



CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU

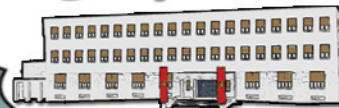


EUROPEAN UNION
DELEGATION TO MONTENEGRO

Vlada



Skupština



**Kako da utičemo
na javne politike?**



C E N T A R Z A
D E M O K R A T S K U
T R A N Z I C I J U

Kako da utičemo na javne politike?



EUROPEAN UNION
DELEGATION TO MONTENEGRO

OTVORENE INSTITUCIJE
Projekat finansira Evropska unija posredstvom
Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori

**“Ova publikacija je nastala uz pomoć Evropske unije.
Publikacija ne sadrži formalno saopštenje i ne predstavlja nužno službeni stav Evropske unije.”**

Podgorica, jun 2012. godine

NAZIV PUBLIKACIJE

Kako da utičemo na javne politike?

IZDAVAČ

Centar za demokratsku tranziciju (CDT)
VII Omladinske bb,
81000 Podgorica, Crna Gora
Tel: +382 20 207 070, 207 071
Tel/fax: +382 20 207 072
E-mail: cdtmn@t-com.me
www.cdtmn.org

ZA IZDAVAČA

Dragan Koprivica

AUTORKE PUBLIKACIJE

Milana Čabarkapa (CDT)
Vanja Škorić (GONG)

PREPRESS I GRAFIČKI DIZAJN

Milovan Papić i Bojan Tešić

ŠTAMPA

AP Print, Podgorica

TIRAŽ

200 primjeraka



Navođenje i korišćenje materijala i informacija iz ovog izvještaja u neprofitnim publikacijama ili sredstvima javnog informisanja, a u svrhu informisanja građana, kao i korišćenje za druge nekomercijalne svrhe, dozvoljeno je, uz obavezno navođenje izvora i vlasnika autorskog prava.

Korišćenje materijala u bilo koje druge svrhe nije dopušteno bez prethodnog odobrenja vlasnika autorskog prava (Centar za demokratsku tranziciju – CDT).

CDT ne odgovara za naknadna tumačenja informacija objavljenih u ovom izvještaju.

SADRŽAJ

UVOD	6
-------------------	----------

I. NAČINI NA KOJE ORGANIZACIJE CIVILNOG DRUŠTVA MOGU DOPRINIJETI PROCESU IZRADE POLITIKA I PROPISA	8
---	----------

1. Zagovaranje – šta, ko, kako, zašto, kada.....	10
1.1. Šta je javno zagovaranje	10
1.2. Šta se zagovara	11
1.3. Zašto nam je potrebno zagovaranje	11
2. Koji su kanali komunikacije? Koja je ključna poruka?.....	12
3. Ko i kada preduzima koju akciju.....	13
4. Strategija zagovaranja	15
5. Elementi zagovaranja	16
5.1. Izbor cilja zagovaranja	17
5.2. Publika	18
5.3. Razvoj i stvaranje poruka zagovaranja	18
5.4. Vrednovanje zagovaračke kampanje.....	18
5.5. Prikupljanje sredstava za zagovaranje.....	19
6. Lobiranje	20
6.1. Lobiranje preko pisma	20
6.2. Neposredno lobiranje	21
7. Praćenje.....	22
8. Dodatne vještine zagovaranja	24
8.1. Istraživanje.....	24
8.2. Umrežavanje s ostalim organizacijama civilnog društva	25
8.3. Identifikacija i analiza zainteresovanih strana.....	26
8.4. Mobilizacija javnosti i rad s medijima	28
8.5. Uticaj na donosiocce odluka	30
9. Unapređivanje zagovaranja	33
10. Dugoročno planiranje	34

II. PRIMJERI DOBRE PRAKSE ZAGOVARANJA IZ REGIONA.....	35
--	-----------

1. Primjer kampanje zagovaranja na državnom nivou – Hrvatska	35
2. Primjer kampanje zagovaranja na državnom nivou – Srbija	37
3. Primjer kampanje zagovaranja na državnom nivou – Srbija	39
4. Primjer kampanje zagovaranja na lokalnom nivou – Pula	41
5. Primjer kampanje zagovaranja na državnom nivou – Crna Gora	43

III. POSTUPAK DONOŠENJA ZAKONA	45
1. O postupku donošenja zakona.....	45
1.1. Ustav o zakonodavnom postupku	45
1.1.1. Ko je nadležan da donosi/usvaja zakone	46
1.1.2. Ko ima pravo da predlaže zakone	46
1.1.2.1. Pravo građana na raspisivanje referendumu.....	47
1.1.3. Koliko je glasova poslanika potrebno da se usvoji jedan zakon	48
1.1.4. Ko i kako proglašava zakone	48
1.1.5. Objavljivanje zakona i njihovo stupanje na snagu	49
1.1.6. Retroaktivnost zakona	51
1.1.7. Ustavnost i zakonitost propisa	52
2. Vlada i njena zakonodavna ovlašćenja.....	54
2.1. Vlada u zakonodavnom postupku	54
2.2. Priprema predloga zakona	55
2.2.1. Analiza efekata propisa – RIA	55
2.3. Postupak izrade predloga zakona unutar Vlade	59
2.3.1. Priprema predloga zakona u okviru ministarstava	59
2.3.1.1. Značaj radnih grupa u postupku izrade predloga zakona	59
2.3.1.2. Javna rasprava i njen doprinos kvalitetu predloga zakona	60
2.3.1.3. Veći stepen javnosti – internet stranica Vlade	62
2.3.1.4. Obrada teksta predloga zakona unutar resornog ministarstva.....	63
2.3.1.5. Uloga Sekretarijata za zakonodavstvo	63
2.3.1.6. Uloga Vladinih komisija	64
2.3.1.7. Sjednica Vlade	65
3. Postupak donošenja zakona unutar Skupštine	66
3.1. Forma i sadržina predloga zakona.....	66
3.2. Skupštinski odbori	67
3.3. Prvo čitanje zakona	68
3.4. Drugo čitanje zakona	69
3.5. Treće čitanje zakona	70
3.6. Skraćeni postupak.....	70
3.7. Uključivanje organizacija civilnog društva u rad Skupštine	71
3.7.1. Šest hiljada birača	71
3.7.2. Skupštinski odbori	71
3.7.3. Konsultativno saslušanje	72
3.7.4. Lobiranje	73
LITERATURA.....	74

UVOD

Poštovani,

Pred vama je publikacija „Kako da utičemo na javne politike?“, pripremljena u okviru projekta „Otvorene institucije“ koji realizuje Centar za demokratsku tranziciju (CDT). Projekat finansira Evropska unija posredstvom Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori, a publikacija je pripremljena u saradnji sa Udrugom građana GONG iz Hrvatske. Projekat „Otvorene institucije“ za opšti cilj ima povećanje doprinosa organizacija civilnog društva (OCD) demokratskom razvoju Crne Gore i doprinosa razvoju i promociji principa dobrog upravljanja kroz jačanje saradnje između državnih institucija, OCD-a i građana. Specifični cilj projekta je povećanje transparentnosti i odgovornosti Vlade i Skupštine.

Kroz projektne aktivnosti, povećava se nivo informisanosti građana o radu Vlade i Skupštine Crne Gore, kao i njihovo shvatanje principa rada i funkcionisanja pomenutih institucija. Ujedno se ostvaruju konkretni rezultati na polju uvođenja standarda otvorenosti i transparentnosti rada Vlade Crne Gore i to kroz legislativu koja reguliše rad Vlade. Aktivnosti projekta doprinijele su otvaranju Vlade prema građanima, jer su građani po prvi put imali priliku da posjete Vladu i direktno se upoznaju sa njenim radom. Publikacija je logičan nastavak aktivnosti projekta, jer treba da obezbijedi veći stepen učešća javnosti u procesima donošenja odluka.

Cilj ove publikacije je da se na jednostavan način predstavi postupak donošenja zakona i načini za uključivanje javnosti u taj postupak. Time će se povećati stepen informisanosti građana i organizacija civilnog društva o samom postupku, a zatim i stepen njihove uključenosti u rješavanje opštedruštvenih pitanja.

Publikacija je podijeljena na tri dijela. Prvi dio odnosi se na načine na koje civilni sektor može doprinijeti izradi politika i propisa, sa naročitim akcentom na zagovaranju. Naime, organizacije civilnog društva mogu imati kvalitetne predloge vezane za pobošljanje neke politike ili propisa, ali ukoliko ne poznaju dovoljno pravni sistem, postupak donošenja zakona, ili ne poznaju načine na koje mogu izvršiti uticaj, vrlo je vjerovatno da će predlozi biti odbačeni ili zanemareni. U drugom dijelu dati su primjeri dobre prakse zagovaranja. Konačno, u trećem dijelu dato je objašnjenje osnovnih pojmova i procedura koje se vezuju za postupak donošenja zakona. U okviru ovog dijela objašnjeno je ko može predložiti zakon, kako se zakon priprema unutar vlade i na koji način je javnosti omogućeno da se uključi u taj dio postupka. Zatim se objašnjava postupak odlučivanja o zakonu u parlamentu.

Svi propisi na osnovu kojih je rađena publikacija nalaze se na veb sajtu CDT-a, i na taj način su lako dostupni za sve koje interesuje ova tematika. Nadamo se da će ova publikacija doprinijeti većoj uključenosti javnosti u postupak donošenja zakona, odnosno da će se crnogorsko društvo u bliskoj budućnosti moći opisati kao društvo osviješćenih građana i organizacija civilnog društva kada je u pitanju značaj učestvovanja u donošenju odluka koje nam nameću određene obrasce ponašanja.

I NAČINI NA KOJE ORGANIZACIJE CIVILNOG DRUŠTVA MOGU DOPRINIJETI PROCESU IZRADE POLITIKA I PROPISA

Da bi civilni sektor mogao doprinijeti procesu izrade politika i propisa, mora postojati civilni dijalog, kao strukturirana komunikacija između organizacija civilnog društva (OCD) i različitih nivoa vlasti (što se često naziva „vertikalni dijalog”), kao i između samih OCD (što se često naziva „horizontalni dijalog”). Ovaj dijalog se može odvijati tokom svake faze ciklusa izrade politike ili propisa.

Sami ciklus izrade politike ili propisa je ciklus nastanka dokumenata (kao što su zakoni, strategije ili dugoročni programi za određena pitanja), njihovog pre-takanja u praksu i praćenja njihovog uticaja na terenu. S obzirom na to da ne postoji savršen zakon ili politika, ciklus je stalan proces. Sastoji se od tri glavne faze: formulacije politike ili propisa, ostvarenja politike ili propisa i izvlačenja pouka iz sprovođenja politike ili propisa.

Postavlja se pitanje na koji način OCD mogu doprinijeti procesu izrade politike? Mogućnosti je više, a tu spadaju:

- **zagovaranje:** skrenuti pažnju na probleme i potrebe specifičnih korisničkih grupa ili javnosti uopšte, a kojima se postojeći zakoni ili druge mjere javne politike ne bave. Tražiti amandmane ili poboljšanje postojećih javnih politika ili propisa na osnovu detaljnog istraživanja njihovog uticaja na život građana.

- **širenje informacija u javnosti i podizanje nivoa svijesti:** širiti informacije i znanja o javnim politikama ili propisima, te usmjeravati informacije prema građanima i posebnim interesnim grupama. Podizati nivo svijesti u javnosti o prednostima ili mogućim negativnim posljedicama nekog zakona ili druge javne politike.
- **stručno znanje i savjeti:** dati doprinos na osnovu konkretnog znanja i stručnosti tokom formulisanja javne politike ili propisa, kroz osiguravanje analize, istraživanja i preporuka. Prikupljati informacije i podatke o sprovođenju propisa ili javnih politika i njihovom učinku.
- **inovacija:** izrađivati i predlagati nova rješenja i pristupe za rješavanje aktuelnih problema, kao i konkretnih modela osmišljenih za dobrobit određenih korisničkih grupa.
- **praćenje i vrednovanje:** pratiti procese kako bi se osigurala transparentnost i uključenost relevantnih učesnika procesa. Pružati objektivne informacije o sprovođenju propisa ili javne politike. Identifikovati učinke propisa ili javne politike na krajnje korisnike te prikupljati dokaze koji ilustruju postojanje potrebe za amandmanima na propise ili javnu politiku.

U daljem tekstu će biti detaljnije obrazložena svaka od navedenih mogućnosti, posmatrano kroz prizmu zagovaranja, kao suštinskog elementa doprinosa procesu izrade propisa i politika.

- **Formulacija politike ili propisa** je faza ciklusa izrade politike ili propisa tokom koje se donosi odluka o izradi nove politike ili propisa na postojeću politiku, nakon čega se pristupa izradi nove politike ili amandmana, kao i njihovom odobravanju.
- **Realizacija politike ili propisa** je faza tokom koje odobrena politika ili propis stupa na snagu i distribuira se javnosti. Tokom ove faze trebalo bi uspostaviti sisteme za praćenje djelotvornosti politike ili propisa.
- **Izvlačenje pouka iz sprovođenja politike ili propisa** je faza procesa tokom koje se vrši praćenje i vrednovanje djelotvornosti i uticaja politike ili propisa. Ako rezultati tog vrednovanja pokažu da politika ili propis ne ispunjava sve potrebe zbog kojih je nastala ili otkriju da su se pojavila nova pitanja/problemi, ova faza će osigurati informacije potrebne za otpočinjanje cijelog novog ciklusa izrade.

1

ZAGOVARANJE – ŠTA, KO, KAKO, ZAŠTO, KADA

1.1. Šta je javno zagovaranje

Zagovaranje predstavlja proces kojim u određenom vremenskom periodu damo podršku određenoj ideji, osobi ili problemu. Sastavljeno je od niza akcija kojima je cilj izvršiti uticaj, a osnovna ciljna grupa akcije zagovaranja su donosioci odluka. Svrha zagovaranja je postizanje određenih društvenih promjena. U širem smislu, zagovaranje okuplja grupe i pojedince koji žele uticati na kreiranje, stvaranje i promjenu politika i ponašanja institucija koje nad njima imaju moć.

Zagovaranje se sastoji od niza aktivnosti koje se preduzimaju s ciljem mijenjanja politike, propisa, određene prakse, ali i stavova u zajednici. Ove promjene se mogu gledati dvojako: kao promjene u sadržaju ili kao procesne (proceduralne) promjene.

Promjene u sadržaju mogu značiti da se donese nova politika ili propis kao odgovor na neki identifikovani problem, ili da jednostavno politika ili propis postoji ali nije obradila neke važne aspekte problematike, pa je potrebno donijeti dodatne amandmane. Kod procesnih ili proceduralnih zagovaranja teži se promjeni načina donošenja odluka, što bi u konačnom rezultiralo povećanjem učešća građana u donošenju javnih odluka.

1.2. Šta se zagovara

Iz ovako široke definicije proizlazi da se zagovarati može sve i svašta. Svakodnevno se susrećemo sa gomilom problema i svjedoci smo osnivanja raznih formalnih i neformalnih udruženja građana koja nastoje da ostvare određene promjene u društvu i odnosima moći. **Zagovaranjem nekog problema nastoji se postići zadovoljavajući rezultat uticanjem na donosioce odluka u vlasti.** Samo uvjeravanje vlastodržaca naziva se lobiranje, pa je stoga potrebno shvatiti da je lobiranje samo mali dio cjelokupnog procesa zagovaranja.

1.3. Zašto nam je potrebno zagovaranje

Demokratija, kao oblik društvenog uređenja, pretpostavlja aktivno učešće građana u društvenim i političkim procesima, svjesnih svoje važnosti i odgovornih za svoje odluke. **Jedna od ključnih uloga građana u demokratskom društvu jeste izražavanje građanskih zahtjeva, želja i potreba, s ciljem da postanu dio političkih zahtjeva i da uđu u proceduru političkih odlučivanja u institucijama vlasti.** Na putu u demokratiju prepreka nije samo nedostatak građanske inicijative, već i koncentracija moći u rukama pojedinaca, a naročito između izbora na kojima smo iskazali svoje (ne)povjerenje prema izabranim predstavnicima. Stoga treba imati hrabrosti, snage, znanja i vještina da se napravi pozitivan pomak ka aktiviranju potencijala svih građana u smislu poboljšanja uslova u kojima živimo i radimo.

Zagovaramo kako bismo:

- ukazali na postojanje određenog problema,
- zatražili javnu podršku, i
- uticali na donosioce odluka.

