

# **mehanizmi građanskog učešća u donošenju odluka na nacionalnom i lokalnom nivou**

---

**priručnik o participativnoj demokratiji**





# Mehanizmi građanskog učešća u donošenju odluka na nacionalnom i lokalnom nivou

## IZDAVAČ:

Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO)

## ZA IZDAVAČA:

Ana Novaković Đurović

## AUTORKE:

Lidija Knežević  
Bojana Knežević

## DIZAJN:

Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO)



Ministarstvo javne uprave

*Priručnik je pripremljen u okviru projekta „Vlada i NVO - dijalog pa povjerenje!“, koji realizuje Centar za razvoj nevladinih organizacija uz finansijsku podršku Ministarstva javne uprave. Stavovi izraženi u ovom priručniku isključiva su odgovornost Centra za razvoj nevladinih organizacija i ne odražavaju nužno stavove Ministarstva javne uprave.*

**Podgorica, jul 2020.**



# SADRŽAJ

UVOD .....	6
1. MEHANIZMI GRAĐANSKOG UČEŠĆA U DONOŠENJU ODLUKA NA NACIONALNOM I LOKALNOM NIVOU.....	7
1.1. NORMATIVNI OKVIR ZA UČEŠĆE GRAĐANA U DONOŠENJU ODLUKA NA NACIONALNOM I LOKALNOM NIVOU.....	8
1.1.1. MEHANIZMI GRAĐANSKOG UČEŠĆA U DONOŠENJU ODLUKA NA NACIONALNOM NIVOU	15
1.1.2. INSTITUCIONALNI MEHANIZMI ZA SARADNJU ORGANA DRŽAVNE UPRAVE I NEVLADINIH ORGANIZACIJA.....	23
1.1.3. MEHANIZMI GRAĐANSKOG UČEŠĆA U DONOŠENJU ODLUKA NA LOKALNOM NIVOU.....	26
1.1.4. STANDARDI POSTUPANJA LOKALNE SAMOUPRAVE PREMA GRAĐANIMA.....	33
1.1.5. OBLICI SARADNJE NVO I LOKALNIH SAMOUPRAVA.....	34
1.1.6. INSTITUCIONALNI MEHANIZMI ZA SARADNJU LOKALNIH SAMOUPRAVA I NEVLADINIH ORGANIZACIJA.....	35
2. PRIMJERI GRAĐANSKOG AKTIVIZMA NA LOKALNOM NIVOU.....	37
DRŽATI USPRAVNO – ČEMPRESI U BARU.....	38
DALJE NEĆEŠ MOĆI.....	40
NE RIJEKE U CIJEVI.....	42
SINJAJEVINA – PROTIV VOJNOG POLIGONA.....	44
UMJESTO DEPONIJE - PARK.....	46
URBANO PLANIRANJE BEZ PLANA.....	48
NAKON 22H MIR.....	50
IZVORI I LITERATURA.....	52



# UVOD

Priručnik „Mehanizmi građanskog učešća u donošenju odluka na nacionalnom i lokalnom nivou” je nastao kao rezultat projekta „Vlada i NVO- dijalog pa povjerenje!”, koji je Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO) realizovao uz finansijsku podršku Ministarstva javne uprave. Ovaj projekat ima za cilj da doprinese povećanju stepena povjerenja i saradnje između javne uprave i nevladinih organizacija u Crnoj Gori, te da osnaži nevladine organizacije da aktivno doprinesu jačanju participativne demokratije i da u većoj mjeri učestvuju u procesima izrade i primjene javnih politika.

U okviru ovog projekta, realizovane su aktivnosti koje su bile usmjerene na unaprjeđenje dijaloga između javne uprave i nevladinih organizacija, kao i na izgradnju i jačanje kapaciteta predstavnika lokalnih NVO iz tri crnogorske regije za aktivno učešće u donošenju odluka. Projekat je namijenjen raznovrsnoj i bogatoj strukturi korisnika, pri čemu su direktni, odnosno primarni korisnici predstavnici/e lokalnih nevladinih organizacija u Crnoj Gori, kao i predstavnici/e javne uprave, odnosno ministarstava u Vladi Crne Gore. Tokom prethodnih godinu dana, predstavnici/ce javne uprave i nevladinog sektora imali su priliku da učestvuju u sprovođenju istraživanja o međusobnoj saradnji i povjerenju između javne uprave i NVO, kao i da diskutuju o rezultatima istraživanja na tri regionalna skupa na temu „Javna uprava i NVO- kako do suštinske saradnje i povjerenja”. Osim toga predstavnici/ce lokalnih NVO su imali priliku da učestvuju na tri obuke o mehanizmima učešća u procesu donošenja odluka i da unaprijede svoja znanja i vještine u ovoj oblasti.

Priručnik koji se nalazi pred vama ima za cilj da obezbijedi građanima/kama, predstavnicima NVO, kao i cjelokupnoj zainteresovanoj javnosti, sveobuhvatan pregled normativnog okvira za učešće građana i mehanizama putem kojih mogu učestvovati u kreiranju politika na lokalnom i nacionalnom nivou. Priručnik sadrži i uspješne primjere inicijativa i drugih mehanizama građanske participacije u procesu donošenja odluka, koji su u prethodnom periodu korišćeni u cilju rješavanja različitih problema i kreiranja održivih rješenja. Nadamo se da će ovaj priručnik koristiti svima koji žele da daju aktivan doprinos u kreiranju kvalitetnijih javnih politika i da će pomoći u odabiru mehanizama za njihovo uključivanje.

1

MEHANIZMI  
GRAĐANSKOG UČEŠĆA  
U DONOŠENJU  
ODLUKA NA  
NACIONALNOM I  
LOKALNOM NIVOU

## 1.1. NORMATIVNI OKVIR ZA UČEŠĆE GRAĐANA U DONOŠENJU ODLUKA NA NACIONALNOM I LOKALNOM NIVOU

Pravo na učešće građana u donošenju odluka nije posebno pravo zagarantovano Ustavom, već se izvodi iz drugih prava i sloboda zagarantovanih Ustavom, kao što su pravo na pristup informacijama, pravo na lokalnu samoupravu, biračko pravo, sloboda misli, savjesti i vjeroispovjesti, pravo predlaganja zakona, pravo podnošenja prijedloga za raspisivanje državnog referenduma, sloboda izražavanja, sloboda udruživanja, pravo na zdravu životnu sredinu itd. Dakle, pravo na učešće građana u donošenju odluka, kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou u Crnoj Gori, izvedeno je iz brojnih prava i demokratskih principa, kako onih koji pripadaju nacionalnom zakonodavstvu, tako i onih koji se nalaze u međunarodnom pravu. Stoga je neophodno napraviti prikaz glavnih pravnih akata koji regulišu oblast participativne demokratije i učešća građana jer upravo taj prikaz govori o važnosti ovog prava i mehanizmima za njegovu zaštitu. Najprije ćemo dati **prikaz međunarodnih dokumenata koji regulišu ovu oblast**, i koji nameću svim demokratskim zemljama obavezu da poštuju princip građanskog učešća u donošenju odluka i da ga ugrađuju u nacionalna zakonodavstva.

- **Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima**<sup>1</sup>, koju su **Ujedinjene nacije (UN)** usvojile **1948. godine**, propisuje u članu 21:
  1. Svako ima pravo da učestvuje u upravljanju javnim poslovima svoje zemlje, neposredno ili preko slobodno izabраниh predstavnika.
  2. Svako ima pravo da na ravnopravnoj osnovi stupa u javnu službu u svojoj zemlji.
  3. Volja naroda je osnova državne vlasti: ova volja treba da se izražava na povremenim i slobodnim izborima, koji će se sprovoditi opštim i jednakim pravom glasa, tajnim glasanjem ili odgovarajućim postupkom kojim se obezbjeđuje sloboda glasanja.

Na taj način, Deklaracija jasno stavlja do znanja da je neposredno učešće građana moguće ostvarivati jedino u demokratskom poretku koji poštuje pravila i procedure i u kome su građani najviši nosilac suvereniteta.

1 Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima dostupna na [https://www.ombudsman.co.me/docs/deklaracija\\_o\\_ljudskim\\_pravima.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/deklaracija_o_ljudskim_pravima.pdf)



U tom kontekstu, nepodno je pomenuti i **Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima**<sup>2</sup> koji u članu 25 propisuje da: „Svaki građanin ima pravo i mogućnost, bez ikakve diskriminacije pomenute u članu 2. i bez neosnovanih ograničenja:

1. da učestvuje u upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno, bilo preko slobodno izabраниh predstavnika;
2. da bira i da bude biran na povremenim istinskim, opštim, jednakim i tajnim izborima, koji obezbeđuju slobodno izražavanje volje birača....”

• **Lisabonski ugovor o Evropskoj uniji**<sup>3</sup> u poglavlju II (demokratski principi), ističe značaj i odnose predstavničke demokratije i participativne demokratije u funkcionisanju Unije. U članu 10 se ističe:

1. Funkcionisanje Unije zasniva se na predstavničkoj demokratiji.

Na nivou Unije, građani su neposredno predstavljeni u Evropskom parlamentu. Države članice u Evropskom savjetu predstavljaju šefovi država ili vlada, a u Savjetu njihove vlade, koje su i same demokratski odgovorne svojim nacionalnim parlamentima ili svojim građanima.

2. Svaki građanin ima pravo da učestvuje u demokratskom životu Unije. Odluke se donose što otvorenije i što bliže građaninu.
3. Političke partije na evropskom nivou doprinose formiranju evropske političke svijesti i izražavanju volje građana Unije.

Osim navedenih međunarodnih akata, važno je pomenuti i **Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi**<sup>4</sup>, koju je Crna Gora ratifikovala 2008. godine i koja je stupila na snagu 01.01.2009.godine. U Preambuli Evropske povelje o lokalnoj samoupravi navodi se „da je pravo građana da učestvuju u vođenju javnih poslova demokratski princip koji važi u svim zemljama – članicama Evrope i da je najneposrednije ostvarivanje ovog prava moguće upravo na lokalnom nivou“. Dakle,

2 Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima dostupan na: <http://www.udruzenjesudija.me/index.php/aktuelnosti/34-medunarodni-pakt-o-gradanskim-i-politickim-pravima>

3 Lisabonski ugovor o Evropskoj uniji dostupan na [http://www.mep.gov.me/rubrike/Pregovori-o-pristupanju-Crne-Gore-Evropskoj-uniji/dokumenti/Lisabonski\\_ugovor\\_-\\_Prociscene\\_verzija\\_Ugovora\\_o\\_E](http://www.mep.gov.me/rubrike/Pregovori-o-pristupanju-Crne-Gore-Evropskoj-uniji/dokumenti/Lisabonski_ugovor_-_Prociscene_verzija_Ugovora_o_E)

4 Evropska povelja o lokalnoj samoupravi dostupna na <http://www.uom.co.me/wp-content/uploads/2010/05/Evropska-povelja-o-lokalnoj-samoupravi.pdf>

ovim dokumentom se jasno i nedvosmisleno povezuje princip neposrednog učešća građana sa pravom građana na lokalnu samoupravu. Pored toga, ovaj međunarodni pravni akt u članu 3 objašnjava koncept lokalne samouprave na sledeći način:

„Lokalna samouprava podrazumijeva pravo i sposobnost lokalnih vlasti da, u zakonskim okvirima, uređuju i upravljaju značajnim dijelom javnih poslova iz svoje nadležnosti i u interesu lokalnog stanovništva”.

