

Učešće civilnog sektora u kreiranju i sprovođenju antikorupcijskih politika u Crnoj Gori

Montenegro, Decembar 2013



Učešće civilnog sektora u kreiranju i sprovođenju antikorupcijskih politika u Crnoj Gori

Izdavač:

Centar za monitoring i istraživanje CeMI
Ul. Beogradska 32
81 000 Podgorica
e-mail: cemi@t-com.me
www.cemi.org.me

Za izdavača:

Mr Zlatko Vujović

Autori:

Mr Ana Selić

Stampa:

Studio Mouse - Podgorica

Ovaj projekat je podržan od strane Fondacije za otvoreno društvo – Think Tank Fonda iz Budimšpešte . Sadržaj publikacije je isključiva odgovornost NVO Centar za monitoring i istraživanje CeMI.

Uvod

Postoji nekoliko uglova gledanja na učešće organizacija civilnog društva u kreiranju politika: prvi stav ima tezu drštvenog kapitala, tj da organizacije civilnog društva radi indirektno kroz kolektivnu akciju, zasnovanu na horizontalnim vezama i društvenom povjerenju. Drugo gledište zastupa tezu drštvene odgovornosti, koja ističe direktnu ulogu organizacija civilnog društva u jačanju učešća građana i nadzoru rada državnih institucija, koja vodi jačanju društvene odgovornosti državnih institucija. Treće gledište zastupa tezu da državne institucije treba da posmatraju civilni sektor kao komplementarnu, ili čak alternativnu granu vlasti, zbog njene mogućnosti da na brži način odgovori na potrebe građana.¹ Pristup koji ćemo mi razmatrati u ovom prijedlogu je pristup socijalne odgovornosti, koji podrazumijeva širok spektar aktivnosti i mehanizama koji mogu da koriste građani, organizacije i zajednice, kako bi učinili i održali državne funkcionere i službenike društveno odgovornim. Stoga ograničićemo se na aktivnosti koje civilno društvo preduzima u monitoringu antikorupcijskih politika i pružanju adekvatnih alternativa koje vode povećanju društvene odgovornosti i smanjenju koruptivnih praksi.

Civilni sektor je i od strane građana prepoznat kao najuspješniji u borbi protiv korupcije. Dok 34% građana smatraju NVO uspješnim u borbi protiv korupcije i 29% građana smatra medije uspješnim u borbi protiv korupcije, tek 16% građana smatra da je državno Tužilaštvo uspješno u ovom polju, a 18% to tvrdi za Upravu policije.²

Uzimajući u obzir povjerenje građana u ulogu civilnog sektora u borbi protiv korupcije, a sa druge strane značaj teme suzbijanja korupcije za proces evropskih integracija Crne Gore, odlučili smo da istražimo koji su preduslovi za učešće civilnog sektora u kreiranju antikorupcijskih politika, kakvi su konkretni rezultati našeg učešća i šta je neophodno učiniti kao bi se maksimizirali pozitivni efekti angažmana civilnog sektora na ovom polju.

1. Neophodni faktori za aktivno učešće civilnog društva u kreiranju politika

Okvir za ocjenjivanje učešća civilnog društva u stvaranju politika je već postavljan od brojnih teoretičara. CeMI se odlučio za pristup OECD-a, koji je posebno priklagan antikorupcijskim politikama, a prema kojemu efektivno učešće organizacija civilnog društva u borbi protiv korupcije, zavise od tri ključna faktora:

- (i) postojanje zakonodavnog okvira koji daje mogućnost učešća organizacijama civilnog društva u borbi protiv korupcije, bez političkih i legalnih ograničenja
- (ii) volja državnih aktera da konstruktivno sarađuju sa civilnim društvom
- (iii) efektivni angažman civilnog društva u borbi protiv korupcije.³

U dijelu zakonskih mogućnosti za organizacije civilnog društva da učestvuju u borbi protiv korupcije, neophodno je ocijeniti mehanizme koji im stoje na raspolaganju u korišćenju ovog prava, prije svega – da li organizacije civilnog društva imaju osiguran pristup informacijama,