2

KOJI SU KANALI KOMUNIKACIJE? KOJA JE KLJUČNA PORUKA?

Prije nego se krene u zagovaranje, treba imati jasnu sliku o tome šta se želi reći i kome. Dakle, bitno je donijeti odluku o tome kakve komunikacijske kanale koristiti sa odabranim ciljnim grupama. Na primjer, može se odlučiti da se predstavljaju korisnici, tako što će se za njih napisati pisma ili u njihovo ime lobirati državnim službenici. Takođe se može mobilisati javnost tako što će se organizovati kampanja ili demonstracije. Na kraju, može se i odlučiti da se osnaže korisnici i na taj način im se pomogne da komuniciraju sa odabranim ciljnim grupama sami.

Da bismo došli do različite publike mora se kreirati i dizajnirati set poruka. Poruka je generalno objašnjenje problema. U pristupu različitim primaocima poruke, osnovno je prilagoditi poruku kako bi bila prepoznata i u potpunosti shvaćena. Stoga poruka mora sadržati dvije osnovne komponente:

- pozivanje na ono što je ispravno,
- pozivanje na interese same grupe kojoj se obraća.

Poruka treba da se osmisli na način da bude jednostavna, laka za razumijevanje i dopadljiva što većem broju ljudi.

Različiti članovi ciljne grupe mogu imati različite prioritete i probleme, ali poruka mora biti koherentna.

Ne treba davati previše poruka.

Poruka treba da bude iskrena.

3 KO I KADA PREDUZIMA KOJU AKCIJU

Kada se odrede akcije koje treba preduzeti i koje su to akcije dio plana zagarivanja, trebalo bi odrediti koja su to lica zadužena za svaku od aktivnosti.

Saradnja: ko nam može pomoći?

- Koje su još organizacije i grupe zabrinute istim pitanjem?
- Koje su prednosti i nepogodnosti stvaranja koalicije sa svakom od njih?
- Možete li raditi s njima?
- Kako ih možete uključiti kao saveznike po ovom pitanju?

Ostala publika: ko su interesni partneri?

Kako bi definisale interesne partnere, OCD treba da odgovore na ova pitanja:

- Ko su mogući korisnici onoga što pokušavate da postignete? (Da li bi oni mogli biti aktivirani pri prenošenju poruke?)
- Ko su eventualni gubitnici? (Kakvi će biti njihovi argumenti? Koji su vaši kontraargumenti?)

Kada znamo sa kojim ljudima komuniciramo i na koje načine komuniciramo, jako je bitno da se to dogodi pravovremeno. Neka vrsta vremenskog okvira i održavanje vremenskog plana može pomoći da se uvijek djeluje u pravo vrijeme. Stoga

treba koristiti javne događaje kako bi se upoznali pravi ljudi i iskoristila prilika da im se spomenu neke od aktivnosti. Takođe je bitno sve ove aktivnosti sprovoditi stalno i paralelno jednu sa drugom.

Treba voditi računa o spoljašnjem okruženju. Razmislite o tome:

- Kakve su realnosti zagovaranja u postojećem političkom kontekstu?
- Koje su političke mogućnosti, rizici i ograničenja mogući?
- Koji se događaji dešavaju u društvu, a koji mogu uticati na taktike i efektivnost strategije?

4 STRATEGIJA ZAGOVARANJA

Strategija zagovaranja treba da sadrži:

- plan zagovaranja - svojevrsnu mapu koja će voditi i usmjeravati zagovaranje i podsjećati gdje idete,
- listu prioriteta koja pomaže da napravite izbore između različitih aktivnosti i pokazuje kada određene akcije trebate preduzeti,
- knjigu aktivnosti koju vodite i koja pokazuje kako ste postigli ciljeve u proteklim mjesecima i godinama i pomaže da ocjenjujete napredak.

Plan zagovaranja - Planiranje je nužno, jer bez unaprijed isplaniranih aktivnosti i strategija za djelovanje i razmišljanja o unutrašnjim i spoljašnjim uticajima nema efikasnog zagovaranja. Osnovna pitanja na koja treba odgovoriti kada se razvija plan za zagovaranje su:

- Šta želite da postignete svojim radom? Koji su vam ciljevi?
- S kim morate komunicirati da to postignete? Koja je ciljna publika?
- Koji su najbolji načini komunikacije sa svakom od izabраниh meta? Koja je ključna poruka?
- Ko treba da sprovede koju aktivnost?
- Kada treba da djelujete ili promijenite strategiju?

Ostale stvari koje treba razmotriti:

- Sredstva: šta već posjedujete, tj. koja sredstva su dostupna?
- Nedostaci: šta još trebate razvijati? Koje su slabe tačke?
- Lični utisak: šta osjećate o svom zadatku?

5 ELEMENTI ZAGOVARANJA

Iako specifične tehnike i strategije zagovaranja koje koristimo mogu varirati, sljedeći elementi čine osnove uspješnog zagovaranja. Možda nije neophodno uvijek koristiti svaki od ovih elemenata za kreiranje strategije zagovaranja. Možemo ih odabrati i koristiti na način koji je za nas najkorisniji u datom trenutku.



5.1. Izbor cilja zagovaranja

Problemi kojima se OCD bave mogu biti složeni. Da bi OCD uspjele u svojim naporima, cilj zagovaranja mora biti sužen, a istovremeno civilni sektor treba da bude u stanju da odgovori na sljedeća pitanja: Može li ovaj cilj okupiti različite grupe i stvoriti uspješnu koaliciju? Da li je cilj dostižan? Da li je cilj zaista usmjeren na stvarni uzrok problema?

Za početak treba definisati ciljeve, tj. odrediti strateško pitanje: gdje je potrebna promjena? Pitanje koje će zagovarati OCD mora biti identifikovano i definisano. Treba postaviti pitanje šta je to što se u društvu želi promijeniti, kao i sa kojim se bitnim pitanjima suočava zajednica. Generalna preporuka za OCD je da svoj rad usmjere na nekoliko odabranih pitanja, s kojima se realno mogu nositi. Zagovarači koji pokušaju riješavati sve, izlažu se riziku da ne riješe ništa.

Ciljevi se, opet, moraju razložiti na manje komponente/ciljeve, kako bi bili ostvarljivi i kako bi se njima lakše upravljalo. Najveća greška je postavljanje preambicioznih ciljeva. Operativni ciljevi su koraci koje treba preduzeti kako bi se postigao ukupni cilj. Ovi ciljevi bi trebali, u stvari, pokazivati koje politike, prakse i stavove OCD žele da mijenjaju pomoću zagovaranja.

Treba napraviti razliku između dugoročnih i kratkoročnih ciljeva; između sadržajnih (npr. promjene unutrašnje politike) i procesnih (npr. izgradnja osjećanja zajedništva među ljudima). Ovi ciljevi mogu biti izraženi na dva načina: negativno, tako što se želi zaustaviti određena praksa ili problem koji je prepoznat, ili pozitivno, tako što se zahtijeva određena akcija ili npr. donošenje nekog zakona. Bitno je da su ciljevi što jasniji, da su mjerljivi, ostvarljivi, da su realistični i da mogu biti implementirani u jasnom vremenskom periodu.

Zagovarači koji nastoje da sve poprave ulaze u rizik da ništa ne promijene. Na početku se treba fokusirati na ciljeve koji su realni, mjerljivi, ostvarljivi i vrijedni truda. Ciljevi zagovaranja treba jasno da definišu:

- ono što se želi promijeniti,
- onoga ko će donijeti promjenu,
- koliko (promjene),
- rok za promjenu.

5.2. Publika

Ko su ljudi, odnosno institucije koje treba pokrenuti? Efektivno zagovaranje zahtjeva obraćanje pravim ljudima. Prema tome, treba uložiti određeno vrijeme da se odredi ko su ti ljudi koji mogu mijenjati ona pitanja za koja su OCD zainteresovane. U kampanjama zagovaranja ovi donosioci odluka su ciljne grupe, pri čemu mogu biti primarne i sekundarne.

Primarne ciljne grupe su lica koja imaju moć da ostvare cilj OCD. Preporučuje se da OCD imaju nekoliko ciljnih grupa, jer pritisak na više mjesta lakše može donijeti željene promjene. Sekundarne ciljne grupe su lica koja nemaju direktnu moć da postignu cilj, ali su u položaju da izvrše pritisak na primarne ciljne grupe.

5.3. Razvoj i stvaranje poruka zagovaranja

Različite poruke djeluju na različitu publiku. Dobre poruke sadrže praktične predloge. Takođe, poruke treba da budu kritičke, ali i konstruktivne. Jako je važno da su poruke jednostavne i jasne. Poruku je potrebno predstaviti u kontekstu vladinih prioriteta (npr. strategije, akcioni planovi, obaveze u sklopu evropskih integracija), ali na način da je dotični predstavnik vlade najbolje razumije, što se može uraditi upotrebom relevantnih informacija iz oblasti u kojoj je on stručan ili za koju se naročito interesuje.

5.4. Vrednovanje zagovaračke kampanje

Ključni trenutak kampanje zagovaranja je procjena njene djelotvornosti, odnosno uspješnosti, kako s obzirom na mjeru kojom je postigla željene rezultate, tako i s obzirom na sam proces kampanje. Analizom procesa kampanje OCD, koalicija ili mreža može doći do uvida u potrebu za prilagođavanjem zagovaračke strategije. Ostvarenost ciljeva zagovaranja i promjene politike relativno je lako mjeriti.

Međutim, procjena da li napredujete u pravcu ostvarenja svojih ciljeva zagovaranja ipak predstavlja izazov. Ako ne, zašto ne, i kako biste mogli drugačije raditi da bi vam kampanja bila uspješnija?

Adekvatno izmijenite svoj plan zagovaranja - Koliko uspješno zajednički radite unutar svoje koalicije? Izvlačite li maksimum iz ljudskih i finansijskih resursa unutar svoje OCD, mreže ili koalicije? Prilagodite način na koji saradujete realnim potrebama.

5.5. Prikupljanje sredstava za zagovaranje

Dugoročne aktivnosti na polju zagovaranja znače investiranje vremena i energije u prikupljanje sredstava da biste podržali svoj rad. Na koji način možete doći do resursa neophodnih da sprovedite aktivnosti zagovaranja? Potencijalni donatori vole da vide realno postavljene ciljeve, jasne i uvjerljive poruke, primjere već dobro odrađenih kampanja, dobro organizovane koalicije, kao i čemu će poslužiti njihov doprinos.

6 LOBIRANJE

Zagovaračke kampanje veoma često obuhvataju konkretno lobiranje koje se uglavnom sastoji od direktnog uticanja na donosiocima odluka. Lobiranje je engleska riječ (engl. lobbying). Izvedena je od riječi lobby što znači predvorje. U anglo-saksonskoj tradiciji ova riječ takođe znači predvorje Donjeg doma Parlamenta. U tom predvorju su oni koji su htjeli da se neko pitanje riješi u njihovu korist čekali narodne zastupnike i uticali na njih (tj. lobirali) povodom pitanja za koje su bili zainteresovani.

Postoje dva načina lobiranja, takozvano lobiranje preko pisma i neposredno (face to face) lobiranje.

6.1. Lobiranje preko pisma

Lobiranje u pisanoj formi sastoji se od pisanja pisama donosiocima odluka. Ovim putem se njima predočava koje su povoljnosti ukoliko donesu odluku tako da ona zadovolji širu javnost. Kako donosioci odluka nijesu voljni čitati duga pisma i izvještaje, uputno je u što manje riječi reći što više. U pismu lobiranja treba biti što jasniji i treba navesti najviše tri argumenta o tome zašto je bitno pitanje o kojem se lobira. Nakon što se navedu ovi argumenti, treba ponoviti ključnu poruku pisma lobiranja. Na kraju treba navesti šta se od donosilaca odluka konkretno traži, tj. koje mjere oni treba da preduzmu. Poželjno je da pismo lobi-

ranja bude pisano u tonu ljubaznosti i poštovanja onoga kome se obraća. Treba biti što je moguće politički korektniji. Konačno, pismo lobiranja ne bi trebalo da bude duže od dvije stranice.

Pismo kojim se lobira treba da sadrži:

- jasno definisanu poruku donosiocima odluka,
- dokaz kredibiliteta OCD, kao i njihovu vezu sa onima koje zastupaju,
- objašnjenje kompetentnosti i moći donosioca odluka, tj. zašto se baš njima obraćaju.

6.2. Neposredno lobiranje

Neposredno lobiranje je mnogo složenije od lobiranja u pisanoj formi, no ono je svakako znatno efektivnije. Iako neposredno lobiranje zahtijeva djelovanje u prostoru onih koji donose odluke, što je ponekad veoma stresno, ipak je veća mogućnost da se postigne ono što se želi kada se direktno razgovara sa nosiocima moći, nego preko pisma.

Prije nego što se počne sa neposrednim lobiranjem neophodno je pripremiti plan akcije. Prilikom neposrednog lobiranja OCD mogu očekivati da će njihovi argumenti biti odbačeni te da oni koji odlučuju neće biti voljni da prate isti pravac i rezultat diskusije koji su očekivali. Zato prije samog sastanka treba dogovoriti minimum na koji se pristaje ako bude došlo do toga da se moraju uspostavljati kompromisi. U samom nastupu pred donosiocima odluka treba biti opušten, ali i pristojan. Izlaganje bi moralo biti jasno, čvrsto argumentovano i nipošto predugo da ne bi zamorilo one koji slušaju. Nakon što se ovakvi sastanci obave, poželjno je uputiti osobama koje su pomogle ili podržale problem pismo zahvalnosti u kojem treba navesti kako su doprinijeli rješenju nekog problema, implementaciji projekta ili nekoj reformi.

7 PRAĆENJE

Praćenje sprovođenja politike ili propisa je proces u kojem vlade i ostale interesne grupe, uključujući OCD, prate sprovođenje i ostvareni uticaj politike ili propisa u praksi. OCD mogu organizovati sopstvena istraživanja i prikupljanje podataka, a mogu se osloniti i na ostale izvore, kao što su komercijalne istraživačke kuće ili akademski istraživački krugovi. OCD vrše praćenje vladinih politika kako bi obezbijedile nezavisne informacije o uticaju politike na krajnje korisnike i tako ostvarile svoju watchdog ulogu (ulogu dežurnih redara) u društvu.

Svrha praćenja i procjene politika i propisa je sagledavanje i sačinjavanje preporuka za prekid ili promjenu. Stoga, vrlo je važno znati kako na argumentovan način formulisati nalaze istraživanja i koncipirati sadržaj koji daje jasne preporuke za unapređenje efekata politike.

Kad započinjemo praćenje javne politike ili propisa, polazimo od određenih tačaka, kako bi naša analiza bila cjelovita i rezultirala preporukama za poboljšanje:

1. Precizirati problem sa aspekta korisnika čije interese zastupate,
2. Sagledati politiku ili propis koji je na snazi, kontekst u kojem se kreirao, institucionalni okvir za realizaciju, uključujući i kapacitete onih koji su odgovorni za realizaciju,
3. Precizirati i pojasniti cilj takve politike ili propisa u odnosu na korisnike,
4. Pojasniti i slikovito prikazati ko su sprovodioci politike i propisa i ko je odgovoran za korigovanje,

5. Izdvojiti očekivane rezultate politike ili propisa u odnosu na korisnike,
6. Sačiniti sistem praćenja za provjeru rezultata politike ili propisa:
 - a. Odrediti period praćenja,
 - b. Odrediti vrstu podataka koje prikupljamo,
 - c. Razviti potrebne obrasce praćenja,
 - d. Odrediti način prikupljanja podataka,
 - e. Odrediti način obrade podataka,
 - f. Planirati vrijeme za analizu podataka i formulaciju uticaja na korisnike,
7. Planirati korake za sačinjavanje preporuka donosiocima odluka na bazi prikupljenih informacija,
 - a. Planirati prezentaciju rezultata praćenja i distribuciju informacija.

OCD mogu sprovesti proces prikupljanja podataka služeći se raznim tehnikama i konačno ostvariti značajan uticaj na promjene politike ili propisa iznošenjem argumentovanih izjava o uticaju na krajnje korisnike.

8 DODATNE VJEŠTINE ZAGOVARANJA

Da bi uspješno učestvovala u civilnom dijalogu, OCD bi trebalo da sarađuju i razvijaju svoje vještine vezane za komunikacije, istraživanja, mobilizaciju javne podrške i rada s medijima, direktnog lobiranja kod donosilaca odluka, kao i za praćenje primjene usvojenih politika ili zakona. Neke od ovih vještina možda će se koristiti prvenstveno u jednoj od faza procesa izrade politike ili propisa, npr. direktno lobiranje, dok su druge korisne tokom svih faza, npr. istraživanje i praćenje.