„Ovo pravo će vršiti savjeti ili skupštine, sastavljeni od članova koji su slobodno izabrani tajnim glasanjem, na osnovu neposrednog, ravnopravnog i opšteg prava glasa, koji mogu imati izvršne organe koji su njima odgovorni. Ovom odredbom ni na koji način se ne otklanja mogućnost skupštine, referendumu ili bilo kog drugog oblika neposrednog učešća, tamo gdje su oni statutom dozvoljeni”. Dakle, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, navodi da se vlast u lokalnoj zajednici sprovodi posredno, ali da taj mehanizam ne isključuje sprovođenje neposrednih oblika učešća građana, kroz njihova neposredna okupljanja (skupštine, odnosno zborove) ili kroz odlučivanje na referendum, a osim toga ostavlja se prostor i za bilo koji drugi oblik neposrednog učešća građana.

**Domaće zakonodavstvo koje reguliše učešće građana u donošenju odluka na nacionalnom nivou u Crnoj Gori**, pored Ustava obuhvata i druge niže pravne akte, kao što su Poslovnik Vlade Crne Gore, Poslovnik Skupštine Crne Gore, Zakon o državnoj upravi, Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Zakon o referendumu, kao i Uredbu o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija.

**Normativni okvir za građansko učešće na lokalnom nivou** obuhvata, pored Ustava, Zakona o slobodnom pristupu informacijama, Zakona o referendumu koji se direktno odnose i na ovaj nivo učešća, i Zakon o lokalnoj samoupravi, Statute lokalnih samouprava, Poslovnike o radu Skupština opština i Odluku o učešću lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova.

**Ustav Crne Gore**<sup>5</sup>, prije svega garantuje biračko pravo, odnosno pravo crnogorskih državljanja da biraju i budu birani na izborima. Članom 51 Ustava zagarantovano je pravo građana *da budu informisani* što je osnovni preduslov bilo kakvog učešća građana u procesu odlučivanja. Takođe, članom 22 Ustava je zajemčeno pravo na lokalnu samoupravu, dok je članom 113 propisano da se u lokalnoj samoupravi odlučuje neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika, kao i

5 Ustav Crne Gore (Službeni list Crne Gore«, br. 1/07 i 38/2013 –Amandmani-X-XVI) dostupan na <http://www.skupstina.me/index.php/me/ustav-crne-gore>

da „pravo na lokalnu samoupravu obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva”. Ustav garantuje slobodu udruživanja, slobodu misli, savjesti i vjeroispovjesti, slobodu izražavanja, pravo predlaganja zakona, pravo podnošenja prijedloga za raspisivanje državnog referenduma i druge slobode i prava od značaja za ostvarivanje građanskog učešća u procesima odlučivanja.

U skladu sa **Poslovníkom Vlade Crne Gore**<sup>6</sup>, Vlada radi razmatranja predloga zakona, drugih propisa i opštih akata i drugih obrazuje stalna radna tijela, odnosno komisije, u kojima, po pozivu, mogu učestvovati istaknuti naučni radnici i stručnjaci iz određenih oblasti. Takođe, u pripremi sjednice komisije, predsjednik komisije, može organizovati sastanke s ovlašćenim predstavnicima ministarstava, drugih organa uprave, državnih organa ili *drugih pravnih lica*. Pored stalnih i povremenih radnih tijela, Vlada može obrazovati savjet ili drugo savjetodavno tijelo, radi razmatranja pitanja i davanja predloga i mišljenja u vezi sa ostvarivanjem ustavnih funkcija Vlade. Primjer takvog savjetodavnog tijela je i **Savjet za saradnju organa državne uprave i nevladinih organizacija**, u kojem participiraju i predstavnici nevladinih organizacija. Poslovníkom je uređen i način pripremanja akata i materijala za sjednice Vlade. S tim u vezi, od posebne važnosti za oblast građanskog učešća je obaveza predlagača zakona, koji je u skladu sa predviđenom procedurom dužan da, uz predlog zakona, dostavi *izvještaj o javnoj raspravi*. Osim toga, predlagač je dužan da, uz predlog zakona o kojem nije sproveo javnu raspravu, dostavi obrazloženje zbog čega javna rasprava nije sprovedena. U tom slučaju, kao i povodom razmatranja predloga drugih akata, strateških i planskih dokumenata o kojima nije sprovedena javna rasprava, Vlada može predlog zakona, drugog akta odnosno dokumenta utvrditi kao nacrt i zadužiti predlagača da o njima sprovede javnu raspravu, u skladu s propisom Vlade.

**Poslovník Skupštine Crne Gore**<sup>7</sup> takođe propisuje određene oblike građanskog učešća. Naime, u cilju razmatranja predloga akata, predlaganja akata, parlamentarne kontrole i vršenja drugih poslova iz svoje nadležnosti, Skupština obrazuje odbore kao svoja radna tijela. Odbori se obrazuju kao stalni i privremeni. Od posebnog značaja je mogućnost,

6 Poslovník Vlade Crne Gore objavljen u (“Službenom listu Crne Gore”, br. 003/12 od 13.01.2012, 031/15 od 18.06.2015, 048/17 od 24.07.2017, 062/18 od 21.09.2018)

7 Poslovník Skupštine Crne Gore (“Službeni list Republike Crne Gore”, br. 051/06 od 04.08.2006, 066/06 od 03.11.2006, Službeni list Crne Gore”, br. 088/09 od 31.12.2009, 080/10 od 31.12.2010, 039/11 od 04.08.2011, 025/12 od 11.05.2012, 049/13 od 22.10.2013, 032/14 od 30.07.2014, 042/15 od 29.07.2015, 052/17 od 08.08.2017, 017/18 od 20.03.2018, 047/19 od 12.08.2019) dostupan na: <http://www.skupstina.me/index.php/me/poslovník-skupstine>



da 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*. Takođe, u skladu sa članom 73 Poslovnika predviđena je *mogućnost konsultativnog saslušanja*, kao važnog mehanizma građanskog učešća u radu skupštinskih odbora.

**Zakon o državnoj upravi**<sup>8</sup> reguliše, između ostalog, odnose organa državne uprave i građana, kao i odnose državne uprave i nevladinih organizacija. Organi državne uprave dužni su, da na zakonit način i blagovremeno, postupaju po zahtjevima građana koje oni podnose radi ostvarivanja prava i izvršavanja obaveza. Propisana je i obaveza obezbjeđivanja knjige ili sandučeta za pritužbe strankama, kako bi podnijeli pritužbe na rad organa ili nepravilan odnos službenika, kao i brojne druge obaveze organa državne uprave u cilju efikasnog ostvarivanja prava i obaveza građana. Kada su u pitanju oblici saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija, Zakonom su načelno predviđena dva glavna oblika saradnje:

učešće nevladinih organizacija u postupku sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona i strategija i  
učešće nevladinih organizacija u radu radnih grupa i drugih radnih tijela koje obrazuju ministarstva i organi uprave.

Zakon reguliše javnost i transparentnost rada organa državne uprave, odnosno obaveze organa državne uprave u cilju obavještanja javnosti o vršenju poslova iz svog djelokruga. Zakon propisuje i obaveznost sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona i strategija, kao i izuzetke od ovog pravila.

**Zakon o slobodnom pristupu informacijama**<sup>9</sup> reguliše način i postupak ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama i ponovnu upotrebu informacija u posjedu organa vlasti. Ovim zakonom se zapravo detaljno reguliše informisanje građana od strane organa vlasti, kao osnovni preduslov građanskog učešća u kreiranju javnih politika. Svako domaće i strano fizičko i pravno lice ima pravo na pristup informacijama, bez obaveze da navodi razloge i objašnjava interes traženja informacija.

Ovim zakonom se propisuje i proaktivni pristup informacijama, koji se odnosi na vrste informacija koje je organ vlasti

8 Zakon o državnoj upravi ("Službeni list Crne Gore", br. 078/18 od 04.12.2018) dostupan na <http://www.mju.gov.me/biblioteka/zakoni?pagerIndex=2>

9 Zakon o slobodnom pristupu informacijama ("Službeni list Crne Gore", br. 044/12 od 09.08.2012, 030/17 od 09.05.2017) dostupan na <http://www.katalogpropisa.me/wp-content/uploads/2016/11/Zakon-o-slobodnom-pristupu-informacijama-1.pdf>

obavezan da objavi na svojoj internet stranici. Zakonom su propisani i slučajevi u kojima je potrebno ograničiti pristup informacijama ili dijelu informacije. U slučajevima ograničavanja pristupa informacija, organ vlasti mora izvršiti test štetnosti.

**Zakonom o referendumu**<sup>10</sup> uređuje se raspisivanje i sprovođenje referenduma, kao jednog od najznačajnijih oblika prethodnog izjašnjavanja građana, organi za sprovođenje referenduma, način neposrednog izjašnjavanja građana na referendumu i zaštita prava građana u sprovođenju referenduma. Zakonom su prepoznata dva oblika referenduma: republički i opštinski. Republički referendum se raspisuje radi prethodnog izjašnjavanja građana o pojedinim pitanjima iz nadležnosti Skupštine, na teritoriji ili dijelu teritorije. Referendum u opštini, Prijestonici Crne Gore, odnosno Glavnom gradu raspisuje se radi prethodnog izjašnjavanja građana o pojedinim pitanjima iz nadležnosti skupštine opštine.

**Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija**<sup>11</sup> utvrđuje kriterijume i postupak izbora predstavnika nevladinih organizacija u radne grupe i druga radna tijela koje obrazuju ministarstva i organi uprave radi sagledavanja pitanja od zajedničkog interesa ili za normativno uređivanje odgovarajućih pitanja, kao i postupak i način sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona i strategija.

**Zakon o lokalnoj samoupravi**<sup>12</sup> propisuje prije svega načine učešća građana u odlučivanju o njihovim potrebama i interesima: neposredno i preko slobodno izabраниh predstavnika u organima lokalne samouprave.

