



**Organizacija za Evropsku Bezbednost i Saradnju  
MISIJA NA KOSOVU**

**Odeljenje za Ljudska Prava, Decentralizaciju i Zajednice  
Odsek za Funkcionalnu Lokalnu Upravu**

**Izveštaj o Primeni Zakona o Pristupu Zvaničnim  
Dokumentima na Opštinskom Nivou**

Novembar 2007

# SADRŽAJ

<b>Predgovor</b> .....	3
<b>A. Uvod</b> .....	5
<b>B. Sloboda Informacija</b> .....	5
1. <i>Značaj i cilj zakonodavstva o slobodi informacija</i> .....	5
a) Zakon o Pristupu Zvaničnim Dokumentima.....	6
b) Sekundarno zakonodavstvo za primenu Zakona o Pristupu Zvaničnim Dokumentima.....	7
c) Standardi za Kosovo .....	7
<b>C) Implementacija zakonskog okvira</b> .....	8
1. <i>Zakon o Pristupu Zvaničnim Dokumentima</i> .....	8
a) Informisanost .....	8
b) Registar .....	9
c) Godišnji Izveštaj .....	9
2. <i>Administrativno Uputstvo 2006/03 o implementaciji zakona</i> .....	10
a) Informisanost .....	10
b) Arhiva/Arhivist.....	10
c) Klasifikaciona Šema .....	11
d) Komunikacija sa stanovništvom.....	12
3. <i>Akcioni Plan za implementaciju Adiministrativno Uputstvo 2006/03</i> .....	13
a) Informisanje .....	13
b) Preduzete aktivnosti.....	13
c) Lista poverljivih (osetljivih) opštinskih dokumenata .....	13
d) Primerici opštinskih poverljivih dokumenata.....	15
<b>D. Obuka/Aktivnosti podizanja svesti (informisanja)</b> .....	15
1) Obuka/Kosovski Institut za Javnu Administraciju .....	16
2) Priručnik Ministarstva za Javnu Službu u vezi zakona .....	17
3) Opštinske aktivnosti informisanja o zakonu.....	17
<b>E. Zahtevi za Pristup Zvaničnim Dokumentima</b> .....	18
1) Broj primljenih zahteva sa dozvoljenim ili ne dozvoljenim pristupom.....	18
2) Baza podataka o količini zahteva .....	19
<b>F. Zaključci</b> .....	19
<b>G. Preporuke</b> .....	20

## Predgovor

Funkcionalna i odgovorna lokalna uprava je priznata od strane svih demokratskih država u Evropi kao značajan cilj. Funkcionalnost lokalne uprava se ne ogleda samo u pružanju javnih usluga, već i u očuvanju sloboda lokalnog stanovništva, stvaranje prostora za demokratsko učestvovanje, privrženost principima transparentnosti institucija i vladavini zakona. U tom smislu, opštine moraju promovisati transparentnost i primenu Zakona o Pristupu Zvaničnim Dokumentima, kako bi osigurali efektivan rad sa zahtevima za pružanje informacija.<sup>1</sup>

Ovaj izveštaj pruža pregled implementacije zakona u pristupu zvaničnim dokumentima i pod-zakonskih akata o primeni zakona, na opštinskom nivou. Izveštaj je rezultat nedavnog istraživanja od strane Misije OEBS na Kosovu (OEBS), Odeljenja za Ljudska Prava, Decentralizaciju i Zajednice, preko svog Odseka za Funkcionalnu Lokalnu Upravu.

Nakon uvoda u odeljku A, odeljak B izveštaja predstavlja značaj zakonodavstva slobode informacija i postojećeg zakonskog okvira koji se bavi pravima stanovništva Kosova za pristup informacijama. Sledeći odeljak C analizira nivo primenu zakona i pomoćnog zakonodavstva na lokalnom nivou. Ovaj odeljak takođe predstavlja aspekt postojanja svesti kod opštinskih zvaničnika sa postojećim zakonodavstvom o slobodi informacija na Kosovu, uključujući stepen ispunjavanja obaveze opština u vezi pitanja kao što su; osnivanje registara; izveštavanje; imenovanje arhivista za rad sa zahtevima; klasifikacija dokumenata; i komunikacija sa stanovništvom. Odeljak D i E predstavljaju opštinske informativne aktivnosti, prepreke pri primeni Zakona i podataka o broju zahteva za pristup zvaničnim dokumentima podnetih opštini u periodu od 2006-2007. Izveštaj se završava listom preporuka.

Podaci su prikupljeni od strane OEBS Opštinskih Timova širom Kosova u periodu maj-jun sa propratnom aktivnošću u avgustu. Analiza pokazuje da su opštinski zvaničnici uopšteno svesni ovog zakona. U većini slučaja, opštinski zvaničnici imaju osnovno znanje o zakonu i pravila koja iz njega proizilaze. Aktivnosti obuke i izgradnja kapaciteta opštinskih zvaničnika u vezi ovog zakona su se u manjoj meri povećale.

Međutim, analiza takođe pokazuje da veći broj opštinskih zvaničnika nema dovoljno znanja o zakonu naročito u vezi sa pomoćnim zakonodavstvom primene zakona. Isto tako, ne postoji harmonizovana procedura klasifikacije osetljivih dokumenata. Iako formalno postoji administrativno uputstvo kojim se ovo reguliše, isto se nije sprovelo u praksi. Da bi se na ovo ukazalo, OEBS preporučuje osnivanje bliže saradnje između centralnog i lokalnog nivoa pri klasifikaciji osetljivih dokumenata, kao i nastavak i povećanje informativnih aktivnosti.

---

<sup>1</sup> UNMIK Uredba br. 2003/23, O Objavi Zakona usvojenog od strane Skupštine Kosova o Pristupu Zvaničnim dokumentima, 6 novembar 2003.

Izveštaj takođe pruža podatke o broju zahteva podnetih opštini, uključujući broj slučajeva gde se zahtev odobrio ili odbio. Rezultati pokazuju da je broj zahteva još uvek mali u većini opština. Marginalni broj zahteva pokazuje da stanovnici nisu informisani o svojim pravima na osnovu ovog zakona. Sa tim u vezi, OEBS savetuje opštine da organizuju informativne kampanje za svoje stanovnike i informišu ih o njihovim pravima o pristupu zvaničnim dokumentima.

## **A. Uvod**

OEBS Misija na Kosovu je nosilac aktivnosti za dalju podršku i promovisanje principa funkcionalne uprave u opštinama širom Kosova. U sklopu OEBS-a, Odsek za Funkcionalnu Lokalnu Upravu ima za cilj da proceni da li je sveukupni zakonski okvir postoji, u skladu sa relevantnim normama i standardima i da podržava funkcionalnost lokalne uprave na Kosovu. Istovremeno, Odsek za Funkcionalnu Lokalnu Upravu pokriva promociju i podržavanje transparentnosti opštine u vezi sa primenom zakona.

Cilj ovog izveštaja je da istraži sadašnju situaciju u vezi primene ovog zakona na opštinskom nivou, u pogledu identifikovanja mogućih nedostataka i oblasti za poboljšanje, kako bi se pomoglo stvaranju bolje, efektivnije i transparentnije uprave na lokalnom nivou i osiguravanju poštovanja individualnog prava za pristup zvaničnim dokumentima. Izveštaj se bavi pitanjima kao što su: informisanost opštinskih zvaničnika o zakonu, ispunjavanje zaduženja opština predviđenim zakonom i sekundarnim zakona. Izveštaj se takođe fokusira na potrebu izgradnje kapaciteta opštinskih službenika a posebno onih koji se direktno bave zahtevima za pristup zvaničnim informacijama.

Osnova ovog izveštaja sastoji se od prikupljenih podataka i informacije od strane OEBS-ovih Opštinskih Timova, procenjujući situaciju u svih 30 opština i tri pilot opštinske jedinice (Mamuša, Junik i Đeneral Janković).<sup>2</sup> Ovi Opštinski Timovi podelili su svoja iskustva iz svakodnevnog rada i uradili polu-strukturirane intervjuje sa opštinskim zvaničnicima i ostalim saradnicima. Odsek za Funkcionalnu Lokalnu Upravu je analizirao podatke sa terena kako bi se videlo koji je nivo implementacije zakonodavstva o slobodi informacija na terenu, kao i da se identifikuju prepreke i problemi nastalih tokom procesa implementacije.

Izveštaj je orijentisan prema javnosti, Privremenim Institucijama Samouprave, opštinskim zvaničnicima, Privremenoj Administraciji Misije Ujedinjenih Nacija na Kosovu (UNMIK), zajednici donora, kao i stranim i lokalnim nevladinim organizacijama. Namera mu je da služi kao sredstvo kako bi se pomogli svi akteri uključeni u reformu lokalne uprave.

