



Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju MISIJA NA KOSOVU

Saradnja Skupštine Kosova sa civilnim društvom

MART, 2013

SADRŽAJ

REZIME	1
1. UVOD	2
2. STANDARDI I DOBRE PRAKSE - SARADNJA IZMEĐU PARLAMENTA I CIVILNOG DRUŠTVA	4
3. SKUPŠTINA KOSOVA – USKLAĐENOST SA STANDARDIMA I DOBRIM PRAKSAMA U SARADNJI IZMEĐU PARLAMENTA I CIVILNOG DRUŠTVA	9
4. ZAKLJUČCI	16
5. PREPORUKE SKUPŠTINI:	17
ANEKS I: Upitnik	19
ANEKS II: Spisak ispitanika	20

REZIME

Skupština Kosova (Skupština) je u poslednjih nekoliko godina unapredila svoj doprinos javnoj politici na Kosovu. Proširila je svoje aktivnosti u pogledu razmatranja nacrtu zakona kako bi uključila nadzor nad sprovođenjem zakona, a od nedavno i uvođenjem zakonodavstva. Proširena uloga Skupštine povećava značaj transparentnosti i otvorenosti prema učešću javnosti. Ovaj izveštaj razmatra mogućnosti za učešće civilnog društva u radu Skupštine, i usredsređen je na tri teme: informisanje javnosti od strane Skupštine, institucionalni aranžmani za odnose sa civilnim društvom u Skupštini i praksa javnog konsultovanja. On ocenjuje učinak Skupštine u odnosu na međunarodne standarde i dobre prakse.

Skupština je 2012. preduzela inicijativu da stvori formalne strukture za odnose sa civilnim društvom. Usvojila je sveobuhvatnu Strategiju informisanja i odnosa sa javnošću koja će unaprediti objedinjavanje informacija za učešće javnosti u njenom radu. Skupština je u procesu pripreme sveobuhvatne institucionalne strukture, uključujući i registar civilnog društva (internet baza podataka), i portfelj za odnose sa civilnim društvom u Kabinetu sekretara Skupštine. Skupština se obavezala na angažovanje civilnog društva u sveobuhvatnom dijalogu, uz postojeće redovno konsultovanje u okviru svog zakonodavnog i nadzornog rada.

Izveštaj potvrđuje ova važna dostignuća i identifikuje ključne izazove. Skupština, međutim, treba da proširi svoj rad na polju informisanja javnosti. Ona treba redovno, blagovremeno i na pristupačan način da objavljuje sva radna dokumenta. Primena skupštinske Strategije informisanja i odnosa sa javnošću u velikoj meri bi otklonila ovaj nedostatak.

Kada njeni institucionalni aranžmani za odnose sa civilnim društvom budu uspostavljeni, Skupština treba na sveobuhvatan način da počne sa unutrašnjim praćenjem učešća javnosti u radu skupštinskih odbora, kako bi procenila opseg i kvalitet učešća civilnog društva u zakonodavnim i nadzornim procesima Skupštine. Ovo će omogućiti Skupštini da shodno tome planira svoje aktivnosti informisanja. Veća interakcija Skupštine sa civilnim društvom zahteva sveobuhvatnu definiciju ovog odnosa na nivou Predsedništva Skupštine.

Treba pohvaliti praksu Skupštine da se šire konsultuje u svom zakonodavnom i nadzornom radu. Međutim, prakse konsultovanja treba dodatno unaprediti kako bi bile u skladu sa najboljim međunarodnim praksama. Stoga bi informacije koje se nude konsultantskim stranama mogle da se prošire kako bi se povećala transparentnost. Odbori treba da nastoje da najavljuju rasprave na vreme, da objavljuju kompletne prepise i pismene iskaze, te da konsultovanim stranama daju povratne informacije o tome da li je njihov komentar uzet u obzir tokom donošenja odluka.

Za prevazilaženje ovih izazova biće potrebno da Skupština odvoji budžetska sredstva i osoblje za nove aktivnosti. Ove nove odgovornosti treba da budu pod nadzorom nove funkcije višeg službenika za odnose sa civilnim društvom i pomoćnog osoblja odbora.

1. UVOD

Tokom poslednje decenije prepoznat je rastući značaj saradnje između demokratskih institucija i javnosti. Veća dostupnost informacija javnosti podstakla je vladajuće institucije da sve više konsultuju javnost tokom kreiranja politike. Ova praksa participativne demokratije ima značajne prednosti u odnosu na redukcionistički model u reprezentativnoj demokratiji, gde su institucije zaštićene od učešća javnosti do novih izbora: „Tako se stvara okvir koji omogućava građanima da se zalažu za svoje legitimne interese i time doprinesu razvoju dinamičnog demokratskog društva ..., [to] čini rad državnih organa transparentnijim i bližim njihovim biračima ... [i] doprinosi kvalitetu usvojene javne politike i njenom nesmetanom sprovođenju.“¹ Zbog toga su vlade i parlamenti u mnogim evropskim zemljama usvojili mehanizme učešća javnosti, od kojih većina ima za cilj učešće organizacija civilnog društva (OCD) u zakonodavnom procesu.² U regionu Zapadnog Balkana na ove korake podstiču procesi stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji.³

Parlamenti sve više shvataju da učešće javnosti treba da se pomeri sa angažovanja stručnjaka za praktičnu politiku u zakonodavnim stvarima ka sveobuhvatnijem okviru saradnje i konsultovanja. Najbolji primer je letonski parlament. U regionu Zapadnog Balkana, Skupština Crne Gore napravila je svoje prve korake ka takvom sveobuhvatnom okviru. Oba parlamenta su relativno mlada, jednodomna, slične veličine i sa sličnim nadležnostima kao Skupštini Kosova. Letonski parlament je napredno zakonodavno telo zemlje članice EU, a Skupština Crne Gore je mlado zakonodavno telo iz regiona zapadnog Balkana.

Skupština Kosova je tokom poslednjih nekoliko godina proširila svoju saradnju sa civilnim društvom i ostvarila važan napredak u institucionalnoj infrastrukturi u tom pogledu. Međutim, nedavni izveštaji beleže stalne izazove u razvoju njene saradnje sa civilnim društvom.⁴

Ovaj izveštaj analizira učešće civilnog društva u radu Skupštine na sveobuhvatan način. Daje prikaz najboljih praksi iz parlamenata u regionu Zapadnog Balkana i ostatku Evrope u pogledu tri aspekta učešća javnosti: zakonodavstvo koje daje korisne informacije za javnost, postojanje institucionalnih mehanizama za olakšavanje učešća civilnog društva i striktna primena prakse javnog konsultovanja. On zatim procenjuje učinak Skupštine u odnosu na ove prakse.

Nalazi ovog izveštaja zasnovani su i na primarnim i na sekundarnim podacima. Napredne prakse su izvedene iz međunarodnih dokumenata sa smernicama⁵ i anketa sa parlamentima koji

¹ Dragan Golubović, „An Enabling Framework for Citizen Participation in Public Policy: An Outline of Some of the Major Issues Involved“ („Okvir koji omogućava učešće građana u javnoj politici: Pregled nekih važnih pitanja“), *Međunarodni žurnal za neprofitno pravo* 12/14(), novembar 2010, str. 30-40.

² Videti Kosovska fondacija za civilno društvo, *Učešće građana. Najbolje prakse u zemljama Zapadnog Balkana i Evropske unije*, Priština, oktobar 2011.

³ Razvoj i učešće civilnog društva u kreiranju politike identifikovani su kao oblast pomoći EU u osnovnom dokumentu procesa stabilizacije i pridruživanja, Evropska komisija, *Saopštenje Komisije za Savet i Evropski parlament o procesu stabilizacije i pridruživanja za zemlje Jugoistočne Evrope*, COM (1999) 235, 26. maj 1999.

⁴ *Ibid.*, str.7.

primenjuju takve prakse, pre svega Parlamentom Letonije. Podaci o radu Skupštine uzeti su iz prethodnih izveštaja o oceni, evidencije Skupštine Kosova i razgovora sa zainteresovanim stranama. Razgovori su vođeni između maja i juna 2012, sa osam poslanika (članovi Predsedništva Skupština i vodeće ličnosti skupštinskih odbora); deset službenika Administracije Skupštine koji rade sa civilnim društvom (predstavnicima Kabineta sekretara, Odeljenja za medije i odnose sa javnošću (OMOJ) i osoblje Odbora); i 13 predstavnika organizacija civilnog društva koje su aktivne u radu Skupštine.

