, da ga usvoji u tekstu izmijenjenom u odnosu na tekst koji je podnio predlagač ili da prijedlog zakona ne usvoji. Matični odbor pri tome razmatra i mišljenja koje su mu dostavili drugi odbori koji su razmatrali prijedlog zakona i u izvještaju koji podnosi Skupštini iznosi stav o mišljenju tih odbora. Ovaj postupak predstavlja prvo čitanje.

Razmatranje prijedloga zakona na sjednici Skupštine obavlja se u dvije faze, kroz drugo i treće čitanje. Drugo čitanje počinje razmatranjem prijedloga zakona na sjednici Skupštine, odnosno načelnim pretresom o prijedlogu zakona, koji obuhvata raspravu o: ustavnom osnovu, razlozima za donošenje zakona; njegovoj usklađenosti sa evropskim zakonodavstvom i potvrđenim međunarodnim ugovorima; suštini i efektima predloženih rješenja i procjeni potrebnih sredstava iz budžeta za

---

sprovedenje zakona. Po završenom načelnom pretresu, Skupština odlučuje o prijedlogu zakona u načelu i može odlučiti da se prijedlog zakona u načelu prihvati ili ne prihvati. Ako se prijedlog zakona u načelu ne prihvati, o tom prijedlogu zakona neće se voditi pretres u pojedinostima i odlučivati. Ako Skupština prihvati prijedlog zakona u načelu, a nema spora o ustavnom osnovu i nisu podnijeti amandmani, prelazi se na pretres u pojedinostima - treće čitanje i nakon toga odlučuje se o prijedlogu zakona u cjelini.

Ako postoji spor o ustavnom osnovu ili ima neusaglašenih amandmana na predlog zakona, nakon usvajanja prijedloga zakona u načelu, nadležni odbori, najkasnije u roku od dva dana, dodatno razmatraju prijedlog zakona i podnijete amandmane. Nakon dodatnog pretresa u odborima i dostavljanja izvještaja o tome, Skupština prelazi na pretres prijedloga zakona u pojedinostima, odnosno treće čitanje, koje obuhvata pretres o rješenjima u prijedlogu zakona i podnijetim, a neusaglašenim amandmanima, stavovima i prijedlozima odbora. Po završenom pretresu u pojedinostima pristupa se glasanju o amandmanima koji nijesu sastavni dio predloga zakona, a zatim o prijedlogu zakona u cjelini. Nakon usvajanja, zakon se upućuje predsjedniku Crne Gore na proglašavanje koji je to dužan da učini u roku od sedam dana od dana usvajanja zakona, odnosno u roku od tri dana ako je zakon usvojen po hitnom postupku ili da zakon vrati Skupštini na ponovno odlučivanje. Predsjednik Crne Gore dužan je da proglasi ponovno izglasani zakon. Nakon proglašavanja, zakon se objavljuje u Službenom listu i stupa na snagu.



2.2.1. Shema zakonodavne procedure u Skupštini Crne Gore

---

### **2.3. Neposredni oblici odlučivanja**

Shodno Ustavu Crne Gore, građani (6000 birača) imaju pravo predlaganja zakona preko poslanika koga ovlaste. Prijedlog za raspisivanje državnog referenduma mogu podnijeti: najmanje 25 poslanika, predsjednik Crne Gore, Vlada ili najmanje 10% građana koji imaju biračko pravo.

Zakon o referendumu reguliše referendum kao oblik neposrednog učešća građana u Crnoj Gori. Zakonom su definisani uslovi, postupak i procedure raspisivanja i održavanja referenduma na nacionalnom i lokalnom nivou.

Radi izjašnjavanja građana o određenim pitanjima iz nadležnosti Opštine može se raspisati referendum za teritoriju Opštine (opštinski referendum) ili za dio teritorije Opštine (mjesni referendum).

Zakonom je propisano i da opštine mogu svojim aktom (Odlukom), a koji je skladu sa Statutom Opštine, detaljnije regulisati mnogobrojna pitanja vezana za ovaj oblik izjašnjavanja građana.

Referendum u Crnoj Gori raspisuje se radi prethodnog izjašnjavanja građana o pojedinim pitanjima iz nadležnosti Skupštine na teritoriji ili dijelu teritorije Crne Gore. Referendum u opštini, Prijestonici Crne Gore, odnosno Glavnom gradu (u daljem tekstu: opštinski referendum) raspisuje se radi prethodnog izjašnjavanja građana o pojedinim pitanjima iz nadležnosti skupštine opštine.

## **Zakon o referendumu o državno-pravnom statusu republike Crne Gore**

### **Član 1.**

Ovim zakonom uređuju se: raspisivanje referenduma o državno-pravnom statusu Republike Crne Gore (u daljem tekstu: referendum), organi za sprovođenje referenduma, finansiranje troškova referenduma, vođenje referendumske kampanje, praćenje referendumske kampanje u medijima, posmatranje referenduma i zaštita prava građana u sprovođenju referenduma.

Ako ovim zakonom nije drukčije određeno, odredbe Zakona o referendumu ("Službeni list RCG", broj 9/01), Zakona o izboru odbornika i poslanika ("Službeni list RCG", br. 4/98, 17/98, 14/00, 9/01, 41/02 i 46/02) i Zakona o biračkim spiskovima ("Službeni list RCG", broj 14/00) primjenjuju se na referendum o državno-pravnom statusu Republike Crne Gore.

---

## **Zakon o referendumu ("Sl. list RCG", broj 9/01, 17/01)**

### **Član 3**

Republički referendum mora se raspisati radi prethodnog izjašnjavanja građana o promjeni državnog statusa, promjeni oblika vladavine i promjeni granica. Opštinski referendum mora se raspisati radi prethodnog izjašnjavanja građana o osnivanju novih opština, ukidanja ili spajanja postojećih opština i promjeni sjedišta opština. Opštinski referendum može se raspisati radi prethodnog izjašnjavanja građana o pojedinim pitanjima iz nadležnosti skupštine opštine u slučajevima, na način i po postupku utvrđenim statutom opštine, u skladu sa zakonom.

### **Član 4**

Rezultati referenduma su obavezujući za skupštinu koja je raspisala referendum.

### **Član 5**

Odluku o raspisivanju republičkog referenduma donosi Skupština Crne Gore, većinom glasova ukupnog broja poslanika u Skupštini. Odluku o raspisivanju opštinskog referenduma donosi skupština opštine, u skladu sa statutom opštine. Odlukom o raspisivanju referenduma utvrđuju se naročito: tekst pitanja o kome se građani izjašnjavaju na referendumu i datum održavanja referenduma.

### **Član 9**

Niko ne može pozvati na odgovornost građanina zbog izjašnjavanja na referendumu, niti od njega tražiti da se izjasni kako je glasao ili zašto nije glasao.

## ***2.4. Zakon o slobodnom pristupu informacijama***

Slobodan pristup javnim dokumentima, jedan je od preduslova participacije građana u vršenju javnih poslova i uticaja na donošenje odluka na državnom i lokalnom nivou. Objavljivanjem informacija, građani imaju mogućnost da se upoznaju sa njihovom sadržinom i prate zakonitost i transparentnost rada nosilaca javnih ovlašćenja. Zakon o slobodnom pristupu informacijama Crne Gore, usvojen 2005.god. na inicijativu organizacija civilnog društva, reguliše pitanje prava na slobodan pristup

---

informacijama u posjedu organa javne vlasti, na temelju principa i standarda, sadržanih u relevantnim međunarodnim dokumentima i uređuje postupak ostvarivanja ovog prava pred nadležnim organima. Pravo pristupa informaciji obuhvata pravo traženja, primanja, korišćenja i širenja informacije koja se nalazi u posjedu organa vlasti, pri čemu se pod pojmom „informacija“ podrazumijeva „svaki dokument u pisanoj, štampanoj, video, zvučnoj i elektronskoj ili drugoj formi, uključujući i njegovu kopiju ili dio, bez obzira na sadržinu, autora, vrijeme sačinjavanja sistem klasifikacije“ (Zakon o slobodnom pristupu informacijama, član 4, st.1, tačka 2). Pravo na pristup informacijama ima svako domaće i strano pravno i fizičko lice, bez obzira da li ima prebivalište u Crnoj Gori.

### **Postupak za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama**

Postupak ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama, pokreće se na zahtjev lica koje traži pristup informaciji. Podnosilac zahtjeva nije dužan da dokazuje pravni interes, niti navodi posebne razloge za pristup informaciji, jer davanje informacija podrazumijeva javni interes koji nije potrebno dokazivati.

Ako je zahtjev uredan, organ kojem je podnjet je dužan da u roku od 8 dana od dana podnošenja, donese Rješenje o pristupu kojim se podnosilac obavještava da li organ posjeduje traženu informaciju i da li mu se odobrava pristup informaciji (član 16, član 18, st.1). Od ovog roka postoje dva izuzetka, u slučaju kada se tražena informacija odnosi na zaštitu života ili slobode lica, kada je organ dužan donijeti rješenje u roku od 48 sati (član 16, st.2) i drugi slučaj kada organ, iz opravdanih razloga nije bio u mogućnosti da u roku od 8 dana postupi po zahtjevu.

Ukoliko je pristup informaciji ili njenom dijelu ograničen, organ vlasti ne može odbiti pristup informaciji u cjelosti. Pristup informaciji biće dozvoljen nakon brisanja dijela na koji postoji ograničenje, odnosno zabrana pristupa. Ako je organ vlasti donio rješenje kojim se ograničava pristup informaciji „dužan je da obrazloži akt kojim se zahtjev odbija i da navede razloge zbog kojih ograničava pristup informaciji“ (član 18, st.3). Ako je tražena informacija već dostupna javnosti (objavljena u Sl. listu, na oglasnoj tabli ili na internetu), organ vlasti je dužan da podnosioca zahtjeva uputi na to gdje i kada je ona objavljena, npr. u službenom listu ili drugom službenom glasilu, publikaciji, štampanim medijima... (Zakon o slobodnom pristupu informacijama, član 14). Podnosilac zahtjeva za pristup informaciji i svako drugo zainteresovano lice ima pravo na pravnu zaštitu, koju ostvaruje u postupku po žalbi i u upravnom sporu. Podnosi-



---

lac zahjeva je ovlašćen da izjavi žalbu organu vlasti koji vrši nadzor nad radom prvostepenog organa. Ako nema takvog organa, podnosilac zahtjeva je ovlašćen da pokrene upravni spor (Zakon o slobodnom pristupu informacijama, član 20).

**Ustav Crne Gore  
(„Sl.list CG“, br.1/07)**

**Pristup informaciji**

**Član 51**

Svako ima pravo pristupa informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja. Pravo pristupa informacijama može se ograničiti ako je to u interesu: zaštite života; javnog zdravlja; morala i privatnosti; vođenja krivičnog postupka; bezbjednosti i odbrane Crne Gore; spoljne, monetarne i ekonomske politike.

**Zakon o slobodnom pristupu informacijama  
(„Sl.list CG“, br.68/05)**

**Član 1**

Pristup informacijama u posjedu organa vlasti je slobodan i ostvaruje se na način propisan ovim zakonom. Pravo na pristup informacijama u posjedu organa vlasti ima svako domaće i strano pravno i fizičko lice.

Pristup informacijama garantuje se na nivou principa i standarda koji su sadržani u međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima i slobodama.

**Član 3**

Objavljivanje informacija u posjedu organa vlasti je u javnom interesu.

**Član 6**

Organ vlasti dužan je da omogući uvid u javne registre i javne evidencije u svom posjedu.

**Član 8**

Organ vlasti dužan je da omogući podnosiocu zahtjeva pristup informaciji ili njenom dijelu, osim u slučajevima predviđenim ovim zakonom.

---

## **2.5. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda**

Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda (ombudsman) predstavlja značajan mehanizam zaštite ljudskih prava i sloboda. Vlada po Ustavu usmjerava, usklađuje i nadzire rad organa uprave, a ombudsman kontrolišće kako ovi organi poštuju prava građana i daje preporuke za uklanjanje uočenih propusta u ostvarivanju naznačenih prava. U tom smislu, ombudsman se može posmatrati i kao jedan od elemenata sistema "cheks and balances" koji predstavlja bitnu prepostavku ostvarivanja vladavine prava i čije preporuke i prijedlozi mogu doprinijeti unapređenju rada uprave, a time i povećanju povjerenja građana u institucije sistema. Istovremeno, ova institucija može učiniti administrativne sisteme transparentnijim i dostupnijim parlamentarnoj kontroli i sudu opšte javnosti.

Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda uvedena je u pravni sistem Crne Gore 10. jula 2003. godine. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda (Ombudsman) u Crnoj Gori je nezavisna i samostalna institucija, čiji je zadatak da štiti i unapređuje ljudska prava i slobode, kada su povrijeđena aktom, radnjom ili nepostupanjem organa javne vlasti. Pored ove funkcije Zaštitnik ima i daleko širu misiju, a to je stvaranje svijesti o potrebi vladavine prava; o potpunoj i dosljednoj zaštiti sloboda i prava građana; zakonitog i nepristrasnog rada svih državnih organa, pred kojima građani ostvaruju svoja prava, slobode, obaveze i pravne interese. Kao nezavisan organ, Zaštitnik treba da štiti prava građana i kontrolišće rad državne uprave i svih onih čijim se djelovanjem, odnosno nedjelovanjem, mogu povrijediti prava i slobode građana. S obzirom na činjenicu da Zaštitnik ne sprovodi "instancionu" kontrolu i nema ovlašćenja da mijenja i ukida akte državnih organa, ova institucija se ne može tretirati kao zamjena, već dopuna tradicionalnim oblicima kontrole rada uprave. Djelujući autoritetom svoje javne funkcije kao "institucionalizovana javna savjest", alarmirajući javnost i nadležna tijela o nezakonitom i necjelishodnom postupanju organa uprave i javnih službenika, ombudsman se afirmiše kao jedan od najznačajnijih elemenata zaštite prava i sloboda građana.

