



ActionSEE

Accountability, Technology and
Institutional Openness Network
in SEE

Mapa puta za dobro upravljanje u državnim institucijama u Crnoj Gori

Zasnovana na Regionalnom Indeksu
otvorenosti

Za godinu
2016



This project is
funded by the
European Union

METAMORPHOSIS

WESTMINSTER
FOUNDATION FOR
DEMOCRACY

CRTA

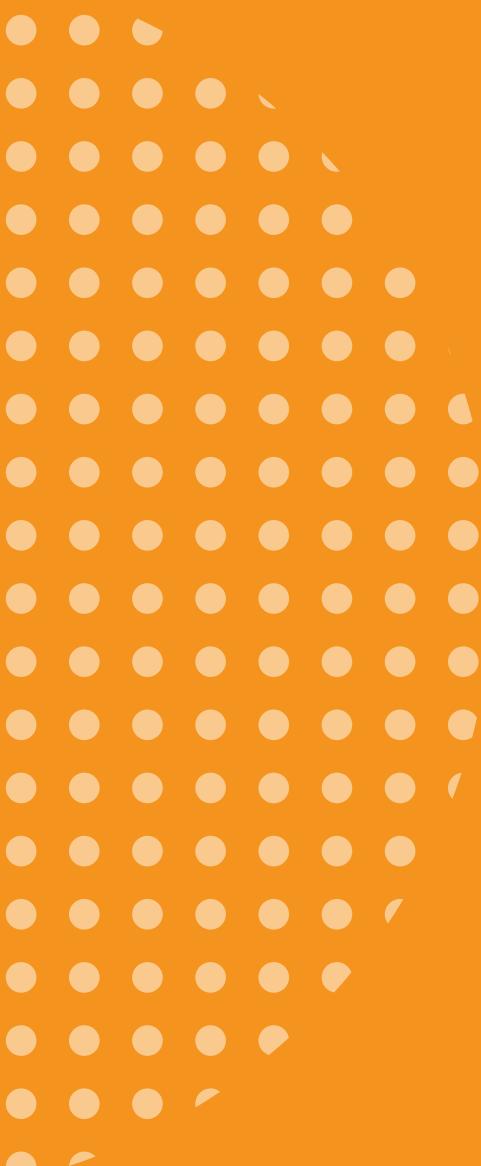
Zašto Ne?

CENTAR ZA
DEMOKRATSKE
TRANSICIJE

ODK
OPEN DATA KOSOVO

MJAFT!

The “Accountability, Technology and Institutional Openness Network in South East Europe - ACTION SEE” project is implemented by Metamorphosis Foundation, Westminster Foundation for Democracy, CRTA – Center for Research, Transparency and Accountability, Citizens Association Why not?, Center for Democratic Transition, Open Data Kosovo (ODK) and Levizja Mjaft!.



Mapa puta za dobro upravljanje

u državnim institucijama
u Crnoj Gori

Zasnovana na
Regionalnom Indeksu otvorenosti

Za godinu 2016

Podgorica , July 2017

PUBLISHER:

Metamorphosis Foundation for Internet
and Society

Metamorphosis mission is to contribute to the development of democracy and increase the quality of life through innovative use and sharing of knowledge. Our guiding values are openness, equality and freedom.

Address: Apostol Guslarot 40, 1000 Skopje, Macedonia
Tel: +389 3109 325
Fax: +389 3225 206
Web: metamorphosis.mk
E-mail: contact@metamorphosis.org.mk

About the publisher:
Bardhyl Jashari

Editors:
Bardhyl Jashari
Tamara Resavska

Research team:
Nada Naumovska
Dance Danilovska

Translated by:
Dragan Kucirov
Stefan Radulovic



ACTION SEE – Accountability, Technology and Institutional Openness Network in SEE project aims to increase the inclusion of civic society and media organisations in decision making processes and the creation of public opinion and policies, as well as to raise the capacity of civic societies to address sensitive issues.

This publication has been produced with the assistance of the European Union. The contents of this publication are the sole responsibility of ACTION SEE project partners and can in no way be taken to reflect the views of the European Union.

PROJECT COORDINATOR:

Metamorphosis Foundation
Macedonia
Web page: www.metamorphosis.org.mk

PARTNER ORGANISATIONS:

Westminster Foundation for Democracy
Great Britain
Web page: www.wfd.org

**CRTA – Center for Research,
Transparency and Accountability**
Serbia
Web page: www.crta.rs

Citizens Association Why not?
Bosnia and Herzegovina
Web page: www.zastone.ba

Center for Democratic Transition
Montenegro
Web page: www.cdtmn.org

Open Data Kosovo (ODK)
Kosovo
Web page: www.opendatakosovo.org

Leviza Mjaft!
Albania
Web page: www.mjaft.org

SADRŽAJ

1. OPŠTE INFORMACIJE	5
2. DRŽAVNE INSTITUCIJE	6
2.1. IZVRŠNA VLAST	6
2.1.1. Generalni zaključci	6
2.1.2. Koraci za unapređenje stanja	10
<i>Vlada Crne Gore</i>	10
<i>Ministarstva</i>	12
<i>Organi uprave</i>	13
2.2. SKUPŠTINA	14
2.2.1. Generalni zaključci	14
2.3. LOKALNE SAMOUPRAVE	17
2.3.1. Generalni zaključci	17
2.3.2. Koraci za unapređenje stanja	17
2.4. PRAVOSUDNI ORGANI	18
2.4.1. Generalni zaključci	18
2.4.2. Koraci za unapređenje stanja	17
<i>Sudovi</i>	19
<i>Tužilaštva</i>	20
<i>Sudski i Tužilački savjet</i>	20
3. METODOLOGIJA	21
Metodološka ograničenja	21
4. O PROJEKTU	22
5. DODATNE INFORMACIJE	24



1. OPŠTE INFORMACIJE

Otvorenost predstavlja glavni uslov za demokratiju jer omogućava građanima da dobiju informacije i znanje, potrebno za ravnopravno učešće u političkom životu, efikasno donošenje odluka i držanje institucija odgovornim za politike koje sprovode. Institucije širom svijeta preuzimaju određene aktivnosti u cilju povećanja svoje transparentnosti i odgovornosti prema građanima.