Kao što je navedeno u prethodnim izveštajima, osnovni faktor koji usporava napredak u saradnji Skupštine i civilnog društva jeste nedostatak međusobnog poverenja.⁶ Dakle, ovaj izveštaj jasno odvajala informacije dobijene iz razgovora tako što ih citira u kurzivu. Tamo gde sekundarni podaci nisu bili dostupni, i gde je procena morala da se oslanja isključivo na podatke dobijene razgovorom, izveštaj sadrži samo stavove koje su u široj meri podržali ispitanici.

U drugom delu su predstavljeni zahtevi i najbolje prakse za parlament u oblasti javnog informisanja, institucionalnih mehanizama za odnose sa civilnim društvom i prakse javnog konsultovanja. U slučajevima gde dokumenti sa smernicama i najboljim praksama nisu bili dostupni, osnovu za standarde sadržane u ovom poglavlju predstavljaju napredne prakse iz regiona Zapadnog Balkana (Albanija, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Crna Gora i Srbija) i drugih evropskih zemalja (Austrija, Letonija, Slovenija i Velika Britanija). U trećem delu ocenjuje se učinak Skupštine u odnosu na ove standarde. On uzima u obzir poslednje korake koje je Skupština preduzela da bi proširila svoj portfelj za javno informisanje i razvila institucionalnu infrastrukturu za odnose sa civilnim društvom. U četvrtom i petom delu, respektivno, predstavljeni su zaključci i preporuke za relevantne aktore, na osnovu nalaza izveštaja.

⁵ Ovi dokumenti sadrže publikacije Međuparlamentarne unije i nekoliko dokumenta sa smernicama za javno konsultovanje koje su objavile nacionalne vlade u Austriji, Hrvatskoj i Velikoj Britaniji, kao i Evropska komisija.

⁶ Kosovska fondacija za civilno društvo, *Dyert, Gjysmë të Hapura apo Gjysmë të Mbyllura*, mart 2010, <http://www.kcsfoundation.org/repository/docs/Studim_mbi_perfshirjen_e_organizatave_te_shoqerise_civile_ne_pracesin_legjislativ_shqip.pdf>, (pristupljeno 19. maja 2012); Kosovski institut za istraživanje i dokumentaciju, *Civilno društvo i zakonodavni proces na Kosovu—Analitička studija na kraju drugog mandata SK*, decembar 2007.

2. STANDARDI I DOBRE PRAKSE - SARADNJA IZMEĐU PARLAMENTA I CIVILNOG DRUŠTVA

Pristup javnosti parlamentarnim informacijama

Učešće javnosti u radu parlamenta zahteva čvrstu informacionu osnovu. Prvo, parlamenti treba da imaju uspostavljene transparentne i lako dostupne postupke kako bi se obradili zahtevi za zvaničnim informacijama koje podnese javnost. Drugo, parlamenti treba da obezbede da svi zvanični podaci koji se odnose na njihov rad budu dostupni javnosti. Mnogi parlamenti, uključujući i one u Albaniji, Letoniji, Crnoj Gori i Srbiji, imaju biltene sa informacijama o radu parlamenta, uključujući i poslanička pitanja, koji se redovno objavljuju. Često je uslov za javno informisanje sadržan u Poslovniku.⁷ Važno je da informacije koje objavi parlament sadrže radna dokumenta, kao što su nacrti zakona i njihova prateća dokumentacija, zapisnici sa plenarnih i sednica odbora i izveštaji odbora. Ovi dokumenti su predmet javnih konsultacija i treba da budu objavljeni blagovremeno. Zato je dobra praksa da se ovi radni dokumenti, zajedno sa relevantnim informacijama o telima koja su ih sačinila, rasporedom njihovih sastanaka i obaveštenjima o događajima, objave na sajtu u roku od 2-3 dana od dana njihovog usvajanja.⁸ Javnost i OCD treba da budu u mogućnosti da lako identifikuju kolege u odborima i da učestvuju u njihovom radu. Druga uobičajena praksa je izbor i objavljivanje kontakt osobe za odbore na internet stranici parlamenta.⁹

Institucionalni preduslovi za učešće civilnog društva u radu parlamenta

Ne postoji jedan institucionalni model za odnose parlamenta i civilnog društva. U nekoliko parlamenata su odnosi sa civilnim društvom deo portfelja odnosa sa javnošću. To je slučaj u Albaniji,¹⁰ Letoniji¹¹ i Sloveniji¹². U drugim parlamentima, kao što je Crna Gora¹³, ona je deo Kabineta generalnog sekretara.

Bez obzira na to koliko je ovaj odnos institucionalizovan, važno je da, u praksi, struktura omogući izvršenje funkcija navedenih u daljem tekstu.

Parlament bi trebalo da prikuplja podatke i analizira učešću civilnog društva u svom radu. Ovi podaci mogli bi da se koriste za procenu opsega i kvaliteta učešća civilnog društva, kako bi se

⁷ Ovo važi za Parlament Hrvatske i Parlament Albanije, gde su čitava poglavlja njihovih poslovnika posvećena javnosti njihovog rada. Neki drugi parlamenti o javnosti parlamentarnog rada govore u poglavljima svojih poslovnika koja se odnose na plenarni ili rad odbora.

Videti Misijski OEBS-a u Bosni i Hercegovini, dokument *Odgovori na upitnik* sa regionalnog sastanka parlamentarnog osoblja zaduženog za odnose sa javnošću, Sarajevo, 22-23 juni 2011.

⁸ Videti Međuparlamentarna unija, Smernice za internet stranice parlamenta, mart 2009, <<http://vvv.ipu.org/PDF/publications/veb-e.pdf>>, (pristupljeno 10. oktobra 2012).

⁹ *Ibid.*, str.18.

¹⁰ *Odgovori na upitnik*, OEBS-ov regionalni sastanak osoblja parlamenta zaduženog za OJ, 22-23 jun 2011.

¹¹ Karina Petersone, *Involvement of Civil Society in the work of the Parliament and Policy Making (Učešće civilnog društva u radu parlamenta i kreiranju politike)*. Prezentacija održana na „Seminaru o institucionalnim modelima za civilno društvo - Odnosi sa Skupštinom na Kosovu“, 8. jun 2012, Prishtinë/Priština, Kosovo.

¹² *Odgovori na upitnik*, supra fusnota **Error! Bookmark not defined.**

¹³ Šef Kabinet generalnog sekretara, Skupština Crne Gore, elektronska prepiska, 6. novembar 2012.

uočile mogućnosti i ograničenja po pitanju pristupa civilnog društva. Parlament treba da vodi zvanične registre OCD¹⁴, zajedno sa registrom stručnjaka, kako bi se omogućilo odborima da iskoriste raspoloživu stručnost i približe se ključnom biračkom telu koje zastupa civilno društvo.

Interakcija parlamenta sa civilnim društvom više nije ograničena na olakšavanje učešća javnosti u raspravama odbora. Parlamenti sve više pozivaju javnost na učešće i pripremaju dodatne programe sa civilnim društvom.¹⁵ Letonski parlament organizuje redovne diskusije o praktičnoj politici, seminare i konferencije o važnim temama sa OCD. Pored toga, organizuje godišnji forum gde lideri odbora učestvuju u diskusijama o sektorskoj politici sa civilnim društvom.¹⁶ Dakle, parlamenti treba da obezbede adekvatna budžetska sredstava i osoblje da bi omogućili dalje učešće i zajedničke aktivnosti.

Pored toga, veća interakcija između parlamenta i civilnog društva zahteva sveobuhvatnu definiciju ovog odnosa, koja je rezultat dijaloga između obe strane. Rezultati takvog dijaloga mogu biti u formi parlamentarne rezolucije ili deklaracije, kao što je slučaj u Letoniji,¹⁷ ili memorandumu o razumevanju, kao što je slučaj u Crnoj Gori¹⁸. Ovaj dijalog se obično vodi između rukovodstva parlamenta i predstavnika platforme civilnog društva. Ove formalne proklamacije između parlamenta i sektora civilnog društva mogu ne samo da oblikuju uslove saradnje, već i da pokriju šira pitanja razvoja sektora civilnog društva, kao i pravni i ekonomski okvir u kojem civilno društvo funkcioniše.¹⁹

S obzirom na rečeno, svaki institucionalni mehanizam za odnose sa civilnim društvom treba da obezbedi kanal od administracije (Kabinet sekretara, Kancelarija za odnose sa javnošću i Kancelarija za podršku odboru) do rukovodstva parlamenta, koji daje smernice o odnosima sa civilnim društvom. Pored portfelja za odnose sa civilnim društvom u Odeljenju za odnose sa javnošću, Parlament Letonije je osnovao stalnu političku radnu grupu za koordinaciju interakcije i aktivnosti Parlamenta sa civilnim društvom. U radno j grupi učestvuju i predsednik Parlamenta, direktor Kancelarije kancelara, politički i pravni savetnik predsedavajućeg i šef Odeljenja za odnose sa javnošću Parlamenta Letonije.²⁰

¹⁴ Međuparlamentarna unija, *Parlament i demokratija u dvadeset prvom veku. Vodič za dobru praksu*, 2006, str.86.