Članom 157 ovog zakona propisana je dužnost opštine da stvara uslove, podstiče i pomaže učešće lokalnog stanovništva u ostvarivanju lokalne samouprave, putem različitih oblika učešća stanovništva u izjašnjavanju i odlučivanju o poslovima

10 "Službeni list Republike Crne Gore", br. 009/01 od 22.02.2001, Službeni list Savezne Republike Jugoslavije", br. 017/01 od 13.04.2001, Službeni list Crne Gore", br. 073/10 od 10.12.2010

11 Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija dostupna na <http://www.nvo.mju.gov.me/vijesti/189093/Uredba-o-izboru-predstavnika-nevladinih-organizacija-u-radna-tijela-organa-drzavne-uprave-i-sprovođenju-javne-rasprave-u-pripremi.html>

12 Zakon o lokalnoj samoupravi ("Sl. list CG", br. 2/2018 i 34/2019) dostupan na <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-lokalnoj-samoupravi.html>

od zajedničkog interesa. Takođe, Zakon o lokalnoj samoupravi načelno definiše oblike neposrednog učešća građana u izjašnjavanju i odlučivanju i ostavlja prostor opštinama da statutima i odlukom o učešću lokalnog stanovništva, u skladu sa ovim zakonom, bliže uredi način i postupak učešća lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova.

**Statutima lokalnih samouprava** u Crnoj Gori detaljnije se regulišu mehanizmi građanske participacije na lokalnom nivou, uređujući neposredno učestvovanje u odlučivanju o lokalnim poslovima od zajedničkog interesa. Oblici neposrednog učešća građana u izjašnjavanju i odlučivanju koji se detaljnije regulišu statutima lokalnih samouprava su: inicijativa, građanska inicijativa, zbor građana, referendum (mjesni i opštinski). Takođe, statutima mogu biti uređeni i drugi oblici učešća građana (peticija, predlog, građanska žalba itd), u skladu sa zahtjevima i potrebama opština.

**Poslovnici o radu Skupština opština** regulišu između ostalog i javnost rada Skupštine, odnosno načine putem kojih Skupština obavještava javnost o svom radu (direktno prenošenje sjednica Skupštine od strane lokalnih javnih emitera, objavljivanje materijala i odluka na web sajtovima, davanje saopštenja za javnost i drugih načina u skladu sa mogućnostima lokalnih samouprava). Poslovnici se takodje regulišu jedan od mehanizama građanskog učešća-institut „slobodna stolica“. Ovaj institut podrazumijeva mogućnost učešća predstavnika nevladine organizacije na sjednici lokalnog parlamenta bez prava glasa. Poslovníkom je detaljno regulisana procedura objavljivanja poziva i uslovi za prijavljivanje predstavnika NVO na sjednici lokalnog parlamenta.

Članom 166 Zakona o lokalnoj samoupravi propisana je obaveza da skupština opštine posebnom odlukom uređuje način i postupak učešća stanovnika u vršenju javnih poslova u cilju učešća lokalnog stanovništva u donošenju odluka od neposrednog i zajedničkog interesa. **Odlukom o učešću lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova** uređuju se: oblici (anketiranje, medija planovi, table za obavještavanje, kutije primjedbi, predloga i sugestija, web sajtovi, dežurni telefoni, organizovanje radionica u mjesnim zajednicama, gostovanja predavača, stručni skupovi i okrugli stolovi i sl.), subjekti, postupci, rokovi i načini učešća lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova, izvještaj o uspješnosti postupka i druga pitanja od značaja za aktivnosti lokalnog stanovništva u donošenju odluka.



## 1.1.1. MEHANIZMI GRAĐANSKOG UČEŠĆA U DONOŠENJU ODLUKA NA NACIONALNOM NIVOU

### INFORMISANJE

Informisanje građana predstavlja jedan od najznačajnijih mehanizama građanskog učešća u vršenju poslova i donošenju odluka kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou. Informisanje je zapravo preduslov građanskog aktivizma i osnova za sve druge oblike građanskog učešća. Objavljivanjem informacija obezbjeđuje se pravo javnosti da zna informacije koje su u posjedu organa vlasti, u cilju vršenja demokratske kontrole vlasti i ostvarivanja ljudskih prava i sloboda. Ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama i obaveza državnih organa da obezbjede javnost i transparentnost rada, samo su početni koraci u ostvarivanju daleko šireg prava građana na neposredno učešće u odlučivanju. U prethodnom odjeljku prikazan je, između ostalog, pregled zakona koji regulišu ovaj oblik građanskog učešća (Zakon o slobodnom pristupu informacijama i Zakon o državnoj upravi). Svako domaće i strano fizičko i pravno lice ima pravo na pristup informacijama, bez obaveze da navodi razloge i objašnjava interes traženja informacija. Informacija je dokument ili dio dokumenta u pisanoj, štampanoj, video, zvučnoj, elektronskoj ili drugoj formi, uključujući i njihove kopije, bez obzira na sadržinu, izvor (autora), vrijeme sačinjavanja ili sistem klasifikacije.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama predviđa proaktivni pristup informacijama time što su taksativno navedene vrste informacija koje je organ vlasti obavezan da objavi na svojoj internet stranici: vodič za pristup informacijama; javni registri i javne evidencije; programi i planovi rada; izvještaji i druga dokumenta o radu i stanju u oblastima iz nadležnosti organa; nacrti, predlozi i konačni tekstovi strateških dokumenata i planova i programa za njihovo sprovođenje; nacrti i predlozi zakona i drugih propisa, kao i mišljenja eksperata na te propise; pojedinačni akti i ugovori o raspolaganju finansijskim sredstvima iz javnih prihoda i državnom imovinom; spisak državnih službenika i namještenika, sa njihovim službeničkim i namješteničkim zvanjima; spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije; rješenja i drugi pojedinačni akti koji su od značaja za prava, obaveze i interese trećih lica, kao i informaciju kojoj je po zahtjevu pristup odobren.

Pored navedenih, organ vlasti može na svojoj internet stranici da objavi i druge informacije. U cilju obezbjeđenja javnosti i transparentnosti rada organi državne uprave su dužni da upoznaju javnost o vršenju poslova iz svog djelokruga i izvještavaju je o svom radu putem sredstava javnog informisanja ili na drugi prigodan način (putem tehničkih sredstava, brošura itd.) Oni su takođe obavezni da građanima daju potrebne podatke, obavještenja i objašnjenja i pružaju odgovarajuću stručnu pomoć. Radi efikasnog ostvarivanja prava i obaveza građana, organi državne uprave su obavezni da kada je to moguće, pripreme potrebne obrasce i obavezno javno istaknu standarde postupanja. U zgradi organa mora biti istaknut raspored prostorija organa, a na ulazu u službene prostorije mora biti istaknuto lično ime državnog službenika, sa naznakom poslova koje obavlja.

## JAVNA RASPRAVA U PRIPREMI ZAKONA I STRATEGIJA

Javna rasprava je jedan od ključnih i najčešće korišćenih mehanizama za uključivanje javnosti u procese donošenja zakona i strategija. Javna rasprava obuhvata dvije faze: konsultovanje zainteresovane javnosti (organa, organizacija, udruženja i pojedinaca) u početnoj fazi pripreme zakona, odnosno strategije i javnu raspravu o tekstu nacrtu zakona, odnosno strategije. Ključni koraci od važnosti za uključivanje građana tokom sprovođenja javne rasprave su:

1. *Objavljivanje spiska zakona i strategija* o kojima će se sprovesti javna rasprava na internet stranicama ministarstava i portalu elektronske uprave u roku od 15 dana od dana donošenja godišnjeg programa rada;
2. *Objavljivanje javnog poziva za konsultovanje zainteresovane javnosti* na internet stranici ministarstava i portalu e-uprave. Konsultovanje podrazumijeva davanje inicijativa, predloga, sugestija i komentara u početnoj fazi pripreme zakona, odnosno strategije u roku od 15 dana;
3. *Izrada i objavljivanje izvještaja o sprovedenom konsultovanju* na internet stranici ministarstava i portalu e-uprave, u roku od 7 dana od isteka roka za trajanje konsultovanja;
4. *Objavljivanje javnog poziva za učešće u javnoj raspravi* o tekstu zakona, odnosno strategije na internet stranici ministarstava i portalu e-uprave. Uz javni poziv, objavljuju se tekst nacrtu zakona, odnosno strategije sa obrazloženjem

i program javne rasprave, a u slučaju sprovođenja javne rasprave o tekstu nacрта zakona, objavljuje se i sprovedena analiza procjene uticaja propisa (RIA). Javna rasprava se sprovodi organizovanjem organizovanjem okruglih stolova, tribina, prezentacija, kao i dostavljanjem primjedbi, predloga i sugestija u pisanom ili elektronskom obliku. Trajanje javne rasprave je od 20 do 40 dana, zavisno od složenosti materije koja je predmet zakona, odnosno strategije;

5. *Izrada i objavljivanje izvještaja o javnoj raspravi* na internet stranici ministarstva i na portalu e-uprave, u roku od 15 dana od isteka roka za trajanje javne rasprave.

U slučajevima kada se javna rasprava sprovodi organizovanjem okruglih stolova, tribina i sl. ministarstvo vodi računa da prostorije u kojima se organizuje javna rasprava budu pristupačne licima sa invaliditetom. Takođe, ukoliko se tekst nacрта zakona, odnosno strategije koji je predmet javne rasprave neposredno odnosi na prava, obaveze i pravne interese lica sa poremećajima sluha i govora, odnosno lica sa oštećenim vidom, ministarstvo će omogućiti da se javna rasprava sprovede uz upotrebu gestovnog govora, odnosno da tekst nacрта zakona, odnosno strategije bude dostupan u audiotonskom zapisu ili na Brajevom pismu.

## UČEŠĆE PREDSTAVNIKA NVO U RADU RADNIH GRUPA I DRUGIH RADNIH TIJELA

Jedan od veoma važnih mehanizama građanskog učešća u kreiranju nacionalnih javnih politika je i učešće predstavnika nevladinih organizacija u radu radnih grupa i drugih radnih tijela koje obrazuju organi državne uprave. Nvladine organizacije zapravo predstavljaju grupe građana udruženih s ciljem ostvarivanja zajedničkih interesa i rješavanja zajedničkih problema. Radne grupe i druga radna tijela formiraju organi državne uprave radi sagledavanja pitanja od zajedničkog interesa ili za normativno uređivanje odgovarajućih pitanja. Postupak izbora predstavnika NVO započinje objavljivanjem javnog poziva za predlaganje NVO predstavnika u radnom tijelu, na internet stranici organa državne uprave i portalu e-uprave. Kriterijumi koje moraju ispuniti nevladine organizacije, da bi mogle da predlože svog predstavnika u radno tijelo su:

- da je upisana u registar nevladinih organizacija prije objavljivanja javnog poziva;
- u statutu ima utvrđene djelatnosti i ciljeve u oblastima koje su u vezi sa pitanjem koje sagledava ili normativno



uređuje radno tijelo;

- se ne nalazi u Registru kaznene evidencije;
- da je u prethodne tri godine, u vezi sa pitanjem koje sagledava ili normativno uređuje radno tijelo, sprovela istraživanje, izradila dokument, organizovala skup ili realizovala projekat usmjeren na unapređenje stanja u određenoj oblasti;
- da je predala poreskom organu prijavu za prethodnu fiskalnu godinu (fotokopija bilansa stanja i uspjeha);
- da više od polovine članova organa upravljanja nevladine organizacije nijesu članovi organa političkih partija, javni funkcioneri, rukovodeća lica ili državni službenici, odnosno namještenici.

