



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
2017



Projekat je
finansiran od strane
Evropske unije.



„Mreža za odgovornost, tehnologije i otvorenost institucija u Jugoistočnoj Evropi – ACTION SEE“ je projekat koji sprovode Metamorfozis fondacija, Vestminster fondacija za demokratiju, CRTA -Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost, Udruženje građana Zašto ne?, Centar za demokratsku tranziciju, Open Data Kosovo (ODK) i Levizja Mjaft!.



Mapa puta za dobro upravljanje

u državnim institucijama
u Crnoj Gori

Zasnovana na
Regionalnom Indeksu otvorenosti

Za godinu 2017

Podgorica , Oktobar 2018



Autori/ke i istraživači/ce

Dragan Koprivica
Milena Gvozdenović
Milica Kovačević
Biljana Papović

PROJEKTNIKORDINATOR:

Metamorfozis Fondacija
Makedonija
Internet stranica: www.metamorphosis.org.mk

PARTNERSKE ORGANIZACIJE:

Vestminster Fondacija za demokratiju
Velika Britanija
Internet stranica: www.wfd.org

CRTA - Centar za istraživanje
transparentnosti i odgovornost
Srbija
Internet stranica: www.crta.rs

Udruženje građana Zašto ne?
Bosna i Hercegovina
Internet stranica: www.zastone.ba

Centar za demokratsku tranziciju
Crna Gora
Internet stranica: www.cdtmn.org

Open Data Kosovo (ODK)
Kosovo
Internet stranica: www.opendatakosovo.org

Levizja Mjaft!
Albanija
Internet stranica: www.mjaft.org



ACTION SEE – Projekat "Mreža za odgovornost, nove tehnologije i otvorenost institucija u Jugoistočnoj Evropi - ACTION SEE" usmjeren je ka povećanju inkluzije civilnog društva i medija u procesu donošenja odluka i kreiranju javnih politika i mišljenja, kao i osnaživanju kapaciteta civilnog društva da se bave osjetljivim pitanjima.

Ova publikacija je napravljena uz podršku Evropske unije. Sadržaj je isključivo odgovornost ActionSEE mreže i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije.

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	7
<i>Vlada Crne Gore</i>	7
<i>Ministarstva</i>	10
<i>Organi uprave</i>	11
2.2. SKUPŠTINA	12
2.2.1. Generalni zaključci	12
2.3. LOKALNE SAMOUPRAVE	13
2.3.1. Generalni zaključci	13
2.3.2. Koraci za unapređenje stanja	14
2.4. PRAVOSUDNI ORGANI	15
2.4.1. Generalni zaključci	15
2.4.2. Koraci za unapređenje stanja	16
<i>Sudovi</i>	16
<i>Tužilaštva</i>	16
<i>Sudski i Tužilački savjet</i>	17
3. METODOLOGIJA	18
Metodološka ograničenja	19
4. O PROJEKTU	19
5. DODATNE INFORMACIJE	21



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 preduzimaju 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 nivoje 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 predstavljeni 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 usmјerenih 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 (organizirane, 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

Izvršna vlast u Crnoj Gori je i prema ovogodišnjem mjeđunarodnom najotvorenija u regionu, s ukupno 55% ispunjenih indikatora. Ipak, Crna Gora se uklapa u negativni regionalni trend, pa institucije izvršne vlasti ukupno gledano stagniraju kad je otvorenost u pitanju, a u nekim slučajevima bilježe se i koraci unazad. Odnos prema samom konceptu otvorenosti se ogleda i u nezainteresovanosti izvršne vlasti da politiku otvorenosti definiše kroz zvanične dokumente i strategije. CDT je i u prethodnom istraživanju ukazivao na to da zbog nedostajanja krovne politike otvorenosti postoje značajne razlike u otvorenosti Vlade, ministarstava i ostalih organa državne uprave, te da je Crnoj Gori pitanje otvorenosti je još uvijek pitanje ličnog stava prvog menadžera institucije ili njegovog tima, a ne jasne politike države. I novo istraživanje je pokazalo da postoje organi koji bez ikakvih posljedica ne poštuju zakonske obaveze na ovom polju, kao ni principe i prakse dobrog upravljanja.