¹⁵ *Ibid.*, str.80.

¹⁶ Letonija, Odeljenje za odnose sa javnošću Parlamenta Letonije, *Saradnja Saeima sa NVO*, kratak dokument sa uputstvima dostavljen u maju 2012.

¹⁷ Letonija, Parlament Letonije, *Deklaracija o razvoju civilnog društva u Letoniji i saradnja sa nevladinim organizacijama*, Riga, 30. mart 2006, < <http://www.saeima.lv/en/public-participation/the-saeima-and-ngo-forum>>, (pristupljeno 25. oktobra 2012).

¹⁸ Skupština Crne Gore, *Memorandum o saradnji između Parlamenta Crne Gore i Mreže organizacija civilnog društva za demokratiju i ljudska prava*, Podgorica, 2011.

¹⁹ Letonski parlament se u svojoj deklaraciji obavezuje na sprovođenje „povoljne finansijske i budžetske politike, potrebne za razvoj i jačanje civilnog društva“ i pružanje podrške razvoju mehanizama saradnje sa OCD. Parlament Letonije, *Deklaracija o razvoju civilnog društva u Letoniji i saradnji sa nevladinim organizacijama*, supra fusnota 17.

²⁰ Parlament Letonije, *Saradnja Saeima sa NVO*, supra fusnota 16.

Standardi javnog konsultovanja

Javno konsultovanje je proces kojim institucionalni donosioci odluka traže mišljenje od javnosti. „To je dvosmerni odnos u kome [javna ustanova] određuje učesnike, kako bi dobila valjane povratne informacije. [Javna ustanova] obezbeđuje da građani unapred dobiju odgovarajuće informacije.“²¹ Pismene konsultacije o strategiji vlade ili parlamentarna rasprava o predlogu zakona predstavljaju dva primera takvih konsultacija.²²

Javno konsultovanje sprovode vlade i parlamenti tokom procesa izrade zakona i nadzora rada vlade. Nekoliko institucija objavilo je minimalne standarde javnog konsultovanja.²³ Nekoliko parlamenata, uključujući parlamente Austrije i Škotske, uveli su praksu pod nazivom “predzakonodavni nadzor”, što znači održavanje procesa javnog konsultovanja pre predavljanja nacrtu zakona. U Škotskoj ovaj proces vode parlamentarni odbori²⁴, a u Austriji konsultacije sprovodi vlada.²⁵ Na Kosovu i zemljama zapadnog Balkana uobičajena je praksa da odbori održavaju konsultativne rasprave tokom izrade zakona i procesa nadzora, pogotovo u fazi kada odbori detaljno razmatraju nacrt zakona.²⁶

Iako oba modaliteta javnog konsultovanja i pitanje njihove obaveznosti zavise od toga koja institucija traži mišljenje i u kojoj fazi procesa kreiranja politike, ipak se mogu identifikovati zajednička načela konsultovanja:

- Konsultacije treba da koncizno odrede suštinu pitanja kojim se bave. To podrazumeva i informacije o tome koji aspekti pitanja su otvoreni za konsultacije, a koji su već završeni.²⁷ Pored toga, institucija koja sprovodi konsultacije treba da obrazloži sve

²¹ Dragan Golubović, „An Enabling Framework for Citizen Participation in Public Policy: An Outline of Some of the Major Issues Involved“ („Okvir koji omogućava učešće građana u javnoj politici: Pregled nekih važnih pitanja“), *supra* fusnota **Error! Bookmark not defined.**, str. 42-43.

²² Konsultovanje se može razlikovati od informisanja sa jedne strane, i učešća sa druge. Informisanje je jednosmerna interakcija u kojoj javne ustanove prosleđuju informaciju javnosti, ali ne traže odgovor. Učešće podrazumeva kontinuiranu interakciju između donosioca odluka i njihovih partnera iz redova javnosti, na primer, NVO koji učestvuju u aktivnostima vladinih radnih grupa.

²³ Primeri obuhvataju *Opšte principe i minimum standarda Komisije za konsultovanje interesnih strana*, Evropska Komisija: <http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/consultation_standards/index_en.htm#_Toc46744756>, 11. decembar 2002, (pristupljeno 4. novembra 2012.); obavezujući kodeks ponašanja Vlade Velike Britanije: Uredba za poboljšanje uprave, *Kodeks konsultovanja*, jul 2008, <<http://www.bis.gov.uk/files/file47158.pdf>> (pristupljeno 3. novembra 2012.); neobavezujući standardi Vlade Austrije: Savezna kancelarija Austrije, *Standardi učešća javnosti. Preporuke za dobru praksu*, 2011, <http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Standards_OeB/oeb_standards_engl_finale_web.pdf>, (pristupljeno 20. oktobra 2012.); neobavezujući kodeks Vlade Hrvatske: Vlada Hrvatske, *Kodeks savetovanja sa zainteresovanom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata*, 21. novembar 2009, <<http://www.uzuvrh.hr/userfiles/file/code%20of%20practice%20on%20consultation-croatia.pdf>>, (pristupljeno 5. novembra 2012.)

²⁴ Velika Britanija, Parlament Škotske, *Uputstva za odbore, 2. deo: Faze predloga zakona – Opšta pravila*, <<http://www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/20956.aspx>>, (pristupljeno 10. novembra 2012.).

²⁵ U Austriji se ovi procesi, nacrti zakona ili radni papiri objavljuju na internet stranici vlade na određeno vreme predviđeno za konsultacije, a takođe se objavljuju i prilozi javnosti.

²⁶ Na primeru Kosova, to je Priručnik za javne rasprave Skupštine Kosova. Nacionalni demokratski institut Kosova i Misija OEBS na Kosovu, *Assembly of Kosovo Public Hearing Manual*, maj 2004, <<http://www.ndi.org/node/13402>>, (pristupljeno 7. jula 2012.).

²⁷ Savezna kancelarija Austrije, *Standardi javnog učešća. Preporuke za dobru praksu*, str.13.

okolnosti i predradnje na osnovu kojih se konsultacije održavaju,²⁸ kao i svrhu donošenja određene strateške odluke.²⁹

- Pre procesa je potrebno na odgovarajući način odrediti ciljnu grupu za konsultacije, kako bi se obezbedilo da zainteresovane grupe mogu da izraze svoje mišljenje i iskoristila relevantna ekspertiza.³⁰
- Javnost treba da ima uvid u informacije pre procesa konsultovanja. Informacije treba da obuhvate temu konsultacija, ciljne/zainteresovane grupe, period za konsultacije, metodologiju konsultovanja i kontinuitet. Informacije treba standardizovati, kako bi se omogućilo neposredno prepoznavanje onih relevantnih.³¹ Informacije se ponekad prilažu zajedno sa saopštenjem ili pozivom na konsultacije.³²
- Za konsultacije je potrebno obezbediti dovoljno vremena. Period u kojem se vrše konsultacije ne traje uvek jednako dugo, ali obično se za dostavljanje pismenih argumenata dopušta period od nekoliko nedelja.³³ Smatra se da je nedelju dana unapred minimalni period za najavu javnih rasprava odbora.³⁴
- Proces konsultovanja treba da bude potpuno transparentan. Svi primljeni podnesci treba da se objave pravovremeno i budu lako dostupni. Uobičajena je praksa da se pismeni podnesci i prepisi konsultativnih rasprava objavljuju na internet stranici odbora.³⁵ Kada se konsultacije odnose na specifičnu ciljnu grupu, potrebno je to eksplicitno javno istaći.³⁶ Zahtev za transparentnošću često se proširuje i na konsultovane strane i od njih se očekuje da javno objave interese koje zastupaju.³⁷
- Svim organizacijama koje učestvuju u procesu konsultovanja potrebno je dostaviti jasne povratne informacije. Već na početku potrebno je zahvaliti na učestvovanju i pozdraviti sva izrečene stavove.³⁸ Kada se razmotre svi podnesci, potrebno je dati i povratne informacije koje obrazlažu donesenu odluku, u svetlu onoga što je rečeno u podnesku. U

²⁸ *Ibid.*, str.15.

