



INSTITUCIONET E PËRKOZHME TË VETËQEVERISJES
PRIVREMENE INSTITUCIJE SAMOUPRAVLANJA
PROVISIONAL INSTITUTIONS OF SELF-GOVERNMENT



VODIČ ZA OPŠTINSKU PARTICIPATIVNU UPRAVU

Serijal Opštinskih Vodiča



Asociacioni i Komunave të Kosovës
Association of Kosovo Municipalities
Asociacija Kosovskih Opština

osce
Mission in Kosovo

Decembar 2007

“(...) pravo građana da na najdirektniji način učestvuju u obavljanju javnih poslova jeste na lokalnom nivou.”

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, preambula

O INICIJATIVI

Ova publikacija je deo serije opštinskih uputstava, inicijativa koje imaju za cilj poboljšanje institucionalnog kapaciteta lokalnih kosovskih uprava.

Seriya opštinskih vodiča je zajednički projekat Misije Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) na Kosovu, Privremenih institucija samouprave i Asocijacije kosovskih opština.

O VODIČU

Vodič za opštinsku participativnu upravu (Vodič) je pripremljen kako bi se pomoglo opštinskim rukovodiocima u izgradnji lokalnih uprava koje su transparentne, odgovorne i koje odgovaraju na potrebe zajednica kojima služe. Vodič također pruža konceptualni okvir za bolje razumevanje participativne uprave na Kosovu i uvodi brojna pomoćna sredstva i strategije za opštinske vlasti.

Iako često citira sadašnji zakonodavni okvir, ovaj Vodič se ne treba smatrati zakonom pošto njegova implementacija nije obavezana zakonskim aktom.

Informacije koje su pružene, međutim, zavise od postojećeg zakonskog okvira važećeg od decembra 2007 godine.

SADŽAJ

KLJUČNI AKRONIMI I SKRAĆENICE

UVOD

Uključivanje javnosti iznad glasačkih listića	11
Participativno upravljanje u kontekstu ovog Vodiča	12

ODELJAK I RASPODELA INFORMACIJA – PRAVO NA INFORMISANJE

1. Uvod u raspodelu informacija	15
1.1 Pristup zvaničnim dokumentima	15
1.1.1 Minimum standarda za implementaciju Zakona o pristupu zvaničnim dokumentima	16
1.2 Pristup zvaničnim sastancima	21
1.2.1 Sastanci skupštine opštine i njenih odbora	21
1.2.2 Ostali sastanci	22
1.3 Pristup javnim informacijama	22
1.3.1 Vrste javnih informacija o radu opštinske uprave	22
1.3.2 Vrste sredstava za javno informisanje	24

POGLAVLJE II JAVNA KONSULTACIJA – PRAVO NA GOVOR

1. Uvod u javnu konsultaciju	29
1.1 Ciklus javne konsultacije	29
1.2 Statutarni okvir javne konsultacije na Kosovu	30
1.3 Sredstva i strategije javne konsultacije	33

POGLAVLJE III DONOŠENJE ODLUKE – PRAVO NA REAGOVANJE

1. Uvod u participativno donošenje odluka	39
1.1 Referendum	39
1.2 Mehanizmi saradnje	40

ANEKS 1 Zahtevi za pristup zvaničnim dokumentima

ANEKS 2 Vodič za građane u vezi pristupa zvaničnim dokumentima

ANEKS 3 Vodič za javne sastanke

ANEKS 4 Obrazac izjave opštinske obavezanosti

INDEX	62
-------------	----

ENDNOTES	64
----------------	----

ZAHVALNICE

Partneri bi želeli da se zahvale za izvanredne doprinose domaćih i međunarodnih eksperata uključenih u razvoju ovog Vodiča.

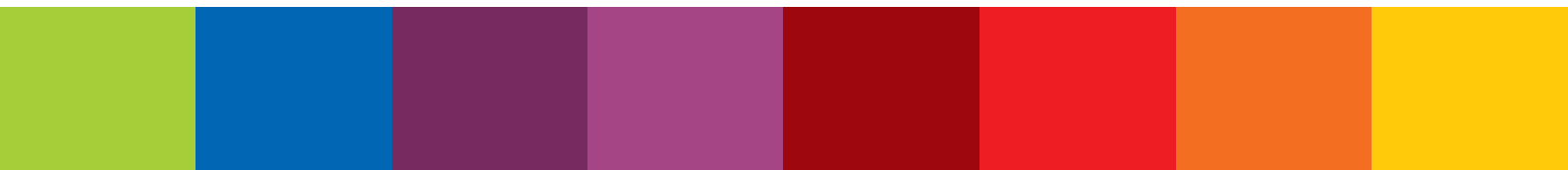
Neprocenjivi doprinosi pruženi su i od strane opštinskih službenika za informisanje i eksperata na nivou donošenja odluka – njihova velikodušna pomoć pomogla je pri oblikovanju ovog priručnika zbog čega im se zahvaljujemo.

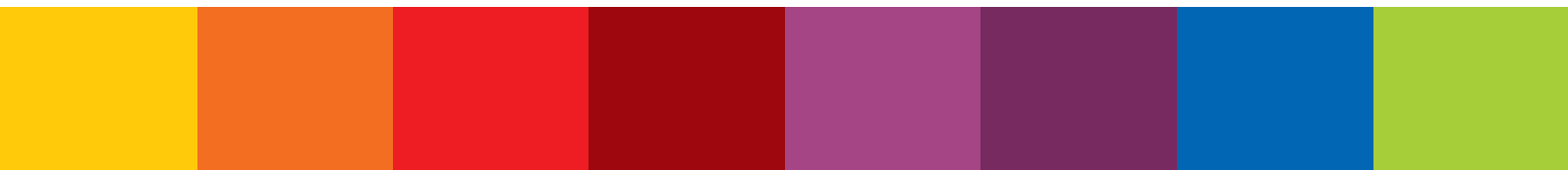
Ova publikacija je sponzorisan od strane OEBS Misije na Kosovu.

KLJUČNI AKRONIMI I SKRAĆENICE

AU	Administrativno uputstvo
EU	Evropska unija
ZPZD	Zakon o pristupu zvaničnim dokumentima
MZOPP	Ministarstvo za zaštitu okoline i prostornog planiranja
MFE	Ministarstvo finansija i ekonomije
MALU	Ministarstvo za administraciju lokalne uprave
MJS	Ministarstvo javnih službi
NVO	Nevladina organizacija
KP	Kancelarija Premijera
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
UNMIK	Privremena misija Ujedinjenih nacija na Kosovu
PIS	Privremene institucije samouprave
USAID	Agencija Sjedinjenih država za međunarodni razvoj

UVOD





Uključivanje javnost i iznad glasačkih listića

Za napredak demokratije, uloga odabranih predstavnika mora biti uvećana aktivnim i frekventnim učešćem javnosti u sam delokrug rada uprave. Slobodni i poštenu izbori dozvoljavaju formulaciju javne konsultacije (politike) od strane narodno izabranih predstavnika. Ipak, posto se izbori dešavaju prema unapred utvrđenom ciklusu, uglavnom svakih četiri ili pet godina, oni pred javnošću predstavljaju mogućnost da utiču na demokratske promene na način uticaja na delokrug rada uprave u datim vremenskim periodima. Zbog ovoga je pristup povećanog učešća u rad uprave preko potreban i koji isto pokriva period „između izbora (tokom izbornog procesa)“, naročito na lokalnom nivou gde je olakšan pristup odgovornošću uprave.

Formulisanjem urbane politike, postavljanjem prioriteta razvijanja, i upravljanjem opštinskim resursima, samo da imenujemo nekoliko jedinstvenih funkcija lokalne uprave, koje uopšteno imaju bitan uticaj na kvalitet života lokalnih zajednica na Kosovu. Demokratske lokalne uprave su one koje su pozvane da omoguće i olakšaju uživanje aktivnog građanskog delovanja u svojim opštinama kroz uspostavu **participativne uprave, koncepta definisanog kao komplet standarda za javno konsultovanje i uključujući proces donošenja odluka u lokalnoj upravi.**

Participativno upravljanje omogućava da se javnost, u vidu pojedinaca ili grupa okuplja sa zajedničkim ciljem, otvoreno zahtevajući i imponirajući svoje respektabilne interese kroz ciklus javne konsultacije (politike), od samog začetka planiranja pa do konačne evaluacije.

Beneficije od strane participativnog upravljanja su brojne i protežu se između osiguravanja boljeg korišćenja javnih resursa kroz zajedničku identifikaciju opštinskih prioriteta pa sve do smanjenja mogućnosti za loše upravljanje kroz povećan uvid javnosti u date teme. Participativno upravljanje isto tako omogućava lakše rukovođenje i dovodi do vidljivih poboljšanja u kvalitetu dostupnih usluga.

Tri vodeća principa participativnog upravljanja

Postoje tri ključna elementa za participativno upravljanje: **transparentnost, učešće i odgovornost.**

Transparentnost omogućava da obimne informacije o radu opštinske uprave su dostupne u jasnoj (čitljivoj) formi i lakog pristupa za uvid javnosti. Objavljeni podaci trebaju biti razumljivi i redovno ažurirani da bi zainteresovani ljudi i civilne grupe procenjivali tekuća pitanja (pitanja na razmatranju). U samoj biti, transparentnost u radu opštinske uprave je preduslov za participativno rukovođenje.

Učešće na lokalnom nivou se sastoji od neprekidnog i otvorenog procesa saradnje između uprave i javnosti u planiranju i implementaciji opštinskih zadataka i njegovih različitih komponenti. Kao što je prethodno primećeno, civilno učešće može imati direktnu formu, kroz interesnu javnost, ili indirektno, kroz dobro poznate posrednike kao što su nevladine organizacije (NVO). Iako je samo učešće mnogo više civilno pravo nego što je obaveza, javnost treba biti ohrabrena da uzme učešće u upravljanju i bude upoznata o svojim pravima od strane opštinskih rukovodilaca.

Učešće građana u lokalnoj upravi ne sme biti ograničeno na samo učešće na lokalnim izborima.

Participativno upravljanje je komplet standarda za javno konsultovanje uključujući proces donošenja odluka u lokalnoj upravi

Postoje tri ključna elementa za participativno upravljanje: **transparentnost, učešće i odgovornost.**

Odgovornost je u stvari “odgovornost uprave da poštuje interese onih na koje određene odluke, programi i intervencije utiču kroz mehanizme recipročnog delovanja i same implementacije istih.” U praksi, odgovornost predstavlja mogućnost i volju naroda da drže lokalne rukovodioce odgovornim za njihove odluke i aktivnosti. Odgovornost je krajnje dostignuta u slučaju kada opštinski zvaničnici prepoznaju zajednicu kao njihovog poslodavca i prihvate da su oni isključivo na usluzi samoj zajednici.

Participativno upravljanje u kontekstu ovog Vodiča

Participativno upravljanje se iskazuje kroz različite nivoe i sa različitim intenzitetom. Dali samo putem raspodele informacija ili direktno kroz uključenje javnosti u proces donošenja odluka, lokalni rukovodeći zvaničnici moraju obezbediti postojanje adekvatnih mehanizama koje mogu osigurati efektanu interakciju između javnosti i njihove uprave. Ovi mehanizmi se otprilike mogu podeliti u tri modula koji odgovaraju odeljcima ovog Vodiča:

Prvi odeljak o **razmeni informacija** označava važnost dostavljanja javnosti sa preciznim, relevantnim, i ažuriranim informacijama. Označava pregled zakonskih instrumenata za razmenu informacija i nudi različit broj načina (mehanizama) koje opštinski zvaničnici mogu koristiti u konstantnom ažuriranju javnosti o dešavanjima u njihovoj lokalnoj upravi.

Drugi odeljak, koji se bavi javnim konsultacijama, izražava prednosti uključivanja zajednice u stvaranju strategije (politika) kroz proces konsultacija sa visokim stepenom uključivanja i na dugoročne staze. Konsultacije omogućavaju opštinskim zvaničnicima da imaju priliku da bolje analiziraju potrebe i prioritete javnosti sa ciljem poboljšanja usluga i osnaživanja legitimiteta izabrane opštinske uprave (uprave).

Direktno učešće u **donošenju odluka**, kao naj naprednija forma javnog učestvovanja, je diskutirana u poslednjem odeljku. U tom smislu, uključujući proces donošenja odluka predstavlja vrhunac participativnog upravljanja i konačan je cilj lokalnih uprava (vlada) na Kosovu čemu treba težiti.

RESURSI

Izvori i predlozi za čitanje:

O odgovornosti:

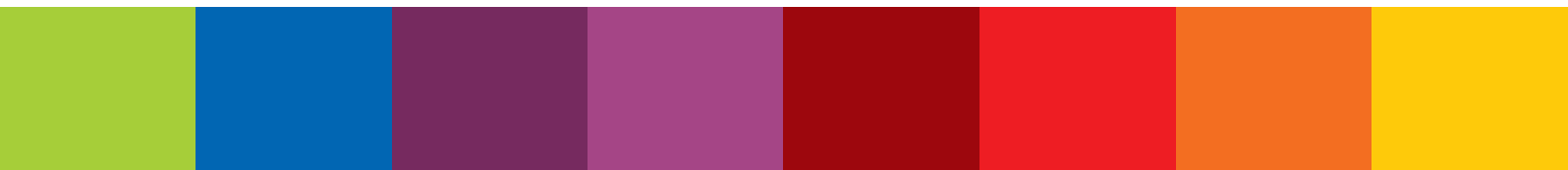
Razmatranje Upravljanja i Razvoja, Odgovorno upravljanje u Vremenu Partnerstva i Vanjskih Ugovaranja 2002, dostupno na strani <http://www.ids.ac.uk/gdr/reviews/review-15.html>

O javnom učešću u lokalnom upravljanju:

Savet Evrope Komitet Ministara, Preporuka Rec(2001)19E zemljama članicama o učešću građana u lokalnom javnom životu, 6 Decembar 2001, dostupno na <https://wcd.coe.int>

ODELJAK I

RASPODELA INFORMACIJA – PRAVO NA INFORMISANJE





1. Uvod u raspodelu informacija

Osnovni preduslov za civilno učešće u lokalno upravljanje je dostavljanje vremenski odgovarajuće i precizne informacije od strane opštinskih zvaničnika. U skladu sa ovim principima, opštinski zvaničnici su posavetovani da opštinske podatke ne shvate kao samo vlasništvo uprave već kao vlasništvo zajednice i ljudi kojima lokalna vlast služi. Informacije o prethodnim i tekućim vršenjem dužnosti kao i o budućim razvojnim planovima je veoma bitna u formiranju informisane sredine korisne za civilno učešće.

Zakonski okvir na Kosovu uglavnom reflektuje bavljenje otvorenom vladom sa zakonskim odredbama koji teže ka: "očvršćivanjem transparentnosti zakonskih, izvršnih i administrativnih tela opštine, unapređenjem javnog učešća u donošenju odluka na lokalnom nivou, i potpomaganjem javnog pristupa zvaničnim dokumentima opštinskih struktura."

Sumirajući, posao uprave je da stvori mogućnosti da javnost u praksi izvršava svoje pravo da bude informisana o:

1. institucionalizovani komplet pristupnih mehanizama sa ciljem osiguravanja pristupa zvaničnim dokumentima;
2. otvaranjem zvaničnih sastanaka za prisustvo javnosti; i,
3. dobrovoljno objavljivanje informacija o aktivnostima i planovima i o prethodnom učinku opštinske uprave za celokupnu javnost.

1.1 Pristup zvaničnim dokumentima

Zakon o pristupu zvaničnim dokumentima, predstavlja zakonsku osnovu za korišćenje prava neometanog pristupa dokumentu u vlasništvu javnih institucija i postavlja instrumente (mehanizme) da se to omogući. Time se omogućava „građanima Kosova da uzmu učešće u uskom pogledu u procesu donošenja odluka javnih institucija i uz to se garantira da javne institucije uživaju legitimitet, transparentnost i da su efektivnije i odgovornije prema građanima Kosova."

Naglašeni princip za zakonsku slobodu pristupa informaciji je teret probnog testiranja strane koja poseduje informaciju, ne individualaca, ili grupe koja zahteva to pravo. Ovaj princip je jasno predstavljen kroz Zakon o pristupu zvaničnim dokumentima koji predviđa da podnosilac ne treba da objašnjava (opravdava) svoj zahtev, nego suprotno tome institucija kome se obratio treba da osigura validan razlog i opravdanje zašto određeni dokument nije dostupan.