2.1.2. KORACI ZA UNAPREĐENJE STANJA

Vlada Crne Gore

Vlada Crne Gore ima skor otvorenosti od 69% zadovoljenih indikatora. Ovo je slabiji rezultat nego na prethodnom mjerenu, a do njega je došlo iz tri razloga. Prvo, u ovogodišnji indeks smo uveli nove i zahtjevnije indikatore, na osnovu dobrih praksi i preporuka koje smo nakon prethodnog mjerenja uputili institucijama¹. Rezultati pokazuju da Vlada Crne Gore ne napreduje i ne razvija prakse i politike otvorenosti. Drugo, ove godine nijesmo dobili odgovore na upitnik koji smo uputili Generalnom sekretarijatu Vlade, što je rezultiralo time da su pojedini indikatori negativno ocijenjeni. Konačno, u dijelu indikatora su zabilježeni i jasni negativni trendovi i smanjenje otvorenosti. Ovi zaključci odgovaraju regionalnom negativnom trendu, od kojeg je odskočila jedino Vlada Makedonije, jer je ostvarila rezultat od 76% zadovoljenih indikatora što je čini najotvorenijom vladom u regionu.

Vlada Crne Gore u velikoj mjeri zadovoljava indikatore u oblasti administrativne transparentnosti, budući da objavljuje većinu potrebnih informacija o javnim funkcionerima i državnim službenicima, uključujući i detaljne informacije o primanjima javnih funkcionera zaposlenih u Vladi. Vlada Crne Gore je u analiziranom periodu unaprijedila svoju komunikaciju s građanima putem društvenih medija. Pored postojećih Triter profila, Vlada je pokrenula i Fejsbuk stranicu koja se redovno ažurira novim i aktuelnim sadržajima. Zapažena je i bolja koordinacija komunikacionih aktivnosti ministarstava i Vlade na društvenim medijima. Međutim, kao što je navedeno u mnogim oblastima je došlo do stagnacije i nazadovanja.

U cilju unapređenja i dostizanja međunarodnih standarda otvorenosti preporučujemo Vladi sljedeće korake²:

- Usvojiti pravni akt kojim će se regulisati politike i pravila za ostvarivanje otvorenosti Vlade, ministarstva i ostalih organa državne uprave.

1) Više informacija je dostupno u odjeljku „Metodologija“.

2) Dio prijedloga je CDT uputio i Operativnom timu Partnerstva za otvorenu upravu.



3) Poslovnik Vlade Crne Gore,
Sl. list CG, br. 3/2012, 31/2015
i 48/2017.

4) Zakon o državnoj upravi,
Sl. list RCG, br. 38/2003 i
Sl. list CG, br. 22/2008,
42/2011, 54/2016 i 13/2018.

U cilju poboljšanja opisanog stanja u pogledu otvorenosti izvršne vlasti, potrebna je formalizacija pravila ponašanja institucija u ovoj oblasti i uvođenje "sankcija" tj. mjera za odgovornost institucija koje ne poštuju ta pravila. Osnova za predloženi pravni akt postoji u Poslovniku Vlade³, Zakonu o državnoj upravi⁴, Strategiji reforme javne uprave i drugim aktima. Dodatno, osnova postoji u brojnim međunarodnim standardima i preporukama kada je riječ o otvorenosti institucija. Pravni akt bi tretirao pitanja transparentnosti (organizacione, administrativne, finansijske), pristupačnosti (proaktivnog pristupa informacijama, komunikacije i interakcije sa građanima, korišćenja novih tehnologija), integriteta institucija, uz propisane mehanizme sproveđenja, kontrole i sankcija u slučaju nepoštovanja;

- Objavljivati dnevne redove sjednice Vlade sa svim tačkama o kojima će se raspravljati, uključujući nazive zaštićenih akata (oznaka tajnosti). To će omogućiti da građani i zainteresovana javnost mogu znati o čemu je Vlada raspravljala i šta je usvojila, problematizovati moguće neopravdano klasifikovanje dokumenata, praćenje rokova za prestanak tajnosti podataka kako bi se upoznali sa sadržajem dokumenta kada to bude moguće;
- Objavljivati zapisnike sa sjednica Vlade, kako bi se omogućilo građanima i zainteresovanoj javnosti kompletnija slika o dinamici sjednica i načinu razmatranja politika;
- Uspostaviti live stream za prenos makar dijela sjednica Vlade, kako bi javnost imala uvid u tok ili makar ključne momente rasprave na sjednicama;
- Rekonstruisati internet stranicu Vlade i podstranice ostalih organa. Internet stranica Vlade Crne Gore i podstranice ostalih organa su uspostavljeni početkom 2010. godine i potrebna je njihova hitna rekonstrukcija u skladu sa novim tehnologijama;
- Izraditi pravila o obaveznom, redovnom i jednoobraznom ažuriranju internet stranica organa državne uprave. Uz rekonstrukciju internet stranica, potrebno je definisati ili revidirati pravila organizacije i administracije informacija i podataka, minimuma sadržaja na internet stranicama ministarstava, a u skladu sa pravilima proaktivnog pristupa i objavljivanja podataka u open data formatu;
- Objavljivati podatke u open data formatu;
- Sačiniti Pravnu analize Zakona o slobodnom pristupu informacijama, u cilju izmjene Zakona i usklađivanja sa međunarodnima standardima iz ove oblasti.