<?> Alina Mungiu Pippidi: **The Experience of Civil Society as an Anticorruption Actor in East Central Europe, 2010**

2 Centar za monitoring i istraživanje – Istraživanje javnog mnjenja o korupciji u Crnoj Gori, avgust 2013;

3 OECD – CleanGovBiz Empowerment of the civil society, April 2103

kroz kvalitetan zakon, koji ne ostavlja nedoumice; dalje, da li postoji mogućnost za nezavisan rad organizacija civilnog društva, tj. mogućnost održanja bez sredstava iz državnog budžeta; konačno da li organizacije civilnog društva imaju kapaciteta da se efektivno bave borbom protiv korupcije.

Kako bismo ocijenili volju državnih aktera da konstruktivno sarađuju sa civilnim društvom, potrebno je razmotriti osnovne indikatore: dostupnost informacija o aktivnosti državnih institucija i tijela u stvaranju antikorupcijskih politika, o njihovoj ulozi i aktivnostima, da li su ove informacije lako dostupne, da li su građani i organizacije civilnog društva konsultovani tokom procesa kreiranja politika; da li organizacije civilnog društva aktivno učestvuju u procesima donošenja odluka, da li organizacije civilnog društva i građani imaju mogućnost predlaganja zakona, i da li oni učestvuju u radu radnih grupa.

Kada ocjenjujemo efektivnost učešća organizacija civilnog društva potrebno je uzeti u obzir aktivnosti civilnog društva u kampanjama podizanja javne svijesti o štetnosti korupcije, monitoringu aktivnosti i odluka vlade u potencijalnim oblastima visokog rizika za pojavu korupcije, kao i aktivnosti otkrivanja konkretnih slučajeva korupcije. Takođe, potrebno je ocijeniti da li su organizacije civilnog društva odgovorni uzori za promjene koje žele da indukuju, tj. da li su dovoljno transparentne i odgovorne u sprovođenju aktivnosti i izvještavanju o njima.

Na osnovu gore pomenutih kriterijuma, ocijenili smo kvantitet i kvalitet participacije civilnog sektora u borbi protiv korupcije u Crnoj Gori

2. Zakonodavni okvir za učešće organizacija civilnog društva u borbi protiv korupcije

Na prvom mjestu među relevantnim aktima se nalazi **Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija**. Ova Uredba predviđa obavezu organa državne uprave da, prilikom izrade i donošenja akata iz godišnjeg programa rada, obezbjeđuju konsultovanje sa nevladinim organizacijama održavanjem sastanaka i pisanom i elektronskom komunikacijom. Javni poziv za konsultacije se objavljuje na internet stranici institucije. Ista pravila važe i za formiranje radnih tijela za kreiranje političkih i oravnih akata, a ova Uredba reguliše i postupak prijavljivanja i odabira relevantnih organizacija, kao i uslove koje nevladina organizacija i kandidat za učestvovanje u radnim tijelima treba da ispunjavaju. Takođe definisano je da izvještaj o obavljenim konsultacijama treba da se objavljuje na internet stranicama institucije.⁴ Kada govorimo o implementaciji ove Uredbe na opštem nivou, po dostupnim podacima, u periodu 2012- 2013 proces konsultovanja nevladinih organizacija prilikom izrade akata iz svojih godišnjih programa rada, obezbjedilo 7 od 32 organa državne uprave, koja su objavila 12 poziva za učešće u konsultovanju. Od 7 organa koja su obavila proces konsultovanja NVO prilikom izrade akata iz svog programa rada, 3 organa je objavilo 5 izvještaja o obavljenom konsultovanju na svojim internet stranicama.⁵ U sastav 92 radnih tijela koja su formirana u okviru ministarstava i samostalnih organa državne uprave, a za koje su objavljeni javni pozivi nevladinim organizacijama za predlaganje kandidata u prethodno navedenom periodu izabrano je ukupno 83 predstavnika NVO. Ove pozive je objavilo 11 organa, dok, 21 organ

⁴ Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave nevladinih organizacija ("Sl.List CG", broj 7/2012 od 30.01.2012. godine).