Kriterijumi koje mora ispuniti predstavnik/ca NVO su:

- da ima prebivalište u Crnoj Gori;
- ima iskustvo u oblasti na koju se odnosi pitanje koje sagledava ili normativno uređuje radno tijelo;
- nije član/ica organa političke partije, javni funkcioner/ka, državni službenik/ca, odnosno namještenik/ca.

U radnu grupu biće izabran onaj predstavnik/ca NVO za koga je dostavljeno najviše blagovremenih i urednih predloga od strane NVO i koji ispunjava prethodno navedene kriterijume.

## E-PARTICIPACIJA

Jedan od glavnih mehanizama razvoja demokratije u modernim uslovima, koji u velikoj mjeri podstiče građansku participaciju, a samim tim i snažnije građansko društvo jeste tzv. "elektronska demokratija". Značaj elektronske uprave u Crnoj Gori prepoznat je, prije svega, kroz realizaciju projekta portala e-uprave, koji je pokrenula Vlade Crne Gore u cilju unaprjeđenja elektronske komunikacije organa javne uprave sa fizičkim i pravnim licima, kako bi oni efikasnije ostvarivali svoja prava i obaveze. Portal e-uprave je razvijen kao svojevrsan elektronski šalter državne uprave prema fizičkim i pravnim licima, kao i unutar samih organa uprave. Na portalu eUprave [www.euprava.me](http://www.euprava.me) razvijena je posebna stranica **eParticipacija** (<http://www.euprava.me/eparticipacije>), koja predstavlja elektronski servis za javne rasprave



Slika 1. Prikaz veb sajta [www.euprava.me/eparticipacije](http://www.euprava.me/eparticipacije)

na strateška dokumenta i zakone koje donosi Vlada Crne Gore. Ovaj servis objezbjeduje proaktivno učešće građana u kreiranju zakona i strategija, odnosno u donošenju odluka bitnih za njihov život i život društvene zajednice, bez fizičkog prisustva. Sistem eParticipacija se dijeli na četiri modula: Poziv za konsultacije, Poziv za učešće u radnim grupama, Poziv na javnu raspravu i Javna obavještenja. Na ovaj način, građani u okviru poziva za konsultacije i poziva za javne rasprave, putem komentara, mogu aktivno da učestvuju u kreiranju zakona i ostalih strateških dokumenata iznoseći mišljenja i stavove o pojedinim zakonskim ili strateškim aktima. Korisnici koji žele da uzmu učešće u komentarisanju objavljenih materijala putem sistema eParticipacije neophodno je da se prethodno registruju na Portalu eUprave. Korisnici mogu pregledati sve objavljene izvještaje, odluke i ostala relevantna dokumenta o sprovedenim javnim raspravama i konsultacijama, kao i javne konkurse, oglase i sl. koje je javno pravni organ obavezan da objavi na portalu e-uprave.

## ELEKTRONSKE PETICIJE – PORTAL „GLAS GRAĐANA“

Portal *“Glas građana”* je portal koji omogućava građanima podnošenje elektronskih peticija i glasanja za iste. Putem ovog portala <https://epeticije.gov.me/#> svaki punoljetni državljanin Crne Gore koji ima biometrijsku ličnu kartu ili stranac sa stalnim nastanjenjem koji ima ličnu karte za strance može podnijeti ili glasati za elektronsku peticiju iz bilo koje oblasti u okviru nadležnosti rada Vlade Crne Gore. Kandidujući peticiju na portalu „Glas građana“ korisnik bira ministarstvo nadležno za postupanje po njegovoj/njenoj peticiji. Ukoliko peticija ispunjava pravila za podnošenje, nadležno ministarstvo prihvata da ona bude vidljiva na portalu i otvorena za glasanje. Sve elektronske peticije moraju sadržati zahtjev da Vlada preduzme određene aktivnosti, odnosno konkretne radnje iz oblasti njene nadležnosti. Ako peticija ne ispunjava propisana pravila, ona se odbacuje, a podnosilac peticije biva obaviješten putem elektronske pošte o razlozima donošenja takve odluke. Svaka peticija koja u roku od 60 dana dobije podršku najmanje 3.000 građana biće od strane nadležnog ministarstva pretočena u formalnu inicijativu i podnijeta Vladi na razmatranje u roku od 20 radnih dana od završetka glasanja. Peticija se zatim razmatra na sjednici Vlade i Vlada odlučuje da li će i u kojoj mjeri prihvatiti zahtjeve iznijete u peticiji. Ukoliko odluči da prihvati peticiju, Vlada zaključkom zadužuje nadležna ministarstva da preduzmu odgovarajuće aktivnosti u cilju ispunjavanja navedenih zahtjeva. Istovremeno, ukoliko odluči da peticija nije prihvatljiva, Vlada o tome obavještava javnost navodeći razloge zbog kojih je peticija na sjednici Vlade ocijenjena kao neprihvatljiva<sup>13</sup>.

## PREDLAGANJE ZAKONA

Jedan od oblika neposrednog odlučivanja građana, koji je predviđen Ustavom Crne Gore obuhvata pravo građana da predlažu zakone. U skladu sa Ustavom, **pravo predlaganja zakona ima 6000 birača preko poslanika koga ovlaste**. Pored građana, ovo pravo imaju Vlada i poslanik. Postupak za donošenje zakona pokreće se podnošenjem predloga zakona. Predlog zakona podnosi se u obliku u kome se donosi zakon i mora biti obrazložen i to u pisanoj formi u potrebnom broju primjeraka i u elektronskom obliku.

13 Mapiranje mehanizama za participativni monitoring javnih politika u Crnoj Gori dostupan na: <http://www.un.org.me/Library/Democratic-Governance/1%20Mehanizmi%20za%20participativni%20monitoring%20javnih%20politika%20u%20Crnoj%20Gori.pdf>



Predlog zakona koji je dostavljen Skupštini, predsjednik Skupštine upućuje poslanicima i nadležnim odborima, a isti se objavljuje na website-u Skupštine. Predlog zakona čiji predlagač nije Vlada, predsjednik Skupštine upućuje Vladi, radi davanja mišljenja, u roku koji ne može biti duži od 15 dana od dana prijema predloga zakona. Predlog zakona ne može se staviti na dnevni red sjednice Skupštine prije isteka roka od 15 dana od dana dostavljanja poslanicima, ako Poslovníkom Skupštine nije drukčije određeno.

Predlog zakona se usvaja kroz tri faze u parlamentu poznate pod nazivom „**čitanja**“. **Prvo čitanje** podrazumijeva da predlog 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 predlogom zakona stvaraju obaveze za budžet. **Drugo čitanje** podrazumijeva razmatranje predloga zakona na sjednici Skupštine, odnosno načelni pretres o predlogu zakona, dok **treće čitanje** podrazumijeva pretres predloga zakona u pojedinostima na sjednici Skupštine. Po završenom pretresu u pojedinostima pristupa se glasanju o amandmanima koji nijesu sastavni dio predloga zakona, a zatim o predlogu zakona u cjelini<sup>14</sup>.

## REFERENDUM

Referendum je takođe jedan od najznačajnijih mehanizama neposrednog učešća građana u procesu odlučivanja. Shodno Ustavu Crne Gore, prijedlog za raspisivanje državnog referenduma mogu podnijeti: **najmanje 25 poslanika, predsjednik Crne Gore, Vlada ili najmanje 10% građana koji imaju biračko pravo**. Zakonom o referendumu su definisani uslovi, postupak i procedure raspisivanja i održavanja referenduma na nacionalnom i lokalnom nivou. Referendum u Crnoj Gori se može raspisati radi prethodnog izjašnjavanja građana o pojedinim pitanjima iz nadležnosti Skupštine na teritoriji ili dijelu teritorije. Referendum u Crnoj Gori mora se raspisati radi prethodnog izjašnjavanja građana o promjeni državnog statusa, promjeni oblika vladavine i promjeni granica. Odluku o raspisivanju referenduma donosi Skupština, većinom glasova ukupnog broja poslanika u Skupštini.

## KONSULTATIVNO SASLUŠANJE

Konsultativno saslušanje predstavlja jedan od kontrolnih mehanizama Skupštine Crne Gore koji pruža mogućnost da se građani po pozivu uključe u rad skupštinskih odbora ili da sami pokrenu inicijativu za saslušanje. Konsultativno saslušanje podrazumijeva da skupštinski odbor može radi razmatranja predloga akta, pripreme predloga akta ili proučavanja 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, angažovati naučne i stručne radnike za pojedine oblasti, predstavnike državnih organa i *nevladinih organizacija*, koji nemaju pravo odlučivanja.

Odluku o angažovanju naučnih i stručnih konsultanata donosi odbor. Radi izvršavanja poslova iz svog djelokruga odbor može obrazovati posebne radne grupe u čijji 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. Ovaj mehanizam je značajan jer omogućava da se uključe pojedinci i nevladine organizacije koji posjeduju određene ekspertize, a ne pripadaju političkim partijama. Takođe je ovim instrumentom otvorena mogućnost učešća predstavnicima poslovnog sektora i građana koji su direktno pogođeni primjenom određene politike, što je važno za donošenje rješenja koja odgovaraju stvarnim potrebama društva.