Takođe, preporučujemo izgradnju kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama za nadziranje implementacije Zakona, i razmatranje mehanizama za povećanje odgovornosti rada Agencije. Dodatno, potrebno je unapređenje sprovođenja inspekcijskog nadzora po prethodno jasno utvrđenoj metodologiji rada i efikasnije sprovođenje prekršajne politike prilikom kršenja Zakona;

- Sačinjavati i objavljivati „Budžet za građane“, kako bi se budžet približio i objasnio građanima, kroz narativna i grafička objašnjenja;
- Objavljivati planove javnih nabavki. Na internet stranici Vlade se ne nalazi plan javnih nabavki za 2015., 2016. i 2017. godinu dok postoje planovi za 2013. i 2014. godinu;
- Redovno objavljivati izvještaje o radu (često izostaje objavljinjanje izvještaja za poslednji kvartal). Treba napomenuti i da izvještaji najčešće predstavljaju statistički prikaz ispunjenosti obaveza iz normativne aktivnosti Vlade, i ne uključuju analizu učinkovitosti Vlade u vođenju javnih politika. Šansu za unapređenja u ovoj oblasti vidimo u usvajanju Srednjoročnog programa rada Vlade Crne Gore 2018-2020, koji akcenat stavlja na mjerjenje rezultata koje Vlada ostvaruje;
- Kruna cjelokupnog procesa bi bila priprema i usvajanje Zakona o izvršnoj vlasti. U Crnoj Gori normativno je uređeno funkcionisanje pravosuđa kroz Zakon o sudovima, Zakon o državnom tužilaštvu i drugima. Funkcionisanje lokalne samouprave je takođe uređeno posebnim zakonom. Nedavno je usvojen i Zakon o predsjedniku Crne Gore. Međutim, ne postoje zakoni kojim se uređuje rad Vlade. Funkcionisanje izvršne vlasti uređuje niz akata, od Poslovnika Vlade, preko Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave itd. Potrebno je ovo pitanje normativno urediti kroz kodifikaciju oblasti u Zakon o izvršnoj vlasti/Zakon o Vladi. Potreban je krovni akt, tj. zakon kojim će se regulisati nadležnosti i ovlašćenja izvršne vlasti uz odgovarajući podzakonski akt. Pravna osnova za donošenje takvog propisa postoji u Ustavu Crne Gore.



Ministarstva

Ministarstva u Crnoj Gori prosječno zadovoljavaju 60% kriterijuma otvorenosti. Ovaj rezultat je najbolji u regionu. Međutim, nema puno razloga za zadovoljstvo, budući da ovakav rezultat više govori o lošem stanju u regionu, nego o dobrom u Crnoj Gori.

Postoje velike razlike između najbolje i najslabije rangiranog ministarstva, koje svjedoče o neujednačenom pristupu politikama otvorenosti, te potrebi strateškog planiranja i razvoja otvorenosti na nivou svih ministarstva.

Ministarstva bi trebalo posvećenije da informišu građane o aktivnostima iz svog djelokruga, uz akcenat na ono šta planiraju da urade, i šta su su svojim radom postigli.