Opštinska vlast je odgovorna da kreira prigodnu sredinu za pristup zvaničnim dokumentima na osnovu Člana 8 iz Administrativnog Uputstva Br. 2006/03 iz Ministarstva za Lokalnu Samo-Upravu, koje naglašava da „Skupština Opštine treba da usvoji pravilnik, preduzme korake i uspostavi pravilne administrativne procedure da garantiraju pravo građana za pristup zvaničnim dokumentima opštine."

Zbog toga, ova sekcija uspostavlja komplet minimalnih standarda za implementaciju Zakona o pristupu zvaničnim dokumentima u opštinama.

Prateći aneksi, uključujući i Primer zahteva za pristup zvaničnim dokumentima i Vodič za građane o pristupu zvaničnim dokumentima, oba izdata od strane Ministarstva za Javne Službe, su dostavljena u pozadini ovog Vodiča.

Informacija pripada javnosti. Opštinski zvaničnici se savetuju da podrazumevaju zvanične podatke ne kao vlasništvo uprave, nego kao vlasništvo zajednice i ljudi kojima lokalna vlast služi

1.1.1 Minimum standarda za implementaciju Zakona o pristupu zvaničnim dokumentima

U liniji sa relevantnim zakonima, Skupština opštine je obavezna da usvoji odluku koja izražava sledeća pitanja:

Šta je iz opštinske perspektive zvaničan dokumenat i na osnovu Regulative Br. 2003/32 od strane Privremene Administracije Misije Ujedinjenih Nacija na Kosovu?

Opština treba da definiše kategoriju što je šire moguće da proprati „sve informacije registrovane u svakoj formi, povučena ili primljena i prihvaćena od strane javnih vlasti i povezana sa bilo kojom javnom ili administrativnom.” “Dokument” je definisan “svaki sadržaj bilo koje forme (napisan na papiru ili sačuvan u elektronskoj formi ili kao zvučni, video ili audio-video snimak), u vezi sa predmetom povezanim sa razvijanjem strategije (politike), aktivnosti ili odluka koja spadaju pod sferom odgovornosti institucija.”

Ko može da zahteva pristup zvaničnim dokumentima?

Zakon o pristupu zvaničnim dokumentima naglašava da „svaki stanovnik Kosova ili bilo koja osoba koja ispunjava zahteve za registraciju kao stanovnik Kosova, i svaka prirodna ili pravna ličnost koja stanuje ili ima registrovanu kancelariju na Kosovu, ima pravo pristupa dokumentaciji institucija, uz pretpostavku da je predmet razmatranja o principima, uslovima i limitima definisanih Zakonom.”

Koja je procedura za dobijanje pristupa zvaničnim dokumentima?

Informacija o tome kako i gde treba konkurisati za pristup i svaku ostalu potrebnu pomoć biće osigurana od strane opštine. Zakon o pristupu zvaničnim dokumentima izražava da zahtevanje pristupa zvaničnom dokumentu treba biti urađeno u pismenoj formi (uključujući i elektronsku formu) i „uz dovoljno preciznim objašnjenjem da bi se omogućilo instituciji da identifikuje dokument.” Primer zahteva je dostavljen u Aneksu 1. Svrha postojanja forme je da podstakne konkurisanje interesiranih strana. Kao što je gore napomenuto, zahtevanje se može i pored toga obaviti u bilo kojoj pisanoj formi takođe. Ne postoje uslovi za onoga koji zahteva da objasni svrhu svoje prijave (zahteva). U slučajevima gde prijava/zahtev nije dovoljno jasna, onaj koji konkuriše će biti kontaktiran da razjasni dodatno. Podnosilac može pristupiti u neformalne pregovore da se nađe odgovarajuće rešenje ako je zahtevani dokument veoma obiman (dugačak) ili ako podnosilac zahteva veći broj različitih dokumenata.

Koji je vremenski rok za procesiranje primarne prijave?

Zahtev za pristup zvaničnim dokumentima treba biti procesiran brzo, da bi se odluka za dozvoljavanje ili odbijanje pristupa donela u okviru 15 radnih dana od dana primanja. Potvrda o primanju zahteva treba takodje biti obezbeđena napisмено od strane opštine za podnosioca. Izuzeci 15-dnevnog pravila su važeći ako dokument koji je u pitanju nije registrovan u opštini ili ako:

- službeni dokumenti moraju biti prikupljeni iz ureda ili udaljenih jedinica institucije fizički odvojene od zgrade gde je arhiva smeštena;
- zahtev da se veliki broj dokumenata bude prikupljen i istražen;
- postoji potreba za konsultacijama sa drugim institucijama, agencijama, ili sa dve ili više jedinica unutar institucije da se donese odluka o pristupu; ili,
- postoji potreba procesiranja podataka, kreiranja računarskog programa, ili stvaranja računarskih izveštaja da bi se izvukli traženi podaci.

Ako se pretpostavi zakašnjenje, podnosilac treba biti pravovremeno obavešten od strane opštine uz prateće objašnjenje razloga za zakašnjenje.

Koja opštinska dokumenta su izuzeta od implementacije Zakona o pristupu zvaničnim dokumentima na opštinskom nivou?

Zakon o pristupu zvaničnim dokumentima naglašava da je njegova primena univerzalna i da pokriva „sva dokumenta u posedu institucija, prihvaćena, primljena ili posedovana, u svim poljima delatnosti institucija.” Ipak, pravo pristupa zvaničnim dokumentima nije apsolutno i mora biti pažljivo balansirano sa ostalim interesima i pravima. Drugim rečima, pravo za pristup dokumentima je pravilo sa izuzecima, kao što je predviđeno zakonom.

Zakon o pristupu zvaničnim dokumentima eksplicitno iskazuje javni interes koji kreira bazu za izuzeće ovog pravila. Prema zakonu „institucija treba da odbije pristup dokumentu čije objavljivanje može naštetiti zaštiti:

- a. „javnom interesu koji se sastoji od:
 1. Javne bezbednosti,
 2. Civilne zaštite,
 3. Međunarodne saradnje,
 4. Finansijske ili ekonomske politike PIS.
- b. Privatnosti ili integriteta individualaca i to naročito na osnovu zakona na snazi u vezi sa zaštitom ličnih podataka.”

Zakon o pristupu zvaničnim dokumentima isto referira ka respektivnim restrikcijama povezanim sa dokumentima koje su u relaciji sa UNMIK rezervisanim oblastima upravljanja. U zakonu glasi da „[p]ristup ka i klasifikacija dokumenata povezanih sa rezervisanim oblastima upravljanja, uključujući sigurnost, odbranu i pitanja vojske, strane odnose i monetarnu politiku, u okviru odgovornosti Specijalnog predstavnika generalnog sekretara regulisanog od strane UNMIK-a.”

Pristup dokumentima treba biti odbijen u slučajevima gde bi pristup „narušio zaštitu:

- a. Komercijalnih interesa prirodne ili pravne osobe, uključujući intelektualnu svojinu,
- b. Sudskih saslušanja i pravnih saveta,
- c. samoj svrhi istraživanja, inspekcije i revizije, osim u slučajevima gde preovladava javni interes otkrivanja istih.”

Određeni unutarnji dokumenti su takođe oslobođeni prijave gde “bi dokument ozbiljno narušio proces donošenja odluka u instituciji, ali samo ako ne postoji važniji javni interes u objavljivanju.” Objavljivanje dokumenata treće-strane zahteva da se institucija dogovori sa određenom trećom stranom u proceni da li bi dokument trebao biti dostupan javnosti “ukoliko je jasno da li bi trebalo ili ne da dokument bude objavljen.” U interesu maksimalne transparentnosti, zakon takođe tvrdi da “ako su samo neki delovi zahteva zaštićeni od izuzetaka, ostali delovi dokumenta bi trebali biti oslobođeni.”

Kada se donosi odluka da se razotkrije izuzeta dokumentacija kao rezultat prevladavajućeg javnog interesa “institucije bi trebale imati dužnu pažnju u razmatranju da nemogućnost saglasnosti sa zakonskim obavezana, postojanje bilo kakvog kršenja, rđavog postupka, zloupotreba vlasti ili zanemarivanje u obavljanju službene dužnosti, neovlašćena upotreba javnih fondova, ili opasnost po zdravlje ili sigurnost pojedinaca ili opšte javnosti.”

Pored navedenih izuzetaka, vodeći princip za opštinske upravne treba biti da je pristup državnim dokumentima pravo javnosti i uskraćivanje dozvole istim zahteva obimnu opravdanost samog postupka.

Pravo pristupa zvaničnim dokumentima nije apsolutno i mora biti balansirano sa ostalim individualnim i kolektivnim pravima i interesima.

Koja je procedura za pokretanje spornosti o odbijanju pristupa/pregleda?

U slučaju delimičnog ili potpunog odbijanja pristupa, pisani odgovor treba biti poslat podnosiocima ukazujući na razloge za odbijanje uz napomenu da on/ona ima pravo na žalbeni postupak za ponovno zahtevanje pristupa. Žalbeni postupak mora biti iniciran u roku od 15 dana da bi se zahtevalo od opštine da ponovno razmotri svoju početnu poziciju (odluku). Ako je zahtev ponovno odbijen, institucija će obavestiti podnosiocima o dostupnim pravnim lekovima, „uglavnom institucionalizovani sudski procesi protiv institucija na osnovu provizija relevantnih zakona na snazi i/ili podnošenjem žalbe instituciji Ombudspersona na osnovu poglavlja 10 iz Ustavnog okvira i UNMIK Regulative Br. 2000/38.”

Kako organizovati pristup poverljivim dokumentima?

Poverljiva dokumenta su definisana kao “dokumenta koja potiču iz institucija klasifikovanim na osnovu pravilnika date institucije, koja štite osnovne interese PIS.” Na osnovu Administrativnog Uputstva Br. 2006/03 iz Kancelarije premijera u vezi sa implementacijom Zakona o Pristupu Zvaničnim Dokumentima, svaka institucija mora da klasifikuje zvanična dokumenta u liniji sa kategorijama predstavljenim u Članu 26 kao što su:

- zvanična dokumenta bez limitacije u pristupu; i,
- poverljiva zvanična dokumenta.

Poverljiva zvanična dokumenta su dodatno klasifikovana u sledeće četiri kategorije:

- zvanična dokumenta za limitirano korišćenje;
- poverljiva zvanična dokumenta;
- tajna zvanična dokumenta;
- zvanična dokumenta pod strogom tajnom.

Za opštine, većina od dokumenata neće biti klasifikovana kao poverljiva zbog same prirode njihovog posla. I pored toga, opština treba da se pozove na Administrativno Uputstvo Br. 2007/07 o Principima, procedurama i klasifikacionim oznakama zvaničnih dokumenata izdatog od strane Kancelarije premijera. Ovo Administrativno uputstvo predviđa uspostavljanje komisije od strane svake opštine; komisija će biti odgovorna za izradu i usvajanje liste poverljivih dokumenata u posedu određene institucije. Dalje od toga, Administrativno uputstvo predviđa da je odobrena lista podnesena Među-Institucionalnom Komitetu, telu koji vrši evaluaciju administrativnih praksi u vezi sa zvaničnim dokumentima.

Konkurisanje za pristup poverljivim dokumentima može biti procesirano samo od onih opštinskih službenika koji su po dužnosti ovlašteni o upitnim dokumentima. Institucija od koje potiče poverljiv dokument mora dati svoje odobrenje za knjiženje dokumenta u registar/ili njegovo izdavanje. Kao i za svaki dokument sa ograničenim pristupom, institucija koja odlučuje o poverljivosti jednog dokumenta kao osnovu za odbijanje pristupa mora „dati razloge za svoju odluku na način koji ne šteti interesima zaštićenim u odeljku 4 [izuzeća].”

Kako organizovati pristup posle samog odobrenja?

U zavisnosti od želje onog/one koja zahteva, pristup će biti dostupan ili kroz samo konsultaciju na licu mesta ili kroz dostavljanje kopije dokumenta u pitanju, uključujući elektronsku poštu, ako je dostupna. Prijava može biti predmet naplate zbog nastalih troškova ali „naplata ne sme biti u većoj vrednosti od same vrednosti troška za proizvodnju i slanje kopija.” “Konsultacija na samom mestu, kopiranje manje od 20 stranica A4 formata i direktan pristup u elektronskoj formi

li kroz sam registar treba da bude besplatno.” istovremeno, “ako je dokument već bio izdat od strane institucije u pitanju i lako je dostupan onom/onoj što zahteva, institucija može ispuniti svoju obavezu dostavljanja dokumenta samo kroz informisanje podnosioca kako da dođe u posed zahtevanog dokumenta.” Što se formata tiče, dokumenta “trebaju biti dostavljena u postojećoj verziji i formatu (uključujući elektronsku ili alternativnu formu kao što je forma slepog pisma, duga štampa ili kasete) sa punim razumevanjem za odabir podnosioca.”

Ko upravlja procesom u ime opštine?

Izvršni deo, putem opštinske kancelarije za arhivu, rukovodi operativnim aspektom procesa dok krajnja odgovornost prema javnosti leži u izabranim predstavnicima u Skupštini opštine. Sve opštine na Kosovu su dobile uputstva da uspostave kancelariju arhive u liniji sa Članom 15, Administrativnog Uputstva Kancelarije premijera Br. 2006/03.

Kako informisati javnost o njihovom pravu pristupa zvaničnim dokumentima?

Uspešnost zakonske transparentnosti se u velikoj meri oslanja na aktivno uključivanje ljudi i civilnih grupa koje, zbog toga, moraju biti obrazovana o mogućnostima koje pruža Zakon o pristupu zvaničnim dokumentima. Sve informacije koje očekivani podnosioci trebaju znati, se mogu uokviriti u Vodiču za građane koji objašnjava ljudima kako mogu osigurati pristup zvaničnim dokumentima. Vodič za građane treba biti izložen na vidljiva mesta u opštinskoj zgradi; a pisane kopije takođe moraju biti dostupne. Elektronska verzija Vodiča za građane treba biti postavljena na opštinsku veb stranicu, ako ona postoji. Zakon o pristupu zvaničnim dokumentima predviđa obavezu svake institucije da preduzme mere informisanja javnosti o pravima koje sama javnost uživa na osnovu ovog zakona. Dalje od ovog, opština treba da stvori određen broj službenih adresa e-poste koje trebaju poslužiti za ostvarivanje komunikacije sa javnošću (zajednicama) i osigura alternativne metode zahtevanja uvida u zvanična dokumenta. Opštinska veb stranica treba isto da sadrži kontakt informacije za sve relevantne organizacione jedinice u opštinskoj upravi.

Kako organizovati podatke o dostupnim zvaničnim dokumentima?

Registar koji sadrži sva zvanična dokumenta u opštini mora biti uspostavljen i smešten u kancelariji arhive. Registar je sam po sebi službeni dokument sa neograničenim pristupom, tj. potpuno slobodan za uvid. Reference za sva zvanična dokumenta primljena od strane arhivista, klasificirana prema „neograničenoj upotrebi“ (dostupne za javnost) će biti pohranjene u samom registru. Dokumenta koja su klasificirana kao „poverljiva“, „tajna“ ili „pod strogom tajnom“ neće biti upisana u registar.

Svaki upis u registar će sadržati sledeća polja za ispunjavanje:

1. jedinstven broj za protokol i potrebu registracije;
2. referenca/broj samog zvaničnog dokumenta;
3. posednika dokumenta (ime institucije/zvaničnika);
4. datum poslednjeg pristupa samom dokumentu osiguranog od strane onog koji poseduje dokument ili institucije;
5. klasifikacija zvaničnog dokumenta;
6. originalan datum;
7. datum upisa u sami registar;
8. položaj zvaničnog dokumenta;
9. poreklo zvaničnog dokumenta;
10. kratki opis sadržaja dokumenta.

Šta su uslovi vođenja evidencije i izveštavanja?

