



NEW SOCIAL
INITIATIVE



Učešće građana u opštinskom donošenju odluka na severu Kosova / Participativno upravljanje u opštinama na severu Kosova



Projekat je finansirala Kosovska fondacija za otvoreno društvo (Kosovo Foundation for Open Society - KFOS), a sprovodi Nova društvena inicijativa (New Social Initiative - NSI) u saradnji sa RTV MIR.

Izdaje:

Nova društvena inicijativa, (New Social Initiative - NSI)
office@newsocialinitiative.org
Severna Mitrovica, TC North city
www.newsocialinitiative.org

Autor:

Andrea Garaiova, Nova društvena inicijativa (NSI) spoljni saradnik;

Urednik:

Aca Mitić, Nova društvena inicijativa (NSI) direktor programa;
amitic@newsocialinitiative.org

Prevod:

“MP prevodi”

Lektura i korektura:

Prevodilačka agencija “Preciznost” iz Severne/Kosovske Mitrovice
paprecizni@gmail.com



Ovaj projekat podržava: Kosovska fondacija za otvoreno društvo (Kosovo Foundation for Open Society - KFOS)

Mišljenja, nalazi i/ili zaključci sadržani u ovoj publikaciji pripadaju autoru i nisu obavezno stanovišta Kosovske fondacije za otvoreno društvo (KFOS).

© Jun 2017, New Social Initiative (NSI)

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove publikacije ne može biti reprodukovano, čuvan u sistemu za kasniju upotrebu ili prenesen u bilo kom obliku ili na bilo koji način, elektronski, mehanički, fotokopiranjem, snimanjem ili na drugi način, bez prethodne pismene dozvole izdavača.

Učešće građana u opštinskom donošenju odluka na severu Kosova / Participativno upravljanje u opštinama na severu Kosova

SADRŽAJ

UVOD	4
PARTICIPATIVNO UPRAVLJANJE	5
ŠTA JE PARTICIPATIVNO UPRAVLJANJE / UČEŠĆE GRAĐANA?	5
ZAŠTO JE UČEŠĆE GRAĐANA / PARTICIPATIVNO UPRAVLJANJE VAŽNO?	6
MEHANIZMI LOKALNOG PARTICIPATIVNOG UPRAVLJANJA NA SEVERU KOSOVA	7
OPŠTI PRAVNI OKVIR	7
PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA I ZVANIČNIM DOKUMENTIMA	8
OPŠTINSKI SASTANCI I JAVNE KONSULTACIJE	10
OTVORENI SASTANCI SKUPŠTINE	12
SAVETODAVNI ODBORI	13
PRAVO NA PETICIJU	13
GRAĐANSKA INICIJATIVA	14
REFERENDUM	14
OPOZIV GRADONAČELNIKA	15
PREPORUKE	15

UVOD

Podržavanje angažovanja građana u javnom donošenju odluka je postalo mejnstrim pristup za jačanje lokalne uprave, jačanje odgovornosti lokalnih institucija, stvaranje konstruktivnih veza između građana i njihovih predstavnika, kao i poboljšanje kvaliteta javnih politika koje su usvojili opštinski organi.

Evaluacija velikih razmera u 20 različitim zemalja tokom 10 godina potvrđuje da povećano učešće građana u javnom životu ima pozitivan efekat na nivo demokratije i nivo ekonomskog razvoja.¹ Ovo se ogleda u većem delu aktivnosti organizacija koje rade na podršci razvoju širom sveta.

U kontekstu Kosova, fokus na povećanje angažovanje građana u opštinskom odlučivanju je, takođe, bio u porastu. Kosovski mozaik 2015 ističe njegov značaj - samo 4,1% građana Kosova veruje da lokalne vlasti u potpunosti uzimaju u obzir potrebe i brige građana prilikom donošenja odluka, dok 49,7% smatra da opštine uzimaju u izvesnoj meri u obzir potrebe i brige građana, i 46,1% kažu da lokalne vlasti ne uzimaju nimalo u obzir potrebe i brige svojih građana.² Pored toga, većina građana na severu Kosova veruje da njihova lokalna vlast ne reaguje na njihove potrebe - 55,2% u Kosovskoj Mitrovici, 55,9% u Leposaviću, 59,7% u Zubinom Potoku i 63,8% u Zvečanu³.

Kao rezultat fokusirane podrške nekih od razvojnih agencija aktivnih na Kosovu, povećano je uključivanje mišljenja građana u odluke koje donose opštine u određenim oblastima. To se može ilustrovati povećanjem zahteva građana za poboljšanje usluga i projekata koji su uključeni u opštinski budžet, koji su porasli sa 2,8 miliona evra u 2011. na 4,7 miliona evra u 2012. godini.⁴

Ipak, mnogo toga treba da se uradi pre nego što puno angažovanje građana u opštinskom donošenju odluka postane opšta i prihvaćena praksa na Kosovu. To je naročito slučaj u severnim opštinama koje su se borile da uspostave efikasne lokalne institucije. Pošto je proces uspostavljanja novih opština i njihove uprave na severu u toku, važno je da politički predstavnici, javni službenici i građani budu svesni mehanizama za obezbeđivanje angažovanja građana u opštinskom donošenju odluka koje su utvrdili zakoni Kosova. Samo naoružani ovim znanjem, civilno društvo i građani će imati šansu da uspešno zahtevaju da opštine ispune svoje zakonske obaveze i da vide poboljšanja u ponašanju u lokalnoj upravi, upravljanju i politici. Da bi se doprinelo ovom procesu, ovaj dokument postavlja mehanizme sadržane u zakonu Kosova koji predviđaju uključivanje građana u donošenje odluka. Počinje sa definisanjem koncepta angažovanja građana i participativnog upravljanja, naglašavajući njihovu važnost kako opštinskim službenicima, tako i samim građanima. Sledeći deo, zatim, prikazuje dostupne mehanizme za učešće građana u odlučivanju na lokalnom nivou, uključujući njihovu svrhu, pravni osnov i prepreke za njihovo efikasno sprovođenje na severu Kosova. Dokument se završava sa nizom preporuka za opštine i civilno društvo na severu koji žele da poboljšaju nivo participativnog upravljanja u regionu u okviru postojeće političke konfiguracije.