U nastavku predstavljamo ključne preporuke i smjernice za unapređenje stanja:

- Unaprijediti kvalitet internet stranica ministarstava kroz rekonstrukciju postojećih internet stranica i revidiranje pravila o razvoju i upravljanju internet stranicama;
- Ažurno objavljivati organizacione informacije i finansijske podatke o radu ministarstava:
 - a. Objavljivati planove i programa rada;
 - b. Objavljivati izvještaje o radu;
 - c. Objavljivati informacije o korišćenju budžetskih sredstava (budžete, završne račune, izvještaje). Takođe, ministarstva na svojim internet stranicama treba da obezbijede punu informaciju o planovima, pozivima, odlukama i ugovorima o javnim nabavkama;
- Omogućiti građanima neometan pristup infomracijama od javnog značaja, kroz objavljivanje ažuriranih vodiča za slobodan pristup infomracijama, kontakt osobe koja je zadužena za postupanje po zahtjevima za slobodan pristup informacijama, baze sa informacijama kojima je po zahtjevu već odobren pristup. Nastaviti sprovoditi i učestovati obukama iz oblasti slobodnog pristupa informacijama;
- Unaprijediti komunikaciju i interakciju sa građanima, kroz otvaranje naloga na društvenim mrežama i uspostavljanja direktnog kanala za komunikaciju sa građanima na internet stranicama koji bi bili namijenjeni pojedinačnim pitanjima i zahtjevima građanima.

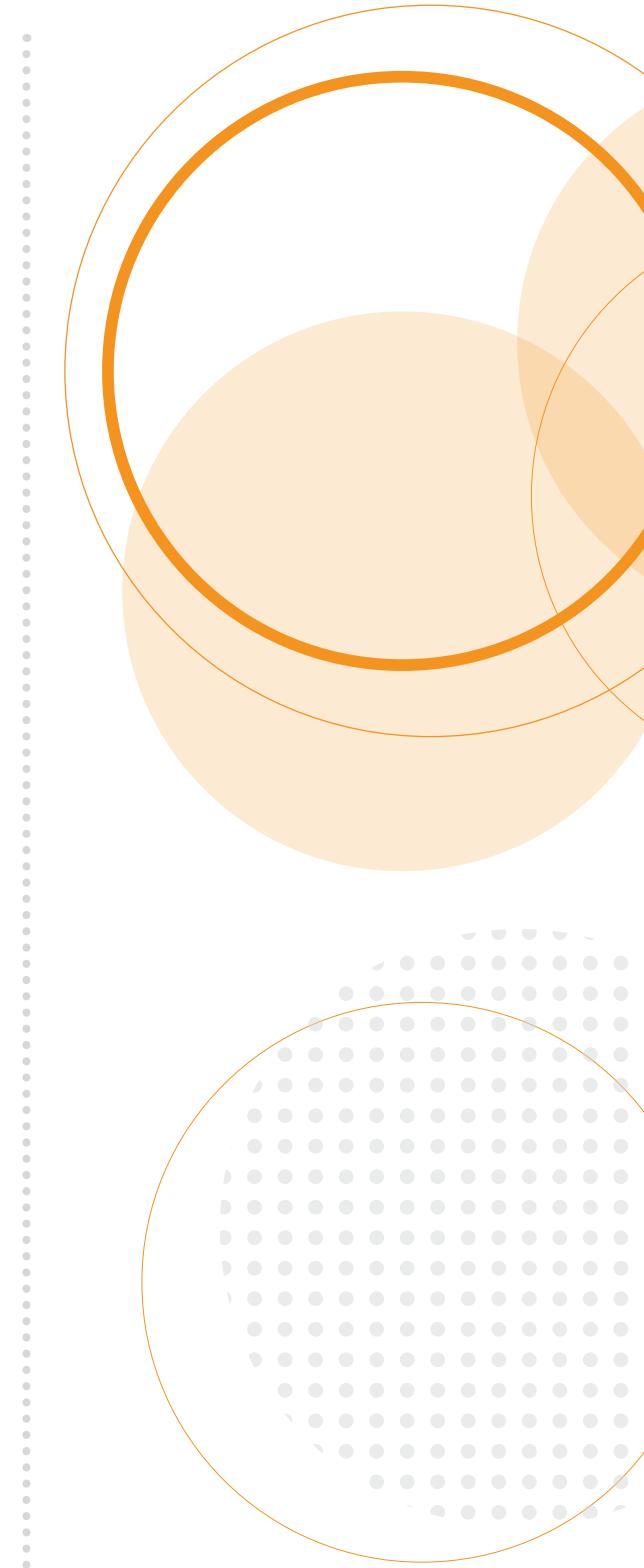
- Na taj način bi građani na brz i jednostavan način mogli da stupe u kontakt sa predstavnicima ministarstva. U ovom pogledu, dobru praksu bi predstavljala i izrada komunikacione strategije ministarstva;
- Objavljivati dokumenta prikupljena u toku javnih rasprava (pozive, programe javnih rasprava, izvještaje sa javnih rasprava).