Opština je obavezna da osnuje i održava evidenciju o zahtevima za pristup koje su primljene kako bi evidentirala implementaciju Zakona o pristupu zvaničnim dokumentima. Registra zahteva se treba držati u kancelariji opštinske arhive i treba se tretirati kao zvanični dokument sa ograničenim pristupom da bi se zaštitila privatnost podnosioca. Sadržaće sledeća dokumenta:

1. pismene zahteve za pristup, dati kancelariji za arhivu;
2. pismena obaveštenja podnosiocu da li je zahtev odobren ili odbijen;
3. potvrda prijema zahteva za pristup zvaničnik dokumentima; ukoliko je podnesen
4. pismena beleška za podnosioca o tome da li je obrazložen zahtev odobren ili odbijen

Sva se ova dokumenta smatraju zvaničnim ali sa ograničenim pristupom.

Sledeće se informacije takođe čuvaju u registru zahteva:

1. jedinstveni broj protokola i registracione svrhe;
2. ukoliko je zatražen zvanični dokument registrovan u Registru zvaničnih dokumenata:
 - a. jedinstveni referentni broj protokola i registracione svrhe;
 - b. sam referentni broj zvaničnog dokumenta;
3. datum registracije prijave u registru;
4. naziv zvaničnika/odeljenja koje/je primilo prijavu;
5. opis originalne forme prijave (elektronska, na papiru);
6. kratak opis sadržaja prijave;
7. ime podnosioca.

Zakon o pristupu zvaničnim dokumentima sadrži odredbe koje od opština o ostalih javnih institucija zahtevaju da objave godišnji izveštaj o implementaciji zakona. Izveštaj treba da uključi bilo koji primer gde je pristup dokumentu odbijen kao i opravdanje za to i broj osetljivih dokumenata koji se nisu zapisali u registru. Kad se jednom odobri odluka skupštine opštine o opštinskoj obavezanosti gore navedenim obavezama; izvršnom organu se daje zadatak implementacije zakona, uključujući nacrt i razvoj svih strategija i mehanizama obaveznih zakonom.

RESURSI

Izvor zakona:

UNMIK Uredba br. 2003/32 o Objavljivanju zakona usvojenog od strane Skupštine Kosova o pristupu zvaničnim dokumentima, 6 novembar, 2003.
MJS Administrativno uputstvo br. 2006/01 o Implementaciji zakona o pristupu zvaničnim dokumentima 15, mart 2003, Aneks 1.
KP administrativno uputstvo br. 2006/03 o implementaciji Zakona o pristupu zvaničnim dokumentima 15, mart 2003.
KP administrativno uputstvo br. 2007/07 o Principima, procedurama i oznakama klasifikacije, 6 jun, 2007.
MALU Administrativno uputstvo br. 2006/03 o Transparentnosti opštine.

Izvori i predlozi za čitanje:

Savet Evrope, Vodič za pristup zvaničnim dokumentima, 2004, dostupan na: http://www.coe.int/t/e/integrated_projects/democracy/DocAccess_Guide_en.pdf Ministarstvo javnih službi, Pristup zvaničnim dokumentima, Priručnik (Vidi aneks 1) OEBS Misija na Kosovu, Izveštaj o implementaciji zakona o pristupu zvaničnim dokumentima na opštinskom nivou, novembar 2007, dostupno na: www.osce.org/kosovo

1.2 Pristup zvaničnim sastancima

Dozvoljavanje i olakšavanje javnog pristupa zvaničnim sastancima opštinskih organa predstavlja ključni stub transparentne uprave pošto narodu i zainteresovanim grupama dozvoljava da direktno posmatraju rad uprave što javnosti omogućava vredan uvid u donošenje strateških odluka. Prisustvo javnosti obezbeđuje proveru i ravnotežu i da uprava radi u najboljem interesu javnosti. Istovremeno, ojačava zakonitost opštinske uprave, povećava poverenje javnosti u rad svojih izabranih predstavnika.

Iako nema zakona koji sadržajno uređuje pitanje javnih sastanaka na Kosovu, sadašnji zakonski okvir obavezuje lokalnu upravu da dozvoli prisustvo pojedinaца i/ili interesnih grupa na skoro svim zvaničnim sastancima.

Izuzev u posebnim okolnostima, javni zvaničnici trebaju svoj rad obavljati javno.

Ovaj deo ispituje zakonske odredbe koje uređuju prisustvo javnosti na javnim i zvaničnim sastancima trenutno na snazi na Kosovu i, za lakšu referencu u tim okolnostima gde opštine žele da postignu više od onoga što je zakonom propisano, pruži jasnu i preciznu definiciju zvaničnog sastanka. Prateći aneks, koji sadrži Vodič za javne sastanke, nalazi se na kraju ovog Vodiča.

1.2.1 Sastanci skupštine opštine i njenih odbora

Kamen temeljac zakonodavstva lokalne uprave na Kosovu, UNMIK Uredba br. 2007/30 o izmeni UNMIK Uredbe br. 2000/45 o Lokalnoj samoupravi opština na Kosovu, postavlja temelje za otvorene sastanke. Ova uredba određuje da, osim u određenim okolnostima, "članovima javnosti, uključujući predstavnike štampe, biće dozvoljen pristup svim sastancima Skupštine opštine, njenih odbora, i svim sastancima Borda direktora." Međutim, pravo na prisustvovanje zvaničnom sastanku nije apsolutno, i u okolnostima gde skupština, ili njeni izabrani odbori, utvrde da bi "priroda stvari koja se razmatra rezultirala publicitetom a koja bi bila štetna po javni interes", razumljiva se odluka može doneti za isključivanje prisustva javnosti.

Kada se zakazuju sastanci skupštine opštine i njenih odbora, opštinski administratori trebaju da osiguraju javni pristup kroz:

- identifikacije mesta koje bi primilo sve zainteresovane članove javnosti (u razumljivom broju); i,
- pružanje odgovarajućeg i ranog obaveštenja (sedam dana za regularne sednice skupštine opštine, tri dana za hitne sednice skupštine opštine, i tri dana za sastanke odbora).

Javnost će biti obaveštena o sastancima kroz opštinsku kancelariju za informisanje i kroz sledeća sredstva:

- Javna obaveštenja postavljena na najfrekventnijim lokacijama u opštini;
- Lokalnih štampanih i elektronskih medija; i,
- Opštinske veb stranice.

Dalje, obaveštenje mora sadržati sledeće informacije:

- Datum sastanka;
- Vreme sastanka;
- Mesto sastanka; i,
- Dnevni red.

Dnevni red sastanka je opšti opis pitanja koja će se razmatrati tokom sastanka. Ukoliko to nije apsolutno potrebno, dnevni red se neće menjati pre sastanka.

1.2.2 Ostali sastanci

Iako se sadašnjim zakonskim okvirom od opština jedino zahteva da sastanci skupštine opštine, njenih odbora, i bilda direktora budu otvoreni za javnost, opštinsko rukovodstvo treba da uzme u obzir prisustvo javnosti na svim svojim zvaničnim sastancima, uključujući i one sastanke izvršnog organa. Sledeća dva principa se mogu koristiti kao kriterijum za utvrđivanje koji sastanci su otvoreni za javnost:

- Odluka se razmatra ili je donesena; i,
- Odluka koja se tiče javne politike.

Odluke u vezi dobrobiti lokalne zajednice ne smeju bit donešene iza zatvorenih vrata

U okolnostima gde opština želi da ide iznad odredbi zakona i dalje ojača transparentnost u obavljanju opštinskih poslova, odeljak 7.4 UNMIK Uredbe br. 2007/30 o izmeni UNMIK Uredbe br. 2000/45 dopušta da opština formuliše dodatne odredbe za prisustvo javnosti na zvaničnim sastancima.

Prisustvo javnosti na sastancima Borda direktora, treba se naročito podržati pošto pisanja koja se razmatraju često imaju veliki uticaj na donošenje odluka u opštini i pružaju dobru priliku da javnost oceni rad svojih ne-izabраниh zvaničnika.

RESURSI

Izvor zakona:

UNMIK Uredba br. 2007/30 o izmeni UNMIK Uredbe br. 2000/45 o Lokalnoj samoupravi opština na Kosovu, 16, oktobar 2007.

MALU Administrativno uputstvo br. 2006/03 o Transparentnosti opštine.

Izvori i predlozi za čitanje:

Za dobre prakse vidite:

Asocijacija kosovskih opština, Kalendar zvaničnih sastanaka, 2007, dostupan na: <http://www.komunat-ks.net/>

Grad Stamford, Konektikat, SAD, Kalendar sastanaka upravnog odbora sa dnevnim redom i zapisnikom, 2007, dostupan na: <http://www.cityofstamford.org/content/25/56/default.aspx>

1.3 Pristup javnim informacijama

Iako pozivaju na ispitivanje kroz olakšavanje pristupa zvaničnim dokumentima i sastancima opštinske uprave, lokalne vlasti takođe moraju biti proaktivne u pružanju informacija sa zainteresovanom javnošću. U praksi, ovo zahteva od opštine da nastavi da javnosti pruža sve bitne informacije o svom radu, dozvoljavajući pojedincima i civilnim grupama da odrede one za koji su zainteresovani.

Lokalne vlasti moraju biti proaktivne u pružanju informacija zainteresovanoj javnosti.

Ovaj odeljak će pregledati sve vrste informacija koje trebaju biti dostupne opštoj javnosti od strane opštinskih vlasti, naglasiti neke od mehanizama i sredstava kroz koje se informacija može preneti, i ispitati opštinski akcioni plan o transparentnosti kao ključnom elementu za vođenje transparentne lokalne uprave na Kosovu.

1.3.1 Vrste javnih informacija

O radu opštinske uprave

Da bi javnost u potpunosti razumela i efikasno nadgledala rad lokalnih vlasti, ona mora da ima solidno znanje o tome koje su uloge opštinske uprave u rele-

vantnim ustavnim i zakonskim okvirima.

Trenutno, postoji veliki deo dvosmislenosti u vezi ključnih opštinskih nadležnosti prema onima koje su zadržane od strane UNMIK ili institucija centralne uprave. Zbog toga je dirigovani napor za podizanje svesti o primarnoj misiji opštine i jasno definisanje onih službi za koje je opština nadležna.

Ključni zakoni kao i odabrani interni dokumenti, npr. opštinski statuti, trebaju biti dostupni javnosti. Ovo treba poboljšati kvalitet dijaloga između javnosti i njihovih opštinskih uprava kroz podizanje svesti o nadležnostima opštine.

O osnovnoj strukturi opštinske uprave

Javnost mora biti svesna strukture lokalne uprave. Trebaju se pružiti detaljna objašnjenja o ulogama sledećih aktera:

Političko rukovodstvo:

- Gradonačelnik;
- Direktori;
- Skupština opštine; i,
- Odbori skupštine opštine.

Administrativni rukovodioci:

- Upravnik Administracije i kadra; i,
- Šefovi odeljenja.

Osnovne informacije o tome kako se biraju članovi skupštine i kako se strukturiše opštinska administracija takođe trebaju biti dostupne. U dodatku, detaljne informacije o pojedinačnim nadležnostima opštinskih odeljenja se trebaju pružiti kako bi se ljudima pomoglo da odluče kome žele da se obrate sa svojim zahtevom ili pitanjem. Objavljivanje imena i birača individualnih članova skupštine takođe bitno jača izbornu odgovornost skupštine i poboljšava poverenje javnosti u rad uprave.

O radu i planovima opštinske uprave

Kao prvenstveni dobrotvorni faktor lokalne uprave, javnost ima puno pravo da zna kako se troši novac od njihovih poreza. Ovo znači da javnost treba biti obavestena o radu uprave kroz dobrovoljno pružanje javnog pristupa brojnim ključnim dokumentima i procesima uključujući:

- **Opštinski godišnji izveštaj**, podnet skupštini opštine od strane gradonačelnika;
- **Revizorski izveštaj** objavljen od strane generalnog revizora ili bilo koji nalazi interne revizije;
- **Odluke skupštine opštine**, i, gde je regulisano opštinskim statutom, odluke borda direktora. Pošto administrativno uputstvo Ministarstva za administraciju lokalne uprave br. 2006/03 beleži, "sve normativne i zajedničke odluke skupštine opštine, čije objavljivanje nije ograničeno važećim zakonodavstvom o pristupu zvaničnim dokumentima biće objavljene u roku od jedne nedelje po završetku sastanka na kome su odluke donesene.";
- **Proces opštinskog budžeta**, kao kamen-temeljac opštinskog planiranja, dokument o opštinskom budžetu, i kvartalni i godišnji izveštaji o trošenju budžeta. Finansijski izveštaji pod-opštinskih organizacija, kao što su škole ili bolnice, se trebaju odvojeno i detaljno objaviti;
- **Tenderska dokumentacija**, pošto je tenderski proces veliki izvor rđave uprave i korupcije u tranzicionalnim javnim administracijama;

- **Dnevni redovi i zapisnici skupštine opštine**, njenih odbora, i, gde je regulisano, sastanaka Borda direktora;
- **Oglasi o radnim mestima**, kako bi se osiguralo da je proces regrutovanja i odabira otvoren i na osnovu zasluga;
- **Radni planovi**, tamo gde ih ima; i,
- **Bilo koji drugi zvanični dokumenti**, pokriveni Zakonom o pristupu zvaničnim dokumentima.

O pravima javnosti

Javnost je često pogrešno informisana o svojim pravima i privilegijama u radu sa opštinskom upravom. Zbog toga je potreban saglasan napor od strane opštine kako bi se podigao nivo svesti o pravima koju ima javnost.

Planirani događaji

Planirani događaji koji imaju uticaja na opšte dobro stanovnika opštine, kao što su sednice skupštine opštine ili javno saslušanje budžeta, moraju se adekvatno objaviti kako bi zainteresovana javnost učestvovala.

Pravilo je da
upravljanje
informisanjem javnosti
treba uvek biti bolje.

1.3.2 Vrste sredstava za javno informisanje

Širok spektar sredstava za javno informisanje dostupan je lokalnim upravama kako bi se one približile javnosti, a koji variraju od uobičajenih do naprednih oblika komunikacije. Neka sredstva mogu se činiti suvišnim i ponavljajućim, ali je pravilo da upravljanje informisanjem javnosti treba uvek biti bolje. Naredni deo služi kao pregled sredstava za javno informisanje.

Opštinski informacijski šalter

Šalter je stalna komponenta u opštinskoj zgradi i radi punim radnim vremenom. Šalter predstavlja principnu tačku opštine gde ljudi mogu da postave svoja pitanja ili zahteve u vezi rada opštine. Osoblje koje vodi šalter takođe treba raditi i kao opštinski recepcionist, upućujući ljude ka pravim osobama ili odeljenjima.

Ostali oblici personalizovane komunikacije sa javnošću uključuju:

- "otvoreni dan" kako bi se omogućili sastanci između javnosti i javnih službenika ili izabраниh predstavnika; i,
- Određene telefonske linije za razgovore.

Brošure i bilteni

Brošure su razvijene i štampane od strane opštine sa ciljem adresiranja često postavljenih pitanja ili zajedničkih briga sa kojima se javnost obraća, npr. kako pristupiti zvaničnim dokumentima ili kako se prijaviti za građevinsku dozvolu ili dozvolu za rad. Štampane kopije trebaju biti dostupne na šalteru za informacije. Opštinski bilten može se štampati mesečno ili dva puta godišnje sa ciljem redovnog obaveštavanja javnosti o najvažnijim razvojinama u opštini.

Opštinska veb stranica

Sa povećanim brojem korisnika interneta na Kosovu, veb stranice postaju glavni element u vladinoj strategiji komunikacije, i na centralnom i na lokalnom nivou. Opštinske internet prezentacije trebaju da pruže obilne informacije o strukturi opštinske uprave, njenoj misiji, i njenom upravnom okviru. Veb stranica može takođe poslužiti i kao elektronski pristup zvaničnim dokumentima (kroz javni informacioni indeks) za lakši pristup zainteresovanim posetiocima. Sadašnji i budući događaji, relevantni za život opštine, se takođe trebaju oglasiti na veb stranici u formi kalendara.

Opštinska oglasna tabla

Oglasna tabla treba da sadrži informacije slične onima na veb stranici uključujući opštinski organigram, kalendar događaja, i opštinski bilten, ukoliko se objavljuje od strane opštine.