## **B. Sloboda Informacija**

Ovo poglavlje ukratko predstavlja značaj i važnost glavnih ciljeva zakonodavstva slobode informacija. Zatim se fokusira na specifični pravni okvir o slobodi informacija koji se primenjuje na Kosovu.

### *1. Značaj i cilj zakonodavstva o slobodi informacija*

1946, Skupština Ujedinjenih Nacija, usvajajući jednu od svojih prvih rezolucija, napravila je osvrt i na slobodu informacija:

---

<sup>2</sup> Procena se izvršila u periodu od maja i juna 2007, sa propratnom procenom u avgustu 2007.

“...Sloboda informacija je osnovno pravo i osnov za sve ostale slobode na kojima je stvorena organizacija Ujedinjenih Nacija.”<sup>3</sup>

Ova prva rečenica Generalne Skupštine pokazuje osnovni značaj koji je bio i još uvek se odnosi na slobodu informacija. Osniva se na tome da informacije koje poseduju javne institucije su takođe javne informacije. Javni organ je jedini čuvar informacija na privremenoj osnovi.

Informacije o centralnoj ili lokalnoj upravi su važne ukoliko javnost treba doneti odluku na osnovu tih informacija– kao što su izbori– ali i u mnogim drugim situacijama gde se demokratska prava koriste. S tim u vezi, transparentnost institucija i odgovornost, kao važne komponente funkcionalne uprave, glavni su ciljevi akata slobode informacija. Ova dva cilja se najbolje mogu ispuniti kroz usvajanje specifičnih zakona o slobodi informacija. Preko sedamdeset zemalja širom sveta, uključujući zemlje u balkanskom regionu, implementirale su neku od formi zakona o slobodi informacija.<sup>4</sup> Ovi zakoni regularno osnivaju sistem koji omogućava pristup informacijama ili dokumentima koji se čuvaju od strane vladinih organa.

Glavni principi u većini zakona o slobodi informacija je da je teret dokaza na organu od koga se traže informacije, ne na osobu koja ih traži. Drugim rečima, zahtevalac ne mora da daje objašnjenje za svoj zahtev, ali ukoliko se informacija ne pruži za to mora postojati valjan razlog. Na kraju, pravo pristupa informacijama je određeno Članom 10 Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima.<sup>5</sup>

## 2. Pravni i politički okvir Kosova

### a) Zakon o Pristupu Zvaničnim Dokumentima

UNMIK Uredba 2003/32 o objavi Zakona o Pristupu Informacijama, postavlja sadržajnu i ujedinjenu proceduru za pristup zvaničnim dokumentima koji su u vlasništvu, objavljene, ili izražene od strane institucija na Kosovu, uključujući opštine i njihove organe. Zakon uspostavlja pravilo po kojim su sva zvanična dokumenta dostupna iz izuzetak nekih dokumenata.<sup>6</sup> Ovo pravilo se potvrđuje i članom 10 Evropske Konvencije za Ljudska Prava koji specifično nabroja interese koji mogu opravdati odbijanje pristupa zvaničnim dokumentima. Isto tako, javnost ima pravo pristupa zvaničnim informacijama u skladu sa domaćim zakonom i taj pristup može podleći restrikcijama i uslovima kao što je određeno zakonom i koje su potrebne u pogledu interesa nabrojanih u Evropskoj Konvenciji Ljudskih Prava.<sup>7</sup>

Zakon o pristupu službenim dokumentima definiše obradu aplikacija u okviru institucije koja je obavezana da da odgovor aplikantu, i načine sa kojima se može

<sup>3</sup> GS 59 (I), 65<sup>th</sup> plenarni sastanak, 14 decembar 1946.

<sup>4</sup> Najstariji jeste Švedski Javni Akt o Slobodi 1766.

<sup>5</sup> *Sloboda izražavanja i sloboda za primljanje informacija u slučaju Leander v. Sweden* (26 mart 1987, Serija A br. 116, p 29 paras. 74 i 75). U ovom slučaju, iako Sud ne priznaje mešanje vladinih ustanova sa pravima potražioca za primanje informacija, SUD smatra da je pravo na primanje informacija zaštićeno zakonom 10 Evropske Konvencije za Ljudska Prava.

<sup>6</sup> Član 3.1i 4 zakona.

<sup>7</sup> Interesi nabrojani u članu 10 paragraf 2 Evropske Konvencije za Ljudska Prava: “[...] interesi nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta li javne bezbednosti, za prevenciju nemira ili kriminala, za zaštitu zdravlja ili morala, za zaštitu reputacija ili prava drugih, za prevenciju objavljivanja informacija primljenih u tajnosti, ili za održavanje autoriteta i nezavisnosti sudstva.”

pristupiti dokumentima.<sup>8</sup> Šta više, zakon definiše korisnike prava pristupa zvaničnim dokumentima i ubraja javne interese koji mogu biti izuzeće pravila dostupnosti zvaničnim dokumentima.

Obrada osetljivih dokumenata je definisana u Poglavlju II, dok se Poglavlje III zakona odnosi na osnivanje registra zvaničnih dokumenata u posedu institucija. zakon takođe sadrži odredbe o upotrebi jezika, osnivanju među-institucionalnog Odbora za pregled dobrih praksi o pristupu zvaničnim dokumentima, i o obavezama institucija kao i obavezu Vlade da objavi godišnji izveštaj.

#### *b) Sekundarno zakonodavstvo za primenu Zakona o Pristupu Zvaničnim Dokumentima*

U procesu implementacije zakona, Ministarstvo Javnih Usluga i Vlada usvojili su sekundarno zakonodavstvo. Administrativno Uputstvo 2006/03 o primeni Zakona o Pristupu Zvaničnim Dokumentima, izdatog od strane Ministarstva Javnih Usluga, reguliše pitanja kao što su imenovanje arhivista koji će raditi sa zahtevima, stvaranje liste osetljivih dokumenata i ostalo.

Dodatno, Ministarstvo Javnih Usluga je objavilo Administrativno Uputstvo 2006/01<sup>9</sup> koji određuje aplikacione obrasce i obrasce za pristup kompjuterskim podacima.<sup>10</sup> Što se tiče obrazaca kao što je predviđeno ovim AU, i pored dobrih namera Ministarstva Javnih Usluga da olakša proces implementaciju zakona, važno je napomenuti da stanovnici nisu obavezani nikakvim obrascem kada se prijavljuju za pristup podacima. Član 5 zakona jasno dopušta korišćenje bilo kakvog pismenog ili elektronskog obrasca kada se prijavljuju za pristup zvaničnim dokumentima.

Nedavni pod-zakonski akt o primeni ovog zakona jeste Administrativno Uputstvo 07/2007 o Principima, Procedurama, i Klasifikacionim Oznakama Zvaničnih Dokumenta izdat od strane Kancelarije Premijera. Ovo administrativno uputstvo određuje principe i procedure za klasifikaciju zvaničnih dokumenata i predviđa stvaranje Komisije u svakoj instituciji, odgovornoj za nacrt i usvajanje liste osetljivih dokumenata. Pošto je administrativno uputstvo objavljeno juna ove godine, njegova implementacija je tek započela. Nadamo se da će ovo pomoći harmonizaciji potrebnog procesa klasifikacije osetljivih dokumenata.

#### *c) Standardi za Kosovo*

Osnivanje funkcionalnih demokratskih institucija na Kosovu, predstavlja jedan od prioriteta predviđenih u sklopu okvira Standarda za Kosovo.<sup>11</sup> Prvi standard jesu

---

<sup>8</sup> Član 5, 7 i 9 zakona.

<sup>9</sup> Administrativno Uputstvo 2006/01 o implementaciji Zakona o Pristupu Zvaničnim Dokumentima, Aneks 2 Obrazac za pristup i Pravo na Korišćenje Kompjuterskog Sistema.

<sup>10</sup> Administrativno Uputstvo 2006/01, Aneks 1 i 2, o aplikacionom obrascu i obrascu za pristup kompjuterskim podacima.