8.1. Istraživanje

Sprovedenje istraživanja o određenoj temi osnov je dobre i uspješne informativne ili zagovaračke kampanje. Samo sa sprovedenim istraživanjem OCD može jasno razumjeti i precizno predstaviti potrebe, prioritete i interese zajednice. S obzirom na to da istraživanja daju težinu i značaj kampanji, zahtjevi za kreiranje ili izmjenu određenih politika ili propisa biće realniji i reprezentativniji.

Vrste istraživanja mogu biti primarne i sekundarne, dok metode koje se koriste prilikom primarnog istraživanja mogu biti kvalitativne i kvantitativne.

Sekundarno istraživanje znači prikupljanje izvještaja, dokumenata i analiza iz nekog drugog izvora. Prednost sekundarnog istraživanja je to što je te podatke neko drugi prikupio i uštedio vam vrijeme, novac i napor.

Primarno istraživanje koristi kvantitativne i kvalitativne metode istraživanja. Kvalitativna metoda se fokusira na način na koji osobe i grupe gledaju i shvataju svijet, te istražuje psihološke varijable kao što su stavovi, mišljenja, percepcija i sl. (Primjer: žene koje doje osjećaju na taj način povezanost s tradicijom). Kvantitativna metoda istraživanja oslanja se na teoriju vjerovatnoće i statistiku, te se rezultati na uzorku ispitanika primjenjuju na cjelokupnu populaciju. Istraživanje može obuhvatiti veliki broj ispitanika i podaci se daju isključivo brojačno, te se mogu kvantifikovati, standardizovati, analizirati primjenom statističkih metoda i međusobno upoređivati. (Primjer: 40% žena u urbanim sredinama odlučuje se na dojenje).

Tehnike koje se koriste u istraživanjima, između ostalog, su: anketa, intervju (individualni i grupni), fokus grupe, analiza ko bi bile zainteresovane strane (stakeholderi), posmatranje, prikupljanje mišljenja stručnjaka, analize dokumenata, analize medijskih sadržaja, statističke analize.

8.2. Umrežavanje s ostalim OCD

Jedno lice može izraziti svoje stavove o određenoj javnoj politici ili propisu i ukazati na potrebu njenog donošenja ili promjene, no, malo je vjerovatno da će se njegov glas čuti ili da će njegovi stavovi predstavljati i stavove šireg društva. Bolji je način uključiti se u OCD, a preko nje u dijalog sa vlastima. Jedna OCD je jača i njeni pogledi su najvjerovatnije reprezentativniji, ali i same OCD većinom predstavljaju samo jedan mali dio društva. Najreprezentativniji ili najefikasniji način učestvovanja u civilnom dijalogu često je formiranje mreže ili koalicije OCD.

Često moć neke akcije zagovaranja odražava brojnost ljudi koji podržavaju vaš cilj zagovaranja. Uključivanje većeg broja građana koji predstavljaju različite grupe može osigurati uspješnost zagovaranja i izgraditi političku podršku. Koga još možete pozvati da vam se pridruži? Ko vam još može biti saveznik?

Koalicija je savez više organizacija i/ili lica koji na isti način žele da riješe određeni problem. Unutar koalicija svaka organizacija/lice zadržava svoju autonomiju. Brojnost, raznovrsnost sudionika i efikasna razmjena znanja i vještina faktori su koji utiču na značaj koalicije u zajednici.

Umrežavanje organizacija civilnog društva važno je iz više razloga. Prije svega, umrežavanjem dolazimo do jačanja uloge civilnog društva u procesima donošenja odluka. Kao rezultat umrežavanja, lica i organizacije stvaraju efikasan pritisak na donosioce odluka zalažući se za prava marginalizovanih i zapostavljenih grupa u društvu. Bez obzira na to da li se radi o umrežavanju na lokalnom, regionalnom ili globalnom nivou, ovaj proces zahtijeva izuzetne komunikacijske vještine svih članova mreže i njenog vođstva. Mreža jača svakim prepoznavanjem i priznavanjem u javnosti i na taj način stiže sve više pristalica za svoj rad. Zbog svega navedenog, članovi mreže (organizacije i/ili lica) treba da kontinuirano razvijaju svoje vještine prezentacije i aktivnog slušanja, što će im omogućiti adekvatno pozicioniranje u javnosti.

Mreže imaju snažnu poziciju za pokretanje promjena politika, jer razumiju potrebe grupa svojih korisnika. Ponekad će proces promjene politike pokrenuti i vlada, koja će od mreža zatražiti da joj dostave precizne podatke o svojim korisnicima. U ostalim slučajevima, same mreže će pokrenuti proces promjene politike.

Kad mreža ili koalicija jednom odluči da pokrene promjenu neke politike, treba podijeliti uloge unutar njih. Koje će organizacije-članice i u kojem kapacitetu biti uključene u proces civilnog dijaloga? Ko će sprovesti neophodno istraživanje? Ukratko, planirajte ko, kada i šta radi u procesu civilnog dijaloga u koji se upuštate.

8.3. Identifikacija i analiza zainteresovanih strana

Zainteresovanim stranama OCD i mreže u civilnom dijalogu treba da smatraju sva lica koja imaju uticaja na politike ili propise, kao i sva lica na koja te iste politike ili propisi utiču, kao što su:

- predstavnici vlasti koji imaju formalni mandat za izradu, sprovođenje i nametanje politika ili propisa;

- sva lica, organizacije i agencije koje igraju neku ulogu u osmišljavanju, sprovođenju i vrednovanju politika ili propisa;
- sva lica kojima će postojanje izvjesnih politika donijeti korist ili pričiniti štetu.

Identifikujte zainteresovane strane - OCD i mreže moraju aktivno voditi računa o svojim spoljašnjim odnosima. Stoga, ključno je da se putem analize rano identifikuju zainteresovane strane, imajući u vidu to da one predstavljaju ciljnu publiku na koju se želi uticati rezultatima praćenja.

Budite oprezni kada je riječ o zainteresovanim stranama koje su u poziciji da blokiraju vaše zagovaračke napore.

Postavite sljedeća pitanja:

- Ko su zainteresovane strane u oblasti politika kojima se bavite?
- Na koga treba da utičete kako biste promijenili smjer politika u budućnosti?
- S kim biste mogli raditi na prikupljanju i analizi dokaza, kao i zagovaranju promjene?
- Koga ćete informisati, mobilisati i na koga ćete pokušati uticati svojim rezultatima?

Zainteresovane strane mogu pomoći da dodatno „izbrusite“ svoje argumente i/ili otvorite vrata drugim kontaktima. Pokušajte da shvatite njihove prioritete i zapitajte se kakvu to dodatnu vrijednost za njih ima uključenost u rad vaše OCD. Korisno je identifikovati ključne osobe koje možda nijesu uključene direktno u praćenje kojim se bavite, ali koje vam mogu pomoći da dobijete pristup informacijama, drugim zainteresovanim stranama, kao i obezbijediti priliku za prikupljanje dokaza ili predstavljanje rezultata. Takve ljude ponekad opisujemo kao čuvare kapija, imajući u vidu to da vas oni mogu „pustiti da uđete“ na mjesta kojima biste inače sami teško pristupili.

Analizirajte zainteresovane strane - Napravite analizu zainteresovanih strana i dokumentujte njihov nivo zainteresovanosti. Kad ustanovite da neke od zainteresovanih strana zapravo nijesu zainteresovane ili su čak neprijateljski raspoložene prema vašim ciljevima, postoji mnoštvo strategija koje možete upotrijebiti da ih podstaknete na aktivniju podršku. To uključuje: da ih edukujete o svom radu i s njima češće komunicirate, da podstaknete zainteresovane strane na učestvovanje u vašim aktivnostima, da pronađete načine da olakšate i podržite njihov rad, da s njima pregovarate o različitim opcijama, kao i da zajedno dogovorite kuda dalje; čak i neku vrstu kooptiranja, kad je riječ o nekoj teškoj situaciji.

8.4. Mobilizacija javnosti i rad s medijima

Oni koji usvajaju zakone i donose odluke trebalo bi da budu odgovorni prema ljudima koje predstavljaju. Kad zagovaraju svoj stav, za OCD može biti bitno i da pokažu da imaju podršku velikog spektra ljudi. OCD često mogu mobilisati svoje baze, ali bi trebalo razmotriti mogućnost mobilizacije najšire javnosti, odnosno stanovništva zainteresovanog za pitanje koje postavljaju te OCD. Podrška šire zajednice često može spriječiti napade na legitimnost postavljenog cilja. Uz to, promjene koje se traže često zahtijevaju i promjenu stavova samog društva ili nekog njegovog segmenta. Zagovaranje, čak i zakonodavno, treba da sadrži i element podizanja svijesti javnosti o značaju postavljenog pitanja ili stava. Javna podrška čini zagovaranje u zakonodavnom procesu jednostavnijim, i osigurava da će propis, kad bude usvojen, biti i prihvaćen i sproveden.

Svoju poruku uobličite tako da odgovara na potrebe i želje društva u kojem živite. Stvarajte jasnu i univerzalnu poruku koju zajednica može identifikovati i podržavati. Kreativno razmišljajte o jednostavnim načinima da zajednica pokaže podršku.

Slušajte šta kažu organizacije u bazi i ispitajte svoj stav, da biste bili sigurni da se ne može desiti da nenamjerno isključujete opravdana pitanja zajednice.

Razvijte podršku lidera zajednice tako što ćete ih redovno obavještavati o onome što se dešava i objašnjavati im i svoje ciljeve i kako oni utiču na njihove živote.

Pomozite da se objasne i predstave relevantni zakonodavni procesi ili formulacije u određenom nacrtu politike ili propisa.

Mediji mogu biti od velikog uticaja u određivanju vladinih prioriteta, tako što će pažnju skretati na pitanja koja su bitna za OCD i podizati svijest javnosti o istima. Po svojoj prirodi, mediji dopiru do publike koju je OCD teško ili nemoguće dosegnuti. Javni funkcioneri koji ne reaguju na direktna obraćanja, mogli bi se naći u situaciji da moraju odgovoriti na javni pritisak koji stvara medijsko izvještavanje.

Medijima na vrijeme pošaljite jasne činjenične dokaze.

Raspon medijske pažnje vrlo je kratak. U odgovoru budite brzi, ali i pažljivo razmotrite svoje odgovore.

Gradite dobre odnose sa novinarima koji se bave vašim pitanjem ili izvještavaju iz parlamenta.

Razmotrite korišćenje saopštenja za javnost, informativnih sastanaka, pisama urednicima ili tekstova kojima iznosite svoje stavove. Iskoristite prilike kao što su javni skupovi, rasprave oko javnih politika ili čak kontroverze u javnosti da dodatno nametnete teme koje su vam bitne.

Savjeti za djelotvornu medijsku strategiju za promociju aktivnosti na zagovaranju

OCD bi trebalo da uvijek misle o tome kakve informacije da iznesu u saopštenju za javnost i kako da te informacije povežu sa vrućim temama na vijestima.

Ne bi trebalo medijima slati previše informacija, kao ni previše često. Ne vršite na njih pritisak. Razumno je da se saopštenje za javnost šalje kad zaista imate da kažete nešto bitno.

OCD bi trebalo da grade odnos i budu u kontaktu s medijima (telefonski kontakt, zajednički ručkovi ili kafe, obavještenja ili ekskluzivne informacije).

OCD moraju uvijek misliti o tome kako da na najbolji način uobličie formulacije u svojim saopštenjima za javnost, vodeći računa o tome da jezik saopštenja zavisi od ciljne grupe. Kad se daje intervju, potrebno je ostati fokusiran na ono što se želi reći (npr. "Prvo što bih želio reći je..."). U suprotnom je moguće da vas neko pogrešno tumači.

OCD bi trebalo da razmotre vođenje ili učestvovanje u odgovarajućim javnim protestima, jer oni obično privlače pažnju medija.

Kad god je to moguće, aktivnosti na zagovaranju trebalo bi da uključe i medijske ličnosti ili druge javne ličnosti koje će privući pažnju.

OCD moraju uvijek davati iskrene izjave i precizne informacije. Na taj način se kod medija grade kredibilitet i povjerenje.

Mada su elektronski mediji vrlo popularni, mora se imati na umu da ključni funkcioneri svako jutro čitaju štampane novine.

OCD bi trebalo da izbjegavaju odgovore tipa: "bez komentara" i sl. Ako ne znate kako da odgovorite na pitanje, bolje je reći: "Sad ne mogu odgovoriti na to pitanje, ali ću se potruditi da saznam i da vam javim." U takvoj situaciji je vrlo bitno da se tom novinaru kasnije zaista i javite.

8.5. Uticaj na donosioce odluka

U toku prikupljanja informacija, identifikuju se i ona lica koja su najuticajnija za postizanje ciljeva, kao i ona za koja postoji velika vjerovatnoća da će podržati ili biti opozicija organizacijama civilnog društva. Kad se identifikuju oni koji donose odluke, a koji su na strani OCD, OCD moraju pokazati spremnost da sa tim licima blisko sarađuju i da im daju i informacije i podršku koje su im potrebne za aktivnosti u vezi sa onim čime se OCD bave.

Uspješno lobiranje često zavisi od kredibiliteta koji u vladinim krugovima uživate. Da li vas zaista smatraju predstavnikom onih koje zastupate? Da li su informacije koje dajete tačne i mogu se potvrditi? Da li su sredstva kojima djelujete na one koji odlučuju lišena bilo kakve korupcije, mita ili prijetnji?

Jedan od najznačajnijih trenutaka u kampanji zagovaranja je ono kratko vrijeme koje se ima za direktni kontakt sa onima koji odlučuju. Da bi se to vrijeme iskoristilo na najbolji mogući način, treba se dobro pripremiti unaprijed, kao i pripremiti i za najgoru varijantu.

Odredite kakve informacije na tom sastanku želite naglasiti, koja je svrha sastanka i kakve se ishode nadate da ćete postići.

Prije sastanka, pošaljite svoj strateški dokument ili informacije koje će pomoći da se bolje predstavi vaše pitanje. Neka te informacije ne budu preduge. Na sastanak ponesite dodatne kopije.

Ako je moguće, saznajte prije sastanka kakav je stav te osobe. Može biti korisno da sa drugim aktivistima prije sastanka odigrate uloge i da pretpostavite kakva bi pitanja ili stavove ta osoba mogla imati.

Formulišite jasnu i razumljivu poruku koju ćete dati na sastanku. Vježbajte kako da je iznesete, uključite i ono što želite da radite.

Ako će na sastanku biti više od jedne osobe, pripremite uvod i objasnite ulogu svakog prisutnog (stručnjak iz određenog područja, osoba koja će dati svjedočenje, predstavnik tijela, itd.).

Slušajte šta vaš sagovornik govori i, ako je moguće, odgovorite na pitanja ili argumente.

Izgleđajte profesionalno. Koristite odgovarajući pozdrav. Budite pozitivni. Budite sigurni u svoj stav.

Ako nemate tražene ili potrebne informacije, ponudite da ih dostavite naknadno. Pobrinite se da ponuđene informacije zaista i pošaljete.

Budite svjesni toga da taj sastanak nije jedina prilika da utičete na one koji donose odluke.

Nakon sastanka pošaljite pismo kojim ćete se zahvaliti i podcrtati ono što ste dogovorili.

Budite u kontaktu sa onima koji izraze podršku.

Imajte na umu da donosioci odluka imaju različit nivo razumijevanja ili zanimanja za problem. Što vi o njima više znate, to ćete bolje uobličiti svoju poruku.

Upoznajte se sa osobljem ljudi koji donose odluke. Ti kontakti mogu biti od ključnog značaja za bolji pristup cilju.

Imajte na umu kakav je značaj dugoročnih odnosa – pazite kako za sobom "zatvarate vrata."

Kako reći ono što želite:

- Budite kratki i koncizni – ne više od pet tačaka.
- Izbjegavajte generalizacije.
- Dajte konkretne predloge za akciju.
- Govorite polako i jasno.
- Dajte detaljan materijal u pisanoj formi, kao dodatak onome što govorite.