Lokalni štampani i elektronski mediji

Opštinska uprava takođe može upotrebiti usluge lokalnih medija ukoliko ima potrebu za šire obaveštavanje zajednice, npr, da najave planirano saslušanje budžeta.

Javne kampanje informisanja

Ukoliko se predlažu ozbiljne promene karakteristika opštine a imaju dalekosežne posledice, opština mora da osigura da je javnost informisana o predloženim promenama i njihovih uticaja na kvalitet života u opštini. Ovo bi omogućilo narodu da se žali i da preduzme korake kroz peticije ili ukoliko je potrebno, kroz referendum. Kampanja može upotrebiti kombinaciju različitih sredstava uključujući štampane i elektronske medije, opštinske veb stranice, brošure, letke, i informacije za štampu.

Informativni sastanci

U dodatku personalizovanim oblicima dvostrane komunikacije, opisane na početku ovog odeljka, opštine se savetuju da tokom godine zakazuju brojne informativne sastanke sa ljudima i medijima kako bi redovno informisali javnost o radu opštinske uprave. Informativni sastanci trebaju biti tematski, dizajnirani, i promovisani na takav način koji bi privukao dovoljnu pažnju javnosti.

Kratki izveštaji

Kratki izveštaji o radu i strukturi opštine i njenim kapitalnim projektima se mogu dati na uvid javnosti kao jeftino i jednostavno sredstvo za širenje informacija u opštini.

Opštinski akcioni planovi o transparentnosti

Pod svojim trenutnim zakonskim okvirom, koji uređuje rad lokalnih uprava na Kosovu, opštine su obavezne da razmotre razvoj i implementaciju akcionog plana o transparentnosti. Plan ima za cilj da "učini da je proces donošenje odluka i rad opštine transparentniji.

Prema administrativnom uputstvu Ministarstva za Administraciju lokalne uprave o Opštinskoj transparentnosti br. 2006/03, plan treba da sadrži odredbe za opštinu kako bi se;

- a. "izdavali redovni izveštaji za medije naročito o korišćenju budžeta, ekonomskog razvoja, prostornog planiranja, investiranja, opštinskih prihoda i ostalim pitanjima od opšteg interesa;
- b. Održale periodične konferencije za štampu (na svake dve nedelje ili svakog meseca) sa novinarima i predstavnicima lokalnih medija;
- c. Organizovale seanse pitanja i odgovora sa javnošću ili interesnim grupama; organizovale radio i TV debate o gore pomenutim pitanjima;
- d. Stvorile veb stranice ili ažurirati već postojeće veb stranice kako bi se uključile informacije o opštinskim radnim planovima, izveštaji, kalendar sastanaka, telefonski imenik, i kontakt informacije nadležnih opštinskih zvaničnika.
- f. Objavili i distribuirali leci, vodiči o organigramu, interne uredbe, opisi poslova zaposlenih u opštini kako bi građani mogli pristupiti korisnim informacijama,

Opštinski akcioni planovi o transparentnosti su ključni pri uspostavljanju i održavanju kulture otvorenosti i odgovornosti

opštinskim taksama, nadoknadama za opštinske usluge i druge korisne informacije.”

Brojne skupštine opština na Kosovu su već usvojile akcione planove o transparentnosti na osnovu obrasca koji se zajednički pripremio od strane Ministarstva za administraciju lokalne uprave, Asocijacije kosovskih opština i Misije OEBS na Kosovu. Obrazac se sastoji od brojnih akcionih tački; sledeće četiri su najvažnije:

1. Osigurati implementaciju i usaglašenost sa relevantnim zakonskim odredbama o transparentnosti u vezi:
 - Lokalnih samouprava opština na Kosovu;
 - Javnoj službi Kosova;
 - Javnoj nabavci;
 - Javnom finansijskom upravljanju i odgovornosti;
 - Pristup zvaničnim dokumentima;
 - Opštinskoj transparentnosti;
 - Centri javne službe.
2. Obezbeđivanje pristupa javnosti procesu razvijanja opštinskih finansijskih prioriteta.
3. Podržavanje rada lokalnih civilnih organizacija.
4. Razvoj plana za medije i komunikaciju.

RESURSI

Izvor zakona:

UNMIK Uredba br. 2007/30 o izmeni UNMIK Uredbe br. 2000/45 o Lokalnoj samoupravi opština na Kosovu, 16, oktobar 2007.

UNMIK Uredba br. 2001/36 o Javnoj službi Kosova, 22 decembar 2001.

UNMIK Uredba br. 2001/19 o izvršnoj grani privremenih institucija samouprave na Kosovu, 13 septembar, 2001.

UNMIK Uredba br. 2004/3 o Objavljivanju Zakona o javnoj nabavci, 28 jul, 2004.

UNMIK Uredba br. 2003/17 o Objavljivanju Zakona o javnom finansijskom upravljanju i odgovornosti 12, maj 2003.

UNMIK Uredba br. 2003/32 o objavljivanju Zakona usvojenog od strane Skupštine Kosova o pristupu zvaničnim dokumentima, 6, novembar, 2003.

MALU Administrativno uputstvo. 2006/03 o Opštinskoj transparentnosti.

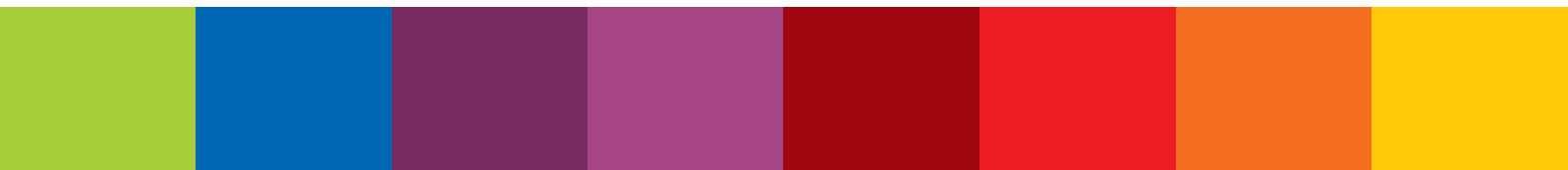
MALU Administrativno uputstvo. 2005/07 o Građanskim uslužnim centrima.

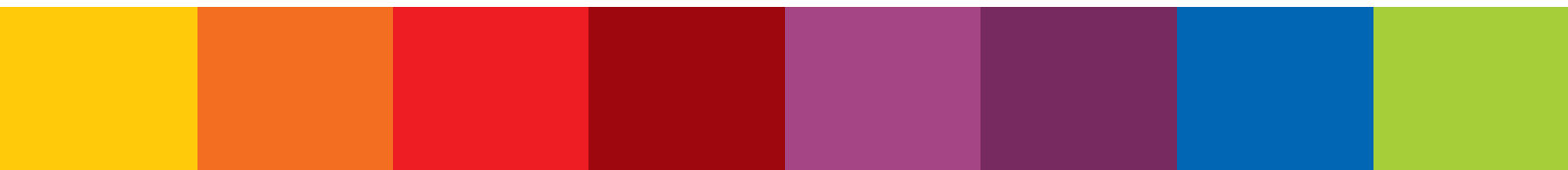
Dodatni izvori i predlozi za čitanje:

Asocijacija kosovskih opština, Opštinski akcioni plan za transparentnost, 2007, dostupno na: <http://www.komunat-ks.net/>

POGLAVLJE II

JAVNA KONSULTACIJA – PRAVO NA GOVOR





1. Uvod u javnu konsultaciju

Dok je pružanje informaciju od strane opštine od ključne važnosti za stvaranje platforme za dalje demokratsko angažovanje, ono je isto prvi i osnovni nivo participativne uprave. Javna konsultacija pri donošenju politika predstavlja napredan oblik interakcije između uprave i naroda. Ovo se uopšteno definiše kao proces prikupljanja informacija ili mišljenja zainteresovanih strana u cilju poboljšanja kvaliteta odluka uprave.

Ovo poglavlje će detaljno analizirati šta je javna konsultacija, pregledati relevantni statutarni okvir, i postaviti neke od osnovnih sredstava i strategije koje se mogu koristiti od strane stručnjaka u opštini.

1.1 Ciklus javne konsultacije

Princip javne konsultacije ima osnovu u sledećim pretpostavkama: obimne informacije su dostupne javnosti, volja naroda da učestvuje i doprinese, i da sakupljene povratne informacije postanu adekvatni strateški odgovor od strane opštinskih vlasti. Prema tome, postoje tri ključne strategije javne konsultacije:

Objavljivanje punih informacija o strateškom pitanju koje se razmatra

Opštinske uprave moraju pružiti relevantne informacije pre javne konsultacije kako bi osigurale da javnost može da učestvuje na odgovarajući način. Detaljni opis pitanja, dostupnih strateških alternativa, uticaj strategije na opštinu kao i sredstva konsultacije koja će se koristiti trebaju se podeliti sa javnošću.

Ove informacije se mogu preneti na brojne načine, kao što je o ovome rečeno u prethodnom poglavlju (lokalni radio i štampani mediji, opštinska veb stranica, oglasna tabla, itd). Takođe, moraju se pružiti precizne informacije o mestu održavanja konsultacije-a.

Uspeh u ovoj fazi umnogome zavisi od spremnosti opštinskih vlasti da se bitno angažuju u proces konsultacije. U praksi, ovo znači da je opštinska uprava: utvrdila pitanje za razmatranje (npr, urbani razvoj ili prezervacija), identifikovala zainteresovane grupe ili pojedince, definisala svrhu i delovanje konsultacije, postavila vremenske rokove, dodeli budžet za bilo koje planirane troškove, i identifikovala dostupne konsultacijske strategije. Ovo bi trebalo da bude posao opštinskog službenika za informisanje uz doprinos višeg opštinskog rukovodstva.

Olakšavanje participacije

Ključna pitanja u ovoj fazi jesu da se prebrodi nezainteresovanost javnosti i apatija kao i opšte nedostatak poverenja u upravu. Javna konsultacija se ne treba smatrati samo kao jedna u nizu obaveza već kao prilika da se ojačaju odnosi između naroda i vlade i poboljšanje kvaliteta donošenja odluka. Mehanizmi za konsultaciju moraju biti dizajnirani prema karakteristika ciljne grupe i tako da odgovore potrebama iste. Na primer, organizovanje javnih sastanaka u opštinskoj zgradi o strateškom pitanju koje ima uticaja na jednu specifičnu, ruralnu oblast nije strategija koja bi proširila participaciju. Organizovanje sastanka sa onima na koje direktno utiče odluka, će međutim istog trena povećati participaciju i demonstrirati volju uprave za saradnjom sa javnošću.

Tokom sastanka, opštinsko rukovodstvo mora pažljivo rukovoditi očekivanja onih koji učestvuju u konsultacijama. Trebaju se uspostaviti parametri na samom početku kako bi javnost bila svesna bilo kojih ograničavajućih odredbi strategije

Konsultacija je proces prikupljanja informacija ili mišljenja zainteresovanih strana u cilju poboljšanja kvaliteta odluka uprave..

Zašto javna konsultacija?

Koristi javne konsultacije su važnije od bilo kojih troškova u vremenu ili resursima opštine koji. Kroz angažovanje u javnu konsultaciju opštinske uprave:

- jačaju svoju legitimnost;
- sakupljaju dodatne informacije o strateškim pitanjima;
- jačaju poverenje javnosti u njihov rad;
- osiguraju poštovanje građana i oni su pozitivni prema njihovim politikama;
- omogućuju javnosti da stekne osećaj uključenosti u razvoj opštine;
- povećavaju transparentnost i odgovornost njihovog rada;
- izgrade trajne i održive odnose za zajednicom;
- poboljšaju svoju informisanost o potrebama zajednice;
- poboljšaju svest zajednice o ograničenjima po kojima rade;
- identifikuju potencijalne problematične oblasti u ranoj fazi procesa.

Princip javne konsultacije zavisi od sledećih pretpostavki: obimne informacije su dostupne javnosti, volja naroda da učestvuje i doprinese, i da sakupljene povratne informacije postanu adekvatni strateški odgovor od strane opštinskih vlasti.

Mehanizmi za konsultaciju moraju biti dizajnirani prema karakteristikama ciljne grupe i tako da odgovore potrebama iste

Ukoliko građani učestvuju u istraživanju, ili učestvuju u radu fokusne grupe, bez vidljivih rezultata, mala je verovatnoća da će ikad više učestvovati.

Ko se treba konsultovati?

- Stanovnici opštine;
- Korisnici opštinskih usluga;
- Lokalni preduzetnici;
- Lokalne javne agencije (zdravstvo, zakonodavne institucije, itd);
- Profesionalne organizacije i sindikati
- Nevladine organizacije;
- Starešine sela i neformalne grupe zajednica;
- Manjine i/ili socijalno marginalizovane grupe;
- Posetioci;
- Bilo koje interesne grupe ili pojedinci.

Javna konsultacija u donošenju odluka u opštini je eksplicitno obavezna u kamenu temeljcu zakona lokalne samouprave, UNMIK Uredbom br. 2000/45 o Samoupravi opština na Kosovu

a koji nisu otvoreni za diskusiju (kao rezultat prevage javnog interesa ili zakonske odredbe). Takođe, mora se voditi računa da sama konsultacija ne zakazuje na isti datum verskih ili etničkih praznika kako bi se odgovorilo na potrebe svih zajednica i obezbedilo maksimalno učešće. Prevodioci takođe moraju biti spremni kako ne bi došlo do problema u komunikaciji između učesnika koji pripadaju različitim zajednicama. Celokupna procedura mora biti prema dnevnom redu koji se unapred predaje. Sukobi između učesnika trebaju biti brzo i mirno savladani.

Reagovanje na povratnu informaciju

Princip merenja uspeha konsultacije nije uvek broj učesnika ili obim primljenih preporuka. Javni sastanak se ne treba smatrati neuspehom ukoliko nije bilo velikog broja učesnika. Konsultacija je na dobrovoljnoj osnovi i, na kraju, daje mogućnost učestvovanja.

Međutim, šta se dešava ukoliko date preporuka u mnogome utiču na odnos zajednice i njene uprave i određuje rezultat na buduća učestvovanja sponzoriranih od strane lokalnih vlasti. Ukoliko narod učestvuje u istraživanju, ili učestvuje u radu fokusne grupe, bez vidljivih rezultata, mala je verovatnoća da će ikad više učestvovati.

Ovo ne znači da svaka data preporuka mora da utiče na politiku uprave. Narod će generalno predstavljati svoje pojedinačne ili interese mikro-zajednice, ali je na opštini da uravnoteži interese opštine u celini. Međutim, uprava mora pokazati da su se date preporuke uzele u obzir. Povratna se informacija zbog toga treba omogućiti svima onima koji su učestvovali u vođenju konsultacije.

RESURSI

Izvor zakona:

UNMIK Uredba br. 2007/30 o izmeni UNMIK Uredbe br. 2000/45 o Lokalnoj samoupravi opština na Kosovu, 16, oktobar 2007.

Izvori i predlozi za čitanje:

Za najbolje prakse javne konsultacije videti:

Burchell MP, Studija slučaja efektivnog javnog učešća u razvijanje sektora javne politike: Quininup Plan zaštite izvora voda, 2005, dostupno na: <http://engagingcommunities2005.org/abstracts/Burchell-Marion-final.pdf>

1.2 Statutarni okvir javne konsultacije na Kosovu

Zahtev za javnom konsultacijom često proizilazi iz postavljenih zakonskih normi u relevantnom statutarnom okviru. Zakoni koji su trenutno važeći na Kosovu, predviđaju samo ograničene slučajeve gde je javna konsultacija obavezna. Uprkos tome, konsultacija se treba usvojiti kao dobra praksa upravljanja čak i kada zakonski nije obavezna.

Sledeće predstavlja pregled ključnih instrumenata vodećih javnih konsultacija u opštinama:

UNMIK Uredba br. 2007/30 o izmeni UNMIK Uredbe br. 2000/45 o Samoupravi opština na Kosovu

Javna konsultacija u donošenju odluka u opštini je eksplicitno obavezna u ka-

menu-temeljcu zakona lokalne samouprave, UNMIK Uredbom br. 2000/45 o Samoupravi opština na Kosovu. Odeljak 8, Član 8.1 o javnim sastancima kao konsultativnoj strategiji: "Svaka će opština periodično održati, barem dva puta godišnje, javni sastanak na kome bilo koja zainteresovana osoba ili organizacija može učestvovati. Datum i mesto sastanka će se objaviti barem dve nedelje unapred. Na sastanku, opštinski će predstavnici obavestiti učesnike o aktivnostima opštine i učesnici mogu postavljati pitanja i davati predloge izabranim predstavnicima opštine."