¹ Gaventa & Barrett, 2008, 'So What Difference Does It Make - mapping the outcomes of citizens engagement', IDS rad

² Kosovo Mosaic 2015, Razvojni program Ujedinjenih nacija

³ Kosovo Mosaic 2015, Razvojni program Ujedinjenih nacija

⁴ Srednjoročna evaluacija USAID-a / Kosovska demokratska Inicijativa za efikasne opštine (DEMI), Finalni izveštaj, 2013

PARTICIPATIVNO UPRAVLJANJE

Šta je participativno upravljanje / učešće građana?

Opštinske vlasti su zadužene za brojne oblasti donošenja politika i odluka koje utiču na život građana na vrlo važan način. Od upravljanja opštinskim resursima do pružanja osnovnih javnih usluga i postavljanja razvojnih ciljeva, oni oblikuju uslove života lokalnih zajednica. Kako bi se osiguralo da opštinska politika i usluge odražavaju potrebe građana i služe njihovim interesima, mehanizmi participativnog upravljanja omogućavaju građanima da ostvare svoje pravo da doprinesu lokalnom odlučivanju. Bilo pojedinačno ili u organizovanim grupama, javnost je tako u mogućnosti da ostvari svoje interese i da se zalaže za političke opcije i intervencije koje najbolje odgovaraju njihovim željama.

Suprotno od široko rasprostranjenog gledišta, učešće građana nije ograničeno samo na fazu formulisanja politike. Ovo je faza koja prethodi donošenju odluke od strane opštine i obuhvata razmatranje o opcijama politike, njihovim posledicama i alternativama. Mehanizmi participativnog upravljanja treba da omoguće građanima da doprinesu procesima donošenja politika i odluka u svakoj tački u ciklusu politike. To uključuje 1) postavljanje dnevnog reda za pitanja kojima će se opština baviti 2) formulaciju politika koje će se baviti datim pitanjima 3) donošenje odluka o tekućim pitanjima 4) sprovođenje usvojenih politika, zakonskih akata i mera 5) monitoring i evaluaciju sprovedenih politika i mera.

Opštine treba da imaju uspostavljene kanale i sredstva koja omogućavaju građanima da doprinesu postavljanju prioriteta i ciljeva, izraze svoje gledište, prenesu informacije iz svojih zajednica i ukažu na probleme i izazove sa kojima se suočavaju, paze da politički predstavnici i zvaničnici snose odgovornost za svoje ponašanje na javnim funkcijama, prate sprovođenje politike i procenjuju njihove ishode.

Interakcija između lokalnih vlasti i građana se može odvijati u različitim oblicima:

- razmena informacija (jednosmerna komunikacija): lokalne institucije i zvaničnici objavljuju informacije o funkcionisanju opštine
- javne konsultacije (dvosmerna interakcija): građani su pozvani da daju povratnu informaciju o različitim aspektima rada opštine, uključujući i predloge za politiku, pravna akta i druga pitanja od javnog značaja
- odlučivanje (aktivno učešće): građani oblikuju dijalog o politici tako što aktivno predlažu alternative politike koje se ogledaju u preporukama, strategijama, aktivnostima, politici ili zakonskim propisima koje usvaja opštinsko rukovodstvo⁵
- partnerstvo (zajednička odgovornost): odabrana pitanja su delegirana organizacijama civilnog društva koje mogu da pružaju usluge, uspostave zajedničke organe, sprovedu određene odluke, zakonske odredbe ili politike

Participativno upravljanje samim tim znači da dokumenti od javnog interesa, politika, pravna akta opštine i drugi proizvodi politike opštine uzimaju u obzir i uključuju informacije, ideje, komentare i predloge stanovnika opštine i da ovi drugi imaju jasnu ulogu u praćenju i održavanju opštinskih predstavnika odgovornim za ponašanje i odluke.

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju identifikuje tri ključna elementa za participativno upravljanje, a to su transparentnost, učešće i odgovornost.

Transparentnost: opštinske vlasti daju tačne, potpune, lako dostupne, ažurirane i lako svarljive informacije o svom radu članovima javnosti. Dostupnost dovoljnog broja informacija o opštinskom funkcionisanju je osnovni preduslov za sve druge, naprednije, oblike participativnog upravljanja.

Učešće: opštinska vlast i građani sarađuju u planiranju i sprovođenju misije, politike i aktivnosti opštine

⁵Forrester, S., Sunar, I., TACSO Manual: CSOs and Citizens' Participation, 2011

Odgovornosti: Građani smatraju lokalne zvaničnike odgovornim za svoje odluke i postupke kroz "mekanizam postavljanja odgovornosti i sprovodljivosti"⁶

Participativno upravljanje, takođe, zahteva od opštinskih vlasti da ispune određeni broj obaveza:

- razvijanje i poštovanje procedure za učešće građana u odlučivanju na lokalnom nivou
- obezbeđivanje neophodnih finansijskih, administrativnih ili fizičkih resursa nužnih za efikasno omogućavanje javnosti da učestvuje u opštinskim pitanjima (npr. obezbediti prostor za javne konsultacije, dodeliti osoblje za održavanje komunikacije sa građanima)
- obezbeđivanje učešća opštinskih predstavnika u komunikaciji i saradnji sa građanima, i njihovo razumevanje za predloge građana

Zašto je učešće građana / participativno upravljanje važno?

Osim što je suštinski deo demokratskog funkcionisanja javnih institucija, angažovanje građana u pitanjima od javnog interesa donosi sa sobom i niz prednosti, kako za građane koji ostvaruju svoja prava, tako i za donosiocle odluka koji ih predstavljaju.