Otvorenost se zasniva na četiri organizaciona principa: transparentnost, pristupačnost, integritet i učinkovitost. Ovi principi se primjenjuju na sve grane i nivoe vlasti, od vlade, do lokalnih samouprava, parlamenta i pravosudnog sistema.

Indeks otvorenosti mjeri stepen do kojeg su institucije Zapadnog Balkana otvorene za građane i društvo, i kreiran je kako bi se odredilo u kojoj mjeri građani Zapadnog Balkana dobijaju blagovremene i razumljive informacije od institucija.

Kako bi se mjerio stepen institucionalne otvorenosti, partneri u okviru mreže Action SEE, prateći međunarodne standarde, preporuke, kao i primjere dobre prakse ocijenili su institucije kroz posebne kvantitativne i kvalitativne indikatore. Indikatori se ocjenjuju na osnovu dostupnosti informacija na zvaničnim internet stranicama, kvaliteta pravnog okvira za individualna pitanja, drugih izvora javnog informisanja i upitnika dostavljenih institucijama.

Odgovori na upitnike od strane institucija predstavljali su dodatni indikator njihove otvorenosti. Veliki broj institucija je dobio negativne ocjene na indikatore zbog neodgovaranja na upitnike, što je takođe važno pomenuti iz dva razloga: kao prvo, pružanje odgovora je indikator same otvorenosti institucija i drugo, neodgovaranje na upitnik je negativno uticalo na njihov indeks ocjena zbog toga što su automatski ocijenjeni nulom. Pored toga, moguće je da su neki indikatori ocijenjeni pozitivno ukoliko su samo postojeći zakoni bili sprovedeni.

Mjerenje je rađeno u periodu od oktobra do kraja decembra 2016. godine. Na osnovu monitoringa rezultata i nalaza, razvijen je set preporuka i smjernica usmjerena institucijama. Preporučeni koraci za unapređenje otvorenosti za svaku kategoriju institucija su urađeni na osnovu indikatora koji nijesu u potpunosti zadovoljeni. Dodatno, pošto su neke od kategorija institucija bile uzorkovane (organi uprave, lokalne samouprave, sudovi i tužilaštva), razvijene su opšte preporuke koje su adresirane na cijelokupnu grupu ovih institucija.

Metodologija i opšte informacije o projektu su dostupne na kraju ovog dokumenta.



2. DRŽAVNE INSTITUCIJE

2.1. IZVRŠNA VLAST

2.1.1. GENERALNI ZAKLJUČCI

Otvorenost izvršne vlasti u Crnoj Gori je na prvom mjestu u regionu i ukupno iznosi 66% ispunjenih indikatora. Ovaj rezultat je očekivan i u skladu je za dosadašnjim mjerjenjima otvorenosti na regionalnom nivou. Kroz pregovore za pristupanje Evropskoj uniji, Partnerstvo otvorenih Vlada i ostale aktivnosti Vlada je počela kreiranje politike otvorenosti. Ovome su doprinijele i brojne inicijative NVO sektora ali i „Vlada izbornog povjerenja“, koja je pripremala oktobarske izbore i doprinijela politici otvorenosti.

Međutim, kao značajan nedostatak ostaje odsustvo strateškog planiranja i promocije otvorenosti koja, ravnopravno sa ostalim politikama izvršne vlasti, mora dobiti pripadajuće mjesto. Ovaj problem je prouzrokovao da se promocija otvorenosti gotovo i ne dešava, a da postoje organi koji bez ikakvih posljedica ne poštuju zakonske obaveze na ovom polju, ali ni principe i prakse dobrog upravljanja. Ovo je stvorilo značajne razlike u otvorenosti Vlade, ministarstava i ostalih organa državne uprave. U Crnoj Gori pitanje otvorenosti je još uvijek pitanje ličnog stava prvog menadžera institucije ili njegovog tima, a ne jasne politike države.

Rezultati Regionalnog Indeksa otvorenosti pokazuju da otvorenost značajno pada kako se krećemo ka organima koji su na nižem hijerarhijskom nivou. Jasno je da postoji značajan broj institucija koje se opiru uvođenju koncepta otvorenosti i da se na taj problem mora sistemski djelovati uz angažman top menadžera u sistemu.

2.1.2. KORACI ZA UNAPREĐENJE STANJA

Vlada Crne Gore

Vlada Crne Gore ima najbolji regionalni skor otvorenosti od 82% zadovoljenih indikatora. Gledajući sa regionalnog aspekta, ovaj skor je rezultat vrijedan pažnje i poštovanja i korespondira sa nivoom razvoja Crne Gore u odnosu na ostale zemlje. Međutim, cilj države Crne Gore je dostizanje međunarodnih standarda i u ovoj oblasti, pa sa tog aspekta ovaj rezultat ne smije da nas zavara jer ne zadovoljava u potpunosti potrebe za otvorenosću na ovom nivou razvoja crnogorskog društva.