Uredba takođe predviđa uticaj na politiku opštine kroz peticije: "Svaka zainteresovana osoba ili organizacija ima pravo da Skupštini opštine podnese peticiju o bilo kojoj stvari koja se odnosi na nadležnosti i odgovornosti opštine. Skupština opštine će razmotriti peticiju u skladu sa svojim Statutom i Proceduralnih pravilima."

Cirkulari budžeta Ministarstva za finansije i ekonomiju za opštine

Cirkulari sadrže vodič kroz proces od strane Ministarstva finansija i ekonomije lokalnim budžetskim organizacijama (opštinama) o tome kako implementirati proces planiranja budžeta za sledeću godinu. Cirkulari se objavljuju godišnje i sadrže kalendar budžeta, fiskalnu poruku, i vladine prioritete. Dok isti nemaju zakonsku obavezanost, ipak su ključni dokumenti za opštine u procesu planiranja.

Tri od osam koraka sadržanih u cirkularima predviđaju neki nivo uključenosti javnosti u planiranje opštinskog budžeta koji je glavni dokument planiranja za opštinu:

Osnivanje opštinskog srednjoročnog budžetskog okvira

Osnivanje **opštinskog srednjoročnog budžetskog okvira** je prvi korak u procesu budžeta pošto postavlja sledeće procene za naredne tri godine:

- a. ekonomska i budžetska predviđanja i pretpostavke;
- b. opštinsku razvojnu strategiju;
- c. združene procene za prihode;
- d. združene ciljeve troškova;
- e. procenu pomoći donatora.

Pre usvajanja **opštinskog srednjoročnog budžetskog okvira**, kao temelja opštinskog planiranja za sledeće tri godine, cirkulari budžeta predviđaju da "konsultacije će se održati sa zajednicom i ključnim zainteresovanim stranama, uključujući javne sastanke na kojima će se razmatrati prioritete i strategije Opštine." Odvojene konsultacije će se održati od strane direktora finansije, ekonomije, i razvoja i odborom za politiku i finansije.

Saslušanje budžeta

Saslušanja su ključna u osnivanju i održavanju efektivne komunikacije između naroda i njihove lokalne uprave u vezi budžeta. Saslušanja dozvoljavaju opštinskim zvaničnicima da predstave predložene prioritete za sledeći period javnosti pošto su na kraju stanovnici korisnici opštinskog budžeta.

Pošto je javnost imala priliku da pregleda i komentariše na predložene maksimalne granice budžeta, "Odbor za Politiku i finansije će odobriti finalnu verziju granice budžeta uzimajući u obzir rezultate saslušanja budžeta."

Pregled opštinskog budžeta

Kad se predloženi budžet odobri od strane borda direktora, budžet se predaje skupštini. U ovoj fazi, cirkular preporučuje da skupština održi odgovarajuće objavljen specijalni sastanak za sakupljanje javnih komentara o budžetu kao i da javnost razmotri i odobri budžet. Ovaj sastanak treba biti medijski pokriven a budžet predstavljen od strane gradonačelnika, i preporučuje se da to bude "Sastanak gradskog veća" u saglasnosti sa relevantnim zakonodavstvom.

Administrativno uputstvo br. 2006/03 o Opštinskoj transparentnosti

Kao što je ranije razmatrano u ranijim odeljcima, ovo Administrativno uputstvo je kolekcija dobrih praksi u oblastima transparentnosti i javne participacije koje se savetuju opštinama za da ih u potpunosti primene.

Član 6, kaže da, u dodatku "dva obavezna javna sastanka, Skupština Opštine će razmotriti održavanje dodatnih javnih sastanaka na nivou koji je najbliži građanima(naseljima, selima, predgrađima) naročito po pitanjima korišćenja opštinskog budžeta, ekonomskog razvoja, korišćenja opštinske imovine, urbanog planiranja, investiranja, opštinskih prihoda i ostalih pitanja o opšteg interesa."

Prema članu 7, i interesu uključivanja javnosti u donošenje strategija, Administrativno uputstvo zahteva da svi "akti, uredbе, normativne i zajedničke odluke skupštine opštine i ostalih opštinskih organa moraju biti javno razmatrane pre usvajanja." Dalje, "opštinski organ koji predlaže akt mora pripremiti nacrt i odlučiti o načinu i vremenu konsultacije, uključujući konsultaciju sa interesnom grupom, zakaže javno saslušanje ili i ostale forme javne participacije." Javnost će biti obavешtena o saslušanju barem dve nedelje ranije pre datuma održavanja.

Opštinski statusi i ostala interna dokumenta

Interna dokumenta koja detaljno uređuju rad opštinske uprave se često baziraju, i šire, relevantni zakonski okvir. Najosnovniji od ovih dokumenata jeste statut opštine.

Dok statut ne sme biti u sukobu sa zakonom, status je određen da detaljnije uređuje osnovne principe uspostavljene opštim zakonskim aktima. Javna konsultacija je jedan takav princip i brojne opštine na Kosovu usvojile su odredbe za proširenje delovanja i primene.

Opštinske uprave su ohrabrene da idu iznad slova zakona i dalje ojačaju opštinsku transparentnost i odgovornost kroz uvođenje dodatnih mehanizama javne konsultacije.

RESURSI

Izvor zakona:

UNMIK Uredba. 2007/30 o izmeni UNMIK Uredbe br. 2000/45 o Lokalnoj samoupravi opština na Kosovu ,16 oktobar 2007.

MFE Cirkulari budžeta (godišnje objavljavani).

MALU Administrativno uputstvo br. 2006/03 o Transparentnosti opštine.

1.3 Sredstva i strategije javne konsultacije

Izbor sredstva ili strategije za konsultaciju u velikoj će meri zavistiti od vrste odluke i njenog uticaja na širu zajednicu. Takođe ista će imati uticaja od strukture i predviđenog nivoa interesa ciljane publike. Na primer, ukoliko je predložena mera štetna i bitno utiče na veću grupu ljudi, onda izabrano sredstvo mora biti odgovarajuće i spremno da odgovori na značajan interes javnosti.

Sredstva konsultacije

Preliminarni sastanci sa zainteresovanim stranama

Brojni mehanizmi konsultacije se mogu upotrebiti na samom početku ciklusa donošenja strategije kako bi se zainteresovanim stranama omogućilo da daju svoj doprinos u ranoj fazi. Na ovaj bi se način omogućilo da se radi na spornim pitanjima ba samom početku, pre nego što strane zauzmu svoje čvrste stavove po svojim odgovarajućim pozicijama, i ohrabрили ih da otvoreno dele mišljenja i informacije.

Ovaj mehanizam može, na primer, biti upotrebljen u radu sa sledećim grupama:

- Udruženjima ratnih veterana;
- osoba sa posebnim potrebama;
- lokalnim profesionalnim udruženja i ostalim organizacija civilnog društva;
- lokalnim forumima; i,
- vlasnicima malih preduzeća.

Poziv za pismene komentare

Dok ovaj metod može imati rezultata samo kada se koristi u pojedinim scenarijima (tj, pitanja od velike važnosti ili posebna pitanja politika), ovo je jeftin i koristan metod za merenje javnog mišljenja. Listovi za komentare se trebaju obezbediti kako bi se omogućilo učešće zajedno sa uputstvima kako se mogu predati. Oni se mogu poslati kako bi se na naročit način ciljala grupa u zajednici za koju se smatra da bi u najvećoj meri bila pogođena odlukom koja je pod razmatranjem.

Javna istraživanja

Javna istraživanja predstavljaju relativno jeftin i sadržajni metod za prikupljanje javnog mišljenja o naročitom pitanju. Pitanja istraživanja moraju biti striktno vezana za temu koja je u diskusiji i ne moraju voditi ka specifičnom rezultatu. Postoje dva različita načina za vođenje istraživanja:

- **Istraživanja kroz intervjue**, gde se šalje mali broj opštinskog osoblja za obavljanje strukturisanih intervjua sa stanovnicima. Iako ova metoda pruža najbolje rezultate kroz direktnu oči-u-oči komunikaciju, ista je skupa i nepraktična ukoliko se pokušava uključiti čitava zajednica.
- **Upitnici**, gde je javnost zatražena da zapiše svoje odgovore direktno u obrazac istraživanja. Ovaj pristup pokriva više ljudi ali se umnogome oslanja na javni interes i može imati neubedljive rezultate ukoliko ljudi ne pokažu pravu zainteresovanost. Istraživanja mogu biti poslata poštom, daju u opštinskoj zgradi, ili se postave na opštinskoj veb stranici.

Cilj istraživanja se takođe mora utvrditi. Na osnovu pitanja koje se razmatra, opština može da odluči da konsultuje čitavu zajednicu ili da se obrati specifičnoj grupi.

Javni sastanci

Javni sastanci su najviše konvencionalni metod konsultacije, koji se koristi za

Opštinski zvaničnici moraju:

- pristupiti konsultaciji sa pozitivnim stavom;
- dopuste dovoljno vremena; i,
- budu jasni o ciljevima i svrsi konsultacije.

deljenje informacija i ocenjivanja javnog mišljenja celokupne opštinske populacije. Kao što je ranije rečeno, opštine na Kosovu su obavezne da organizuju minimum dva javna sastanka godišnje. Ipak, lokalni zvaničnici se savetuju da idu iznad zakona i organizuju više od dva javnih sastanaka kao što je propisano UNMIK Uredbom br. 2007/30.

Javni sastanci će zahtevati elaborativno planiranje u ime opštinskog rukovodstva i ne trebaju biti smatrani kao zakonska formalnost pošto javnost ima ograničene mogućnosti da utiče na ciklus donošenja javnih odluka. Prvo, lokalne vlasti trebaju da razmisle o odabiru teme za javni sastanak. Ukoliko je tema suviše uopštena ista neće privući mnogo ljudi. Međutim, dnevni red u drugu ruku ne treba se suviše suziti pošto bi isti privukao mali deo stanovništva.

Sam događaj treba biti promovisan na način koji obezbeđuje maksimum javnog eksponiranja. Trebaju se koristiti lokalni mediji a posteri postavljeni u svim lokalnim zajednicama. Seoski lideri i ostale neformalne rukovodeće strukture u opštinama se trebaju posebno pozvati.

Sastanak treba biti predsedavan od strane samog gradonačelnika kako bi se pokazala odanost javnosti u ime opštinskih vlasti. Opštinski direktori i rukovodioci odeljenja trebaju da prisustvuju kako bi i oni mogli odgovoriti na bilo koje pitanje vezano za odeljenja koje mogu postaviti učesnici.

Javni sastanci su otvoreni za svakog ko bi želeo da prisustvuje a članovi medija trebaju biti ohrabreni da takođe učestvuju. Dnevni red treba da uključi predstavljanje rada i planova opštinske uprave od strane gradonačelnika i treba dozvoliti dovoljno vremena kako bi javnost angažovala prisutne opštinske službenike u diskusiji i tražiti pojašnjenja kroz pitanja kada je to zahtevano. Javni sastanak, međutim, se ne treba pretvoriti u platformu za politikanstvo i treba se pažljivo voditi. Za izbegavanje svađa i optužbi za favorizovanje, opštine mogu doneti neutralnog moderatora tamo gde se očekuje zagrejana diskusija.

Javna saslušanja

Javna saslušanja su javni sastanci sa dnevnim redom u vezi strategija-politika; lokalna uprava predstavlja svoju politiku-strategiju i poziva na komentare i predloge javnosti. Javna saslušanja se trebaju održati, kao pitanje dobre prakse, pre nego što se usvoji bilo kakva opštinska uredba.

Javna saslušanja su ključni u izgradnji i održavanju poverenja ljudi u njihovu upravu. Oni javnosti pružaju mogućnosti da efektivno promene i povećaju transparentnost rada lokalne uprave. Kao i kod javnih sastanaka, javna saslušanja zahtevaju detaljnu i razrađenu pripremu kako bi se osiguralo da će saslušanje proći bez problema. Treba se obraditi pažnja da se diskusija vodi na taj način koji bi sprečio destruktivni dijalog koji može naštetiti odnosima između zajednice i njenog rukovodstva.

Pre nego se održi saslušanje, opština mora da podigne informisanost pred događaj, slično kao kog javnog sastanka, sa detaljnim opisom o čemu će se diskutovati. Ljudi bi više voleli da učestvuju ukoliko je pitanje koje se razmatra bliže njima. Širina informativne kampanje će zavisiti od dostupnih resursa opštine. Dnevni red za saslušanje se treba uraditi i objaviti unapred kako bi se i opštinskim zvaničnicima i zainteresovanoj javnosti dozvolilo dovoljno vremena za pripremu. Dodatak temi rasprave, dnevni red će postaviti vremenski okvir za

sve govornike i dozvoliti dovoljno vremena za pitanja i odgovore.

Treba postojati i propratna aktivnost kako bi se osiguralo da su učesnici svesni da će se u stvari njihovi doprinosi uzeti u obzir. Diskusija tokom procesa se treba zapisati u formi zapisnika sa detaljnim opisom i distribuirana širom opštine.

Terenske posete

Kao deo razmotrene strategije konsultacije, opština može inicirati brojne javne terenske aktivnosti kako bi lokalnom nivou zajednice predstavila opštinske planove i projekte i organizovala informativne sednice sa seoskim liderima. Iako olakšavaju konsultaciju i komunikaciju, terenske aktivnosti povećavaju povezanost sa zajednicom i povećavaju poverenje u javne zvaničnike na lokalnom nivou.

Fokusne grupe

Fokusne grupe su izuzetno koristan metod za ocenjivanje mišljenja zajednice o određenom strateškom pitanju. Pravilo je da se određen broj pojedinaca namerno odabere iz svake zajednice (do 10 osoba). Grupa, međutim, treba da formira reprezentativni uzorak opštinske demografije u smislu godina, etničke pripadnosti, pola i ekonomskog statusa. Služi u dve šire svrhe:

- pruža detaljne povratne informacije od strane javnosti na predloženu politiku; i
- povećava zadovoljstvo ljudi sa svojom izabranom upravom.

Pravilo je da fokusna grupa pruži kvalitetniji pristup konsultaciji gde je angažovano nekoliko ljudi ali koja daje bolje rezultate. Ukoliko se odgovarajuće odaberu, oni predstavljaju dobro mesto za testiranje ključnih politika. Grupa se vodi od strane moderatora koji nikad ne sme da dominira ili vodi diskusiju već samo da upravlja u relevantnom pravcu politike.

Fokusna se grupa može osnovati po osnovu specifične kategorije; a ne samo da predstavlja celokupnu zajednicu, članovi fokusnih grupa mogu se namerno premeštati iz jedne grupe u drugu kako bi se ocenili njihovi stavovi po određenom pitanju.

Fokusna grupa pruži kvalitetniji pristup konsultaciji gde je angažovano nekoliko ljudi ali koja daje bolje rezultate.

Elektronska konsultacija

Pošto sve više ljudi na Kosovu koristi internet, još jedna jeftina opcija za opštiju jeste korišćenje veb stranice ili imejla za ocenjivanje javnog mišljenja o politici. Alternative variraju od ispunjavanja upitnika do slanja imejla sa komentarima i predlozima.

Strategije javnih konsultacija

Opština će morati da upotrebi kombinaciju različitih sredstava kako bi postigla cilj konsultacije pošto korišćenje jednog sredstva ne daje uspešne rezultate. Ipak, zbog ograničenih finansijskih resursa kosovskih opština, nije realistično očekivati da će svaki predlog politika imati razrađenu strategiju javne konsultacije. U slučajevima gde su resursi ograničeni, strategije javnih konsultacija se uopšteno koriste kada postoji potreba za približavanje različitoj populaciji sa različitim komunikacijskim potrebama i/ili kada se razmatra ključna strategija opštine i kada je potrebno maksimum izloženosti.