Iz perspektive opštinskih zvaničnika i donosilaca odluka, mehanizmi participativnog upravljanja:

- olakšavaju upravljanje time što pomažu u identifikaciji prioriteta politike na osnovu informacija dobijenih od građana
- omogućavaju zvaničnicima i donosiocima odluka da iskoriste prednosti znanja i stručnosti civilnog društva, lokalnih zajednica i drugih zainteresovanih strana, što je potrebno za formiranje efikasne politike i mera
- omogućavaju formulisane rešenja za lokalne probleme koji su dobro usmereni, odazivanje na potrebe i zabrinutosti različitih grupa građana, i pružaju mogućnost za najbolje iskorišćavanje novca
- stvaraju poverenje između lokalnih predstavnika i stanovništva, što se pretvara u izbornu podršku i politički uticaj prilikom sprovođenja teških i manje popularnih odluka
- omogućavaju bolje korišćenje opštinskih budžeta i ispunjavanje više zahteva vezanih za lokalne javne finansije
- pomažu da se ublaži strah lokalnih zajednica, time što se omogućava da kanališu svoj strah okrećući se ka pozitivnim akcijama, kao npr. da ih dele na javnim sastancima sa opštinom, i izbegavanje negativnih društvenih pojava koje potencijalno mogu da prerastu u javne nemire, napetosti, pobune, kriminalne ili nasilne čineve, ili preduzimanje pravnih radnji protiv opštinskih predstavnika
- omogućavaju opštinskim predstavnicima izgradnju strateških saveza i partnerstava sa eksternim akterima, što olakšava upravljanje
- omogućavaju zvaničnicima da osvoje i održe legitimitet među građanima
- omogućavaju građanima da razviju razumevanje za mogućnosti i ograničenja lokalne samouprave, čime ublažavaju potencijalne nerealne zahteve i očekivanja građana prema institucijama
- stvaraju prostor za dijalog, posredovanje i mirno rešavanje konflikata između građana i njihovih predstavnika

Sa stanovišta građana, učešće u lokalnoj upravi dovodi do:

- politika koje odgovaraju njihovim potrebama i problemima
- pružanja usluga koje bolje odgovaraju uslovima u zajednici u kojoj žive

⁶ Governance and Development Review, *Accountable Governance in the Age of Partnerships and Contracting Out*, 2002, dostupno na <http://www.ids.ac.uk/gdr/re-views/review-15.html>

- boljeg i efikasnijeg korišćenja njihovih resursa prikupljenih putem poreza i drugih lokalnih taksi
- lokalnih predstavnika za koje građani smatraju da deluju u njihovom interesu
- boljeg razumevanja mogućnosti i ograničenja lokalne samouprave i preciznijih očekivanja od njih
- osećaja ispunjenosti kao produktivnih i vrednih članova društva
- ostvarivanja konkretnih željenih rezultata u pitanjima od interesa i usmeravanje budućnosti i razvoja svojih zajednica u željenim pravcima

Međutim, veliki broj prepreka može stajati na putu da građani efikasno ostvaruju prava da učestvuju u procesima donošenja odluka na lokalnom nivou. Neki od njih, koji se odnose na specifične uslove severnog Kosova, jesu nedostatak javno dostupnih informacija o funkcionisanju opština, nedostatak političke volje da se uspostave kanali redovne komunikacije sa građanima, neuspeh opština da ispune svoje zakonske obaveze u vezi sa angažovanjem građana, institucionalna nerazvijenost novoformiranih opština, nedostatak poverenja zajednice i sposobnosti da se zalažu za svoje interese i nerazvijenost opštinskih pravila i okvira o transparentnosti opštinskog rada.

Mnoge od ovih prepreka mogu se eliminisati kroz ispunjenje zakonskih obaveza koje su navedene u nizu zakona i pravnih akata koje su usvojili Skupština Kosova i druge institucije. Naredno poglavlje razmatra važeća pravila i nudi smernice za građane za puno ostvarivanje njihovih prava u pogledu njihovog učešća u opštinskom javnom životu.

MEHANIZMI LOKALNOG PARTICIPATIVNOG UPRAVLJANJA NA SEVERU KOVOA

Opšti pravni okvir

Principi koji postavljaju temelje participativnog upravljanja u kosovskim opštinama utvrđeni su u nizu opštih pravnih akata, uključujući Ustav Kosova i Zakon o lokalnoj samoupravi. Članovi 40 i 41 Ustava Kosova garantuju prava građana na pristup dokumentima javnih institucija i organa državne vlasti, čime se obezbeđuje pravni osnov za transparentnost rada opštinskih organa i za njihovu obavezu da dele informacije o svom funkcionisanju sa građanima.

Zakon o lokalnoj samoupravi definiše pravila kojima se reguliše organizacija i funkcionisanje lokalnih samouprava. Konkretno, Poglavlje IX Zakona bavi se direktnim mehanizmima demokratije i učešćem građana, a u vezi sa opštinskim institucijama. On daje okvir za učešće građana kroz pristup informacijama od javnog značaja i konsultacijama, pravo na peticije, građanske inicijative, referendum, opoziv gradonačelnika i osnivanje savetodavnih odbora.

Osim toga, pored standarda navedenih u Zakonu o lokalnoj samoupravi (ZLS), svaka opština ima obavezu da usvoji statut koji određuje konkretan način i procedure za građane opštine da se angažuju po pitanjima od javnog interesa i po pitanju opštinskih odluka. Pravila i procedure moraju biti u skladu sa osnovnim principima, kao što je predviđeno ZLS-om i Ustavom. Pored statuta, opštine su dužne da usvoje Uredbu o opštinskoj transparentnosti (ZLS, član 68.4) i Uredbu o organizovanju i funkcionisanju savetodavnih odbora u opštinama.

Odsustvo javno dostupnih statuta opštine u severnim opštinama Kosova predstavlja osnovnu prepreku građanima pri ostvarivanju njihovih prava i lokalnim institucijama koje ispunjavaju svoje obaveze prema građanima kojima služe. Nije ispunjen osnovni preduslov za angažovanje građana u donošenju odluka, a to je pristup tačnim, potpunim i lako dostupnim informacijama. Ovo stoji na putu naprednijim vrstama interakcija, saradnje i angažovanja građana sa predstavnicima opštine o pitanjima koja utiču na živote zajednica. Dodatni pravni dokumenti koji proističu iz gorenavedenih statuta i opštih propisa, takođe, nisu sačinjeni.