<sup>11</sup> Standardi za Kosovo objavljeni su od strane UNMIK i Privremenih Institucija Samouprave 10 decembra 2003. Standardi za Kosovo postavljaju ciljeve koje Kosovo mora ispuniti kako bi u potpunosti bio u skladu sa UN Rezolucijom Saveta Bezbednosti 1244 (1999) i UNMIK Uredbom 2001/9, O Privremenom Ustavnom Okviru Privremene Samouprave Kosova, 15 maj 2001.

demokratske institucije. Jedno od njegovih obeležja jeste sloboda informacija koja se predviđa Planom za Implementaciju Kosovskih Standarda.<sup>12</sup>

Za posmatranje i izveštavanje o implementaciji ovog standarda, osnovana je Radna Grupa za Funkcionalne Demokratske Institucije, kojom predsedava Ministarstvo Javnih Usluga ko-predsedavan je od strane OEBS-a. Radna grupa se sastaje na regularnoj osnovi i ocenjuje učinjen napredak u vezi osnivanja demokratskih institucija uključujući implementaciju zakona.<sup>13</sup>

## **C) Implementacija zakonskog okvira**

Sledeće poglavlje sadrži činjenično stanje implementacije zakonskog okvira o pristupu zvaničnim dokumentima u svim 30 opštinama i tri pilot opštinske jedinice. Različiti aspekti implementacije zakona i sekundarnih zakona će se isto tako predstaviti u ovom poglavlju.

### *1. Zakon o Pristupu Zvaničnim Dokumentima*

#### *a) Informisanost*

Zakon o Pristupu Službenim Dokumentima uvodi potpuno nove koncepte za kosovski administrativni sistem i društvo uopšte. Ovo je prvi zakon na Kosovu kojim se garantuju pravo stanovnika za pristup zvaničnim informacijama u posedu vladinih organa i ostalih institucija. Novi zakon se susreće sa tradicijom ne-obelodanjivanja javnih podataka što je rezultat restriktivnog pristupa prema transparentnosti proteklih godina. Prema tome, informativne kampanje su veoma važan element za uvođenje više transparentnosti u javnoj administraciji za uspešniju implementaciju zakona.

Član 13 zakona predviđa obavezu institucija da preduzmu mere za informisanje javnosti o njenim pravima određenih ovim zakonom. Prema našoj proceni opština, samo je jedna opština izjavila da nije upoznata sa pitanjem slobode informacija i postojanjem ovog zakona. Međutim, opštine koje su pozitivno odgovorile na pitanje informisanosti, nivo te iste informisanosti varira. U šest opština, iako su opštinski zvaničnici izjavili da znaju za postojanje zakona, isti su naglasili da u potpunosti nemaju jasno razumevanje zakona o slobodi informacija koji se primenjuju na Kosovu. Dalje, u barem dva slučaja, zvaničnici su izjavili da su sa ovim zakonom upoznati Šefovi Izvršnih Veća direktori odeljenja i pravnici, ali ne i ostatak javnih službenika.<sup>14</sup>

Neke opštine su naglasile važnost informativnih kampanja i obuke koja je bila organizovana na centralnom nivou, za povećanje značaja transparentnosti na opštinskom nivou. U vezi ovog, Podujevo i Srbica su pomenule informativnu kampanju o ovom zakonu organizovanu od strane Ministarstva za Administraciju Lokalne Uprave.

---

<sup>12</sup> Ovaj dokument opisuje konkretne postupke koje se trebaju preduzeti kako bi se ispunil Standardi. Ovaj plan se usaglasio i kompletirao između Vlade Kosova i UNMIK 31 marta 2004 i zatim podržao od strane Saveta Bezbednosti UN 12 decembra 2003.

<sup>13</sup> Svaka tri meseca, Vlada Kosova i UNMIK obavljaju procenu i preduzete korake u vezi implementacije Plana za Standarde na Kosovu. O ovoj proceni, specifični pokazatelji se koriste da li su preduzete mere imale rezultata za ispunjavanje Standarda. Ovakav rezultat u izveštaju zove se Tehnička Procena, pisana od strane UNMIK sa i Vlade Kosova.

<sup>14</sup> Podujevo i Lipljane.



### *b) Registar*

Član 10.3 zakona predviđa stvaranje registra dokumenata u posedu institucija, dok će „institucije odmah preduzeti mere za stvaranje registra“ [...].”

Prema proceni, samo deset od 30 opština i tri pilot opštinskih jedinica su potvrdile da su ispunile svoju obavezu stvaranja takvog registra. Opštinski zvaničnici u preostalim 23 opština izjavili su da oni nemaju takvu vrstu registra zvaničnih dokumenata, iako je šest od ovih opština dodalo da su oni trenutno u fazi kreiranja.<sup>15</sup> U jednoj opštini nema jedinstvenog registra, već svako odeljenje ima svoj registar.<sup>16</sup> U drugom slučaju, opštinski zvaničnici su se osvrnuli na knjigu protokola koja sadrži bitne informacije svakom dokumentu, međutim ova lista ne sadrži “kratak opis sadržaja dokumenta” ka što je predviđeno članom 10.2 zakona.

### *c) Godišnji Izveštaj*

Zakon sadrži odredbu kojom se institucije obavezuju na objavljivanje godišnjeg izveštaja. Ovaj izveštaj treba da sadrži broj slučajeva u kojima su institucije odbile zahtev za pristup, razloge za odbijanje i broj osetljivih dokumenata koji nisu zapisani u registru.<sup>17</sup>

Što se tiče izveštavanja, samo dve opštine su izjavile da su izdale takve izveštaje.<sup>18</sup> Jedna od ovih dveju opština uputila je na izveštaj koji sadrži broj primljenih zahteva, obrađenih zahteva i oni čija je obrada u toku. Pored toga, izveštaj sadrži informacije određene postojećim zakonom.<sup>19</sup> U drugoj opštini, iako su opštinski zvaničnici potvrdili da je izveštaj objavljen, nisu jasno uputili na to koje su informacije uključene u izveštaj.<sup>20</sup> Ostale 31 opštine ili pilot opštinskim jedinicama nisu izdale takve izveštaje. Od ovog broja, tri opštine su izjavile da iako one nisu izdale specifične izveštaje o implementaciji zakona, informacije o obrađenim slučajevima se uključuju u sklopu ostalih izveštaja, kao što je procena o implementaciji standarda.<sup>21</sup> Na drugoj strani, u ostalim slučajevima opštine su izjavile da godišnji izveštaji, koji su poslali opštinskim odeljenjima opšte uprave, uključuju jedan deo koji se tiče implementacije ovog zakona, to jest broj zahteva podnetih opštini za pristup zvaničnim dokumentima.<sup>22</sup>

Jedan od navedenih razloga opština za ne-objavljivanje godišnjeg izveštaja, je neznatan broj ili pak nedostatak zahteva.<sup>23</sup> Ostali razlozi uključuju nedostatak osoblja ili nedostatak znanja o zakonu, dok u dva slučaja zakon se ne smatra prioritetom opštine.<sup>24</sup> Jedna od opština izjavila je da se ovaj zakon primenjuje tek od prošle

---

<sup>15</sup> Štrpce, Vitina, Uroševac, Novo Brdo, Štimlje i Mitrovica.

<sup>16</sup> Istok.

<sup>17</sup> Član 16.1 zakona.

<sup>18</sup> Đakovica i Dragaš.

<sup>19</sup> Član 16 zakona.

<sup>20</sup> Đakovica.

<sup>21</sup> Podujevo, Obilić i Novo Brdo.

<sup>22</sup> Kačanik, Vitina i Mitrovica.

<sup>23</sup> Zubin Potok, Leposavić, Vučitrn, Gnjilane, Lipljane, Štimlje, Mališevo i Istok.

<sup>24</sup> Zvečan i Mamuša. Opštinski zvaničnici iz Zvečana su isto tako naglasili, da nedostatak saradnje između opština i PISU čini ovakve izveštaje besmislenim.

godine; i zbog toga će se prvi izveštaj o implementaciji ovog Zakona objaviti tek na kraju godine.<sup>25</sup>

## *2. Administrativno Uputstvo 2006/03 o implementaciji zakona*

### *a) Informisanost*

Administrativno Uputstvo 2006/03 o implementaciji zakona o pristupu službenim dokumentima, usvojen od strane Ministarstva Javnih Usluga, predstavlja sadržajni i detaljni pod-akt kojim se određuju praktična pravila za implementaciju ovog zakona.. Bavi se pitanjima kao što su, imenovanje arhivista, klasifikacionom šemom, funkcije Među-institucionalnog Odbora za procenu administrativnih praksi, komunikacije sa stanovnicima, i tako dalje.