Od opštinskih zvaničnika zavisi odluka koja će se vrsta strategije upotrebiti. Sledi primer kako brojna sredstva komunikacije mogu biti kombinovana da bi se postigao maksimum angažovanja kroz proces razvijanja strategija:

Korak 1. Zakazati sastanke sa zainteresovanim grupama.

Korak 2. Inicirati informativnu kampanju za promovisanje svesti o strateškim pitanjima.

Korak 3. Prikupiti komentare i predloge javnosti.

Korak 4. Organizovati javno saslušanje.

Korak 5. Objaviti rezultate o procesu razvijanja strategija sa posebnim naglaskom na doprinos javnosti.

Strategija opštinske javne konsultacije

Opština se savetuje da usvoji planiran i strukturisan pristup javnoj konsultaciji kroz usvajanje strategije konsultacije koja se treba uključiti u status opštine. Strategija treba postaviti ciljeve javne konsultacije kao i sredstva koja su dostupna opštinskoj upravi. Treba nabrojati okolnosti gde se konsultacija zahteva, postaviti minimum standarda za konsultaciju, i odrediti uloge i odgovornosti relevantnom osoblju opštine.

Strategija takođe treba zahtevati da se procena budžetskog uticaja obavi za svaku predloženu konsultaciju kako se ne bi ometali ključni opštinski procesi. Mehanizmi za procenjivanje i ocenjivanje uspeha svake konsultacije se treba takođe trebaju odrediti strategijom; tj, sprovođenje javnih istraživanja za određivanje da li je javnost informisana o događaju ili ocenjivanje nivoa svesti u vezi ključnih pitanja opštine koji su pod razmatranjem. Usvajanje strategije bi naglasilo odanost opštine prema participativnoj upravi i demokratskom ponašanju na lokalnom nivou.

RESURSI

Izvor zakona:

UNMIK Uredba. 2007/30 izmena UNMIK Uredbe br. 2000/45 o Lokalnoj samoupravi opština na Kosovu, 16 oktobar 2007.

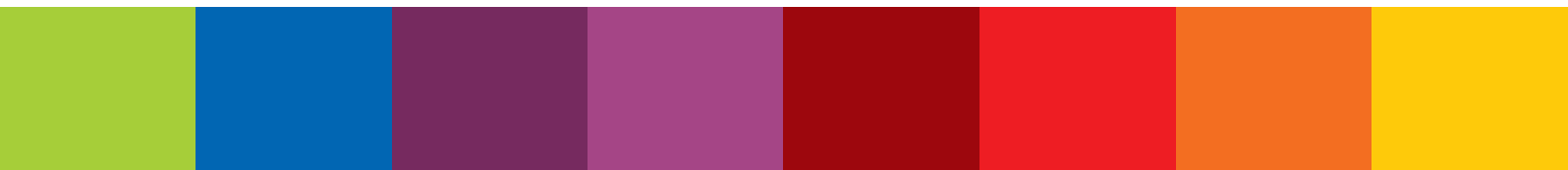
Izvori i predlozi za čitanje:

Za primerak plana konsultacije videti:

Leicestershire County Council, Local Transport Consultation Plan, 2005, dostupan na: http://www.leics.gov.uk/prov_ltp2_consultation_document.pdf

POGLAVLJE III

DONOŠENJE ODLUKE – PRAVO NA REAGOVANJE





1. Uvod u participativno donošenje odluka

U ranijim poglavljima smo detaljno radili sa osnovnim i srednjim nivoima participativne uprave, završno poglavlje se odnosi na sveobuhvatno donošenje odluka kao vrhunac participativne uprave.

Naposletku, participativno donošenje odluka jeste jačanje javnosti i pokazuje pokret sa indirektno ka semi-direktno reprezentacije. Participativno donošenje odluka može se definisati kao sveobuhvatan proces donošenja javnih odluka gde javnost ima direktan i bitan uticaj na rezultat strateškog procesa.

Ovo poglavlje se odnosi na neka od uobičajenih sredstva za participativno donošenje odluka koja se koriste od strane lokalnih vlasti.

1.1 Referendum

Referendumi se smatraju najdirektnijim metodom određivanja stavova javnosti o određenom javnom strateškom pitanju. Oni ljudima pružaju priliku da zadrže moć donošenja odluka umesto da donošenje odluka prepuste svojim predstavnicima, čak i u samo odabranim scenarijima. Uopšte, oni se smatraju krajnjim sredstvom demokratije pošto dopuštaju proporcionalan odnos između koliko strategija utiče na osobu i koliko osoba ima uticaja na formulisanju iste.

Referendum se održava samo u posebnim okolnostima kada su u pitanju ključne odluke o budućnosti opštine. Može se inicirati na dva različita načina: 1) od strane skupštine opštine ili 2) na inicijativu javnosti. U nekim državama, referendum se takođe predviđa u njihovim ustavima kao jedini mehanizam za promenu ustava ili, na lokalnom nivou za promenu granica opštine.

Ukoliko se ne predvidi relevantnim zakonodavstvom, skupština opštine će se jedino pozvati na referendum u izuzetnim okolnostima gde se odluka ne može doneti zbog političke stagnacije ili ukoliko se smatra da specifična politika ima veliki uticaj na život u opštini.

Kada se inicira od strane javnosti, mora se prikupiti određen broj potpisa podrške kako bi se demonstrirala volja za ideju referenduma. Broj se predstavlja procenat opštinskog stanovništva koji varira od 5% i 20%. Mnoge opštine će odrediti visoku granicu za inicijative referenduma, ne da bi sprečili ljude da upotrebe svoje pravo već da izbegnu stvaranje velikih troškova održavanja referenduma. Rezultati referenduma mogu i ne moraju biti obavezujući, što znači da tamo gde je to određeno zakonom ili statutom opštine, skupština opštine može da ignoriše rezultat. Referendum, u takvim okolnostima, služi kao sredstvo konsultacije umesto kao sredstvo za donošenje odluka.

Izabrani predstavnici koji ignorišu volju naroda, će, međutim, uraditi to na svoj rizik. Ukoliko opštinska uprava želi da održi referendum o određenom pitanju, mora usvojiti odluku kojom se detaljno objašnjava svrha referenduma. Odluka treba da definiše sledeće:

- Referendumsko pitanje; način izražavanja pitanja treba da dozvoli samo odgovore sa da/ne kako bi se sprečilo nerazumevanje ili dvosmislenost.
- Biračko pravo; samo osobe sa biračkim pravom koje žive u opštini imaju pravo glasa, prema Zakonu o izborima.
- Vremenski rok za referendum; određuje kada će se održati referendum i kada će se objaviti krajnji rezultati.
- Uticaj referenduma na budžet; procena troškova od strane direktora finansija.

Participativno donošenje odluka je definisano kao sveobuhvatan proces donošenja javnih odluka gde javnost ima direktan i bitan uticaj na rezultat strateškog procesa.

- Agencija koja je zadužena za referendum; sa referendum se treba organizovati i voditi od strane Centralne izborne komisije kako bi se osigurala neutralnost. Treba se osnovati referendumska komisija u opštini gde se održava referendum i trebaju se imenovati i glasački odbori.

Opštinski referendumi se jedino mogu organizovati za pitanja koja su pod isključivom nadležnošću opštine. **Na Kosovu, nema zakonske osnove za opštinski referendum.** Neke opštine međutim, imaju odredbe o referendumu u svojim statutima. Rezultat takvih referenduma nije obavezujući.

RESURSI

Izvori i predlozi za čitanje:

Savet Evrope, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, 1985, dostupna na: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Word/122.doc>

1.2 Mehanizmi saradnje

Dok konsultacija omogućava ljudima da slobodno izlože svoja mišljenja i stavove o određenom strateškom pitanju, nema garancija da će se njihova mišljenja uzeti u obzir. Bez obzira koji se mehanizmi konsultacije koristili odluka da li će se ili ne uzeti u obzir komentar ili predlog člana javnosti veoma zavisi od strane opštinske uprave. Uz participativno donošenje odluka, međutim, lokalne vlasti su obavezne da odluke donose na osnovu opšte saglasnosti koji uključuje učestvovanje javnosti u proces donošenja strategija.

Postoje nekoliko mehanizama saradnje koji se uobičajeno koriste od strane lokalnih vlasti da bi omogućili sveobuhvatno jačanje nevladinih aktera pri donošenju strateških odluka, na primer, predstavnika grupa iz civilnog društva ili ostalih lokalnih zainteresovanih strana. Javno učešće u donošenje odluke može biti povećano kroz davanje članstva civilnom sektoru u sledećim organima: 1) radnim grupama i 2) opštinskim komisijama.

Radne grupe

Radne grupe su organi koji se uobičajeno zasnivaju po određenom pitanju, većina njih pomaže formulisanju određene odluke od strane skupštine opštine. One trebaju da imaju raznovrsno članstvo sa pojedincima iz brojnih institucija i grupa. Važno je upamtiti da pri odabiru članova radnih grupa, princip kriterijuma treba uvek biti predmet ekspertize.

Zbog relativno visokih troškova i ekstra-institucionalnog karaktera, opštinske radne grupe ne trebaju biti sazivane za svaku odluku skupštine opštine već samo po onim odlukama koje evidentno zahtevaju spoljno učešće.

Potreba za formiranje radne grupe je generalno identifikovana od strane skupštine opštine u konsultaciji sa opštinskom administracijom na osnovu jednog od sledećih faktora: 1) nedovoljna interna ekspertiza u opštinskoj upravi; i 2) evidentna potreba da se javnost direktno uključi u proces razvijanja strategije zbog briga oko transparentnosti i odgovornosti.

Pošto opština uprava odluči da formira radnu grupu, kroz skupštinu opštine ili gradonačelnika, trebaju se uzeti u obzir sledeći postupci:

Pri odabiru članova radnih grupa, princip kriterijuma treba uvek biti predmet ekspertize.

1. Opis delovanja;
2. Imenovati i postaviti članove;
3. Izabrati predsedavajućeg;
4. Usvojiti pravila procedure;
5. Postaviti vremenski rok;
6. Identifikovati potrebe za izveštavanjem.

Opštinske komisije

U dodatku obaveznih i dodatnih odbora skupštine opštine, opština može da odluči da uspostavi komisiju za rada sa bilo kojim specifičnim pitanjem iz opštinske nadležnosti za koje se smatra da nije dovoljno pokriveno od strane bilo kojeg odbora skupštine opštine.

Skupština opštine će generalno otvoriti članstvo takvih komisija predstavnicima različitih grupa i zajednica u opštini kako bi osigurala osnovnu podršku i garantovanje maksimum uticaja.

Komisije, de facto organi uprave, imaju određene moći i služe kao agencije za jačanje ili savetovanje skupštine opštine. One mogu biti privremene, u zavisnosti svrhe kojoj služe.

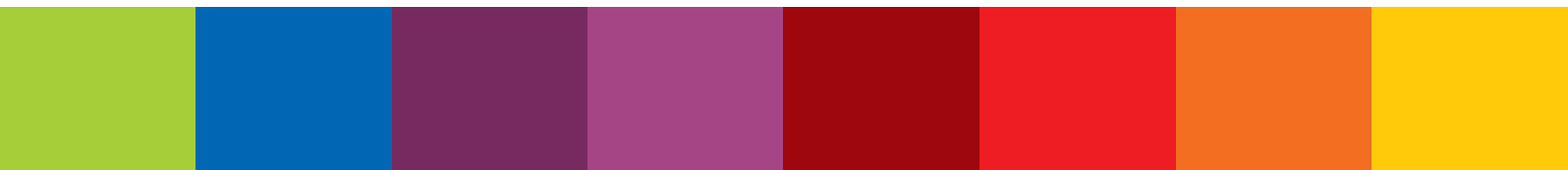
Stalne opštinske komisije, kao što je Opštinski odbor za bezbednost zajednica, koji služi kao platforma za dijalog između različitih grupa u opštini i predlaže promene strategija, kad i gde je to potrebno. Komisije se takođe moraju konsultovati sa opštinom ili ostalim relevantnim javnim agencijama kada razmatraju pitanja koja su u nadležnosti komisije. Još jedan primer takve komisije jeste opštinska komisija za transparentnost, koja se sastoji od nekoliko predstavnika uprave, članova civilnog društva, predstavnika različitih etničkih zajednica .

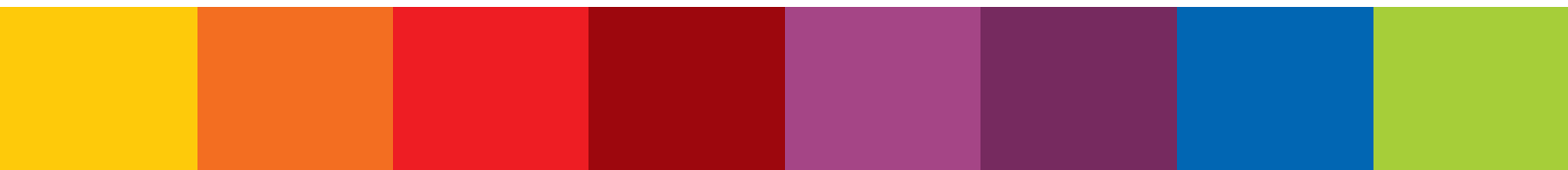
Privremene komisije su formirane za rad sa pitanjem određenog trajanja. One se mogu koristiti da nezavisno istraže navode u vezi posla opštinske uprave ili da pruže tehničko vođstvo donosiocima odluka, na primer, pri razvijanju kapitalnih planova opštine. Članstvo ove komisije će reflektovati njenu svrhu. Ukoliko se osniva da bi se istražio određen događaj ili navod, komisija će uključiti lokalne predstavnike medija kao i grupe civilnog društva i pravnih stručnjaka. Međutim, ukoliko se osniva da olakša dugoročno strateško planiranje budućeg ekonomskog razvoja opštine, komisija treba da uključi lokalnu poslovnu zajednicu.

ANEKS 1

Zahtevi za pristup zvaničnim dokumentima

(Izvor: Ministarstvo javnih službi, Aneks 1, Administrativnog uputstva br.
2006/01 O implementaciji Zakona o pristupu zvaničnim dokumentima)





Zahtev za pristup zvaničnom dokumentu

Ref. br: _____
Ovaj document sadrži 1 stranicu

Treba se predati arhivi institucije, ali se može predati i bilo kojem odeljenju institucije.

Deo 1. – treba se ispuniti od strane podnosioca

(1) Ime podnosioca: _____

(treba se lično ispuniti ili od strane ovlašćene osobe ili pravnog zastupnika)

Deo 2.

(2) ID, br. ličnog dokumenta: _____

(Broj)

(vrsta ličnog dokumenta)

(3) Adresa: _____

(ulica, br.)

(grad)

(država)

(poštanski broj)

(4) Telefon: _____

(5) e-mail: _____

Deo 1a. – Treba se ispuniti prema Delu 1 ukoliko je podnosilac pravno lice

(6) Ime pravnog lica: _____

(7) Br. registracije: _____

(8) Datum registracije: _____

(9) Adresa: _____

(ulica, br.)