Postoji problem potpune transparentnosti sjednica Vlade i ona mora biti nadograđena i dodatno unapređena. Iako postoje ograničenja za prenošenje sjednica Vlade, javnost u ovom trenutku nema uvid u tok ili makar ključne momente rasprave na sjednicama.

I pored činjenice da je moguće nakon svake sjednice izvršiti uvid u materijale koji su razmatrani na toj sjednici, ne postoji praksa objavljivanja zapisnika sa sjednice Vlade, tako da građani nemaju kompletiju sliku o dinamici sjednica i načinu razmatranja određenih politika i pitanja, koja imaju uticaj na njihov standard i kvalitet života.

Vlada ne objavljuje konačan tekst Zakona o budžetu za tekuću i poslednje dvije godine. Istu situaciju imamo i sa objavljivanjem Zakona o završnom računu, koji se nalazi samo u formi predloga, a ne konačnog zakonskog teksta. Takođe, pretraživost kod budžeta je ograničena, što otežava bilo kakvo poređenje, analizu ili upotrebu podataka za dalju obradu. Građani nemaju priliku da shvate budžet kroz narativna i grafička objašnjenja, koja bi trebalo da su im dostupna kroz izradu dokumenta „Budžet za građane“.

Kada govorimo o participaciji građana ona, još uvijek, postoji na samo formalnom nivou. Suštinski, rad na ovom dijelu otvorenosti Vlade nije dao značajnije rezultate.



Kako bi se prevazišla ovakva situacija i kako bi imali konzistentnu implementaciju politika i prakse otvorenosti preporučujemo Vladi sljedeće korake:

- Kreirati i usvojiti strateški dokument koji će regulisati oblast otvorenosti. Strategija razvoja i promocije otvorenosti mora biti pripremljena i usvojena do jeseni 2017. a prvi akcioni plan implementiran u 2018. godini. Dodatno, u kreiranje strategije treba da budu uključeni svi relevantni činioци (predstavnici institucija, civilni sektor...) koji će doprinijeti kvalitetu tog dokumenta.
- Objavljivati zapisnike sa sjednica Vlade na zvaničnoj internet stranici
- Redovno objavljivati Zakon o budžetu.
- Redovno objavljivati Zakon o završnom računu.
- Redovno kreirati i objavljivati „Budžet za građane“.
- Redovno objavljivati polugodišnji izvještaj o utrošku budžetskih sredstava.
- Dostavljati Parlamentu Predlog Zakona o budžetu dovoljno unaprijed kako bi ga poslanici razmotrili na valjan način (3 mjeseca prije početka fiskalne godine).
- Redovno objavljivati planove javnih nabavki.
- Početi punu primjenu Akcionog plana Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori sa akcentom na dio koji se odnosi na razvoj i koordinaciju ali i izvještavanje o učincima javnih politika.
- Donijeti uputstvo za državne organe kako i na koji način da podatke na veb sajtovima objavljuju u open data formatu. Nakon toga treba osigurati strogu primjenu ovog principa objavljivanja podataka.
- Osigurati punu i pravovremenu primjenu analize efekata propisa (RIA).
- Usvojiti i implementirati strategiju ili plan razvoja kapaciteta državnih službenika za korišćenje društvenih mreža (zvaničnih naloga institucija) kao dio svakodnevnog opisa posla.

Ministarstva

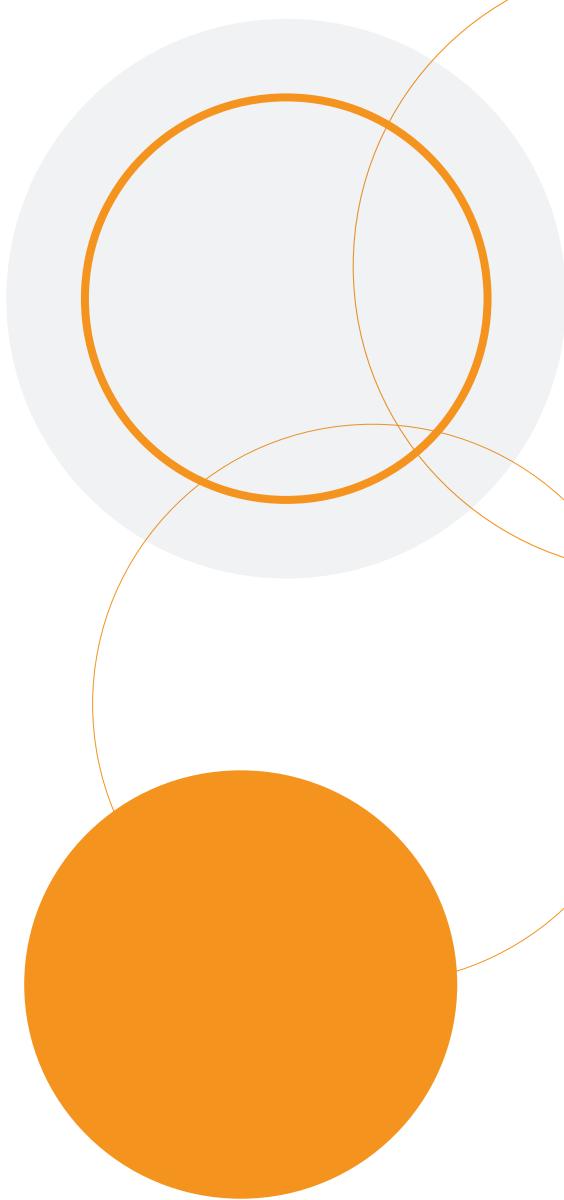
Ministarstva Crne Gore u prosjeku zadovoljavaju 66% kriterijuma otvorenosti. Ovaj skroman rezultat jeste nabolji u okruženju i dodatno svjedoči o niskom nivou otvorenosti ministarstava u zemljama regionala. Razlike u rezultatima između ministarstava u Crnoj Gori su enormne - najbolje