Sledeći odeljci navode svrhu, pravni osnov i prepreke u efikasnoj primeni različitih mehanizama participativnog upravljanja u opštinama, predviđenim zakonima Kosova.

Pristup informacijama od javnog značaja i zvaničnim dokumentima

Svrha

Dostupnost tačnih, potpunih informacija, kojima je lako pristupiti, o funkcionisanju i razvoju opštinske uprave je neophodan preduslov za učešće građana u javnom životu opštine. Bez toga da u svakom trenutku znaju čime se predstavnici opštine bave, građani nisu u stanju da formulišu svoje stavove i stavove prema aktuelnim temama. Na sličan način, bez informacija o procedurama za stupanje u kontakt, komunikaciju i saradnju sa opštinskim administratorima, njihovi stavovi i potrebe ne mogu da stignu do rukovodilaca koji mogu da deluju na njih. Opštinski podaci treba prvenstveno da se smatraju vlasništvom zajednice kojima upravljaju službenici koji obavljaju svoju dužnost, a to je da ih čuvaju i daju na korišćenje lokalnom stanovništvu.

Pristup zvaničnim dokumentima opštine dozvoljava građanima da smatraju lokalne predstavnike i zvaničnike odgovornim za svoje postupke kada su na javnoj dužnosti. Time se promoviše transparentnost zakonodavnih, izvršnih i upravnih organa opština.

Treba napomenuti da obezbeđivanje punog pristupa javnim informacijama i zvaničnim dokumentima kao što je propisano zakonom osnovano je samo ako opštinski zvaničnici ispunjavaju svoju zakonsku obavezu u pogledu uključivanja građana u procese donošenja odluka, a oni nikako ne bi trebalo da se ograničavaju u pogledu ispunjavanja svih drugih obaveza utvrđenih zakonom i navedenih u nastavku ovog dokumenta.

Pravna osnova

Postoji velika količina javnih informacija koje opštine treba da objave, u vezi sa odgovarajuća pravna akta. Prvo, na osnovu člana 68.3 Zakona o lokalnoj samoupravi, opštine imaju obavezu da informišu građane o svim bitnim planovima ili programima od javnog interesa. Tačni modaliteti koji se odnose na oblik, kanal koji se koristi ili vreme objavljivanja informacije nisu navedeni u ovom zakonu, jer se dodeljuje odgovornost opštinskom statutu da definiše ta pravila.

Još jedna obaveza opština koja proizlazi iz zakona je uslov da se usvoji "opštinska uredba koja promoviše transparentnost zakonodavnih, izvršnih i upravnih organa opštine, jačanje učešća javnosti u donošenju odluka na lokalnom nivou i olakšavanje javnog pristupa zvaničnim dokumentima opštine" (Čkan 68,4. ZLS-a). Osim toga, administrativna uputstva na veb-stranicama javnih institucija definišu karakteristike veb-stranica javnih institucija i informacije koje treba da sadrže, kao i korišćenje oba službena jezika i engleskog za njihov sadržaj.

Tabela koja sledi iznosi pregled informacija koje opština treba da postavi da budu dostupne javnosti, kao što je sadržano u različitim pravnim aktima.

Pored informacija koje je opština stavila na raspolaganje, "svaka osoba može imati uvid u bilo koji dokument koji ima Opština"⁷, postoji veliki broj izuzetaka navedenih u Zakonu o pristupu zvaničnim dokumentima, u kojim slučajevima se informacija može uskratiti u cilju zaštite legitimnih interesa života ili drugih privatnih legitimnih interesa. Pristup službenom dokumentu može biti odbijen ako obelodanjivanje narušava ili može narušiti: nacionalnu bezbednost, odbranu i međunarodne odnose; javnu bezbednost; prevenciju, otkrivanje i istraživanje krivičnih dela; disciplinske istrage; inspekciju, kontrolu i nadzor javnih institucija; privatnost i druge privatne legitimne interese; komercijalne i druge ekonomske interese;

⁷ Zakon o lokalnoj samoupravi, Član 68.5

državnu ekonomiju, monetarnu politiku i politiku razmene; jednakost stranaka u sudskom postupku i efikasno sprovođenje pravde; životnu sredinu; i razmatranja u okviru ili između javnih institucija u vezi sa ispitivanjem stvari. Ovi izuzeci se mogu prevazići ako postoji prevashodni javni interes za otkrivanje.

Pravo na pristup javnim dokumentima garantuje Institucija ombudsmana, kojoj se građani mogu obratiti ukoliko je njihovo pravo uskraćeno.

Tabela 1: Obaveza opština da objavljuju informacije o funkcionisanju opštine

Na veb-stranici opštine treba da budu navedeni: – misija i funkcionisanje opštine – organizaciona struktura opštine – osnovni zakoni o organizaciji, funkcionisanju i funkcijama opštine – ažurirani podaci o javnoj delatnosti opštine, podaci o politici – strategije politike i dokumenti koje je opština usvojila – detaljan spisak usluga koje opština pruža javnosti, uključujući procedure i uslove za njihovo sticanje, potrebnu dokumentaciju i troškovnik za usluge – obrazac za svaku uslugu i smernice o tome kako da se popuni – obavezan rok za dobijanje odgovora za tražene usluge – vremensko ograničenje i organ kome treba uputiti žalbu u slučaju odbijanja odgovora ili neispunjavanja određene usluge – datum poslednjeg ažuriranja veb-stranice – imejl adresa za komunikaciju sa javnošću – odluke, zaključci, izveštaji i drugi dokumenti jedinica opštinske administracije (Zakon br. 03/L-215 o pristupu javnim dokumentima, član 16)	– adresa i broj telefona – organizaciona šema – evidencija poslovanja – strategije i drugi dokumenti – biografije viših rukovodilaca – imena, službeni telefoni i imejl adrese šefova jedinica – link za zahtev za pristup javnim dokumentima – detaljan spisak usluga koje se nude, uključujući postupke, troškove, potrebnu dokumentaciju, formulare i rokove za prijem zahtevane usluge – planove rada i evidenciju – budžet i evidenciju o prihodima i rashodima (Administrativno uputstvo o veb-stranicama javnih institucija, član 7) Dodatne informacije koje opština treba da objavi: – kvartalni izveštaj o troškovima – završni izveštaj budžeta – pomirenje opštinskog budžeta za prethodnu fiskalnu godinu, a najkasnije do 31. marta tekuće godine – izveštaj generalnog revizora o opštinskom budžetu za prethodnu fiskalnu godinu (Zakon br. 03/L-048 o upravljanju i odgovornosti za javne finansije, članovi 45.4, 46.2, 47.1) – opštinski dokument o budžetu (Administrativno uputstvo za transparentnost u opštinama, član 4)
--	--