### **Postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda**

Zaštitnik se bavi opštim pitanjima od značaja za zaštitu i unaprjeđenje ljudskih prava i sloboda i ostvaruje saradnju sa odgovarajućim organizacijama i institucijama koje se bave ljudskim pravima i slobodama. Građani se pritužbom mogu obratiti Zaštitniku ljudskih prava i sloboda ukoliko su njihova prava i slobode povrijeđeni aktom, radnjom ili nepostupanjem: državnog organa (suda, Vlade, ministarstva, uprave); organa lokalne samouprave (opštinskog organa), javne službe i drugog nosioca

---

javnih ovlašćenja (zdravstvene i obrazovne ustanove, javna preduzeća i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja).

Zaštitnik preduzima određene mjere u slučajevima kada su prava građana i građanki povrijeđena usled:

- ◆ pogrešne primjene zakona ili drugog propisa;
- ◆ povrede upravnog postupka;
- ◆ nepostupanja po zahtjevima građana;
- ◆ uskraćivanja traženih informacije;
- ◆ neizvršavanja donijetih odluka;
- ◆ pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja;
- ◆ neopravdano dugog vođenja postupka;

Postupak pred Zaštitnikom je povjerljiv i niko ko podnese pritužbu ili učestvuje na bilo koji način u postupku koji sprovodi Zaštitnik ne može zbog toga biti pozvan na odgovornost niti se, po tom osnovu, dovesti u nepovoljan položaj. Pritužba se mora podnijeti Zaštitniku u roku od jedne godine od dana učinjene povrede odnosno od dana saznanja o povredi. Izuzetno, Zaštitnik može postupati i po isteku ovog roka, ako ocijeni da je slučaj od opšteg značaja.

Zaštitnik postupa i po sopstvenoj inicijativi kada dođe do pouzdanih informacija da su aktom, radnjom ili nepostupanjem organa javne vlasti povrijeđena ljudska prava i slobode, za šta je potrebna saglasnost oštećenog. Kada utvrdi da je došlo do povrede prava građana, Zaštitnik sačinjava konačno mišljenje i upućuje preporuku organu šta treba da preduzme da bi se utvrđena povreda otklonila. Ovom preporukom, definisan je i rok za postupanje organa kojem je preporuka upućena. Organ je dužan da pismeno informiše Zaštitnika o radnjama koje je preduzeo radi izvršenja preporuke. Ukoliko organ ne postupi po preporuci, Zaštitnik o tome može obavijestiti: neposredno viši organ, Skupštinu Republike Crne Gore i javnost.

### **Nadležnosti Zaštitnika ljudskih prava i sloboda**

Pored postupanja po pritužbama građana, Zaštitnik je ovlašćen da daje inicijative za izmjenu i dopunu pojedinih propisa, pogotovo radi njihovog usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti ljudskih prava.

---

Takođe, Zaštitnik daje mišljenja na nacрте zakona, drugih propisa ili opštih akata, ukoliko smatra da je to potrebno radi zaštite i unapređenja ljudskih prava, daje prijedlog za pokretanje postupka pred Ustavnim sudom Crne Gore za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti propisa i opštih akata koji se odnose na ljudska prava i slobode. Zaštitnik daje mišljenje o zaštiti i unapređenju ljudskih prava, na zahtjev organa koji o tim pravima odlučuje, bez obzira na vrstu ili stepen postupka koji je u toku pred tim organom. Zaštitnik ne može da preispituje zakonitost sudskih odluka, odnosno ne može da ih mijenja, ukida ili poništava. Takođe, Zaštitnik nema ovlašćenje da poništi, ukine ili preinači odluku državnog organa, da zamijeni drugostepeni organ; ne može direktno sprovoditi krivičnu istragu i posredovati u sporovima između privatnih lica. Takođe, nije ovlašćen da izdaje naređenja i zabrane, niti da izriče kazne.

## **Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda („Sl.list CG“, br.41/03)**

### **Član 1**

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda štiti ljudska prava i slobode zajemčena Ustavom, zakonom, ratifikovanim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava kada su povrijeđena aktom, radnjom ili nepostupanjem državnih organa, organa lokalne samouprave i javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja.

### **Član 4**

Zaštitniku se može obratiti svako ko smatra da su aktom, radnjom ili nepostupanjem organa povrijeđena njegova prava ili slobode. Zaštitnik može postupati i na svoju inicijativu. Postupak pred zaštitnikom je besplatan.

### **Član 30**

Postupak pred Zaštitnikom je povjerljiv. Lice koje podnese pritužbu ili učestvuje na bilo koji način u ispitivanju koje sprovodi Zaštitnik ne može zbog toga biti pozvano na odgovornost niti se, po tom osnovu, dovesti u nepovoljniji položaj.

### **Član 31**

Svako ko smatra da su mu aktom, radnjom ili nepostupanjem organa povrijeđena ljudska prava i slobode može se obratiti Zaštitniku pritužbom.

---

Lice iz stava 1 ovog člana može se obratiti Zaštitniku i preko odgovarajućeg udruženja, odnosno organizacije kao i preko poslanika. Pritužba se može podnijeti i usmeno na zapisnik kod Zaštitnika.

## **2.6. Lokalna samouprava**

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, koju je usvojio Savjet Evrope (ETC No.122),1985. godine. definiše lokalnu samoupravu kao skup lokalnih institucija, koje imaju pravo, ali i obavezu da građanima određene lokalne zajednice omoguće da, neposredno ili preko svojih predstavnika, upravljaju, relativno samostalno, određenim javnim poslovima na sopstvenu odgovornost i u sopstvenom interesu. Pravo na lokalnu samoupravu građani ostvaruju posrednim i neposrednim upravljanjem javnim poslovima od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo.

Crna Gora je 2008.god. ratifikovala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi. Povelja je stupila na snagu 01.01.2009.god. Ovim činom, Crna Gora se priključila državama koje su se obavezale da će svoje zakonodavstvo uskladiti sa načelima EU i započeti proces suštinske decentralizacije i demokratizacije lokalnih samouprava. Pravo na lokalnu samoupravu proklamovano je Ustavom Crne Gore, što omogućava građanima da ovo svoje pravo štite i u postupku pred Ustavnim sudom. Značaj participativne demokratije, kao jedne od vrijednosti EU, prepoznat je i u Lisabonskom ugovoru, kao i u Kodeksu dobrih praksi u participaciji građana u donošenju odluka, koju je usvojio Savjet Evrope 2009.god. Strategija za inovaciju i dobro upravljanje na lokalnom nivou, koja je usvojena krajem 2007.god.na nivou Evropske unije, ukazuje na značaj i ulogu građana u savremenim konceptima upravljanja lokalnom zajednicom. Ciljevi koji se jasno deklarišu okvirima Strategije nalažu da se građani postave u centar demokratskih zbivanja, da se poštuje dvanaest principa dobrog upravljanja i da se stvore institucionalni predušlovi za unapređenje dobrog upravljanja lokalnom zajednicom.

Zakon o lokalnoj samoupravi načelno definiše mehanizme građanske participacije kroz institucije **inicijative, građanske inicijative, referendum i zborova građana, kao i peticije i građanske žalbe**. Ovi mehanizmi dalje se razrađuju Statutom i Odlukom o učešću stanovništva u vršenju javnih poslova. Transparentnost rada u pružanju javnih usluga organa lokalne samouprave se obezbjeđuje neposrednim uvidom građana u akte i druge službene spise koji se tiču ostvarivanja funkcija lokalne samouprave i ostvarivanja prava građana, učešćem građana u javnoj raspravi u postupku donošenja odluka kojima se uređuju pitanja

---

od neposrednog interesa za lokalno stanovništvo, putem javnog objavljivanja opštih i drugih akata u Službenom listu Crne Gore i sredstvima javnog informisanja. Zakonom je uređeno i pitanje saradnje organa lokalne samouprave sa organizacijama civilnog društva u rješavanju pitanja iz njene nadležnosti. Nevladine organizacije imaju značajnu ulogu u procesu uključivanja građana u rad lokalnih samouprava, javnom životu i procesu odlučivanja na lokalnom nivou. One s jedne strane, kao organizovane grupe, mogu lakše da ostvare saradnju sa organima lokalne samouprave, a s druge strane, mogu da animiraju građane ili pak da djeluju u ime grupe građana i da zastupaju njihove interese kod organa vlasti. Saradnja između NVO i lokalne samouprave poboljšava aktivizam i svijest građana, a time i građanima daje veću i neposredniju ulogu u javnom životu lokalne zajednice.

## **Evropska povelja o lokalnoj samoupravi Savjeta Evrope**

### **Član 4. (odlomak)**

U mjeri u kojoj je to moguće, vlast treba da vrše organi koji su najbliži građanima.

### **Preporuka br. 19 Komiteta ministara Savjete Evrope (odlomak)**

Komitet ministara Savjeta Evrope preporučuje državama članicama....

1. da u saradnji sa lokalnim vlastima, i u mjeri u kojoj je to moguće, sa regionalnim vlastima formulišu politiku učešća građana u radu lokalne samouprave, zasnovanu na principima Evropske povelje....
2. ...donesu pravne propise neophodne za učešće građana u radu lokalne samouprave i obezbijede da nacionalni propisi daju ovlaštenja lokalnim samoupravama za primjenu različitih mehanizama i instrumenata učešća građana u radu lokalne samouprave.

## **Ustav Crne Gore („Sl.list CG“, br.1/07)**

### **Pravo na lokalnu samoupravu**

#### **Član 22**

Jemči se pravo na lokalnu samoupravu.

---

**Zakon o lokalnoj samoupravi ("Sl. list RCG", br. 42/03, 28/04, 75/05, 13/06, "Sl. list Crne Gore", br. 88/09 i 3/10)**

**Član 1**

Lokalna samouprava obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da, u granicama utvrđenim zakonom, uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

**Član 3**

Lokalna samouprava ostvaruje se na načelima demokratije, decentralizacije, depolitizacije, autonomnosti, zakonitosti, profesionalnosti, efikasnosti rada organa lokalne samouprave i međusobne saradnje države i opštine.

**Član 99**

Opština stvara uslove, podstiče i pomaže učešće lokalnog stanovništva u ostvarivanju lokalne samouprave putem različitih oblika učešća stanovništva u izjašnjavanju i odlučivanju o poslovima od zajedničkog interesa. U cilju zadovoljavanja kulturnih, sportskih, obrazovnih, zdravstvenih, informativnih i drugih potreba, lokalno stanovništvo učestvuje u organima upravljanja javnih službi i drugim pravnim licima koja vrše javna ovlašćenja i pružaju usluge građanima, na način utvrđen posebnim zakonima i drugim propisima.

**Član 116**

U cilju afirmisanja otvorenog i demokratskog društva, organi lokalne samouprave saraduju sa nevladinim organizacijama. Saradnja iz stava 1 ovog člana ostvaruje se naročito:

- 1) informisanjem o svim pitanjima značajnim za nevladin sektor;
- 2) konsultovanjem nevladinog sektora o programima razvoja lokalne samouprave i nacrtima opštih akata koje donosi skupština;
- 3) omogućavanjem učešća u radu radnih grupa za pripremu normativnih akata ili izradu projekata i programa;
- 4) organizovanjem zajedničkih javnih rasprava, okruglih stolova, seminara i sl.;
- 5) finansiranjem projekata nevladinih organizacija od interesa za lokalno stanovništvo, pod uslovima i po postupku propisanim opštim aktom opštine;

---

6) obezbjeđivanjem uslova za rad nevladinih organizacija, u skladu sa mogućnostima lokalne samouprave;

7) na drugi način propisan statutom opštine.

Participacija građana u procesu odlučivanja na lokalnom nivou u Crnoj Gori još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou. Institucionalni mehanizmi koji treba da osiguraju direktno učešće građana, a koji su definisani postojećim pravnim okvirom, u praksi uglavnom ne funkcionišu. Uloga građana u procesu donošenja odluka na lokalnom nivou je uglavnom posredna i svodi se na njihovo učešće na lokalnim izborima i izbor predstavnika u lokalnim skupštinama. U takvom sistemu lokalne vlasti donose odluke koje nisu prilagođene stvarnim potrebama građana, uglavnom nedovoljno transparentno. Većim uključivanjem građana, povećava se njihova motivacija, kao i povjerenje u izabrane lokalne političare. Kada je u pitanju saradnja sa nevladinim organizacijama, lokalne samouprave treba da prepoznaju značaj NVO sektora i da na najefikasniji način podrže nevladine organizacije koje imaju značaj za razvoj lokalne zajednice. Imajući u vidu činjenicu da je nevladin sektor jedan od bitnih elemenata demokratizacije, ali i kontrole rada lokalnih samouprava od strane građana, akti lokalnih samouprava moraju precizno definisati okvir za njegovo učešće u javnim politikama na lokalnom nivou. Istovremeno, potrebno je uvesti mehanizme transparentnog raspoređivanja sredstava organizacijama civilnog društva koje realizuju projekte od interesa za lokalno stanovništvo.