Pristup koji koristite kad komunicirate sa onima za koje se nadate da će podržati vaš stav, vrlo je bitan. Uvijek budite učtivi i ljubazni – čak i kad se ne slažete. Koristite ispravne titule i načine obraćanja pri razgovoru ili pismenom obraćanju. Svađalački ton neće nikoga privući na vašu stranu. Ako cilj vašeg lobiranja postane neprijateljski raspoložen, najbolje je preći na drugo pitanje, ili se jednostavno zahvaliti na vremenu koje vam je druga strana posvetila.

Nikad ne vrijeđajte druge grupe ili pojedince – to potkopava vaš kredibilitet. Imajte na umu da vaši današnji protivnici sutra mogu postati saveznici. Uvijek se zahvalite i odajte priznanje onima koji podržavaju vaš stav – čak i ako ne budete uspješni. Slijedite protokol, osim ako je dio vaše strategije da ga ne slijedite. Djelujte činjenicama, a ne retorikom, i uvijek izbjegavajte lične napade.

Još jedan značajan način da se utiče na one koji donose odluke je da vaša poruka bude lako dostupna i da pokažete da vi i oni koji vas podržavaju pratite šta se po tom pitanju dešava. To možete činiti tako što ćete davati pismene materijale za svoj stav, pisati pisma, obraćati se medijima i informisati javnost:

- Pripremite strateške dokumente koji će jasno iznijeti stavove vaše organizacije i predloge aktivnosti, uključujući i predloge promjena propisa. Strateški dokumenti bi trebalo da budu kratki i dobro napisani.
- Distribuirajte svoj dokument drugim OCD. Objavite ih na svojoj Internet stranici i, ako je moguće, distribuirajte ih elektronski.
- Kad vam je to korisno, upotrijebite medije kako biste objavili šta radi vaša organizacija i kakvi su vam stavovi.
- Ako s ljudima stupate u kontakt telefonom, budite spremni. Predstavite pitanja koja želite pokriti i na vrh liste stavite prioritete. Privucite im pažnju u prvih trideset sekundi. Budite učtivi. U pismu dajte sažetak ishoda razgovora i zahvalite se osobi na vremenu.
- Potrudite se da se vaše prisustvo potvrdi u javnim forumima, na javnim raspravama, ili u toku glasanja. Vaše fizičko prisustvo pokazuje stalno zanimanje za problem.

9 UNAPREĐIVANJE ZAGOVARANJA

Stalno ocjenjivanje i prilagođavanje zagovaračkog rada najbolji je način da se osigura uspjeh. Osnovna zamisao pri samoocjenjivanju je da se dobiju korisne povratne informacije i da se, ako je potrebno, mijenjaju strategije ili ciljevi. Tokom zagovaračke kampanje bitno je vršiti stalnu evaluaciju uspješnosti zagovaračkog procesa. Evaluacija zagovaračke kampanje obuhvata procjenu ostvarljivosti ciljeva zagovaranja, pouzdanosti podataka koji se u toku kampanje primaju ili odašilju, stepena angažovanosti i uključenosti zagovaračkog tima, kao i procjenu prepreka sa kojima se OCD koja zagovara suočava.

Prilagodljivost, kreativnost i upornost su karakteristike uspješnih zagovarača. Ako jedna strategija ne djeluje, probajte drugačiju. Zagovaranje u zakonodavnom procesu je postepen proces koji traži vremena, energije, upornosti i izdržljivosti.

Aktivnosti nakon kampanje - Čak i ako se ostvari željeni cilj, uloga zagovaranja tu ne završava. Praćenje sprovođenja propisa ili politike koja je prethodno uspješno zagovarana, ključni je element djelotvornog zagovaranja. Praćenje može otkriti nova područja koja bi trebalo obraditi, a koja nijesu pokrivena propisom ili područja gdje ljude u vladi (policiji, pravosuđu, upravi) treba obrazovati o tome kako taj propis treba sprovoditi.

Ako izgubite bitku, ne mora značiti da ste izgubili rat. Nemojte se olako predavati. Iz gubitaka izvlačite lekcije. Naglašavanje poraza može vam pomoći u narednoj bici.

10 DUGOROČNO PLANIRANJE

Vremenski rokovi za zagovaranje u zakonodavnom procesu variraju. Čak i kad se predlog propisa stavlja na dnevni red ili razmatra pred komisijom, različiti politički procesi mogu taj proces usporiti ili razvući. Na kraju, uspjeh u usvajanju prihvatljivog propisa ili politike ne znači da je ispunjen i konačni cilj OCD. Oni se, nakon što se usvoje, moraju pažljivo pratiti. Iz tog razloga je bitno da se razmisli o dugoročnoj strategiji sa kratkoročnim ciljevima.

Budite spremni da u svom zagovaranju budete uporni. Proces može biti dug i težak. Kad se radi na strategiji, treba uračunati faktor vremena i napora koji su potrebni da se vaš trud održi i da se pripremi podrška. Bitan segment zadržavanja zanimanja za vaše pitanje je da se onima koji vas podržavaju daju informacije čim se pojave.

Pobjede, ma kako male bile, uvijek podijelite sa onima koji vas podržavaju.

Uvijek budite spremni da preispitate strategiju, ako se oko vas uslovi i stavovi mijenjaju. Budite spremni da iskoristite promjene situacije.

Budite fleksibilni.

II

PRIMJERI DOBRE PRAKSE ZAGOVARANJA IZ REGIONA

1

PRIMJER KAMPANJE ZAGOVARANJA NA DRŽAVNOM NIVOU - HRVATSKA

Tema: Prijedlog Zakona o ostvarivanju prava na pravnu pomoć

Područje djelovanja: Hrvatska

Nosioci strategije javnog zagovaranja: GONG i koalicija organizacija civilnog društva

Problem: 2007. godine Vlada Republike Hrvatske je usvojila, te u saborsku proceduru uputila Prijedlog zakona o ostvarivanju prava na pravnu pomoć koji ne poštuje Ustavno načelo jednakog pristupa sudovima, onemogućuje građane lošeg imovnog stanja u primanju pravne pomoći te uspostavlja monopol advokata, na način da u potpunosti ograničava udruživanje, čineći ga krivično kažnjivim.

Pripreme za akciju: GONG je kontaktirao brojne organizacije civilnog društva koje pružaju pravnu pomoć građanima, te je uspostavljena koalicija više od 20

udruga i mreža, što ukupno čini preko 50 najistaknutijih organizacija u Hrvatskoj. Između ostalog, u koaliciju su se uključili HHO, B.a.B.e, Centar za mirovne studije, SDF i drugi.

Cilj kampanje: GONG je prvo samostalno, a po formiranju koalicije i u ime koalicije, zatražio povlačenje prijedloga zakona iz procedure, formiranje nove radne grupe u kojoj će učestvovati i organizacije, kao i sprovođenje istraživanja o tome koje se organizacije bave pružanjem pravne pomoći i u kojim pravnim granama.

Mobilizacija medija i stručnjaka: koalicija je mobilisala medije i razne stručnjake održavanjem brojnih konferencija za medije, javnih rasprava i sastanaka, te dobila podršku Pučkog pravobranitelja, saborskih Odbora za ljudska prava i Odbora za ravnopravnost spolova, profesora s Pravnog fakulteta u Zagrebu, medija i građana.

Kontakti s nadležnim institucijama: koalicija je kontinuirano bila u kontaktu s nadležnim Ministarstvom pravosuđa i koordinatorima radne grupe za izradu prijedloga zakona. Koalicija je također inicirala održavanje tematske sjednice Odbora za ljudska prava i Odbora za ravnopravnost spolova Hrvatskog sabora povodom prijedloga zakona upućenog u saborsku proceduru, a poslata su brojna javna upozorenja na probleme koje će građanima lošeg imovnog stanja uzrokovati taj prijedlog. Dodatno, koalicija se obraćala s argumentima i primjedbama i Delegaciji Evropske komisije u Republici Hrvatskoj.

Rezultat: nakon pritiska koalicije i gotovo godinu dana zagovaranja i lobiranja, prijedlog zakona povučen je iz procedure, a Vlada je formirala novu radnu grupu s predstavnicima koalicije koji su uspjeli djelimično da poboljšaju zakonski prijedlog.

Promjene: novi i promijenjeni Zakon o ostvarivanju prava na pravnu pomoć usvojen je 2008. godine. Koalicija je nastavila da prati sprovođenje Zakona i traži dalja poboljšanja.

2

PRIMJER KAMPANJE ZAGOVARANJA NA DRŽAVNOM NIVOU - SRBIJA

Tema: inicijative za donošenje novog Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi

Područje djelovanja: Srbija

Nosioci strategije javnog zagovaranja: Udruženje Narodni parlament Leskovac

Problem: postojanje Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi iz 1994. godine koji otežava ostvarivanje prava na pokretanje narodne (građanske) inicijative.

Pripreme za akciju: u planiranje i pokretanje bili su uključeni Udruženje Narodni parlament, Centar za unapređivanje pravnih studija i Udruženje Sretenje. Na osnovu prethodnog iskustva u pokretanju narodnih (građanskih) inicijativa, formirana je radna grupa za izradu modela zakona o narodnoj inicijativi.

Cilj kampanje: usvajanje novog Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi s doprinosom organizacija.

Mobilizacija medija i građana: Nakon izrade modela zakona, organizovano je nekoliko javnih rasprava na kojima su učestvovali narodni poslanici, predstavnici ministarstava, lokalnih samouprava, nevladinog sektora i mediji. Pokrenuta je peticija kojom je Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu pozvano

da organizuje javnu raspravu o Nacrtu zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, koju je podržalo 80 organizacija.

Kontakti s nadležnim institucijama: Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu takođe je počelo da radi na izradi Nacrta zakona o referendumu i narodnoj inicijativi. Međutim, i pored nekoliko pokušaja nije uspostavljena saradnja sa Ministarstvom u cilju zajedničkog rada na novom zakonu o narodnoj inicijativi. Pojedini predstavnici državnih institucija (republičke, pokrajinske i lokalnih skupština, predstavnici ministarstva i drugih institucija) dali su doprinos poboljšanju teksta Modela zakona o narodnoj inicijativi tokom javnih rasprava.

Rezultat: pripremljen Model zakona o narodnoj inicijativi.

Promjene: OCD su konsultovane prilikom izrade Modela zakona o narodnoj inicijativi, zahvaljujući njihovim komentarima dobijen je bolji model zakona.

3

PRIMJER KAMPANJE ZAGOVARANJA NA DRŽAVNOM NIVOU - SRBIJA

Tema: proces uvođenja preduzetničkog učenja u sistem obrazovanja

Područje djelovanja: cijeloživotno obrazovanje

Nosioci strategije javnog zagovaranja: Građanske inicijative – Beograd, u saradnji sa Privrednom komorom.

Problem: zastoj u procesu uvođenja koncepta preduzetničkog učenja u sistem obrazovanja i obuke u Srbiji. Zastoj je nastao u fazi potpisivanja zvaničnog dokumenta između dva resorna ministarstva, što je trebalo da formalizuje proces i ustanovi upravljačku strukturu koja će nastaviti da vodi taj proces.

Pripreme za akciju: proces je započet 2009. godine na inicijativu Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja u okviru projekta EU, čiji je nosilac bilo Ministarstvo. Kroz 3 radionice pripremljeni su Memorandum o razumijevanju između Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja i Ministarstva prosvjete i Protokol o saradnji partnera na uvođenju preduzetničkog učenja. Građanske inicijative objavile su "Izvještaj o zapošljavanju i migracijama mladih u Srbiji 2010." u kojem je uvođenje preduzetničkog učenja označeno kao jedna od ključnih tema.

Cilj kampanje: uvođenje koncepta preduzetničkog učenja u sistem obrazovanja i obuke u Srbiji.

Mobilizacija medija i građana: organizovana dva stručna okrugla stola sa učesnicima iz institucija, međunarodnih organizacija, regionalnih stručnih organizacija, udruženja, profesorima i predstavnicima političkih stranaka. Paralelno sa pokretanjem inicijative započela je i snažna medijska kampanja kroz veliki broj TV i radio emisija, novinskih kolumni, članaka i reportaža.

Kontakti s nadležnim institucijama: Održani su sastanci sa ministarstvima, različitim vladinim tijelima, skupštinskim odborima, uglednim pojedincima i predstavnicima političkih stranaka. Organizovano je, zajedno sa skupštinskim Odborom za omladinu, javno saslušanje o preduzetničkom učenju u Domu Narodne Skupštine, a govornici su bili domaći i međunarodni eksperti.

Rezultat: potpisivanje Memoranduma o razumijevanju između Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja i Ministarstva prosvjete; 11 partnera, uključujući i tri ministarstva, potpisali su Protokol o saradnji, formirano je Nacionalno partnerstvo za preduzetničko obrazovanje i započeo je proces izrade Strategije doživotnog preduzetničkog obrazovanja.

Promjene: državne institucije su potpisivanjem osnivačkih dokumenata Nacionalnog partnerstva omogućile institucionalizaciju procesa i dale mandat struci da rukovodi procesom uvođenja koncepta preduzetničkog učenja u sistem obrazovanja u Srbiji.

4

PRIMJER KAMPANJE ZAGOVARANJA NA LOKALNOM NIVOU - PULA

Tema: podsticanje građana u kreiranju politike urbane izgradnje i uređenja gradske tržnice

Područje djelovanja: Pula, Hrvatska

Nosioci strategije javnog zagovaranja: Ad Hoc koalicija NVO grupa i građana

Problem: gradska vlast namjeravala je na glavnoj gradskoj tržnici sasjeci stogodišnja stabla da bi podigli nekoliko poslovnih objekata.

Pripreme za akciju: voditeljica kampanje sastala se sa zamjenikom gradonačelnika, ujedno i direktorom javnog preduzeća «Tržnica», tražeći objašnjenje stava vlasti prema problemu, istraživanje regulative koja propisuje procedure prilikom planiranja sječe gradskog zelenila, a koja nije bila poštovana, iznošenje prijedloga za održavanje javne tribine na temu zaštite gradskog zelenila gradskim vlastima.

Cilj kampanje: promjena odluke Gradskog vijeća o izgradnji poslovnih objekata na tržnici, poštovanje javnog mijenja.

Mobilizacija medija i građana: organizovan okrugli sto sa gradonačelnikom, predstojnikom Ureda za urbanizam, građanima, gradskim vijećnicima, nevla-

dinim organizacijama; organizovana potpisivanja peticije; kontaktirani svi lokalni mediji; održan protestni skup. Spontana reakcija građana na pokušaj radnika da sruše stabla – okupljanjem ispred stabala. Održavanje javnog protesta uz konstantno praćenje medija.

Kontakti s nadležnim institucijama: predstavnici gradske vlasti, Zavod za zaštitu javnog zdravlja, Komisija za zelene površine u gradu. Gradska uprava obećavala je razumnu saradnju i obećala da će sačekati rezultate peticije; organizovana kontakt-emisija na radio-stanici.

Rezultat: nakon predavanja peticije i lobiranja među gradskim odbornicima, na Gradskom vijeću počinje rasprava o potrebi uvažavanja stava javnosti te izmjene Prostornog plana grada Pule. Prihvaćena je odluka da se stabla ne ruše.

Promjene: novoizabrana gradska vlast se više okreće javnosti i mišljenju javnog mnijenja.

5

PRIMJER KAMPANJE ZAGOVARANJA
NA DRŽAVNOM NIVOU – CRNA GORA

Tema: Zakon o finansiranju političkih partija

Područje djelovanja: Crna Gora

Nosioci strategije javnog zagovaranja: Centar za demokratsku tranziciju (CDT)

Problem: 2008. godine Skupština Crne Gore je usvojila novi Zakon o finansiranju političkih partija. Unaprijeđeni zakonski tekst nije donio nikakav napredak u oblasti finansiranja partija, jer se nije primjenjivao. Primjena je bila otežana zbog loše definisanih kontrolnih mehanizama i loše kaznene politike, te pravnih praznina u tekstu Zakona zbog kojih nijesu bile jasne nadležnosti državnih i lokalnih institucija i organa u primjeni zakona.

Pripreme za akciju: CDT je uradio detaljnu analizu finansiranja političkih partija iz javnih izvora za period 2006-2009. godina, uporedivši primjenu starog i novog Zakona. Rezultati istraživanja su pokazali da novi Zakon nije donio nikakav napredak. CDT je nastavio sa monitoringom, i objavio detaljnu analizu finansiranja partija iz budžetskih i privatnih izvora u 2009. i 2010. godini, ukazujući na sve nedostatke u primjeni Zakona i više desetina očiglednih kršenja Zakona za koje niko nije kažnjen.