²⁹ Uredba za poboljšanje uprave, Kodeks konsultovanja, jul 2008, str. 9.

³⁰ *Ibid.*, str. 10; Kriterijumi za izbor Evropske Komisije uključuju i uravnoteženo predstavljanje suprotstavljenih interesa. Izbor se vrši na osnovu učinka konsultovanih strana tokom prethodnih konsultacija. Evropska Komisija, *Opšti principi i minimum standarda Komisije za konsultovanje zainteresovanih strana*, supra fusnota 23; Vlada Austrije preporučuje da se pri izboru aktera za konsultacije vodi računa o uključivanju pripadnika ugroženih grupa: Savezna kancelarija Austrije, *Standardi javnog učešća. Preporuke za dobru praksu*, supra fusnota 27, str. 13.

³¹ Uredba za poboljšanje uprave, *Kodeks konsultovanja*, supra fusnota 29, str. 10.

³² Savezna kancelarija Austrije, *Standardi javnog učešća. Preporuke za dobru praksu*, str.14

³³ Za predloge zakona koje izrađuju poslanici škotskog parlamenta preporučeno trajanje perioda za konsultacije je sedam nedelja. *Stalna pravila Parlamenta Škotske, Pravilo 9.14*, <<http://www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/26514.aspx>>, (pristupljeno 10. novembra 2012).

³⁴ Videti, na primer: Sjedinjene Američke Države, Predstavnički dom Kongresa, *Pravila Predstavničkog doma, Stodvanaesti kongres, Pravilo XI.3 (A)*, <<http://www.rules.house.gov/singlepages.aspx?NewsID=160&rsbd=165>> (pristup 17. januara 2013)

³⁵ Videti, na primer, Parlament Škotske, *Procedura postupanja sa pismenim dokazima predmetnog i mandatnog odbora*, <<http://www.scottish.parliament.uk/Helpandguidance/ParliamentPolicy.pdf>>, (pristupljeno 10. novembra 2012).

³⁶ Evropska Komisija, *Opšti principi i minimum standarda Komisije za konsultovanje zainteresovanih strana*, supra fusnota 23, str. 17.

³⁷ Videti na primer: Vlada Hrvatske, *Kodeks savetovanja sa zainteresovanom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata*, 21. novembar 2009, str. 4.

³⁸ Evropska Komisija, *Opšti principi i minimum standarda Komisije za konsultovanje zainteresovanih strana*, supra fusnota 23.

idealnoj situaciji, ove informacije se objavljuju pre donošenja završne političke odluke.³⁹

³⁹ Uredba za poboljšanje uprave, *Kodeks konsultovanja*, *supra* fusnota 29, str. 12.

3. SKUPŠTINA KOSOVA – USKLAĐENOST SA STANDARDIMA I DOBRIM PRAKSAMA U SARADNJI IZMEĐU PARLAMENTA I CIVILNOG DRUŠTVIA

Učinak Skupštine u pogledu dostupnosti informacija o svom radu

Skupština je 2011. godine primila relativno malo zahteva za uvid u zvanična dokumenta, samo 13, a nije odgovorila na pet zahteva.⁴⁰ Krajem 2001, u skladu sa Zakonom o pristupu javnim dokumentima, Skupština je imenovala kontakt osobu u Kabinetu sekretara da prima i obrađuje zahteve javnosti za zvaničnim informacijama.⁴¹ Očekuje se da će se na taj način poboljšati učinak Skupštine u davanju pristupa zvaničnim informacijama. Zarad transparentnosti svog rada, Skupština treba da nastoji da odgovori na sve zahteve za pristup zvaničnim informacijama.

Plenarne sednice Skupštine i sastanci odbora su javni i svako može da im prisustvuje, uz prethodnu registraciju.⁴² Nacrti zakona koji se podnose Skupštini, dnevni redovi i zapisnici plenarnih sednica, dnevni redovi i zapisnici sa sednica odbora i podaci o elektronskom glasanju na plenarnim sednicama objavljuju se na internet stranici Skupštine.⁴³ Pored toga, Skupština izdaje tromesečni bilten, gde se objavljuju poslanička pitanja na koje vlada nije odgovorila.⁴⁴ Bilten se, takođe, objavljuje i na internet stranici Skupštine.⁴⁵ Skupština na svojoj internet stranici, takođe, ažurira i kalendar, gde se javnost informiše o plenarnim sednicama, sednicama odbora i Predsedništva Skupštine. Pored toga, Skupština redovno izdaje saopštenja za štampu koja pokrivaju plenarne sednice i sednice odbora. Ovakvo informisanje, ako bi se dosledno sprovodilo, omogućilo bi dovoljno učešće javnosti. Kada je reč o javnom informisanju, davanje prioriteta internet stranici Skupštine u skladu je sa najboljom praksom.⁴⁶

Međutim, još uvek postoji nekoliko ozbiljnih poteškoća. Na internet stranici Skupštine ne objavljuje se obavezna prateća dokumentacija⁴⁷ nacрта zakona, obrazloženje koje definiše namenu zakona, što uključuje i usklađenost sa postojećim zakonodavstvom, kao i procena budžetskih implikacija. Javnost bi trebalo da ima pristup ovim dokumentima, jer oni daju dodatni uvid u obrazloženje i značaj svakog predloženog zakona.

Ključne informacije o radu odbora ili nisu dostupne, ili se ne objavljuju blagovremeno. Izveštaji odbora trenutno se uopšte ne objavljuju. Zapisnici sa sednica odbora često se objavljuju sa zakašnjenjem, kada OCD koje žele da učestvuju više ne mogu ništa da urade: „[V]ećina informacija koje dobijamo od Skupštine nije relevantna za naš rad. Na primer, na internet

⁴⁰ Kabinet premijera Kosova, *Sveobuhvatni izveštaj 2011 – o javnim institucijama i ostvarenju prava na pristup javnim dokumentima*, Priština, 2012, str. 8, <http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Comprehensive_Report_Anglisht.pdf>, (pristupljeno 3. novembra 2012).

⁴¹ Zakon br. 03/L – 215 o pristupu javnim dokumentima, 7. oktobar 2010, član 5.

⁴² Skupština Kosova, Poslovnik Skupštine Kosova, 29. april 2010, članovi 43 i 65.

⁴³ *Ibid.*, članovi 43, 51 i 53.

⁴⁴ *Ibid.*, članovi 45 i 46.

⁴⁵ Vidi internet stranicu Skupštine Kosova, <<http://assembly-kosova.org/?cid=2,163>>, (pristupljeno 10. novembra 2012).

⁴⁶ Videti Međuparlamentarnu uniju, *Smernice za internet stranice parlamenta*, supra fusnota 8.

⁴⁷ Skupština Kosova, Poslovnik Skupštine Kosova, 29. april 2010, član 54.

*stranici Skupštine objavljene su samo vladine verzije nacrtu zakona o kojima se trenutno raspravlja, a promene unutar odbora se ne spominju i ne objavljuju. Slično tome, zapisnici sa sastanaka odbora objavljuju se kasno, često nakon što konkretan problem više nije od nikakvog interesa, ili se uopšte ne objavljuju.*⁴⁸

Krajem 2012, Skupština je usvojila prvu Strategiju informisanja i odnosa sa javnošću.⁴⁹ Strategija se fokusira na odnose sa medijima, civilnim društvom i biračkim telom i informisanje javnosti. Strategija Skupštine, koja obuhvata period 2012 - 2015. godine, bavi se nekolicinom gorepomenutih nedostataka. Ona nalaže Skupštini da konzistentno i pravovremeno objavljuje informacije o radu odbora na svojoj internet stranici.⁵⁰ Ove aktivnosti imaju prioritet za vreme sprovođenja strategije.