### **3. Uspješni primjeri učešća građana i građanki u procesu donošenja javnih politika**

#### ***3. 1. Učešće u izradi izmjena i dopuna Poslovnika o radu lokalnog parlamenta i Odluke o kriterijumima, načinu i postupku raspodjele sredstava nevladinim organizacijama -opština Tivat***

Opština Tivat je u toku 2008 godine, pristupila izmjenama i dopunama Poslovnika o radu Skupštine i Odluke o kriterijumima, načinu i postupku raspodjele sredstava nevladinim organizacijama, na inicijativu i u skladu sa zahtjevima Centra za razvoj nevladinih organizacija iz Podgorice (CRNVO). Ova inicijativa Centra za razvoj nevladinih organizacija prihvaćena je od strane predsjednika opštine i predsjednika Skupštine i predstavljena nevladinim organizacijama koje imaju sjedište na teritoriji opštine Tivat. Izmjene i dopune Poslovnika i Odluke o kriterijumima, načinu i postupku raspodjele sredstava nevladinim organizacijama, usvojene su u skladu sa modelom koji je pripremio Centar za razvoj nevladinih organi-



---

zacija. Radna grupa koju su činili predstavnici lokalne samouprave i CRNVO, pripremila je nacрте izmjena i dopuna ovih akata i Skupština ih usvojila krajem 2008. godine. Predloženim izmjenama Poslovnika definisani su jasni kriterijumi i procedura za popunjavanje slobodne stolice u lokalnom parlamentu. Stvorene su pravne pretpostavke da u radu Skupštine može učestvovati više predstavnika NVO koje iskažu svoje interesovanje. Dotadašnja rješenja davala su diskreciono pravo predsjedniku Skupštine da odluči o tome koja nevladina organizacija može na najbolji način zastupati stavove i potrebe građana okupljenih u nevladinim organizacijama.

Izmjenama Poslovnika jasno je utvrđeno koje kriterijume NVO moraju zadovoljiti kako bi koristile institut slobodne stolice, kao i kojom dokumentacijom treba da dokažu ispunjavanje kriterijuma za korišćenje instituta „prazne“ stolice, koju su dužne dostaviti Službi Skupštine. Po utvrđivanju dnevnog reda skupštine, Služba Skupštine uspostavlja elektronsku bazu podataka i poziva predstavnike NVO koje su ispunile tražene kriterijume, na zajednički sastanak, kada bude poznat dnevni red skupštine. Na tom sastanku NVO zajednički biraju svoje predstavnike za korišćenje slobodne stolice koji će na najkvalitetniji način prenijeti stavove NVO po pojedinim tačkama dnevnog reda.

Skupština opštine je nakon sprovedene javne rasprave usvojila Izmjene Odluke o kriterijumima, načinu i postupku raspodjele sredstava nevladinim organizacijama. Novina koja je uvedena ovim izmjenama jeste da minimalni iznos sredstava koje će biti dodijeljene NVO kojoj bude odobren projekat od strane komisije po raspisanom konkursu, ne može biti manji od 80 % od ukupno traženog iznosa za finansiranje tog projekta, a da maksimalni iznos ne može biti veći od vrijednosti 20% od iznosa koji je predviđen budžetom opštine za finansiranje projekata nevladinih organizacija. Novina je i to što se prvi javni konkurs raspisuje u januaru mjesecu za godinu za koju su sredstva opredijeljena. Ukoliko sredstva ne budu raspoređena u cjelosti, raspisuje se novi konkurs najkasnije do isteka drugog kvartala iste godine. Izmjena se odnosila i na sastav Komisije za raspodjelu sredstava. Komisiju pored članova predstavnika Opštine Tivat i dva predstavnika NVO, čine i dva člana iz reda istaknutih naučnih javnih i stručnih radnika. Na ovaj način, unaprijeđena je objektivnost i transparentnost procesa raspodjele sredstava, posebno sa razloga utvrđivanja obaveze da se svi projekti za koja su sredstva opredijeljena, objavljuju na WEB sajtu opštine. Ova okolnost direktno je uticala i na kvalitet projekata koji se finansiraju iz budžeta opštine Tivat. Proces izmjena i dopuna ovih instrumenata javne politike na lokalnom nivou, karakterisala je participativnost i transparentnost, jer su u proces njihove pripreme i izrade, od početka bili uključeni predstavnici svih zainteresovanih strana. Ovaj

---

proces rezultirao je i unapređenjem saradnje i komunikacije predstavnika lokalne samouprave i nevladinih organizacija sa teritorije opštine.

### **3.2. Izrada Nacionalnog plana akcije za mlade (NPAM) i Lokalnih planova akcije za mlade (LPAM)**

Nacionalni plan akcije za mlade – NPAM predstavlja strategiju i akcioni plan, čija izrada je započeta u julu 2004.godine potpisivanjem Memoranduma o saradnji između Vlade Republike Crne Gore, a na inicijativu Ministarstva prosvjete i nauke, švedske nevladine organizacije PRONI (Forum Syd Balkans) i američke organizacije za pomoć i razvoj Catholic Relief Services – CRS (koja je svoje obaveze u procesu realizovala preko nevladine organizacije Centra za mlade – Proactive). Centar za mlade–Proactive je do oktobra 2005. funkcionisao u okviru omladinskog programa američke razvojne organizacije Catholic Relief Services (CRS) kao CRS Centar za mlade. Osnovna uloga i funkcija Centra je, prije svega, u stvaranju socijalnih, kulturnih i ostalih uslova za mlade i njihovo aktivno i potpuno učestvovanje na lokalnom i nacionalnom nivou. Nakon zatvaranja kancelarije CRS-a u Crnoj Gori, u oktobru 2005, CRS Centar za mlade je registrovan kao lokalna nevladina organizacija pod nazivom Centar za mlade – Proactive.

Centar za mlade – Proactive je učestvovao u izradi Nacionalnog plana akcije za mlade – NPAM, u periodu od jula 2004. pa sve do momenta usvajanja od strane Vlade RCG 12.oktobra 2006. Proces izrade NPAM-a trajao je od jula 2004.godine do oktobra 2006.godine. U toku pripreme i izrade Nacionalnog plana akcije za mlade, u saradnji predstavnika Vlade i Centra za mlade – Proactive, realizovane su sledeće aktivnosti:

- ◆ Formiranje Koordinacionog odbora koji je rukovodio procesom razvoja
- ◆ Formiranje Grupe zainteresovanih strana koja se naziva i „parlament procesa“
- ◆ Realizacija seminara za utvrđivanje ciljeva NPAM-a
- ◆ Konsultacije u vezi sa utvrđivanjem prioriternih ciljeva NPAM-a
- ◆ Imenovanje grupe za finansije i prikupljanje sredstava
- ◆ Objavljivanje javnog konkursa za članove radnih grupa
- ◆ Formiranje radne grupe

- 
- ◆ Realizacija orijentacionih seminara za članove radnih grupa
  - ◆ Trening „Monitoring i evaluacija i indikatori u procesu NPAM-a“
  - ◆ Završni izvještaji radnih grupa
  - ◆ Konsultacije u vezi sa planiranim aktivnostima
  - ◆ Integrisanje rezultata konsultacija u dokument
  - ◆ Finalizacija NPAM-a od strane Koordinacionog odbora i grupe zainteresovanih strana
  - ◆ Predaja konačnog teksta NPAM-a, od strane Koordinacionog odbora, Vladi Crne Gore na usvajanje

Nakon usvajanja NPAM-a, Proactive je započeo proces razvoja lokalnih planova akcija za mlade u tri opštine u Crnoj Gori, u periodu od aprila do decembra 2007.godine. Centar Proactive je inicirao izradu lokalnih planova akcija za mlade u opštinama Bar, Bijelo Polje i Cetinje. U Bijelom Polju proces izrade LPAM-a obuhvatio je potpisivanje Memoranduma o saradnji, u februaru 2010.godine, između Opštine Bijelo Polje, OSCE Misije u Crnoj Gori i Centra za mlade – Proactive Centar je realizovao i uspostavljanje prve lokalne Kancelarije za mlade i razvoj u Bijelom Polju, kreirajući odluku i akt o uspostavljanju Kancelarije u saradnji sa predstavnicima Opštine Bijelo Polje. U dosadašnjem uređenju lokalne uprave ovo je prva razvijena institucija nadležna za mlade, odnosno tijelo čiji je zadatak da daje podršku aktivnijem uključivanju mladih u društveni život. Izrada LPAM-a u Bijelom Polju traje od februara 2010.godine i planirano je da se završi u decembru 2010.godine. U dosadašnjem periodu, u saradnji lokalne samouprave i Centra za mlade-Proactive, realizovana su istraživanja o potrebama i problemima mladih i kapacitetima i spremnosti svih struktura da se bave mladima i izradom LPAM-a, formirane mješovite radne grupe za pripremu LPAM-a, sačinjene od predstavnika Centra, lokalne samouprave i populacije mladih, realizovani treninzi i drugi edukativni sadržaji za članove radnih grupa.

Proces izrade lokalnih planova akcija za mlade je obuhvatio veliki broj mladih i odraslih koji rade sa mladima i za mlade i to od istraživanja o potrebama i problemima mladih i o kapacitetima i spremnosti svih struktura da se bave mladima, preko učešća u radu formiranih tijela, radu radnih grupa i kreiranju koraka za izradu LPAM-a. U uspostavl-

---

janju Kancelarije za mlade i razvoj u Bijelom Polju učestvovali su mladi i odrasli koji rade sa mladima i za mlade, kroz formirani saradnički tim, kreirajući godišnji plan akcije rada Kancelarije. Zajedničko donošenje odluka, od strane predstavnika Kancelarije i saradnika, i njihov rad na pitanjima koja se tiču mladih je veoma bitno u stvaranju partnerstava, kao jednog od veoma bitnih principa omladinske politike. Saradnicima, a posebno mladim ljudima trebalo je obezbijediti prostor za učešće u pitanjima koja se tiču njih opet prema važnom principu omladinske politike - učešću.

Proces izrade ovih javnih politika na nacionalnom i lokalnom nivou, realizovan je u saradnji Centra za mlade-Proactive i donosioca odluka na nacionalnom i lokalnom nivou, predstavnika institucija, nevladinog sektora i mladih, što je uticalo na visok kvalitet procesa izrade ovih javnih politika. U izradi ovih planova akcije, učestvovalo je preko dvije hiljade mladih i odraslih koji rade sa mladima i za mlade iz nevladinog sektora, institucija, javnih ustanova. Upravo zbog nastojanja da se obezbijedi što veća participativnost i transparentnost, proces je trajao nešto više od dvije godine. Centar je aktivno uključen i u monitoring i evaluaciju ovih instrumenata javnih politika, kroz članstvo u Savjetu za mlade (predstavnik Centra imenovan je za člana 2.jula 2007.godine od strane Ministarstva prosvjete i nauke), kao nezavisnog upravnog tijela koje je formirano sa ciljem da prati, usmjerava, razvija i evaluira Nacionalni plan akcije za mlade. U maju 2009.godine Savjet je formirao Fondaciju Savjeta za mlade.

### ***3.3. Izrada Lokalnog plana akcije za djecu i Lokalnog plana akcije za OSI u opštini Bijelo Polje***

Lokalni plan akcije za djecu u opštini Bijelo Polje nastao je u saradnji predstavnika lokalne samouprave Bijelog Polja, predstavnika institucija koje rade sa djecom i za djecu i predstavnika Udruženja roditelja „OAZA“. Udruženje roditelja „OAZA“ je osnovano 2001.godine, broji preko 70 članova i do sada je realizovalo niz projekata, od kojih su najznačajniji: Biblioteka igračaka, Prvi dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju(partnerski projekat), Servisi podrške –asistent u nastavi i personalni asistent djeci sa smetnjama u razvoju.

Postupak izrade Lokalnog plana akcije za mlade započet je nakon usvajanja Nacionalnog plana akcije za djecu, kada je Komisija za prava djeteta Vlade RCG predložila da se u Opštinama Bar i Bijelo Polje, kao pilot opštinama, razviju Lokalni planovi akcije za djecu do 2010.g. U tom cilju potpisan je Memporandum o razumijevanju između

---

UNICEF-a i Opštine Bijelo Polje u junu 2004.g. Od strane predsjednika Opštine formiran je Menadžment tim za upravljanje projektom, kao i Međusektorski tim sastavljen od predstavnika institucija i NVO koje rade sa djecom i za djecu, čiji je zadatak bio da pripreme i izrade Lokalni plan akcije za djecu. Izradi ovog instrumenta javne politike, prethodila su istraživanja o stanju u pojedinim sektorima. Predstavnici Udruženja „OAZA“ bili su angažovani na evidenciji djece sa smetnjama u razvoju. Takođe, predstavnici Udruženja su izradili i Analizu situacije vezane za probleme djece sa posebnim potrebama. Tokom izrade plana, u saradnji lokalne samouprave i Udruženja, organizovano je pet tribina i sedam fokus grupa. Lokalni plan za djecu usvojen je 27.06.2005.g. za period do kraja 2010.godine.