⁵ Centar za razvoj NVO - Rezultati primjene uredbe o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija, avust 2013;

nije objavio pozive, iako su osnivali radne grupe. U okviru objavljenih poziva, s aspekta borbe protiv korupcije najznačajniji su pozivi za učešće u radnim grupama za pregovaračka poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava), 24 (Pravda, sloboda, bezbjednost), 5 (Javne nabavke); Radna grupa za izradu prijedloga izmjena Krivičnog Zakonika; Radna grupa za reformu pravosuđa; Radna grupa za izgradnju povjerenja u izborni proces; Radna grupa za izradu nacrtu Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. U ovom periodu nastavila su da funkcionišu i prethodno formirana mješovita tijela za borbu protiv korupcije: Nacionalna komisija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i Radna grupa za izradu Akcionog plana za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama, koji bi trebalo da obezbijedi nedvosmisleni primjenu i pristup svim informacijama od javnog značaja je u primjeni od 2011. . U Crnoj Gori novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama je u primjeni od 17. januara 2013. godine (usvojen 26. jula 2012. godine), a organizacije civilnog društva i mediji ga koriste kao značajan instrument za istraživanje i kontrolu sprovođenja politika i zakona. Sprovođenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama je u nadležnosti svih organa vlasti, a to su, shodno odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama: državni organi, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, ustanove, privredna društva i druga pravna lica čiji je osnivač, suosnivač ili većinski vlasnik država ili lokalna samouprava, pravno lice čiji se rad većim dijelom finansira iz javnih prihoda, kao i fizičko lice, preduzetnik ili pravno lice koje vrši javno ovlašćenje ili upravlja javnim fondom. Izuzev Zakona o slobodnom pristupu informacijama, zakoni koji se primjenjuju u postupku ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama su: Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Zakon o tajnosti podataka, Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o upravnom sporu i Zakon o inspekcijskom nadzoru. Novina novog Zakona u ovom segmentu jeste ta da sadži odredbe koje definišu trajanje ograničenja i test štetnosti objelodavljanja informacija. Odredba o testu štetnosti objelodanjanja informacije ne propisuje na koji način se vrši taj test i po kojim kriterijumima, što ostavlja mogućnost vršenja

zloupotreba od strane organa uprave. Zakon omogućava ograničenje pristupa informacijama u interesu bezbjednosti, odbrane, spoljne, monetarne i ekonomske politike Crne Gore, a koje su, u skladu sa propisima kojima se uređuje tajnost podataka, označeni stepenom tajnosti, što nije dovoljno precizirano ovim zakonskim određenjem, budući da ostavlja nedoumicu da li se tiče svih stepena tajnosti, predviđenih Zakonom o tajnosti podataka, ili određenog stepena tajnosti. Ovakvim zakonskim rješenjem ostavljena je mogućnost slobodne procjene organa vlasti o prevladajućem interesu, što ne daje sigurnost podnosiocima zahtjeva da će organ vlasti objektivno procijeniti interes. Iako je novi Zakon omogućio ulaganje žalbe na odgovor organa uprave, ključni propust ovakvog zakonskog uređenja jeste nedefinisanost postupanja kod "ćutanja administracije", odnosno u slučajevima kada državni organ ne odgovori na zahtjev podnosioca, što je u Crnoj Gori veoma čest slučaj. Takođe definicija organa vlasti je prilično široko postavljena, što je dobro za transparentnost, međutim neke granične situacije su ostale nedovoljno izdefinisane. Zakonom se predviđa da je organ vlasti i preduzeće u kom je država osnivač ili ima vlasničkog udjela, ali se ne precizira koliki procenat tog udjela nepohodan da bi se preduzeće smatralo organom vlasti. Do sada je ova odredba tumačena tako da država mora da bude većinski akcionar u nekom preduzeću kako bi ono bilo organ vlasti, što je izvan dometa Zakona ostavljalo neka preduzeća koja imaju značajan uticaj na državu i njen budžet.²