## 1.1.2. INSTITUCIONALNI MEHANIZMI ZA SARADNJU ORGANA DRŽAVNE UPRAVE I NEVLADINIH ORGANIZACIJA

### MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE

Izmjenama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave<sup>15</sup> iz 2016. godine, Ministarstvo javne uprave je od MUP-a preuzelo nadležnosti za izradu javnih politika u oblasti razvoja NVO, kao i za vođenje Registra NVO. U Ministarstvu javne uprave, u Direktoratu za dobru javnu upravu i djelovanje nevladinih organizacija uspostavljene su tri direkcije: **Direkcija za upravljanje i pracenje procesom reforme javne uprave, Direkcija za registraciju, evidencije nevladinih organizacija i političkih partija i Direkcija za saradnju sa nevladinim organizacijama.**

Shodno Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji ministarstva javne uprave<sup>16</sup> u *Direkciji za registraciju, evidenciju nevladinih organizacija i političkih partija* obavljaju se poslovi koji se, između ostalog odnose na: vođenje upravnog postupka i registraciju nevladinih organizacija; vođenje propisanih i elektronskih evidencija; pripremu propisa koji se odnose na osnivanje i djelovanje nevladinih organizacija; pripremu strateških dokumenata i planova radi unapređivanja saradnje i komunikacije organa državne uprave i NVO; kao i obavljanje drugih poslova iz djelokruga Direkcije.

U *Direkciji za saradnju sa nevladinim organizacijama* vrše se poslovi koji se odnose na: pripremu i praćenje sprovođenja strateškog dokumenta Vlade Crne Gore u oblasti saradnje sa nevladinim organizacija i unaprjeđenja podsticajnog okruženja za djelovanje NVO i odgovarajućeg akcionog plana; prikupljanje podataka i izvještavanje o realizaciji mjera Akcionog plana za poglavlje 23 koje se odnose na NVO; koordinaciju aktivnosti ministarstva i drugih državnih organa u vezi sa programiranjem i raspodjelom sredstava za finansiranje projekata/programa NVO iz državnog budžeta; pripreme odluke Vlade o prioritetnim oblastima od javnog interesa u kojima će se finansirati projekti NVO u određenoj godini i

<sup>15</sup> Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, "Službeni list CG", br. 5/12, 25/12, 44/12 - drugi propis, 61/12, 20/13, 17/14, 6/15, 80/15, 35/16, 41/16, 61/16 - ispravka 73/16

<sup>16</sup> Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva javne uprave dostupan na <http://www.mju.gov.me/organizacija>



iznosima potrebnim za njihovu realizaciju; kreiranje liste nezavisnih procjenjivača na osnovu objavljenog javnog poziva i učešće u izradi smjernica za nezavisne procjenjivače projekata NVO; prikupljanje podataka o finansijskoj podršci projektima NVO i pripremu izvještaja za Vladu o utrošku sredstava na godišnjem nivou koja su, kao podrška projektnim aktivnostima, isplaćena NVO iz državnog budžeta; pripremu analiza, informacija i izvještaja o položaju nevladinih organizacija u Crnoj Gori; sprovođenje postupka predlaganja i imenovanja članova Savjeta za saradnju organa državne uprave i nevladinih organizacija i obavljanje administrativnih poslova za Savjet; praćenje relevantnih događanja u Evropi i svijetu u vezi sa radom, djelovanjem i odnosima NVO-a sa državnim institucijama, kao i modelima međusektorske saradnje; izrada Izvještaja o učešću predstavnika nevladinog sektora uključenih u rad radnih grupa koje formiraju organi državne uprave; pripremu, štampanje i objavljivanje priručnika, izvještaja i drugih publikacija radi informisanja javnosti o pitanjima iz nadležnosti Direkcije, kao i obavljanje drugih poslova iz djelokruga Direkcije.

## SAVJET ZA SARADNJU ORGANA DRŽAVNE UPRAVE I NEVLADINIH ORGANIZACIJA

U skladu sa Odlukom o Savjetu za saradnju organa državne uprave i nevladinih organizacija ("Sl.list CG" br. 47/18)<sup>17</sup> formiran je 2018.godine Savjet za saradnju organa državne uprave i NVO. Savjet je savjetodavno tijelo Vlade, nadležan za poslove koji se odnose na: praćenje primjene Strategije unaprjeđenja podsticajnog okruženja za djelovanje nevladinih organizacija 2018-2020; davanje mišljenja o nacrtima propisa, odnosno strateškim i drugim dokumentima koji se odnose na rad i razvoj nevladinih organizacija u Crnoj Gori, u cilju unaprjeđenja podsticajnog okruženja za djelovanje nevladinih organizacija; kao i davanje mišljenja u vezi sa primjenom propisa, odnosno strateških i drugih dokumenata koji se odnose na rad i razvoj nevladinih organizacija u Crnoj Gori.

Savjet ima predsjednika i 12 članova, koje imenuje Vlada na period od tri godine. Predsjednica Savjeta je ministarka javne uprave. Članove Savjeta čine 6 predstavnika organa državne uprave i 6 predstavnika nevladinih organizacija. Predstavnici organa državne uprave imenuju se iz sljedećih organa: Ministarstva javne uprave, Ministarstva za ljudska i manjinska prava, Ministarstva rada i socijalnog staranja, Ministarstva finansija, Ministarstva ekonomije i Kancelarije za evropske

<sup>17</sup> Odluka o Savjetu za saradnju organa državne uprave i nevladinih organizacija ("Sl.list CG" br. 47/18) dostupna na <http://www.nvo.mju.gov.me/biblioteka/odluke>

integracije Predstavnicu nevladinih organizacija u Savjetu imenuju se na predlog nevladinih organizacija čija su područja djelovanja: razvoj nevladinih organizacija, volonterizam, zaštita lica sa invaliditetom, socijalno preduzetništvo, razvoj filantropije, evropske integracije. Predsjednik Savjeta ima zamjenika koga iz reda članova - predstavnika nevladinih organizacija u Savjetu, na predlog predsjednika Savjeta, bira Savjet.

## KONTAKT OSOBE ZA SARADNJU SA NVO U ORGANIMA DRŽAVNE UPRAVE

U organima državne uprave, od 2007. godine u kontinuitetu su imenovane kontakt osobe za saradnju sa NVO, kao specifičan mehanizam horizontalne saradnje sa NVO. Imenovanje kontakt osoba je prvi put normirano 2012. godine, usvajanjem Uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i NVO („Službeni list CG”, broj 7/12)<sup>18</sup>, Ovom Uredbom bila je propisana obaveza starješina organa državne uprave da imenuju kontakt osobe koje će biti zadužene za saradnju sa NVO u sprovođenju javnih politika iz nadležnosti organa. Strategija razvoja NVO u Crnoj Gori 2014-2016. dala je orijentacioni opis poslova kojima bi trebalo da se bave kontakt osobe. U pokušaju da odgovori na dileme, jedan broj organa državne uprave je aktom o sistematizaciji jasno definisao opis posla za službenika - kontakt osobu za saradnju sa NVO, u nekim organima je predviđeno radno mjesto pod tim nazivom, dok su neki organi poslove kontakt osobe dodali uz opis poslova radnog mjesta<sup>19</sup>. Česte personalne promjene kontakt osoba, kao i nejasno definisani poslovi saradnje predstavljaju problem u funkcionisanju ovog specifičnog mehanizama saradnje.

<sup>18</sup> Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i NVO („Službeni list CG”, broj 7/12), dostupna na <http://www.mrt.gov.me/rubrike/saradnja-sa-nvo/111934/UREDA-O-NACINU-I-POSTUPKU-OSTVARIVANJA-SARADNJE-ORGANA-DRZAVNE-UPRAVE-I-NEVLADINIOH-ORGANIZACIJA.html>

<sup>19</sup> Strategija unaprjeđenja podsticajnog okruženja za djelovanje NVO 2018-2020 dostupna na [http://www.mju.gov.me/biblioteka/strategije\\_i\\_akcioni\\_planovi](http://www.mju.gov.me/biblioteka/strategije_i_akcioni_planovi)

### 1.1.3. MEHANIZMI GRAĐANSKOG UČEŠĆA U DONOŠENJU ODLUKA NA LOKALNOM NIVOU

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. Kao što je navedeno u odjeljku 1.1. Zakonom o lokalnoj samoupravi, statutima opština i Odlukama o učešću lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova definisani su mehanizmi učešća koje građani mogu koristiti u komunikaciji sa organima lokalnih vlasti. U mehanizme/oblike neposrednog učešća građana u donošenju odluka na lokalnom nivou svrstavaju se: inicijativa, građanska inicijativa, zbor građana i referendum. Pored oblika neposrednog odlučivanja i izjašnjavanja, građani mogu učestvovati u ostvarivanju lokalne samouprave i putem peticija, prijedloga i žalbi, učešćem na javnim raspravama itd.

#### INICIJATIVA

Inicijativa je akt kojim građani kod organa lokalne samouprave pokreću rješavanje određenih pitanja za koja su zainteresovani. Građani imaju pravo da pokrenu inicijativu radi razmatranja i odlučivanja o određenim pitanjima koja su od interesa za lokalno stanovništvo. Najčešća pitanja predviđena statutima opština, povodom kojih građani imaju pravo da pokrenu inicijativu su sljedeća:

- utvrđivanje linija u gradskom i prigradskom saobraćaju;
- izgradnja, proširenje i uređenje groblja;
- asfaltiranje puteva;
- pružanje komunalnih usluga;
- razvoj i zaštite životne sredine;
- bolje informisanje;
- utvrđivanje dužine radnog vremena u ugostiteljskim objektima;



- zaštita spomenika i spomen obilježja;
- razvoj sporta;
- razvoj kulture i umjetnosti;
- zaštita od buke;
- izgradnja infrastrukturnih objekata;
- i druga pitanja za koja se može podnijeti građanska žalba i peticija.

Inicijativu može pokrenuti jedan građanin – pojedinac. Organi lokalne uprave (sekretarijati, uprave, direkcije) su obavezni da o podnijetoj inicijativi zauzmu stav i u roku od 30 dana od dana podnošenja inicijative, obavijeste podnosioca inicijative o tome. Ukoliko nadležni organ ne postupi po inicijativi, podnosilac inicijative može da se obrati predsjedniku opštine ili skupštini.

## GRAĐANSKA INICIJATIVA

Građanskom inicijativom, kao oblikom učešća građana u radu lokalnih samouprava, predlaže se donošenje novog akta ili promjena postojećeg akta kojim se uređuju značajna pitanja iz nadležnosti lokalne samouprave.

Pitanja o kojima se može pokrenuti građanska inicijativa utvrđuju se statutom jedinice lokalne samouprave i ona obuhvataju sljedeće oblasti:

- utvrđivanje poreza;
- planiranje i uređenje prostora;
- uređenje i korišćenje građevinskog zemljišta;
- javni prevoz putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju;
- socijalna i dječja zaštita;
- postavljanje privremenih objekata;

- drugih pitanja čije uređenje je u nadležnosti opštine.