Institucionalna struktura za saradnju civilnog društva i Skupštine

Krajem 2012. godine stvoren je novi institucionalni okvir za odnose sa civilnim društvom, koji treba da zameni i unapredi ranije nadležnosti Odeljenja za medije i odnose sa javnošću (OMOJ).⁵¹

Skupština je na svoju internet stranicu postavila bazu podataka civilnog društva, koja će služiti kao registar organizacija civilnog društva, u skladu sa najboljom međunarodnom praksom.⁵² Baza podataka je otvorena za upis svim organizacijama civilnog društva, a dostupna je svim poslanicima u Skupštini Kosova i drugim zainteresovanim stranama. Ova baza će služiti kao resurs za identifikovanje relevantnih aktera tokom konsultacija. Od objavljivanja javnog poziva na registraciju, registrovalo se preko 50 organizacija.⁵³ Registrovane organizacije daju informacije o tematici kojom se bave, područjima ekspertize i dosadašnjim aktivnostima, a pozvane su i da se izjasne koje odbore žele da prate. Baza podataka omogućuje tehničkom osoblju odbora da identifikuje organizacije na osnovu njihove stručnosti i iskustva.

Nosilac pozicije višeg službenika za odnose sa civilnim društvom ima zadatak da upravlja bazom podataka civilnog društva i da izrađuje i priprema zajedničke aktivnosti Skupštine i njenog rukovodstva sa civilnim društvom. Ovo je odgovor na jedno od pitanja koja su identifikovana tokom razgovora u pripremi ovog izveštaja.

*„Skupština bi trebalo da ima osobu ili službenika koji je imenovan i posebno zadužen da ostvaruje komunikaciju samo sa OCD. Ukoliko se svi bave ovim, niko neće biti odgovoran.”*⁵⁴

⁴⁸ Razgovor sa Taulantom Hodžom, direktorom programa, Kosovska fondacija za civilno društvo, maj 2012.

⁴⁹ Skupština Kosova, *Strategija informisanja i odnosa sa javnošću Skupštine Kosova*, 25. oktobar 2012, <http://assembly-kosova.org/common/docs/2012_10_25_Strategy.pdf>, (pristupljeno 2. oktobra 2012).

⁵⁰ *Ibid.*, str. 2-3.

⁵¹ OMOJ je ranije bio nadležan za „informisanje civilnog društva i građana o aktivnostima Skupštine i njenih organa“. Međutim, u okviru ovog prethodnog mehanizma održano je vrlo malo aktivnosti prema korisnicima. Skupština Kosova, *Uredba o organizaciji i nadležnostima Skupštine Kosova*, Prishtinë/Priština, oktobar 2010.

⁵² Baza podataka je dostupna na adresi: <<http://assembly-kosova.org/?cid=2,1007>>, (pristupljeno 10. novembra 2012).

⁵³ Do novembra 2012. registrovano je 50 organizacija.

⁵⁴ Razgovor sa Ismetom Mahmutijem, službenikom za medije, Odeljenje za medije i odnose sa javnošću, Skupština Kosova, maj 2012.

Novi viši službenik za odnose sa civilnim društvom trebalo bi da koristi bazu podataka civilnog društva kako bi pratio učešće OCD u radu Skupštine i odredio ciljne grupe za zajedničke aktivnosti i željeni vid komunikacije. Funkcionalnost i korišćenje baze podataka trebalo bi redovno ocenjivati i dalje unapređivati. Trebalo bi je koristiti za praćenje učešća civilnog društva u radu odbora i izveštavanje o tome, a dobra iskustva javnog konsultovanja trebalo bi interno promovisati. Takođe je važno da ovaj službenik direktno koordiniše sa osobljem OMOJ-a kako bi se omogućile šire aktivnosti komunikacije sa javnošću i kako bi se osiguralo da rad OMOJ-a bude u skladu sa ciljevima Strategije informisanja i odnosa sa javnošću Skupštine Kosova.

Pored ovih zahteva za rutinsku saradnju, novi okvir će morati da zadovolji potrebu za interakcijom između civilnog društva i političkog rukovodstva Skupštine. Skupština treba da šire definiše svoj odnos sa sektorom civilnog društva, i angažuje se u radu sa civilnim društvom na nivou predsedništva Skupštine. Kako je jedan član Predsedništva Skupštine primetio: *„Poslanici, administrativno osoblje i civilno društvo trebalo bi da pripreme nacrt strategije za institucionalizovanu saradnju ove dve strane. Ovim se takođe omogućava [...] regulisanje statusa OCD [u Skupštini]“*.⁵⁵

Predsedništvo Skupštine treba da se angažuje u radu sa civilnim društvom, kako bi se popravio protok važnih informacija, uključujući informacije o programu rada Skupštine: *„Skupština bi trebalo da održi [dva] redovna sastanka sa OCD u vezi sa izlaganjem zakonodavne strategije. Prvi sastanak radi uključivanja konsultacija u program rada, a drugi sastanak da bi se videlo koliko njih je realizovano.“*⁵⁶

Strategija informisanja i odnosa sa javnošću predlaže formiranje radne grupe Skupštine Kosova i civilnog društva, u koju će biti imenovani članovi predsedništva Skupštine i koja će „se redovno sastajati sa predstavnicima civilnog društva radi dogovora oko parlamentarnih rešenja, na načelima saradnje – uzimajući u obzir odredbe strategije o saradnji između Vlade i civilnog društva“.⁵⁷ Podrška ove radne grupe u nadležnosti je nosioca funkcije višeg službenika za odnose sa civilnim društvom. Ovo rešenje je pažljivo oblikovano u skladu sa najboljim praksama koje se primenjuju u Letoniji i Crnoj Gori, a koje su izložene u prethodnom poglavlju. Kada bude usaglašen okvirni dokument kojim se obuhvataju načela saradnje i uređenja sektora civilnog društva, biće potrebno da radna grupa zajednički nadgleda primenu tih standarda i sprovođenje aktivnosti, na osnovu podataka koje prikupi viši službenik za odnose sa civilnim društvom.

Na kraju, važno je da u 2013. i 2014. godini ove nove strukture i aktivnosti budu adekvatno finansirane iz budžeta Skupštine Kosova. Za terenske aktivnosti višeg službenika za odnose sa civilnim društvom i posebno podršku radne grupe Skupštine i civilnog društva biće potrebno da se odredi skroman operativni budžet kojim se pokrivaju troškovi poseta radi informisanja, sastanaka, okruglih stolova i aktivnosti podizanja stepena informisanosti.

Kvalitet rada Skupštine u javnom konsultovanju

⁵⁵ Razgovor sa Gljaukom Konjufcijem, članom predsedništva, Skupština Kosova, maj 2012.

⁵⁶ Razgovor sa Zenunom Pajazitijem, predsedavajućim Odbora za privredni razvoj, infrastrukturu, trgovinu i industriju, Skupština Kosova, maj 2012.

⁵⁷ Skupština Kosova, *Strategija informisanja i odnosa sa javnošću Skupštine Kosova*, supra fusnota 49, str. 6.

Učešće civilnog društva u radu skupštinskih odbora uređeno je Poslovníkom Skupštine. U članu 65 (4) navodi se da „odbori mogu pozvati predstavnike institucija i civilnog društva da prisustvuju njihovim sastancima kako bi se izneli dokazi ili doneli važni dokumenti.“⁵⁸ Pored toga, odbori mogu održavati javne rasprave „stručnjaka, javnih organizacija, predstavnika interesnih grupa i drugih lica“, na kojima odbori vode iscrpnu diskusiju sa ovim licima.⁵⁹ Javne rasprave na ovaj način pružaju mogućnost organizacijama civilnog društva da iznesu i argumentuju svoje stavove. Odbori takođe mogu angažovati stručnjake da im pomognu u zakonodavnom radu i nadzoru.⁶⁰ Ove proceduralne odredbe uporedive su po karakteru i delokrugu sa odredbama mnogih parlamenata Zapadnog Balkana i Evrope i adekvatne su za omogućavanje učešća civilnog društva u radu Skupštine.⁶¹

Kao ni većina parlamenata, ni Skupština, prema svom Poslovníku, nema obavezu da obavlja javne konsultacije. Međutim, u nedavno usvojenom Priručniku za nadzorne funkcije skupštinskih odbora navode se osnovni standardi konsultovanja. U njemu se kaže da se javne rasprave objavljuju najmanje nedelju dana unapred, kako bi se učesnicima omogućilo da pripreme svoje iskaze, da se rasprave najavljuju na internet stranici Skupštine i objavljuju u informativnim sredstvima javnog informisanja, i da se radi prepis celokupne rasprave.⁶²

Na javnoj raspravi odbor poziva stručnjake i građane da daju komentare o predmetnoj temi pred odborom. Pozvani učesnici obično dobiju 5 do 10 minuta da iznesu svoj slučaj, nakon čega članovi odbora postavljaju pitanja.