Organi uprave

Organi uprave u prosjeku zadovoljavaju 36% indikatora otvorenosti. Veliki broj organa uprave ne samo da nije posvećen dostizanju najviših standarda otvorenosti, nego ni zakonskom minimumu proaktivnog objavljivanja informacija. Takva praksa je neprihvatljiva i mora se hitno mijenjati.

Imajući u vidu zabrinjavajuće loš rezultat u ovoj oblasti, smatramo da organi uprave hitno moraju početi sa sljedećim aktivnostima:

- Redovno ažurirati internet stranice;
- Objavljivati podatke u open data formatu;
- Objavljivati informacije o radu organa, a u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu infromacijama:
 - a. planove i programa rada;
 - b. izvještaje o radu;
 - c. spisak državnih službenika i namještenika sa njihovim zvanjima;
 - d. informacije o zaradama javnih funkcionera;
 - e. finansijske informacije (budžeti, završni račune, planovi javnih nabavki, poziv na postupak javnih nabavki, odluku o postupku javnih nabavki, ugovore i anekse);
 - f. ažurirane vodiče za sloboden pristup informacijama;
 - g. kontakt podatke službenika zaduženog za postupanje po zahtjevima;
 - h. bazu sa informacijama kojima je po zahtjevu odobren pristup;
- Unaprijediti komunikaciju i interakciju sa građanima kroz otvaranje naloga na društvenim mrežama.



2.2. SKUPŠTINA

2.2.1. GENERALNI ZAKLJUČCI

Skupština Crne Gore je, već četvrtu godinu zaredom, najotvorenija u regionu. Ona trenutno ispunjava 81% indikatora otvorenosti. Ovo je rezultat vrijedan pažnje i pohvale. Međutim, Skupština u prethodnih godinu nije iskoristila potencijale za dalji razvoj politike otvorenosti. Nije ispunjena gotovo niti jedna preporuka za razvoj otvorenosti koju smo uputili u prošlogodišnjem dokumentu. Dakle, objavljivanjem bazičnih podataka o radu, Parlament može dobiti dobru ocjenu, što nije slučaj kad govorimo o razvoju politike otvorenosti. Ukoliko bude nastavljen ovaj trend, postoji mogućnosti da Skupština Crne Gore u narednom periodu izgubi regionalni primat na ovom polju. Nadamo se da će pozitivan uticaj na potreban razvoj imati i povratak većine opozicionih poslanika u rad skupštinskih radnih tijela i plenuma.

2.2.2. GENERALNI ZAKLJUČCI

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

- U 2017. godini izostao je strateški pristup politici otvorenosti i stvaranje preduslova za njeno dalje usavršavanje. Zato ostaje preporuka strateškog planiranja razvoja otvorenosti i odgovornosti Skupštine Crne Gore kroz identifikaciju ključnih problema i načina njihovog rješavanja;
- Pripremiti Zakon o Skupštini Crne Gore kojim bi se riješila mnoga pitanja otvorenosti ali i druga važna pitanja vezana za procedure i načine funkcionisanja Parlamenta (naročito na stvarne ishode parlamentarnih istraga);
- Revidirati Poslovnik o radu Skupštine, kojim bi se preispitale procedure koje u praksi stvaraju zabune i probleme ali i često nejasan i sporan način funkcionisanja Kolegijuma predsjednika Skupštine;

- Povećati transparentnost rada radnih tijela kroz omogućavanje njihovog direktnog prenosa i liste glasanja pojedinih poslanika na sjednicama radnih tijela;
- Poboljšati komunikaciju Skupštine Crne Gore sa građanima kroz otvaranje kanala za "brzu" komunikaciju na makar dvije društvene mreže;
- Omogućiti građanima podnošenje inicijativa;
- Povećati kapacitet za procjenu mogućih uticaja zakonskih rješenja tokom njihove pripreme (RIA analiza);
- Unaprijediti finansijsku transparentnost Skupštine. Pospješiti objavljivanje budžeta i završnog računa na internet stranici (dostupni su prijedlozi, ali ne i sve konačne verzije (usvojena verzija – ukaz o proglašenju zakona);
- Sačinjavati i objavljivati "Budžet za građane", kako bi se budžet približio i objasnio građanima, kroz narativna i grafička objašnjenja;
- Objaviti biografije svih poslanika aktuelnog saziva;
- Redovno objavljivati Plan zakonodavnog rada;
- Objavljivati polugodišnje izvještaje o utrošenim sredstvima;
- Objavljivati podatke u open data formatu.

