



Republika e Kosovës  
Republika Kosova - Republic of Kosovo  
*Qeveria - Vlada - Government*

*Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal  
Ministarstvo Lokalne Samouprave Administracije  
Ministry of Local Government Administration*

---

# IZVEŠTAJ O EX-POST ANALIZI MEHANIZAMA LOKALNE DEMOKRATIJE

---

**Decembar, 2023 godine.**

---

Izveštaj o ex-post analizi mehanizama lokalne demokratije, odobreno Odlukom Vlade Republike Kosovo br.22/180  
dana.27.12.2023

## TABELA SADRŽAJA

REZIME.....	Error! Bookmark not defined.
I. UVOD .....	6
II. OPIS ZAKONA KOJI SE PROCENJUJE I PRIMENJENA METODOLOGIJA .....	10
III. REZULTATETI PROCENE .....	12
III. 1. Identifikovanje izazova ili pozitivnih efekata tokom sprovođenja odredbi u vezi sa javnim informisanjem i javnim konsultacijama .....	12
Sveobuhvatni javni sastanci sa građanima .....	Error! Bookmark not defined.
Javne konsultacije za nacрте akata i dokumenata politike .....	Error! Bookmark not defined.
Informisanje o aktivnostima opštine .....	Error! Bookmark not defined.
Pravo na pristup službenim dokumentima .....	Error! Bookmark not defined.
Usvajanje podzakonskih akata u oblasti opštinske transparentnosti .....	Error! Bookmark not defined.
III. 2. Identifikacija izazova ili pozitivnih efekata tokom sprovođenja odredaba o pravu na peticiju, građanske inicijative, referendum i inicijativu za smenu predsednika.....	24
Pravo na peticiju.....	Error! Bookmark not defined.
Građanske Inicijative.....	Error! Bookmark not defined.
Inicijativa za smenu predsednika .....	Error! Bookmark not defined.
Lokalni referendum.....	Error! Bookmark not defined.
Konsultativni odbori.....	29
Osnivanje saveta sela, naselja i gradske četvrti .....	Error! Bookmark not defined.
IV.REZIME NALAZA .....	32
V. PREPORUKE .....	34
VI. ANEKS 1 - Upitnik sa opštinama .....	36
VI. ANEKS 2 - Spisak referenci.....	38
VI. ANEKS 3 - Spisak skraćenica.....	40

<b>Institucija predlagač</b>	Ministarstvo Administracije Lokalne Samouprave
<b>Naslov izveštaja o ex-post proceni</b>	Izveštaj o Ex-post analizi mehanizama lokalne demokratije
<b>Kontakt osoba</b>	Manushaqe Mucaj, MALS
<b>Radna grupa</b>	<p> Jeton Qela, MALS, šef Radne grupe  Manushaqe Mucaj, MALS  Erblin Hetemi, MALS  Besim Murtezani, MALS  Erblin Hetemi, MALS  Sibel Gutiq, MALS  Mergim Neziraj, MALS  Bekim Salihu, GAP Institut  Jehona Ademi, MFRT  Shqipe Arifaj, ZOK </p>
<b>Datum</b>	Decembar 2023.godine.

Ovaj izveštaj na zadovoljavajući način ispunjava standarde kvaliteta procene.

Potpis:

---

## REZIME

Ex-Post izveštaj zakonskih odredbi koje regulišu mehanizme pravne demokratije ima za cilj da sačini procenu primene, usklađenosti i rezultata postignutih tokom implementacije od strane opština svih mehanizama lokalne demokratije. Rezultati ove procene su informisanje javnih politika Vlade Kosova za unapređenje i unapređenje ovih mehanizama u budućnosti, putem pouzdanih i zvaničnih informacija. ZLS je stupio na snagu 2008. godine i od tada do sada nije bilo promena u ovom zakonskom okviru. Stoga je procena postignutih rezultata odredaba koje regulišu lokalne mehanizme demokratije veoma neophodno.

Radna grupa je izvršila ex-post procenu odredbi Zakona o Lokalnoj Samoupravi (ZLS) u Republici Kosovo, sa glavnim fokusom na mehanizme lokalne demokratije, odnosno na članove 68-73 i član 34. ZLS-a. Svrha procene je bila da se utvrdi primenljivost ovih odredbi i radnje nadležnih institucija za unapređenje njihove primene. Izveštaj je sačinjen na osnovu Priručnika za naknadno procenu pravnih akata. Analiza je fokusirana na dve vrste procena: a. procenu implementacije i usklađenosti, i b. procena učinka. Metodologija koja se prati uključila je identifikaciju upotrebe odredbi u praksi, njihovu integraciju u podzakonske akte i analizu mehanizama za efikasnu implementaciju. U cilju jasnijeg uvida u primenu odredaba ZLS-e koje regulišu lokalnu demokratiju i podataka iz opština, sastavljen je upitnik koji je dostavljen opštinama, kao i izveštaji, analize, zvanični i javni podaci koji se odnose na sprovođenje zakonskih odredbi koje su deo ex-post analize. Rezultati procene pokazuju da odredbe ZLS-a i izrađenih podzakonskih akata pružaju solidnu pravnu osnovu za regulisanje transparentnosti, javnih sastanaka i opštinskih konsultacija uopšte. Međutim, procenjuje se da je, uprkos naporima opština da sprovedu ove zakonske odredbe, učešće građana na javnim skupovima i dalje nisko, dok korišćenje različitih komunikacionih praksi nije povećalo njihovo interesovanje. U oblasti peticija i građanskih inicijativa, postoji potreba za izmenama u primeni ZLS-a. Zahtev za smenu predsednika se suočava sa izazovima, jer kao kriterijum ima visoku kvotu birača, dok još uvek ne postoji dovoljan pravni osnov za mehanizam inicijative za smenu predsednika, uprkos usvajanju Administrativnog Uputstva za sprovođenje ove inicijative.

Što se tiče lokalnih referenduma, postoji nedostatak zakonskog okvira za njihovo organizovanje, a ovaj demokratski mehanizam opštine još uvek nisu koristile. U sektoru konsultativnih odbora i lokalnih saveta postoji zakonska osnova, ali je delotvornost i transparentnost njihovog rada i dalje veoma niska. Samo nekoliko opština ima

konsultativne komitete, a njihova uloga u kreiranju lokalne politike je ograničena. Lokalni saveti ne ispunjavaju zakonske kriterijume za godišnje sastanke i veliko učešće žena.

Za sve nalaze date su konkretne preporuke. U poboljšanju transparentnosti, javnih sastanaka i konsultacija, preporučuje se unapređenje dobrih praksi i podizanje svesti među građanima kroz kampanje podizanja svesti i informativne materijale. Takođe, preporučuje se efikasnije korišćenje elektronskih sredstva i platformi za povećanje učešća i interesovanja građana za sastanke i konsultacije.

Što se tiče građanskih peticija i inicijativa, postoji potreba da se dopuni zakonodavstvo i izvrši jasna prilagođavanja u njihovom razmatranju od strane opština. Revizija potrebne kvote za procedure smene predsednika je preporuka za unapređenje ovog mehanizma. S druge strane, nastojanja da se zaokruži pravni osnov koji bi omogućio i razjasnio proceduru inicijative za smenu predsednika trebalo bi korektnije sagledati.

Za lokalne referendume preporučuje se stvaranje pravnog okvira i pružanje podrške opštinama za korišćenje referendumskih mehanizama za konsultovanje građana o određenim pitanjima.

U oblasti konsultativnih odbora i lokalnih saveta, preporučuje se da opštine osnuju ove odbore kako bi podržale rad opština i da se identifikuju prakse za raznovrsno učešće i predstavljanje isključenih grupa, uključujući žene.

# I. UVOD

## I.1. Istorijski kontekst pravnog uređenja mehanizama lokalne demokratije

Period razvoja lokalne samouprave i unapređenja mehanizama lokalne demokratije na pravnom nivou nakon rata podeljen je na dva glavna dela: period međunarodne uprave , odnosno UNMIK-a (1999-2008) i period nakon ulaska stupio na snagu Zakona br. 03/L-040 o Lokalnoj Samoupravi (ZLS) (2008- nadalje).

Tokom prvog perioda, u nedostatku zakona, uredbe UNMIK-a su korišćene za prvu pravnu regulativu lokalne uprave. Ovaj period karakteriše prisustvo međunarodnih opštinskih administratora u opštinama. Prvobitna uredba za funkcionisanje opština bila je Samouprava kosovskih opština, doneta 11. avgusta 2000.godine. Prema ovoj uredbi, opštine su bile privremeno autonomne institucije, gde bi se ovlašćenja postepeno prenosila sa UNMIK-a na lokalne vlasti. Uredba br. 2000/45 o funkcionisanju opština na Kosovu definisale su ih kao osnovne teritorijalne jedinice lokalne samouprave.

Uopšteno govoreći, pravni akti kojima se rukovodila aktivnost lokalne samouprave određivali su principe transparentnosti i lokalne demokratije. Na sednicama skupština opština i drugih organa, građanima i predstavnicima medija bilo je zagarantovano učešće, osim u slučajevima kada bi informacije mogle da dovedu do odavanja poverljivih, ličnih podataka ili podataka u vezi sa sporovima. Pravila učešća javnosti na sednicama opštinskih organa bila su detaljno opisana u opštinskoj povelji.

U smislu lokalne demokratije, glavni mehanizmi putem kojih su građani direktno izražavali svoju moć uključivali su javne sastanke i peticije. Svaka opština treba da organizuje javne skupove najmanje dva puta godišnje, omogućavajući građanima da učestvuju i budu informisani od strane predstavnika opštine. Isto tako, svako fizičko ili pravno lice imalo je pravo da podnese peticiju o pitanjima vezanim za delatnost opštine. Razmatranje predstavke obavljeno je u skladu sa procedurama definisanim statutom i pravila opštine.

Stupanjem na snagu ZLS 19. juna 2008. godine počinje naredni period zakonskog uređenja opština. Ovim zakonom oblikovani su temelji sistema lokalne samouprave, gde su opštine osnovne jedinice lokalne samouprave. Pored definisanja pravila o nadležnostima opština, definisane su i odredbe koje promovišu mehanizme lokalne demokratije. Dakle, ZLS definiše ove glavne mehanizme lokalne demokratije:

1. Javno informisanje i konsultacije;
2. Pravo na peticiju;

3. Građanske inicijative;
4. Referendum;
5. Postupak za smenu predsednika;
6. Konsultativni odbori.

Od stupanja na snagu ZLS, izrađen je veliki broj podzakonskih akata, kako od strane MALS-a tako i od strane opština, kako bi se detaljno regulisali različiti aspekti koji se odnose na transparentnost opština i mehanizme učešća građana u donošenju odluka. Pored toga, MALS i opštine su izgradile različite mehanizme, kako za praćenje sprovođenja zakonskih obaveza u vezi sa lokalnom demokratijom, tako i za primenu mehanizama u praksi.