Cilj kampanje: Cilj kampanje CDT-a je bila promjena Zakona u određenim oblastima, i zagovaranje njegove dosljedne i efikasne implementacije.

Mobilizacija medija i stručnjaka: CDT je na početku mobilisao medije održavanjem brojnih konferencija za novinare i sastanaka. Održani su sastanci sa zainteresovanim medijima, i obuka za novinare koji se bave istraživačkim novinarstvom o tome kako se istražuje ova tema. CDT je novinarima ustupio sve rezultate svog istraživanja, prikupljenu dokumentaciju i kontakte, što je rezultiralo velikim brojem članaka i priloga koji su se u medijima pojavili na ovu temu. U saradnji sa veoma gledanom TV Vijesti pripremljena su dvije dokumentarne emisije o finansiranju politike.

Kontakti s nadležnim institucijama: CDT je bio u stalnom kontaktu sa Državnom izbornom komisijom i Ministarstvom finansija koji su bili nadležni za primjenu zakona. Osim toga, održana je serija sastanaka sa parlamentarnim partijama, na kojima su predstavljeni zahtjevi CDT-a za promjenu zakona i tražena podrška u parlamentu i javna podrška tokom kampanje zagovaranja. CDT je imao stalnu komunikaciju i sa Delegacijom EU u cilju zadobijanja njihove podrške, kao i sa i GRECO evaluatorima, koji su u to vrijeme radili treći krug evaluacije i bavili se upravo finansiranjem političkih partija. EK Izvještaji o napretku i GRECO evaluacioni izvještaj su bili izuzetno važan argument u zagovaranju promjena.

Rezultat: Nakon gotovo dvije godine zagovaranja i lobiranja, ostvareni su prvi konkretni rezultati. Tokom izrade Akcionog plana za ispunjenje uslova Evropske komisije, početkom 2011. godine, CDT je predložio da usvajanje novog Zakona o finansiranju političkih partija bude uvršteno u Akcioni plan, što je i učinjeno. Formirana je radna grupa za izradu zakona, u kojoj su bili predstavnici tri nevladine organizacije – CDT, MANS i CEMI. Dobar dio predloga NVO je usvojen u procesu izrade Zakona. Ipak, kaznena politika nije reformisana na zadovoljavajući način.

Promjene: Novi i promijenjeni Zakon o finansiranju političkih partija usvojen je 2011. godine. CDT je nastavio da prati sprovođenje Zakona i traži dalja poboljšanja.

III POSTUPAK DONOŠENJA ZAKONA

1 O POSTUPKU DONOŠENJA ZAKONA

Šta se uopšte podrazumijeva pod postupkom donošenja zakona (zakonodavnim postupkom)? Za veliki broj ljudi to je postupak koji se povodom predloga zakona vodi u parlamentu. Međutim, činjenica je da parlament obavlja samo dio posla u vezi sa donošenjem zakona, pa je ispravnije govoriti da „parlament zakonodavnu funkciju deli sa drugim subjektima“.¹ U te subjekte na prvom mjestu spada vlada koja predlaže najveći broj zakona. Pored vlade, tu je i predsjednik države, koji potvrđuje zakone. Konačno, u zakonodavnom postupku javljaju se i birači.

Sudionici zakonodavnog postupka određuju se ustavom, a države različito uređuju kome i kako daju ovlašćenja vezana za pokretanje zakonodavne inicijative i pripremanje predloga zakona.

U Crnoj Gori se zakonodavna funkcija dijeli između Skupštine, Vlade, Predsjednika države, poslanika i birača.

1.1. Ustav o zakonodavnom postupku

Ustav, kao najviši pravni akt u jednom pravnom sistemu, uglavnom reguliše osnovna pitanja u vezi sa zakonodavnim postupkom:

¹ Vladan Petrov, *Parlamentarno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010, str. 126.

- 1) ko je nadležan za donošenje zakona,
- 2) ko ima ovlaštenje da predlaže zakone,
- 3) na koji način se zakon usvaja,
- 4) kako se zakon objavljuje i kad postaje obavezan (kad stupa na snagu),
- 5) da li i kad zakon djeluje i na prošle situacije (tzv. retroaktivno dejstvo zakona) i tome slično.

Detaljnije uređivanje zakonodavnog postupka, odnosno pojedinih pitanja u vezi sa njim, Ustav ostavlja zakonima ili podzakonskim aktima. Tako se opšta slika o samom toku zakonodavnog postupka može steći tek nakon izučavanja većeg broja propisa, što za nedovoljno informisanog građanina može da predstavlja problem. Ipak, osnovne smjernice date su u Ustavu i od njih se ne smije odstupati ni na koji način.

1.1.1. Ko je nadležan da donosi/usvaja zakone

Nadležnost za donošenje zakona daje se predstavničkom tijelu, odnosno skupštini, u kojoj su zastupljeni interesi svih građana, preko njihovih izabраниh predstavnika.

Ustav Crne Gore propisuje da je Skupština Crne Gore nadležna za donošenje zakona. Pored zakona, Skupština donosi i ustav, druge propise i opšte akte (odluke, zaključke, rezolucije, deklaracije i preporuke) i potvrđuje međunarodne ugovore².

1.1.2. Ko ima pravo da predlaže zakone

Ustavom Crne Gore je pravo na predlaganje zakona i drugih akata primarno dato Vladi Crne Gore i poslanicima³. Međutim, kao predlagači zakona mogu se javiti i građani, ali samo ako ispune sljedeće uslove: da se radi o šest hiljada birača i da predlažu zakon preko poslanika koga ovlaste.

² Ustav Crne Gore, „Službeni list CG“, broj 1/07, član 82

³ Ustav Crne Gore, član 93

Ovako postavljeni uslovi prilično otežavaju pojavljivanje građana u zakonodavnom postupku koji se vodi direktno u Skupštini. U prvom redu, nije jednostavno pribaviti potpise šest hiljada birača, odnosno saglasnost tolikog broja građana za određeni predlog rješavanja nekog pitanja. S druge strane, kao naročito komplikovano postavlja se pitanje na koji način odabrati poslanika koji će, u ime tih građana, predstaviti njihov predlog zakona. Naime, političko opredjeljenje svih ili većine građana-predlagača i poslanika koga namjeravaju da ovlaste kako bi njihov predlog zakona unio u zvaničnu proceduru ne mora da se poklopi. Usljed toga se može javiti bojazan da li će taj poslanik predlog zakona predstaviti na pravi način.

I pored prethodno objašnjenih poteškoća vezanih za pojavljivanje građana kao predlagača zakona pred Skupštinom, veoma je važno da javnost, a naročito organizacije civilnog društva prate i uključuju se u stvaranje javnih politika i u Skupštini i u Vladi. Prednost nevladinih organizacija je u organizovanoj strukturi i specijalizovanosti čime mogu da osiguraju više uspjeha u ozakonjavanju određenih predloga.

1.1.2.1. Pravo građana na raspisivanje referenduma

Pored mogućnosti da se jave kao predlagači zakona, građanima je Ustavom omogućeno i da podnesu predlog za raspisivanje državnog referenduma. Uslov je da taj predlog podnese najmanje 10% građana koji imaju biračko pravo, što je oko 50 hiljada⁴ građana.

Međutim, činjenica da se odluka o raspisivanju državnog referenduma u Skupštini donosi većinom glasova svih poslanika⁵, može da se posmatra i kao sredstvo za relativno lako odbijanje predloga građana za pokretanje referenduma.

⁴ Broj je određen u odnosu na broj birača u biračkom spisku Crne Gore formiranom prije održavanja parlamentarnih izbora 2009. godine, prema kojem je u Crnoj Gori bilo ukupno 498 305 birača (podaci preuzeti sa sajta Državne izborne komisije, http://www.rik.co.me/izbori%202009/aktuelnosti_2009.html)

⁵ Ustav Crne Gore, član 91

1.1.3. Koliko je glasova poslanika potrebno da se usvoji jedan zakon

S obzirom na to da o usvajanju zakona odlučuje Skupština, odnosno poslanici koji su izabrani slobodnom voljom građana, jedno od značajnih pitanja svakako **je kojom se većinom zakoni usvajaju, odnosno koliko je glasova poslanika potrebno da bi se jedan predlog zakona smatrao usvojenim.**

Ovo pitanje uređeno je članom 91 Ustava, kojim je propisano u kojim slučajevima Skupština odlučuje većinom glasova prisutnih poslanika na sjednici, a u kojim većinom glasova ili dvotrećinskom većinom svih poslanika. Odlučivanje većinom glasova prisutnih poslanika na sjednici postavlja se kao pravilo, koje trpi izuzetke uvođenjem odlučivanja većinom glasova i dvotrećinskom većinom svih poslanika.

Poznavanje većine kojom će određeni predlog zakona biti usvojen značajno je zbog procjene uspješnosti predloga zakona u Skupštini. Da bi predlog zakona bio usvojen, predlagač mora imati svijest o tome da li će postojati politička volja u Skupštini za njegovo prihvatanje. U suprotnom, postupak izrade predloga zakona bi se praktično svodio na gubljenje vremena, pa ma koliko kvalitetan on bio. Ovdje treba imati u vidu karakter predstavničkog tijela, koje nije stručno u svojoj osnovi. Odluke koje ono donosi predstavljaju stav partija čiji se predstavnici nalaze u njemu, pa je tako politici u Skupštini dat primat. Stoga nije nemoguće da Skupština odbaci predlog struke ili da ga izmijeni u pravcu koji bi u značajnoj mjeri ugrozio prvobitno postavljene ciljeve tog predloga.

1.1.4. Ko i kako proglašava zakone

Proglašavanje zakona povjereno je predsjedniku države. Time se praktično konstatuje odluka Skupštine, potvrđuje se da je zakon usvojen i daje mu se pravna snaga.

Zanimljivo je napomenuti da je proglašavanje zakona prilično star pravni institut i vezuje se za period kada su monarsi, odnosno suvereni stavljali svoj potpis na zakon prethodno usvojen od strane parlamenta, kako bi taj zakon dobio pravnu snagu i postao obavezujući. To je značilo da je zakonodavna vlast bila podijeljena između parlamenta i vladara, što srećemo i danas.

Posmatrano na primjeru Crne Gore, **Predsjednik Crne Gore je dužan da, nakon što mu Skupština dostavi usvojeni zakon, taj zakon proglasi u roku od sedam dana od dana usvajanja zakona. Ukoliko je zakon usvojen po hitnom postupku, predsjednik ima rok od tri dana od dana usvajanja tog zakona za njegovo proglašenje.** Proglašavanje zakona vrši se donošenjem ukaza, kratkog akta koji sadrži naziv zakona koji se proglašava i podatke o organu koji je zakon usvojio (Skupština), zasijedanju na kojem je zakon donijet i datumu samog usvajanja zakona.

Predsjednik, međutim, ima pravo da zakon vrati Skupštini na ponovno odlučivanje, ali ukoliko taj zakon bude ponovo izglasan, dužan je da ponovo izglasani zakon proglasi.⁶ Ustav Crne Gore nije precizirao na osnovu čega predsjednik može vratiti zakon Skupštini na ponovno odlučivanje, ali procjena Predsjednika da Skupština treba ponovo da odlučuje o zakonu svakako mora biti obrazložena.

1.1.5. Objavljivanje zakona i njihovo stupanje na snagu

Da bi zakon proizvodio pravne posljedice, neophodno je da bude objavljen, odnosno da stupi na snagu. Ustav⁷ propisuje da se zakon i drugi propis objavljuje prije stupanja na snagu (i to u Službenom listu Crne Gore), a da stupa na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja. Naravno, predviđen je i izuzetak, u smislu da zakon i drugi propis mogu stupiti na snagu najranije danom objavljivanja, ukoliko za to postoje odgovarajući razlozi.

Način objavljivanja zakona i drugih propisa uređen je posebnim zakonom⁸. Važno je napomenuti da je tim zakonom propisano šta se obavezno objavljuje u Službenom listu Crne Gore. Tu spadaju:

- Ustav Crne Gore, ustavni amandmani, zakoni, drugi propisi i akti Skupštine Crne Gore;
- potvrđeni međunarodni ugovori i obavještenja o početku i prestanku njihove važnosti;

⁶ Ibidem, član 94

⁷ Ibidem, član 146

⁸ Zakon o objavljivanju propisa i drugih akata, „Službeni list CG“, broj 5/08

- drugi međunarodni ugovori i međunarodni akti za koje je to određeno zakonom ili drugim propisom, odnosno za koje odluči Vlada;
- ukazi, odluke i drugi akti Predsjednika Crne Gore i akti Savjeta za odbranu i bezbjednost;
- uredbe, odluke i drugi akti Vlade;
- podzakonski i drugi akti koje donose ministarstva;
- odluke i drugi akti Ustavnog suda Crne Gore;
- akti Sudskog savjeta, sudskih organa, Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva, za koje je zakonom to određeno;
- presude Evropskog suda za ljudska prava koje se odnose na Crnu Goru;
- akti regulatornih organa, drugih pravnih lica i subjekata (savjeta, komisija i sl.) doneseni u izvršavanju javnih ovlašćenja;
- propisi organa opštine, prijestonice, glavnog grada i gradske opštine, kao i drugi akti za koje je to određeno zakonom i njihovim statutima;
- ispravke zakona, drugih propisa, međunarodnih ugovora i drugih akata objavljenih u Službenom listu⁹.

Objavljivanjem svih ovih akata obezbjeđuje se obaviještenost zainteresovane javnosti o tome na koje načine su određena pitanja uređena, odnosno, posmatrano sa aspekta sadržine tih propisa – šta i kako rade državni organi i organi opština kada je u pitanju unapređivanje opšteg stanja u državi.

Govoreći o opštinama, i one su obavezne da svoje propise objavljuju u Službenom listu Crne Gore (postoji posebno izdanje Službenog lista – „Službeni list Crne Gore – Opštinski propisi“). U praksi se dešavalo da pojedine opštine krše ova pravila tako što objavljuju svoj lokalni službeni list, a da propise ne objavljuju u državnom Službenom listu. U ovom smislu rad opština bio je nezakonit i netransparentan. Zakon o objavljivanju propisa i drugih akata ne zabranjuje opštinama da propise, odnosno akte koje donose u izvršavanju svojih nadležnosti, objave u svom službenom listu, odnosno nekoj vrsti glasnika čije izdavanje same uređuju i finansiraju. Međutim, ono što je ovim zakonom propisano kao obavezno za objavljivanje u državnom Službenom listu, tamo mora biti i objavljeno.

⁹ Ibidem, član 5

Organizacije civilnog društva treba da poznaju i prate propise koji su vezani za njihov djelokrug rada, bilo da se radi o nacionalnom ili lokalnom nivou. Samim tim, Službeni list predstavlja važan izvor informacija za sve organizacije koje žele da budu upućene u najnovija dešavanja vezana za legislativu određenog područja. Na taj način će moći uspješno da iskoriste svoje ideje za eventualno poboljšanje postojećeg stanja, te tako svojim predlozima doprinesu kvalitetu dijaloga između institucija sistema i civilnog društva.

Napredak u približavanju građanima djelatnosti državnih i opštinskih organa, učinjen je skorašnjim aktiviranjem **vebsajta Službenog lista Crne Gore**¹⁰. Ovim je svim građanima data mogućnost da besplatno preuzimaju sve važeće propise. Takođe, omogućen je pristup registru potvrđenih međunarodnih ugovora, primjerima sudske prakse, kao i prečišćenim tekstovima propisa. Ipak, evidentan je problem u funkcionisanju ovog vebsajta: još uvijek nijesu unijeti svi dokumenti, pa je pristup pojedinim informacijama i dalje ograničen.

U vezi sa pitanjem objavljivanja i stupanja na snagu zakona, značajno je objasniti da **vremenski period između momenta objavljivanja i momenta stupanja na snagu zakona služi kako bi se lica na koja se zakon odnosi upoznala sa njegovom sadržinom**. Nepoznavanje prava škodi, tj. niko se ne može pozivati na nepoznavanje prava kako bi izbjegao sankciju za svoje postupanje, jer bi u suprotnom uspjeh jednog pravnog poretka bio ozbiljno doveden u pitanje. Zbog toga se objavljivanje zakona i drugih propisa smatra izuzetno značajnom fazom u jednom zakonodavnom postupku.