2.3. LOKALNE SAMOUPRAVE

2.3.1. GENERALNI ZAKLJUČCI

Otvorenost lokalnih samouprava u Crnoj Gori je i dalje na veoma niskom nivou. One u prosjeku zadovoljavaju svega 48 % kriterijuma otvorenosti, što je slabiji rezultat u odnosu na prošlu godinu. Dok dio razloga za to proizilazi iz činjenice da su indikatori otvorenosti pooštreni te da nam je manje opština dostavilo odgovore na upitnike, drugi dio svjedoči o nedovoljnoj posvećenosti i nedostatku zainteresovanosti za politike otvorenosti.

Velike razlike u rezultatima opština još jednom pokazuju da se pitanje otvorenosti ne može tretirati bez jasnih politika otvorenosti utemeljenih u strateškim dokumentima i ozbiljnog pristupa nosilaca vlasti na lokalnom nivou.

Opštine ne samo da ne zadovoljavaju neke bazične postulate otvorenosti, već i bez posljedica krše zakonsku obavezu proaktivnog pristupa informacijama.



2.3.2. KORACI ZA UNAPREĐENJE STANJA

Prošlogodišnji nalaz ostaje nepromijenjen i ove godine – zatvorenost lokalnih samouprava se bilježi na više polja: od sprovođenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama, preko prikazivanja na koji način institucije troše novac građana, do korišćenja zastarjelih načina komunikacije. Potrebno je da lokalne samouprave hitno promijene ovakvu praksu, i da aktivnije informišu građane o svim akcijama i rezultatima svog rada, načina funkcionisanja, ali i da iskoriste sve mogućnosti za veće uključivanje građana u proces donošenja odluka. U nastavku predstavljamo set preporuka za unapređenje stanja:

- Unaprijediti uređenje i organizaciju internet stranica lokalnih samouprava. Internet stranice lokalnih samouprava često nijesu pregledne i pretražive i potrebno je da se radi na njihovom unapređenju. Nije rijedak slučaj nesistematisovanih informacija i neažurnih rubrika, što u kombinaciji s ograničenim mogućnostima pretraživanja dodatno otežava korisnicima da, sa što manje klikova, dođu do željene informacije;
- Objavljivati podatke u open data formatu;
- Proaktivno objavljivati organizacione i finansijske informacije o radu opština;
 - a. Iako nije zakonska obaveza, opštine mogu pripremiti plan rada predsjednika i službi, ali i izvještaj o radu lokalnih skupština jer za to nema zakonskih prepreka. Međutim, i pored toga, rezultati našeg istraživanja pokazuju da opštine generalno nijesu dovoljno posvećene informisanju građana o svom radu i načinu funkcionisanja, jer ne objavljuju ni zakonom jasno propisana dokumenata. Potrebno je da redovno objavljaju programe i planove rada lokalne skupštine i izvještaje o radu predsjednika;
 - b. Objavljivati spisak državnih službenika i namještenika sa njihovim zvanjima. Objavljivati informacije o zaradama javnih funkcionera;
 - c. Objavljivati budžete i završne račune;
 - d. Objavljivati "Budžet za građane" uz pomoć kojeg bi građani, kao glavni akteri kreiranja budžeta, stekli uvid u trošenje novca na jednostavan i razumljiv način;
 - e. Objavljivati pune informacije o javnim nabavkama (planove, pozive, odluke, ugovore, anekse);
 - f. Objavljivati planove integriteta;

- Obezbijediti javnost procesa donošenja odluka u opština, kroz omogućavanje audio ili video prenosa sjednica skupština putem internet stranica. Takođe, objavljivati zapisnike sa sjednica i saopštenja za javnost nakon održanih sjednica kako bi se građani bliže informisali o odlukama koje su donijete;
- Obezbijediti neometan pristup infromacijama od javnog značaja:
 - a. Objavljivati ažurirane vodiče za slobodan pristup infomacijama;
 - b. Objavljivati kontakt osobe zadužene za postupanje po zahtjevima;
 - c. Objavljivati bazu sa informacijama kojima je već odobren pristup;
- Unaprijediti komunikaciju sa građanima i obezbijediti efikasno funkcionisanje servisa za građane:
 - a. Osnovati biro za građane, koji olakšava komunikaciju građana sa opštinom i skraćuje vrijeme rješavanja prijavljenih problema;
 - b. Odrediti stalni termin za konsultacije sa predsjednikom opštine;
 - c. Sačinjavati i objavljivati mjesecni biltena o radu kojim bi se predstavljala sva aktuelna dešavanja od značaja;
 - d. Uspostaviti lokalne samouprave kao pružaoce usluga putem portala e-uprave;
 - e. Objavljivati imena i kontakt podatke predsjednika mjesenih zajednica;
 - f. Otvoriti naloge na društvenim mrežama.