### **I.2. Kontekst ex-post procene**

Od stupanja na snagu ZLS-a, nije bilo promena u ovom zakonu, uključujući odredbe koje spadaju u delokrug ex-post analize. Međutim, pravni osnov je upotpunjen podzakonskim aktima izdatim od strane MALS-a i opština, za stavljanje ovih mehanizama u funkciju. S druge strane, pojačani su naponi centralnog i lokalnog nivoa, organizacija civilnog društva, medija, zajednice i međunarodnih donatora da podrže praktičnu primenu ovih mehanizama.

Dug period primene ZLS-a, koji dostiže preko 14 godina, pruža mogućnosti za širok i detaljan pogled na efekte i rezultate zakona. Ovaj dugi period koristi se za dublju analizu načina na koji su odredbe ZLS-a implementirane i praćene u praksi tokom vremena, stvarajući stabilnu perspektivu njegovog razvoja i uticaja na sistem lokalne samouprave.

U zaključku, ex-post procene ZLS-a ima za cilj da iskoristi ove razloge da pruži detaljnu i tačnu analizu sprovođenja zakona, identifikuje ključna pitanja i predloži preporuke za njegovo buduće poboljšanje.

### **I.3. Svrha i delokrug procene**

Ex-Post izveštaj o mehanizmima lokalne demokratije na Kosovu ima za cilj da pruži detaljnu i konkretnu analizu sprovođenja zakonskih odredbi u oblasti lokalne samouprave koje regulišu mehanizme lokalne demokratije. Ova analiza ima za cilj da proceni efikasnost i uticaj mehanizama učešća građana, transparentnosti i drugih demokratskih instrumenata u funkcionisanju opština. Izveštaj ima za cilj da identifikuje dostignuća, izazove i mogućnosti za poboljšanje u korišćenju ovih mehanizama, pomažući u izradi preporuka za unapređenje lokalne demokratije u kosovskom

kontekstu. Ova procena će dati značajan doprinos održivom razvoju sistema lokalne samouprave i jačanju učešća građana u procesima donošenja odluka.

Na osnovu Priručnika za ex-post procenu , i preliminarnih podataka u vezi sa implementacijom mehanizama lokalne demokratije, Radna grupa je odlučila da će izveštaj izvršiti dve vrste procene: 1. procena implementacije i usklađenosti i 2. procena učinka . Važno je pojasniti da su ove dve procene napravljene na odgovarajući način za specifične odredbe koje su u delokrugu izveštaja. Shodno tome, za neke odredbe nije moguće oceniti učinak, zbog nedostatka implementacije od strane opština.

Za potrebe ove ex- post analize Zakona, Radna grupa je definisala delokrug analize u sledećim zakonskim odredbama:

**a. Javno informisanje i konsultacije (član 68.)**

Odredbe člana 68. ZLS-a određuju pravo građana da budu informisani, da budu prisutni na javnim sastancima i da budu aktivno uključeni u kreiranje politike i donošenje odluka. Oni takođe utvrđuju obavezu opštine da održava obavezne periodične sastanke, kao i fokusirane konsultativne sastanke, nalažući donošenje podzakonskih akata koji regulišu procedure i forme ovih sastanaka. Takođe, ovim članom je definisano pravo građana na pristup službenim dokumentima u skladu sa Zakonom o pristupu službenim dokumentima.

**b. Pravo na peticiju (član 69)**

Član 69 utvrđuje da "Svaka osoba ili organizacija zainteresovana za Opštinu imaće pravo da preda peticiju Skupštini opštine o bilo kojoj stvari koja potpada pod dužnosti i odgovornosti Opštine. Skupština opštine će razmotriti peticiju u skladu sa njenim Statutom i Poslovníkom o radu".

**c. Građanska inicijativa (član 70)**

Članom 70. definisano je pravo građana da preduzimaju inicijative i predlažu uredbe iz nadležnosti opštine, prema kriterijumu da predlog „potpiše 15% upisanih birača“. Skupština opštine je dužna da razmotri predlog uredbe u roku od 60 dana od dana primanja.

**d. Referendum (član 71)**

Članom 71. definisano je pravo građana da „zahtevaju da se na referendum iznesu propisi skupštine opštine, koje je usvojila skupština opštine. Zahtev se podnosi predsedniku Skupštine opštine, u roku od 30 dana od dana usvajanja uredbe, koji mora



da potpiše 10% upisanih birača. Skupština opštine mora da razmotri zahtev u roku od 30 dana od dana prijema zahetva, u skladu sa zakonom na snazi”.

**e. Smena predsednika (član 72)**

Član 72 priznaje pravo građana da pokrenu smenu predsednika, predviđajući dve faze u ovom procesu: inicijativu za smenu kao preduslov i glasanje.

**f. Konsultativne komisije (član 73)**

Članom 73. definisano je pravo opštine da osniva sektorske konsultativne odbore radi učešća građana u procesu donošenja odluka.

**g. Osnivanje saveta sela, naselja i gradske četvrti (član 34)**

Članom 34. definisano je pravo da sela, naselja i gradske četvrti, uz saglasnost same opštine ili na kombinovan način, mogu obavljati poslove koji su deo nadležnosti i ovlašćenja opštine. Ovim članom su definisani i oblici saradnje sa opštinom, a ministarstvu se nalaže da ovu oblast reguliše podzakonskim aktima.

Period procene uključuje stupanje na snagu ZLS do datuma izrade ovog izveštaja. Međutim, u nedostatku istorijskih podataka o primeni i efektivnosti odredbi koje se procenjuju, procena se zasniva na dostupnim podacima, koji obuhvataju period od 2018. godine do trenutka kada je ovaj izveštaj sačinjen.

## II. OPIS ZAKONA KOJI SE PROCENJUJE I PRIMENJENA METODOLOGIJA

Radna grupa je utvrdila da je osnovna svrha ex-post procene odredbi Zakona o Lokalnoj Samoupravi, posebno onih koje se odnose na mehanizme lokalne demokratije, da se utvrdi da li su ove odredbe primenljive i da li su institucije nadležne za implementacije zakona preduzeli su konkretne korake da olakšaju njihovu primenu.

Ova procena je izvršena u skladu sa uputstvima Vladinog Priručnika za naknadnu procenu pravnih akata u Republici Kosovo. Fokus procene je bio da se identifikuje kako su odredbe ZLS-a primenjene u praksi i da li su podzakonski akti neophodni za primenu ZLS-a izrađeni. Takođe, analizirana je izgradnja mehanizama koji omogućavaju njihovo efikasno sprovođenje i praćenje.

Nakon utvrđivanja odredbi, grupa je identifikovala indikatore merenja i metode prikupljanja podataka kako bi izvela valjane zaključke. U cilju jasnijeg uvida u primenu odredaba ZLS-a koje regulišu lokalnu demokratiju i podataka iz opština, sastavljen je upitnik koji je dostavljen opštinama. Sa druge strane, konsultovani su izveštaji, analize, zvanični i javni podaci u vezi sa primenom zakonskih odredbi koji su deo ex-post analize.

Za ovaj naknadni izveštaj korišćene su dve vrste procene: procena implementacije i usklađenosti i procena učinka.

Što se tiče procene implementacije i usklađenosti, izveštaj se fokusira na sledeća pitanja: a. da li su primenjene odredbe navedene u delokrugu izveštaja, b. ako te odredbe nisu sprovedene, koji su razlozi za nesprovođenje i da li se ti razlozi odnose na pravni osnov, c. da li su odredbe u skladu sa zakonodavstvom na snazi na Kosovu, i d. da li su doneti neophodni podzakonski akti koji omogućavaju praktičnu primenu odredbi.

Da bi se došlo do odgovora na ova pitanja, u izveštaju su korišćeni zvanični podaci Vlade i opština, pouzdani međunarodni izveštaji, kao i upitnici sa opštinama.

U vezi sa procenom učinka, izveštaj se fokusira na specifične indikatore za svaku konkretnu odredbu koja se ocenjuje. Međutim, važno je napomenuti da se očekivani rezultati sastavljaju u kontekstu oblasti koju regulišu, u nedostatku dokumenta (koncepta- dokumenta ili drugog političkog dokumenta) koji definiše ciljeve ili očekivane rezultate pre odobrenja dokumenta ZLS.

Glavni izvori podataka za ove indikatore su zvanični izveštaji MALS , uključujući Izveštaj o Učinku Opštine koji je derivat Sistema upravljanja učinkom MALS. Ovaj

mehanizam predstavlja veoma važno i značajno sredstvo za praćenje sprovođenja zakona koji su na snazi za lokalnu samoupravu od strane opština, a posebno obuhvata mnoge odredbe koje su deo ovog izveštaja. Pored izveštaja o učinku, korišćeni su i drugi zvanični izveštaji MALS, opština, Evropske Komisije i organizacija civilnog društva na Kosovu.

## III. REZULTATI PROCENE

### III. 1. Identifikacija izazova ili pozitivnih efekata tokom sprovođenja odredbi koje se odnose na javno informisanje i javne konsultacije

Lokalna vlast na Kosovu vredno sledi principe transparentnosti, odgovornosti i uključenosti građana u procese donošenja odluka. Transparentnost, kao jedan od glavnih principa lokalne samouprave, donosi mnoge prednosti, poboljšavajući odgovornost lokalnih institucija, povećavajući učešće javnosti, poboljšavajući kvalitet donošenja odluka i povećavajući ukupnu efektivnost administracije.

ZLS, odnosno član 68, definisao je veliki broj pravnih instrumenata za učešće građana u javnom životu, koji uključuju: Sveobuhvatne javne sastanke sa građanima; Konsultacije o projektima i političkim dokumentima; drugi oblici konsultacija definisani podzakonskim aktima. Takođe, ovaj zakon obavezuje opštine da redovno obaveštavaju građane o svojim aktivnostima, planovima ili bilo kom važnom programu od javnog interesa.

Izveštaj je dao dve ocene ove odredbe, procenu implementacije i usklađenosti i procenu učinka. Procena implementacije i usklađenosti se fokusira na sledeća pitanja: 1. da li su implementirane odredbe navedene u delokrugu izveštaja, 2. ako te odredbe nisu sprovedene, koji su razlozi za nesprovođenje i da li se ti razlozi odnose na pravni osnov, 3. su odredbe u skladu sa zakonodavstvom na snazi na Kosovu, i 4. da li su doneti neophodni podzakonski akti koji omogućavaju praktičnu primenu odredbi. U međuvremenu, procena učinka se zasniva na indikatorima u skladu sa relevantnim zakonskim odredbama.