Javne rasprave obično saziva glavni odbor⁶³ u procesu zakonodavnog razmatranja ili procesu nadgledanja sprovođenja zakona od strane Vlade Kosova. U procesu zakonodavnog razmatranja konsultacijama je obuhvaćen celokupan tekst nacrt zakona (ali ne i propratna dokumentacija istog, koja u tom trenutku nije objavljena). U procesu nadgledanja rasprave mogu biti konkretizovane, obuhvatajući određene aspekte sprovođenja koji su definisani kao problematični. Skupština je 2011. godine usvojila 65 zakona, pratila sprovođenje 11 zakona i pregledala 80 revizorskih izveštaja i izveštaja nezavisnih institucija⁶⁴. Održala je 68 javnih rasprava.⁶⁵ U proseku, odbori se u svom radu u velikoj meri konsultuju sa javnošću; skoro polovina aktivnosti odbora sadržala je element javnog konsultovanja. Ovo je odličan primer dobre prakse u javnom konsultovanju, sa kojom bi Skupština trebalo da nastavi.

⁵⁸ Poslovník Skupštine Kosova, 29. april 2010, član 65(4).

⁵⁹ *Ibid.*, član 66.

⁶⁰ *Ibid.*, član 65 (3).

⁶¹ Na primer, uporedive su sa Poslovníkom Skupštine Crne Gore, kojim se takođe dopušta angažovanje stručnjaka i tzv. konsultativne rasprave odbora. Crna Gora, Skupština Crne Gore, Poslovník Skupštine Crne Gore, član 73, <http://www.skupstina.me/cms/site_data/poslovník/Poslovník%20Skupstine%20Crne%20Gore.pdf>, (pristupljeno 12. novembar 2012).

⁶² Skupština Kosova, *Priručnik za nadzorne funkcije skupštinskih odbora*, Priština, jun 2012, str. 17-18.

⁶³ U procesu zakonodavnog razmatranja glavni odbor je zadužen da nacrt nekog zakona razmatra član po član, da prikupi i razmotri moguće izmene nacrt zakona, i da podnese izveštaj na plenarnoj sednici.

⁶⁴ Brojke su uzete iz redovnih izveštaja OEBS-a o praćenju rada. Izveštaje o praćenju rada Skupštine Kosova možete naći na sledećoj internet adresi: <<http://www.osce.org/kosovo/66128>>, (pristupljeno 10. novembra 2012).

⁶⁵ *Ibid.*

Za razliku od onlajn konsultovanja 'pred-zakonodavne provere' koje se realizuje u nekoliko evropskih parlamenata, parlamentarne javne rasprave su konsultacije ograničene u pogledu vremenskog trajanja i učesnika koji će biti konsultovani. Tokom rasprave, koja traje dva do tri sata, odbor može da sasluša samo mali broj lica. Stoga je od suštinske važnosti odabrati adekvatne učesnike za konsultacije. Trebalo bi odabrati ona lica ili grupe na koje se nacrt zakona odnosi ili one koji poseduju stručnost iz predmetne oblasti da ocene kvalitet istog. Utvrđivanje ciljne grupe pokazalo se kao zahtevan poduhvat u postojećoj skupštinskoj praksi konsultovanja. Skupština donedavno nije imala evidenciju organizacija civilnog društva, usled čega su odbori pozivali one organizacije koje su redovno učestvovala u njihovom radu. Odbori bi trebalo da koriste skupštinsku bazu podataka civilnog društva kada određuju ko će uzeti učešća u konsultacijama. Koordinator odbora treba redovno da prate ko se nalazi u bazi podataka i pozovu organizacije civilnog društva, koje su iskazale zainteresovanost za njihov odbor, da za bazu podataka dostave sveobuhvatne informacije o svojim aktivnostima.

Za sada odbori ne poštuju dosledno rokove koji su za javne rasprave predloženi u Priručniku za nadzorne funkcije skupštinskih odbora. Javne rasprave često se najavljuju na internet stranici Skupštine svega nekoliko dana pre održavanja. Ovim se ograničava vreme za određivanje odgovarajućih učesnika u konsultacijama, i njihova mogućnost da pripreme svoje iskaze i pismene podneske. Stoga bi odbori trebalo da najave raspravu najmanje nedelju dana pre njenog održavanja.⁶⁶

Javnosti je ograničena dostupnost informacije o temi, ciljnoj grupi, vremenskom periodu za konsultacije, načinu konsultovanja i aktivnostima nakon rasprave. Skupština trenutno nema šablonske obrasce za objave, pozivnice i komunikaciju nakon javne rasprave. U praksi, javne rasprave se najavljuju na kalendarskom pregledu aktivnosti na internet stranici Skupštine. Najava sadrži samo osnovne informacije, uključujući nadležni odbor, datum i mesto rasprave, kao i „dnevni red rasprave“, koji se obično svodi na jedan red.⁶⁷

Skupština bi trebalo da pripremi šablonski obrazac za dokumente sa objašnjenjima koji bi se dostavljali uz najave i pozive na javne rasprave. Dokumenti sa objašnjenjima bi trebalo da sadrže kratak pregled informacija o temi rasprave, o obrazloženju potrebe za konsultacijama i predmetu konsultacija, o ciljnim učesnicima konsultacija, o traženim pismenim komentarima, i o bilo kakvim aktivnostima planiranim nakon rasprave. Kako bi se osiguralo da dostavljeni pismeni podnesci budu od koristi, odbori mogu izdati standardni obrazac podneska koji bi bio distribuiran zajedno sa najavom javne rasprave.⁶⁸

Nedostatak informacija takođe sprečava da konsultacije odbora budu transparentne. Iako se sačinjavaju spiskovi učesnika i prepisi javnih rasprava, ovi dokumenti se ne dostavljaju učesnicima, niti se konzistentno objavljuju na internet stranici Skupštine. Važno je napomenuti da se podnesci konsultovanih strana ne prikupljaju niti se objavljuju.

⁶⁶ Nacionalni demokratski institut Kosova & Misija OEBS-a na Kosovu, *Priručnik Skupštine Kosova za javne rasprave*, str. 10.

⁶⁷ Kalendarski pregled aktivnosti Skupštine možete naći na sledećoj internet adresi: <<http://assembly-kosova.org/?cid=2,159>>, (pristupljeno 12. novembar 2012).

⁶⁸ Misija OEBS-a na Kosovu, *Priručnik za organizacije civilnog društva – Učešće u zakonodavnom nadzoru i budžetskom procesu Skupštine*, novembar 2011, <<http://www.osce.org/kosovo/89170>>, (pristupljeno 29. maja 2012).

Kao što je gore istaknuto, Skupština se u svojoj Strategiji informisanja i odnosa sa javnošću obavezala da spiskove učesnika i prepise javnih rasprava objavljuje na internet stranicama odbora. Skupština bi trebalo da objavljuje podneske dobijene od stručnjaka, civilnog društva i međunarodnih organizacija. Objavljivanje ovakvih podnesaka povećalo bi odgovornost odbora prema građanima: „*Trebalo bi da razmotrimo mogućnost da na internet stranici Skupštine imamo posebno mesto za objavljivanje predloga OCD za izmenu različitih odredbi zakona*“.⁶⁹ Kratkoročna alternativna opcija bila bi da podnesci sa javnih rasprava budu priloženi uz izveštaje odbora. Izveštaje odbora bi onda trebalo objaviti na internet stranici Skupštine, u skladu sa najboljim međunarodnim praksama.⁷⁰

Javno konsultovanje je dvosmerni proces komunikacije. Međutim, odbori ne daju uvek povratne informacije konsultovanim stranama, što bi ukazalo na to da li je odbor uzeo neki podnesak u razmatranje. Koordinator odbora trebalo bi da prate kako su podnesci razmatrani i da konsultovanim stranama na njihov zahtev daju povratne informacije.

Praksu konsultovanja u skupštinskim odborima treba dalje razvijati i zakonski urediti, u skladu sa najnovijim napredovanjima Vlade.⁷¹ Zakonsko uređivanje moglo bi da bude u vidu načela konsultovanja, koja su uneta u Poslovnik Skupštine. U nedostatku sveobuhvatnog rešenja za Skupštinu, zainteresovani odbori takođe bi mogli da definišu striktnije zahteve u svojim poslovnicima.⁷²

Važno je spomenuti moguće manjkavosti u radu civilnog društva u pogledu učešća i komentara datih na javnim raspravama Skupštine:

„*Na javnim raspravama mnoge NVO ne daju nikakve komentare niti bilo kakav doprinos. Naprosto prisustvuju sastancima odbora na pasivan način.*“⁷³ „*Uloga civilnog društva trebalo bi da je orijentisana na davanje alternativa, predlaganje rešenja i pomeranje sa sadašnje faze davanja uglavnom kritičkih izjava*“.⁷⁴ „*Kada neki OCD ima sugestije ili primedbe na zakone koji se usvajaju u Skupštini, nama se obraća u poslednjem trenutku ili čak mnogo kasnije, kada je u funkcionalnim odborima već završen rad na zakonu. [...] Često se dešava da se OCD obraća stalnim odborima radi iznošenja svojih stavova i sugestija.*“⁷⁵

⁶⁹ Razgovor sa Šerifom Konjufcijem, direktorom Odeljenja za medije i odnose sa javnošću, Skupština Kosova, maj 2012.