U vezi informisanosti opština o Administrativnom Uputstvu 2006/03, šest su izjavile da one nisu upoznate sa tim administrativnim uputstvom<sup>26</sup> dok je u tri opštine sa ovim uputstvom upoznata samo nekolicina opštinskih zvaničnika<sup>27</sup> Slično zakonu analiziranom gore, u mnogim slučajevima oni koji su potvrdili da su upoznati sa administrativnim uputstvom su isto izjavili da ga oni u potpunosti ne razumeju. Jedna od opština izjavila je da su Opštinski Službenik za Informisanje i pravnici ali ne i arhivist upoznati sa administrativnim uputstvom, iako značajan deo ovog podzakonskog akta određuje dužnosti, i procedure koje sprovode arhivisti.<sup>28</sup> U drugom slučaju, direktori odeljenja su navodno upoznati sa administrativnim uputstvom ali javni službenici nisu upoznati sa praktičnim pravilima.<sup>29</sup> Pored toga, u nekim opštinama<sup>30</sup> zvaničnici su pokazali izuzetno znanje o administrativnom uputstvu, kojeg pominju kao jednu od osnova za nacrt Akcionog Plana Opštinske Transparentnosti.<sup>31</sup> Isto tako, jedna od opština pomenula je da su neki od njenih zvaničnika pohađali specifičnu obuku o zakonu i o Administrativnom Uputstvu 2006/03.<sup>32</sup>

### *b) Arhiva/Arhivist*

Administrativno Uputstvo 2006/03 određuje da svaka institucija treba da ima arhivu, koja će između ostalih dužnosti, raditi na zahtevima za pristup zvaničnim dokumentima.<sup>33</sup> Ovo uputstvo takođe predviđa imenovanje arhivara koji će obezbediti pristup zvaničnim dokumentima u skladu sa zakonom.<sup>34</sup>

Procena pokazuje da su 18 opština osnovale arhivu dok ostalih 15 nisu. Međutim, opštine koje imaju arhivu, jeste arhiva koja se osnovala pre uvođenja Administrativno

---

<sup>25</sup> Priština.

<sup>26</sup> Dragaš, Prizren, Štrpce, Vitina, Leposavić i Vučitrn.

<sup>27</sup> Mališevo, Peć i Kačanik.

<sup>28</sup> Kosovo Polje.

<sup>29</sup> Lipljan.

<sup>30</sup> Obilić i Klina.

<sup>31</sup> Na osnovu Administrativnog Uputstva 2006/03 o Opštinskoj Transparentnosti objavljenoj od strane Ministarstvo Administracije Lokalne Vlasti, svaka opština mora imati nacrt svog Opštinskog Akcionog Plana za Transparentnost.

<sup>32</sup> Đeneral Janković.

<sup>33</sup> Član 15 Administrativnog Uputstva 2006/03: "Svaka institucija treba imati arhivu" i Član 15.1: "U institucijama gde nema opravdanja za postojanje arhive, arhivara, arhivari mogu biti osoblje iz druge kancelarije, a zvaničnik ovlašćen za ovaj posao od strane višeg službenika u instituciji."

<sup>34</sup> Član 17 Administrativnog Uputstva 2006/03.

Uputstvo 2006/03. Dok su dve opštine jasno tvrdile da su svoje arhive osnovale u skladu sa članom 15,<sup>35</sup> ostale se izgleda referišu na arhive koje služe građanima uopšte i koje su osnovane prema Zakonu o Arhivama.<sup>36</sup> U opštinama u kojima arhive ne postoje, opštine su pronašle alternativna rešenja. Na primer, četiri intervjuisane osobe izjavile su da se recepcija koristi kao "arhiva".<sup>37</sup> U drugom slučaju, opštinski zvaničnici su izjavili da opštinsko odeljenje za opštu upravu radi i kao arhiva,<sup>38</sup> dok u drugoj opštini pravna kancelarija služi kao opštinska arhiva.<sup>39</sup>

OEBS veruje da iako ovakva uređenja ne ispunjavaju uslove za adekvatno arhiviranje kao što je zakonom predviđeno, ova alternativna rešenja ukoliko se koriste na privremenoj osnovi, mogu biti efikasna pri obradi podataka zahteva za pristup zvaničnim informacijama.

Što se tiče imenovanja arhivara, u 11 opština, zvaničnici su izvestili da imaju arhivara koji takođe radi i na obradi zahteva. Ostale opštine su izjavile da nemaju arhivara koji se posebno bavi obradom ovakvih zahteva, već se ti zahtevi obrađuju od strane različitih opštinskih službenika. Recepcioner se često pominje kao osoba koja obrađuje zahteve.<sup>40</sup> Ostali opštinski zvaničnici su izjavili da su sledeće osobe odgovorne za obradu zahteva: opštinski beležnici, šef arhive, službenici kancelarije za registraciju, uslužni centar za stanovnike, i sekretarijati pilot opštinskih jedinica.

Iako se ovo ne vezuje za imenovanje arhivara, važno je reći da je jedan opštinski zvaničnik izjavio da je arhivist koji radi sa zahtevima stanovnika za pristup zvaničnim dokumentima isto tako ovlašćen da od potražioca zahteva 1 evro naknade za ovu uslugu.<sup>41</sup> U drugoj opštini, taksa je 2 evra po strani, a opštinska arhiva ne prima zahteve preko elektronske pošte.<sup>42</sup> U oba slučaja, opština verovatno ne poštuje određene odredbe Zakona. Član 9.1 zakona određuje da taksa koja se može naplatiti "[ne sme preći realnu cenu troškova izrade i slanja kopija [...]]". Štaviše, ova odredba kaže da su kopije od 20 A4 stranica besplatne. Zbog toga, dokumenat koji ima više od 20 stranica može se naplatiti ali ista taksa ne sme preći realne troškove izrade i slanja kopija. Na kraju, Član 5.1 zakona naročito dozvoljava da zahtev za pristup dokumentima može biti u bilo kom pismenom obliku.

### *c) Klasifikaciona Šema*

Član 25 Administrativnog Uputstva 2006/03 postavlja obaveze institucijama da svoje dokumente klasificiraju prema kriterijumima klasifikacione šeme. Međutim, AU se ne osvrće na relevantne odredbe u sklopu ovog zakona na osnovu kojih je Vlada obavezna da izda ostale zakone kojima se postavljaju pravila i procedure u vezi klasifikacije osetljivih dokumenata.<sup>43</sup>

---

<sup>35</sup> Klina i Kosovo Polje.

<sup>36</sup> UNMIK Uredba 2003/20 O Objavljivanju Zakona usvojenog od strane Skupštine Kosova o Materijalu za arhivu i Arhivama 23 june 2003.

<sup>37</sup> Kamenica, Mamuša, Mitrovica i Priština.

<sup>38</sup> Peć.

<sup>39</sup> Gnjilane.

<sup>40</sup> Klina, Dečane, Istog, Uroševac, Obilić, Priština, Štimlje i Mitrovica.

<sup>41</sup> Kosovo Polje.

<sup>42</sup> Suva Reka.

<sup>43</sup> Član 14.3 zakona.

Situacija u vreme kada se vršila ova procena, pokazuje da je klasifikovanje zvaničnih dokumenata završena u pet opština.<sup>44</sup> Dve od njih su izvestile da su svoje dokumente klasifikovali na osnovu kriterija osetljivosti.<sup>45</sup> Ipak većina opština je izvestila da nisu klasifikovali svoja dokumenta, u većini opravdavajući se razlogom nejasnih zakonskih odredbi o klasifikaciji dokumenata i nedostatak smernica sa centralnog nivoa. Što se tiče nedostatka smernica, pet opština su naročito naglasile da one u stvari čekaju pojašnjenje od strane Ministarstva Administracije Lokalne Vlasti<sup>46</sup> U vezi sa klasifikacionom šemom, uz izuzetak dve opštine,<sup>47</sup> sve ostale opštine su izjavile da one nisu upoznate sa takvom šemom. U nedostatku takvih šema, jedna od opština je izjavila da samo dokumenta koja se trenutno smatraju osetljivim i koja nisu dostupna javnosti jesu dokumenta u vezi osoblja.<sup>48</sup> Štaviše, jedna od opština je izjavila da u nedostatku klasifikacione šeme prema kriteriju osetljivosti, sva zvanična dokumenta u ovoj opštini su dostupna javnosti.<sup>49</sup>

U toku pripreme ovog izveštaja, Kancelarija Premijera je objavila Administrativno Uputstvo 07/2007 o Principima, Procedurama i Klasifikacionim Oznakama Zvaničnih Dokumenta<sup>50</sup> Administrativno Uputstvo postavlja principe i procedure klasifikacije. Dodatno, Administrativno Uputstvo sadrži Orijentacionu Listu za Klasifikaciju Zvaničnih Dokumenta koja bi trebalo da služi kao osnova za klasifikaciju dokumenata u posedu relevantnih institucija. Očekuje se da će se situacija u vezi klasifikacije zvaničnih dokumenata, kao što je gore opisano, značajno promeniti pošto je Vlada objavila pod-zakonske akte koje ispunjavaju zakonski jaz u vezi klasifikacije zvaničnih dokumenata.