Zakon o pristupanju javnim dokumentima predviđa novčane kazne za institucije i zvaničnike koji ograničavaju ostvarivanje prava građana na pristupanje javnim dokumentima. Ovaj prestup se kažnjava novčanom kaznom od 500 do 10.000 evra.⁸

Informacije koje objavi opština i pristup javnim dokumentima jesu povezani, što znači da, što su kompletnije informacije dobijene od opštine o njenom funkcionisanju, programima i planovima, to je manja potreba građana da podnose zahteve za pristup javnim dokumentima. U cilju minimiziranja tog broja i smanjenja administrativnog tereta koji on predstavlja, opštinama se preporučuje da stave na raspolaganje građanima maksimalan broj informacija koje poseduju.

Informacije mogu biti predstavljene u različitim formatima, uključujući veb-stranicu, brošure i biltene, opštinsku oglasnu tablu, lokalne medije, društvene medije, tabele sa podacima, informativne sastanke, kampanja javnog informisanja, pult sa informacijama u opštini i mnoge druge.

Tabela 2: Procedura za zahtevanje pristupa javnim dokumentima

⁸ Službeni glasnik Republike Kosovo, Zakon br. 03/L-215 o pristupu javnim dokumentima, član 27

- Zahtevi se moraju podneti bilo kom službeniku ili jedinici za komunikaciju sa javnošću, koji će ga prihvatiti i izvršiti primarni pregled
- Zahtevi se mogu podneti u bilo kom obliku koji omogućava službeniku da identifikuje traženi dokument i ne moraju se navesti razlozi zbog kojih se traži dokument
- Službenik ili jedinica za odnose sa javnošću identifikuje institucije/organe/odeljenja koji bi trebalo da poseduju traženi dokument
- Opština je dužna da donese odluku o pristupu dokumentu/dokumentima u roku od 7 dana od dana prijema zahteva, ili da opravda potpuno ili delimično odbijanje u pismenom odgovoru
- U slučaju odbijanja, podnosilac može u roku od 15 dana od dana prijema odgovora podneti zahtev za preispitivanje odluke
- Zahtev za preispitivanje odluke treba razmotriti u roku od 7 dana od dana registracije zahteva
- Odbijanje zahteva podnosioca i neodgovaranje smatraju se negativnim odgovorom
- U slučaju odbacivanja, podnosilac ima pravo da se obrati kancelariji Ombudsmana nadležnog suda (Administrativno uputstvo za transparentnost u opštinama, član 8. i Zakon br. 03/L-215 o pristupu javnim dokumentima)

Prepreke za efikasno sprovođenje na severu Kosova

- neuspeh novoformirane opštine da objavi informacije u skladu sa zakonom (kao što je opisano u Tabeli 1)
- odsustvo jasno identifikovanih službenika javnog informisanja ili drugog organa uprave nadležnog za primanje i obradu zahteva za javne informacije i dokumenta u novoformiranim opštinama
- ograničena upoznatost javnosti sa pravima i pravilima koja se odnose na pristup javnim dokumentima

Opštinski sastanci i javne konsultacije

Svrha

Opštinski sastanci služe da obezbede direktnu interakciju između građana i njihovih opštinskih predstavnika. Zakonski zahtev da se održe najmanje dva sastanka svake godine postavljen je da garantuje minimum ispunjenja standarda za pristup javnom donošenju odluka i određivanju politike. Oni omogućavaju građanima da postavljaju pitanja, raspravljaju o pitanjima i predlažu rešenja za pitanja od lokalnog značaja. Za opštinu, oni su put za razmenu informacija od značaja za zajednicu i za dobijanje povratne informacije o pravcu u kome se kreće razvoj opštine.

Opštinski sastanci su, tako, mehanizam za očuvanje određenog, osnovnog, nivoa javne rasprave na lokalnu. Dalje mere i mehanizmi za uključivanje građana u poslove opštine kroz javne konsultacije opština treba da definiše u opštinskim dokumentima, pre svega u Statutu opštine. Opštinski sastanci su oblik javne rasprave koji je propisan zakonom.

Javne konsultacije predstavljaju savetodavni oblik angažovanja građana - za razliku od javnog informisanja, javnih anketa ili opštinskih izbora koji podrazumevaju jednosmernu komunikaciju, javne konsultacije su dvosmerne, a često i višesmerne razmene između javnosti i opštinskih predstavnika, kao i među građanima. Javne konsultacije omogućavaju onima zaduženim za donošenje odluka i određivanje politike da prikupe mišljenja, ideje i sugestije građana. One su korisna platforma za sticanje dubljeg uvida u motive, prioritete, potrebe i brige različitih delova javnosti koji pokreću njihove stavove prema politici i merama. Ovo je posebno važno jer je duboko razumevanje temelj za stvaranje rešenja politike koja odgovaraju potrebama najvećeg broja građana iz različitih zajednica. Javne konsultacije su takođe koristan alat za sakupljanje znanja 'običnog' naroda o lokalnim zajednicama, posebno vezano za politiku i odluke

koje utiču na njih, kada uspeh politike zavisi od prihvatanja zajednice i/ili njenog aktivnog učešća. Na kraju, javne konsultacije služe kao prostor za razmenu gledišta među građanima i razvijanje konvergentnog stava prema tekućim pitanjima.