Statutom se utvrđuju pitanja o kojima se može pokrenuti građanska inicijativa, potreban broj potpisa građana za pokretanje inicijative, postupak po inicijativi i druga pitanja od značaja za građansku inicijativu za pokretanje građanske inicijative definisan je statutom jedinice lokalne samouprave. Nadležni organ za odlučivanje o građanskoj inicijativi je skupština opštine. Broj potpisnika i tačnost podataka kontrolišu službe za poslove uprave, a njenu sadržinu ocjenjuje radno tijelo skupštine nadležno za pitanja koja su predmet inicijative. Ukoliko je građanska inicijativa neuredna, vraća se podnosiocu na dopunu, koji je dužan da je dopuni u roku od 30 dana. Skupština će odbaciti građansku inicijativu, u slučaju da podnosilac građanske inicijative, u ostavljenom roku ne otkloni utvrđene nedostatke. Rok u kojem je skupština opštine dužna da se izjasni o podnijetoj inicijativi, takođe je definisan statutom opštine.

Ako Skupština ne prihvati građansku inicijativu, o pitanju o kojem se pokrenula građanska inicijativa, može se raspisati referendum koji će se održati u roku od 90 dana od dana donošenja odluke.

## ZBOR GRAĐANA

Jedan od osnovnih oblika neposrednog učešća građana na lokalnom nivou je i zbor građana. Zakonom o lokalnoj samoupravi propisano je da zbor građana, većinom glasova prisutnih građana usvaja zahtjeve i predloge i upućuje ih nadležnom organu. Organi opštine dužni su da, u roku od 60 dana od dana održavanja zbora građana, razmotre zahtjeve i predloge i o njima obavijeste građane. Način sazivanja zbora građana, način rada i odlučivanja uređuje se statutom ili posebnim aktom opštine.

Zbor građana saziva nadležni organ mjesne zajednice po sopstvenoj inicijativi ili na zahtjev građana sa područja za koje se organizuje zbor. Broj građana kreće se od 1% do 2% građana, sa područja za koje se organizuje zbor. Takođe i predsjednik skupštine i predsjednik opštine mogu sazvati zbor, radi dobijanja mišljenja građana o pojedinim pitanjima od lokalnog interesa i odbornik u skupštini opštine koji je upisan u birački spisak područja za koje se organizuje zbor, radi pribavljanja

mišljenja o određenom pitanju od strane građana. Sazivanje zbora građana vrši se javnim upućivanjem poziva, najmanje 7 dana prije održavanja zbora. Poziv se objavljuje na oglasnoj tabli mjesne zajednice i skupštine opštine, u sredstvima informisanja a može se objaviti i na javnim objektima, drugim oglasnim mjestima, ulaznim vratima stambenih zgrada i na drugi pogodan način.

Zahtjev za sazivanje zbora građana mora sadržati u pismenoj formi obrazložen prijedlog pitanja koje zbor treba da razmatra. Ukoliko zahtjev za sazivanje zbora podnose građani, on mora sadržati ime i prezime građana, broj lične karte, adresu stanovanja i svojeručni potpis. Pitanje broja građana potrebnih za rad zbora različito je uređeno od opštine do opštine (od 3 % do 5 % od građana sa područja za koje se zbor saziva). Zbor građana odlučuje većinom glasova prisutnih članova.

## REFERENDUM

Jedan od najznačajnijih mehanizama učešća građana u procesu odlučivanja na lokalnom nivou je referendum. 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). Referendum kao oblik neposrednog učešća građana u radu lokalne samouprave u Crnoj Gori regulisan je Zakonom o referendumu i Zakonom o lokalnoj samoupravi, s tim što uslove, način i postupak sprovođenja referenduma, opštine detaljnije regulišu svojim statutima. U skladu sa navedenim zakonskim aktima, opštinski referendum mora se raspisati radi prethodnog izjašnjavanja građana o osnivanju novih opština, ukidanja ili spajanja postojećih opština i promjeni sjedišta opština, a može se raspisati i radi prethodnog izjašnjavanja građana o pojedinim pitanjima iz nadležnosti lokalne samouprave u slučajevima, na način i po postupku utvrđenim statutom, u skladu sa zakonom. Odluku o raspisivanju opštinskog referenduma donosi skupština opštine, u skladu sa statutom. Odluka treba da ispunjava dva formalna kriterijuma:

1. jasno formulisano pitanje o kojem se građani izjašnjavaju na referendumu i
2. datum održavanja referenduma.

Opštinski referendum sprovodi komisija za sprovođenje opštinskog referenduma i glasački odbori. Komisiju za sprovođenje opštinskog referenduma imenuje skupština opštine najkasnije u roku od 10 dana od dana stupanja na snagu odluke o raspisivanju referenduma. Pravo izjašnjavanja na referendumu ima građanin koji, u skladu sa propisima o izborima, ima biračko pravo. Građanin koji ima pravo izjašnjavanja na referendumu može podnijeti prigovor nadležnoj komisiji zbog nepravilnosti u sprovođenju referenduma. Odluka na referendumu donosi se većinom glasova građana koji su glasali, pod uslovom da je na referendum izašla većina od ukupnog broja građana koji imaju pravo izjašnjavanja na referendumu.

Na *mjesnom referendumu* građani sa dijela teritorije opštine se izjašnjavaju o pitanjima iz nadležnosti lokalne samouprave. Pitanja o kojima će se građani izjašnjavati mjesnim referendumom, kao i postupak raspisivanja i sprovođenja referenduma utvrđuju se statutom.

## PETICIJA, PREDLOG I ŽALBA

Pored oblika neposrednog odlučivanja i izjašnjavanja, građani mogu učestvovati u ostvarivanju lokalne samouprave i putem peticija, prijedloga i žalbi, u skladu sa statutom opštine. Svako ima pravo da podnese građansku žalbu ili uputi peticiju organima lokalne samouprave, kao i da od organa traži obavještenja iz njihovog djelokruga rada.

Peticiju, prijedlog i građansku žalbu mogu podnijeti građani, pravna lica i drugi subjekti Skupštini Opštine i Predsjedniku Opštine.

Skupštini se podnose u slučaju:

- povrede prava na lokalnu samoupravu,
- kada Opština ne obezbijedi zaštitu manjinskih prava i sloboda.

Predsjedniku Opštine se podnose u slučaju:



- kada organi uprave i javne službe ne obezbjeđuju efikasnost i zakonitost rada,
- kada se organi uprave i javne službe ne pridržavaju kodeksa i standarda postupanja sa građanima,
- kada organi lokalne samouprave i javne službe ne obezbjeđuju javnost i transparentnost svog rada,
- mita ili korupcije.

Peticija, prijedlog i građanska žalba se podnose u pisanoj formi i mora biti uredno potpisana. Žalba, odnosno peticija mogu se podnijeti elektronskim putem, u skladu sa zakonom. Organi kojima su upućeni peticija, predlog i žalba, dužni su da donesu odluku, odnosno daju obavještenje u roku od 30 dana od dana prijema zahtjeva. Postupak podnošenja i postupanja organa po građanskoj žalbi i peticiji, bliže se uređuje statutom opštine.

## JAVNA UPRAVA

Javna rasprava je najčešće korišćeni mehanizam uključivanja lokalnog stanovništva u procese odlučivanja i organizuje se radi dobijanja informacija od strane zainteresovanih strana prilikom pripreme lokalnih javnih politika. Članom 167 Zakona o lokalnoj samoupravi, propisano je da će opština obezbijediti učešće zainteresovane javnosti u donošenju odluka sprovođenjem postupka javne rasprave, prije donošenja planova i programa za pojedine oblasti u opštini, urbanističkih projekata, budžeta i opštih akata kojima se utvrđuju prava i obaveze građana. U slučaju sprovođenja postupka javne rasprave, opština će utvrditi program javne rasprave i odrediti organ koji će sprovesti javnu raspravu. Javna rasprava se može sprovoditi i povodom drugih akata kojima se odlučuje o pitanjima od značaja za lokalno stanovništvo, u skladu sa statutom i odlukom opštine. Javna rasprava ne može trajati kraće od 15 dana. U tom periodu građani mogu svoje inicijative, predloge, sugestija i komentare dostaviti organima lokalne uprave vlasti pismeno ili usmeno, a na centralnoj javnoj raspravi i putem ličnog prisustva i direktnog učešća.

Organ lokalne uprave nadležan za sprovođenje javne rasprave je dužan da javno objavi program javne rasprave putem sajta, kao i na drugi prigodan način (putem lokalnih medija, društvenih mreža itd.) i da obavijesti lokalno stanovništvo o načinu, rokovima, mjestu i vremenu održavanja javne rasprave sa potrebnim informacijama o predmetu javne rasprave.

Program javne rasprave u opštinama gdje većinu ili značajan dio stanovništva čine pripadnici manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica sadrži i način obezbjeđivanja učešća manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica na njihovom jeziku. Organ nadležan za sprovođenje javne rasprave obavezan je da razmotri sve prispjele komentare, predloge ili sugestije učesnika javne rasprave i sačini rezime komentara i stavova o prihvatanju, odnosno razlozima neprihvatanja, kao i da sačini izvještaj o rezultatima javne rasprave i da ga uz nacrt plana i programa razvoja opštine, budžeta i opštih akata, kojima se utvrđuju prava i obaveze građana dostavi predlagачu. Opštine su u obavezi i da u cilju učešća lokalnog stanovništva u odlučivanju obezbijede pristup javnosti dokumenata, a naročito dostupnost dokumenata u pristupačnom formatu licima sa invaliditetom koja za to iskažu interes. Postupak sprovođenja javne rasprave, subjekti, rokovi, izvještaja o rezultatima javne rasprave detaljnije su regulisani opštinskom *Odlukom o učešću lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova*.



## 1.1.4. STANDARDI POSTUPANJA LOKALNE SAMOUPRAVE PREMA GRAĐANIMA

Posebno poglavlje Zakona o lokalnoj samoupravi posvećeno je i saradnji lokalne samouprave i građana. U skladu sa obavezama iz ovog poglavlja, organi lokalne samouprave obavezni su da obezbijede ostvarivanje prava i dužnosti lokalnog stanovništva na zakonit i efikasan način, uz poštovanje ličnosti i dostojanstva građanina. Odbornici i lokalni funkcioneri, u odnosu prema građanima, obavezni su da se pridržavaju etičkog kodeksa.

Organi lokalne samouprave obavezni su da građanima u ostvarivanju njihovih prava i interesa daju potrebne podatke, objašnjenja i obavještenja. Davanje obavještenja ostvaruje se i putem tehničkih sredstava, brošura i medija. Za postupanje u upravnim stvarima organi lokalne uprave su obavezni da javno istaknu standarde postupanja.

Lokalni funkcioneri i starješine organa lokalne uprave obavezni su da odrede vrijeme prijema građana. Na objektima gdje su smješteni organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, stručne službe, posebne i javne službe mora biti istaknut naziv organa, odnosno službe. Na ulazu službenih prostorija mora biti istaknuto lično ime i zvanje, odnosno zanimanje lokalnog službenika i namještenika, odnosno drugog zaposlenog.