Kada govorimo o mogućnosti samostalne održivosti nevladinih organizacija i nezavisnosti od sredstava iz državnog budžeta, nevladine organizacije se suočavaju sa nekoliko bitnih problema:

- Još uvijek nije donesen Zakon o socijalnom preduzetništvu, koji bi nevladinim organizaci-

jama omogućio sticanje sredstava nezavisno od donatorskog finansiranja, kroz sprovođenje društveno korisnih aktivnosti.

- Samostalna sredstva organizacije za jednu fiskalnu godinu ne smiju da premaše 4000€, ili 20% godišnjeg budžeta.
- Sredstva iz državnog budžeta se raspodjeljuju na osnovu prioriteta koji su utvđeni prije 5 godina, te ne prate na adekvatan način državne prioritete u zadnjih nekoliko godina, a sredstva za borbu protiv korupcije se ne dodjeljuju organizacijama civilnog društva iz državnog budžeta.

3. Volja državnih aktera da konstruktivno sarađuju sa civilnim društvom

Kako bismo adekvatno ocijenili ovu komponentu, potrebno je da ispitamo dostupne indikatore o dostupnosti informacija o aktivnostima državnih institucija i tijela u stvaranju antikorupcijskih politika, o njihovoj ulozi i aktivnostima, da li su ove informacije lako dostupne, da li su građani i organizacije civilnog društva konsultovani tokom procesa kreiranja politika; da li organizacije civilnog društva aktivno učestvuju u procesima donošenja odluka, da li organizacije civilnog društva i građani imaju mogućnost predlaganja zakona, i da li oni učestvuju u radu radnih grupa.

Kada govorimo o dostupnosti informacija o aktivnostima državnih institucija, na opštem nivou smo već iznijeli podatke u dijelu analize primjene Uredbe o saradnji sa nevladinim organizacijama. Preciznije za saradnju vezanu za oblasti borbe protiv korupcije, indikatori su donekle bolji od onih koji se odnose na opštu saradnju. Naimje, institucije koje su na prvom mjestu zadužene za borbu protiv korupcije su prednjačile i po broju objavljenih poziva za konsultacije i broju javnih poziva za formiranje međusektorskih radnih tijela.

Naziv organa uprave	Broj poziva u 2012-2013 Za formiranje međusektorskih radnih tijela	Broj formiranih radnih tijela za borbu protiv korupcije
MUP	3	0
Skupština	1	1
Ministarstvo pravde	7	3
MVPEI	22	3
MF	4	1

Takođe, ove institucije imaju funkcionalne ažurne sajtove, na kojima se redovno objavljuju informacije o preduzetim aktivnostima na polju borbe protiv korupcije.

Aktivno učešće u donošenju odluka se uglavnom vrši kroz učešće u radnim tijelima. Teško je govoriti o statističkim pokazateljima učešća civilnog sektora u kreiranju politika, jer iako bi se mogle izraziti brojačano inicijative za izmjenu zakonodavnih i strateških okvira koje su podnijete u okviru ovih radnih tijela, njihovo razmatranje se vrši bez formalnog odbijanja, već se ide na usaglašavanje prijedloga kroz kompromis. Ukoliko neke značajne inicijative nisu usvojene, organizacije civilnog društva imaju priliku da još jednom reaguju u okviru javne rasprave, ili ukoliko se problem ne može riješiti, napuštanjem radne grupe, što nije česta pojava.