rangirano ministarstvo ispunjava 81% kriterijuma, a najgore skoro upola manje – 43%. Ovakav rezultat poziva na hitnu akciju Vlade kako bi se osigurala konzistentna implementacija politika otvorenosti kroz kreiranje i donošenje strateškog dokumenta koji će regulisati oblast otvorenosti.

Ministarstva nijesu dovoljno posvećena informisanju javnosti o svom radu, te javnost pretraživanjem njihovih zvaničnih stranica u velikom broju slučajeva ne može saznati šta ministarstva planiraju da urade ili kakve rezultate su postigli u toku godine. Zvanične stranice ministarstava sadrže informacije koje u velikom broju slučajeva nijesu sistematizovane, određene rubrike su neažurirane ili prazne, uz veoma organičene mogućnosti pretrage, pa sajtovi liče na laverinte u kojima su smještene informacije. Ne poštuju se principi objavljivanja podataka u open data formatu i nema jedinstvenog principa u ažuriranju postojećih naloga na društvenim mrežama. Kako bi se situacija poboljšala, neophodna je kompletna rekonstrukcija internet stranica kako bi se brzo i lako pristupalo informacijama i dokumentima koji se objavljaju.

Ministarstva su dužna da proaktivno objavljaju informacije, kako je to propisano Zakonom o slobodnom pristupu informacijama. Rezultati istraživanja pokazuju da ministarstva ne ne objavljaju ili djelimično objavljaju: organizacione infomacije, finansijska dokumenta, dokumenta vezana za javne nabavke, dokumenta vezana za javne rasprave... Kako bi poboljšali svoju otvorenost, ministarstva bi trebalo da objavljaju sljedeći set dokumenata na zvaničnim internet stranicama:

- Program rada za svaku godinu.
- Izvještaje o radu za svaku godinu.
- Budžete za svaku godinu.
- Završne račune za svaku godinu.



- Polugodišnji izvještaj o utrošku sredstava.
- Planove javnih nabavki.
- Pozive i odluke za javne nabavke.
- Ugovore i anekse vezane za javne nabavke.
- Sva dokumenta prikupljena u toku javnih rasprava.
- Glave akte koji regulišu njihov rad (zakone, uredbe...).

Dodatno, u cilju poboljšanja komunikacije sa javnošću, ministarstva bi trebalo da otvore i redovno ažiriraju naloge na društvenim mrežama. Posebna pažnje mora biti usmjerena na primjenu pravila kod organizacije i sprovodenja javnih rasprava kada se radi na nacrtima zakonskih i podzakonskih rješenja. Akcenat treba staviti na korišćenje on-line alata kako bi se uključila najšira javnost u proces donošenja odluka. Stoga, preporučuje se da ministarstva sprovode proces javnih rasprava on line, kroz mehanizam koji postoji na portalu E-uprava.

Organi uprave

Organi uprave zadovoljavaju samo 49% indikatora otvorenosti. Internet stranice ovih organa su često neažurne i u 40% slučajeva veoma je teško naći tražene podatke. Tek nešto više od 5% njih ima aktivan nalog na društvenim mrežama. Ovakav rezultat ukazuje na potrebu sistematizovanja internet stranica, redovnog ažuriranja informacija i aktivnog korišćenja društvenih mreža kao kanala za komunikaciju sa građanima.

Ostali organi državne uprave krše Zakon o slobodnom pristupu informacijama u dijelu koji se tiče proaktivnog objavljivanja informacija i to: 57% njih ne objavljuje objavljuje godišnji program rada na svom veb sajtu; 37% organa objavljuje spisak službenika i namještenika sa njihovim službeničkim i namješteničkim zvanjima; 30% organa uskraćuje javnost za kompletну informaciju o tome ko su njihovi javni funkcioneri, koliku zaradu imaju i koji su njihovi kontakti; svega 58% organa objavljuje startegije na svoj veb sajtu. Gotovo 90% organa uprave nema objavljene budžete na svojim internet stranicama. Ako tome dodamo još lošiji rezultat objavljivanja završnih računa i polugodišnji izvještaja o utrošku budžetskih sredstava, slika budžetske netransparentnosti je kompletan. Skoro 58% organa uprave ne objavljuje na svojim internet stranicama pozive i odluke vezane za javne nabavke. 74% njih ne objavljuje ugovore i anekse ugovora na javne nabavke. 90% organa ne objavljuje ni planove javnih nabavki.