⁷⁰ Međuparlamentarna unija, *Smernice za internet stranice parlamenta*, supra fusnota 8, str. 23.

⁷¹ Nacrte predloga za koje je potreban konceptni dokument objavljuje nadležno ministarstvo za pravne inicijative, a komentari OCD na koje se inicijativa odnosi aktivno se traže, videti član 32, Uredba br. 09/2011, Pravila i procedure Vlade Kosova, 7. septembar 2011.

⁷² Videti član 62, Pravila i procedure Skupštine Kosova.

⁷³ Razgovor sa Ismetom Mahmutijem, službenikom za medije, Odeljenje za medije i odnose sa javnošću, Skupština Kosova, maj 2012.

⁷⁴ Razgovor sa Kuštrimom Kaljošijem, izvršnim direktorom, Resursni centar za zastupanje i obuku, maj 2012.

⁷⁵ Razgovor sa Goranom Marinkovićem, predsedavajućim Odbora za prava i interese zajednica i povratak, Skupština Kosova, maj 2012.

Ove tvrdnje nažalost ne mogu biti konačno potvrđene zbog nepostojanja dokumentacije o javnim raspravama.⁷⁶ Samo će sveobuhvatno praćenje učestvovanja civilnog društva i objavljivanje preporuka i komentara dostavljenih odborima pomoći Skupštini da uoči sistematske nedostatke što se tiče doprinosa civilnog društva u radu odbora.

⁷⁶ OEBS nije bio u mogućnosti da za potrebe ovog izveštaja preuzme kompletan prepis javnih rasprava niti spisak učesnika tokom 2011.

4. ZAKLJUČCI

Skupština je postigla značajan napredak u poboljšanju saradnje sa civilnim društvom. Nastavak ovog napretka zavisi od toga kako će se institucionalno uređenje dalje razvijati kao i od doslednog ispunjavanja obaveza u pogledu javnog informisanja. Zato je potrebno da predsedništvo Skupštine posveti dovoljno pažnje raspodeli budžetskih sredstava i ljudskih resursa za ove aktivnosti.

Činjenica da radna dokumenta Skupštine često ne dospevaju do javnosti utiče na kvalitet učešća. Priloga dokumentacija predloga zakona, izveštaji odbora, prepisi javnih rasprava i podnesci civilnog društva na javnim raspravama moraju se dosledno objavljivati. Tokom sprovođenja Strategije informisanju i odnosa sa javnošću prioritet Skupštine treba da bude objavljivanje radnih dokumenata na svojoj internet stranici. Objavljivanje ovih dokumenata povećaće obim posla pomoćnog osoblja odbora i osoblja OMOJ-a. Skupština će morati da razjasni odgovornosti i uspostavi pravičnu raspodelu tereta. Pored toga, Skupština će morati da angažuje dodatno pomoćno osoblje odbora kako bi se izborila sa sve većim zahtevima i obimom posla sa kojima se suočavaju odbori.

Skupština je 2012. godine preduzela važne korake usmerene na poboljšanje svoje infrastrukture za saradnju sa organizacijama civilnog društva. Imperativ zaposlenog na radnom mestu višeg službenika za odnose sa civilnim društvom biće da nastavi da unapređuje funkcionalnost baze podataka civilnog društva i da je koristi kao sredstvo za praćenje rada. Novom službeniku biće potrebna odgovarajuća obuka i budžetski resursi kako bi ispunio ove dužnosti i ostvario delotvoran kontakt sa civilnim društvom. Uprkos svom ograničenom iskustvu u odnosima sa civilnim društvom, Skupština se može osloniti na podršku donatora u vezi sa izgradnjom kapaciteta novog službenika.

Predsedništvo Skupštine ranije nije imalo redovno komunikaciju sa civilnim društvom. S obzirom na njene sve složenije odnose sa civilnim društvom i sve veće zahteve za saradnju koje ima civilno društvo, Skupština mora ovaj odnos sa civilnim društvom da definiše na najvišem nivou. Sazivanje sastanaka radne grupe visokih zvaničnika uz učešće civilnog društva, kao što je predviđeno u Strategiji informisanja i odnosa sa javnošću, predstavlja adekvatno rešenje.

Skupštinski odbori u velikoj meri konsultuju javnost u svom zakonodavnom i nadzornom radu. Oni u proseku održavaju javne rasprave o skoro polovini pitanja kojima se bave. Civilno društvo redovno učestvuje u ovim raspravama. Odbori moraju pažljivo da planiraju javne rasprave i izrade standardne pakete informacija i obrasce za podneske konsultovanih strana. Međutim, trenutni obim posla i broj službenika za podršku odboru ne omogućava dobijanje detaljnijih povratnih informacija. Objavljivanje pismenih podnesaka na internet stranici odbora moglo bi da predstavlja prvi korak.

Konačno, informacije dobijene tokom razgovora ukazuju na nedostatke u učinku OCD-a na javnim raspravama. Međutim, s obzirom da nema podataka o učešću OCD-a, priroda i stepen ovih nedostataka nisu jasno izraženi. Skupština i zainteresovani donatori će moći da daju odgovor na ovo pitanje tek kada bude uspostavljen sveobuhvatan sistem praćenja.

5. PREPORUKE SKUPŠTINI:

Obezbediti pristup informacijama o radu Skupštine

- Skupština treba da objavi sve obavezne propratne informacije o predlozima zakona zajedno sa tekstom zakona na internet stranici Skupštine u skladu sa vremenskim okvirom koji je naveden u Poslovniku Skupštine i ostalim relevantnim propisima;
- Skupština treba da objavi informacije od značaja za rad odbora na internet stranicama odbora u roku od 2-3 dana od dana održavanja sastanka nadležnog odbora ili javne rasprave. To se posebno odnosi na objavljivanje izveštaja odbora, zapisnike sa sastanaka odbora, prepise rasprava koje je odbor održao i spiskove učesnika.
- Skupština treba da nastoji da redovno odgovara na sve zahteve za pristup zvaničnim informacijama i ključnim dokumentima, tako što će poboljšati reagovanje svoje kontakt osobe.

Institucionalna struktura za saradnju sa civilnim društvom u Skupštini:

- Skupština treba da podstiče OCD da se registruju u njenoj bazi podataka civilnog društva tako što će dostaviti sveobuhvatne informacije o svojim interesima, kao i dokumentaciju o prethodnim aktivnostima;
- Viši službenik za odnose sa civilnim društvom treba stalno da procenjuje i unapređuje funkcionalnost baze podataka civilnog društva;
- Viši službenik za odnose sa civilnim društvom treba da uspostavi sistem za praćenje učešća civilnog društva u radu odbora Skupštine. Baza podataka civilnog društva može predstavljati osnovu ovog sistema;
- Viši službenik za odnose sa civilnim društvom treba da planira i omogući komunikaciju sa civilnim društvom, uključujući seminare i radionice o relevantnim temama, kroz upotrebu informacija pohranjenih u bazi podataka civilnog društva. Iz budžeta Skupštine Kosova trebalo bi odvojiti skromna operativna budžetska sredstva za bližu komunikaciju sa civilnim društvom.
- Viši službenik za odnose sa civilnim društvom i OMOJ treba blisko da sarađuju tokom aktivnosti bliže komunikacije sa civilnim društvom;
- Predsedništvo Skupštine treba da podstakne uspostavljanje radne grupe Skupštine i civilnog društva koja će voditi dijalog o unapređenim načelima saradnje između Skupštine i civilnog društva;

- Radna grupa Skupštine i civilnog društva treba da analizira primere dobre prakse što se tiče saradnje skupština i civilnog društva, kao što su okviri saradnje u Parlamentu Letonije i regionalni primer najbolje prakse u Crnoj Gori;
- Radna grupa Skupštine i civilnog društva treba da pregovara o definisanju odnosa između Skupštine i civilnog društva koji će biti prihvatljiv za sve strane, te da izradi nacrt dokumenta o načelima saradnje;
- Predsedništvo Skupštine treba da razmotri mogućnost većeg angažovanja u radu sa civilnim društvom. Jedna od mogućnosti bila bi da se održavaju redovni (šestomesečni) sastanci u cilju podnošenja izveštaja o zakonodavnim okvirima i programu rada Skupštine za organizacije civilnog društva i sredstva javnog informisanja.