Posebna prepreka aktivnom učešću u donošenju odluka je nejednak tretman nevladinih organizacija kao članova radnih grupa. Posebno izražen problem je nedostavljanje dokumenata koji su od značaja za rad radnih grupa, članovima grupa koji dolaze iz civilnog sektora, što je bilo

prisutno u radnim grupama za pregovaračka poglavlja.⁶ Zatim, organizacije civilnog društva najčešće obavljaju posao u radnim grupama bez bilo kakve nadoknade, bilo od države, bilo od donatora. Ukoliko su nevladine organizacije zaista jednaki članovi radnih grupa, potrebno je da za taj rad dobijaju jednaku nadoknadu kao i članovi radnih grupa koji dolaze iz organa državne uprave.

Predlaganje zakona od strane građana je onemogućeno Ustavom iz 2007, ali je u protekloj godini stvoren korektivni mehanizam, koji na neki način kompenzuje ovaj nedostatak. Naime, umjesto prethodne mogućnosti da 6000 građana svojim potpisima podnese zakonodavnu inicijativu Skupštini, ustanovljen je institut e-peticije, koji omogućava da svaka peticija koja u roku od 60 dana dobije podršku najmanje 6.000 građana bude od strane nadležnog ministarstva pretočena u formalnu inicijativu i podnijeta Vladi na razmatranje. Iako ovaj mehanizam donekle omogućava građanima da direktno učestvuju u formiranju politika, broj od 6000 potpisa, koji moraju da se podnesu elektronskim putem je previsok za populaciju Crne Gore. Od 23 peticije pokrenute od uvođenja sistema e-peticija oktobra 2012, izglasane su samo dvije od kojih ni jedna nije u vezi sa antikorupcijskim politikama.⁷

4. Efektivnost angažmana civilnog društva u borbi protiv korupcije

Učešće civilnog društva u **kampanjama podizanja javne svijesti** o štetnosti korupcije je redukovano, jer je za ove aktivnosti generalno zadužena Uprava za antikorupcijsku inicijativu, dok organizacije civilnog društva učestvuju kao distributivne tačke njihovih materijala. Takođe, organizacije civilnog društva više vode targetiranje kampanje koje se odnose na određene oblasti koje su posebno osjetljive na korupcije (zdravstvo, carina, policija), sa ciljem da u konkretnim oblastima edukuju javnost i unaprijede stepen prijavljivanja korupcije.

Većina angažmana civilnog društva je skoncentrisana na **monitoring aktivnosti i odluka vlade u oblasti borbe protiv korupcije** i formulisanje alternativnih prijedloga efektivnijeg pristupa prevenciji i suzbijanju korupcije. U ovoj oblasti je karakteristično da je mali broj organizacija koje vrše zastupanje na osnovu činjenica, već se nalazi većinom zasnivaju na monitoringu i intuitivnom predlaganju rješenja bez adekvatne argumentacije.

Za efektivno učešće organizacija civilnog društva u borbi protiv korupcije, neophodno je ocijeniti da li su organizacije civilnog društva odgovorni uzori za promjene koje žele da indukuju, tj. da li su dovoljno transparentne i odgovorne u sprovođenju aktivnosti i izvještavanju o njima. Prije svega neophodno je da organizacije civilnog društva:

- (i) imaju odgovarajuće upravljačke strukture,
- (ii) usvoje visoke profesionalne i etičke standarde za radnike i članove upravnih tijela
- (iii) da razviju transparentnost, odgovornost i mehanizme izvještavanja prema donatorima i građanima

Kako je registrovanih organizacija civilnog društva u Crnoj Gori, na lokalnom i nacionalnom nivou preko 2000, odlučili smo da fokusiramo ovaj dio istraživanja na 8 velikih organizacija koje se bave antikorupcijskim politikama, u različitim sferama, na nacionalnom nivou. Svaka od ovih organizacija ima adekvatnu upravljačku strukturu, kao i razvijene interne politike koje sadrže standarde ponašanja zasnovane na etičkim kriterijumima, i dostupne su kako donatorima, tako građanima. Dodatno, svaka od ovih osam organizacija ima objavljene godišnje finansijske izvještaje na njihovim

⁶ Ivana Drakić, Jelena Kajganović Civil society - an important asset in EU accession negotiations in Serbia and Montenegro

⁷ <https://epeticije.gov.me/#>

internet prezentacijama, što učvršćuje mehanizme odgovornosti i poboljšava njihovu transparentnost.