(Grad)

(Država)

(poštanski broj)

(10) Telefon: _____

(11) e-mail: _____

(12) Opis zahtevanog/ih dokumenta/ata: _____

(13) Broj dokumenata: _____

(14) Željeni oblik pristupa:

_____ (konsultacija na licu mesta, kopije na papiru, elektronska kopija, drugo)

(15) Da dokumenti budu dostupni do (datum):

(16) Broj kopija:

_____ (ili konsultacija na licu mesta ili podizanje kopija)

Deo 2. – treba se ispuniti od strane institucije ili arhiviste

(17) Kako je zahtev primljen:

(18) Datum primanja:

_____ (lično, preko e-mail-a, drugo)

(19) Primljeno od:

(20) Br. registracije :

_____ (Registar zahteva za pristup) (arhiva, odeljenje ili ime zvaničnika)

(21) Br. u registru, ukoliko je dokument u Registru:

(22) Br. ref. dokumenta (ukoliko je dokument nađen):

(23) Odgovorna institucija– Vlasnik (ukoliko je dokument nađen):

Deo 2b. – Odgovor institucije podnosiocu

(24) Zahtev odobren:

(25) Datum: _____ (potpis)

Deo 2c. – Treba se ispuniti samo u slučaju da je pristup odbijen

(26) Zahtev odbijen:

(27) Datum: _____ (potpis)

(28) Ime službenika odgovornog/ih za odbijanje:

(29) Razlog/zi:

Beleška o prijemu za podnosioca. Izdaje se ukoliko konsultacija na licu mesta nije dovoljena iz bilo kog razloga

(17) Kako je zahtev primljen: _____

(18) Datum primanja: _____
(lično, preko e-mail-a, drugo)

(19) Primljeno od: _____

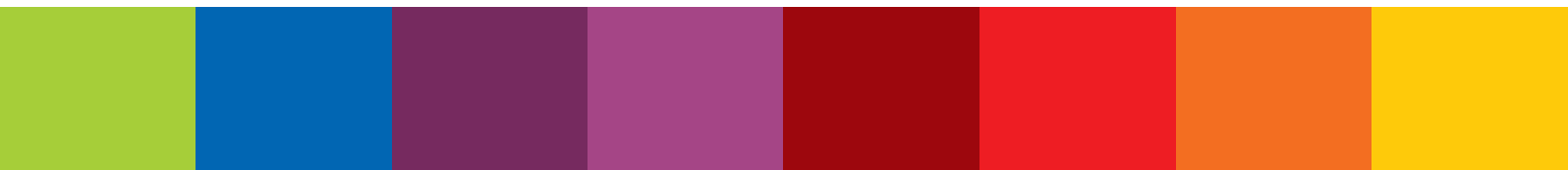
(20) Br. registracije :

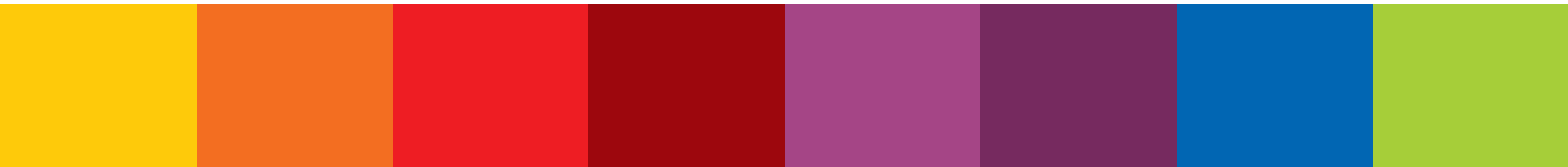
(Registar zahteva za pristup) (arhiva, odeljenje ili ime zvaničnika)

ANEKS 2

Vodič za građane u vezi pristupa zvaničnim dokumentima

(Izvor: Ministarstvo javnih službi)





PRISTUP ZVANIČNIM DOKUMENTIMA - PRIRUČNIK -

Pripremljeno od strane Ministarstva javnih službi

Kome je namenjen priručnik

Ovaj priručnik se odnosi na građane, novinare i institucije i ima za cilj da bude prvo uputstvo i da pruži opšte informacije u vezi pristupa zvaničnim dokumentima. Priručnik objašnjava neke uobičajene probleme koji se odnose na pristup zvaničnim dokumentima, ali ne zamenjuje istraživanje pravnih akata ili konsultaciju sa pravnikom oko detaljnih pitanja.

Objašnjenja u ovom priručniku bazirana su na Zakonu o pristupu zvaničnim dokumentima (ZPZD) i Administrativnom uputstvu za implementaciju ZPZD (AU). Reference su se citirale u zagradama onako kako su u (ZPZDx.x) za ZPZD i, (AU x.x) za AU, gde je x.x broj citiranog člana.

Ovaj priručnik je ažuriran 2. aprila 2006.

Za više informacija ili pomoć:

Zakon o pristupu zvaničnim dokumentima, UNMIK reg. br. 2003/32:

<http://www.unmikonline.org/regulations/index.htm>

Administrativno uputstvo o implementaciji Zakona o pristupu zvaničnim dokumentima:

<http://www.ks-gov.net/mshp/legj.html>

Pravna kancelarija MJS:

http://www.ks-gov.net/mshp/ksek/z_ligj.html

šta je administrativno uputstvo o implementaciji zakona o pristupu zvaničnim dokumentima

Administrativno uputstvo (AU) o implementaciji ZPZD pruža okvir za upravljanje zvaničnim dokumentima u institucijama i određuje praktična pravila za implementaciju Zakona br. 2003/32, o Pristupu zvaničnim dokumentima (AU 1.2).

ko je pokriven

“Institucije podrazumevaju sve privremene institucije samouprave, njihove organe i agencije, KPA, opštinske organe i njihove agencije kao i samostalne organe i kancelarije određene ili formirane na osnovu Poglavlja 11, Ustavnog okvira,” (ZPZD 2.a).

ko nije pokriven

- Institucije, gde je pristup i upravljanje njihovim zvaničnim dokumentima regulisano posebnim zakonom.
- UNMIK

šta je pokriveno

- Zvanični dokumenti definisani kao: “dokument , označava bilo koji sadržaj bez obzira na njegovu formu (pisan na papiru uli sačuvan u elektronskom obliku ili kao zvuk, video ili audio-vizuelni snimak) koji se tiče predmeta koji se odnosi na politike, aktivnosti i odluke koje potpadaju pod oblast odgovornosti institucija;” (ZPZD 2.b).
- Dokumenti u elektronskoj formi su uključeni, ali se programi mogu izuzeti (AU 14.3 iv).

šta nije pokriveno

- Lična dokumenta,
- Dokumenti koji sadrže lične podatke građana koje sakuplja institucija i čuva ih tokom pružanja svojih usluga građanima.
- Dokumenti koji sadrže lične podatke zaposlenih, osim ukoliko se ne odnose na rad zaposlenog u opštini.
- Zvanični dokumenti koji još uvek ne postoje (AU 12.8. iv).
- "Do daljnjeg" zahtevi građana za zvaničnim dokumentima koji će se pojaviti u budućnosti (AU 12.8.v).
- Zvanični dokumenti, pri čijem izdavanju opština kroz procedure i naknadama utvrđenih uredbom deluje kao služba (AU 14.6).

šta trebate da znate u vezi procedure za pristup zvaničnim dokumentima

- Sati za prijem zahteva i sati tokom kojih je dozvoljen pristup zvaničnim dokumentima mogu jedino biti ograničeni radnim vremenom institucije (AU 11.1, 12.4).
- Od zaposlenih u instituciji se ne očekuje da prekinu svoje dužnosti za pružanje pristupa odmah (AU 14.3.i), ali će se zahtev primiti i registrovati istog dana (AU 11.3).
- Tokom primanja zahteva, bez obzira na formu u kojem je podnet, institucija će pružiti pomoć podnosiocu kako bi se identifikovala zvanična dokumenta i informacije relevantne za zahtev i predložiće načine za prevazilaženje osnovnih i formalnih razloga za odbijanje pristupa (AU 11.5).
- Institucija može odbiti pristup zvaničnom dokumentu, ali ne može odbiti zahtev koji je predat u skladu sa odredbama ZPZD za pristup tom dokumentu.
- Institucija ima na raspolaganje 15 dana da donese odluku da li da dozvoli pristup zvaničnim dokumentima (ZPZD 6.2, 7.1).
- Ukoliko opština očekuje suočavanje sa odlaganjima u pružanju odgovora podnosiocu, podnosilac se treba unapred obavestiti i trebaju mu se dati detaljni razlozi za moguće vremensko produženje (ZPZD 6.3, AU 12.6).
- Ovaj vremenski rok se ne može koristiti za odlaganje pristupa zvaničnim dokumentima (AU 12.5, 12.3).
- Ukoliko je pristup zahtevanom zvaničnom dokumentu odbijen, obaveštenje o odbijanju mora biti napismeno. Odbijanje mora da sadrži imena i pozicije svih pojedinaca odgovornih za donošenje odluke za odbijanje (AU 12.11).
- Ukoliko institucija odbije da dozvoli pristup zahtevanom dokumentu ili ne odgovori u roku od 15 radnih dana od datuma prijema prvog zahteva, podnosilac može podneti obrazloženi zahtev (ZPZD 6.2, 6.4). Ukoliko je pristup odbijen posle obrazloženog zahteva ili institucija ne odgovori u roku od 15 radnih dana, podnosilac može podneti tužbu protiv institucije ili se može žaliti (ZPZD 7.1, 7.3).

troškovi pristupa zvaničnim dokumentima

- **Troškovi kopiranja i slanja** se mogu naplatiti od podnosioca. Ovaj trošak neće prelaziti stvarne troškove kopiranja i slanja (ZPZD 9.1).
- **Konsultacija na licu mesta**, kopije od manje 2o A4 strana i direktni pristup elektronskoj formi ili kroz registar biće besplatni (ZPZD 9.1).
- **Ostali troškovi**. Ukoliko zahtev za pristup zvaničnim dokumentima uključuje sabiranje podataka, izdvajanje podataka iz baze ili programa, onda troškovi pristupa i kopiranja mogu uključiti troškove za rad na podacima (AU 14.4).

DOKUMENTI IZUZETI OD PRISTUPA JAVNOSTI

- ZPZD i AU za implementaciju ZPZD ostavljaju mogućnost za neke vrste

zvaničnih dokumenata, koji se smatraju osetljivim dokumentima, da se izuzmu iz pristupa u celovitosti ili delom dokumenta.

- Osetljivi dokumenti su dokumenti koji proizilaze iz institucija klasifikovanih prema odredbama te institucije, koje štite esencijalne interese PIS (ZPZD 8.1).
- Institucija koja odluči da odbije pristup osetljivom dokumentu će dati razloge za svoju odluku na način koji je šteti interesima zaštićenih prema ZPZD (ZPZD 8.4).
- Odredbe institucija u vezi osetljivih dokumenata biće dostupni javnosti (ZPZD 8.5).
- Uže tumačenje: AU i ZPZD preferiraju pristup. Dokumenti izuzeti od pristupa javnosti su izuzeci i nisu pravila (AU 38.2.iii). Izuzeci moraju biti konstruktivni i tumačeni na uži i precizan način (AU 42.3).
- Ukoliko su dokumenti izuzeti, to ne znači da ovi dokumenti nisu zvanični dokumenti, i to ne znači da podnosilac nema prava da zatraži da pristupi ovim takođe zvaničnim dokumentima.

kako zatražiti pristup zvaničnom dokumentu

- Planirajte svoju prijavu: prikupiti informacije ukoliko je zahtevana vrsta zvaničnih dokumenata izuzeta iz javnog pristupa. Zahtevajte da vidite listu svih vrsta dokumenata koji su izuzeti od strane institucije (AU 12.2).
- Doneti odluku da li vam trebaju kopije zvaničnog dokumenta ili bi vam bila dovoljna konsultacija na licu mesta.
- Prijava mora biti u pisanoj formi, uključujući elektronsku formu (ZPZD 5.1). Zatražite od institucije da vam obezbediti obrazac za prijavu, ukoliko takav obrazac postoji R (AU 11.4).
- Najbolje je predati prijavu Kancelariji za arhivu institucije, ali možete je predati bilo kom odeljenju institucije ili njenom zvaničniku (AU 11.1).
- Možete uštedeti vreme ukoliko prvo predate prijavu Kancelariji za arhivu institucije, vaša prijava mora biti poslata na registraciju u registru podnosioca koja se drži u arhivi; i drugo arhiva možda već ima pripremljene kopije dokumenta koji zahtevate.
- Po registrovanju prijave, ukoliko vam pristup nije pružen na licu mesta, mora vam se izdati pismena beleška o prijemu vaše prijave i vratiti vam se u istoj formi kao vaša prijava (AU 11.6).

Informišite se o mogućim troškovima.

- Odredite vremenski rok, na primer, do kog bi ste datuma najradije želeli da imate kopiju ili da pristupite zahtevanom dokumentu.
- Zahtevajte pismeni odgovor u roku od 15 radnih dana

pokušajte koristiti sledeću strategiju za izbegavanje demanta:

- **Upitajte** instituciju da li će učiniti izuzetak i ukoliko to uradi, da li će objaviti dokument.
- Ukoliko institucija odgovori da dokument na postoji, upitajte koji su se fajlovi pretražili. Ponudite bilo koji dokaz koji bi mogao pomoći nalaženju dokumenta koji želite.
- Ne pitajte instituciji ili Opštinsku arhivu da napravi dokument ili listu (AU 12.8 iv,v,vi).
- **Objašnjenje:** insistirati da vam opština pismeno objasni zašto zatraženi dokument nije pristupačan za javnosti. Ukoliko je to moguće, promenite svoje zahtev tako da se ne sukobljava sa objašnjenjem koje vam je pruženo za izuzimanje ili odricanje.
- **Žalba:** Navedite svoja prava, koristeći, između ostalog ovaj vodič, i zatražite da govorite sa višim službenikom institucije.

- Pitajte na neformalni način pre nego se pozovete na zakon. Ukoliko je potrebno, koristite ovaj vodič da bi ste naveli vaša prava prema ZPZD.

UKOLIKO VAM JE PRISTUP ODBIJEN

- Vodite zapisnik o tome s kim ste razgovarali i navedene razloge za odbijanje.
- Institucija mora pismeno opravdati odbijanje pristupa za bilo koji zvanični dokument (AU 12.11).
- Ukoliko razlog objašnjava da je deo ili su delovi zvaničnog dokumenta izuzeti od pristupa, onda zatražite one delove ili deo zvaničnog dokumenta koji nije izuzet od pristupa.
- Zatražite od arhiviste da od institucije ili vlasnika dokumenta pregleda ili promeni belešku o ograničenom pristupu zvaničnom dokumentu koji je zatražen (AU 13.3).
- Savetujte se sa svojim nadređenim ili advokatom.
- Napišite članak ili pismo uredniku o odbijanju.

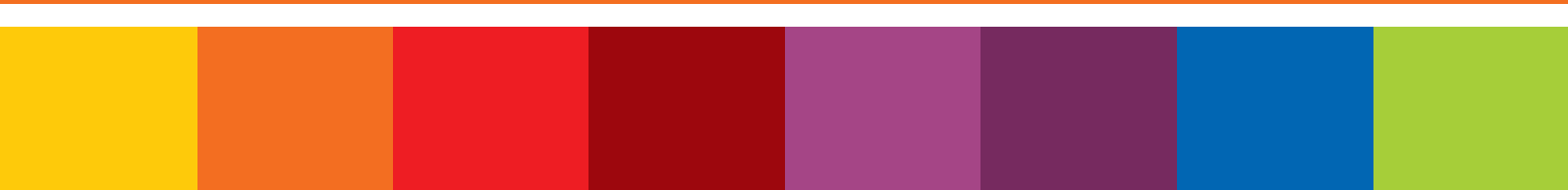
Započnite sudski postupak protiv institucije prema odredbama relevantnog zakona i/ili uložite žalbu Ombudspersonu prema odredbama Odeljka 10, Ustavnog okvira i UNMIK Uredbe Br. 2000/38 (ZPZD 7.1).

ANEKS 3

Vodič za javne sastanke

(Napomena: Vodič za javne sastanke nije zvanični dokument. Pripremljen je od strane Misije OEBS na Kosovu i služi kao primerak.)





Sadašnji zakonski okvir na Kosovu zahteva da opštinske uprave obavljaju svoje obaveze na način koji dozvoljava odgovarajući nadzor kroz održavanje zvaničnih sastanaka sa javnošću.

1. Šta se smatra otvorenim sastankom?

Sastanci skupštine opštine, opštinskih odbora, i (gde je to regulisano opštinskim statutom), sastanci borda direktora.

2. Koji su izuzeci?

Sastanci mogu biti zatvoreni za javnost ukoliko održavanje javnog sastanka „može dovesti do javnih nereda ili nasilja ili tako gde će održavanje voditi otkrivanju:

- a. Poverljivih informacija pruženih od strane Centralne uprave;
- b. Ličnih ili komercijalnih osetljivih informacija; ili
- c. Informacija o stvarnom ili potencijalnom pravnom postupku.”

Dodatno, gde skupština, ili njeni izabrani odbori, utvrde da će “priroda stvari o kojoj će se raspravljati rezultirati objavljivanjem koje bi bilo štetno po javni interes”, razumljiva odluka se može doneti da se prisutnost javnost isključi.