Organi lokalne uprave i posebne službe dužni su da obezbijede knjigu utisaka i sanduče za primjedbe, predloge i pritužbe i prijem kod lica koje rukovode tim organima i službama, radi saopštavanja primjedbi ili prigovora na rad organa, odnosno službi ili na nepravilan odnos službenika.

Na podnijete primjedbe navedeni organi i službe dužni su da pisano odgovore, u roku od 15 dana od dana prijema primjedbi ili prigovora, ukoliko to građanin zahtijeva. Ovi organi i službe obavezno jednom mjesečno analiziraju primjedbe, predloge i pritužbe građana i preduzimaju mjere za rješavanje problema zbog kojih se građani obraćaju.

### 1.1.5. OBLICI SARADNJE NVO I LOKALNIH SAMOUPRAVA

Nevladine organizacije imaju izuzetno važnu ulogu u procesu uključivanja građana u rad lokalnih samouprava. One djeluju u ime građana i zastupaju njihove interese kod organa vlasti. Na taj način, one istovremeno animiraju aktivizam građana i poboljšavaju njihovo učešće u lokalnom javnom životu.

Prepoznavajući značaj i ulogu koju nevladine organizacije imaju u razvoju društva, lokalne samouprave razvijaju različite oblike saradnje sa nevladinim organizacijama. Oblici saradnje između lokalne samouprave i nevladinih organizacija u Crnoj Gori regulisani su članom 174 Zakona o lokalnoj samoupravi, koji propisuje da organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave i javne službe ostvaruju saradnju sa nevladinim organizacijama na sljedeće načine:

1. informisanjem o svim pitanjima značajnim za nevladine organizacije;
2. konsultovanjem nevladinih organizacija 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. institutom "slobodne stolice" i
8. na drugi način propisan statutom opštine.

## 1.1.6. INSTITUCIONALNI MEHANIZMI ZA SARADNJU LOKALNIH SAMOUPRAVA I NEVLADINIH ORGANIZACIJA

### SAVJET ZA SARADNJU LOKALNE SAMOUPRAVE I NEVLADINIH ORGANIZACIJA

U skladu sa statutima i lokalnim odlukama, lokalne samouprave mogu formirati **Savjet za saradnju lokalne samouprave i nevladinih organizacija**, kao jedan od najznačajnih institucionalnih mehanizama saradnje opštine i nevladinih organizacija. Savjet je savjetodavno tijelo koje prati i analizira ostvarivanje saradnje opštine i nevladinih organizacija u cilju poboljšanja kvaliteta života i rada građana, te predlaže i preuzima aktivnosti u cilju stvaranja uslova za unaprjeđivanje saradnje i razvijanje odnosa između opštine i nevladinih organizacija. Članovi Savjeta su predstavnici opštine i predstavnici nevladinih organizacija i oni se biraju na paritetnoj osnovi, dok je predsjednik Savjeta predstavnik opštine. Pored navedenih, Savjet može obavljati i druge djelatnosti kao što su davanje mišljenja na nacрте propisa i drugih akata kojima se utiče na institucionalni i pravni okvir za rad nevladinih organizacija i njihovo djelovanje u opštini, iniciranje donošenja novih ili izmjene i dopune važećih propisa radi stvaranja boljeg normativnog i institucionalnog okvira za rad nevladinih organizacija, podstiče stvaranje institucionalnih mehanizama za saradnju i razvoj partnerskih odnosa itd.

### SAVJET ZA RAZVOJ I ZAŠTITU LOKALNE SAMOUPRAVE

U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, opštine mogu formirati **Savjet za razvoj i zaštitu lokalne samouprave** radi unaprjeđenja rada lokalne samouprave. Cilj formiranja ovakvih tijela u opštinama je, između ostalog, i ostvarivanje demokratskog uticaja građana na unapređivanje rada lokalne samouprave. Članove Savjeta bira skupština opštine iz reda istaknutih i uglednih građana opštine i stručnjaka iz oblasti od značaja za lokalnu samoupravu. U sastav ovog tijela biraju se i predstavnici nevladinih organizacija.

Savjet ima pravo da državnim organima, organima lokalne samouprave i javnim službama podnosi predloge za unapređenje i razvoj lokalne samouprave, podizanje nivoa kvaliteta javnih usluga, zaštitu Ustavom i zakonom utvrđenih prava i dužnosti opštine i zaštitu sloboda i prava lokalnog stanovništva. Ovi organi su dužni da se izjasne o predlozima Savjeta u primjerenom roku, a najduže u roku od 60 dana od dana podnošenja predloga. Statutom opštine i aktom o osnivanju Savjeta bliže se utvrđuju prava i dužnosti, sastav i način izbora i rada Savjeta i druga pitanja od značaja za njegovo funkcionisanje.

## KONTAKT OSOBA ZA SARADNJU SA NVO U LOKALNIM SAMOUPRAVAMA

Kontakt osobe za saradnju sa NVO, kao dio institucionalnog okvira, predstavljaju mehanizam horizontalne saradnje i imenovane su u svim lokalnim samouprava. Poslovi kontakt osoba za saradnju se odnose na informisanje nevladinih organizacija i omogućavanje pristupa različitim podacima bitnim za njihov rad, identifikaciju i evidentiranje relevantnih NVO u oblastima rada organa lokalne uprave, evidentiranje ostvarene saradnje, pripremu i realizaciju javnih poziva za predlaganje NVO predstavnika za učešće u radnim grupama itd. Osnovne prepreke u obavljanju njihovih poslova su identične onima na nacionalnom nivou: nedostatak jasno definisanog opisa poslova saradnje sa NVO i česte personalne promjene zaduženih službenika.

## KANCELARIJA ZA SARADNJU SA NVO

U nekoliko crnogorskih opština formirane su i Kancelarije za saradnju sa NVO, kao ključni institucionalni mehanizam saradnje sa nevladinim organizacijama na lokalnom nivou. Glavni cilj njihovog formiranja je uspostavljanje bliže saradnje sa civilnim sektorom u procesima kreiranja lokalnih javnih politika, kao i koordinacija rada organa lokalne uprave u oblasti saradnje s NVO. Takođe, njihovi poslovi se odnose i na unaprjeđenja položaja i kapaciteta nevladinih organizacija putem prikupljanja i distribucije informacija, edukacije i drugih vidova stručne pomoći, kao i promovisanje značaja i rada organizacija civilnog društva. Međutim, praksa i različite analize ukazuju da je u cilju njihove veće efikasnosti neophodno raditi na jačanju njihovih kapaciteta, te obezbijediti im kontinuiranu stručnu, infomatičku i drugu podršku.



# 2

## PRIMJERI GRAĐANSKOG AKTIVIZMA NA LOKALNOM NIVOU

## DRŽATI USPRAVNO - ČEMPRESI U BARU

17. januara 2019. godine posječeni su čempresi u dvorištu Gimnazije u Baru kako bi se na tom mjestu izgradio vrtić. Uprkos brojnim žalbama građanki i građana Bara, kao i danonoćnim „stražama“ ispred čempresa, sječa je izvršena. Ovakav postupak barske vlasti rezultirao je višenedjeljnim protestima Barana, koji su se brojali u hiljadama. Tako je nastala i Građanska inicijativa koja je pod sloganom „Držati uspravno“ postala simbol borbe za volju građana.

Na mnogim od ovih protesta bili su privođeni i hapšeni građani i građanke Bara, a nerijetko je korišćena i prekomjerna sila policije, što je izazvalo burne reakcije velikog dijela stanovništva cijele Crne Gore, nevladinih organizacija, nekih političkih partija, aktivista, itd. Učesnice i učesnici protesta su tražili da se obustavi gradnja vrtića i zasade novi čempresi, kao i da vlast u Baru, prvenstveno predsjednik opštine Dušan Raičević, podnese ostavku.

Nakon nešto više od mjesec dana, 20. februara, premijer Duško Marković obratio se javnosti sa obavještenjem da se vrtić u Baru neće graditi na toj lokaciji, a posebno ne „uz policijske kordone“. Ova odluka pozdravljena je od strane građanki i građana, no to nije donijelo zaključak ovom pitanju. U junu iste godine, Građanska inicijativa predstavila je dva idejna rješenja dvorišta Gimnazije u kojem su nekada živjeli čempresi, kako bi se taj prostor iskoristio na najbolji način.

Ipak, godinu dana kasnije, konačnog zaključka još nema. Iako je izabrana nova lokacija za izgradnju vrtića, a novi čempresi su posađeni na mjestu starih, građani nisu zadovoljni trenutnom situacijom. Većina stabala je požutjela, a Građanska inicijativa to karakteriše kao „novo ubistvo“ čempresa, a prostor dvorišta još uvijek nije preuređen.

Mada se još uvijek čeka konačni epilog ove priče, možemo jasno zaključiti da su borba i istrajnost Barana donijeli jednu pobjedu nad sistemom lokalne vlasti i mogu samo poslužiti kao primjer svim građankama i građanima Crne Gore da se zalažu za ono što im je važno u njihovim zajednicama.





## DALJE NEĆEŠ MOĆI

Durmitor, kao jedan od nacionalnih parkova Crne Gore, i Crno jezero kao dragulj Durmitora, imaju posebnu važnost ne samo za stanovnike Žabljaka i Crne Gore, već i za čitav svijet budući da se nalaze pod zaštitom UNESCO-a. Kada se u aprilu 2019. godine saznalo da će se na obali Crnog jezera graditi bugalovi i da se zarad toga posjeklo preko 40 stabala, građanke i građani Žabljaka, kao i brojni aktivisti, započeli su protestne šetnje.

Iako su predstavnici Ministarstva održivog razvoja i turizma i Nacionalnih parkova Crne Gore tvrdili da bi bungalovi doprinijeli valorizaciji Crnog jezera, mještani su to okarakterisali kao „devastaciju“ i posadili su 42 nova stabla umjesto posječenih. Osim građana i aktivista, lokalni parlament je jednoglasnom odlukom podržao volju građana i uputio Ministarstvu održivog razvoja i turizma inicijativu da se izgradnja bungalova obustavi.

Ova akcija je bila uspješna i priroda oko Crnog jezera i na Durmitoru ostaje netaknuta!





## NE RIJEKE U CIJEVI

Posljednjih nekoliko godina u Crnoj Gori je otpočela gradnja mini hidroelektrana, protiv čega su se borile brojne organizacije koje se bave zaštitom životne sredine. Ove mHe ne samo da uništavaju prirodu, već ugrožavaju stanovništvo, a sve u korist privatnih kompanija. No, kada je u maju 2019. godine dopremljeno nekoliko bagera u selo Bukovica između Šavnika i Žabljaka kako bi započela izgradnja mini hidroelektrane na istoimenoj rijeci, stanovništvo tog sela je odmah pristupilo odbrani rijeke.