#### *Sveobuhvatni javni sastanci sa građanima*

Zakonom o Lokalnoj Samoupravi utvrđen je minimalni nivo standarda za organizovanje sveobuhvatnih sastanaka sa građanima. Ovo je urađeno kako bi se održala kontinuirana komunikacija sa građanima, imajući u vidu činjenicu da je vremenski period od stupanja na dužnost do narednih izbora relativno dug vremenski period. Drugi razlog za održavanje ovih sastanaka je taj što su politike i procesi donošenja odluka zasnovani na aktuelnim informacijama, čime se osigurava da su investicije pravedno raspoređene iu onim oblastima u kojima su intervencije neophodne i dugoročne. Osnovni standard prema stavu 1 člana 68 je održavanje najmanje dva (2) javna sastanka u toku godine na kojima može učestvovati svako lice ili organizacija sa interesom u opštini.

Ova Uredba je dalje raščlanjen kroz podzakonske akte koje donosi Ministarstvo Administracije Lokalne Samouprave (MALS), gde su kriterijumi za vreme kada se ovi sastanci moraju organizovati, pravila obaveštavanja i potrebna službena lica koja moraju učestvovati u ime opštine, pravila njihovog usmeravanja, način prihvatanja predloga i vraćanja odgovora iz opštine kao i pravila dokumentacije učesnika. Dakle, u pogledu ocene sprovođenja i usklađenosti, ova odredba zakona koja reguliše javne skupove proizilazi da postoji pravni osnov i jasno reguliše obaveze opština za organizovanje javnih skupova.

U vezi sa procenom rada, pokazuje se da opštine imaju izazove u vezi sa ispunjavanjem obaveza za održavanje dva javna skupa i podsticanja učešća građana na ovim javnim skupovima.

Generalno, opštine prate planiranje javnih sastanaka sa građanima, međutim, bilo je nedostataka u pogledu njihove efikasnosti i niskog učešća građana u ovim događajima. Podaci pokazuju da ne uspevaju sve opštine da održe dva (2) sastanka predviđena zakonom. Informacije o ovim sastancima dostavljaju se preko Opštinske kancelarije za javno komuniciranje. Da bi se uticalo na punu implementaciju predmetne zakonske norme, ovo pitanje je takođe uključeno na nivou indikatora u Sistem upravljanja učinkom opštine. Na osnovu Izveštaja o učinku za 2021. godinu, opštine su ispunile ovu obavezu sa stopom od 68%.<sup>1</sup>

Izazov ostaje nezainteresovanost građana za učešće na organizovanim sastancima, uključujući i one sa posebnim temama. Prema zvaničnim podacima, „učešće ostaje nisko uprkos standardu SUUO-a od 3% stanovništva opštine, koji je u 2021. godini ispunjen po stopi od 21,91% u odnosu na 2020. godinu, što je iznosilo 16,45%<sup>2</sup>. Ovo nisko učešće potvrđuju i odgovori opština u upitniku pripremljenom za ovu analizu. Većina opština izjavljuje da je interesovanje građana za javne skupove koje organizuje opština slabo. Neke od opština to pravdaju činjenicom da opština kontinuirano izlazi na kraj sa zahtevima građana. S druge strane, neke opštine procenjuju da direktni sastanci sa građanima predsednika opštine, koje održavaju u čestim periodima tokom meseca, mogu rezultirati manjim učešćem građana na drugim javnim sastancima. Od 18 opština koje su učestvovala u upitniku kroz odgovore, 5 od ovih opština je prijavilo direktne sastanke sa građanima kao najpraćeniji oblik opštine za javne sastanke.

---

<sup>1</sup> MALS, Izveštaj o Učinku Opštine za 2021 godinu, Priština, 2022, str. 44.

<sup>2</sup> Upravo, str. 28.

Format javnih sastanaka zahteva prisustvo najviših predstavnika izvršne vlasti opštine, uključujući: predsednika opštine ili njegovog predstavnika<sup>3</sup>. Pored toga, Zakon obavezuje predstavnike opština da obaveštavaju učesnike o aktivnostima opštine, dajući im pravo da postavljaju pitanja (član 68. stav 3.). Ova odredba je proširena kroz Administrativno Uputstvo za transparentnost MALS, definišući dodatne obaveze za opštinu u vezi sa načinom vraćanja odgovora. Dakle, ako predstavnici opštine ne mogu dati relevantne odgovore na postavljena pitanja, pravila predviđaju vraćanje pismenih odgovora u roku od 30 dana. Administrativno Uputstvo za transparentnost zahteva vođenje zapisnika za svaki održan sastanak zajedno sa dokazima učesnika. Sve opštine koje su učestvovala u upitniku ove analize izjavile su da vode zapisnike sa javnih sastanaka. Međutim, na sajtovima opština, u vrlo malom broju slučajeva, možete pronaći objavljene zapisnike sa javnih sastanaka.

Na osnovu sastava opština na Kosovu, kako u geografskom tako i u demografskom smislu, standard od dva (2) obavezna sastanka nije izvodljiv, niti je dovoljan. Ovo se čini razumnim zbog razlika između opština, gde za opštinu sa velikom teritorijom i disperziranim stanovništvom kao što je Podujevo, ili za Prištinu i Prizren sa gustinom urbanih sredina, dva javna skupa ne bi bila dovoljna za okupljanje i obraćanje građana Zahtevi. U slučaju promene ZLS-a, korisno je da se norma člana 68. preispita, tako da uzme u obzir geografske i demografske kriterijume. U detaljima ovoga, bitno je da odredbe člana 68. uzmu kao osnovu razlike između sveobuhvatnih javnih sastanaka i sastanaka fokusiranih na projekte, koji u nekim slučajevima budu pogrešno shvaćeni i proždiru jedni druge.

#### *Javne konsultacije za nacрте akata i dokumenata politike*

Oblici i metode javnih konsultacija zavise od normativne delatnosti opština. Za svaki nacrt normativnog akta za koji ZLS ili sektorsko zakonodavstvo to zahteva, opština je dužna da organizuje javne konsultacije sa građanima.

Zbog važnosti oblikovanja politika u koje građani i interesne grupe mogu biti aktivno uključeni, MALS, kao i druge lokalne i međunarodne institucije, pobrinule su se za podizanje kvaliteta pravnih pravila u skladu sa standardima koje zahteva Evropska Unija. Pored zakonske regulative ZLS-a, procedure za izradu normativnih akata i političkih dokumenata, kao što su: Statut, uredbe ili drugi dokumenti kao što su opštinski prostorni planovi, višestruke strategije, odluke finansijske prirode kao što su budžet, srednjoročni okvir rashoda, itd., za sva ova specifična pravila su obezbeđeni sa

---

<sup>3</sup> Administrativno Uputstvo (MALS) Br. 03/2020 za Transparentnost o Opštinama, član 10.5, nedavno pristupljeno : <https://mapl.rks-gov.net/ep-content/uploads/2020/12/0-761-2020-03.12.2020.pdf>.

Administrativnim Uputstvima MALS, kao i opštinske uredbe za transparentnost. Deset godina nakon stupanja na snagu ZLS-a, u decembru 2018, MALS je odobrio Administrativno Uputstvo (MALS) br. 06/2018 o Minimalnim Standardima Javnih Konsultacija u Opštinama<sup>4</sup>. Do stupanja na snagu ovog AU ne postoji pravni osnov koji je regulisao javne konsultacije za opštinske akte.

Minimalni standardi javnih konsultacija u opštinama u potpunosti su prilagođeni principima Evropske Komisije (EK) za minimalne standarde za konsultacije zainteresovanih strana, odobrenim 2002<sup>5</sup>. godine, kao i Belom knjigom EK (2001) <sup>6</sup> kroz kojima se predlaže stvaranje široke kulture konsultacija i komunikacije sa građanima. Ove norme su imale za cilj da reše neke od glavnih problema koji utiču na učešće građana, kako bi sistem garantovao: a) Obezbeđivanje jasnih dokumenata za konsultacije; b) Konsultacije sa svim relevantnim ciljnim grupama; c) Omogućavanje dovoljno vremena za učešće; d) Objavljivanje rezultata i informisanje učesnika sa rezultatima njihovih komentara.

Rezultati ovih pravila su pozitivno ocenjeni u Izveštaju EK o Kosovu (2020), dok su određene odredbe pojačane i od strane drugih institucija, kao što je Kancelarija za Dobro Upravljanje (KDU), ali i od donatorskih organizacija kroz grant za opštinski učinak. Tačnije, KDU je olakšao pristup opštinama Vladinoj platformi za javne konsultacije, jer je kreirao poseban meni za svaku opštinu, tako da su nacrti opštinskih akata objavljeni na ovoj platformi gde građani mogu da podnesu svoje predloge.

Na osnovu važećih pravila, proces javnih konsultacija je podeljen u tri faze: 1. Planiranje konsultacija; 2. Održavanje konsultacija; i 3. Saopštavanje rezultata.

Predviđeno je da se planiranje konsultacija desi u ranoj fazi tokom izrade plana rada opštine za narednu kalendarsku godinu, kao i prilikom izrade plana javne komunikacije. Planiranje konsultacija zasniva se na rokovima, finansijskim troškovima, ljudskim resursima, identifikaciji strana uključenih u proces javnih konsultacija, kao i oblicima i tehnikama javnih konsultacija. Uprkos nameri autora da ojača proces javnih konsultacija od početne faze planiranja, ove odredbe nisu implementirane u praksi.

---

<sup>4</sup> Administrativno Uputstvo (MALS) Br. 06/2018 o Minimalnim Standardima Javnih Konsultacija u Opštinama, dostupno na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18425>.

<sup>5</sup> European Commission: *“Commission of the European Communities - Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission”*, Brussels, 2002, str. 21.

<sup>6</sup> European Commission: *“European Governance A White Paper”* Brussels, 2001, str. 16.

Održavanje konsultacija je glavna faza implementacije plana javnih konsultacija. Poslovníkom je definisana obaveza da „pre nego što odobri nacrt predloga, predlagač odluči da otvori proces javnih konsultacija“<sup>7</sup>. Predlagač ili relevantna opštinska direkcija bira oblike i tehnike javnih konsultacija predviđenih Administrativnim Uputstvom, uključujući u svakom slučaju 4 obavezna oblika: 1. Pismene i elektronske konsultacije; 2. Publikacija na Platformi Vlade za javne konsultacije; 3. Objava na zvaničnom sajtu opštine; 4. Najmanje jedan javni konsultativni sastanak sa zainteresovanim stranama“.