U cilju izrade strategije Lokalnog plana akcije za OSI U Bijelom Polju je formirana neformalna Koalicija organizacija OSI pod nazivom „Savez OOSI“. Ideja je potekla nakon regionalnog trening programa „Zagovaranje u cilju uključivanja invalidnosti u lokalnu politiku“ organizovanog od strane Share-see Projekta koji implementira Handicap International. Koalicija je pokrenula inicijativu kod Opštine Bijelo Polje za formiranje radne grupe za izradu LPA za OSI. Radnu grupu su činili predstavnici lokalne samouprave i Koalicije NVO „Savez OOSI“, kao i predstavnici institucija koje su nadležne za brigu o OSI populaciji. Koordinator radne grupe bio je predsjednik Udruženja paraplegičara, jer su predstavnici ovog udruženja i inicirali izradu plana. Sve aktivnosti trajale su godinu dana nakon čega je usvojen LPAI za OSI. Nakon usvajanja ovog plana akcije, pokrenuta je inicijativa za formiranje Savjeta za brigu o OSI od strane opštinskog udruženja Saveza slijepih i slabovidih lica za Bijelo Polje i Mojkovac. Inicijativa je upućena predsjedniku opštine Bijelo Polje. Nadležni organi postupili su po ovoj inicijativi blagovremeno, što je rezultiralo formiranjem Savjeta za brigu OSI, koji već nekoliko godina u kontinuitetu radi na unapređenju položaja lica sa invaliditetom na teritoriji opštine Bijelo Polje.

### ***3.4. Učešće u izradi Nacionalnog plana za rodnu ravnopravnost***

SOS Nikšić je lokalna, feministička NVO koja u zajednici djeluje od februara 1998.godine. Vizija organizacije je svijet u kojem sve žene i djeca žive u miru i dostojanstvu. Generalni ciljevi SOS Nikšić su suzbijanje muškog nasilja nad ženama i djecom u Nikšiću i unapređenje socio – ekonomskog života žena pripadnica ranjivih kategorija, kroz jačanje kapaciteta i potencijala žena i djece u porodici i društvu i una-pređenje i zaštitu ženskih i dječjih prava. U tom cilju, organizacija je do sada realizovala više od 65 projekata posvećenih

---

unapređenju i zaštiti ženskih i dječjih prava. Kroz realizaciju ovih projekata, u saradnji SOS telefona za žene i djecu žrtve nasilja i tri lokalne institucije i učestvuje u izradi javnih politika, u izradi nacionalnog Plana za postizanje rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori (u nastavku PAPRR). Inicijativu je 2004/2005. pokrenula Kancelarija za rodnu ravnopravnost pri Vladi Crne Gore, a u izradu dokumenta je, pored SOS Nikšić, bilo uključeno još 9 nevladinih organizacija koje se bave pravima žena. Svaka od ŽNVO je bila zadužena za pripremanje određene oblasti iz oblasti ženskih ljudskih prava, a SOS Nikšić je bio zadužen za oblast nasilja nad ženama. Proces je bio participativnog tipa i podrazumijevao je prikupljanje informacija o problemu, kroz organizovanje javnih diskusija sa relevantnim subjektima iz lokalnih zajednica na teritoriji cijele Crne Gore. Prikupljeni materijali su objedinjeni i napravljena je konačna verzija dokumenta, ali je proces njegovog usvajanja tekao sporo. Rezultat inicijative koju je pokrenula Vladina Kancelarija za rodnu ravnopravnost u saradnji sa civilnim sektorom je nacionalni strateški dokument za unaprjeđenje ravnopravnosti polova u Crnoj Gori (PAPRR) koji je usvojen u julu 2008.godine.

Proces izrade PAPRR je bio otvorenog karaktera i uključivao je veliki broj zainteresovanih strana, što je u konačnom, rezultiralo usvajanjem kvalitetnog strateškog dokumenta. Međutim, činjenica da je od trenutka izrade ovog dokumenta pa do trenutka kada je usvojen, proteklo tri godine, uticala je na slabljenje pozitivne energije koja je karakterisala proces njegove izrade i uslovlila ponovno uspostavljenje nepovjerenja pojedinih aktera civilnog sektora prema stvarnim namjerama donosioca odluka i konačnoj namjeni ovog dokumenta. U avgustu 2010.godine SOS Nikšić je dobio poziv od Vladinog odjeljenja za poslove rodne ravnopravnosti pri Ministarstvu za ljudska i manjinska prava (ranije Kancelarija za rodnu ravnopravnost Vlade CG) da dostavi izvještaj o aktivnostima koje je organizacija realizovala u periodu avgust 2008. – decembar 2009.godine, a koje mogu doprinijeti ostvarenju strateških ciljeva definisanih PAPRR. To je za sada jedina aktivnost u koju je organizacija uključena, a koja se tiče monitoringa i evaluacije ovog instrumenta javne politike.

### ***3.5. Memorandum o razumijevanju i saradnji između SOS telefona Nikšić i tri lokalne institucije***

Inicijativa za potpisivanje Memoranduma o razumijevanju i saradnji između SOS telefona Nikšić i tri lokalne institucije, pokrenuta je u sklopu projekta „Program za osnaživanje saradnje SOS Nikšić i Vladinih

---

institucija u Nikšiću“ i sprovedena je u periodu jun/oktobar 2003.godine. Početnim planom je bilo predviđeno da SOS Nikšić potpiše Memorandum sa Centrom bezbjednosti, Centrom za socijalni rad, Osnovnim sudom i Domom zdravlja u Nikšiću. Organizovani su sastanci sa donosiocima odluka (načelnici, direktori ili predsjednici ustanova) na lokalnom nivou i prezentovana im je inicijativa. Odgovorni iz tri institucije (Centar bezbjednosti, Centar za socijalni rad i Osnovni sud) su iskazali pozitivan stav prema inicijativi. U ovoj fazi procesa, izostala je podrška institucija zdravstvene zaštite na lokalnom nivou, iako je Dom zdravlja Nikšić prvobitno bio obuhvaćen projektom i uprkos činjenici da je Ministarstvo zdravlja, kao resorno ministarstvo, podržalo realizaciju ovog projekta. SOS Nikšić je pripremio nacrt Memoranduma i prosljedio ga odgovornim licima u institucijama. Oni su dostavili svoje sugestije i na osnovu toga je pripremljena finalna verzija dokumenta koji je zvanično potpisan 21.10.2003.godine.

Tokom cijelog procesa izrade i potpisivanja Memoranduma, SOS Nikšić je posebnu pažnju usmjerio na uključivanje zainteresovanih subjekata i otvorenost u komunikaciji. Odgovorni subjekti su od samog početka, bili u potpunosti informisani o svim činjenicama relevantnim za potpisivanje Memoranduma i uključeni u cjelokupan proces pripreme ovog dokumenta. SOS Nikšić vrši monitoring primjene Memoranduma o razumijevanju i saradnji i evaluaciju efekate ostvarene saradnje. Potpisivanje Memoranduma o razumijevanju i saradnji između SOS Nikšić i tri lokalne institucije predstavlja prvi primjer formalizovanja saradnje između NVO i institucija na lokalnom nivou, u cilju zaštite žena i djece od nasilja i diskriminacije u Crnoj Gori. Posljednjih godina je kao primjer dobre prakse repliciran u drugim crnogorskim gradovima (Podgorica, Ulcinj, Berane, Bijelo Polje).

#### **4. Prepreke za učešće građana i organizacija civilnog društva u postupku izrade i primjene zakona i drugih instrumenata javne politike u Crnoj Gori**

Posljednjih nekoliko godina, u Crnoj Gori se postepeno afirmiše praksa uključivanja organizacija civilnog društva u procese izrade strategija i drugih važnih instrumenata javnih politika. Primjeri dobre prakse pokazuju da se organizacije civilnog društva sve više prepoznaju kao važan partner organima vlasti u određivanju i regulisanju društvenih prioriteta i potreba. Ipak, da bi se ovaj proces nazvao partnerstvom, u punom smislu te riječi, potrebno je da se uklone prepreke koje trenutno postoje, kako na strani organa vlasti-donosioca odluka, tako i na strani civilnog društva.

---

<sup>7</sup> U navedenim gradovima je SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja Podgorica formalizovao saradnju sa lokalnim institucijama

---

## Opšte prepreke na strani države:

- ◆ Netransparentan način budžetskog finansiranja organizacija civilnog društva;

Netransparentno finansiranje organizacija civilnog društva iz javnih fondova predstavlja ozbiljnu prepreku za njihovo djelovanje i održivost. Osnovni izvor prihoda OCD još uvijek predstavljaju strane donacije. Ovo ima za posledicu da su projekti koji se sprovedu ponekad više usaglašeni sa donatorskim zahtjevima, nego sa definisanim i prepoznatim prioritetima na nacionalnom i lokalnom nivou. Na lokalnom nivou, izvjestan broj lokalnih samouprava izdvaja iz lokalnog budžeta sredstva za finansiranje aktivnosti koje realizuju OCD, ali u najvećem broju slučajeva bez unaprijed utvrđenih kriterijuma i jasno definisanih prioriteta. Izmjenama i dopunama Zakona o nevladinim organizacijama treba uspostaviti jedinstvene i transparentne kriterijume budžetskog finansiranja OCD na svim nivoima vlasti.

- ◆ Nedovoljno stimulativan poreski status organizacija civilnog društva;

Pozitivni zakonski propisi ne podstiču dovoljno razvoj takozvane korporativne filantropije zbog prilično restriktivne definicije davanja u opšte korisne svrhe za koje privredna društva i druga pravna lica uživaju poreske olakšice. Nisu propisane nikakve poreske olakšice za davanja fizičkih lica – poreskih obveznika u opšte korisne svrhe.

- ◆ Nedovoljno transparentni i efikasni mehanizmi učešća građana u postupku donošenja odluka

Institucionalni mehanizmi participacije građana i organizacija civilnog društva u postupku izrade zakona i drugih instrumenata javnih politika, koji su definisani postojećim normativnim okvirom, u praksi uglavnom ne funkcionišu. Odsustvo odredbi kojima bi se precizno definisali minimalni standardi učešća i konsultacija (ovo se odnosi kako na izvršnu, tako i na zakonodavnu vlast) umnogome utiču na učestalost i kvalitet primjene mehanizama participacije u praksi. Učestvovanje OCD u javnim raspravama koje organizuju ovlašćeni predlagači, prevashodno je rezultat inicijative i samoorganizovanja samog sektora, prije nego direktnog i formalnog poziva ovlašćenih predlagača propisa i dokumenata. Kada je u pitanju zakonodavna vlast, iako Poslovnik Skupštine Crne Gore predviđa kao mogućnost, uključivanje javnosti u rad skupštinskih odbora i iako je njihov rad, sa formalno-pravnog aspekta, ključan za formulisanje konačnog prijedloga zakona, odbori imaju diskreciono pravo da odlučuju o ovom pitanju i veoma često ne pozivaju na svoje sjednice predstavnike



---

nevladinog sektora, čak ni onda kada je riječ o usvajanju pojedinih sistemskih zakona. Osim toga, iako Poslovnik Skupštine Crne Gore uređuje institute javnog i konsultativnog saslušanja, kao jedne od najznačajnijih, dodatnih izvora informacija za članove odbora kad je riječ o raspravljanju o pitanjima iz njihove nadležnosti, u praksi se ovi instituti ne koriste u dovoljnoj mjeri i na adekvatan način. Za optimalno korišćenje prednosti i mogućnosti koje ovi mehanizmi pružaju, neophodno je da se isti na preciziji način urede Poslovnikom.

S prethodnim u vezi, a zbog postojećeg izbornog sistema (odnosno činjenice da mandati pripadaju partiji, prije nego poslanicima), uloga parlamenta u postupku donošenja zakona i drugih instrumenata javnih politika svedena je na najmanju moguću mjeru. Usljed pritiska da se donese što veći broj zakona koji se usklađuju sa pravnim poretkom EU, sve je češća praksa donošenja zakona po hitnom postupku, što često onemogućava sprovođenje valjane javne rasprave i ujedno umanjuje kvalitet zakonskih prijedloga.

- ◆ Nepostojanje opštih standarda i procedura imenovanja predstavnika civilnog društva u osnivanju i djelovanju različitih radnih tijela na nacionalnom i lokalnom nivou

Nepostojanje opštih standarda i procedura imenovanja predstavnika civilnog društva u osnivanju i djelovanju različitih radnih tijela na nacionalnom i lokalnom nivou ovo predstavlja prepreku optimalnom korišćenju raspoloživih društvenih resursa i potencijala zajednice. Kriterijumi po kojima se vrši izbor predstavnika OCD u različita radna tijela na nacionalnom i lokalnom nivou, često nisu dovoljno jasni i transparentni. Takođe, procedura izbora često nije javna, te se stoga često događa da u pojedinim radnim tijelima ne participiraju najkompetentniji predstavnici OCD za teme koje su značajne za civilni sektor. Još uvijek je česta praksa da se osnivaju radne grupe za izradu zakona koje su sastavljene isključivo od predstavnika nadležnih ministarstava i predstavnika akademske zajednice, bez ijednog predstavnika civilnog društva – čak i kad se radi o zakonskom regulisanju pitanja o kojima predstavnici akademske zajednice imaju skromna akademska i još skromnija praktična iskustva

- ◆ Poslovnik Skupštine Crne Gore ne omogućava efikasno korišćenje instituta kontrolnog saslušanja. S obzirom da sastav svakog skupštinskog odbora odražava odnos snaga predstavnika političkih partija u Skupštini, time se faktički sprječava da se kontrolno saslušanje sazove na prijedlog manjeg broja poslanika, što utiče na

---

efikasnost i učestalost primjene ovog veoma značajnog mehanizma učešća građana i građanki u radu Skupštine .