Zaključak

U oblasti borbe protiv korupcije, kako državne institucije, tako i akteri civilnog društva imaju pojačan osjećaj odgovornosti prema javnosti i građanima, što se ispoljava kroz transparentnije sprovođenje aktivnosti i upravljanje sredstvima. Iako Crna Gora prednjači u regionu po uključivanju civilnog sektora u kreiranje javnih politika, ostaje nekoliko prepreka koje sprječavaju iskorištavanje punog potencijala ove saradnje:

- Zakon o slobodnom pristupu informacijama ostavlja neke nejasnoće, koje uzrokuju smanjen obim dostupnih informacija neophodnih za monitoring antikorupcijskih politika (nedostatak regulacije slučajeva ćutanja administracije, nejasni kriterijumi ograničavanja pristupa informaciji, sužena definicija organa vlasti u dijelu preduzeća u parcijalnom vlasništvu države);
- Održivost organizacija civilnog društva je gotovo potpuno vezana za donatorsku podršku, zbog nepostojanja mogućnosti za bavljenje socijalnim preduzetništvom. Ovo može predstavljati i sistem pritiska na male organizacije, koje su prinuđene, usljed nedostatka kapaciteta, da konkurišu za sredstva iz državnog budžeta, i ova sredstva čine većinu njihovih goišnjih prihoda.
- Učešće u radnim tijelima, iako je omogućeno u znatnoj mjeri, ne daje jednak status predstavnicima civilnog sektora sa predstavnicima državnih institucija. Pored brojnosti, koja je na strani predstavnika državnih institucija i nekad biva upotrijebljena za preglasavanje prijedloga civilnog društva, tu je i nejednak pristup dokumentima koji se javljao kao problem u radnim grupama za pregovaračka poglavlja, kao i nedostatak finansijske podrške za ove aktivnosti civilnog sektora.
- Neposredna zakonodavna inicijativa je onemogućena, a proces e-peticija ima previsok limit za prikupljanje potpisa i ne garantuje da će inicijativa građana stići do Skupštine.

Kako bi se unaprijedilo učešće civilnog sektora u kreiranju i sprovođenju antikorupcijskih politika ove prepreke je potrebno otkloniti. CeMi predlaže sljedeće mjere za unaprijeđenje ovog segmenta angažmana civilnog sektora:

1. Potrebno je veoma precizno utvrditi sankcije za organe koji ne odgovore na zahtjev za slobodan pristup informacijama i takve odredbe implementirati u praksi.
2. Neophodno je jasno definisanje kriterijuma po kojima bi se odlučivalo o javnom interesu za otkrivanje informacija ili odbijanje pristupa informacijama.
3. Neophodno je u Zakonu precizno odrediti koliki procenat vlasništva države treba da bude u javnom preduzeću kako bi se ono definisalo kao organ vlasti. Naš prijedlog je da to bude svako preduzeće u kojem država ima preko 10% vlasničkog udjela, ili se nalazi u 10 najvećih akcionara.
4. Unaprijediti održivost organizacija civilnog društva usvajanjem Zakona o socijalnom preduzetništvu.
5. Ponovo definisati prioritete za raspodjelu sredstava iz državnog budžeta organizacijama civilnog društva, i uvrstiti borbu protiv korupcije kao jedan od ključnih prioriteta.
6. Izjednačiti status predstavnika civilnog društva i predstavnika državnih institucija u mješovitim radnim tijelima.

Smanjiti broj potpisa neophodan za pokretanje inicijative preko e-peticija.



Centar za monitoring i istraživanje CeMI

Adresa: Beogradska 32, 81 000 Podgorica

e-mail: cemi@t-com.me

www.cemi.org.me