Kako bi se ovakva situacija popravila, organi uprave moraju redovno ažurirati svoje internet stranice, odnosno proaktivno objavljivati sljedeće informacije i dokumente:

- Plan rada za svaku godinu.
- Izvještaje o radu za svaku godinu.
- Budžete za svaku godinu.
- Završne račune za svaku godinu.
- Polugodišnji izvještaj o utrošku sredstava.
- Planove javnih nabavki.
- Pozive i odluke za javne nabavke.
- Ugovore i anekse vezane za javne nabavke.
- Glave akte koji regulišu njihov rad (zakone, uredbe...).
- Spisak službenika i namještenika sa njihovim zvanjima.
- Spisak javnih funkcionera sa obračunima njihovih zarada.
- Strategije.

2.2. SKUPŠTINA

2.2.1. GENERALNI ZAKLJUČCI

Skupština Crne Gore je, već treću godinu zaredom, najotvorenija u regionu. Prema najnovijim rezultatima istraživanja Skupština Crne Gore ispunjava 85% indikatora otvorenosti. Ovaj respektabilan rezultat ukazuje na posvećenost i naporan rad u aktuelnom i prethodnim sazivima Skupštine. Napravljen je korak naprijed u gotovo svim segmentima funkcionisanja Skupštine. Međutim, iako Skupština ostvaruje najbolje rezultate u regionu, ostaje nekoliko značajnih pitanja kojim se ova institucija ozbiljno mora baviti kako bi dostigla međunarodne standarde otvorenosti i odgovornosti.



2.2.2. KORACI ZA UNAPREĐENJE STANJA

Sljedeći koraci predstavljaju ključne preporuke za nastavak razvoja i implementacije međunarodnih standarda otvorenosti i odgovornosti:

- Strateški planirati razvoj otvorenosti i odgovornosti Skupštine Crne Gore kroz identifikaciju ključnih problema i načina njihovog rješavanja:
 - a. Napraviti detaljniju analizu pojedinih odredbi Poslovnika o radu Skupštine sa aspekta njihove učinkovitosti i kvaliteta sprovodenja u proceduralnom i suštinskom smislu. Npr. potrebno je dodatno precizirati proceduru zakazivanja vanrednih sjednica Skupštine jer su se, u javnosti, stvarale brojne polemike i nejasnoće. Takođe, potrebno je revidirati i unaprijediti odredbe Poslovnika koje se tiču kontrole izvršne vlasti. Skupština mora obezbijediti mehanizme da djeluje u skladu sa zaključcima i preporukama koje se usvoje na kontrolnim saslušanjima.
 - b. Proispitati ulogu Kolegijuma predsjednika Skupštine sa stanovništa transparentnosti ali i njegovog djelokruga, sa stanovništa transparentnosti ali i njegovog djelokruga.
 - c. Revidirati Etički kodeks poslanika, imajući u vidu da se ne primjenjuje adekvatno, niti propisuje adekvatne sankcije za eventualne povrede.
 - d. Formirati radnu grupu koja će napraviti analizu problema ali i plan promjene dokumenata i praksi koje ne funkcionišu kako treba. Kruna ovog procesa bi bila usvajanje Zakona o Skupštini kojim bi se ova, najvažnija demokratska institucija u zemlji postavila na mjesto koje joj pripada, a sva njena prava i obaveze bile zakonska kategorija. Donošenje Zakona o Skupštini bi zahtijevalo učešće i najširi mogući konsenzus svih parlamentarnih političkih subjekata.
- Radi potpuno transparentnog sistema donošenja odluka u Skupštini potrebno je povećati transparentnost rada radnih tijela. Najednostavnije rješenje je uvođenje direktnih internet prenosa sjednica radnih tijela ali i transparentnije i brže prikazivanje lista glasanja za svaku od tačaka. Takođe, potrebno je redovno objavljivanje informacija o prisustvu poslanika na plenarnim sjednicama kako bi građani imali direktni uvid u odgovornost rada onih koje su glasali.



- Skupština Crne Gore bi trebala da u što skorijem roku otvorи direktne kanale komunikacije sa građanima tako što će otvoriti i ažurirati naloge na društvenim mrežama.
- Osim prava predlaganja zakona preko poslanika, građanima se mora omogućiti i direktno podnošenje inicijativa i peticija Skupštini. Poslanici bi trebalo da se obavežu da će inicijative građana dobro razmotriti i staviti u parlamentarnu proceduru. Takođe, potrebno je razmotriti mogućnost njihovog podnošenja elektronskim putem kako bi građani ostvarili svoje političko pravo na direktniji i pristupačniji način. Istovremeno, sa uvođenjem ovih mogućnosti, neophodno je usvojiti komunikacioni plan za njihovu promociju kako bi se o tome informisao što veći broj građana.
- Zakonodavna aktivnost Skupštine mora biti unapređena tako što će se raditi na procjeni mogućih uticaja zakonskih rješenja tokom njihove pripreme (RIA analiza). Zakoni predloženi od strane Skupštine moraju proći proceduru koja će pokazati koliki će uticaj njihovo sprovođenje imati na živote građana. U ovaj proces moraju biti uključene sve strane i to putem konsultacija, a rezultati analize se moraju transparentno saopštavati javnosti. Kako bi dobili na kvalitetu, rezultati analiza moraju biti evaluirani od strane stručnjaka.
- Pospešiti objavljivanje budžeta, završnog računa i polugodišnjeg izvještaja o utrošku budžetskih sredstava na internet stranici. Takođe, budžetska dokumenta bi trebalo objavljivati u open data formatu.
- Skupština bi trebalo da kroz donošenje "Budžeta za građane" predstavi građanima budžetske planove na jednostavan i razumljiv način.