Sva ostala organizaciona pitanja, uključujući objavljivanje obaveštenja, vođenje evidencije, sastanke zajednice, komunikaciju sa građanima, mora da obavlja službenik/kancelarija za javne komunikacije u saradnji sa službenikom odgovornim za izradu nacrtu akta<sup>8</sup>. Što se tiče sprovođenja obaveznih oblika i tehnika javnih konsultacija, pored održavanja direktnih sastanaka sa građanima, ređe se ispoljavaju i drugi alternativni oblici. Iako je opštinama preporučeno da sprovedu javne konsultacije u skladu sa članom 7 AU br. 06/2018, osim konsultativnih sastanaka za projekte, drugi oblici i tehnike konsultacija su mnogo manje praktikovani. Međutim, od 2022. godine opštine su počele da primenjuju elektronske konsultacije preko Vladine platforme za javne konsultacije, gde je takođe omogućen pristup ovom sistemu. Trenutno podaci na ovoj platformi pokazuju da su je koristile 23 opštine tokom 2022-2023.godine<sup>9</sup>. Od standardizovanih oblika javnih konsultacija najčešće se primenjuje onaj direktnih sastanaka sa građanima, dok oni putem elektronske komunikacije još uvek nisu na standardizovanom nivou.

Što se tiče konsultovanja obaveznih nacrtu akata, Izveštaj o Učinku Opština za 2021. godinu pokazuje da je 67% akata u procesu izrade konsultovano sa javnošću. Opštine bolje da ostanu na budžetskim raspravama, gde je ove godine u „36 opština održalo 280 sastanaka sa građanima za projekat budžeta, odnosno u proseku 8 sastanaka po opštini“<sup>10</sup>. Ovaj izveštaj takođe podvlači slabo prisustvo građana na ovim javnim konsultacijama, gde je prijavljeno da je ukupno 27.423 građana učestvovalo u procesima javnih konsultacija, odnosno 760 građana je konsultovano za opštinu. Međutim, za neke opštine kao što su: Suva Reka, Vitina, Srbica, Obilić i Peć, izveštaj ističe zadovoljavajuće učešće u poređenju sa brojem njihovog stanovništva. Međutim, pored kvantitativnog

---

<sup>7</sup> Administrativno Uputstvo (MALS) Nr. 06/2018 o Minimalnim Standardima Javnih Konsultacija u Opštinama, član 13.

<sup>8</sup> Prema Nacrtu-Administrativnog Uputstva za Transparentnost i učešće građana u lokalnoj samoupravi (2023), ova odgovornost pripada službeniku koji je imenovan odlukom predsednika opštine.

<sup>9</sup> Iz direktnog praćenja Vladine Platforme za Javne Konsultacije, <https://konsultimet.rks.gov.net/institutions.php>.

<sup>10</sup> Izveštaj o Učinku Opština za 2021godinu, MALS, str. 18.



aspekta prisustva građana, izveštaji kredibilnih institucija naglašavaju loš kvalitet javnih konsultacija, uključujući i ocene Evropske Komisije u redovnim izveštajima o Kosovu<sup>11</sup>.

Saopštavanje rezultata je poslednja faza procesa javnih konsultacija. Komunikacija je važna jer informiše građane o njihovim komentarima, da li su ih razmotrena, odobrena ili odbijena od strane organa odlučivanja, uključujući i navođenje razloga za njihovo neprihvatanje. Tako je, na osnovu pravila javnih konsultacija, „opština dužna da objavi rezultate procesa javnih konsultacija, da objavi izveštaj sa svim predlozima koje su građani ponudili, kao i da pruži neophodna pojašnjenja u vezi sa razlozima za odbijanje zahteva građana ili drugih zainteresovanih grupa“<sup>12</sup>. Takođe, predlagač je dužan da izveštaj o javnoj konsultaciji dostavi skupštini opštine pre usvajanja nacrtu predloga, što znači da je primena ovih standarda proceduralni uslov da bi se opštinski akt smatrao zakonitim.

Saopštavanje rezultata procesa javnih konsultacija ocenjeno je kao veoma važno. Ovaj proces može biti jedan od motivacionih faktora za građane da budu aktivniji na ovim sastancima. Iz tog razloga, ovo pitanje je takođe pokrenuto na nivou indikatora Sistema Upravljanja Učinkom Opština (SUUO), čak i kao poseban indikator u Pravilima o grantovima za opštinski učinak. Međutim, opštine ne ispunjavaju objavu rezultata javnih konsultacija putem izveštaja o povratnim informacijama. Podaci o učinku ovog indikatora za 2019. godinu pokazuju 0% implementacije, dok izveštaj za 2021. godinu daje rezultat od 4,65% ispunjenosti ovog kriterijuma.

Dakle, različite perspektive, uključujući i komentare dobijene od opština koje su učestvovala u upitniku za ovu analizu, daju razloge za neučešće građana u javnim sastancima i procesima konsultacija. Neki od najuticajnijih uzroka niskog nivoa učešća mogu se uzeti u obzir:

- a. Nedovoljna informisanost građana o značaju konsultacija;
- b. Opštinski organi možda nedovoljno shvataju značaj i prednosti učešća građana;
- c. Možda nije baš jasno sa kim bi trebalo da se konsultuje;
- d. Odgovarajući oblici i tehnike se ne smeju primenjivati za javne konsultacije, prilagođavajući ih različitostima društva;
- e. Opština može biti pod vremenskim pritiskom i stoga zanemari ovaj proces ili namerava da ga prođe samo formalno;

---

<sup>11</sup> Izveštaj Progres 2019, str. 10, <https://integrimievropian.rks-gov.net/raporti-i-progresit-2019>.

<sup>12</sup> Administrativno Uputstvo (MALS) Nr. 06/2018 o Minimalnim Standardima Javnih Konsultacija u Opštinama, član 5.

- f. Procesi konsultacija imaju budžetske troškove, zahtevaju vreme i posvećenost opštinskog osoblja za organizovanje sastanaka, prikupljanje i razmatranje komentara, sastavljanje izveštaja i saopštavanje rezultata konsultacija;
- g. Nedostatak boljeg planiranja konsultacija.

U analizi sadržaja zakonskih odredbi iz ove oblasti, pretpostavlja se da su pravne norme dosta dobro konsolidovane, kao i da su u skladu sa pravilima i principima Evropske Unije. U budućnosti, na željene efekte ovih normi mogu uticati afirmativne politike sa centralnog i lokalnog nivoa, stimulatívni alati kao što su grantovi za opštinski učinak, podizanje svesti građana, reorganizacija resursa i podizanje njihovih kapaciteta., promocija elektronske uprave, itd. Ovo poslednje se čak izdvaja u izveštaju EK o Kosovu za 2022. godinu, prema kome je „napravljen blagi napredak u održavanju onlajn konsultacija na lokalnom nivou<sup>13</sup>.

#### *Informisanje o aktivnostima opštine*

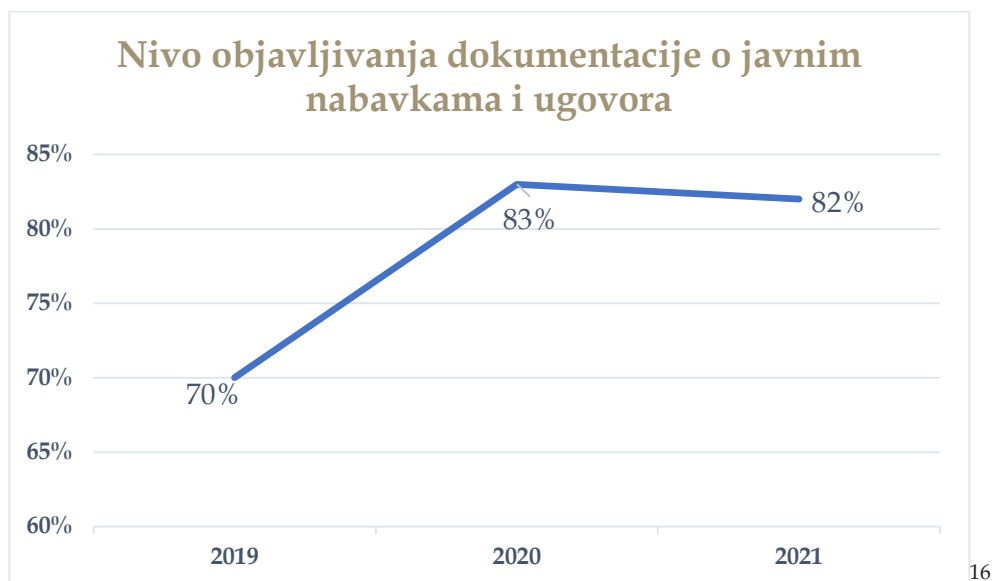
Pored obaveze održavanja najmanje dva redovna i inkluzivna sastanka sa građanima, ZLS je u narednim stavovima člana 68. definisao i obavezu informisanja građana o planovima ili programima od značaja za javni interes. Administrativnim Uputstvima MALS-a, ali i sektorskim zakonodavstvom, propisano je da su ovi oblici informisanja građana mogući putem: javnih konsultativnih sastanaka, budžetskih rasprava, pismenih i elektronskih komunikacija, korišćenja zvaničnih veb stranica, bilborda sa najavama , društvene mreže itd. Čini se da su opštine koje su učestvovalе u upitniku ove analize pratile ove obrasce. Naravno, informisanost i transparentnost su uslov za dobro i demokratsko upravljanje. Transparentnost opštine podrazumeva objavljivanje informacija i razvoj aktivnosti institucija na način koji je otvoren za javnost. Slobodan pristup informacijama igra ključnu ulogu u promovisanju transparentnosti i sprečavanju korupcije. U tom smislu, odgovornost opština je ojačana korišćenjem onlajn informativnih platformi, od kojih je glavna zvanična veb stranica opštine. Pored toga što su sredstvo za objavljivanje zvaničnih informacija i dokumenata, opštinske veb stranice sada omogućavaju onlajn prenos sednica skupštine opštine. Na osnovu Uputstva za Transparentnosti, opštine su dužne da obezbede informacije i objave sledeća dokumenta: usvojene akte, uredbе, odluke, planove, strategije, budžet, aktivnosti nabavke, informacije o uslugama, organizaciju opštine, podatke o uslugama, godišnje izveštaje ustanova, dnevne aktivnosti itd. Praćenje ove oblasti je efikasnije kroz SUUO, kako u pogledu broja indikatora tako i u pogledu tačnosti podataka. Prema

---

<sup>13</sup> Evropska Komisija, *Izveštaj o Kosovu 2022, Brisel, 2022*, <https://integrimievropian.rks-gov.net/wp-content/uploads/2022/11/Kosovo-2022-Report-SQ.pdf>, str. 11.

zvaničnim izveštajima o učinku, opštinska transparentnost se generalno održava na višoj stopi.