Javne konsultacije mogu da imaju brojne oblike, uključujući: javne rasprave, građanske savetodavne grupe i panele, fokus grupe, pisane konsultacije, konferencije, radionice, intervjue, ulične štandove, onlajn konsultacije i mnoge druge. U principu, oblik konsultacija nije unapred određen i uvek ga treba prilagoditi okolnostima - stanovništvo na koje utiče, mogućnost doseganja stanovništva, onlajn pismenost građana i pristup Internetu, itd.

Pravni osnov

Pravni osnov za opštinske sastanke i javne konsultacije može se naći u članu 68. Zakona o lokalnoj samoupravi.

Održavanje javnih sastanaka je propisano zakonom; opštine na Kosovu su u obavezi da održe najmanje dva javna sastanka svake godine (ZLS, član 68.1). Sastanci su otvoreni za sve, pojedince ili organizacije, "koje imaju interes u opštini". Da bi se obezbedilo da svi oni koji žele da učestvuju budu informisani o toj mogućnosti, opština treba da objavi datum i mesto svakog sastanka dve ili više nedelja pre sastanka. Dužnost predsedavajućeg Skupštini opštine, preko opštinskog službenika za informisanje, jeste da informiše javnost o redovnim i vanrednim sednicama Skupštine putem javnog oglašavanja na najposećenijim mestima, putem elektronskih i štampanih medija i na zvaničnoj opštinskoj veb-stranici.⁹

Zakon, takođe, predviđa da se najmanje jedan od dva obavezna sastanka održi u prvih šest meseci te godine. Međutim, pošto je verovatno da će opština proizvesti više od dva dokumenta ili politike od javnog interesa tokom godine, broj konsultacija treba da bude veći. Predsedavajući Skupštini opštine je odgovoran za obezbeđivanje neophodnih materijala i fizičkih uslova za učešće javnosti na sastanku.¹⁰ Sastancima treba da prisustvuju gradonačelnik, predsedavajući Skupštini opštine, šefovi direkcija i drugi zvaničnici. Povratne informacije i preporuke građana učesnika treba da zabeleži direktor Uprave i da ih pregleda Skupština opštine najkasnije petnaest dana od sastanka.¹¹

Pored dva obavezna opštinska sastanka, opštine, takođe, treba da održe sastanke o pitanjima vezanim za opštinski budžet, lokalni ekonomski razvoj, korišćenje opštinske imovine, prostorno planiranje, investicije, opštinske prihode¹²

Pored opštinskih sastanaka, opština treba da obavesti građane o "bitnim planovima ili programima od javnog interesa". Takvi planovi i programi treba da budu uključeni i regulisani Statutom opštine za svaku opštinu.

Na kraju, zakon (ZLS član 68.4) obavezuje opštine da usvoje uredbu koja promovise transparentnost opštinskih zakonodavnih, izvršnih i upravnih organa sa ciljem da se "pojača učešće javnosti u donošenju odluka". Ministarstvo lokalne samouprave može da izda administrativno uputstvo u vezi sa transparentnošću poslovanja opštine (68.4)

Prepreke za efikasnu implementaciju na severu Kosova

⁹ Ministarstvo lokalne uprave, Administrativno uputstvo br 05/2013 za transparentnost u opštinama

¹⁰ Ministarstvo lokalne uprave, Administrativno uputstvo br 05/2013 za transparentnost u opštinama

¹¹ Ibid., član 6

¹² Ministarstvo lokalne uprave, Administrativno uputstvo br 05/2013 za transparentnost u opštinama

- neuspeh opštinskih uprava da informišu javnost i da ispune zakonsku obavezu da održavaju redovne opštinske sastanke
- nedostatak ljudskih resursa koji bi se angažovali za rad sa građanima na javnim konsultacijama
- nespremnost građana da učestvuju u javnim poslovima opštine u složenom političkom okruženju severnog Kosova
- ograničeno shvatanje zakonskih prava građana i obaveza opština od strane svih zainteresovanih strana - opštinskih zvaničnika, civilnog društva, građana
- neuspeh opštinskih uprava da koriste besplatne moderne tehnologije za komunikaciju sa građanima, kao što su veb-stranice i društvene mreže

Otvoreni sastanci skupštine

Svrha

Otvorene sednice Skupštine opštine i njenih odbora su bitan deo oruđa za participativno upravljanje. One omogućavaju građanima, civilnom društvu i drugim zainteresovanim stranama da prate sednice Skupštine i prate aktuelna dešavanja, omogućavajući im da donesu bitan zaključak o tome da li Skupština i njeni izabrani članovi deluju u interesu građana i zajednice koje predstavljaju. Otvorenost opštinskih sastanaka takođe omogućava građanima da se upoznaju sa funkcionisanjem Skupštine, razumeju njene unutrašnje zakonodavne procese i procese donošenja odluka i da olakšaju formulaciju zahteva javnosti na način koji bi najverovatnije izvršio opipljive promene u odlukama (npr. kako se određuje plan rada, šta je zakonodavni ciklus i koliko traje, tokom koje faze vršenje uticaja na predstavnike ima najveći potencijal za davanje najboljih rezultata, itd). Pored vršenja direktnog uticaja na usvojene odluke kroz različite oblike zastupanja, otvoreni sastanci Skupštine opštine indirektno doprinose poboljšanju kvaliteta odlučivanja Skupštine tako što su poslanici svesni javne kontrole svojih postupaka i zastupanja interesa građana. Na kraju, oni omogućavaju biračima da biraju na osnovu većeg broja informacija u vreme lokalnih izbora, tako što otkrivaju ko brani, a ko ne brani njihove interese u Skupštini.