2.4. PRAVOSUDNI ORGANI

2.4.1. GENERALNI ZAKLJUČCI

Strategijom reforme pravosuđa 2014-2018 je prepoznata potreba jačanja povjerenja građana u pravosuđe, kroz dostupnost informacija u posjedu pravosudnih institucija, ali naše istraživanje je potvrdilo da i dalje postoji značajan prostor za unapređenje otvorenosti pravosudnih institucija⁵.

Sudovi u Crnoj Gori u prosjeku zadovoljavaju 56.5%, a tužilaštva 65% indikatora otvorenosti⁶. To su najbolji prosjeci u regionu, što svjedoči o niskom nivou otvorenosti sudova i tužilaštava u okruženju.

5) Strategija reforme pravosuđa 2014-2018,
<http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/5548.pdf>.

6) Uzorkom je obuhvaćeno 50% sudova i tužilaštava.



2.4.2. KORACI ZA UNAPREĐENJE STANJA

U nastavku predstavljamo ključne preporuke za unapređenje stanja otvorenosti:

Sudovi

- Unaprijediti dostupnost informacija o radu sudova:
 - a. Internet stranice sudova treba redovno ažurirati saopštenjima ili aktuelnostima;
 - b. Objaviti kontakt podatke sudija i informacije o njihovim zaradama na internet stranicama sudova;
 - c. Redovno objavljivati planove i programme rada i izvještaje o radu;
 - d. Unaprijediti kvalitet godišnjih izvještaja o radu sa informacijama o problemima u radu i njihovim uzrocima, uz zaključke i preporuke za njihovo rješavanje;
- Unaprijediti javnost suđenja:
 - a. Unaprijediti prostorne kapacitete sudnica i prisupačnost sudova za osobe sa korisničkim kolicima;
 - b. Objavljivati zapisnike sa suđenja;
 - c. Objavljivati izdvojena mišljenja članova vijeća;
- Unaprijediti kapacitete za primjenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Objavljivati ažurirane vodiče za slobodan pristup informacijama i bazu sa informacijama kojima je po zahtjevu odobren pristup;
 - Unaprijediti mehanizme za komunikaciju sa javnošću;
 - Raditi na promociji Etičkog kodeka sudija;
 - Sačinjiti i objavljivati informacije o mehanizmima (poput informatora, publikacije, telefonske linije...) koji su namijenjeni za informisanje određenih ranjivih grupama o njihovim pravima i adekvatnim pravnim ljekovima.

Tužilaštva

- Unaprijediti zvaničnu internet stranicu tužilaštava, shodno broju institucija i količini informacija, sa funkcionalnom pretragom;
- Pravoremeno objavljivati saopštenja i aktuelnosti na internet stranicama tužilaštva;

- Učiniti dostupnim planove i programe rada i izvještaje o radu za više godina unazad, a ne samo aktuelne ili one za prethodnu godinu;
- Unaprijediti kvalitet izvještaja o radu sa analizom problema u radu i preporukama za unapređenje;
- Objavljivati kontakt podatke tužilaca i zaposlenih, kao i biografije tužilaca;
- Objavljivati bazu sa informacijama kojima je po zahtjevu već odobren pristup.

Sudski savjet i Tužilački savjet

- Sudski i tužilački savjet bi trebalo strateški da planiraju godišnje aktivnosti u okviru posebnog plana i programa rada;
- Savjeti treba da unaprijede finansijsku transparentnost:
 - a. Sudski savjet treba da učini dostupnim sve relevantne informacije o javnim nabavkama – planove, pozive, odluke i ugovore sa aneksima;
 - b. Sudski savjet treba redovno da objavljuje godišnji budžet na svojoj internet stranici, koji je trenutno dostupan samo kao sastavni dio godišnjeg izvještaja o radu;
 - c. Tužilački savjet bi trebalo da objavljuje na svojoj internet stranici pozive i odluke o postupcima javnih nabavki;
 - d. Tužilački savjet treba da učini dostupnim budžete i završne račune na svojoj internet stranici;
- Sudski savjet treba da objavljuje bazu sa informacijama kojima je po zahtjevu već odobren pristup.