#### *d) Komunikacija sa stanovništvom*

Administrativno Uputstvo 2006/03 predviđa obavezu institucija da uspostave zajedničke e-mail adrese za svako odeljenje koje će služiti za komunikaciju sa stanovništvom<sup>51</sup>.

Analiza je pokazala da iako je jedna opština uspela da stvori zajedničku e-mail adresu kao što je predviđeno relevantnim zakonskim člancima administrativnog uputstva, ostale opštine su pronašle alternativne forme komunikacije sa stanovništvom. Osam opština<sup>52</sup> izveštava da su uspostavile određen sistem komunikacije preko e-mail-a. Među njima, jedna opština je ispunila dužnosti uspostavljene ovim administrativnim uputstvom, kreiranjem zajedničke e-mail adrese za svako opštinsko odeljenje<sup>53</sup>. Drugi način komunikacije pomenut od strane opštinskih zvaničnika, je kreiranje zajedničke e-mail adrese sa koje će zahtevi biti direktno slati relevantnim opštinskim odeljenjima.<sup>54</sup> Kao sledeći primer, jedna od opština je objavila da su građani bili

<sup>44</sup> Procena je obavljena između 21 maja do 13 juna 2007, sa propratnom procenom u avgustu 2007.

<sup>45</sup> Klina i Vučitrn.

<sup>46</sup> Srbica, Obilić, Priština, Kačanik i Vitina.

<sup>47</sup> Klina i Zvečan

<sup>48</sup> Novo Brdo.

<sup>49</sup> Gnjilane.

<sup>50</sup> Administrativno Uputstvo 07/2007 o Principima, Procedurama i Klasifikacionim Oznakama Zvaničnih Dokumenta objavljeno 06 juna 2007.

<sup>51</sup> Član 41.3.

<sup>52</sup> Junik, Istok, Mitrovica, Đakovica, Mališevo, Uroševac, Lipljan i Štimlje.

<sup>53</sup> Mitrovica.

<sup>54</sup> Štimlje i Lipljan.

ponuđeni da koriste privatne e-mail adrese direktora koje su dostupne putem opštinske web-stranice.<sup>55</sup> U drugom slučaju, zajednička e-mail adresa postoji ali je registrovana u vidu imenu svakog od direktora određenog odeljenja.<sup>56</sup>

### *3. Akcioni Plan za implementaciju Administrativnog Uputstva 2006/03*

#### *a) Informisanje*

Akcioni Plan za Implementaciju Administrativnog Uputstva 2006/03 izdatog od strane Ministarstva Javnih Usluga u 2006-oj. Plan predstavlja specifične zadatke, za oboje, centralni i lokalni nivo. Isto tako uključuje vremenski raspored za ispunjavanje ovih obaveza od strane određenih institucija, kao deo procesa implementacije AU 2006/03. Na osnovu analize, izgleda da mnoge opštine nikada nisu videle ovaj dokument niti su službeno obavestene o ovome. U totalu, 18 opština je potvrdilo da su upoznate sa Akcionim Planom dok su ostale izjavile da nisu informisane po ovom pitanju. Šta više, u nekim opštinama informacija o postojanju plana je limitirana na nekoliko opštinskih zvaničnika. U jednoj opštini, Opštinski Sekretar, Opštinski Službenik za Informisanje i Pravni Savetnik su izjavili da su po prvi put videli dokument kada im je predstavljen od strane OEBS-a.<sup>57</sup>

#### *b) Preduzete aktivnosti*

Akcioni Plan predviđa nekoliko aktivnosti koje trebaju biti poduzete od strane opština u procesu implementacije zakona. Neke od aktivnosti uključuju: klasifikaciju dokumenata u upotrebi; informisanje službenika o procedurama korišćenja službenih dokumenata; pisanje godišnjih izveštaja; kreiranje i uspostava procedura na pristup, korišćenje i sistematiziranje zvaničnih dokumenata. U vezi sa ovim, četiri opštine<sup>58</sup> su potvrdile da su preduzele neke aktivnosti koje su predviđene Akcionim Planom. Na primer, opština Dragaš je preduzela aktivnosti u vezi sa pripremama i usvajanjem liste poverljivih dokumenata, korišćenje i arhiviranje zvaničnih dokumenata, dostavljanje godišnjih izveštaja i osnivanje registra. Vredi spomenuti da je 29 opština<sup>59</sup> objavilo da nikakve aktivnosti propisane Akcionim Planom nisu preduzete. Neki od opštinskih zvaničnika su spomenuli specifične razloge zašto aktivnosti nisu preduzete i razlozi leže u nedostatku saradnje sa Privremenim Institucijama za Samo-upravljanje<sup>60</sup> ili nedostatak uputstava sa centralnog nivoa.<sup>61</sup>

#### *c) Lista poverljivih (osetljivih) opštinskih dokumenata*

Jedna od aktivnosti uključena u Akcionom Planu je i kreiranje liste poverljivih dokumenata i stvaranje šeme za praćenje istih koja treba da se podnese Inter-Institucionalnoj Komisiji za harmonizaciju.<sup>62</sup> U vezi sa klasifikacijom dokumenata i

---

<sup>55</sup> Dragaš.

<sup>56</sup> Uroševac.

<sup>57</sup> Istok.

<sup>58</sup> Mitrovica, Junik.

<sup>59</sup> U sklopu ovog broja, četiri opštine su se referisale aktivitetima koji su bili preduzeti na osnovu Plana za Transparentnost Opština koji je predviđen Administrativnim Uputstvom 2006/03 o Transparentnosti Opština, objavljen od strane Ministarstva Administracije za Lokalnu Vlast.

<sup>60</sup> Zubin Potok, Zvečan i Leposavić. Treba napomenuti da je dvoje pomenutih izjavilo da bojkotuju PIS institucije Kosova.

<sup>61</sup> Srbica.

<sup>62</sup> Među-institucionalna Komisija (Komisija) je osnovana 17 Maja 2006. Uspostava i funkcionisanje ovog komiteta su predviđene Sekcijom 14.2 zakona dok je njegova struktura objašnjena u Članku 20 iz Administrativni Uputstvo 2006/03. Komitet istražuje najbolje primere i odgovara na mogućna

pratećih sadržaja, čini se da nedostatak jasnih zakonskih provizija je glavni razlog zašto klasifikacija poverljivih dokumenata još uvek nije harmonizovana.

Prema dostavljenim odgovorima, 31 opština je izjavila da nije dostavila listu poverljivih dokumenata i šeme za praćenje zvaničnih dokumenata Inter-Institucionalnoj Komisiji. Ostale dve opštine po objavljenom su u procesu kreiranja liste.<sup>63</sup> U samo nekoliko slučajeva, opštinski zvaničnici su spomenuli razloge zbog kojih dotične liste nisu dostavljene. Dvoje se jasno izrazili da nisu upoznati sa postojanjem Inter-Institucionalnog Komiteta dok su istovremeno izjavili da nikad nisu bili kontaktirani od strane ove Komisije sa takvim zahtevom.<sup>64</sup> U daljem toku nedostatak instrukcija sa centralnog nivoa i limitirano postojanje opštinskih poverljivih dokumenata,<sup>65</sup> je predstavljeno kao razlog ne-podnošenja liste poverljivih dokumenata.

Prema ovome, skorašnje izdato Administrativno Uputstvo 07/2007 o klasifikaciji zvaničnih dokumenata odobren od strane Kancelarije Premijera, reguliše u detalje, proces pripreme i kreiranja liste poverljivih dokumenata. Ovo administrativno uputstvo predviđa kreiranje Komisije za klasifikaciju dokumenata u okviru svake institucije, koja je odgovorna za kreiranje ove liste.<sup>66</sup> Dalje, administrativno uputstvo određuje da posle odobrenja Komisije unutar određene institucije lista poverljivih dokumenata je dostavljena Inter-Institucionalnom Komitetu.<sup>67</sup>

Procena je pokazala da je velika većina opština niti informisana niti dobila kopiju Administrativnog Uputstva 07/2007. Od ukupno 33 opština, 30 je izvestilo da nisu primili Administrativno Uputstvo 07/2007 dok je samo četiri opština informisano po ovom pitanju. dalje samo je tri opština<sup>68</sup> uspostavilo Komisiju za klasifikiranje poverljivih dokumenata, dok samo jedna od njih tvrdi da je listu poverljivih dokumenata dostavila Inter-Institucionalnoj Komisiji.<sup>69</sup>

Prema jednom članu Inter-Institucionalne Komisije,<sup>70</sup> do današnjeg dana oni nisu primili listu poverljivih dokumenata institucija, iako je rok za podnošenje istih već istekao.<sup>71</sup> Jedan od razloga za ovakvo kašnjenje može biti nedostatak saradnja između centralnog nivoa i mnogih institucija za koje on veruje da uopšte nisu obaveštene o Administrativnom Uputstvu 07/2007. Na drugoj strani, takva saradnja između Inter-Institucionalne Komisije i institucija je prekinuta, i zbog toga što ne postoji sistem komunikacije između istih. Što se predmeta klasifikacije tiče, član Inter-Institucionalne Komisije je isto pomenuo potrebu za obuku (usavršavanjem) u vezi klasifikovanja dokumentacije kao što je i predviđeno administrativnim uputstvom. Po

---

konfliktna pitanja u implementaciji zakona. Komisija je sastavljena od osam članova koji su nominirani od strane Vlade a sef komisije je takodje postavljen od strane Vlade.