Pravni osnov

Pravni osnov za otvorenost sastanaka skupština opština na Kosovu može se naći u članu 45. Zakona o lokalnoj samoupravi. Prema tom zakonu, sastanci opštinskih skupština, kao i svih njihovih odbora su otvoreni za učešće javnosti. Skupštine opština su dužne po zakonu da obaveste građane opštine o vremenu zasedanja Skupštine i odbora, najmanje sedam radnih dana ranije u slučaju redovnih sastanaka i tri radna dana ranije u slučaju vanrednih sastanaka. Pod određenim okolnostima, Skupština može isključiti javnost iz celog sastanka ili njegovog dela, odnosno pristup građana sastanku "može da dovede do nereda ili nasilja, ako pretilo da otkrije podatke čije otkrivanje je ograničeno u skladu sa Zakonom o pristupu zvaničnim dokumentima, ako pretilo da otkrije lične ili komercijalno osetljive informacije, ili ako pretilo da otkrije informacija o stvarnim ili predstojećim sudskim postupcima". Skupština treba da obavesti javnost kada se dogodi takva situacija.

Prepreke za efikasno sprovođenje na severu Kosova

- nespremnost građana i neznanje da su sednice Skupštine opštine otvorene za javnost
- nedostatak koordinacije između organizacija civilnog društva u praćenju rada skupština u specifičnim stručnim oblastima i nepostojanje forme izlaznih informacija za građane koje bi se mogle koristiti za mobilizaciju građana o određenim pitanjima

Savetodavni odbori

Svrha

Savetodavni odbori su još jedan mehanizam koji politički donosioci odluka imaju na raspolaganju za omogućavanje građanima da učestvuju i doprinesu razvoju opštine i rešavanju lokalnih pitanja. Oni obično uključuju predstavnike različitih grupa koji poseduju znanje u različitim oblastima, imaju poseban interes ili kredibilitet u zajednici da doprinesu rešavanju određenog pitanja od javnog značaja. Savetodavni odbori su posebno korisni kada opštini nedostaju ljudski resursi i stručnost da adekvatno pristupe rešavanju lokalnog problema i kada treba postići konsenzus među glavnim akterima, kako bi se omogućila uspešna implementacija politike.

Da bi rad savetodavnih odbora dao rezultate, opštinski službenici treba da sa njima dele dovoljno informacija o tekućim pitanjima kako bi se stvorili neophodni uslovi za značajnije angažovanje građana.

Pravni osnov

Skupština opštine je odgovorna za uspostavljanje savetodavnih odbora kako bi se omogućilo građanima da učestvuju u procesu donošenja odluka (član 73.1 ZLS-a). Odbori se mogu osnovati u različitim oblastima koje pokrivaju rad Skupštine i treba da obuhvate građane i pripadnike lokalnog građanskog društva. Savetodavni odbori su napravljeni da podstaknu interakciju između javnosti i opštinskog rukovodstva, kroz sprovođenje istraživanja, prenošenja mišljenja i podnošenja predloga na inicijativu Skupštine opštine. Članstvo u savetodavnim odborima je rezervisano za građane i predstavnike civilnog društva. Tačni modaliteti funkcionisanja savetodavnih odbora treba da budu definisani Statutom opštine.

Prepreke za efikasno sprovođenje na severu Kosova

- nedostatak informacija i jasnoće o postojanju i funkcionisanju skupštinskih odbora u novoformiranim opštinama
- nespremnost opštinskih službenika da stupaju u interakciju sa građanima i civilnim društvima i da primaju povratne informacije od njih
- ograničeno razumevanje i spremnost da se sprovedu zahtevi kosovskog Zakona o lokalnoj samoupravi
- nedostatak koordinacije i objedinjavanja stručnosti i napora organizacija civilnog društva za konkretna pitanja
- nevoljnost građana da učestvuju u javnim poslovima

Pravo na peticiju

Svrha

Pravo na peticiju omogućava građanima da uzmu u svoje ruke javno odlučivanje izradom i podnošenjem konkretnog predloga za razmatranje Skupštini opštine. Za razliku od savetodavnih odbora, ovaj mehanizam participativnog upravljanja ne zavisi od odluke Skupštine, ali bi trebalo da bude izraz želja većeg dela društva. Pravo na peticiju omogućava da se kanališe jak interes javnosti prema donosiocima odluka.

Pravni osnov

Pravo na peticiju u opštinama je regulisano članom 69. Zakona o lokalnoj samoupravi. Svako lice ili svaka organizacija koja ima interes u opštini ima pravo da preda peticiju Skupštini opštine o bilo kojem pitanju koje je vezano za nadležnosti opština. Skupština opštine treba da uzme u obzir peticiju, u skladu sa statutom i pravilnicima koji dodatno utvrđuju modalitete primene prava na peticiju u opštinama.

Prepreke za efikasno sprovođenje na severu Kosova

- nedostatak javno dostupnog opštinskog statuta koji postavlja jasna pravila kojima se reguliše primena prava na peticiju u opštinama
- nespremnost građana da javno učestvuju u rešavanju pitanja u novoosnovanim opštinama
- nedostatak jasnoće u pogledu funkcionisanja skupština opština
- ograničena koordinacija i udruživanje resursa među organizacijama civilnog društva o pojedinim pitanjima

Građanska inicijativa

Svrha

Slično kao i u slučaju prava na peticiju, građanska inicijativa je mehanizam participativnog upravljanja koji omogućava izražavanje kolektivnog zahteva građana u vezi sa određenim pitanjem. Pošto one podrazumevaju podnošenje predloga za opštinske propise, potrebno je organizovati preliminarne razgovore o tom pitanju u javnosti. Građanska inicijativa stoga zahteva i podstiče interakciju između građana i određeni stepen stvaranja konsenzusa.

Pravni osnov

Građani opština mogu da predlažu nove propise koji će biti usvojeni glasanjem građana ili od strane Skupštine opštine, ako oni spadaju u nadležnosti Skupštine.¹³ Građani treba da podnesu nacrt predloga novog propisa predsedavajućem Skupštini opštine, koji je potpisan od strane najmanje 15% registrovanih birača. Skupština opštine ima do 60 dana da razmotri predloženu uredbu.