2.3. LOKALNE SAMOUPRAVE

2.3.1. GENERALNI ZAKLJUČCI

Otvorenost lokalnih samouprava je na niskom nivou, s obzirom na to da lokalne samouprave zadovoljavaju 58% indikatora. U poređenju sa rezultatima mjerenja otvorenosti organa izvršne vlasti i parlamenta, ovi rezultati su najlošiji i ujedno zabrinjavajući. Situacija bi trebalo da bude suprotna, uzimajući u obzir da je riječ o institucijama koje su u direktnom kontaktu sa građanima. Dodatno, indikatori su postavljeni na način da zadovoljavaju osnovne tj. bazične postulante otvorenosti, pa ovaj rezultat zahtijeva brzu reakciju i veću posvećenost u narednom periodu.

Otvorenost značajno varira od opštine do opštine, pa najbolje rangirana opština zadovoljava 72% indikatora, a najgore jedva 39%.

2.3.2. KORACI ZA UNAPREĐENJE STANJA

Zatvorenost lokalnih samouprava bilježimo na više polja: od sproveđenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama, preko prikazivanja na koji način institucije troše novac građana, do korišćenja zastarjelih načina komunikacije. Lokalne samouprave moraju pokazati spremnost uvođenja koncepta otvorenosti i uložiti više napora da djeluju kao uslužni servis građana.

Opštine prije svega moraju aktivno ažurirati internet stranice i obezbijediti funkcionalnost alata za pretraživanje.

Lokalne samouprave moraju dosljedno da sprovode Zakon o slobodnom pristupu informacijama i da proaktivno objavljaju informacije. Na osnovu rezultata istraživanja, fokus stavljamo na sljedeću listu dokumenata koji moraju biti dostupni na zvaničnoj internet stranici lokalnih samouprava:

- Program rada za svaku godinu.
- Izvještaje o radu za svaku godinu.



- Polugodišnji izvještaj o utrošku sredstava.
- Planovi javnih nabavki.
- Spisak službenika i namještenika sa njihovim zvanjima.
- Kontakt informacije osobe zadužene da postupa po zahtjevu za SPI.
- Spisak registara dokumentacije koja je u posjedu opštine.

Takođe, veće učešće građana i njihova informisanost o radu lokalnih samouprava, mogu se unaprijediti na sljedeći način:

- Obezbeđivanjem direktnog audio i video prenosa sjednica putem online streaming-a, emitovanjem na TV i radio stanicama.
- Objavljanjem zapisnika sa sjednica.
- Objavljanjem "Budžeta za građane", putem kojeg bi građani stekli uvid u trošenje novca na jednostavan i razumljiv način.

U cilju dostizanja zadovoljavajućeg nivoa komunikacije sa građanima, upućujemo sljedeće preporuke:

- Odrediti stalni termin za konsultacije sa predsjednikom opštine, što bi značajno unaprijedilo saradnju građana i opštine.
- Osnovati građanski biro koji pruža tačne i sveobuhvatne informacije o ostvarivanju prava građana u okviru lokalne samouprave.
- Objavljivati mjesecni bilten kako bi građani bili upoznati sa aktualnim dešavnjima u svojim opštinama.
- Otvoriti direktnе kanale za komunikaciju sa građanima, kroz kreiranje naloga na društvenim mrežama.

2.4. PRAVOSUDNI ORGANI

2.4.1. GENERALNI ZAKLJUČCI

Otvorenost pravosudnih organa mjerena je korišćenjem bazičnih pokazatelja uspjeha. Rezultati pokazuju da crnogorski sudovi i tužilaštva zadovoljavaju oko 75% indikatora otvorenosti. Situacija u Crnoj Gori je značajno bolja u odnosu na region. Reforma pravosuđa u Crnoj Gori traje već sedamnaest godina.



Aktuelna Strategija reforme pravoduđa 2014-2018 sadrži brojne mјere kojima se utiče na unapređenje transparentnosti, otvorenosti i odgovornosti pravosudnog sistema. Volja za povećanjem otvorenosti izražena je kroz različita dokumenta i izjave rukovodilaca u pravosuđu. Ključni zadatak u narednom periodu je dosljedno provođenje svih proklamovanih principa kroz praksu. Povećanju otvoenosti u ovoj oblasti doprinijele su brojne aktivnosti međunarodne zajednice, inicijative nevladinog sektora i izvještavanje o problemima u ovoj oblasti od strane crnogorskih medija.

2.4.2. KORACI ZA UNAPREĐENJE STANJA

Sudstvo i tužilaštvo moraju imati nezavisnu poziciju u sistemu vlasti i u svom radu poštovati osnovne principe: nepristrasnost, odgovornost, efikasnost i transparentnost. Identifikovali smo nekoliko kritičnih tačaka u radu pravosudnih organa kojima treba da posvete posebnu pažnju u cilju dostizanja međunarodnih standarda:

Sudovi

- Neophodno je unaprijediti prostorne kapacitete i pristupačnost sudova za osobe sa otežanim kretanjem.
- Sudovi za prekršaje bi trebalo da unaprijede otvorenost i dostupnost podataka o radu putem aktivnog vođenja zvanične internet stranice.
- Dodatno unaprijediti pravosudni informacioni sistem (PRIS) i obezbijediti njegovu potpunu primjenu, pogotovo u sudovima za prekršaje. Odrediti minimalni broj sudija koje treba da ima jedan sud kako bi se obezbijedila slučajna dodela predmeta.
- Pružiti građanima informacije o proceduri prijavljivanja sudija koji krše Etički kodeks. Pored toga, važno je i raditi na promociji Etičkog kodeksa.
- Unaprijediti izvještaje o radu. Potrebno je raditi na njihovoj razumljivosti za širu javnost, kao i na dostupnosti narativnih objašnjenja i osnovnih informacija o radu.
- Unaprijediti politiku komunikacije sudova sa medijima i javnošću, kroz obuke portparola i izradu Komunikacione strategije.