- ◆ Organi izvršne vlasti i lokalne samouprave još uvijek ne razumiju dovoljno sve prednosti saradnje sa OCD, kako u postupku izrade, tako i u postupku primjene i evaluacije javnih politika. U tom smislu, moguće je govoriti o eventualnom nedostatku političke volje ili o nerazumijevanju stvarne uloge i značaja organizacija civilnog društva, sa stanovišta demokratskih reformi i demokratizacije društva. Vrlo često, učešće OCD je u javnim politikama, posljedica je upornosti i pritiska samih OCD (primjer: angažovanje i „pritisak“ OCD u postupku pripreme Zakona o zabrani diskriminacije, koji je rezultirao usvajanjem znatno kvalitetnijeg i inkluzivnijeg zakonskog teksta, koji je u većoj mjeri usaglašen sa preporukama EU i stranih eksperata, u odnosu na prvobitni tekst zakona ovlašćenog predlagača).
- ◆ Neadekvatan odnos države prema nezavisnim tijelima. U pojedinim segmentima djelovanja državne uprave, još uvijek ne postoji zadovoljavajuća spremnost državnih organa da omogućе pristup informacijama o svom radu, koje moraju biti dostupne javnosti. Zabrinjava i to što administracija u pojedinim slučajevima i dalje „čuti“, to jest ignoriše zahtjeve za slobodan pristup informacijama. Osim toga, krajnje je zabrinjavajuće da teškoće u ostvarivanju prava na slobodan pristup informacijama imaju i organi javne vlasti budući da se i njima u pojedinim slučajevima uskraćuje pristup informacijama. Takođe, u pojedinim slučajevima, radne grupe za izradu nacrtu zakona su uključivale i predstavnike civilnog društva (Zakon o volonterskom radu). Na drugoj strani, Ministarstvo rada i socijalnog staranja je paralelno formiralo radnu grupu za izradu prijedloga Zakona o volonterskom radu, koja nije uključivala predstavnike civilnog društva, pri čemu ni javnost nije bila pravovremeno obaviještena o planovima da se radi na pripremi prijedloga zakona o volontiranju.

### **Opšte prepreke na strani civilnog društva:**

- ◆ Nedovoljno razvijeni kapaciteti OCD da na kvalitetan način učestvuju u procesu izrade zakona i drugih elemenata javnih politika zbog ograničenih ljudskih i materijalnih resursa. U tom smislu, posebno je evidentna nedovoljna saradnja između OCD i naučno-obrazovnih institucija.
- ◆ Nedovoljna razvijenost koalicija, mreža i platformi na lokalnom i nacionalnom planu, koje bi se sistemski bavile zagovaranjem kod nosilaca javnih politika.
- ◆ Nerazumijevanje potrebe saradnje sa državnim institucijama kod jednog dijela organizacija civilnog društva.

- 
- ◆ Nedovoljno poznavanje procedura usvajanja zakona i drugih instrumenata javnih politika za regulisanje pitanja koja su značajna za osnivanje i djelovanje OCD.

## **5.Preporuke**

### **5.1.Preporuke za donosiocce javnih politika**

- ◆ Regulisati pravni status OCD usvajanjem izmjena i dopuna Zakona o nevladinim organizacijama koji će biti u saglasnosti sa međunarodno-pravnim standardima, prvenstveno sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, kao i sa dobrom regionalnom praksom. Izmjenama i dopunama ovog zakona, na cjelovit način treba urediti osnivanje, unutrašnju organizaciju, djelovanje, kao i finansiranje udruženja i fondacija iz javnih fondova i razgraničiti status međunarodnih organizacija i djelova stranih nevladinih organizacija u Crnoj Gori.
- ◆ Uspostaviti transparentne i efikasne mehanizme učešća građana u postupku izrade zakona i drugih instrumenata javnih politika, kojim bi se preciznije definisali minimalni standardi učešća i konsultacija (ovo se odnosi kako na izvršnu i zakonodavnu vlast, kao i na organe lokalne samouprave). Takav mehanizam bi trebalo da uspostavi minimalne standarde konsultacija i javnosti u izradi zakona i drugih instrumenata javne politike. Pri uspostavljanju ovog mehanizma treba voditi računa o transakcionim troškovima; mehanizam mora biti jednostavan, a troškovi njegove primjene niski. U tom smislu, uvođenje novih instrumenata, zasnovanih na mogućnostima koje pružaju savremene informatičke tehnologije, poput on-lajn komunikacije, mogu da imaju značajnu ulogu u unaprjeđenju učešća civilnog društva u javnim politikama, a samim tim i unapređenja transparentnosti i odgovornosti donosioca odluka na nacionalnom i lokalnom nivou. Dakako, prije uspostavljanja mehanizma, nužno je sprovesti kvalitetnu javnu raspravu o tome koji mehanizmi učešća bi bili optimalni za Crnu Goru. U tom smislu, neophodno je izmijeniti odredbe člana 73. Poslovnika o radu Skupštine (na način koji će omogućiti da se kontrolno saslušanje zakazuje na zahtjev najmanje jedne trećine članova odbora)
- ◆ Uspostaviti mehanizam za dodjelu sredstava iz budžeta, koji će se zasnivati na jasnim pravilima, procedurama i kriterijumima. Izmjene i dopune Zakona o nevladinim organizacijama treba da doprinesu uspostavljanju takvog mehanizma. Dodatno, država treba da radi na obezbjeđivanju uslova za formiranje domaćih izvora finansiranja kako bi se uspostavila osnova za dugoročnu finansijsku stabilnost

---

OCD, a samim tim i izgradnju kapaciteta OCD za učešće u oblikovanju, primjeni i praćenju sprovođenja javnih politika. Postoje različiti mehanizmi u regionu koji olakšavaju rad i djelovanje OCD (na primer, dodjela javnih prostora na korišćenje OCD uz minimalnu naknadu, itd.);

- ◆ Poboljšati poreski status OCD kroz odgovarajuće izmjene u Zakonu o porezu na dobit pravnih lica, kojim bi se proširila lista djelatnosti u opšte korisne svrhe, za čije izdvajanje privredna društva i drugi pravni subjekti uživaju poreske olakšice. Takođe, neophodno je izjednačiti poreski status udruženja i fondacija u Zakonu o porezu na imovinu ukidanjem poreza na privatni poklon čiji su primaoci udruženja i razmotriti opravdanost uvođenja poreskih olakšica za davanja fizičkih lica – poreskih obveznika u opšte korisne svrhe.

## **5.2. Preporuke za organizacije civilnog društva**

- ◆ Podizanje kapaciteta OCD za kvalifikovano učešće u procesima formulisanja i primjene javnih politika. U tom cilju, neophodno je raditi na unaprjeđenju saradnje OCD sa akademsko-obrazovnim ustanovama; podizanju svijesti o potrebi saradnje sa državom unutar samog civilnog sektora. Osim toga, neophodna je i permanentna edukacija predstavnika OCD o funkcionisanju državne uprave i procedurama i mehanizmima izrade i usvajanja zakona i drugih instrumenata javne politike, kao i dodatno obrazovanje i specijalizacija OCD za praćenje usvojenih javnih politika (monitoring) i evaluaciju realizovanih projekata u oblastima u kojima posjeduju stručno znanje (primjer: neposredno iskustvo u radu sa ciljnim grupama). S tim u vezi, neophodna je edukacija OCD i o načinima ostvarivanja Ustavom zajemčenog prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Konačno, u cilju uspostavljanja efikasnih mehanizama participacije i partnerskog odnosa s organima državne vlasti i organima lokalne samouprave, nužno je unaprijediti znanje OCD o prednostima različitih oblika funkcionalnih koalicija i platformi, posebno onih trajnije prirode, u oblastima u kojima postoje uslovi za obrazovanje takvih koalicija. Istovremeno, potrebno je raditi i na uključivanju teško dostupnih i marginalizovanih grupa kako ne bi bile isključene iz ovog procesa. Osim toga, nužno je unaprijediti kapacitete OCD za uspješno regulisanje unutrašnjih odnosa u koaliciji kako bi se uspostavili transparentni mehanizmi djelovanja između članova koalicije, povećala djelotvornost koalicije, regulisao način upravljanja koalicijom, utvrdili etički i profesionalni standardi koji obavezuju članove koalicije, kao i način rješavanja eventualnih sporova (kodeks dobre prakse, dobrog upravljanja, itd.) .

---

## **6. Aneks I**

### **Uporedni pregled mehanizama građanskog učešća u procesu izrade javnih politika**

**TABELA 1 OBLICI SARADNJE (PREMA MODELU OECD-a)**

BIH	NJEMAČKA	RUMUNIJA	ENGLESKA	EU
Savjetovanje i aktivno učešće <sup>1</sup>	Savjetovanje	Savjetovanje	Savjetovanje	Savjetovanje

**TABELA 2 VRSTE PRAVNIH AKATA OBUHVAĆENIH SARADNJOM**

BIH	NJEMAČKA	RUMUNIJA	ENGLESKA	EU
Zakoni i drugi opšti akti	Zakoni i drugi opšti akti	Zakoni i drugi opšti akti	Zakoni i drugi opšti akti	Opšti akti koje inicira EU

**TABELA 3 NIVO DRŽAVNE ORGANIZACIJE I TELA NA KOJA SE ODNOSI OBAVEZA**

BIH	NJEMAČKA	RUMUNIJA	ENGLESKA	EU
Nacionalno Vijeće ministara BiH i drugih organa izvršne vlasti na državnom nivou	Nacionalni Parlament i Vlada	Nacionalna Vlada i vladina tijela. Lokalna tijela lokalne amouprave (predstavnička i izvršna)	Nacionalna Vlada i vladina tijela. lokalna samouprava se ohrabruje (ali ne obavezuje) da koristi Kodeks	Evropska komisija (izvršni organi EU)

**TABELA 4 KRUG LICA KOJA IMAJU PASIVNU LEGITIMACIJU U SARADNJI**

BIH	NJEMAČKA	RUMUNIJA	ENGLESKA	EU
Grupe građana, i privatno-pravna lica (organizacije civilnog društva, privredna društva, profesionalne organizacije)	Organizacije civilnog društva, crkvene i profesionalne organizacije, nezavisno od toga da li su u upisane u registar koji se vodi pri Kancelariji predsjednika Republike	Građani i udruženja.	Građani i privatno-pravna lica.	Posebna uloga organizacija civilnoga društva, ali i građana, trgovačkih društava, organa lokalne i regionalne samouprave, itd.

<sup>1</sup> Ovo dakako ne znači da u drugim zemljama, osim BiH, ne postoji aktivno učešće, to jest učešće predstavnika OCD-a, cehovskih organizacija i akademske zajednice u radnim grupama za izradu zakona i drugih opštih propisa (kako onih kojima se tangiraju njihovi legitimni partikularni interesi, tako i onih kojima se uređuju pitanja od opšteg značaja). Naprotiv, ovo je dobra regionalna i evropska praksa. Međutim, BiH je jedina zemlja navedena u tabelama u kojoj se explicite pominje ovaj oblik saradnje.

**TABELA 5 KRUG LICA KOJA SU DIREKTNO OBUHVAĆENA  
POSTUPKOM SARADNJE**

BIH	NJEMAČKA	RUMUNIJA	ENGLESKA	EU
Grupe građana i privatno-pravna lica koja se nalaze na spisku nadležnog ministarstva ili drugog organa izvršne vlasti na državnom nivou	Organizacije civilnog društva, crkvene i profesionalne organizacije čiji su interesi direktno tangirani predlogom zakona, koje su reprezentativno organizovane na državnom nivou i koje su upisane u registar koji se vodi pri Kancelariji	Udruženja, profesionalne organizacije čiji su interesi tangirani predlogom određenog propisa	Građani, privatno-pravna lica	Lica čiji su interesi tangirani predlogom određenog propisa; lica koja će učestvovati u primjeni određenog propisa; pravna lica čiji su statusni ciljevi u direktnoj vezi sa ciljem koji se želi ostvariti određenim propisom

**TABELA 6 POSTUPAK SARADNJE**

BIH	NJEMAČKA	RUMUNIJA	ENGLESKA	EU
Saradnja u bilo kojoj fazi izrade prednacrta akta. Prednacrt se stavlja na veb stranicu ministarstva ili drugog organa izvršne vlasti; poziv na dostavu komentara šalje se svim licima na spisku ministarstva ili druge institucije	Saradnja nakon što je nadležno vladino tijelo pripremilo prednacrt zakona	Obavještenje o izradi prednacrta i načinu dostave komentara javno se oglašava na jedan ili više načina propisanih zakonom (veb stranica, objava putem nacionalnih i lokalnih medija, itd.). Prednacrt se dostavlja svim licima „koja su iskazala interes“	Postupak saradnje u što ranijoj fazi formulisanja javne politike (implicitno uključuje i izradu prednacrta opšteg akta); naročito sa licima čiji bi interesi bili tangirani usvajanjem određene javne politike, kao i sa licima za koje se očekuje da će biti „proaktivne“ u postupku formulisanja javne politike (uključujući i izradu propisa)	Savjetovanje u ranoj fazi formulisanja javne politike i izrade propisa

**TABELA 7 OBIM SARADNJE (MINIMALNA ILI ŠIRA SARADNJA)**

BIH	NJEMAČKA	RUMUNIJA	ENGLESKA	EU
<p>Minimalna saradnja Objava prednacrtu na veb stranici Vijeća ministara ili druge institucije; poziv na dostavu komentara licima sa spiska Vijeća; informacije gde mogu dobiti tekst prednacrtu. Šira saradnja (propisi od posebnog značaja): objava prednacrtu putem javnih medija; direktno dostavljanje prednacrtu „organizacijama i pojedincima“, mogućnost formiranja radnih grupa koje uključuju „eksperte i predstavnike organizacija i pojedinaca“</p>	Ne postoji razlika u obimu saradnje	Ne postoji razlika u obimu saradnje	Ne postoji razlika u obimu saradnje	Ne postoji razlika u obimu saradnje