Građanke i građani, mladi aktivisti, predstavnici nevladinih organizacija, danonoćno su čuvali rijeku kako bi zaštitili njen značaj, okolnu prirodu, ali i endemske vrste ribe koje žive u Bukovici. Iako su investitori pokušavali da nastave izgradnju, protest građana nije posustao ni narednih pet mjeseci, kada je Bukovicu posjetila ministarka ekonomije uz obavještenje da će se pristupiti raskidu ugovora sa investitorom. Stanovništvo Bukovice je proslavilo ovu pobjedu nad odbranom rijeke, no ni danas, devet mjeseci nakon prekida radova, ugovor nije zvanično raskinut niti je donijeta odluka o obustavi izgradnje mini hidroelektrane. Iako i ova priča čeka epilog, jasno pokazuje požrtvovanost stanovništva da odbrani izvor vode i života i time osigura dugoročnu korist ove rijeke, koju mHe ne bi donijela.

Još jedan primjer borbe protiv izgradnje mini hidroelektrana jeste slučaj rijeke Cijevne na kojoj je počela izgradnja mHe u gornjem dijelu koji protiče kroz Albaniju. Mada se hidroelektrana ne gradi u Crnoj Gori, naišla je na veliko protivljenje građana budući da će to uticati na čitavu rijeku, a samim tim i na dio koji protiče kroz Crnu Goru. Tako su u oktobru 2018. godine počela protestna okupljanja građana koji su biciklima, kajacima i šetnjom iskazivali nezadovoljstvo ovim mHe, pod sloganom „Ne Cijevnu u cijev!“. Nažalost, izgradnja hidroelektrana u Albaniji je nastavljena, ali ostaje nada da će tok rijeke u Crnoj Gori ostati očuvan u najvećoj mjeri.





## SINJAJEVINA – PROTIV VOJNOG POLIGONA

Kao što smo mogli vidjeti iz prethodnih primjera, eko aktivizam je veoma zastupljen u Crnoj Gori. U maju 2019. godine mještani sela na Sinjajevini, nevladine organizacije, ekolozi i aktivisti protestovali su zbog najave Ministarstva odbrane da će se na Sinjajevini graditi vojni poligon.

Građani su iskazali nezadovoljstvo zbog predstojećeg uništavanja najveće planine u Crnoj Gori, koja ima potencijal za razvoj stočarstva i poljoprivrede, ruralnog turizma, ali je i oličenje netaknute prirode. Brojni eksperti iz oblasti ekologije ukazali su na štetnost izgradnje vojnog poligona na ovoj lokaciji, ali je uprkos ovim naporima u septembru 2019. godine Vlada Crne Gore jednoglasno je donijela odluku o formiranju vojnog poligona na Sinjajevini, a mještanima Sinjajevina je saopštila da alternativna lokacija ne postoji.

Više od godinu dana nakon prvog protesta, izgradnja još uvijek nije započela, a mještani i aktivisti obnovili su protest, nadajući se da će naći nova lokacija za vojni poligon.





## UMJESTO DEPONIJE - PARK

Preko tri godine stanovnici sela na teritorijama opština Berane, Plav i Rožaje borili su se protiv nelegalnih deponija. Velike količine otpada završavale su i u rijeci Lim što je dodatno zagađivalo prirodu. Građani i mještani često su protestovali, sa transparentima, vezani u lance, izražavajući tako svoje nezadovoljstvo zbog postojanja deponija koje utiču na njihov svakodnevni život. Protesti su dostigli vrhunac kada je mjesto Vasove vode kod Beransela izabrano za regionalnu deponiju za sjever Crne Gore.

Mještani su mjesecima blokirali put kamionima koji su željeli da stignu do deponije, a više hiljada njih je imalo zdravstvene probleme zbog neispravne vode koja je posljedica ove deponije. Posebnu je pažnju privukao najstariji aktivista, 95-godišnji stanovnik Beransela, koji je legao na put ne dozvoljavajući devastaciju svog sela, a koji je tada i uhapšen. Protesti su nastavljeni i ispred Vlade i Skupštine Crne Gore, kao i ispred lokalnih samouprava, što je nakon više od tri godine aktivnog zalaganja rezultiralo pronalaženjem nove lokacije za deponije, a umjesto postojeće deponije predviđen je park.

Iako je mještana bilo tek par desetina, njihov bunt i borba za slobodu i zdravlje, imalo je pozitivan ishod. Danas se umjesto deponije priprema teren za park, koji će ozeleniti selo i doprinijeti zaštite okoline i prirode.





## URBANO PLANIRANJE BEZ PLANA

Posljednjih nekoliko godina u Glavnom gradu Podgorici skoro svakodnevno započinje izgradnja novog stambenog ili poslovnog objekta. Iako se grad urbanizuje i širi, građani Podgorice često se žale zbog nedovoljno dobrog i temeljnog prostornog planiranja. Devastacije brda Gorica i Ljubović i više je nego primjetna, zbog čega se mještani često bune.

Tako su građanke i građani u aprilu 2019. godine potpisivali peticiju protiv izgradnje tunela kroz Goricu, a početkom 2020. godine započeli su borbu protiv gradnje na Gorici i u podnožju ovog brda. U februaru 2020. godine, gradonačelnik Podgorice objavio je da je donesena odluka da se zabrani svaka vrsta gradnje na brdu Gorica, što je naišlo na odobravanje kod velikog dijela stanovništva.

No, ovo nije slučaj i sa brdom Ljubović, u čijem podnožju se već godinama grade novi objekti, bez dobrog i detaljnog planiranja. Stanovnici četiri zgrade kod Ljubovića bili su neprijatno iznenađeni kada je u zajedničkom dvorištu, gdje je trebalo da bude napravljen park sa igralištem, započela izgradnja još jedne zgrade. Tako je započeo njihov bunt protiv izgradnje ove zgrade, uz podršku nevladinih organizacija, arhitekti i nekih političkih partija, a ta borba još uvijek traje, mada lokalne vlasti govore da su u toku pregovori za zamjenu zemljišta.

Jedan pozitivan primjer koji se tiče površina oko stambenih zgrada, jestu prostori na Zabjelu, gdje se u posljednjih nekoliko godina, na inicijative građana tog naselja, izgradilo nekoliko parkova i igrališta. Jedan od najznačajnijih i najvećih jeste park šuma koja će se izgraditi na inicijativu stanara jedne ulice na Zabjelu, a koja će imati preko 12000 m<sup>2</sup> i čiji sadržaji će biti od velike koristi za sve stanovnike Podgorice.





## NAKON 22H MIR

Najnovija odluka lokalnog parlamenta Ulcinja jeste ta da se Ada Bojana proglasi tihom zonom, što znači da će nakon 22h biti zabranjena svaka velika buka. Ovakva odluka je rezultat višegodišnjih žalbi i apela lokalnog stanovništva da se zabrane žurke koje se organizuju svakog ljeta i za praznike, kada veliki broj domaćih i stranih turista posjećuje ovo mjesto. Krajem juna 2020. godine ova odluka je stupila na snagu, a lokalno stanovništvo se, pored toga što će ovo ribarsko mjesto vratiti svoj mir, posebno raduje zaštititi životinjskog svijeta koji živi na ovom području.

Sličan slučaj je i sa stanovnicima zgrada u Siti kvartu u Podgorici koji su se godinama žalili na buku koja dopire iz kafića u prizemlju zgrada, a koji nekada rade i do tri sata posle ponoći. Zbog toga je Skupštini Glavnog grada podnesena inicijativa da se donese odluka kojom bi se ograničio rad ugostiteljskih objekata do 22h u ovom dijelu grada, a odluka čeka na usvajanje.

---

*Ovo su bili samo neki od primjera koji pokazuju da aktivizam građanki i građana Crne Gore itekako postoji. Iako nekada nisu uspješne, akcije građana pokazuju da se uz želju i istrajnost često i može doći do zajedničkog cilja i njegovog ostvarenja. Stoga se nadamo da će vas ovaj priručnik inspirirati da budete pokretači promjena u svojim zajednicama i da iskoristite mehanizme učesća u donošenju odluka koji su vam na raspolaganju!*





# IZVORI I LITERATURA

- Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima
- Lisabonski ugovor o Evropskoj uniji
- Ustav Crne Gore (Službeni list Crne Gore«, br. 1/07 i 38/2013 –Amandmani-X-XVI)
- Poslovník Vlade Crne Gore (“Službeni list Crne Gore”, br. 003/12 od 13.01.2012, 031/15 od 18.06.2015, 048/17 od 24.07.2017, 062/18 od 21.09.2018)
- Poslovník Skupštine Crne Gore (“Službeni list Republike Crne Gore”, br. 051/06 od 04.08.2006, 066/06 od 03.11.2006, Službeni list Crne Gore”, br. 088/09 od 31.12.2009, 080/10 od 31.12.2010, 039/11 od 04.08.2011, 025/12 od 11.05.2012, 049/13 od 22.10.2013, 032/14 od 30.07.2014, 042/15 od 29.07.2015, 052/17 od 08.08.2017, 017/18 od 20.03.2018, 047/19 od 12.08.2019)
- Zakon o državnoj upravi (“Službeni list Republike Crne Gore”, br. 038/03 od 27.06.2003, Službeni list Crne Gore”, br. 022/08 od 02.04.2008, 042/11 od 15.08.2011, 054/16 od 15.08.2016, 013/18 od 28.02.2018)
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama (“Službeni list Crne Gore”, br. 044/12 od 09.08.2012, 030/17 od 09.05.2017)
- Zakon o referendumu (“Službeni list Republike Crne Gore”, br. 009/01 od 22.02.2001, Službeni list Savezne Republike Jugoslavije”, br. 017/01 od 13.04.2001, Službeni list Crne Gore”, br. 073/10 od 10.12.2010)
- Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija (“Službeni list CG”, broj 41/18)
- Zakon o lokalnoj samoupravi (“Sl. list CG”, br. 2/2018 i 34/2019)
- Publikacija „Mapiranje mehanizama za participativni monitoring javnih politika u Crnoj Gori”
- Brošura „Kako predlog zakona postaje zakon”
- Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, “Službeni list CG”, br. 5/12, 25/12, 44/12 - drugi propis, 61/12, 20/13, 17/14, 6/15, 80/15, 35/16, 41/16, 61/16 - ispravka i 73/16.
- Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva javne uprave
- Odluka o Savjetu za saradnju organa državne uprave i nevladinih organizacija (“Sl. list CG” br. 47/18)
- Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i NVO („Službeni list CG”, broj 7/12)
- Strategija unaprjeđenja podsticajnog okruženja za djelovanje NVO 2018-2020