Tužilaštva

- Unaprijediti internet stranicu tuzilastvocg.me, kako bi bio prilagođen broju institucija i količini informacija, sa funkcionalnom pretragom i preglednim sadržajem.
- Pravoremeno objavljivati saopštenja i aktuelnosti na internet stranicama tužilaštva.
- Učiniti dostupnim izvještaje o radu za više godina unazad, a ne samo za prethodnu godinu.
- Potrebno je da izvještaj sadrži i informacije o realizovanim aktivnostima tužilaštva, koje su uticale na stanje oblasti koje su u njihovom djelokrugu. Takođe, u izvještajima je potrebno identifikovati uzroke problema i rješenja koja će se primjenjivati u narednom periodu.
- U cilju objektivne i pravovremene informisanosti javnosti, način komunikacije tužilaštava sa javnošću kao i način izvještavanja medija bi trebalo da budu fokus u narednom periodu.
- Tužilaštva bi trebalo da ulože napore kako bi spriječili i sankcionisali pojavu „curenja informacija“ iz institucija i na taj način obezbijedili nezavisan i nesmetan rad.

Sudski savjet i Tužilački savjet

Sudski i tužilački savjet bi trebalo strateški da planiraju godišnje aktivnosti u okviru posebnog plana i programa rada. Trenutno na veb stranicama savjeta nijesu dostupni planovi rada koji sadrže ciljeve i aktivnosti na godišnjem nivou. Finansijska transparentnost bi takođe morala da bude unapređena kod obje institucije. Sudski savjet bi na svojoj internet stranici trebalo da objavljuje planove javnih nabavki sa pozivima, odlukama i ugovorima, dok bi Tužilački savjet značajno popravio stanje finansijske transparentnosti objavljivanjem budžeta i završnog računa.



3. METODOLOGIJA

Regionalni indeks otvorenosti je indikator kojim se mjeri nivo do kojeg su institucije država Zapadnog Balkana otvorene za građane i društvo. Otvorenost je ključni uslov demokratije zbog toga što omogućava građanima da dobiju informacije i znanje koje im je potrebno kako bi ravnopravno učestvovali u javnim debatama, donosili racionalne odluke i držali institucije odgovornim. Otvorenost takođe pruža podršku dobrom upravljanju jer omogućava vladajućim elitama da razmatraju i privuku ideje i ekspertizu iz društva.

Regionalni indeks otvorenosti mjeri stepen do kojeg su institucije zemalja Zapadnog Balkana otvorene prema građanima i društву, na osnovu sljedeća četiri principa: transparentnost, pristupačnost, integritet i učinkovitost.

Princip transparentnosti podrazumijeva da institucije pružaju jasne i relevantne informacije o tome šta rade. Informacije se odnose na organizaciju i rad državnih institucija, a naročito kada je riječ o budžetu i procedurama za javne nabavke. Pristupačnost se odnosi na obezbjedjivanje i poštovanje procedura za slobodan pristup informacijama i interakciju sa građanima. Integritet obuhvata mehanizme za prevenciju korupcije, sprovođenje etičkih kodeksa i regulative o lobiranju. Posljednji princip, učinkovitost, odnosi se na monitoring i evaluaciju politika koje se sprovode. To označava dostupnost i pružanje informacija i znanja unutar institucija.

Četiri principa su dalje rasčlanjena na individualna pitanja koja su ocijenjena na osnovu dostupnosti informacija na zvaničnim internet stranicama institucija, kvaliteta pravnog okvira za pojedinačna pitanja, drugih izvora javnog informisanja i upitnika proslijeđenih institucijama.

Indeks otvorenosti ocjenjuje kako se ova četiri principa realizuju u sljedećim institucijama ili setu institucija: vlada, resorna ministarstva, organi uprave, parlament, lokalne samouprave, sudovi, državno tužilaštvo. Iz razloga što ove institucije obavljaju različite funkcije u procesu upravljanja ili kreiranja politika, pojedinačna pitanja su prilagođena kako bi odgovarala profilima pojedinačnih institucija.



Metodološka ograničenja

Metodologija istraživanja pruža formalni uvid u dostignuti nivo institucionalne otvorenosti u regionu. Međutim, u određenim slučajevima, zaključci o funkcionisanju institucionalne otvorenosti u praksi su ograničeni. Samo po sebi, postojanje pravnog okvira za institucionalnu otvorenost nije garancija principa dobrog upravljanja koji se sprovode u praksi. Ovo istraživanje otvara prostor za dalje detaljne analize politika pojedinačnih segmenata otvorenosti i sprovođenja principa dobrog upravljanja, koji bi mogli biti dragocjeni za dobijanje sveobuhvatne i jasne slike otvorenosti državnih institucija u regionu.

Štaviše, razlike u strukturi upravljanja i teritorijalnoj organizaciji između zemalja Zapadnog Balkana ograničavaju u određenoj mjeri komparativnu procjenu dostinutog nivoa institucionalne otvorenosti. U tom smislu, rezultati izvršne, zakonodavne i sudske otvorenosti ponekad ne oslikavaju stvarne odnose između institucija kako na nacionalnom, tako i na regionalnom nivou.