1.1.6. Retroaktivnost zakona

Djelovanje zakona na prošle situacije (tzv. retroaktivnost) je u načelu zabranjeno¹¹, jer bi to stvaralo pravnu nesigurnost. Ne može se uspješno graditi društvo u kojem građani strepe od toga da njihov postupak, za koji danas ne postoji propisana kazna, sutra bude uređen kao kažnjiv. Međutim, ukoliko se u postupku donošenja zakona utvrdi da bi retroaktivno dejstvo pojedinih odredaba

¹⁰ Ovo elektronsko izdanje može se naći na internet stranici www.slistcg.me

¹¹ Ustav Crne Gore, član 147

zakona bilo u javnom interesu, onda se takva retroaktivnost odobrava. Kod krivičnog zakona, nova odredba može imati povratno dejstvo samo ako predviđa kaznu koja je blaža za učinioca od one koja je bila predviđena propisom koji je važio u vrijeme izvršenja krivičnog djela.

Zabrana povratnog dejstva bila je nešto o čemu se razmišljalo još u starom Rimu, a osnovna svrha mu je, kako je već istaknuto, obezbjeđivanje visokog stepena pravne sigurnosti.

1.1.7. Ustavnost i zakonitost propisa

Izuzetno značajna ustavna odredba odnosi se na saglasnost zakona sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, kao i na saglasnost drugih propisa sa Ustavom i zakonom¹². Šta to zapravo znači? Znači da se zakoni koji se donose moraju pisati tako da njihove norme budu u skladu sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima¹³. S druge strane, propisi niže pravne snage od zakona (uredbe, pravilnici, odluke i sl.) moraju biti pisani tako da njihove odredbe budu u skladu sa zakonom i Ustavom. Time se obezbjeđuje jedinstvo i skladnost pravnog sistema, u kojem se relativno lako može pratiti na koji način je određen društveni odnos uređen. Zapravo, osigurava se da isto pitanje ne bude na više mjesta uređeno na različite načine.

Od predlagača zakona se očekuje da poznaje pravni sistem kako bi predložio rješenje koje je u skladu sa Ustavom i drugim zakonima. Kad se priprema predlog propisa, svaka odredba se procjenjuje sa stanovišta da li je to možda već propisano nekim drugim aktom, da li je odredba u skladu sa važećim zakonima i sa Ustavom. Neko može imati dobru ideju i stručno obraditi određeno pitanje, ali je dovoljno da se, zbog nepoznavanja pravnog sistema, napravi i najmanji propust, pa da bude doveden u pitanje kvalitet cijelog predloga zakona.

¹² Ustav Crne Gore, član 145

¹³ Potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori, u pravnom sistemu Crne Gore, odnosno u hijerarhiji pravnih akata, dolaze odmah posle Ustava, tj. imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kad odnose uređuju na drugačiji način od unutrašnjeg zakonodavstva (član 9 Ustava Crne Gore).

Prilikom uključivanja u postupak donošenja zakona, neophodno je da organizacije civilnog društva osiguraju kvalitet svojih predloga poznavanjem pravnog sistema Crne Gore. Sugerišemo organizacijama civilnog društva da, ukoliko nemaju pravne stručnjake u samoj organizaciji, ekspertsku pomoć potraže sa strane. Jako je važno da se nevladine organizacije javljaju kao ozbiljni akteri u procesu izrade predloga zakona unutar Vlade.

2

**VLADA I NJENA
ZAKONODAVNA OVLAŠĆENJA****2.1. Vlada u zakonodavnom postupku**

Posmatrano na nivou države, izvršna vlast je u visokom procentu preuzela zakonodavnu inicijativu (preko 90%) i ne mali broj predloga zakona koje vlade podnesu parlamentima na usvajanje bude izglasan bez ikakvih ili sa neznatnim izmjenama.

Vlada Crne Gore, kao izvršna vlast čiji je primarni posao da sprovedi zakone, predstavlja granu vlasti koja preko svoje razgranate strukture stupa u direktan odnos sa građanima, što je upravo rezultat aktivnosti u sprovođenju zakona. Na osnovu tog direktnog odnosa sa građanima, Vlada može da dođe do raznih vrsta podataka o stanju u praksi, koje kasnije, kroz statističku i drugu obradu, može da koristi kada predlaže izmjenu i unapređenje postojećeg stanja. Imajući u vidu upravo tu njenu karakteristiku, jasno je da Vlada raspolaže sa puno informacija o tome kako izgleda stanje u praksi, na koji način i u kom procentu se važeći propisi sprovode, šta je potrebno raditi dalje kako bi se praksa unaprijedila.

Sa druge strane, Vlada je ovlašćena da Skupštini predlaže zakone, tako da ona zapravo pokriva sve aspekte jednog procesa – osmišljava na koji način bi taj proces trebalo da bude uređen, predlaže rješenje Skupštini, sprovodi usvojeno rješenje.

Organizacije civilnog društva se mogu javiti kao neko ko, u postupku pripreme predloga zakona, pruža Vladi pomoć koja je njoj nesumnjivo potrebna. Bez obzira na veličinu i broj zaposlenih, Vlada ipak ne posjeduje dovoljan broj zaposlenih koji su specijalizovani za sve oblasti rada. Zbog toga je za civilni sektor značajno da uspostavi kvalitetnu saradnju sa Vladom, kako bi se obezbijedila dodatna stručna pomoć tokom pripreme predloga zakona. Doprinos koji civilni sektor, a naročito nevladine organizacije, može da pruži u zakonodavnom postupku ogleđa se u njihovoj povezanosti i direktnom kontaktu sa građanima. Na osnovu te povezanosti, može se doći do podataka o stanju u praksi, što je izuzetno važno za primjenu propisa.

2.2. Priprema predloga zakona

Napisati predlog zakona nije jednostavan posao. Težina pisanja predloga zakona ogleđa se prije svega u tome što propis čije se donošenje predlaže nije akt ograničenog dometa i kratkoročnih dejstava, već se od njega očekuje da unese promjene u pravni sistem, koje, čak i neznatne, mogu da utiču na veliki broj društvenih odnosa. Zato je temeljno analiziranje postojećeg stanja i pažljivo i odgovorno planiranje promjena za budućnost ključ uspješnog ostvarivanja nadležnosti Vlade koja se odnosi na zakonodavnu inicijativu.

Da bi bila u stanju da predloži kvalitetno uređivanje određenog društvenog odnosa, Vlada mora imati jasnu sliku postojećeg stanja. Formiranju te slike služe analize stanja u praksi, u vezi sa kojima informacije mogu da se pribavljaju bilo od organa koji su u sastavu Vlade, od organa opština, od civilnog sektora ili privrednih subjekata. Zapravo, bilo bi poželjno da, prije nego što se pribjegne izmjeni postojećeg ili predlaganju donošenja novog zakona, Vlada pribavi informacije o stanju u praksi povodom konkretnog pitanja od svih pomenutih aktera, jer samo na taj način može da stekne jasnu sliku o tome u kojoj mjeri je važeći propis sproveden.

2.2.1. Analiza efekata propisa - RIA

Dosadašnja praksa u Crnoj Gori pokazala je da se često, prilikom izrade predloga propisa, nije mnogo vodilo računa o temeljnoj analizi cjelokupne situacije. Kao

posljedica toga, javljala se potreba za čestim izmjenama zakona. U pokušaju da eliminiše probleme vezane za nedostatak kvalitetnih analiza, Vlada Crne Gore je kroz Strategiju reforme javne uprave za period 2011-2016 (tzv. AURUM)¹⁴ prihvatila da u narednom periodu ugradi u svoje postupanje, kao nezaobilaznu, analizu efekata propisa (Regulation Impact Assessment - RIA).

Šta predstavlja analiza efekata propisa? Radi se o analitičkom pristupu zasnovanom na informacijama o procjeni mogućih troškova, posljedica i sporednih dejstava planiranih propisa koji se javljaju kao sredstva javne politike. Države članice Evropske unije uvele su je prije dvije decenije, a inicijativa za njeno uvođenje uslijedila je nakon opšteg zaključka da propisi često mogu da imaju nepredviđene posljedice koje se mogu negativno odraziti na budžet, a samim tim i na društvo u cjelini. Prema tadašnjoj ocjeni, ustanovljeno je da države često donose zakone i podzakonska akta koji ne predstavljaju optimalna rješenja. To bi značilo da pravne norme ne mogu biti sprovedene, jer postojeći institucionalni kapaciteti nijesu dorasli zadatku ili nijesu dostupna dovoljna budžetska sredstva, da se njima nameću nepotrebni troškovi društvu ili ekonomiji, da otvaraju prostor za zloupotrebe i korupciju ili da ne postižu svoje ciljeve¹⁵. Stoga je bilo potrebno uvesti prethodnu procjenu uticaja, kako bi određene odluke imale maksimalno pozitivan učinak.

Cilj procjene efekata propisa sastoji se upravo u tome da se poboljšaju sami propisi čije se donošenje predlaže, kao i da se smanji broj propisa izbjegavanjem donošenja onih koji su nepotrebni. Dakle, mora se voditi računa o tome koliko se i kakvih propisa predlaže. Ako se zacrtani cilj može postići sa manje propisa, onda tako treba i uraditi. Naravno, ne smije se ići na uštrb jasnoće propisa.

Metodologija sprovođenja procjene uslovljena je značajem propisa čije se donošenje predlaže. Ukoliko se radi o propisu koji će imati veće posljedice, onda postupak procjene efekata propisa mora da se zasniva na temeljnom analiziranju

¹⁴ Dokument poznat pod nazivom „AURUM“, a koji se može preuzeti na sajtu Vlade Crne Gore, www.gov.me

¹⁵ Više o analizi efekata propisa vidjeti u: „Poboljšanje sredstava javne politike kroz procjenu uticaja“, OECD, 2001.

mnogih elemenata. U svakom slučaju, do podataka potrebnih za utvrđivanje činjeničnog stanja, Vlada može doći npr. organizovanjem međuministarskih sastanaka, konsultovanjem sa zainteresovanim stranama, stručnom analizom mogućih posljedica i tome slično.

1995. godine je u okviru OECD usvojena Preporuka o povećanju kvaliteta vladinih propisa, koja sadrži pitanja koja donosioci odluka treba da postave u vezi sa bilo kojim novim propisom koji treba da usvoje. Kroz ta pitanja je praktično izražena suština same analize efekata propisa.

Zakonodavna inicijativa Vlade treba da bude efikasno i racionalno iskorišćena, kako bi Vlada svojim radom doprinijela unapređenju pravnog sistema, a time i cjelokupnog stanja u društvu. Zato, prije nego što pređe na izradu predloga novog propisa, Vlada treba da postavi sebi sljedeća pitanja:

- 1) Da li je problem tačno definisan?
- 2) Da li je mjera vlade opravdana?
- 3) Da li je propis najbolji način da se mjera vlade materijalizuje?
- 4) Postoji li pravni osnov za donošenje propisa?
- 5) Da li je veća korist od donošenja propisa nego što su troškovi potrebni za njegovo sprovođenje?
- 6) Da li su efekti sprovođenja propisa u društvu jasno vidljivi?
- 7) Da li je propis jasan, dosljedan, razumljiv i pristupačan korisnicima?
- 8) Da li su sve zainteresovane strane imale priliku da iznesu svoje stavove?
- 9) Kako će se postići sprovođenje propisa?

Za organizacije civilnog društva je naročito značajna obaveza Vlade da se konsultuje sa zainteresovanim stranama. U postupku donošenja zakona mora se dati riječ kako onima koji će sprovoditi propis, tako i onima na koje će se taj propis odnositi, odnosno na koje će direktno ili indirektno uticati. Suština dobro sprovedenog postupka konsultacija sastoji se u njegovoj transparentnosti i otvorenosti za sugestije od strane OCD, čime bi se one podstakle da više učestvuju u aktivnostima od opšteg interesa, a ujedno bi time bilo povećano i njihovo povjerenje u ono što državna i lokalna uprava rade.

Vlada Crne Gore (tačnije Ministarstvo finansija), nedavno je usvojila Uputstvo o sačinjavanju izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa¹⁶, u kojem je jasno naznačena obaveza sprovođenja konsultacija, a predlagač propisa mora u izvještaju koji podnosi naznačiti:

- na koji način i kada su vršene konsultacije;
- broj i strukturu učesnika u konsultacijama;
- broj i strukturu predloga, sugestija i komentara;
- rezultate konsultacija;
- predloge i sugestije koji su prihvaćeni, odnosno nijesu prihvaćeni, sa obrazloženjem razloga za njihovo neprihvatanje.

U ovome se jasno ogleda prilika OCD da se u velikoj mjeri uključe u kreiranje novih propisa, time što će na osnovu svog znanja, iskustva i analiza koje vrše, ukazati na to gdje postoji problem, kako mu treba pristupiti, koliko će to koštati i sl.

Postoje tri faze u ciklusu jedne javne politike¹⁷, odnosno tri momenta kada treba vršiti procjenu uticaja. Prva faza je faza razvoja javne politike – počinje donošenjem političke odluke o postizanju određenog cilja. Da bi se cilj postigao, neophodno je primijeniti određena sredstva, a analiza upravo služi izboru najpodesnijeg sredstva za realizovanje prethodno dogovorenog cilja. U drugoj fazi razvijaju se sredstva – tada analiza efekata služi da se obezbijedi da sredstvo kojim će se cilj postizati bude dobro osmišljeno i da zahtijeva trošenje minimalnih sredstava (ili ono što bismo mogli opisati kao – „manjim postići više“, sa minimalnim utroškom postići maksimalne rezultate). Konačno, u trećoj fazi, koja se naziva fazom evaluacije, analiza efekata propisa koristi se kako bi se utvrdio stvarni uticaj propisa, u kojoj je mjeri ostvaren zacrtani cilj i da li postoji potreba da se nešto mijenja.

¹⁶ „Službeni list CG“, broj 9/12

¹⁷ Sredstva javne politike mogu biti regulatorna, finansijska i informativna.

2.3. Postupak izrade predloga zakona unutar Vlade

2.3.1. Priprema predloga zakona u okviru ministarstava

Postupak izrade predloga zakona unutar Vlade počinje u resornom ministarstvu, koje se određuje u zavisnosti od predmeta uređivanja zakona. Svako ministarstvo ima svoju nadležnost, tako da može pripremati predloge zakona samo u vezi pitanja koja se odnose na njegovu nadležnost. Nadležnosti ministarstava su precizirane Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave¹⁸, koju donosi Vlada Crne Gore.

Naravno, da bi se uopšte pristupilo izradi nekog predloga zakona, potrebno je da on bude uvršten u program rada Vlade, kojim Vlada određuje dinamiku sprovođenja svojih nadležnosti u jednoj kalendarskoj godini. Taj program je u stvari plan rada Vlade po kvartalima (tromjesečnim periodima), u kojem se pored ostalog određuje koji predlozi zakona treba da budu pripremljeni i od strane kojih ministarstava.

2.3.1.1. Značaj radnih grupa u postupku izrade predloga zakona

Izrada predloga zakona se u okviru ministarstava najčešće povjerava radnim grupama, koje u svom članstvu, pored državnih službenika, mogu imati i predstavnike nevladinih organizacija, strane eksperte, predstavnike akademske zajednice i tome slično. Ovakva struktura omogućava dovoljno stručnog znanja, odnosno da se sa više aspekata razmotri pitanje koje je predmet uređivanja predloga zakona.

Vlada Crne Gore nedavno je usvojila Uredbu o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija¹⁹, kojom se uredilo na koji način nevladine organizacije mogu biti uključene u rad organa državne uprave, kao i kakav je postupak izbora predstavnika nevladinih organizacija u tim slučajevima. Prema ovoj uredbi, nevladine organizacije mogu biti pozvane da budu članovi radnih grupa, a takođe se sa njima mogu sprovoditi i kon-

¹⁸ „Službeni list CG“, broj 5/12

¹⁹ „Službeni list CG“, broj 7/12

sultacije prilikom izrade i donošenja drugih akata predviđenih godišnjim programom rada Vlade. U te akte spadaju i strategije i analize stanja u određenoj oblasti, kao i podzakonska i druga akta kojima se uređuje način ostvarivanja prava i sloboda građana. U toku 2011. godine, nevladine organizacije su učestvovala u više radnih grupa, među kojima su one koje su radile na Zakonu o finansiranju političkih partija, Zakonu o slobodnom pristupu informacijama, Zakonu o nevladinim organizacijama, Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći i sl.