**TABELA 9 IZUZECI OD OBAVEZE SARADNJE**

BIH	NJEMAČKA	RUMUNIJA	ENGLESKA	EU
Samo za praksu šire saradnje: vanredne okolnosti; nepredviđene međunarodne obaveze; ili sudsko poništenje dijela ili cjelokupnog zakona	Nije specificirano	Vanredne okolnosti, za koje je propisan hitan postupak usvajanja propisa	Vanredne okolnosti: obaveze koje proizlaze iz članstva u EU i druge međunarodne obaveze; one koje proizlaze iz obaveze usvajanja državnog budžeta; radi zaštite zdravlja i sigurnosti građana, itd.	Nije predviđena

**TABELA 10 SANKCIJE ZA POVREDU OBAVEZE SAVJETOVANJA**

BIH	NJEMAČKA	RUMUNIJA	ENGLESKA	EU
Vijeće ministara može odbiti da razmatra nacrt propisa za koji nije poštovan postupak savjetovanja i vratiti ga nadležnom ministarstvu	Disciplinska odgovornost za rukovodioce i zaposlene u vladi i ministarstvima	Politička i disciplinska odgovornost za rukovodioce i zaposlene u organima državne vlasti	Politička i disciplinska odgovornost za rukovodioce zaposlene u organima državne vlasti	Nisu predviđene; implicite disciplinske sankcije za službenike Komisije



---

**7. Aneks II**  
**Kodeks dobre prakse za građansko učestvovanje u**  
**procesu donošenja odluka**



**Nacrt odobrila Konferencija INGO**  
**na svom sastanku 29. aprila 2009.**

---

## Sadržaj:

<b>I. Uvod .....</b>	<b>51</b>
I.i Istorijat .....	51
I.ii Ciljevi .....	51
I.iii Ciljne grupe .....	51
<b>II. Opšti okvir za građansko učestvovanje .....</b>	<b>52</b>
II.i Parametri građanskog društva .....	52
II.ii Principi građanskog učestvovanja .....	53
II.iii Uslovi za građansko učestvovanje .....	53
<b>III. Kako se angažovati .....</b>	<b>54</b>
III.i Različiti nivoi učestvovanja .....	54
III.ii Koraci u političkom procesu donošenja odluka .....	56
III.iii Višeslojna oruđa i mehanizmi za građansko učestvovanje ....	66
IV. Matrica građanskog učestvovanja .....	67

---

## I. Uvod

### ***I.i Istorijat***

Na sastanku Foruma Savjeta Evrope o budućnosti demokratije, održanom u Švedskoj u junu 2007, učesnici su zatražili od Konferencije INGO Savjeta Evrope da pripremi kodeks dobre prakse za građansko učestvovanje, koji bi obuhvatao teme kao što su mehanizmi za učestvovanje NVO procesima donošenja odluka i uključenost građanskog društva u javnu politiku.

### ***I.ii Ciljevi***

Osnovni cilj ovog kodeksa dobre prakse za građansko učestvovanje jeste da doprinese stvaranju podsticajnog okruženja za NVO u zemljama članicama Savjeta Evrope i u Bjelorusiji tako što će se na evropskom nivou definisati set opštih principa, smjernica, oruđa i mehanizama za građansko učestvovanje u političkim procesima donošenja odluka. Namjera je da se kodeks dobre prakse za građansko učestvovanje primjenjuje na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou. Kodeks dobre prakse za građansko učestvovanje zasniva se na stvarnim iskustvima NVO širom Evrope, koje međusobno dijele svoju dobru praksu i valjane metode angažmana s javnim institucijama.

Dodatni cilj kodeksa dobre prakse za građansko učestvovanje jeste da bude relevantno i djelotvorno oruđe za NVO, od lokalnog do međunarodnog nivoa, tokom njihovog dijaloga s parlamentom, vladom i javnim institucijama. Cilj ovog kodeksa je da bude interaktivni instrument i da bude usmjeren na akcije da bi bio koristan kako NVO, tako i javnim institucijama svuda u Evropi. Kao jedan od načina podrške primjeni ovog kodeksa dobre prakse za građansko učestvovanje postojaće i banka studija slučajeva, kao i dodatni set praktičnih alatki.

### ***I.iii Ciljne grupe***

Ovaj kodeks dobre prakse za građansko učestvovanje namijenjen je nacionalnim NVO, uključujući regionalne i lokalne organizacije u državama članicama Savjeta Evrope i Bjelorusiji, kao i organizacijama na evropskom i međunarodnom nivou.

Druga ciljna grupa su javne institucije (parlament, vlada i javna administracija na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou). Ciljna grupa je široka, ali svrha kodeksa dobre prakse za građansko učestvovanje jeste da ima segmenata koji se mogu koristiti na svim nivoima javne administracije.

---

## II. Opšti okvir za građansko učestvovanje

### *II.i Parametri građanskog društva*

Nevladine organizacije i organizovano građansko društvo su bitni saradnici u razvoju i realizaciji demokratije i ljudskih prava. Definicija NVO koju je sročio Savjet Evrope može se naći u Preporuci Savjeta ministara (2007) 14, u kojoj se konstatuje da su „NVO volonterska samoupravljujuća tijela ili organizacije osnovane da bi slijedile ciljeve svojih osnivača ili članova, a kojima se u biti ne stiče profit“. S tim u vezi, termin kodeks dobre prakse za građansko učestvovanje odabran je da bi se odnosio na organizovano građansko društvo, uključujući volonterske grupe, neprofitne organizacije, udruženja, fondacije, dobrotvorne grupe, kao i zajednice zasnovane na geografskim ili interesnim osnovama, te grupe za javno zastupanje.

Osnovne djelatnosti NVO usmjerene su na vrijednosti socijalne pravde, ljudska prava, demokratiju i vladavinu prava. U ovim oblastima, svrha NVO je da promoviše ideje i da unaprjeđuje živote ljudi. Nevladine organizacije predstavljaju ključnu komponentu učestvovanja u otvorenom, demokratskom društvu putem angažovanja velikog broja pojedinaca. Činjenica da su mnogi od ovih pojedinaca takođe glasači naglašava komplementaran odnos s reprezentativnom demokratijom.

Proces donošenja odluka može imati koristi od znanja i nezavisne ekspertize NVO. To je navelo vlade na svim nivoima, od lokalnih i regionalnih do nacionalnih, kao i međunarodne institucije, da iskoriste relevantno iskustvo i kompetentnost NVO koje bi mogle da im pomažu u razvoju i sprovođenju politike. One uživaju jedinstveno povjerenje svojih članova i društva da će obznaniti šta njih zanima, da će predstavljati njihove interese i da će postići da budu uključene u događanja i na taj način obezbijediti ključni doprinos razvoju politike.

Ovaj tekst stavlja težište na doprinos organizovanog građanskog društva demokratskim procesima i nije usredsrijeđen na povezano pitanje građanskog učestvovanja, tj. na pojedince. U ovom slučaju se podrazumijeva da čin razvijanja udruženja i organizacija zajednice predstavlja čin nezavisne društvene organizacije i da nije usredsrijeđen samo na pojedinačnu akciju. Podrazumijeva se da organizovane grupe postoje da bi potpomogle potrebe svojih članova, te da bi bile od koristi široj društvenoj zajednici; zbog toga one djeluju kao ključni kanal učestvovanja i kao faktor angažovanja građana.

---

## ***II.ii Principi građanskog učestvovanja***

Da bi njegovale konstruktivne odnose, NVO i javne institucije na različitim nivoima treba da djeluju na sljedećim zajedničkim principima:

### ***Učestvovanje***

Nevladine organizacije prikupljaju i kanališu gledišta svojih članova, korisničkih grupa i zainteresovanih građana. Ovaj doprinos obezbjeđuje ključnu vrijednost političkom procesu donošenja odluka pojačavajući kvalitet, razumijevanje i dugoročniju primjenu inicijative te politike. Predušlov za ovaj princip je da su procesi za učestvovanje otvoreni i pristupačni, zasnovani na dogovorenim parametrima za učestvovanje.

### ***Povjerenje***

Otvoreno i demokratsko društvo zasniva se na poštenim međusobnim odnosima između aktera i sektora. Iako NVO i javne institucije imaju različite uloge, zajednički cilj da se poboljša život ljudi može se postići na zadovoljavajući način samo ako je zasnovan na povjerenju koje podrazumijeva transparentnost, uvažavanje i uzajamno povjerenje.

### ***Odgovornost i transparentnost***

Djelovanje u javnom interesu zahtijeva otvorenost, obaveznost, jasnoću i odgovornost, kako NVO, tako i javnih institucija, uz transparentnost u svim fazama.

### ***Nezavisnost***

Nevladine organizacije moraju biti priznate kao slobodna i nezavisna tijela što se tiče njihovih ciljeva, odluka i aktivnosti. One imaju pravo da djeluju nezavisno i da javno zastupaju pozicije različite od pozicija vlasti, s kojima inače mogu sarađivati.

## ***II.iii Uslovi za građansko učestvovanje***

Uslovi koji omogućavaju udruživanje dobro su dokumentovani. U skladu s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (ECHR), zahtijeva se sloboda izražavanja (član 10 ECHR) i sloboda okupljanja i udruživanja (član 11 ECHR). Da bi se osiguralo da će bitni doprinosi NVO biti bez diskriminacije sadržani u političkom procesu donošenja odluka, zahtijeva se podsticajni ambijent. Uslovi za takav ambijent

---

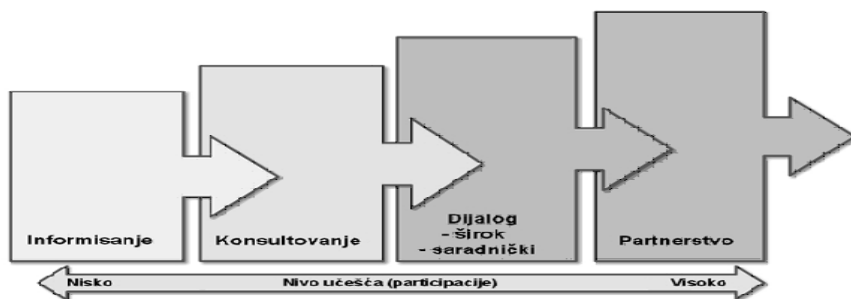
uključuju vladavinu prava, pridržavanje osnovnih demokratskih principa, političku volju, povoljno zakonodavstvo, jasne procedure, dugoročnu podršku i resurse za održivo građansko društvo, te zajednički prostor za dijalog i saradnju. Ovi uslovi dopuštaju konstruktivne odnose između NVO i javnih institucija, izgrađene na uzajamnom povjerenju i međusobnom razumijevanju participativne demokratije.

### **III. Kako se angažovati**

Da bi zadovoljio glavni cilj politike kodeksa dobre prakse za građansko učestvovanje, kao i da bi osigurao njenu relevantnost i praktičnu primjenljivost za NVO prilikom njihove uključenosti u politički proces donošenja odluka, ovaj odjeljak prikazuje u glavnim crtama kako građansko društvo može učestvovati. U ovom procesu postoje dvije međusobno povezane dimenzije. Kao prvo, nivoi učestvovanja opisani su u odjeljku III.i, razvrstani prema intenzitetu koji se pojačava, od jednostavnog davanja informacija do konsultacije, dijaloga i najzad partnerstva između NVO i javnih institucija. Kao drugo, koraci u procesu donošenja političkih odluka prikazani su u kraćim crtama u odjeljku III.ii. Naime, riječ je o šest koraka koje preduzimaju javne institucije od postavljanja programa rada/agende preko sprovođenja do nadgledanja i preformulisanja. Poseban odjeljak (III.iii) nudi oruđe koje se može primijeniti u bilo kojoj fazi i koje obezbjeđuje višeslojnu podršku procesu učestvovanja. Ovi elementi se zatim kombinuju da bi oblikovali matricu građanskog učestvovanja (IV) koja daje vizuelnu prezentaciju međusobno povezane prirode procesa.

#### **III.i Različiti nivoi učestvovanja**

Uključenost NVO u različite korake procesa donošenja političkih odluka varira u zavisnosti od intenziteta učestvovanja. Postoje četiri postepena nivoa učestvovanja, od nivoa koji je najmanje participativan do onoga koji je to najviše. To su: informacija, konsultacija, dijalog i partnerstvo. Oni se mogu primijeniti u svakom koraku procesa donošenja odluka, ali su često posebno relevantni u izvjesnim tačkama procesa.



---

## **1. Informacija**

Pristup informaciji je osnova za sve naredne korake uključenosti NVO u proces donošenja političkih odluka. Ovo je relativno nizak nivo učestvovanja koji se obično sastoji od jednosmjernog dobijanja informacija od javnih institucija i ne zahtijeva se niti se očekuje međusobna povezanost sa NVO ili njeno sudjelovanje.

## **2. Konsultacija**

Ovo je oblik inicijative kad javne institucije zatraže mišljenje NVO o određenoj temi politike ili razvoja. Konsultacija obično uključuje informisanje NVO od strane javnih institucija o tekućem razvoju politike i traženje komentara, stavova i povratne informacije. Inicijativa i teme potiču od javnih institucija, a ne od NVO.

Konsultacija je relevantna za sve korake u procesu donošenja odluka, pogotovo za izradu nacrtu, monitoring i preformulisanje.