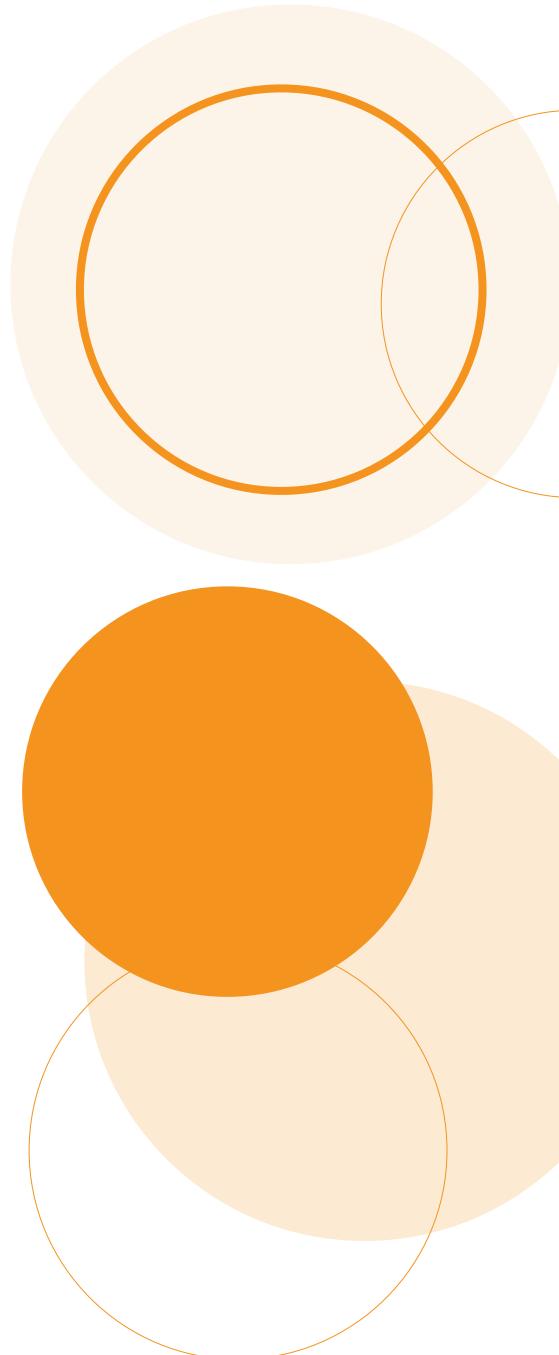
4. O PROJEKTU

Dobro upravljanje je ključni uslov vladavine prava. I dok su pitanja korupcije, transparentnosti, vladavine prava i dobrog upravljanja uvijek u centru pažnje, primjećuje se nedostatak razmijevanja i sistemski problemi koji jedva da dobijaju dovoljnu pokrivenost.

Action SEE projekat ima za cilj da podigne svijest o ovim izazovima putem unapređenja saradnje među organizacijama civilnog društva i konsolidovanih strateških napora za predstavljanje.

Action SEE pruža platformu za dijalog i konkretni instrument kojim se mjeri nivo do kojeg se državne institucije drže principa i standarda otvorenih institucija (Indeks otvorenosti).

Projekat teži da poveća inkluziju civilnog sektora i medija u procesu donošenja odluka i kreiranje javnog mnjenja i politika, kao i da se poveća kapacitet civilnog društva kako bi se bavili osjetljivim pitanjima.



Posebni ciljevi projekta:

- Promovisati dinamično civilno društvo koje će efikasno mobilisati građane za aktivno učešće u pitanjima koja se tiču vladavine prava i dobrog upravljanja i imati uticaja na procese donošenja odluka na nacionalnom i regionalnom planu.
- Ojačati mehanizme za dijalog između organizacija civilnog društva i državnih institucija i uticati na reforme dobrog upravljanja i javne uprave.
- Podstići civilno društvo i medije da se umrežavaju na lokalnom i evropskom nivou, omogućavajući razmjenu znanja, vještina i veću predstavljenost.

Action SEE je mreža organizacija civilnog društva koje zajedno rade na promovisanju i osiguravanju odgovornosti i transparentnosti institucija u regionu Jugoistočne Evrope, povećavajući potencijal za civilni aktivizam i učešće, promovišući i štiteći ljudska prava i slobode na internetu, kao i gradeći kapacitete i interes kod organizacija civilnog društva i pojedinaca u regionu kada je riječ o upotrebi tehnologije u promovisanju demokratije.

Projekat ACTION SEE, koji finansira Evropska unija, sprovodi Metamorfozis fondacija, Vestminster fondacija za demokratiju, Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA), Udruženje građana Zašto ne?, Centar za demokratsku tranziciju (CDT), Open Data Kosovo (ODK) i Levizja Mjaft!.



5. DODATNE INFORMACIJE

Otvorenost institucija izvršne vlasti
u regionu i Crnoj Gori
<https://goo.gl/ZU7RIZ>

Otvorenost parlamenta u regionu i Crnoj Gori
<https://goo.gl/6FdufA>

Analiza otvorenosti lokalnih samouprava
u regionu i Crnoj Gori
<https://goo.gl/GYt6tn>

Otvorenost pravosudnih organa
u regionu i Crnoj Gori
<https://goo.gl/dMyGr6>