Nedostatak Uredbe ogleda se u tome što nije u većoj mjeri akcentovala stručnost nevladinih organizacija prilikom selekcije za članove radnih grupa. Naime, predloženi način, prema kojem se sačinjavanje liste i izbor kandidata vrši tako što kandidat koga je predložilo najviše nevladinih organizacija bira izabran, stavlja u drugi plan stručnost organizacije. Međutim, i pored toga, ovakvo rješenje otvara prostor za unapređivanje saradnje između samih nevladinih organizacija i za izgradnju koalicija, preko kojih će se lakše i uspješnije iznositi stavovi i predlozi civilnog sektora o određenom pitanju. Kako je objašnjeno u dijelu koji se odnosio na umrežavanje sa ostalim OCD, izuzetno je značajno da se dobije podrška za ona pitanja koja jedna nevladina organizacija zagovara. Što je podrška od strane ostalih aktera unutar civilnog sektora veća, to su veći izgledi da se utiče na donošenje određene odluke.

2.3.1.2. Javna rasprava i njen doprinos kvalitetu predloga zakona

Za postupak pripreme predloga zakona u Vladi, izuzetno je značajan institut javne rasprave. Javna rasprava predstavlja sredstvo uključivanja zainteresovane javnosti u proces donošenja zakona. Ako se pođe od toga da su nosioci suverenosti građani, onda je sasvim jasno koliko javne rasprave treba da budu prisutne u zakonodavnoj aktivnosti svake izvršne vlasti.

Postupak sprovođenja javne rasprave u Crnoj Gori značajno je unaprijeđen usvajanjem Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona²⁰. Ranije je Vlada procjenjivala u kojim će slučajevima sprovesti javnu raspravu. Sada je javna rasprava obavezna u pripremi zakona kojima se uređuju prava, obaveze i

²⁰ Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona, "Službeni list CG", broj 202/12

pravni interesi građana, a ova pitanja se uređuju najvećim brojem zakona. Javna rasprava se ne sprovodi u slučajevima uređivanja pitanja iz oblasti odbrane i bezbjednosti i godišnjeg budžeta, zatim u vanrednim, hitnim ili nepredvidljivim okolnostima, kao i kada se zakonom bitno drugačije ne uređuje neko pitanje.

Važno je naglasiti da se javna rasprava sprovodi i u slučaju pripreme predloga drugih akata, strateških i planskih dokumenata. Donošenje strateških dokumenata je odlična prilika da se doprinese određivanju okvira za unapređivanje pojedinih oblasti, a civilni sektor, kao dobar poznavalac prilika u praksi, može da da veliki doprinos postavljanju tog okvira.

Javna rasprava se ostvaruje na dva načina: kao **prethodne konsultacije** (konsultacije koje se obavljaju prije nego što se pristupi pripremi predloga zakona, i koje traju najmanje 20 dana) i kao **rasprava o tekstu zakona** (nakon što se taj tekst pripremi, i koja traje najmanje 40 dana). U oba slučaja se zainteresovanoj javnosti daje određeni rok u kojem može dostaviti svoje predloge, komentare i sugestije, a obaveza je organa koji priprema predlog zakona da sačini izvještaj u kojem će precizno navesti koje predloge je dobio od koga, da li ih je usvojio ili ne, kao i zašto je tako postupio. Dakle, Vlada sada traži mišljenje javnosti ne samo onda kad sačini predlog zakona, već i prije nego što je uopšte pristupila tom poslu. Izvještaji o sprovedenim prethodnim konsultacijama i javnoj raspravi o tekstu zakona, moraju se učiniti javno dostupnim, kako bi svi subjekti koji su u javnoj raspravi učestvovali mogli da vide da li su njihovi predlozi prihvaćeni ili ne. Ukoliko neki predlog ne bude prihvaćen, to mora biti obrazloženo.

OCD sada na temeljniji način mogu da se posvete analizi određenih pitanja iz okvira svoje djelatnosti i interesovanja, kako bi predlagale pravce daljeg razvoja, jer ranije taj prostor, usljed nepostojanja otvorenosti postupka u ovom dijelu, nijesu imale. U ovom smislu, veoma je važno da organizacije prate program rada Vlade, u kojem mogu vidjeti koje ministarstvo i kad treba da pripremi određeni predlog zakona.

Kako bi se uključile u postupak pripreme propisa, organizacije civilnog društva moraju da prate internet stranice ministarstava, kao i portal E-uprave, na kojima se, shodno Uredbi, objavljuje spisak zakona o kojima će se sprovesti javna

rasprava, kratko objašnjenje potrebe za donošenjem zakona i druge informacije od značaja za pripremu zakona.

Uspostavljanjem portala E-UPRAVA u Crnoj Gori, u dijelu e-PARTICIPACIJA, omogućeno je da zainteresovana lica daju svoj doprinos postupku pripreme predloga zakona. Međutim, iako je predviđeno da se svi pozivi za javne rasprave ministarstava objavljuju i na ovom portalu, ova ideja nije implementirana do kraja, jer se ne objavljuju svi pozivi, pa u praksi elektronska participacija u javnim raspravama još uvijek nije omogućena.

2.3.1.3. Veći stepen javnosti – Internet stranica Vlade

Postupak koji se vodio u okviru Vlade u vezi sa ne samo predlozima zakona, već i drugim aktima i dokumentima koje Vlada usvaja, odnosno predlaže, do skoro je bio u potpunosti zatvoren za javnost. U tom smislu javnost bi bila upoznata samo sa „gotovim proizvodom“ – predlogom zakona upućenog Skupštini, aktom usvojenim od strane Vlade, i tome slično. Postupak koji se vodi na sjednici Vlade, kao i postupak na komisijama Vlade, nijesu u javnosti imali nikakvu prezentaciju, osim prostog saopštenja za novinare. Zajedničkim naporima Vlade i civilnog sektora došlo je do promjene dosadašnje prakse i Vlada je svoj rad učinila vidljivijim. Jedan od načina na koji se to uradilo je postavljanje raznih dokumenata Vlade na zvaničnu internet stranicu, u skladu sa Odlukom o objavljivanju materijala sa sjednice Vlade.²¹ Tako se sada na toj internet stranici, između ostalog, mogu naći predlozi dnevnih redova za sjednice Vlade, kao i predlozi materijala razmatranih na sjednicama Vlade, a takođe i zaključci sa sjednica. Naravno, akti u vezi sa kojima je utvrđeno postojanje određenog stepena tajnosti i dalje nijesu učinjeni dostupnim, a takođe nema podataka ni o postupku koji se vodi na Vladinim komisijama. To je, međutim, nadomješteno mogućnošću da predstavnici OCD npr. traže da prisustvuju sjednicama Komisije.

Na ovaj način se OCD olakšava uključivanje u dio zakonodavnog postupka koji se vodi unutar Vlade, ali moramo naglasiti da se ponekad dešava da se informacije ne objavljuju pravovremeno.

²¹ Odluka o objavljivanju materijala sa sjednice Vlade, Vlada Crne Gore (usvojena 7. jula 2011. godine)

2.3.1.4. Obrada teksta predloga zakona unutar resornog ministarstva

Nakon što radna grupa pripremi odgovarajući tekst predloga zakona, odnosno nakon sprovedenog postupka javne rasprave, taj tekst se mora od strane resornog ministarstva obraditi u smislu da odgovara zahtjevima postavljenim Poslovníkom Vlade Crne Gore, kao i Pravno-tehničkim pravilima za izradu zakona koja je utvrdio Sekretarijat za zakonodavstvo. Sređivanjem teksta želi se uspostaviti jednoobrazna praksa, odnosno time se nastoji postići veći stepen usklađenosti propisa unutar crnogorskog pravnog sistema.

Tekst predloga zakona resorno ministarstvo dostavlja Sekretarijatu za zakonodavstvo (koji daje mišljenje o usklađenosti predloga akta sa Ustavom i pravnim sistemom Crne Gore), Ministarstvu finansija, kao i drugim zainteresovanim ministarstvima. Zatim se tekst predloga zakona, sa pribavljenim mišljenjima, sa izvještajem o obavljenim međusektorskim i međuresorskim konsultacijama, kao i sa analizom stanja, pojava i problema u oblasti koja se zakonom uređuje, šalje na razmatranje u okviru komisija Vlade Crne Gore, a kasnije i na samu sjednicu Vlade.

2.3.1.5. Uloga Sekretarijata za zakonodavstvo

Da bi jedan predlog zakona mogao ići u proceduru koja se vodi pred Vladinim komisijama, potrebno je da dobije pozitivno mišljenje od Sekretarijata za zakonodavstvo. Pozitivno mišljenje znači da je predlog zakona u skladu sa Ustavom i važećim propisima u Crnoj Gori, odnosno da je u skladu sa pravnim sistemom.

Sekretarijat za zakonodavstvo je početkom 2010. godine pripremio Pravno-tehnička pravila za izradu propisa²², kojima se, uz veliki broj praktičnih primjera, objašnjava na koji način treba pripremati jedan propis. Pravila se odnose ne samo na izradu zakona, već i na izradu podzakonskih akata, a sadrže i uputstva o jeziku, stilu i načinu pisanja propisa, kao i posebna pravila u vezi sa izmjenama, dopunama i ispravkama propisa. Važan dokument za unapređenje normativne prakse unutar

²² Objavljena u „Službenom list CG“, broj 2/10.

Vlade su Smjernice za usklađivanje propisa Crne Gore sa pravnim poretkom Evropske unije, koje predstavljaju sastavni dio Pravno-tehničkih pravila.

Ova Pravno-tehnička pravila bi trebalo da koriste ne samo državni službenici, već i svi zainteresovani građani, nevladine organizacije i drugi članovi civilnog sektora. Primjenom uputstava sadržanih u ovim pravilima, oni će biti u mogućnosti da formulišu normu koja će ispuniti formalne zahtjeve uslovljene prirodom pravnog sistema Crne Gore, a takva norma će ujedno biti i prihvatljiva resornom ministarstvu, a zatim i Vladi.

2.3.1.6. Uloga Vladinih komisija

Tekst predloga zakona koji je dobio pozitivno mišljenje Sekretarijata za zakonodavstvo, upućuje se na razmatranje Vladinim komisijama²³, koje su formirane kao Vladina stalna radna tijela.

Komisije služe kao mjesto usaglašavanja eventualnih različitih stavova resornog ministarstva, koje je pripremilo predlog zakona, i drugih ministarstava koja su dala mišljenje na taj predlog. Na njima se, takođe, detaljno prolazi kroz predlog zakona, kako bi se otklonili eventualni propusti u tekstu predloga zakona.

Stručnjaci iz reda OCD mogu biti pozvani na sjednice komisija, a uz to OCD mogu podnijeti zahtjev da im se odobri učešće na sjednicama komisija. Međutim, sami postupak koji se vodi po takvom zahtjevu, u smislu kad se odobrava, a u kojim situacijama se odbija, nije uređen.

Zajedno sa tekstom predloga zakona, Komisija Vladi upućuje i izvještaj o razmotrenom materijalu, koji sadrži ocjene i konstatacije, kao i predlog zaključaka. Moguće je da resorno ministarstvo, koje je pripremilo predlog zakona, ne bude saglasno sa predlogom zaključaka koje daje Komisija. U tom slučaju će se u izvještaju Komisije navesti i stavovi resornog ministarstva.

²³ Te komisije su: Komisija za politički sistem, unutrašnju i vanjsku politiku i Komisija za ekonomsku politiku i finansijski sistem.

2.3.1.7. Sjednica Vlade

Nakon prethodnog razmatranja u okviru Komisija, predlozi zakona i drugih akata se dostavljaju na sjednicu Vlade u skladu sa Poslovníkom Vlade Crne Gore²⁴.

U radu sjednice Vlade, pored članova Vlade, odnosno premijera i ministara, učestvuje i predstavnik Sekretarijata za zakonodavstvo. Takođe se mogu pozvati i ovlašćena lica iz ministarstava i drugih organa uprave, Generalnog sekretarijata Vlade, kao i druga lica. Iako je ostavljena mogućnost da se i predstavnici OCD pozovu na sjednice Vlade, to se u praksi ne događa često.

Razmatranje i usvajanje materijala na sjednici Vlade vrši se po utvrđenim tačkama dnevnog reda. Povodom svake tačke otvara se rasprava. Nakon sprovedene rasprave, utvrđuju se predlozi zakona, drugih propisa i opštih akata, donose odgovarajući akti iz nadležnosti Vlade, daju se mišljenja odnosno saglasnosti na odgovarajuće akte, a takođe se donose i zaključci. Zaključcima Vlada najčešće nalaže pojedinim organima da povodom određenog pitanja postupe na način koji je objašnjen u samom zaključku.

Kako bi omogućila javnosti da prati njen rad, Vlada je posebnom odlukom uredila šta se i na koji način objavljuje na njenoj internet stranici, a odnosi se na sjednice Vlade.²⁵ Donošenje ove odluke otvorilo je prostor za OCD, a naročito one koje se bave analizom rada Vlade i sprovode projekte usmjerene na povećanje transparentnosti rada izvršne vlasti. Međutim, odlukom nije precizirano u kom roku se nakon održane sjednice Vlade svi materijali razmatrani na toj sjednici moraju postaviti na internet stranicu Vlade. Usljed te nepreciznosti, i dalje postoji veliki prostor da se značajne informacije ne učine dostupnim javnosti blagovremeno, dok zainteresovani subjekti mogu da reaguju na iste i eventualno utiču na izmjene odluka koje Vlada donosi.

²⁴ Poslovník Vlade Crne Gore, „Službeni list CG“, broj 3/12

²⁵ Odluka o objavljivanju materijala sa sjednice Vlade Crne Gore

3

**POSTUPAK DONOŠENJA
ZAKONA UNUTAR SKUPŠTINE**

Predlog zakona usvojen na Vladi, upućuje se Skupštini na dalje postupanje. Postupak koji se povodom predloga zakona vodi u Skupštini Crne Gore, uređen je Poslovnikom Skupštine²⁶. On podrazumijeva postupak koji se vodi u odborima, način rada na sjednicama Skupštine (plenum), način na koji se odlučuje o predlogu zakona (da li je riječ o redovnom ili skraćenom postupku).

3.1. Forma i sadržina predloga zakona

Predlog zakona koji se podnosi Skupštini na odlučivanje mora imati određenu formu. Prije svega, predlog zakona mora biti podniet u istom obliku u kojem se donosi zakon i mora biti obrazložen. Upućuje se u pisanoj formi, u određenom broju primjeraka, kao i u elektronskom obliku.

Sadržaj obrazloženja predloga zakona utvrđen je u članu 130 Poslovnika Skupštine. Tako, obrazloženje predloga zakona sadrži ustavni osnov za donošenje zakona (član 16 Ustava), razloge za donošenje zakona, podatke koji se odnose na usklađenost predloga zakona sa pravnom tekovinom Evropske unije i potvrđenim međunarodnim konvencijama, objašnjenje osnovnih pravnih insti-

²⁶ Poslovnik Skupštine Crne Gore, „Službeni list RCG“, br. 51/06 i 66/06 i „Službeni list CG“, br. 88/09, 80/10, 39/11 i 25/12

tuta, procjenu finansijskih sredstava za sprovođenje zakona, obrazloženje u vezi sa javnim interesom zbog kojeg je predloženo povratno dejstvo pojedinih odredaba predloga zakona (ako takvih odredaba ima) i tekst odredaba koje se mijenjaju, ako se predlaže zakon o izmjenama.

Predlog zakona koji je pripremljen u skladu sa prethodno navedenim pravilima, prolazi kroz razmatranje unutar odbora i na sjednici Skupštine, prije nego što se o njemu donese odluka.

3.2. Skupštinski odbori

U Skupštini se, kao njena radna tijela, obrazuju odbori radi razmatranja predloga akata, predlaganja akata, parlamentarne kontrole i vršenja drugih poslova iz nadležnosti Skupštine (član 33 Poslovnika).

Zadnjim izmjenama Poslovnika Skupštine formirano je četrnaest odbora²⁷, a kao neke od izmjena u odnosu na ranije stanje formirani su posebni Zakonodavni i Ustavni odbor, Odbor za evropske integracije je, pored izmjene naziva, dobio i drugačije nadležnosti, a formiran je i Odbor za antikorupciju. Ovim izmjenama Skupština je prilagodila svoju organizaciju opštim promjenama u sistemu organizacije vlasti koje su uzrokovane postupkom pristupanja Evropskoj uniji. Međutim, značajnije je to što je sada Skupština svojom organizacionom reformom obezbijedila sebi mogućnost da adekvatnije odgovori na sva pitanja koja se pred nju postavljaju (naročito u vezi sa evropskim integracijama i pitanjima borbe protiv korupcije).