Skupštinska praksa javnog konsultovanja:

- Odbori treba da koriste bazu podataka civilnog društva Skupštine kako bi identifikovali strane koje se mogu konsultovati;
- Odbori treba da najave javne rasprave najmanje nedelju dana pre samog događaja kako bi se omogućilo stranama koje učestvuju u konsultacijama da na adekvatan način pripreme svoje iskaze i dostave pismene komentare;
- Skupština treba da izda šablonski obrazac za dokumenta sa objašnjenjima koja se šalju uz najave i pozive na javne rasprave. Dokumenta sa objašnjenjima treba da sadrže sažete informacije o opštoj temi rasprave, o obrazloženju potrebe za konsultacijama i predmetu konsultacija, o ciljnim učesnicima konsultacija, o traženim pismenim komentarima i o bilo kakvim aktivnostima planiranim nakon rasprave.
- Skupština treba da izda standardni obrazac za podnošenje komentara koji će biti prosleđen zajedno sa obaveštenjem o javnoj raspravi;
- Koordinator odbora treba da prate razmatranje podnesaka i, tamo gde je to moguće, dostave povratne informacije konsultovanim stranama o stepenu do kojeg je njihov podnesak uzet u obzir;
- Odbori treba da objave liste učesnika, prepise javnih rasprava i podneske dobijene od stručnjaka, civilnog društva i međunarodnih organizacija, na svojoj internet stranici u roku od 2-3 dana od dana održavanja rasprave;
- Odbori treba da razmotre usvajanje Poslovnika sa strožijim propisima o javnim konsultacijama, uključujući minimalne uslove neophodne za konsultovanje;
- Skupština treba da proceni adekvatnost stepena zastupljenosti osoblja koje pruža podršku u radu odbora. Adekvatan broj zaposlenih u odborima bi trebalo da bude prioritet.

ANEKS I: Upitnik

1. Kako biste u širem smislu ocenili saradnju između Skupštine i organizacija civilnog društva?
2. Nedavno objavljen Izveštaj Evropske Unije o napretku ukazao je na nekoliko aspekata odnosa između Skupštine i civilnog društva. U izveštaju se navodi da „javne rasprave ostaju sporadične a civilno društvo ne učestvuje efikasno u svim skupštinskim raspravama (strana 6 u izveštaju)“. Kakvo je vaše mišljenje o tome?
3. Osim toga, u Izveštaju o napretku se dodaje da „ne postoji institucionalizovana platforma koja bi omogućila redovan dijalog između Skupštine i organizacija civilnog društva“. Kakvo je vaše mišljenje o tome?
4. U Izveštaju o napretku se dodaje da „javnost i dalje slabo razume ulogu civilnog društva“. Kako komentarišete ovo? Zašto?
5. Osim toga, u izveštaju se navodi da „Vlada, Skupština i opštine moraju efikasnije da sarađuju sa civilnim društvom“. Da li se slažete sa tim? Po vašem mišljenju, kakvu vrstu saradnje treba uspostaviti između Skupštine i civilnog društva?
6. Koju ulogu trenutno imaju OCD u radu sa Skupštinom? Koju bi ulogu trebalo da imaju?
7. Kakvo je vaše lično iskustvo u radu sa OCD/administracijom/poslanicima u Skupštini?
8. Sa koliko ste OCD/zaposlenih u administraciji/poslanika posredno ili neposredno sarađivali u svakodnevnom obavljanju vaših obaveza u Skupštini?
9. Koliko su za vaš rad bile važne i korisne informacije koje ste dobili od OCD/zaposlenih u administraciji/poslanika (bez obzira da li se radi o javnim raspravama, radnim grupama, javnim debatama, itd.)
10. Možete li navesti neke od OCD sa kojima ste sarađivali?
11. Imate li direktne kontakte (putem elektronske pošte ili telefonom) sa predstavnicima OCD/poslanicima Skupštine? Koliko često komunicirate sa njima?
12. Da li su vas i koliko često kontaktirali OCD/poslanici Skupštine u vezi učešća u radu Skupštine?
13. Da li bi Skupština trebalo da preduzme još nešto kako bi u većoj meri uključila OCD u svoj rad?
14. Imate li još nešto da dodate u vezi sa saradnjom između OCD i Skupštine?

ANEKS II: Spisak ispitanika

Br:	Ime	Prezime	Funkcija
Poslanik Skupštine			
1.	Ahmet	Isufi	Predsedavajući Odbora za unutrašnje poslove, sigurnost i nadzor Bezbednosnih snaga Kosova, Skupština Kosova
2.	Ganimete	Musliu	Predsedavajuća poslaničke grupe mladih, Skupština Kosova
3.	Teuta	Sahatqija	Predsedavajuća poslaničke grupe žena, Skupština Kosova
4.	Glauk	Konjufca	Član predsedništva, Skupština Kosova
5.	Enis	Kervan	Član predsedništva, Skupština Kosova
6.	Zenun	Pajaziti	Predsedavajući Odbora za ekonomski razvoj, infrastrukturu, trgovinu i industriju, Skupština Kosova
7.	Goran	Marinković	Predsedavajući Odbora za prava i interese zajednica i povratak, Skupština Kosova
8.	Susan	Novobërdali	Predsedavajuća Odbora za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestala lica i peticije, Skupština Kosova
Osoblje administracije Skupštine			
9.	Ismet	Krasniqi	Sekretar, Skupština Kosova
10.	Sherif	Konjufca	Šef Kancelarije za medije i odnose sa javnošću, Skupština Kosova
11.	Ismet	Mahmuti	Službenik za medije, Kancelarije za medije i odnose sa javnošću, Skupština Kosova
12.	Xheladin	Hoxha	Šef Odeljenja za podršku skupštinskim odborima, Skupština Kosova
13.	Idriz	Tahiri	Koordinator odbora, Zakonodavni odbor, Skupština Kosova
14.	Nur	Çeku	Koordinator odbora, Odbora za unutrašnje poslove, sigurnost i nadzor Bezbednosnih snaga Kosova, Skupština Kosova
15.	Rrahim	Demaj	Koordinator odbora, Odbor za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestala lica i peticije, Skupština Kosova
16.	Lule	Ymeri	Koordinator odbora, Odbor za obrazovanje, kulturu, omladinu, sport, javnu upravu, lokalnu upravu i medije, Skupština Kosova
17.	Armend	Ademaj	Koordinator odbora, Odbor za ekonomski razvoj, infrastrukturu, trgovinu i industriju, Skupština Kosova
18.	Safet	Beqiri	Viši službenik, Odbor za Evropske integracije, Skupština Kosova
Organizacije civilnog društva			
19.	Valdete	Idrizi	Direktor, CiviKos
20.	Taulant	Hoxha	Direktor programa, Kosovska fondacija za civilno društvo (KFCD)
21.	Driton	Selmanaj	Direktor programa, Demokratski institut Kosova (KDI)
22.	Valmir	Ismaili	Direktor programa, Demokratija za razvoj (D4D)
23.	Kushtrim	Kaloshi	Izvršni direktor, Resursni centar za zastupanje i obuku (RCZO)

24.	Petrit	Zogaj	Izvršni direktor, „Lëvizja FOL“
25.	Hajrulla	Çeku	Direktor, „Ec ma Ndryshe“
26.	Artan	Venhari	Viši istraživač, Kosovski institut za istraživanje i razvoj politika (KIPRED)
27.	Albert	Krasniqi	Istraživač, Kosovski institut za istraživanje i razvoj politika (KIPRED)
28.	Luljeta	Demolli	Direktor programa/istraživač, Kosovski centar za rodne studije (KCRS)
29.	Flutura	Kusari	Koordinator na projektu i pravni savetnik, Balkanska mreža za istraživačko novinarstvo (BIRN)
30.	Albulena	Sadiku	Koordinator na projektu, Balkanska mreža za istraživačko novinarstvo (BIRN)
31.	Raba	Gjoshi	Izvršni direktor, Omladinska inicijativa za ljudska prava (OILJP)