<sup>63</sup> Podujevo i Štimlje.

<sup>64</sup> Kosovo Polje i Đakovica.

<sup>65</sup> Zubin Potok i Kamenica.

<sup>66</sup> Član 3 iz AU 07/2007.

<sup>67</sup> Član 7 iz AU 07/2007.

<sup>68</sup> Priština, Štimlje i Vitina.

<sup>69</sup> Štimlje.

<sup>70</sup> 10 Septembra 2007, OEBS je imao sastanak sa članom Inter-Institucionalne Komisije.

<sup>71</sup> Član 7 iz Administrativnog Uputstva 07/2007 predviđa rok od 30 dana od dana kada stupa na snazi, tokom kojeg perioda institucije su obavezne da podnesu listu poverljivih dokumenata Inter-Institucionalnoj Komisiji.

ovom pitanju članovi ovog komiteta koji su učestvovali u formulisanju administrativnog uputstva. bili voljni da održe obuku za službenike u različitim institucijama.

#### *d) Primerci opštinskih poverljivih dokumenata*

Od 33 opština, 25 opština je podnelo primerke onih dokumenata koje oni smatraju poverljivim za njihovu opštinu. U tri slučaja opštinski službenici su izjavili da nisu u mogućnosti da predstave takve primere,<sup>72</sup> u tri opštine odgovor nije dostavljen,<sup>73</sup> dok u ostale dve opštine zvaničnici su izjavili da ne poseduju poverljive dokumente.<sup>74</sup> Opštinski zvaničnici su se pozvali na različita dokumenta koje oni smatraju poverljive prirode.<sup>75</sup> Najviše spominjan dokument koji je predstavljen kao poverljive prirode od strane opštinskih zvaničnika su lični dosijei/zabeleške.

Interesantno je da je jedna opština pomenula listu stanovnika koji poseduju oružje,<sup>76</sup> listu stanovnika koji su dobili vozačke dozvole tokom rata na Kosovu i informacije povezane sa privatnom zemljom nacionalizovanom posle Drugog Svetskog Rata,<sup>77</sup> kao vrlo poverljiva dokumenta. Primeri poverljivih dokumenata pomenuti od strane opštinskih zvaničnika prikazuju da je percepcija poverljivosti vrlo različita.

OEBS veruje da je nedostatak jasnih uputstava razlog za raznovrsnost primera poverljivih dokumenata predstavljenih od strane opštinskih zvaničnika. Pored toga, očekuje se da se situacija promeni na osnovu skoro izdatog administrativnog uputstva za klasifikaciju dokumenata, koji pored ostalih predmeta tretira i orijentacionu listu poverljivih dokumenata za klasifikaciju. Orijetaciona lista pokriva različite grane i svaka od grana numerativno napominje određena dokumenta koja spadaju pod spomenute grane. Na osnovu ovih lista, institucije trebaju klasifikovati poverljiva dokumenta. Usvajanjem ovog pod-zakonskog akta, može se očekivati da jedinstven pristup klasifikaciji dokumenata bude predstavljen.

## **D. Obuka/Aktivnosti podizanja svesti (informisanja)**

Ovaj odeljak se fokusira na obuku i aktivnosti informisanja u vezi sa ZPZD i sekundarnim zakonom, organizovanom na lokalnom nivou. Informacije o obukama i aktivnostima informisanja od strane Privremenih Institucija Samo-uprave i OEBS-a su isto uključene u ovaj odeljak.

---

<sup>72</sup> Podujevo, Štimlje i Mitrovica.

<sup>73</sup> Gnjilane, Kačanik i Junik.

<sup>74</sup> Glogovac i Leposavić.

<sup>75</sup> Opštinski zvaničnici u različitim opštinama su spomenuli sledeća dokumenta kao ona koja sadrže poverljive informacije: tenderske ponude; informacije iz katastra; dokumenta iz civilne registracije; rezultate održanih intervjuova za zapošljavanje, informacije o usvajanju dece; disciplinske aktivnosti; akcioni planovi za hitne slučajeve; određena finansijska dokumentacija; izveštaji sa sastanaka o pitanjima bezbednosti, statut opštinskih službenika; rezultati glasanja za direktore odeljenja; informacije o pandemiji/virusnim oboljenjima; informacija o parama rezervisanim za određen projekat i informacije o određenom sudskom procesu u kojem je opština jedna od stranaka.

<sup>76</sup> U njihovim beleškama, opštinski zvaničnici su se izjasnili za ove dokumente kao poverljive jer „tokom rata samo oni koji su saradivali sa Srpskim režimom su imali pravo da nose oružje i objava ove liste bi mogla da ugrozi bezbednost ovih stanovnika“.

<sup>77</sup> Sto se ovih dokumenata tice, opštinski zvaničnici su izjavili da ova informacija mora biti poverljiva jer su neki vlasnici zemlje bili kompenzovani a neki nisu bili kompenzovani.

### *1) Obuka/Kosovski Institut za Javnu Administraciju*

UNMIK pravilnik 2005/15 koji dopunjava UNMIK Pravilnik 2001/19 o izvršnim granama privremenih institucija Samouprave na Kosovu, određuje da je Ministarstvo Administracije Lokalne Vlasti odgovorna da pronade način i sredstva za ponudu profesionalnog usavršavanja svim opštinama.<sup>78</sup> Pravilnik predviđa obaveze za ovo ministarstvo u podršci opštinama da unaprede transparentnost njihovih aktivnosti pred javnošću.<sup>79</sup> Pored toga, Administrativna Direktiva 2003/25<sup>80</sup> koja uspostavlja Kosovski Institut za Javnu Administraciju kao izvršnu agenciju Ministarstva Administracije Lokalne Vlasti, predviđa da Kosovska Institucija za Javnu Administraciju treba unaprediti uslove za usavršavanje civilnih službenika u skladu sa Evropskim Standardima Javne Administracije.

Većina opština i pilot opštinskih jedinica izveštava da su učestvovali na obukama u vezi ovog zakona, dok su opštinski zvaničnici u šest opština izjavili da nisu bili na ikakvom treningu.<sup>81</sup> Kao i obično, obuke su organizovane od strane Kosovska Institucija za Javnu Administraciju, kao po pravilu jedan do dvoje opštinskih zvaničnika po opštini je učestvovalo na obuci. Načelnici, direktori administracije, OS i opštinski pravni savetnici su uglavnom učesnici obuke, dok u opštini Srbica skoro svi službenici su učestvovali na sličnoj obuci. U nekim održanim sesijama predmet pristupa zvaničnim dokumentima je pokriven u vidu opštih napora usavršavanja na temu opštinske transparentnosti, kao što je obuka Ministarstva Administracije za Lokalnu Vlast koji je dotakao i zakon za pristup službenim dokumentima,<sup>82</sup> ili kao komponenta u nekim mnogo profesionalnijim specifičnim obukama organizovanim od strane Razvojnog Programa Ujedinjenih Nacija i Kosovskog Instituta za Arhiviranje.<sup>83</sup> Ministarstvo Administracije za Lokalnu Vlast, pored usaglašavanja sa priručnikom za sprovođenje zakona, je organizovala nekoliko sesija obuke za zvaničnike centralnog lokalnog.