Prema podacima za 2019. godinu, u ovoj oblasti opštine su ostvarile 72,2% ispunjenosti indikatora<sup>14</sup>, dok su dve godine kasnije opštine zabeležile blagi pad na 66,92%<sup>15</sup>. Od glavnog indikatora ove oblasti, prenos onlajn sastanaka je ostvaren po stopi od 45,95% slučajeva, objavljivanje dokumenata za planiranje budžeta i rashoda po stopi od 74,81%, objavljivanje dokumentacije o nabavkama po stopi od 82 %, objavljivanje akata usvojenih od strane skupštine opštine po stopi od 86,04%, a objavljivanje akata predsednika opštine po stopi od 84%.



Posebne odredbe ZLS-a naglašavaju odgovornost opština da obezbede transparentnost tokom aktivnosti opštinske skupštine i odbora. Stav 1. člana 45. ZLS definiše da su „Sastanci skupštine opštine i svih njenih komisija otvoreni za javno mnjenje. Članovima javnosti je dozvoljeno da učestvuju na sednicama skupštine opštine, u skladu sa Pravilnikom o Radu. Pored toga, ovim članom je definisana i situacija kada se javnost može isključiti sa skupštinskih sednica, uz izričit naglasak na okolnosti koje to dozvoljavaju (član 45. stav 3.).

Generalno, pravni okvir na adekvatan način rešava ovo pitanje. Prenos skupštinskih sednica je takođe regulisano Administrativnim Uputstvom za transparentnost, dok je njihovo praćenje od strane MALS regulisano Administrativnim uputstvom (MALS) 01/2019 za nadgledanje skupština opština putem „teleprisustva“ uređaja informacione

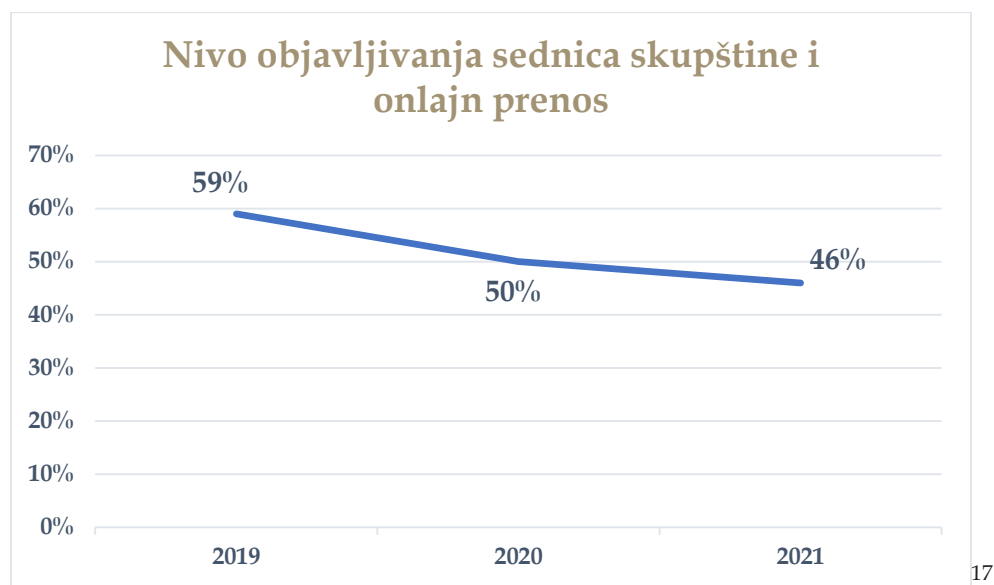
<sup>14</sup> Izveštaj o Učinku Opština za 2019 .godinu, MALS, str. 16.

<sup>15</sup> Izveštaj o Učinku Opština za 2021. godinu, MALS, str. 19.

<sup>16</sup> Podaci u tabeli preuzeti su iz Izveštaja o Učinku Opština 2019, 2020, i 2021.

tehnologije. Ova Administrativna Uputstva, pored zvaničnih veb stranica, usmeravaju upotrebu alternativnih sredstava kao što su društvene mreže.

Iako su opštine počele da primenjuju ove obavezne norme, prenos u realnom vremenu ostaje na nepoželjnom nivou. Prema podacima praćenja učinka opština za 2019-2021, onlajn prenos skupštinskih sastanaka u realnom vremenu realizovan je na nivou od 45,95%, dok je u 2019. godini izražen na 59,13%.



Iako su veb stranice dizajnirane prema jedinstvenoj strukturi 2018. godine, ukupna ocena njihovog rada ostavlja mnogo da se poželi. Njihova funkcija je uglavnom informativna, dok nedostaje interaktivni aspekt kako je planirano u fazi projektovanja. Ideja da se onlajn prijava građana dostavlja raznim dokumentima (dozvole, licence) nikada nije realizovana. Štaviše, problemi se pogoršavaju sa sistematizacijom informacija na veb stranici. Nedostaju i instrumenti za pretragu dokumenata, gde nedostaju filteri za pretragu, dok se neki od njih objavljuju u PDF skeniranom formatu, što ne omogućava laku obradu informacija.

#### *Pravo na pristup službenim dokumentima*

Pravo na pristup javnim dokumentima je suštinski aspekt demokratskog sistema, a u većini zemalja, uključujući i Kosovo, zagarantovano je Ustavom.

Mnoge zemlje imaju ovo pravo ugrađeno u svoje ustave, koji građanima, interesnim grupama, civilnom društvu i drugim subjektima omogućavaju pristup službenim

---

<sup>17</sup> Podaci u tabeli preuzeti su iz Izveštaja o Učinku Opština 2019, 2020, i 2021.

dokumentima, osim u slučajevima kada je taj pristup ograničen zakonom. ZLS sadrži opštu normu u vezi sa pravom građana na pristup službenim dokumentima.

S tim u vezi, stav. 5 člana 68 ZLS propisuje da: „Svako lice može da proveri bilo koji dokument koji poseduje opština, osim ako je takvo otkrivanje zabranjeno Zakonom o Pristupu Javnim Dokumentima“. Čak i u Administrativnom Uputstvu za transparentnost, ovo pitanje je adresirano, ali je detaljna regulativa napravljena kroz Zakon br. 06/L-084 o Pristupu Javnim Dokumentima.

Detaljnije o ovome, ovaj zakon se zasniva na članu 65 (1) Ustava Republike Kosovo koji garantuje pravo svakog fizičkog i pravnog lica da ima pristup, bez diskriminacije bilo koje vrste, nakon prethodne primene, službenim dokumentima koje čuvaju, sastavljaju ili prihvataju javne institucije.

Na osnovu toga, opština, preko opštinske kancelarije za javno komuniciranje, ima obavezu da građanima omogući pristup svojim službenim dokumentima bez diskriminacije. Da bi se olakšale procedure za pristup javnim dokumentima, sve javne institucije, uključujući i opštine, dužne su da odrede jedinicu ili službenika odgovornu za prihvatanje i razmatranje zahteva za pristup dokumentima.

Građani mogu podneti zahtev za uvid u javna dokumenta na bilo koji način, koji omogućava javnoj ustanovi da identifikuje dokument i nije u obavezi da navodi razloge za uvid u dokumente. Javne ustanove su dužne da u roku od sedam (7) dana od dana registracije zahteva donesu odluku o omogućavanju uvida u traženi dokument ili donesu obrazloženo rešenje o potpunom ili delimičnom odbijanju i obaveste podnosioca zahteva o pravu koje ima. da zahteva preispitivanje zahteva kao i kada i gde se takav zahtev podnosi<sup>18</sup>. Takođe, ovim zakonom sve javne ustanove su u obavezi da objave sva dokumenta i da imaju službenu e-mail adresu za komunikaciju sa javnošću. Zakon takođe razrađuje značenje pojma 'javna isprava'. Prema članu 3, st. 1.3. "javni dokument" označava svaki akt, činjenicu ili informaciju u elektronskom ili audio obliku, štampanom obliku, u vizuelnim ili audiovizuelnim snimcima koje proizvodi ili drži javna institucija.

U principu, postoji velika korelacija između ispunjavanja zakonske obaveze opštine o objavljivanju dokumenata i prava građana na pristup javnim dokumentima opštine. Većina opštinskih dokumenata je javne prirode (tako da im se može pristupiti bez zahteva) i kao takva opština je dužna da poštuje Zakon o Pristupu Javnim Dokumentima i Administrativno Uputstvo za transparentnost u opštinama sajt opštine.

---

<sup>18</sup> Zakon 06/L-084 o Pristupu Javnim Dokumentima, član 12.1, dostupan na: <https://gzk.rks.gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2724>.

Međutim, zvanični izveštaji pokazuju primetan napredak opština u omogućavanju građanima pristup javnim dokumentima iz godine u godinu. Iako je u Izveštaju Agencije za Informacije i Privatnost navedeno da je tokom 2022. godine ovoj instituciji podneta 121 žalba na rešenja opština za pristup službenim dokumentima<sup>19</sup>, trend razmatranja i odobravanja zahteva građana u službenim dokumentima se kontinuirano poboljšava. To je zato što je, prema zvaničnim podacima, u 2017. godini odobreno<sup>20</sup>, samo 46% podnetih zahteva“, dok je samo posle godinu dana ovaj nizak trend značajno porastao na 94% zahteva sa dozvoljenim pristupom,<sup>21</sup> dok je 2021. godine na 99%<sup>22</sup>.

Dakle, opštine su zabeležile značajan napredak u pogledu sprovođenja zakonskih obaveza za obezbeđivanje javnog pristupa informacijama, podacima i zvaničnim dokumentima. Međutim, pravo na pristup javnim dokumentima, kako je definisano u ZLS-u, znači i proaktivnu ulogu opština za kontinuirano pružanje dokumenata, podataka i javnih informacija o radu opštine putem interaktivnih platformi. U tom smislu, opštine su ostvarile ograničeniji napredak u proaktivnom objavljivanju zvaničnih informacija, dokumenata ili podataka. Dakle, podaci MALS-a za 2022. godinu pokazuju veoma visok procenat akata usvojenih od strane skupština opština, sa procentom od 97%<sup>23</sup>.