## **3. Dijalog**

Inicijativu za dijalog može preduzeti bilo koja strana i on može biti ili širok ili saradnički. Široki dijalog je dvosmjerna komunikacija izgrađena na uzajamnim interesima i potencijalno zajedničkim ciljevima da bi se obezbijedila redovna razmjena stavova. On se kreće u rasponu od otvorenih javnih rasprava do specijalizovanih sastanaka između NVO i javnih institucija. Diskusija ostaje širokog raspona i nije izričito vezana za tekući proces razvoja politike.

Saradnički dijalog se izgrađuje na zajedničkim interesima za određeni razvoj politike. Saradnički dijalog obično dovodi do zajedničke preporuke, strategije ili zakona. Saradnički dijalog ima veću snagu od širokog dijaloga zato što se sastoji od zajedničkih, obično čestih i redovnih sastanaka na kojima se razvijaju osnovne strategije politike i koji često dovodi do dogovorenih rezultata.

Dijalog je veoma cijenjen u svim koracima ciklusa političkog donošenja odluka, ali je bitan za postavljanje programa rada/agende, izradu nacrtu i preformulisanje.

## **4. Partnerstvo**

Partnerstvo podrazumijeva zajedničku odgovornost na svakom koraku u

---

političkom procesu donošenja odluka, od postavljanja programa rada/agende, izrade nacрта i sprovođenja inicijativa politike. To je najviši oblik učestvovanja.

Na ovom nivou, NVO i javne institucije sastaju se radi bliske saradnje, pri čemu su, međutim, NVO i dalje nezavisne i imaju pravo da sprovedu kampanje i da djeluju bez obzira na partnersku situaciju. Partnerstvo može obuhvatati aktivnosti kao što je delegiranje određenih zadataka nekoj NVO, na primjer pružanje usluga, kao i participatorni forumi i osnivanje tijela koja donose zajedničke odluke, uključujući i ona za dodjelu resursa.

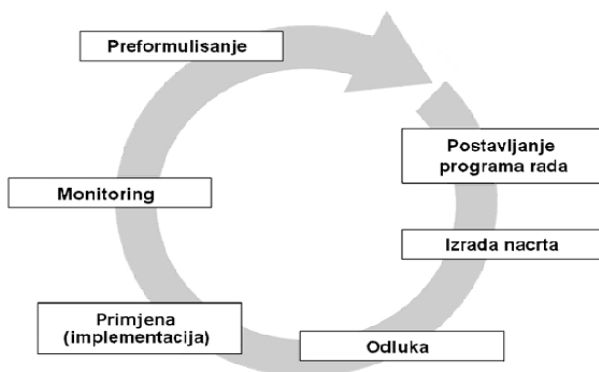
Partnerstvo se može zasnovati na svakom koraku političkog procesa donošenja odluka, a posebno je relevantno za postavljanje programa rada ili koraka koji se sprovode prilikom implementacije.

### ***III.ii Koraci u političkom procesu donošenja odluka***

Niže prikazan ciklus definiše šest različitih koraka procesa donošenja političkih odluka, postavljanje programa rada/agende, izrada nacрта, donošenje odluka, sprovođenje politike, monitoring/praćenje i preformulisanje politike. Svaki korak nudi mogućnosti uzajamnog dejstvovanja NVO i javnih institucija.

#### **1. Postavljanje programa rada**

Politički program rada dobija saglasnost parlamenta i vlade, ali ga mogu oblikovati NVO ili grupe NVO putem kampanja i lobiranja za probleme, potrebe i interese. Nove inicijative politike često su rezultat uticaja kampanja koje sprovode NVO. Tokom ovog koraka cilj NVO je da utiču na donosiocce odluka u ime kolektivnog interesa, te da se ponašaju na način koji je komplementaran sa političkom debatom.





---

## ***Doprinos NVO:***

Javno zastupanje: pokreće pitanja koja se tiču interesa i potreba određene korisničke grupe, te gledišta ili opšteg javnog interesa koji nisu pokriveni zakonima ili drugim dokumentima, instrumentima ili mjerama politike. Informisanje i podizanje svijesti: sa javnim institucijama, NVO dijele otkrića do kojih su došle i predstavljaju članove, korisnike i ključne grupe građana, te djeluju kao kanali kojima se dolazi do građana; da se sluša, reaguje i informiše.

Stručnost i savjeti: eksperti sa znanjem o određenoj temi igraju ključnu ulogu u postavljanju političkog programa. Njihove analize i istraživanja prepoznaju tekuće i buduće potrebe društva i omogućuju bitne perspektive.

Inovacija: razvoj novih rješenja i pristupa; pokazivanje kako se oni mogu unijeti u politički program rada. Pružanje usluga: ključni akter u oblikovanju politike i u stvaranju alternativnih usluga, ili onih koje još ne postoje, za određene grupe korisnika.

## ***Odgovornost javnih institucija:***

Podijeliti informacije s drugima: obezbjeđivanje ažuriranih, tačnih i blagovremenih informacija u formatu koji je pristupačan svim zainteresovanim stranama.

Procedure: razvijati i pridržavati se transparentnih procesa donošenja odluka. Obezbijediti jasne, otvorene i pristupačne procedure za učestvovanje.

Obezbijevanje resursa: omogućiti aktivno učestvovanje građanskog društva putem, na primjer, obezbjeđenja budžeta, podrške u vidu bespovratne pomoći ili administrativnih usluga.

Brzo reagovanje: obezbijediti aktivnu uključenost relevantnih predstavnika javnih institucija; slušati, reagovati i davati povratnu informaciju.

## ***Korisna oruđa i mehanizmi Informacija:***

Lak i otvoren pristup relevantnim, tačnim i blagovremenim informacijama o procesu politike, dokumentima i političkim donosiocima odluka, npr. on-lajn baze podataka. Istraživanje, da bi se razumio neki aktuelan problem, kao i razrada predloženih rješenja kampanje i lobiranje od strane NVO na podizanju svijesti, kao što su dokumenta o politici, poster i leci, internet saj-

---

tovi, saopštenja za štampu i javne demonstracije. Internet sajt sa sveobuhvatnim pristupom ključnim dokumentima i najavom javnih događanja.

### ***Konsultacija:***

Podnošenje peticije može se vršiti putem interneta (on-lajn), kao što je e-peticija ili veb-forum.

Konsultacija, korišćenjem on-lajn ili drugih tehnika, da bi se od zainteresovanih grupa saznalo o njihovim interesovanjima i prikupile sugestije.

### ***Dijalog:***

Javne rasprave i javni forumi, sa zainteresovanim grupama, da bi se identifikovali i protumačili osjetljivost i interesi različitih grupa.

Forum građana i budući savjeti koji će razgovarati sa građanima i NVO.

Ključni kontakt u vladi koji će omogućiti građanskom društvu pristup informacijama o tekućim inicijativama politike.

### ***Partnerstvo:***

Radna grupa ili odbor osnovani kao stalna ili ad hoc grupa eksperata koji će davati savjete o prioritetima politike.

## ***2. Izrada nacrt***

Javne institucije obično imaju čvrsto ustanovljene procese za izradu nacrt politike. Pri tom, NVO su često uključene u oblasti kao što je prepoznavanje problema, predlaganje rješenja i obezbjeđivanje dokaza za prijedlog koji im je najvažniji, na primjer, putem intervju a ili istraživanja. Omogućavanje prilika za konsultaciju treba da bude ključni element u ovom koraku, kao i različiti oblici dijaloga kojima se od zainteresovanih strana prikuplja input.

### ***Doprinos NVO:***

Javno zastupanje: garantuje da se razmatraju potrebe i interesi zainteresovanih strana na koje nacrt politike ima uticaja.

Informisanje i podizanje svijesti: NVO informišu svoje članove, korisnike i ključne grupe građana o procesu izrade nacrt.

---

Stručnost i savjeti: omogućuju analize i istraživanje o problemima o kojima je riječ ili podstiču/pokreću dodatne prioritete koje treba uključiti u nacrt politike.

Inovacija: obezbjeđuje rješenja putem uvođenja novih pristupa, praktičnih rješenja i konkretnih modela koji donose korist određenim grupama korisnika.

Pružanje usluga: input za nacrt politike da bi se osiguralo razmatranje određene potrebe njihovih korisnika, te da su ispunjeni potrebni uslovi. Funkcija „psa čuvara“: prate proces izrade nacрта da bi provjerile da li se razmatraju interesi zainteresovanih grupa, te da li je proces inkluzivan/ uključiv i transparentan.

### ***Odgovornost javnih institucija:***

Podijeliti informacije s drugima: obezbjeđivanje blagovremenih i sveobuhvatnih informacija o tekućim konsultativnim procesima.

Procedure: razvijati i pridržavati se minimuma konsultativnih standarda, kao što su jasni ciljevi, pravila za učestvovanje, vremenski okviri/rokovi, kontakti, itd. Organizovati otvorene konsultativne sastanke, uključujući poziv svim potencijalnim zainteresovanim stranama.

Obezbjeđivanje resursa: obezbijediti odgovarajuće vremenske rokove i sredstva za konsultacije da bi se osiguralo učešće različitih nivoa građanskog društva.

Brzo reagovanje: obezbijediti aktivnu uključenost relevantnih predstavnika javnih institucija; slušati, reagovati i davati povratnu informaciju o reagovanjima na konsultacije.

### ***Korisna oruđa i mehanizmi Informacija:***

Otvoren i slobodan pristup dokumentima politike, uključujući jedinstven informativni punkt za nacrt politike, gdje javnost može dobiti informacije u različitim formatima. Internet sajt sa sveobuhvatnim pristupom ključnim dokumentima i najavom javnih događanja. Kampanje i lobiranje da bi se oblikovao nacrt politike kroz dokumenta o stavu po nekom pitanju, pisma, manifesti. Internet prenos sa rasprava, sastanaka i debata, što ljudima omogućava da neposredno gledaju i slušaju.

Istraživanje, da bi se obezbijedio input za proces izrade nacрта politike.

---

### ***Konsultacija i dijalog:***

Rasprave i paneli sa pitanjima i odgovorima sa zainteresovanim grupama da bi se identifikovali i protumačili osjetljivost i interesi i prikupili prijedlozi, licem u lice, on-lajn.

Ekspertski seminari i sastanci u koje su uključeni eksperti za razvoj specijalizovanih istraživanja ili studija koje se mogu koristiti u izradi nacрта.

Odbori u kojima ima raznovrsnih zainteresovanih strana i savjetodavna tijela koja se sastoje od ili u koje su uključeni predstavnici sektora NVO; mogli bi biti stalni ili ad hoc.

### ***Partnerstvo:***

Zajednički rad na nacrtu: aktivna uključenost u izradu djelova nacrtu zakonodavnog procesa.

### ***3. Odluka***

Oblici političkog donošenja odluka variraju zavisno od nacionalnog konteksta i zakonodavstva. Zajedničke karakteristike su uspostavljanje direktive politike vlade preko ministarstava; ili zakonodavstvo, kao što je usvajanje zakona putem glasanja u parlamentu, ili javni referendum, koji onda zahtijeva podsticajno zakonodavstvo. Nacrti zakona i prijedlozi treba da budu otvoreni za input i učestvovanje NVO. Javne institucije treba da procijene različita gledišta i mišljenja prije donošenja odluke. U ovom koraku konsultacija je ključna za odluku koja se zasniva na informacijama. Međutim, konačna snaga odluke leži na javnim institucijama, osim ako se odluka donosi putem javnog glasanja, referenduma ili mehanizma zajedničkog odlučivanja.

### ***Doprinos NVO:***

Javno zastupanje: uticati na donosiocima odluka prije glasanja.

Informisanje i podizanje svijesti: informisati članstvo, korisnike i ključne grupe građana o političkim odlukama i njihovim mogućim efektima.

Stručnost i savjeti: vršenje detaljne analize da bi se donosioci odluka informisali i da bi se na njih uticalo. Funkcija psa čuvara: prate proces donošenja odluka da bi se provjerilo da li su one demokratske, transparentne i optimalno djelotvorne.

---

### ***Odgovornost javnih institucija:***

Podijeliti informacije s drugima: obezbjeđivanje informacija o politikama koje su trenutno u procesu donošenja odluka.

Procedure: ponuditi i slijediti procedure za mehanizme odlučivanja u saradnji, tamo gdje je to primjenjivo.

Obezbjeđivanje resursa: omogućiti i podržati aktivno učestvovanje građanskog društva uključivanjem NVO u korake donošenja odluka.

Brzo reagovanje: slušati, razmatrati i reagovati na input građanskog društva.

### ***Korisna oruđa i mehanizmi Informacija:***

Kampanje i lobiranje da bi se uticalo na donosiocje odluka, na primjer, koristeći letke, internet sajtove, saopštenja za štampu i javne demonstracije.

### ***Konsultacija i dijalog:***

Otvorene plenarne sjednice ili sastanci odbora da bi se obezbijedio otvoreni pristup debatama tokom donošenja odluka.

### ***Partnerstvo:***

Zajedničko donošenje odluka putem foruma, konferencija za postizanje konsenzusa i drugih participatornih sastanaka. Odlučivanje u saradnji, kao što je participativno budžetiranje.

## ***4. Implementacija***

Ovo je korak tokom kojeg su mnoge NVO najaktivnije, na primjer u pružanju usluga i realizaciji projekata. Veliki dio posla koji NVO obave tokom prethodnih koraka uključuje pokušaje da se utiče na sprovođenje politike. Ova faza je posebno važna da bi se osiguralo da će namjeravani rezultat biti postignut. Pristup jasnim i transparentnim informacijama o očekivanjima i mogućnostima tokom ovog koraka je bitan, kao i aktivna partnerstva.

### ***Doprinos NVO:***

Informisanje i podizanje svijesti: prvenstveno usredsrijeđenost na podizanje svijesti javnosti, te objašnjavanje prednosti ili nedostataka i uticaja politike.