Nekoliko opštinskih zvaničnika i zvaničnika pilot opštinskih jedinica je napomenulo da bi bilo od značaja da se sesije obuke u vezi ovog zakona nastave, i da se na ovim obukama uključe svi civilni službenici u opštinama da bi se podigla svest unutar institucija o ovom predmetu.<sup>84</sup> U ovom pravcu OEBS je takođe uključen u organizaciji aktivnosti informisanja o zakonu, i procedurama za pristup opštinskim zvaničnim dokumentima na osnovu ovog zakona. Ranije ove godine OEBS je implementirao projekat “ Opštinska Transparentnost” u saradnji sa Asocijacijom Kosovskih Opština i Ministarstvom Administracije Lokalne Vlasti. Opšti cilj projekta je promocija i povećanje transparentnosti u opštinskim administracijama, dok je jedan od specifičnih ciljeva bio da se obezbedi implementacija normativnih akata u vezi sa poljem transparentnosti na lokalnom nivou uključujući implementaciju zakona i njegovih sekundarnih zakonskih akata. Pored toga, OEBS je redovno uključen u

---

<sup>78</sup> UNMIK Pravilnik 2005/15, dopunjava UNMIK Pravilnik Br. 2001/19 o izvršnim granama Privremenih Institucija Lokalne Samouprave na Kosovu . Aneks XIV, (iii) (e).

<sup>79</sup> UNMIK Pravilnik 2005/15, Aneks XIV, (iii) (f).

<sup>80</sup> Implementacijom UNMIK Pravilnika Nb. 2001/19 o izvršnim granama PIS -a Kosova.

<sup>81</sup> Zubin Potok, Zvečan, Leposavić, Vučitrn, Kačanik, Štrpce, Suva Reka, Peć i Klina.

<sup>82</sup> Novo Brdo.

<sup>83</sup> Vitina.

<sup>84</sup> Priština, Kamenica, Đakovica i Klina.



organizovanje aktivnosti u opštinama sa ciljem povećanja informisanosti o ovom zakonu među opštinskim zvaničnicima i stanovništvom.<sup>85</sup>

### *2) Priručnik Ministarstva Javne Službe o zakonu o pristupu službenim dokumentima*

Iako je nekoliko opštinskih zvaničnika prisustvovalo obukama o ovom zakonu, polovina od ukupnog broja opština nije primila Priručnik o primeni zakona izdatom od strane Ministarstva Javnih Usluga 2006 godine.<sup>86</sup> Priručnik je namenjen građanima, novinarima i institucijama kao referenca na sažet način, objašnjavajući neka zajednička pitanja o pristupu zvaničnim dokumentima. Objašnjenja data u Priručniku su bazirana na zakonu i Administrativnom Uputstvu 2006/03. Neke kopije ovog Priručnika su dostavljene i tokom obuke održane of strane Kosovske Institucije za Javnu Administraciju, dok su u nekoliko slučajeva opštinski zvaničnici dobili kopije od strane Ministarstva Administracije Lokalne Vlasti. Jedna od opština je izvestila o povećoj distribuciji Priručnika među opštinskim zvaničnicima.<sup>87</sup> Uopšte, opštine su primerno obavestene o postojanju Priručnika, iako je njegova uloga da podrži primenu zakona kako na centralnom tako i na lokalnom nivou.

### *3) Opštinske aktivnosti informisanja o zakonu*

Aktivnosti podizanja svesti su uopšteno ciljana da ohrabre stanovnike/građane na učešće i shvatanje važnosti predmeta. Takve aktivnosti uobičajeno predstavljaju temu koja je nova i nedovoljno razumljiva među članovima zajednica.

Podizanje svesti podrazumeva pro-aktivan pristup za stranu koja ima interes u povećanoj pažnji datoj za određeni predmet. Zakon predviđa odgovornosti institucija da informišu javnost o pravima koja uživaju pod okriljem zakona.<sup>88</sup>

Manji broj opština je individualnim naporima pokušalo da informišu javnost o primeni zakona. U opštini Mitrovica, nekoliko debata sa predstavnicima civilnog društva je bilo održano pod okriljem Opštinskog Službenika za Informisanje. U Obiliću, brošure su bile izdate i stanovnici su ih mogli dobiti na ulazu u opštinsku zgradu. U Štimlju, javna debata sa stanovnicima i predstavnicima civilnog društva je bila organizovana, a ovaj zakon je bio jedna od glavnih tema razgovora. U Gnjilanu, je organizovano informisanje službenika unutar institucije kroz ukazivanje na Ministarstva Javnih Usluga formulare za pristup dokumentima, i informisanjem stanovnika putem opštinske veb-stranice o njihovim pravima za pristup zvaničnim dokumentima. U Mališevu, u saradnji sa OEBS-om opština je organizovala okrugli sto i distribuciju postera za promociju zakona. Okrugli sto je bio održan sa određenim brojem radio emitovanja koje su pokrile zakon u svim specifičnostima.

U Klini, Opštinski Pravilnik o Konsultacijama i Javnom Učešću u Donošenju Odluka uključuje relevantne zakonske provizije u vezi sa pristupom zvaničnim dokumentima,

---

<sup>85</sup> Na primer Opštinski Tim u pilot opštinskoj jedinici Mamuša su skoro organizovali sastanak za razmenu informacija sa opštinskim zvaničnicima i predstavnicima naselja na kojem je Opštinski Tim objasnio svrhu i glavne zakonske provizije u vezi sa pristupom zvaničnim dokumentima. Isto tako Opštinski Tim u Novom Brdu ce podržati publikaciju brošure koja ce predstaviti stanovništvu sta mogu očekivati od Opštinskog Akcionog Plana za Transparentnost a u vezi sa pristupom zvaničnim dokumentima na osnovu zakona..

<sup>86</sup> Priručnik nije dostavljen po izveštiojcima u sledećim opštinama: Zubin Potok, Zvečan, Leposavić, Vučitrn, Novo Brdo, Uroševac, Đeneral Janković, Kačanik, Štrpce, Prizren, Mališevo, Mamuša, Peć, Istok I Klina.

<sup>87</sup> Srbica.

<sup>88</sup> Član 13 (a) zakona.

načinu pristupa zvaničnim dokumentima u opštini, rokovima u kojima informacija treba biti dostavljena/primljena i pravnim lekovima koji su dostupni.<sup>89</sup> U Dragašu, opština je pripremila postere i brošure o pravima pristupa informacijama. Nekoliko opština je ipak, izvestilo da nisu poduzeli ikakve aktivnosti informisanja javnosti o ovom zakonu. Neke od opština su dotakle ovo pitanje kroz javne rasprave na temu Opštinskog Akcionog Plana za Transparentnost u radu.<sup>90</sup>

Aktivnosti informisanja (podizanja svesti) su isto bile organizovane od strane predstavnika civilnog društva. Na ovu temu, regionalna ne-vladina organizacija Inicijativa Mladih za Ljudska Prava, je vredna pažnje. Ova ne-vladina organizacija je promatrala i istraživala o implementaciji zakona i objavila svoje zaključke u izveštaju u Januaru 2007.<sup>91</sup>

## E. Zahtevi za Pristup Zvaničnim Dokumentima

Ovaj odeljak predstavlja pregled na broj zahteva za pristup zvaničnim dokumentima koji su dostavljeni opštinama. Situacija u vidu brojki u vezi sa uspostavljanjem baze podataka o zahtevima podnesenim opštinama je takodje uključena.

### 1) Broj primljenih zahteva sa dozvoljenim ili ne dozvoljenim pristupom

Sledeća tabela predstavlja broj podnesenih zahteva, broj slučajeva u kojima je pristup dozvoljen ili ne, na osnovu opštinskih zvaničnika koji su bili intervjuisani od strane Opštinskih Timova. Pregled uključuje period izmedju 2006 i 2007 godine i uključuje 30 opštine I tri pilot opštinskih jedinica na Kosovu.

	Broj primljenih zahteva	Dozvoljen pristup	Pristup Odbijen
Novo Brdo	80	79	1
Kačanik	63	63	0
Vitina	20	20	0
Priština	18	18	0
Kamenica	13 (2 u procesu)	11	0
Orahovac	7	7	0
Klina	6	6	0
Mitrovica	6	6	0
Suva Reka	4	4	0
Prizren	3	3	0
Lipljane	3	3	0
Uroševac	2	2	0
Kosovo Polje	2	2	0
Peć	2	1	1
Dragaš	1	1	0
Obilić	1	1	0
Štimlje	1	1	0
Gnjilane	1	1	0
Istok	1	1	0
Srbica	1	1	0
Vučitrn	1	1	0

<sup>89</sup> Opštinski Pravilnik o Konsultacijama, i javnom učešću u Donošenju Odluka, Odeljak III Prava javnosti da budu informisani I imaju pristup opštinskim dokumentima, Članak 16, 17 i 18.

<sup>90</sup> Podujevo, Lipljane, Glogovac, Novo Brdo, Prizren, Peć i Junik.

<sup>91</sup> Od 30 opština kojima je ova ne-vladina organizacija podnela zahtev za pristup zvaničnim dokumentima, 13 nije odgovorilo uopšte. Vidi njihov izveštaj: Pregled Zakona za pristup Zvaničnim Dokumentima, Januar 2007, Priština.