---

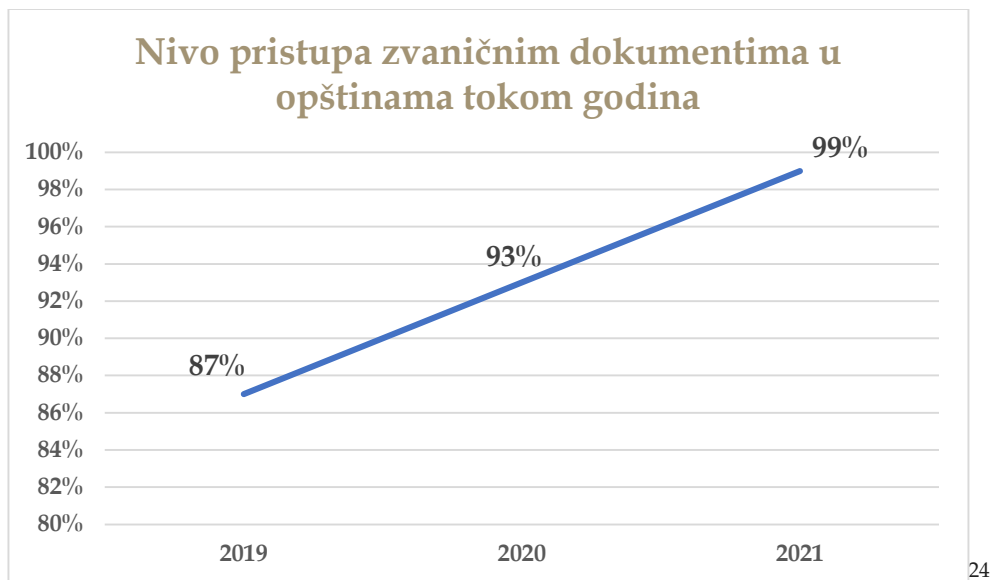
<sup>19</sup> Godišnji Izveštaj 2022.godine, str. 26, više na: <https://aip.rks-gov.net/download/raporti-vjetor-i-punes-per-vitin-2021-2/?epdmdl=3442&refresh=6563323146bc01700999729>.

<sup>20</sup> MALS, *Izveštaj o pristupu zvaničnim dokumentima opština januar-decembar 2017*, Priština, Mart, 2018, str. 5.

<sup>21</sup> MALS, *Izveštaj o radu opština januar-decembar 2018*, Priština, Mart, 2019, str. 14.

<sup>22</sup> MALS, *Izveštaj o Učinku Opština za 2021 godinu*, str. 19.

<sup>23</sup> MALS, *Izveštaj o proceni transparentnosti u opštinama januar - decembar 2022*, str. 10, dostupan na: <https://mapl.rks-gov.net/ep-content/uploads/2023/04/RAPORTI-PER-VLERESIMIN-E-TRANSPARENCES-03.04.2023- Shq -LEKTORUAR.docx>.



Međutim, sa druge strane, 32 skupštine opštine su objavile zapisnike sa skupštinskih sednica, od 38 opština<sup>25</sup>. Manji procenat je primećen u odnosu na zapisnike političkih i finansijskih odbora skupština opština. Samo 26% skupština opština objavilo je zapisnike sa sednica odbora za politiku i finansije.<sup>26</sup> U odnosu na opštinsku izvršnu vlast, samo 77% opština je objavilo akte predsednika<sup>27</sup>. Još gora je situacija sa objavljivanjem izveštaja predsednika, gde je samo 60% opština objavilo izveštaje o radu predsednika. Nešto bolja situacija je uočena u odnosu na objavljivanje finansijskih dokumenata, kao što su plan budžeta, srednjoročni okvir budžeta itd.

U ovom delu izveštaja pažljivo su obrađene i druge odredbe lokalne demokratije koje se odnose na pravo na peticiju, građanske inicijative, pravo na lokalni referendum i inicijativu za smenu predsednika.

Zakon ima ukupno 4 člana sa ukupno 11 stavova koji regulišu navedene mehanizme. Ova 4 mehanizma su tretirana veoma površno u Administrativnim Uputstvima MALS-a, i kao rezultat toga, njihova primena nije praktikovana.

#### *Usvajanje podzakonskih akata u oblasti opštinske transparentnosti*

Stav 4. člana 68. ZLS daje opštini pravo da donese uredbu o transparentnosti opštine u cilju unapređenja rada skupštine opštine i izvršne vlasti. Ovaj stav daje pravo ministarstvu nadležnom za poslove lokalne samouprave da donosi administrativna

<sup>24</sup> Podaci u tabeli preuzeti su iz Izveštaja o Učinku Opština 2019, 2020, i 2021.

<sup>25</sup> Upravo, str. 11.

<sup>26</sup> Upravo.

<sup>27</sup> Upravo, str. 19.

uputstva u ovoj oblasti. Na osnovu ovog pravnog osnova, MALS je regulisao različite aspekte transparentnosti kroz administrativna uputstva kao što su: 1) Administrativno Uputstvo (MALS) Br. 04/2018 za Transparentnosti u Opštinama i Administrativno Uputstvo (MALS) Br. 03/2020 za Transparentnosti u Opštinama; 2) Administrativno Uputstvo (MALS) Br. 01/2019 za Monitorisanje Skupština Opština Preko Opreme Informativne Tehnologije "Teleprisustva"; 3) Administrativno Uputstvo (MALS) Br. O Funkcionisanju Centara za Usluge Građanima u Opštini; 4) Administrativno Uputstvo (MALS) Br. 03/2013 o Standardima za Izradu Normativnih Akata; 5) Administrativno Uputstvo (MALS) Br. 01/2016 za Proceduru Osnivanja Organizovanja i Ovlašćenja Konsultativnih Odbora u Opštinama; 6) Administrativno Uputstvo (MALS) Br. 06/2018 o Minimalnim Standardima Javnih Konsultacija u Opštinama.

Dok na lokalnom nivou, podzakonski akti koji regulišu aspekte transparentnosti su: Statuti Opština i opštinske Uredbe za transparentnost. Na osnovu podataka Službenog lista Republike Kosovo, trenutno su urađeni propisi o transparentnosti u 27 opština.

U cilju jačanja politike transparentnosti, MALS je 2020. godine takođe izradilo i objavilo uputstvo - Priručnik za javne konsultacije na lokalnom nivou<sup>28</sup>, kako bi se opštine uputile o oblicima, procedurama i načinima uključivanja građana u proces javnih konsultacija, kao i da njihov uticaj bude veći u učešću javnosti u svim segmentima lokalne uprave. Pored toga, MALS je 2022. godine takođe izradio model akcionih planova opština za transparentnost, kako je definisano u članu 15 Administrativnog Uputstva (MALS) br. 03/2020.

MALS je 2023. godine otpočelo proces izrade novog Administrativnog Uputstva za transparentnost i učešće građana u lokalnoj samoupravi, kojim se u jedan dokument spajaju odredbe Administrativnog Uputstva za transparentnost, Uputstvo za Minimalne Standarde Javnih Konsultacija, kao i određene odredbe iz drugih uputstva.

### **III. 2. Identifikacija izazova ili pozitivnih efekata tokom sprovođenja odredaba o pravu na peticiju, građanske inicijative, referendum i inicijativu za smenu predsednika**

Za analizu odredbi koje se odnose na pravo na peticiju, građanske inicijative, referendum i inicijativu za smenu predsednika korišćena je samo ocjena implementacije i poštovanja. Ovo iz razloga što preliminarni podaci utvrđuju da postoje prepreke u primeni predmetnih odredbi, a u praksi neki od ovih mehanizama uopšte nisu primenjeni.

---

<sup>28</sup> Priručnik za javne konsultacije na lokalnom nivou, MALS, dostupan na: <https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2021/06/FINALEE-Manuali-ne-tri-gjuhet.pdf>.



## *Pravo na peticiju*

Pravo na peticiju je uobičajen način na koji građani i organizacije mogu da prezentuju i traže promene, radnje ili reakcije opštinskih vlasti. ZLS u članu 69 definiše da „svako lice ili organizacija sa interesom u opštini ima pravo da podnese peticiju skupštini opštine o bilo kom pitanju u vezi sa nadležnostima i ovlašćenjima opštine. Skupština opštine razmatra predstavku u skladu sa statutom i pravilnikom o radu”.

Međutim, za razliku od gore navedene zakonske odredbe, Administrativno Uputstvo za transparentnost „sužava“ pravo na peticiju tako što je oporezuje za pitanja iz nadležnosti skupštine opštine koja se odnose na: Regulacija grada; Održavanje reda i infrastrukture opštine/grada; urbanizacija i ruralna urbanizacija; održavanje životne sredine; sprovođenje samokontrole i važna pitanja za život lokalnog stanovništva<sup>29</sup>.

Nadležnost za razmatranje i odlučivanje o predstavi je rezervisana za Skupštinu opštine, kao najviši organ odlučivanja u opštini. Što se tiče roka za razmatranje peticije, to nije precizirano Zakonom o Lokalnoj Samoupravi, što je određeno Administrativnim Uputstvom za Transparentnost br. 03/2020. Međutim, u ovom uputstvu rok je pogrešno naveden u odnosu na članove 69. i 70. koji ne definišu nikakav rok za podnošenje predstavke, ali ovaj rok priznaju za instrument građanske inicijative. Na osnovu toga, Nacrt direktive o transparentnosti (2023) skraćuje rok od 60 dana za razmatranje peticije na kraći rok od 30 dana<sup>30</sup>.

Još jedno nejasno pitanje u odredbama Administrativnog Uputstva br. 03/2020 je nedostatak konceptualnih razlika između peticije kao posebnog pravnog instrumenta, od građanske inicijative koja je specifična za predlog uredbe prema članu 70.1 ZLS, što izaziva zabunu u njihovoj primeni. Sagledavajući ove nejasnoće, njihova diferencijacija je napravljena u novom Nacrtu Administrativnog Uputstva za Transparentnost, gde su one tretirane odvojeno jedna od druge.

Prema podacima koje su prijavile opštine koje su učestvovala u upitniku ove analize, samo 7 od 18 opština koje su odgovorile prijavilo je da su primile peticije tokom 2022/23. godine ili prethodnih godina. Ovih sedam (7) opština prijavilo je ukupno 13 primljenih peticija, ili nešto manje od dve (2) peticije po opštini. Uglavnom priroda ovih peticija se odnosila na imovinske zahteve ili preorijentaciju javnih investicija na drugim lokacijama u opštini. Iako su ovi podaci nedovoljni da bi se dobio tačan uvid u

---

<sup>29</sup> Uzimajući u obzir „ograničenje“ ovog prava, za razliku od ZLS, u nacrtu novog Administrativnog Uputstva za Transparentnost i učešće građana u lokalnoj samoupravi (2023), ova odredba je u potpunosti uklonjena. Takođe, termini kao što su grad, samokontrola itd., usklađeni su prema ZLS-a.

<sup>30</sup> Nacrt Administrativnog Uputstva za transparentnost i učešće građana u lokalnoj samoupravi, član 33 stav. 5.

upotrebu alata za peticiju od strane građana za uticaj na donošenje odluka na lokalnom nivou, može se sa sigurnošću zaključiti da građani na niskom nivou koriste ovaj pravni institut.

### *Građanske inicijative*

Građanske inicijative predstavljaju specifične instrumente za izražavanje zahteva građana u podzakonskim aktima, odnosno u opštinskim propisima. ZLS u članu 70 definiše pravo građana da „preuzmu inicijativu za predlaganje propisa, u okviru nadležnosti opštine, na usvajanje od strane skupštine ili glasanjem građana, u skladu sa zakonom na snazi.