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 preduslov 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 društvu, 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 obezbjeđivanje 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.

Na osnovu rezultata istraživanja koje je sprovedeno 2016. godine, urađene su analize koje pružaju pregled stanja u institucijama Crne Gore i regionala, uključujući uočene nedostatke i dobre prakse u ovoj oblasti. Na temelju tih analiza, prošle godine su urađene preporuke i „mape puta“ za unapređenje specifičnih područja koja su pokrivena istraživanjem. Članice mreže ActionSEE su nakon toga, temeljeći svoj rad na saznanjima i rezultatima prošlogodišnjeg monitoringa, pristupile unapređenju i prilagođavanju metodologije istraživanja i njenih indikatora.

Cilj korišćenja novih i poboljšanih indikatora je dodavanje nove vrijednosti istraživanju i efikasniji doprinos unapređenju otvorenosti institucija regiona. Vjerujemo da će institucije, vođene jednostavno predstavljenim koracima za unapređenje stanja u navedenim oblastima, raditi na njegovom poboljšanju. Zato želimo zagovarati viši nivo otvorenosti institucija vlasti u regionu.

Tako je ovogodišnje istraživanje obogaćeno indikatorima kojima se zagovara viši standard proaktivne transparentnosti, koji je ujedno i međunarodni standard, što predstavlja srž našeg projekta.

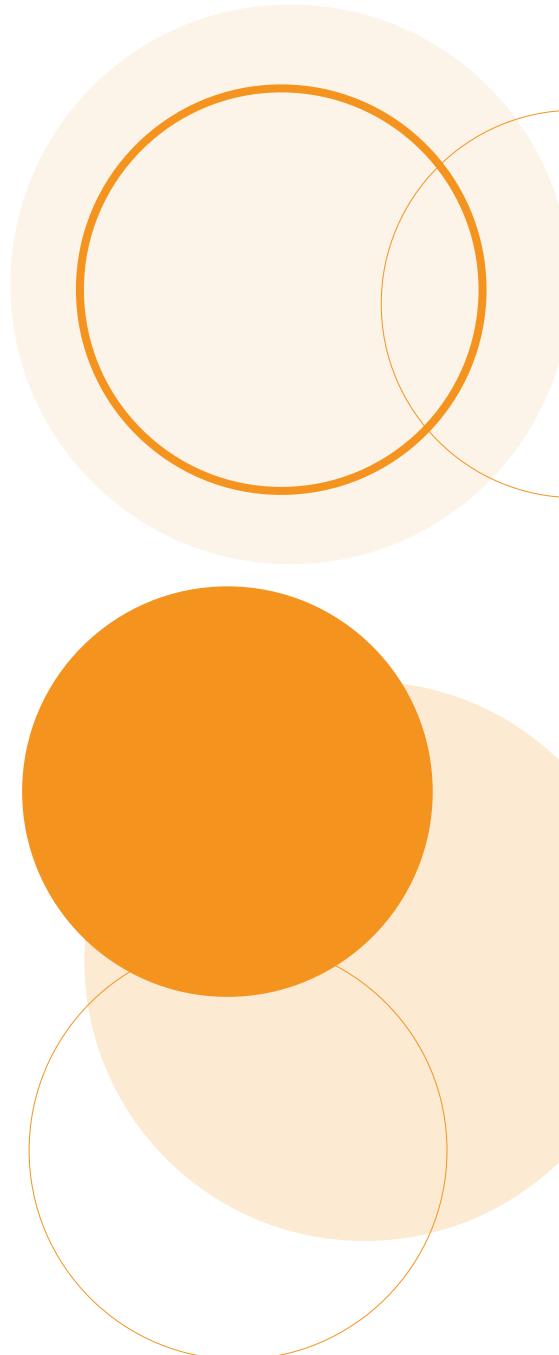
Metodološka ograničenja

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 interesu 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 Levizija Mjaft !.

5. DODATNE INFORMACIJE

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

Otvorenost parlamenata u regionu i Crnoj Gori
goo.gl/AB6Bas

Analiza otvorenosti lokalnih samouprava
u regionu i Crnoj Gori
<https://goo.gl/V9Zgde>

Otvorenost pravosudnih organa
u regionu i Crnoj Gori
<https://goo.gl/NwD9id>