3. Kako se javnost treba obavestiti?

Zvanični sastanci, koji su otvoreni, biće najavljeni odgovarajućim obaveštenjem (sedam dana unapred za regularne sednice skupštine opštine, tri dana za hitne sednice skupštine opštine, i tri dana za sastanke odbora.)

Javnost će biti obavještena o sastancima kroz opštinsku kancelariju za informisanje i kroz sledeća sredstva:

- a. Javna obaveštenje postavljena na najfrekventnijim lokacija u opštini;
- b. Lokalnih štampanih i elektronskih medija; i,
- c. Opštinske veb stranice.

Dalje, obaveštenje mora sadržati sledeće informacija:

- a. Datum sastanka;
- b. Vreme sastanka;
- c. Mesto sastanka; i,
- d. Dnevni red.

4. Šta trebate da uradite kako bi sete prisustvovali?

Nema potrebe za najavljuvanjem vašeg prisustva unapred ili traženja dozvole od strane opštinskih vlasti.

5. Šta možete da učinite i koliko vam je pravo da prisustvujete zvaničnom sastanku narušeno?

U slučaju da je sastanak zatvoren bez opravdavajućeg razloga ili gde se nije učino napor da se javnost obavesti da se sastanak održava, pojedinci, ili mediji mogu uložiti žalbu protiv opštine ili kroz sudski postupak, prema odredbama relevantnih zakona, i/ili uložiti žalbu Ombudspersonu. Pojedinci mogu takođe direktno uložiti žalbu opštinskom rukovodiocu administracije i kadra koji će pitanje proslediti gradonačelniku i odgovoriti im.

Važno je upamtiti:

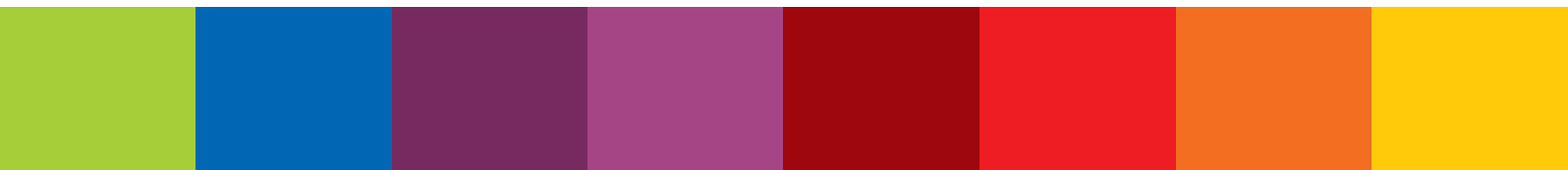
Iako javnost ima pravo da **prisustvuje** skoro svim opštinskim sastancima,

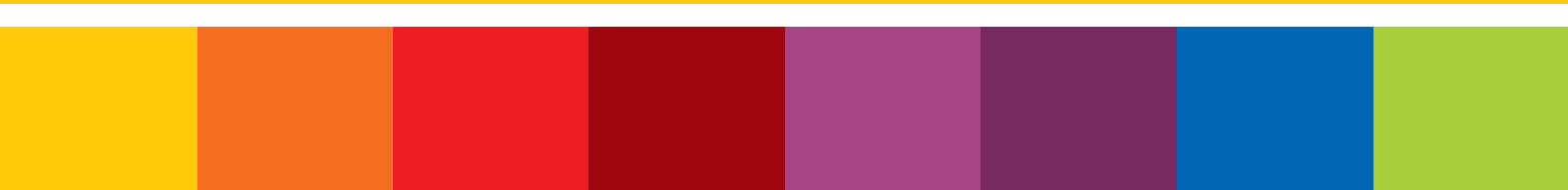
javnost nema pravo da se meša tokom ovih sastanaka. To jest, javnost može slušati i pratiti postupak, ali samo u određenim okolnostima koje će biti utvrđene od strane opštine može komentarisati i davati savete (kao što je davanje vremena za javne komentare na sednicama skupštine opštine).

ANEKS 4

Obrazac izjave opštinske obavezanosti

(Napomena: Obrazac izjave opštinske obavezanosti nije zvanični dokument.
Pripremljen je od strane Misije OEBS na Kosovu i služi kao primerak.)





OPŠTINA

IZJAVA O OBAVEZANOSTI PARTICIPATIVNOJ UPRAVI

Imajući u vidu potrebu za podržavanje otvorenosti u radu opštinske uprave;

Imajući na umu sadašnji nedostatak poverenja u opštinske institucije;

Shodno principima demokratske uprave i civilnog angažovanja;

Opština se obavezuje sledećim **vodećim principima** po kojima će raditi:

Transparentnost

Što predstavlja neometan pristup svim zvaničnim informacijama, ukoliko nije drukčije zakonom određeno. Ovo uključuje zvanična dokumenta, sastanke opštinske uprave, i opšte informacije o njenom radu, prošli i sadašnji performans, i njene buduće planove i namere.

Odgovornost

Što simbolizuje odnose bazirane na poverenju između opštinske uprave i javnosti, gde se zvaničnici opštinske uprave drže odgovornima za bilo koje svoje postupke, ispred svog glasačkog tela i sudstva.

Dužno razmatranje

Što predstavlja fer proces gde se traži doprinos javnosti pri donošenju politika i dužno razmatranje pre nego što se donose vitalne odluke u ime javnosti.

Značajna reprezentacija

Što simbolizuje konsultativni i participativni proces koji se započinje i vodi u skladu sa potrebnom podrškom u pogledu vremena, resursa, i političke volje u ime opštinske uprave.

Obuhvatnost

Što predstavlja neometan pristup procesu donošenja strategija (politika) svim ne-manjinskim zajednicama, uključujući žene, etničke manjine i osobe sa invaliditetom.

Gore navedene obaveze predstavljaju obećanje opštinske uprave javnosti i predstavljaju standarde na osnovu kojih će se ocenjivati rad tokom trajanja mandata.

U ime opštinske uprave,

GRADONAČELNIK

INDEKS

A

Arhivist (18, 22, 29)

C

Centralna uprava (9)

Civilna grupa (8, 18)

Civilno učešće (9, 12)

Ciklus javne politike (8, 51)

Ciklus javne konsultacije (2, 44)

D

Deljenje informacija (9, 11, 12)

Donošenje odluka (2, 9, 10, 12, 32, 44, 46, 49, 55, 56, 57, 58, 64)

E

Elektronska konsultacija (53)

F

Fokusna grupa (45, 53)

G

Godišnji izveštaj (19, 37)

I

Interni dokument (15, 36, 49)

Izuzetak (14, 15, 16, 17, 27, 34)

Izborni krug (8)

J

Javno istraživanje (54)

Javna konsultacija (2, 8, 9, 42, 43, 44, 46, 49, 50, 54)

Javno informisanje (2, 36, 38, 39)

Javni interes (15, 16, 30, 31, 34, 45, 50, 51)

Javni sastanak (45, 46, 47, 48, 51, 52)

Javno saslušanje budžeta (38)

K

Kampanja javnog informisanja (39)

Koristi (8)

L

Lokalna uprava (4, 5, 7, 8, 9, 10, 12, 30, 36, 37, 38, 40, 47, 48, 49, 52)

M

Mehanizmi saradnje (2, 58)

Mehanizmi konsultacija (50, 58)

Ministarstvo finansija i ekonomije (47)

Ministarstvo za administraciju lokalne uprave (MALU) (13, 41)

N

Nevladina organizacija (NVO) (6, 9)

O

Obrazloženi zahtev (16, 19, 26)
Odgovornost (8, 9, 17, 37, 41, 49, 58, 62, 64)
Opštinski administrator (4, 9, 12, 16, 31, 36)
Opštinska arhiva (17)
Opštinska komisija (58, 59)
Opštinska uprava (8, 9, 12, 13, 18, 30, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 44, 45, 49, 52, 54, 57, 58, 59, 60, 62)
Opštinska oglasna tabla (39)
Opštinska kancelarija za informisanje (31, 34, 38)
Opštinsko rukovodstvo (9, 32, 45, 51)
Opštinski srednjoročni okvir budžeta (47)
Opštinski statuti (49)
Opštinski akcioni plan za transparentnost (40)
Opštinska veb stranica (31, 34, 39, 44, 51, 62)
Ombudsperson (16, 26, 29, 35)
Osetljiv dokument (16, 17, 19, 27)

P

Participativno donošenje odluka (2, 56, 58)
Participativna uprava (2, 4, 8, 9, 10, 43, 54, 56, 62)
Privremena komisija (60)
Politika javne konsultacije (54)
Pravni okvir (4, 12, 30, 32, 36, 40, 46, 49)

R

Referendum (2, 56, 57)
Radna grupa (58)

S

Saslušanje o budžetu (28, 29, 47, 48)
Strategija javne konsultacije (54)
Sudska procedura (26)
Sudski postupak (15, 16, 29, 35)

Š

Štampa (30, 39, 40)

T

Transparentnost (8, 9, 12, 13, 15, 18, 32, 36, 40, 41, 48, 49, 52, 58, 59, 62)

U

Uredba (49)

Z

Zakonitost (9, 13, 30)
Zvanični sastanak (2, 12, 30, 32, 33, 34, 35)

ENDNOTES

- ¹ Razmatranje Upravljanja i Razvoja, *Odgovorno upravljanje u Vremenu Partnerstva i Vanjskih Ugovaranja* 2002, dostupno na strani <http://www.ids.ac.uk/gdr/reviews/review-15.html>
- ² MALU Administrativno Uputstvo Br. 2006/03 o Opštinskoj Transparentnosti.
- ³ UNMIK Uredba Br. 2003/32 O stupanju na snagu Zakona usvojenog od strane Kosovskog Parlamenta o Pristupu zvaničnim dokumentima iz 6 Novembra 2003.
- ⁴ Ibid., odeljak 5.1 i 6.1.
- ⁵ MALU Administrativno Uputstvo Br. 2006/03 O Opštinskoj Transparentnosti.
- ⁶ Savet Evrope, *Vodič o pristupu zvaničnim dokumentima*, 2004, dostupan na: http://www.coe.int/t/e/integrated_projects/democracy/DocAccess_Guide_en.pdf.
- ⁷ UNMIK Uredba Br. 2003/32 O Pristupu zvaničnim dokumentima, odeljak 2.
- ⁸ Ibid., odeljak 3.1.
- ⁹ Ibid., odeljak 5.
- ¹ Ibid.
- ¹ Ibid.
- ¹ Ibid.
- ¹ KP Administrativno Uputstvo Br. 2006/03 za implementaciju Zakona o pristupu zvaničnim dokumentima, članak, 12.5.
- ¹ UNMIK Uredba Br. 2003/32 o Pristupu zvaničnim dokumentima, odeljak 3.3.
- ¹ Ibid., odeljak 4.1.
- ¹ Ibid., odeljak 4.2.
- ¹ Ibid., odeljak 4.3.
- ¹ Ibid., odeljak 4.4 i 4.5.
- ¹ Ibid., odeljak 4.6.
- ² Ibid., odeljak 4.7.
- ² Ibid., odeljak 4.9.
- ² Ibid., odeljak 6.
- ² Ibid., odeljak 7.
- ² Ibid.
- ² Ibid.
- ² KP Administrativno Uputstvo Br. 2007/07 o principima, procedurama i klasifikacionim oznakama zvaničnih dokumenata, Član 3.
- ² Ibid, Član 7.
- ² UNMIK Uredba Br. 2003/32 o pristupu zvaničnim dokumentima, odeljak 8.
- ² Ibid.
- ³ Ibid.
- ³ Ibid., odeljak 9.
- ³ Ibid.
- ³ Ibid.
- ³ Ibid.
- ³ Ibid.
- ³ KP Administrativna Instrukcija Br. 2006/03 o implementaciji Zakona o pristupu zvaničnim dokumentima, odeljak 17 i 18.
- ³ Na osnovu Zakona o pristupu zvaničnim dokumentima, Član 13, "Svaka institucija treba da preduzme promotivne mere informisanja javnosti o pravima koje uživaju na osnovu ovog Zakona".
- ³ Tekst iz Građanskog Vodiča dostavljen u Aneksu 2 (usluga Ministarstva za Javne Službe).
- ³ UNMIK Uredba Br. 2003/32 o pristupu zvaničnim dokumentima, odeljak 13.
- ⁴ KP Administrativno Uputstvo Br. 2006/03 o implementaciji zakona o pristupu zvaničnim dokumentima, Član 41.
- ⁴ Ibid., Član 33.

- ⁴ Ibid., Član 34.
- ⁴ Ibid., Član 36.
- ⁴ Ibid.
- ⁴ UNMIK Uredba br. 2003/32 o Pristupu zvaničnim dokumentima, Član 16.1.
- ⁴ UNMIK Uredba br. 2007/30 izmena UNMIK Uredba br. 200/45 o Lokalnoj samoupravi opština na Kosovu, Član 7.1.
- ⁴ UNMIK Uredba br. 2007/30 izmena UNMIK Uredba br. 200/45 o Lokalnoj samoupravi opština na Kosovu, Član 7.3.
- ⁴ MALU Administrativno uputstvo Br. 2006/03 O Opštinskoj transparentnosti, Član 3.2.
- ⁴ Ibid., Članci 3.4 i 4.2.
- ⁵ Ibid., Član 3.3.
- ⁵ Ibid., Član 3.5.
- ⁵ Odnosi na to kad je ovaj Priručnik objavljen.
- ⁵ Za detaljnije informacije vidi Razvojni program ujedinjenih nacija, *Kosovo mozaik 2006. Javne službe i lokalne uprave pod pregledom*, pages 39-42, dostupne na http://www.kosovo.undp.org/repository/docs/KosovoMosAUc-English_web5.pdf
- ⁵ MALU Administrativno uputstvo Br. 2006/03 O Opštinskoj transparentnosti, Član 3.7.
- ⁵ Ibid., Član 3.8.
- ⁵ Za detalje o uslovima finansijskog izveštavanja vidi UNMIK Uredba br. 2003/13 o Upravljanju javnim finansijama i odgovornostii, 12 Maj 2003.
- ⁵ Za detaljnije informacije o procesu tendera vidi UNMIK Uredba 2004/03 o Javnoj nabavci na Kosovu, 9 februar 2004.
- ⁵ MALU Administrativno uputstvo Br.2006/03 O Opštinskoj transparentnosti.
- ⁵ Ibid.
- ⁶ UNMIK Uredba br. 2007/30 o Lokalnoj samoupravi opština na Kosovu, Odeljak 8.1.
- ⁶ Ibid., Odeljak 8.2.
- ⁶ Vidi MFE Cirkular budžeta Br. 2008/01.
- ⁶ Ibid.
- ⁶ Ibid.
- ⁶ MALU Administrativno uputstvo Br. 2006/03 O Opštinskoj transparentnosti, Član 6.
- ⁶ Ibid., Član 7.
- ⁶ Ibid., Član 6.
- ⁶ Vidi Razvojni program Ujedinjenih nacija, *Kosovo mozaik 2006*.
- ⁶ Evropska povelja o lokalnoj samoupravi predviđa da se granice opštine jedino mogu promeniti kroz referendum, međutim, povelja nije zakonski obavezan document ukoliko se eksplicitno ne usvoji od strane Skupštine Kosova.
- ⁷ Prema većini opštinskih statute na Kosovu.
- ⁷ Vidi UNMIK Uredba br. 2005/54 o Okviru i vodećim principima Kosovske policijske službe, Odeljak 7, *Odnosi sa zajednicom*.
- ⁷ UNMIK Uredba br. 2000/45 O Samoupravi opština na Kosovu, Odeljak 7, paragraf 3.
- ⁷ UNMIK Uredba br. 2007/30 izmena UNMIK Uredba br. 2000/45 On O Samoupravi opština na Kosovu, 16 Oktobar 2007, Odeljak 7.
- ⁷ UNMIK Uredba br. 2000/45 O Samoupravi opština na Kosovu., Odeljak 7, Član 4 i MALU Administrativno uputstvo Br. 2006/03 O Opštinskoj transparentnosti, Član 3.6.
- ⁷ MALU Administrativno uputstvo Br. 2006/03 O Opštinskoj transparentnosti, Članci 3.4 i 4.2.
- ⁷ Ibid., Član 3.3.
- ⁷ Ibid., Član 3.5.

Concept & Layout:

Tomor Rudi

Rilind Kabashi