Predlagači nacrt predloga uredbe dostavljaju predsedniku Skupštine opštine“. Preduslov za aktiviranje ove inicijative je „potpis najmanje 15% registrovanih birača koje će razmatrati skupština opštine“ (stav 3, član 70 ZLS).

Takođe, ZLS utvrđuje da takve uredbe moraju biti u nadležnosti opštine i u skladu sa zakonom na snazi. Procedurama je naloženo da građani, kao predlagači, nacrt predloga propisa moraju da dostave predsednici Skupštine, kako bi se mogao razmotriti u roku od 60 dana od dana primanja.

Prvobitno se smatra da je ovaj pravni institut teško primenljiv, zbog visokih kriterijuma potrebnih za dobijanje potpisa građana. Takođe, upravljanje procesom prikupljanja potpisa nije razjašnjeno nijednim podzakonskim aktom. Propis prema članu 9 st. 5 Administrativnog Uputstva br. 03/2020 za Transparentnost, kojim je propisano da: „nakon rasprave u Skupštini opštine, predsednik opštine ili nadležna služba, najkasnije u roku od 15 dana od dana razmatranja, obaveštava podnosioca zahteva ili predstavke“ Ova odredba ne razlikuje postupke između peticije i građanskih inicijativa, a takođe ne razrađuje način provere potpisa i njihove autentičnosti.

U Nacrtu-Administrativnog Uputstva za Transparentnost (2023) ovo pitanje je rezervisano za skupštinu opštine jer je utvrđeno da „Skupština pokreće proces verifikacije dostavljenih potpisa; nakon verifikacije, zahteve i građanske inicijative razmatra skupština opštine u roku od 60 dana kako je definisano članovima 69 i 70 ZLS-a. Podaci, uključujući i potpise predstavnika inicijative, čuvaju se i arhiviraju u skladu sa zakonom o zaštiti ličnih podataka.

Na osnovu odgovora opština u upitniku ovog izveštaja, čini se da nijedna od 18 opština koje su odgovorile na upitnik nije primila nijednu inicijativu građana tokom 2023. i prethodnih godina. Shodno tome, ova odredba je ostala nesprovedena.

### *Inicijativa za smenu predsednika*

Drugi modalitet građanskih inicijativa je smena predsednika opštine. Na osnovu ZLS (član 72), „građani opštine mogu pokrenuti inicijativu za smenu gradonačelnika opštine. Takav zahtev mora da potpiše dvadeset (20) procenata upisanih birača i da se dostavi predsedavajućem skupštine opštine, koji predmet dostavlja nadležnoj instituciji za administraciju glasanja. Ako većina upisanih birača glasa za smenu predsednika, moraju se održati novi izbori za predsednika u skladu sa Zakonom o izborima”.

Praktično, implementacija ove odredbe je veoma teško ostvariva, iz dva glavna razloga: prvo, inicijativa za izlazak zahteva kvotu od 20% upisanih birača, što je prilično teško ostvariti<sup>31</sup>. Dok drugi, postupak glasanja na odsustvu zahteva odobrenje većine upisanih birača koji je nepovratan, a može se zasnivati na broju birača koji su glasali na lokalnim izborima. Kao rezultat toga, rigorozni kriterijumi za preduzimanje inicijative za razrešenje učinili su snažnu poziciju predsednika opštine, što je možda bio jedan od faktora nepoduzimanja inicijative za smenu.

Od stupanja na snagu ZLS-a, mehanizam inicijative za smenu predsednika nije dalje regulisan podzakonskim aktima. Nakon izbora organizovanih u aprilu 2023. godine u četiri opštine na severu Kosova, Severnoj Mitrovici, Leposaviću, Zvečanu i Zubinom Potoku, i odbijanja srpske zajednice da učestvuje na tim izborima, pojavila se potreba da se identifikuju mogućnosti za korišćenje mehanizam inicijative za smenu predsednika opštine. Kao rezultat javnih rasprava u vezi sa događajima koji su usledili nakon izbora na severu Kosova, radnje na definisanju pravnog okvira su intenzivirane donošenjem Administrativnog uputstva br. 02/2023 za Građansku Inicijativu za Smenjivanje Gradonačelnika Opštine<sup>32</sup>. Međutim, do izrade ovog izveštaja nema podataka o pokretanju bilo kakve inicijative za smenu predsednika opština, oslanjajući se na ovo Administrativno Uputstvo. Štaviše, ostaje nejasno da li je ovaj pravni osnov dovoljan da se ovaj važan pravni mehanizam za opštine stavi u funkciju. ZLS, član 72 ne poziva na stvaranje podzakonske osnove za dalje regulisanje ovog mehanizma. Jedino podešavanje za ovaj mehanizam je definisano u samom ZLS. Ostaje da se ispita da li se ovakva inicijativa za smenu predsednika, funkcija koja se bira neposrednim glasanjem, može dalje regulisati podzakonskim aktom, ili posebnim zakonom.

---

<sup>31</sup> MALS, *Sveobuhvatna Studija Sistema Lokalne Samouprave*, Priština, Decembar, 2021, str. 57.

<sup>32</sup> Administrativno Uputstvo (MALS) Br. 02/2023 za Inicijativu građana za smenjivanje Gradonačelnika Opštine, dostupno na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=80975>.

### *Lokalni referendum*

Referendum je način direktnog izražavanja volje građana u vezi sa nekim pitanjem ili inicijativom. Iako je garantovano ustavom, u nekim slučajevima referendum nije dozvoljen, kao što je zabrana da zakonodavstvo od vitalnog interesa (čiji je deo bio ZLS) bude predmet referenduma.

Na lokalnom nivou referendum je dat kao pravo, ali ograničen samo u odnosu na usvojeni Pravilnik skupštine. Osim toga, ovaj pravni institut nije razjašnjen u pogledu njegove pravne prirode, odnosno da li će to biti konsultativni ili obavezni referendum. ZLS predviđa da „građani opštine mogu zahtevati da se uredba skupštine opštine, koju je usvojila skupština opštine, iznese na referendum”. Procedura je definisana na način da se zahtev podnosi predsedniku Skupštine opštine, u roku od 30 dana od dana usvajanja uredbе, koji mora da potpiše 10% upisanih birača. Skupština opštine mora da razmotri zahtev u roku od 30 dana od dana prijema predstavke, u skladu sa zakonom na snazi”. Drugi argumenti ističu da „član 71. ne određuje potpuno jasno da li je reč o regulaciji koja se traži kroz građansku inicijativu, peticiju ili oboje”. Dakle, ovo je jedina odredba koja se odnosi na lokalne referendume, što znači da ZLS ne predviđa pravo građana da zahtevaju održavanje lokalnih referenduma kao način učešća građana u vezi sa bilo kojim konkretnim pitanjem koje spada u delokrug opštinskih poslova”<sup>33</sup>.

Čak i Ustav Republike Kosovo, član 65. definiše nadležnost Skupštine Kosova da „raspiše referendum, u skladu sa zakonom”. Međutim, do sada nije izrađen nijedan zakon koji reguliše raspisivanje, kriterijume učešća, organizaciju i formalizaciju referenduma na Kosovu. U nedostatku takvog zakona, čak ni odredba ZLS koja definiše lokalni referendum nema zakonsku regulativu koja definiše referendumsku proceduru na lokalnom nivou. Takođe, ne postoji podzakonski akt koji definiše procedure za organizovanje i održavanje referenduma, kako bi se konkretizovale odredbe ZLS. Međutim, nije jasno da li se pravno pitanje lokalnog referenduma može regulisati na nivou administrativnog ili drugog podzakonskog akta koji donosi MALS, ili opštine u okviru svojih nadležnosti.

U nedostatku kompletnog zakonskog okvira, do sada ovaj mehanizam lokalne demokratije nije korišćen. Iz dostupnih javnih zvaničnih podataka proizilazi da do sada nije bilo ni jednog slučaja organizovanja referenduma na lokalnom nivou na Kosovu. Štaviše, iz odgovora opština u upitniku ove analize, 17 opština se izjasnilo da nisu imali nijedan slučaj referenduma u svojim opštinama. Samo je opština Suva Reka prijavila

---

<sup>33</sup> MALS, *Sveobuhvatna Studija Sistema Lokalne Samouprave*, Priština, Decembar, 2021, str. 57.

slučaj referendum, ali nije jasno da li je pomešan sa slučajem peticije ili građanske inicijative. Prema odgovorima koje je dobila opština Suva Reka, povod za referendum je bio zahtev za određivanje lokacije verskog objekta.

Usvajanje zakona kojim se definišu pravila za organizovanje referenduma, bilo na lokalnom ili centralnom nivou, omogućilo bi sprovođenje odredbe ZLS za organizaciju referenduma na lokalnom nivou. Do tada, ova odredba ostaje neprimenljiva.

### *Konsultativni odbori*

U okviru zakonskih mehanizma za uključivanje građana u proces odlučivanja, postoje i konsultativni odbori, kao pomoćni organi Skupštine opštine. Ovi odbori se mogu osnovati za određene sektore kao što su: obrazovanje, zdravstvo, ekonomski razvoj, javne usluge itd. Njihovo članstvo rezervisano je samo za građane i predstavnike NVO-a. Osnovna svrha osnivanja ovih odbora je da se poveća aktivno učešće građana i zainteresovanih grupa u procesu donošenja opštinskih odluka.

Pravni osnov koji bliže uređuje osnivanje, rad, organizaciju i ovlašćenja konsultativnih odbora postoji i predstavlja realnu osnovu za njihovo funkcionisanje.

Zato je usvojen Administrativno Uputstvo (MALS) Br. 01/2016 za Proceduru Osnivanja Organizovanja i Ovlašćenja Konsultativnih Odbora u Opštinama;<sup>34</sup> kojim je izmenjeno prethodno Administrativno Uputstvo koje je bilo na snazi od 2008. godine. Prema Administrativnom Uputstvu br. 01/2016 utvrđuje se da predloge za formiranje komisija mogu davati: a. predsednik opštine, b. članovi skupštine, i c. civilno društvo. Takođe, predviđeno je formiranje ad-hoc komisija, za određena pitanja, čiji mandat prestaje zaključenjem pitanja kojim je komisija osnovana da se bavi. Komisija može da se sastoji od 5 do 7 članova, a sastav treba da odražava zastupljenost polova. Izbor članova konsultativnih komisija odvija se putem javnog konkursa, koji raspisuje skupština opštine i utvrđuje potrebne kriterijume za kandidate. Mandat članova konsultativnih odbora traje 4 godine od trenutka osnivanja odbora, a član komisije ne može biti više od dva mandata u ovoj ulozi. Trenutno nema tačnih zvaničnih podataka o broju konsultativnih komisija osnovanih u opštinama. Podaci za 2019. zbirno odražavaju osnivanje ovih odbora u 13 opština, sa ukupno 35 konsultativnih odbora. Ovi odbori se osnivaju u sektorima lokalne samouprave kao što su: prostorno planiranje, obrazovanje, kultura i sport, lokalni ekonomski razvoj, urbanizam, zdravstvo i socijalna zaštita, ljudska prava, rodna ravnopravnost, poljoprivreda i vanredne situacije<sup>35</sup>. Dakle, jedini

---

<sup>34</sup> Administrativno Uputstvo (MALS) Br.01/2016 za Proceduru Osnivanja Organizovanja i Ovlašćenja Konsultativnih Odbora u Opštinama, dostupno: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=12979>.