---

Pružanje usluga: jedan ključni akter u sprovođenju inicijativa politike često snosi glavnu odgovornost za njihovo izvršenje.

Funkcija psa čuvara: da bi se procijenilo i osiguralo da se politika sprovodi kako je namjeravano, bez štetnih nuspojava.

### ***Odgovornost javnih institucija:***

Podijeliti informacije s drugima: obezbjeđivanje informacija o strategijama implementacije, procedurama javnih tendera i smjernicama projekta.

Procedure: slijediti ustanovljena pravila za sprovođenje politike.

Obezbjeđivanje resursa: omogućiti aktivno učestvovanje građanskog društva u koracima implementacije putem, na primjer, obezbjeđenja budžeta, podrške u vidu bespovratne pomoći ili administrativnih usluga.

Brzo reagovanje: biti na raspolaganju i reagovati na određene potrebe nastale zbog okolnosti vezanih za sprovođenje politike.

### ***Korisna oruđa i mehanizmi Informacija:***

Otvoren i slobodan pristup dokumentima iz javnog sektora koji su u vezi sa projektima i odlukama o implementaciji.

Internet sajt sa sveobuhvatnim pristupom ključnim dokumentima i najavom javnih događanja.

Upozorenja putem mejla, kojima se najavljaju predstojeći projekti i mogućnosti finansiranja.

FAQ (pitanja koja se često postavljaju) on-lajn ili drugi kanali koji pružaju informacije predstavljene u obliku pitanja i odgovora, a čiji je cilj da se obezbijedi praktična pomoć.

Javno objavljena tenderska procedura da bi se obezbijedio otvoren i transparentan proces pružanja usluga.

### ***Konsultacija:***

Događaji, konferencije, forumi i seminari radi informisanja i rasprave o sprovođenju politike sa NVO i javnošću.

---

### ***Dijalog:***

Seminari za izgradnju kapaciteta da bi se povećalo znanje i kapaciteti potrebni za implementaciju.

Seminari - obuka za NVO i javne institucije na određene teme koje se odnose na implementaciju, kao što su prijave za nabavke, projekat i finansiranje.

### ***Partnerstvo:***

Strateško partnerstvo, pri čemu NVO i javne institucije zasnivaju partnerstvo radi sprovođenja politike; ovo se može kretati u rasponu od malih pilot-programa do odgovornosti za potpunu implementaciju.

### ***5. Monitoring***

U ovoj fazi uloga NVO je da prati i procjenjuje rezultate sprovedene politike.

Važno je imati spreman djelotvoran i transparentan sistem za monitoring koji osigurava da će politika/program postići namjeravanu svrhu.

### ***Doprinos NVO:***

Javno zastupanje: pratiti i objaviti da li je inicijativa politike ostvarila namjeravanu korist i da li je postigla namjeravani rezultat za društvo.

Stručnost i savjeti: prikupljanje dokaza ili istraživanje uticaja politike; uključuje trustove mozgova (think tanks) i institute za istraživanja.

Pružanje usluga: odgovornost da se vrši monitoring efekata programa, u smislu kvaliteta, održivosti, djelotvornosti i primjera stvarnih slučajeva.  
Funkcija psa čuvara: prioritetna uloga u praćenju uticaja politike da bi se osiguralo da su postignuti namjeravani ciljevi.

### ***Odgovornost javnih institucija:***

Podijeliti informacije s drugima: obezbjeđivanje informacija o tekućem statusu politike.

Brzo reagovanje: slušati i reagovati na određene pojedinosti na koje su ukazale NVO i građansko društvo.

---

## ***Korisna oruđa i mehanizmi***

### ***Informacija:***

Otvoren i slobodan pristup informacijama o napredovanju politike. Prikupljanje dokaza da bi se obradili slučajevi i statistika o realizaciji projekta.

Evaluacija politike i njen uticaj putem konferencija i podnošenja izveštaja.

Nezavisne istraživačke studije da bi se iz njih izvukle ključne lekcije/iskustva.

### ***Konsultacija:***

Mehanizmi povratnih informacija za praćenje napretka, kao što su ankete, ankete preko interneta ili upitnici.

### ***Dijalog:***

Radna grupa ili odbor koji se sastoji od predstavnika NVO (kako korisnika tako i davalaca usluga) koja/koji je zadužen/na za monitoring i evaluaciju inicijative politike.

Seminari - obuka za NVO i javne institucije na određene teme koje se odnose na implementaciju, kao što su prijave za nabavke, projekat i finansiranje.

### ***Partnerstvo:***

Radna grupa ili odbor koji se sastoji od predstavnika NVO i javnih institucija koje se okupljaju u strateško partnerstvo da bi pratile i procjenjivale inicijative politike.

## ***6. Preformulisanje***

Znanje stečeno iz procjene sprovođenja politike, spojeno s potrebama koje nastaju u društvu, često zahtijeva preformulisanje politike. Ono se mora zasnivati na pristupu informacijama i mogućnostima za dijalog da bi se identifikovale potrebe i inicijative. Ovo preformulisanje dozvoljava započinjanje novog ciklusa donošenja odluka.

### ***Doprinos NVO:***

Javno zastupanje: lobiranje za obnovu politike iznošenjem ograničenja



---

ili nuspojava u tekućoj politici da bi se odgovorilo potrebama korisnika ili građana. Stručnost i savjeti: istraživanje i analize da bi se identifikovale „rupe“/ propusti u tekućoj inicijativi politike i da bi se obezbijedio razlog za preformulisanje.

Inovacija: razviti nove pristupe u bavljenju relevantnim pitanjima politike; ovo može biti ključni element u obnovi politike.

Pružanje usluga: identifikovati prepreke i prikupiti dokaze da bi se ilustrovale potrebe koje nastaju, a koje zahtevaju preformulisanje politike.

### ***Odgovornost javnih institucija:***

Podijeliti informacije s drugima: obezbjeđivanje informacija o mogućoj reviziji politike i njihova percepcija potrebnih promjena u politici.

Procedure: obezbijediti jasne, otvorene i pristupačne procese za učestvovanje.

Obezbeđivanje resursa: omogućiti i podržati aktivno učestvovanje građanskog društva.

Brzo reagovanje: slušati i djelovati na osnovu inputa od NVO.

### ***Korisna oruđa i mehanizmi Informacija:***

Otvoren i slobodan pristup informacijama o evaluacijama, rezultatima studija i ostalih dokaza o postojećoj politici.

Prikupljanje dokaza da bi se obradili slučajevi i statistika o realizaciji projekta.

Evaluacija politike i njen uticaj putem konferencija i podnošenja izveštaja.

Nezavisne istraživačke studije da bi se iz njih izvukle ključne lekcije/ iskustva.

### ***Konsultacija:***

Konferencija ili sastanak da bi se utvrdili sljedeći koraci koje planira javna institucija.

On-lajn konsultacija da bi se prikupila gledišta građanskog društva o tome kako će se nastaviti politika/projekat.

---

## ***Dijalog:***

Seminari i savjetodavni forumi da bi se zainteresovane grupe uključile u razvoj novih pravaca na političkom polju, npr. Svjetski kafe, otvoreni prostor, ostale metode „moždane oluje”.

## ***Partnerstvo:***

Radna grupa ili odbor u kojoj/kojem NVO formiraju ekspertsku grupu zajedno s ostalim zainteresovanim stranama i javnim institucijama u cilju preporuke za revidiranje politike.

## ***III.iii Višeslojna oruđa i mehanizmi za građansko učestvovanje***

Postoje određena oruđa ili mehanizmi svuda po Evropi koji su uzimani u obzir tokom konsultacija o kodeksu dobre prakse za građansko učestvovanje, koji pružaju višeslojnu podršku učestvovanju sve vrijeme tokom procesa donošenja odluka.

### ***1. Izgradnja kapaciteta za učestvovanje***

Bitno je razviti kapacitete i vještine lokalnih, regionalnih i nacionalnih NVO da bi one mogle biti aktivno uključene u formulisanje politike, razvoj projekta i pružanje usluga. U razvoj kapaciteta takođe se mogu uključiti seminari za obuku da bi se unaprijedilo razumijevanje recipročnih uloga NVO i javnih institucija u ovom angažmanu, kao i razmjena programa da bi se olakšalo razumijevanje stvarnosti svakoga od aktera.

### ***2. Strukture za saradnju između NVO i javnih institucija***

Da bi se olakšao odnos između javnih institucija i NVO, u nizu zemalja su osnovana koordinaciona tijela. Na primjer, vladina tijela, kao što je kontakt osoba za građansko društvo pri svakom ministarstvu ili centralno koordinaciono tijelo kao jedini sagovornik; zajedničke strukture, kao što su odbori s raznovrsnim zainteresovanim stranama, radne grupe, savjeti eksperata i ostala savjetodavna tijela (stalna ili ad hoc); ili NVO savezi/koalicije koji udružuju resurse i razvijaju zajedničke pozicije.

### ***3. Okvirna dokumenta o saradnji između NVO i javnih institucija***

U mnogim evropskim zemljama razrađeni su okvirni ugovori/dogovori da bi se u glavnim crtama prikazalo šta se preduzima, koje su uloge i odgovornosti, te procedure za saradnju. Ova dokumenta prikazuju jasnu osnovu

za odnose, čime olakšavaju dijalog koji je u toku, kao i uzajamno razumijevanje NVO i javnih institucija. Ovdje spadaju bilateralni ugovori/dogovori s parlamentom ili vladom, strateški dokumenti za saradnju i zvanični programi za saradnju koje su usvojile javne institucije.

#### IV. Matrica građanskog učestvovanja

Da bi se ilustrovalo i pojasnio odnos, niže prikazana matrica vizualizuje korake u političkom procesu donošenja odluka i njihovu vezu sa nivoima učestvovanja. Ona se zasniva na dobroj praksi i primjerima iz građanskog društva po cijeloj Evropi, a namjera joj je da podstakne na akciju i da pojača međusobne odnose između NVO i javnih institucija. U svakoj fazi procesa donošenja odluka (slijeva nadesno) postoje različiti nivoi učestvovanja NVO (odozdo naviše). Predviđeno je da koraci u procesu donošenja političkih odluka mogu da se primjenjuju u svim kontekstima u Evropi, od lokalnih do nacionalnih. Kako je već objašnjeno, nivoi učestvovanja u svakoj tački procesa donošenja odluka mogu varirati od niskog do visokog, a namjera je da se predloženo oruđe koristi kao način sprovođenja svake vrste učestvovanja.

Ova matrica se može koristiti na veoma raznovrsne načine, kao što je mapiranje nivoa angažovanosti građanskog društva u bilo kom datom procesu politike; procjenjivanje učestvovanja NVO u bilo kojoj određenoj tački procesa; kao praktični resurs za planiranje aktivnosti politike od strane NVO. Ona se ne smatra iscrpnim spiskom i može se prilagoditi mnogim drugim upotrebama. Matrica ilustruje međusobno povezane elemente učestvovanja u procesu donošenja odluka. Ovaj primjer pokazuje kako se pomoću gorepomenutih korisnih oruđa može dostići namjeravani nivo učestvovanja na svakom koraku tokom procesa donošenja odluka.

Partnerstvo	Radna grupa ili odbor	Saradnja u izradi	Zajedničko donošenje odluka Donošenje odluka u saradnji	Strateška partnerstva	Radna grupa ili odbor	Radna grupa ili odbor
Dijalog	Rasprave i javni forumi Građanski forumi i budućni savjeti Ključni kontakt u vladi	Rasprave i paneli s pitanjima i odgovorima Stručni seminari Odbori s raznovrsnim zainteresovanim grupama i savjetodavna tijela	Otvorene plenarne sjednice ili sjednice odbora	Seminari za izgradnju kapaciteta Seminari za obuku	Radna grupa ili odbor	Seminari i savjetodavni forumi
Konsultacija	Podnošenje peticije On-lajn konsultacije ili druge tehnike	Rasprave i paneli s pitanjima i odgovorima Stručni seminari Odbori s raznovrsnim zainteresovanim grupama i savjetodavna tela	Otvorene plenarne sjednice ili sjednice odbora	Događanja, konferencije, forumi, seminari	Mehanizmi povratne informacije	Konferencije ili sastanci On-lajn konsultacije
Informacija	Lak i otvoren pristup i informacijama Istraživanje Kampanje i lobiranje Internet sajt za ključna dokumenta	Otvoren i slobodan pristup dokumentima politike Internet sajt za ključna dokumenta Kampanje i lobiranje Internet prenosi Istraživački doprinosi	Kampanje i lobiranje	Otvoren pristup informacijama Internet sajt za pristup informacijama Mejl upozorenja FAQ (pitanja koja se često postavljaju) Procedure javnog tendera	Otvoren pristup informacijama Prikupljanje dokaza Evaluacija Istraživačke studije	Otvoren pristup informacijama
Nivoi učestvovanja Koraci u procesu donošenja političkih odluka	Postavljanje programa rada/agende	Izrada nacrtu	Odluka	Implementacija	Monitoring	Preferencijisanje

---

CIP - Каталогизација у публикацији  
Централна народна библиотека Црне Горе, Цетиње

Учешће грађана у процесу израде и примјене јавних политика у Црној  
Гори/ (уредник Марија Вуксановић) - Podgorica: Centar za razvoj nevladinih  
organizacija (CRNVO), 2010 (Podgorica: Studio Mause) 68str. :ilustr. ;24cm

Tiraž 500

ISBN 978-86-85579-38-7  
COBISS.CG-ID 17107984