Sa stanovišta zakonodavnog postupka, najveći značaj ima Zakonodavni odbor²⁸ koji, između ostalog, razmatra predloge zakona, drugih propisa i opštih akata koje donosi Skupština sa stanovišta njihove usklađenosti sa Ustavom i pravnim siste-

²⁷ Ustavni odbor, Zakonodavni odbor, Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu, Odbor za bezbjednost i odbranu, Odbor za međunarodne odnose i iseljenike, Odbor za evropske integracije, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, Odbor za ljudska prava i slobode, Odbor za rodnu ravnopravnost, Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje, Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport, Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje, Odbor za antikorupciju i Administrativni odbor.

²⁸ Poslovnik Skupštine Crne Gore, član 39

mom (ili – ono što je u Vladi Sekretarijat za zakonodavstvo, to je u Skupštini Zakonodavni odbor). Ovaj odbor se stara i o jedinstvenoj zakonodavnoj metodologiji, kao i o jedinstvenoj pravno-tehničkoj obradi akata koje donosi Skupština.

Ustavni odbor je zadužen da, između ostalog, razmatra predloge za izmjenu Ustava kao i predlog za pokretanje postupka za utvrđivanje da li je predsjednik Crne Gore povrijedio Ustav.²⁹

Značaj Odbora za evropske integracije ogleda se u tome što je on zadužen da prati pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji, kao i da u ime Skupštine daje mišljenja i smjernice o pregovaračkim pozicijama.³⁰

Poseban Odbor za antikorupciju, između ostalog, dobio je ulogu da nadgleda i analizira rad državnih organa, institucija, organizacija i tijela u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala.³¹

Što se tiče ostalih odbora, svaki ima specifičnu nadležnost, s tim što je sedam odbora dobilo nadležnost da prati i ocjenjuje usklađenost zakona Crne Gore sa pravnom tekovinom Evropske unije i da, na osnovu izvještaja Vlade, prati i ocjenjuje primjenu zakona, posebno zakona iz kojih proizilaze obaveze usaglašene sa pravom Evropske unije.³²

3.3. Prvo čitanje zakona

Postupak donošenja zakona u Skupštini zapravo i počinje unutar odbora. Naime, nakon što predlog zakona bude dostavljen Skupštini, predsjednik Skupštine ga upućuje poslanicima i nadležnim odborima³³. Razmatranje predloga zakona u

²⁹ Ibidem, član 38a

³⁰ Ibidem, član 42a

³¹ Ibidem, član 48a

³² Ti odbori su: Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, Odbor za ljudska prava i slobode, Odbor za rodnu ravnopravnost, Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje, Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport, Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje.

³³ Ibidem, član 135

odborima predstavlja prvo čitanje zakona³⁴. Zakonodavni odbor je nezaobilazan, iako je akcenat na obrađivanju predloga zakona unutar matičnog odbora (u čiji djelokrug spada pomenuti predlog zakona) i, eventualno, nekog drugog odbora, u zavisnosti od toga da li postoji potreba da i taj odbor da svoje mišljenje povodom pojedinih dijelova predloga zakona. Nakon razmatranja predloga zakona i pribavljanja mišljenja drugih odbora (ukoliko su učestvovali u istom), matični odbor priprema izvještaj za Skupštinu, u kojem iznosi svoj stav o mišljenju drugih odbora i kojim predlaže Skupštini da usvoji predlog zakona u cjelini, da ga usvoji u tekstu koji je izmijenjen u odnosu na prvobitno predloženi tekst ili da predlog zakona ne usvoji. Izvještaj matičnog odbora mora se dostaviti svim poslanicima prije početka sjednice Skupštine.

3.4. Drugo čitanje zakona

Posle prvog čitanja slijedi drugo čitanje³⁵, koje se sprovodi na sjednici Skupštine i predstavlja načelni pretres o predlogu zakona. Drugo čitanje zapravo treba da rezultira odlukom da li se predlog zakona prihvata u načelu, kako bi se prešlo na treće čitanje i raspravu u pojedinostima, ili do trećeg čitanja neće uopšte ni doći.

Načelna rasprava o predlogu zakona obuhvata raspravu o nekoliko pitanja:

- 1) o ustavnom osnovu iz člana 16 Ustava Crne Gore³⁶;
- 2) o razlozima za donošenje zakona;
- 3) o usklađenosti predloga zakona sa evropskim zakonodavstvom i potvrđenim međunarodnim ugovorima;
- 4) o suštini i efektima predloženih rješenja i
- 5) o procjeni potrebnih sredstava iz budžeta za sprovođenje zakona.

³⁴ Ibidem, čl. 137, 138 i 139

³⁵ Ibidem, čl.140, 141 i 142

³⁶ Članom 16 propisano je da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuju: način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kad je to neophodno za njihovo ostvarivanje; način ostvarivanja posebnih manjinskih prava; način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje; sistem lokalne samouprave i druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

Ukoliko Skupština prihvati predlog zakona u načelu, može dati odborima zadatak da dodatno razmotre predlog zakona i eventualne podnijete amandmane, i da o tome podnesu izvještaj. Međutim, ova faza može i da izostane u slučaju ako u načelnom pretresu nije bilo spora o ustavnom osnovu i potrebi za donošenje zakona, a na predlog zakona nijesu podnijeti amandmani ili su podnijeti amandmani prihvaćeni od strane predlagača zakona. Tada, tj. nakon usvajanja predloga zakona u načelu, Skupština može odmah preći na treće čitanje, tj. na pretres u pojedinostima, nakon čega slijedi odlučivanje o predlogu zakona u cjelini.

3.5. Treće čitanje zakona

Pretres predloga zakona u pojedinostima³⁷ predstavlja pretres o rješenjima sadržanim u predlogu zakona, o podnijetim, a neusaglašenim amandmanima, kao i o predlozima odbora. Ovde je važno napomenuti da se, ukoliko se predlogom zakona predlaže povratno dejstvo pojedinih njegovih odredaba, Skupština naročito izjašnjava o tome da li postoji javni interes za uvođenje tog povratnog dejstva. Predlagač zakona ima pravo da svoj predlog povuče sve do kraja trećeg čitanja.

O predlogu zakona se u Skupštini glasa, a većina kojom će se odlučivati uređena je Ustavom. Važno je naglasiti da je Ustavom propisano i da se poslanik opredjeljuje i glasa po sopstvenom uvjerenju (član 85 Ustava).

3.6. Skraćeni postupak

Zakon se u Skupštini može donijeti i po skraćenom postupku³⁸, ako njime treba urediti pitanja i odnose nastale usljed okolnosti koje nijesu mogle da se predvide, a nedonošenje zakona bi moglo da prouzrokuje štetne posljedice. Ovo važi i za zakon koji je neophodno uskladiti sa evropskim pravom i međunarodnim ugovorima i konvencijama.

³⁷ Poslovnik Skupštine Crne Gore, čl. 144 do 147

³⁸ Ibidem, član 151

3.7. Uključivanje organizacija civilnog društva u rad Skupštine

Instrumenti koji su dostupni civilnom društvu za uključivanje u dio zakonodavnog postupka koji se odvija unutar Skupštine su: šest hiljada birača, uključivanje predstavnika civilnog društva kroz skupštinske odbore, konsultativno saslušanje i lobiranje.

3.7.1. Šest hiljada birača

Na prvom mjestu je mogućnost da se kao predlagač zakona javi šest hiljada birača, preko ovlašćenog poslanika³⁹. Nevladine organizacije bi, kao organizovaniji članovi civilnog sektora, mogle da daju određene savjete i smjernice građanima zainteresovanim da se uključe u zakonodavni proces.

3.7.2. Skupštinski odbori

Ukoliko se ne pojavi kao inicijator zakonodavnog postupka, civilni sektor može biti uključen u rad skupštinskih odbora, nakon što se postupak u Skupštini pokrene po osnovu predloga koji je uputila Vlada ili poslanik.

Odbori rade na sjednicama, kojima, po pozivu, mogu prisustvovati predstavnici Vlade, predstavnici naučnih i stručnih institucija, drugih pravnih lica i nevladinih organizacija, kao i pojedini stručni i naučni radnici, ali bez prava odlučivanja⁴⁰.

Uključenost OCD u dio zakonodavnog postupka koji se vodi u odborima predstavlja otvoren prostor za uticaj istih na postupak donošenja konačne odluke u Skupštini. Kao jednu od aktivnosti u okviru Akcionog plana za jačanje svoje zakonodavne i kontrolne uloge, kojom je unaprijedila odnos sa organizacijama civilnog društva, Skupština je izradila obrazac za davanje mišljenja predstavnika civilnog društva. Ovim obrascem zainteresovani subjekti mogu dati svoje mi-

³⁹ Ovaj institut objašnjen je na strani 4

⁴⁰ Ibidem, član 67

šljenje na zakon ili neko drugo pitanje u nadležnosti Skupštine, odnosno mogu stupiti u direktnu komunikaciju sa Skupštinom i dati svoj doprinos njenom radu.

OCD nemaju pravo glasa, ali svojim komentarima, kritikama i sugestijama mogu uticati na donošenje odluke ili makar postići da se, prije donošenja konačne odluke, sagleda još nekoliko opcija koje su prvobitno bile zanemarene. Mogućnost da prisustvuju sjednicama odbora treba da koriste OCD koje imaju dugogodišnje iskustvo i uspješno sprovedene projekte iz datih oblasti. Ovu mogućnost treba da koriste ne samo OCD na nivou države, već i lokalne organizacije u situacijama kada se raspravlja o propisu koji utiče na pitanje od značaja za opštinu iz koje te OCD dolaze. Svi građani imaju opšte pravo da se interesuju o tome na koji način je uređena država u kojoj žive i kakve propise ona donosi. Državni organi treba da podstiču saradnju sa OCD vezano za sva značajna pitanja njihovog rada, ali i OCD treba da pokažu inicijativu i upoznaju te organe sa željom da budu uključene u postupak odlučivanja.

3.7.3. Konsultativno saslušanje

Jedan od načina da se predstavnici OCD uključe u rad odbora jeste i primjenom instituta konsultativnog saslušanja (uređen članom 73 Poslovnika Skupštine). Konsultativnom saslušanju se pribjegava u situacijama kada je odboru potrebno mišljenje naučnih ili stručnih radnika za pojedine oblasti, predstavnika državnih organa i nevladinih organizacija, a sve u cilju izvršavanja poslova iz djelokruga tog odbora. Važno je napomenuti da učešće u konsultativnom saslušanju ne daje pravo odlučivanja, što znači da nevladine organizacije ili drugi subjekti i lica koji se pozivaju na saslušanje, nemaju pravo da glasaju o pitanju povodom kojeg su pozvani.

Uključivanje OCD u konsultativna saslušanja treba shvatiti kao prostor za javno iznošenje stavova tih OCD o pitanjima koja su aktuelna u društvu. Na konsultativna saslušanja se najčešće pozivaju one OCD koje su reprezentativne u oblasti kojima se bave i od kojih se očekuje da dobro poznaju pitanja povodom kojih su pozvane od strane skupštinskih odbora. U toku 2011. godine u Skupštini Crne Gore održano je ukupno 28 konsultativnih saslušanja, a neka od njih odnosila su se na ustavne promjene u Crnoj Gori, kao i na praćenje ispunjenja

obaveza predviđenih Akcionim planom praćenja sprovođenja preporuka iz mišljenja Evropske komisije.

3.7.4. Lobiranje

Konačno, nedavno usvojenim Zakonom o lobiranju⁴¹, uređena je djelatnost lobiranja pod kojom se podrazumijeva vršenje uticaja na organe zakonodavne i izvršne vlasti na državnom, odnosno lokalnom nivou, u postupku donošenja propisa i drugih opštih akata, a radi ostvarivanja interesa naručilaca lobiranja (član 2). Djelatnost lobiranja mogu, pored ostalih, obavljati i fizička lica i nevladine organizacije, a da bi se bavili tom djelatnošću moraju posjedovati odobrenje za njeno obavljanje, odnosno biti registrovani za obavljanje te djelatnosti. Imajući u vidu da se tek očekuje razvoj te djelatnosti u Crnoj Gori, ne može se dati ocjena u kojoj mjeri je za očekivati da će lobiranje doprinijeti da se ideje civilnog sektora usvoje u zakonodavnom postupku koji se vodi u Vladi i Skupštini. Ipak, ono što nevladine organizacije, a i građani treba da iskoriste, jeste prilika koja im je ovim zakonom pružena, a to je zapravo još jedan način da se uključe u donošenje odluka koje treba da proizvedu posledice u opšt društvenom interesu.

⁹ „Službeni list CG“, broj 54/11

LITERATURA

1. Lisa Hoffman i Mladen Matejić, *Javno zagovaranje uz sudjelovanje građana*, 2000.
2. Slavica Bradvić i Damir Alić, *Javno zagovaranje*, BOSPO, 2001.
3. Aleksandra Kuratko, GONG, *Kako komunicirati s lokalnim medijima: vodič za udruge i inicijative građana*, AED, 2004.
4. Vodič za zakonodavno zagovaranje, Global Rights, 2005.
5. Vanja Škorić, *Assessing the Legal Framework and Advocating for Change*, GONG, NEEDS, 2007.
6. *Zagovaranje*, GONG, 2008.
7. *Priručnik za civilni dijalog, izgradnja kapaciteta civilnog društva za učešće u civilnom dijalogu u Bosni i Hercegovini* (Cidi), 2011.
8. dr Snežana Đorđević, *Priručnik za uključivanje građana i civilnog društva u procese odlučivanja*, Građanske inicijative, 2011.
9. *Pravna enciklopedija 2, O-Ž*, Savremena administracija, Beograd, 1989.
10. Dragan K. Vukčević, *Ekonomija i pravo*, CID, Podgorica, 1996.
11. Alan Votson, *Pravni transplant, pristup uporednom pravu*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010.
12. Vladan Petrov, *Parlamentarno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010.
13. Radomir D. Lukić, Budimir P. Košutić, *Uvod u pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2007.
14. Prof. dr Marijana Pajvančić, *Pravno normiranje*, Univerzitet u Novom Sadu, Pravni fakultet, Advokatska komora Vojvodine, Novi Sad, 1995.
15. Prof. dr Marijana Pajvančić, *Javna rasprava, oblik neposrednog učešća građana u zakonodavnom procesu (organizovanje i vođenje)*, OSCE Misija u Crnoj Gori, Podgorica, 2010.
16. Slobodan Perović, *Retroaktivnost zakona i drugih opštih akata – teorija sukoba zakona u vremenu*, IRO „Svetozar Marković“, Beograd, 1984.
17. *Ustav za Knjaževinu Crnu Goru*, K.C. Državna štamparija, Cetinje, 1905.
18. Slobodan Rakočević, *„Izrada propisa – značenje, sadržaj, procedure, procjena uticaja, nomotehnika“*, UNDP, Ljubljana, 2006.
19. *Ustav Crne Gore*, „Službeni list CG“, broj 1/07
20. *Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora*, „Službeni list CG“, broj 77/08
21. *Zakon o objavljivanju propisa i drugih akata*, „Službeni list CG“, broj 5/08
22. *Strategija reforme javne uprave za period 2011-2016* (AURUM)

23. „Poboljšanje sredstava javne politike kroz procjenu uticaja“, OECD, 2001.
24. *Pravno-tehnička pravila za izradu propisa, sa Smjericama za usklađivanje propisa Crne Gore sa pravnim poretkom Evropske unije*, „Službeni list CG“, broj 2/10
25. *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni list RCG“, broj 38/03 i „Službeni list CG“, br. 22/08 i 42/11
26. *Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave*, „Službeni list CG“, br. 07/11, 40/11
27. *Poslovnik Vlade Crne Gore*, „Službeni list CG“, 48/09
28. *Uredba o Generalnom sekretarijatu Vlade Crne Gore*, „Službeni list CG“, broj 47/09
29. *Poslovnik Skupštine Crne Gore*, „Službeni list CG“, broj 7/10 (prečišćeni tekst)
30. *Uputstvo o sačinjavanju izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa*, „Službeni list CG“, broj 9/12
31. *Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona*, „Službeni list CG“, broj 12/12
32. *Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija*, „Službeni list CG“ broj 7/12

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

ISBN 978-9940-583-05-7
COBISS.CG-ID 20444432

Centar za demokratsku tranziciju (CDT)

VII Omladinske bb, 81000 Podgorica, Crna Gora

Tel: +382 20 207 070, 207 071

Tel/Fax: +382 20 207 072

E-mail: cdtmn@t-com.me

www.cdtmn.org