Prepreke za efikasno sprovođenje na severu Kosova

- nespremnost građana da javno učestvuju u rešavanju pitanja novoformirane opštine
- nedostatak jasnoće u pogledu funkcionisanja Skupštine opštine
- ograničena koordinacija i udruživanje resursa među organizacijama civilnog društva o pojedinim pitanjima

Referendum

Svrha

Referendum je mehanizam učešća građana namenjen za posebne okolnosti, kao što su pitanja koja utiču na budućnost opštine. To omogućava građanima da odlučno oblikuju razvoj opštinske uprave u datoj opštini.

Pravni osnov

Prema članu 71. Zakona o lokalnoj samoupravi, "građani opštine mogu zahtevati da uredba Skupštine opštine usvojena od strane Skupštine opštine, bude dostavljena na referendum građana". Zahtev koji je potpisalo najmanje 10% birača treba da se podnese predsedavajućem Skupštini opštine u roku od 30 dana

¹³ Zakon br. 03 / I-040. o lokalnoj samoupravi, član 70.1

od dana usvajanja propisa. Opštinska skupština je dužna da razmotri i postupi po zahtevu najkasnije u roku od 30 dana od prijema validne peticije.

Prepreke za efikasno sprovođenje na severu Kosova

- nespremnost građana da javno učestvuju u rešavanju pitanja novoformirane opštine
- nedostatak jasnoće u pogledu funkcionisanja Skupštine opštine
- ograničena koordinacija i udruživanje resursa među organizacijama civilnog društva o pojedinim pitanjima u cilju podsticanja šire mobilizacije zajednice

Opoziv gradonačelnika

Svrha

Slično pravu na peticiju, građanskoj inicijativi i referendumu, mogućnost da se opozove gradonačelnik opštine predstavlja instrument neposredne demokratije. On omogućava građanima da naprave odlučujuću intervenciju u samom rukovodstvu opštine, čime vrše jak uticaj na budućnost odlučivanja. Opoziv gradonačelnika je obično namenjen da se koristi u situacijama kada se ozbiljno sumnja da gradonačelnik više nije u stanju da vodi opštinu na način koji služi interesima građana.

Pravni osnov

Osnovna pravila za opoziv gradonačelnika su utvrđena u članu 72. Zakona o lokalnoj samoupravi. Građani mogu da podnesu zahtev za opoziv gradonačelnika predsedavajućem Skupštine opštine, koji mora potpisati najmanje 20% upisanih birača. Predsedavajući zatim upućuje zahtev institucijama odgovornim za glasačku upravu. Gradonačelnik je opozvan ako on/ona dobije manje od 50% glasova, nakon čega slede novi izbori za gradonačelnika.

Prepreke za efikasno sprovođenje na severu Kosova

- nespremnost građana da javno učestvuju u rešavanju pitanja novoformirane opštine
- nevoljnost građana da učestvuju u politički orijentisanim akcijama zbog specifičnog političkog okruženja i potencijalnih posledica prilikom traženja posla
- ograničen potencijal za mobilizaciju građana protiv opštinskog rukovodstva koje se vidi kao predstavnik Beograda

PREPORUKE

S obzirom na kompleksno političko okruženje, mnogi mehanizmi namenjeni obezbeđivanju učešća građana u procesu donošenja odluka na lokalnom nivou nisu funkcionalni u opštinama severnog Kosova.

Da bi se krenulo ka ispunjavanju pravnih uslova propisanih zakonima Kosova u odnosu na angažovanje građana i kako bi se omogućilo građanima da održe smislenu interakciju sa svojim predstavnicima opština, preporučuje se da:

- opštine usvoje Opštinsku uredbu za transparentnost kako je propisano zakonom, zajedno sa akcionim planovima za transparentnost

- opštine objavljuju svoje opštinske statute koji sadrže dodatne detalje o modalitetima i procedurama za neke od mehanizama participativnog upravljanja
- opštine imenuju službenika za informisanje javnosti, koji će biti osoba za kontakt za sve interakcije u vezi sa učešćem građana u donošenju odluka, odnosno za prijem i obradu zahteva za zvanične dokumente, koji će primati povratne informacije od građana i OCD-a o različitim političkim pitanjima, objavljivati informacija o opštinskim sastancima, sednicama skupštine, javnim savetodavnim aktivnostima, pratiti sadržaja opštinske veb-stranice i starati se da bude ažurirana i kompletna prema važećim zakonima i sl.
- opštine popunjavaju praznine po pitanju stručnosti, ljudskih, tehničkih i profesionalnih resursa, uspostavljanjem redovne saradnje sa organizacijama civilnog društva i efikasnim outsorsingom početne faze formulisanja politike ljudima koji su specijalizovani u datim oblastima
- opštine koriste nove tehnologije da dosegnu do najvećeg mogućeg broj građana na efektivan i efikasan način, bez posledica po budžet
- predstavnici civilnog društva uče o principima participativnog upravljanja kao što je predviđeno u ovom dokumentu, kao i o drugim pravnim i ostalim lekovima koji postoje kako bi ispravili neuspeh opštine da sarađuje (npr. podnošenje odluke o okončanju pristupa, radi uvida, javnim dokumentima Ombudsmanu u Kosovu)
- organizacije civilnog društva na severu Kosova stvore zajedničku radnu grupu i grupu koja će se zalagati za poboljšanje funkcionisanja opštinskih mehanizama za participativno upravljanje
- civilno društvo da uspostavi alternativnu onlajn platformu za interakciju i učešće građana kako bi se postepeno izgradila kultura učešća među građanima, sa konačnim ciljem da se platforma na kraju preda opštinama
- organizacije civilnog društva sa severa rade na izgradnji poverenja sa lokalnim institucijama, naglašavajući prednosti informacija dobijenih iz institucija civilnog društva
- civilno društvo povećava svoje kapacitete kako bi moglo da aktivno doprinese izradi zakona, propisa i strategija
- organizacije civilnog društva pružaju pomoć opštinskim upravama u aktivnostima koje doprinose ispunjavanju obaveza koje se odnose na učešće građana, kako je utvrđeno zakonom
- civilno društvo distribuira informacije o mogućnosti da se utiče na odluke na lokalnom nivou