Mališevo	0	0	0
Đakovica	0	0	0
Štrpce	0	0	0
Podujevo	0	0	0
Mamuša	0	0	0
Đeneral Janković	0	0	0
Junik	0	0	0
Dečane	0	0	0
Leposavić	0	0	0
Zvečan	0	0	0
Zubin Potok	0	0	0
Glogovac	Nema odgovora	Nema odgovora	Nema odgovora

Ova tabela predstavlja pregled informacija primljenih od strane opštinskih zvaničnika. Posto cak ni svi zahtevi dostavljenih od strane Inicijative Mladih za Ljudska Prava (vidi pod 91) nisu registrovani, može se pred postaviti da svi oni koji su odgovarali nisu bili precizni u čuvanju ovih podataka.

## 2) Baza podataka o količini zahteva

Skoro polovina od opština je izvestilo da održavaju pisani registar o podnetim zahtevima za pristup zvaničnim dokumentima, i podatke o slučajevima u kojima je pristup omogućen ili nije omogućen.<sup>92</sup> Ipak, nijedna od opština nije izvestila da je uspostavila specifičnu bazu podataka za zahteve pristupa zvaničnim dokumentima. Za nekoliko opština koje održavaju pisane registre na podnete zahteve, uglavnom kancelarija arhivista ili kancelarija primanja stranaka je odgovorna za održavanje podataka o zahtevima i njihovom rešavanju. Sedam opština ne vodi nikakav pisani registar niti bazu podataka, iako su izvestili da su primili takve ili slične zahteve.<sup>93</sup>

## F. Zaključci

Prema ovoj analizi, mnoge identifikovane prepreke u procesu implementacije zakonskih okvira u vezi prava pristupu informacijama na lokalnom nivou, su jednake za većinu opština.

Jedan glavni problem je informisanost opština sa zakonskim okvirima. Iako je većina opština i pilot opštinskih jedinica upoznata sa postojećom primarnom legislacijom to jest zakonom o pristupu službenim dokumentima, opštinski zvaničnici ne poseduju jasno shvatanje glavnog zakona i ostalih pod zakona izdatih od strane relevantnih ministarstava vlade u procesu implementacije ovog zakona.

Još jedan nedostatak identifikovan od strane opštinskih zvaničnika je nedostatak informisanosti među stanovništvom o konceptu slobode informacija, a posebice značaj prava za pristup zvaničnim dokumentima unutar javnih institucija. Opštine su takođe pomenule poslednje dekade ne-transparentne administracije, gde zvanična

<sup>92</sup> Priština, Kosovo Polje, Podujevo, Lippljane, Štimlje, Gnjilane, Kamenica, Kačanik, Orahovac, Peć, Istok, Klina I Mitrovica.

<sup>93</sup> Glogovac, Uroševac, Vitina, Suva Reka, Leposavić, Zubin Potok, i Srbica.

dokumenta nisu bila pristupačna, kao važan faktor koji je rezultirao vrlo malom broju zahteva za pristup zvaničnim dokumentima podnetim u različitim opštinama.

Nedostatak znanja zakonskih provizija kombinovan sa nedostatkom volje i interesa za implementaciju Zakona, rezultiralo je ne-poštovanjem relevantnih zakonskih provizija od strane opštine.

Na primer, u velikoj većini slučajeva opštine nisu uspostavile registar zvaničnih dokumenata dok je glavni nedostatak za ovo izgleda nedostatak interesa da se ispune date zakonske provizije. Sto se pitanja godišnjih izveštaja tiče, puno puta opštinski službenici su izjavili da zbog vrlo marginalnog broja zahteva za pristup zvaničnim dokumentima, ili u nekim slučajevima zbog toga sto nije bilo ikakvih zahteva upućenih na adresu opštine oni su smatrali da izdavanje godišnjeg izveštaja nije potrebno. Nasuprot ovome i na osnovu OEBS-ove interpretacije zakona ovi izveštaji teže nadgledanju implementacije zakona od strane relevantnih institucija u kom slučaju oni trebaju biti izdati bez obzira na broj zahteva podnetih od strane građana.

Nedostatak imenovanih opštinskih zvaničnika – to jest. Arhivista – za procesiranje zahteva, nedostatak jasnih instrukcija za pitanja same klasifikacije zvaničnih dokumenata, su isto izneta kao glavni problemi tokom procesa implementacije Zakona na opštinskom nivou.

Još jedno od pitanja spomenutih od strane opštinskih zvaničnika je nedostatak saradnje između centralnog i lokalnog nivoa i nedostatak instrukcija sa centralnog za lokalni nivo. Ste se saradnje između opština tiče, oni su se isto nadovezali na dotok informacija između opštinskih odeljenja koje izgleda nije zadovoljavajuće kada se priča o implementaciji zakona. Kao posledica, u mnogo slučajeva samo su visi službenici iz opština upoznati sa razvojem situacije u vezi sa implementacijom Zakona.

Informacija na lokalnom nivou, u vezi sa napretkom u procesu implementacije zakona, izgleda da je još jedno od otvorenih pitanja. Mnoge opštine nisu primile MJU Akcioni Plan za implementaciju Administrativnim Uputstvom 2006/03. Kao rezultat, više od polovine opština nije pripremila listu poverljivih dokumenata ili nije poduzelo nikakve konkretne akcije zamišljene Akcionim Planom.

Konačno, skoro sve opštine i pilot opštinske jedinice, su napomenule potrebu za dalje profesionalno usavršavanje i obuku koja bi trebala biti fokusirana naročito na one opštinske službenike koji se bave svakodnevno implementacijom zakona.

## **G. Preporuke**

Da bi bili u stanju da poboljšamo implementaciju ovog zakona i dostignuti opštinsku transparentnost u radu putem omogućavanja stanovnicima lak pristup zvaničnim dokumentima, opštine i relevantna ministarstva trebaju nastaviti sa implementacijom važećeg zakona i baviti se sa nepomenutim sporovima. U vazni sa ovim, OEBS preporučuje sledeće:

## **Preporuke opštinama**

- Opštine trebaju nastaviti sa aktivnostima iako informacije o kampanji upućuju na opštinske službenike i stanovnike.
- Opštine trebaju uvesti listu o svim službenim dokumentima, čuvanih ili posedovanih od strane opštine.
- Opštine trebaju čuvati pisane zapisnike o podnesenim zahtevima i izdavati godišnje izveštaje u saglasnosti sa važećim zakonom.
- Opštine trebaju imenovati i odrediti opštinske funkcionere/arhiviste koji se bave zahtevima za pristup o službenim dokumentima.
- Opštine trebaju nastaviti sa izvršenjem njihovih zadataka na osnovu Akcionog Plana.
- Svaka od opština treba da odredi komisiju za sastavljanje spiskova poverljivih dokumenata i podneti spiskove Inter-Institucionalnom Komitetu.

## **Preporuke PISU**

- Ministarstvo Administracije Lokalne Vlasti, i Ministarstvo Javnih Usluga preko Kosovske Institucija Javne Administracije, treba da nastave sa treningom i izgradnjom kapaciteta opštinskih službenika po celokupnom zakonskom sistemu regulišući predmet pristupa službenim dokumentima.
- Obuka za opštinske službenike organizovana od strane centralnog nivoa, naročito trebaju biti fokusirani na praćenje procedura u pristupu službenim dokumentima. Arhivisti trebaju biti uključeni u interesne grupe, posto rade na razmatranju zahteva. Obuke takodje trebaju biti usredsređeni na klasifikaciju dokumenata suglasno sa Administrativno Uputstvo 07/2007.
- Centralni nivo treba obezbediti instrukcije o implementacije ZPZD-a i pravovremeno informisati opštine o napretku u procesu implementacije.
- Ministarstvo Javnih Usluga treba da osigura da su sve opštine pravovremeno obavestene kroz distribuciju Akcionog Plana.
- Kancelarija Premijera treba da osigura da su opštine obavestene o Administrativnom Uputstvu 07/2007 o Principima, Procedurama i Klasifikacionim Oznakama o Zvaničnim Dokumentima te da im je isto administrativno uputstvo uručeno.

## **Preporuke Među-Institucionalnom Komitetu**

- Među-institucionalna Komisija treba da uspostavi kontakte i komunikacioni sistem sa svih 30 opština i tri pilot opštinskih jedinca.

- Među-institucionalna Komisija treba da obezbedi/pripremi dodatnu obuku, preko Kosovske Institucije za Javnu Administraciju, za službenike u vezi pitanja klasifikacije poverljivih dokumenata na osnovu Administrativno Uputstvo 07/2007.