<sup>35</sup> MALS, *Izveštaj o radu opština za 2019*, str. 10.

dostupni podaci su oni koje objavljuje MALS kroz godišnje izveštaje. Međutim, ovi podaci su nejasni ako odražavaju ukupan broj konsultativnih odbora koje su osnovale sve opštine. Ako se analizira Izveštaj o funkcionisanju skupština opština za 2022. godinu<sup>36</sup>, ispada da je tokom 2022. godine samo 11 opština osnovalo konsultativne komisije. Ovi podaci ne odražavaju tačno da li postoje konsultativni odbori koje su osnovale druge opštine tokom prethodnih godina, ili da je samo 11 opština osnovalo ove odbore. Takođe, ne postoje objavljeni podaci o rezultatima rada ovih odbora, pa se ne može izvesti tačan zaključak o efektu i rezultatima njihovog rada.

Budući da je mandat konsultativnih odbora 4 godine sa pravom ponovnog izbora na drugi mandat<sup>37</sup>, navedeni podaci o njihovom formiranju su relativni.

Što se tiče prirode ovih komisija, ZLS ostavlja prostor za tumačenje da li su oni obavezni ili ne. Iz tog razloga, nisu sve kosovske opštine osnovale takve komisije. Ocenjuje se da je uspostavljanje i funkcionisanje ovih komisija u većini opština na Kosovu bilo izazovno i da nije postignuto njihovo uspešno korišćenje kao mehanizma za uključivanje građana u proces donošenja odluka. Na osnovu podataka dobijenih od opština iz upitnika ove analize, čini se da je od 10 opština koje su prijavile osnivanje konsultativnih odbora, samo 7 od ovih opština prijavilo da su konsultativni odbori izveštavali skupštinu o pitanjima kojima se bave ti odbori. Štaviše, samo 5 opština koje su osnovale konsultativne komisije su izvestile da su opštinski odbori objavili izveštaje o radu odbora.

Organizacije civilnog društva koje prate rad opština identifikovale su da su neki od razloga za njihovo nefunkcionisanje vezani za „politizovanost, nedostatak volje i nepriznavanje zakonskih prava, ne samo od strane građana već i od strane samih opštinskih zvaničnika”<sup>38</sup>.

### *Osnivanje Saveta Sela, Naselja i Gradske Četvrti*

Lokalni saveti su izabrani organi koji na organizovan način predstavljaju zajednicu jednog ili više sela, naselja i gradskih četvrti. Podzakonskim aktima, opštine su dužne da osnuju određeni broj lokalnih saveta u zavisnosti od broja stanovnika<sup>39</sup>. Dalje, Administrativno Uputstvo postavlja standarde za sastav lokalnih saveta (5-9 članova).

---

<sup>36</sup> MALS, *Izveštaj o funkcionisanju skupština opština 2022*, str. 13, dostupno: <https://mapl.rks-gov.net/ep-content/uploads/2023/07/Raporti-i-funkcionimt-te-KK-2022-020-291-2023.pdf>.

<sup>37</sup> Supra 31, član 9.

<sup>38</sup> Inicijativa za napredak - INPO, *Konsultativni odbori – u funkciji dobrog upravljanja na Kosovu*, Uroševac, Avgust, 2018, str. 7, dostupno: <https://inpo-ks.org/ep-content/uploads/2018/08/Komitetet-Konsultative-final.pdf>.

<sup>39</sup> Administrativno Uputstvo (MALS) br. 02/2019 za organizaciju, funkcionisanje i saradnju opština sa selima, naseljnim mestima i urbanim naseljima.

Ovi saveti imaju četvorogodišnji mandat, dok je saradnja opštine sa savetima određena posebnim sporazumom (član 9), tako da treba da se fokusira na sledeća pitanja: urbanističko i ruralno planiranje; vodosnabdevanje, regulacija kanalizacije, odvodnjavanje; zdravstvo; zaštita životne sredine; turizam; javni prostori i groblja; kulturne i sportske aktivnosti; itd. S tim u vezi, predsednik opštine i predsedavajući Skupštine dužni su da najmanje dva puta godišnje održavaju sastanke sa ovim savetima. Administrativno Uputstvo je takođe regulisalo pravo na nadoknadu članova Saveta, u iznosu ekvivalentnom iznosu obaveznih komisija, ali koje se ne može nadoknaditi više od 6 sastanaka održanih tokom godine.

Iako zakonski okvir u ovoj oblasti detaljno reguliše način osnivanja, kao i procedure i članska prava lokalnih saveta, podaci o njihovoj delatnosti govore o teškoćama u funkcionisanju i ostvarivanju ciljeva zbog kojih su osnovani. Prvo, zvanični podaci pokazuju da ovi saveti nisu formirani u svim opštinama. Prema podacima iz 2019. godine, lokalni saveti su osnovani u 26 opština, tako da skoro polovina opština nije osnovala nijedan savet. Dalje, u izveštajima se tvrdi da njihova aktivnost nije u skladu sa minimalnom stopom održavanja sastanaka. Samo tokom 2021. godine ostvaren je zakonski kriterijum da lokalni saveti održe 6 sednica u toku godine po stopi od 37,58%<sup>40</sup>. Što se tiče sastava saveta, primetan je nedostatak jednake zastupljenosti polova, pri čemu prema podacima za 2019. godinu u većini ovih saveta nije bilo žena na rukovodećim pozicijama. Dok podaci Izveštaja o učinku opštine za 2022. godinu pokazuju da samo 6,66% članova lokalnog saveta čine žene<sup>41</sup>. Ova činjenica predstavlja zabrinjavajuću situaciju zastupljenosti žena u lokalnim savetima, iako je funkcija ovih saveta da uključe zajednicu u donošenje odluka. Shodno tome, većina žena i dalje nije uključena u lokalne procese. Što se tiče primene odredbe kojom se definišu sporazumi opštine sa lokalnim savetima, iz upitnika sa opštinama proizilazi da nijedna od 18 opština koje su odgovorile na upitnik nije sklopila sporazum sa lokalnim savetima. Shodno tome, ova odredba je ostala nesprovedena.

---

<sup>40</sup> MAPL, *Izveštaj o učinku opština za 2021 godinu*, str. 44.

<sup>41</sup> Upravo, str. 35.

## IV. REZIME NALAZA

### Transparentnost, javni sastanci i konsultacije

- Zakonodavstvo na snazi stvara solidnu pravnu osnovu za regulisanje javnih sastanaka, javnih konsultacija o projektima i opštinske transparentnosti uopšte.
- Opštine generalno ispunjavaju obavezu organizovanja dva sastanka sa građanima u skladu sa ZLS, ali je učešće građana na javnim sastancima ostalo veoma nisko.
- Iako su opštine počele da slede različite prakse susreta sa građanima, čak i putem elektronskih sredstava komunikacije, interesovanje građana za učešće na ovim sastancima nije poraslo.
- Implementacija zakonskih obaveza od strane opština u vezi sa javnim konsultacijama za opštinske projekte ostaje nepotpuna. Samo 60% opština je koristilo platformu za objavljivanje opštinskih akata za javne konsultacije.
- Opštine rade veoma dobro u pogledu organizovanja sastanaka za budžetska saslušanja sa građanima. Postoji veoma pozitivan trend povećanja broja budžetskih sastanaka u svim opštinama.
- Opštine imaju veoma nizak nivo objavljivanja rezultata javnih konsultacija.
- Opštine su ostvarile značajan napredak u pogledu sprovođenja zakonskih obaveza za obezbeđivanje javnog pristupa informacijama, podacima i zvaničnim dokumentima.

### Peticija

- ZLS ne definiše zakonske rokove za razmatranje predstavki, dok podzakonski akti ne regulišu posebno regulisanje rokova za razmatranje predstavki.
- Opštine su primile relativno mali broj peticija poslednjih godina.
- U podzakonskim aktima postoji nejasna mešavina između peticije i građanskih inicijativa.

### Građanske inicijative

- ZLS definiše pravni osnov za građanske inicijative, ali ne postoji posebna uredba o postupku administracije inicijative i njihovog razmatranja od strane opštine.
- Administracija procesa prikupljanja potpisa i njihove verifikacije nije razjašnjena nijednim podzakonskim aktom.



- Građanska inicijativa kao mehanizam učešća građana u donošenju odluka je teško primenljiva, zbog visokih kriterijuma potrebnih za dobijanje potpisa građana.

### **Inicijativa za smenu predsednika**

- Inicijativa za smenu predsednika opštine je praktično teško ostvariva, zbog kvote od 20% upisanih birača za pokretanje postupka.
- Do 2023. godine nije postojao dovoljan pravni osnov za operacionalizaciju mehanizma inicijative za smenu predsednika opštine, a ovaj mehanizam nije korišten ni u jednoj opštini.

### **Lokalni referendum**

- Iako ZLS utvrđuje mogućnost organizovanja lokalnog referenduma o određenim pitanjima, zakonski okvir za organizovanje referenduma nedostaje.
- U nedostatku kompletnog zakonskog okvira, do sada nije korišćen ovaj mehanizam lokalne demokratije.

### **Konsultativni odbori**

- Zakonski osnov koji bliže reguliše osnivanje, rad, organizaciju i ovlašćenja konsultativnih odbora postoji i predstavlja stvarnu osnovu za njihov rad.
- Transparentnost rada konsultativnih odbora je veoma niska u svim opštinama.
- Prema dostupnim podacima, manje od 30% opština je osnovalo konsultativne komitete.
- Uloga konsultativnih odbora u izradi lokalnih politika je ograničena.

### **Lokalni saveti**

- Osnivanje, organizacija i način rada lokalnih saveta uređeni su na stvarnoj pravnoj osnovi.
- Mehanizam saveta sela, gradskih naselja i gradske četvrti nije u potpunosti prisutan u svim opštinama.
- Osnovani lokalni saveti ne ispunjavaju zakonski kriterijum za organizovanje najmanje šest (6) sastanaka u toku godine.
- Žene su drastično nedovoljno zastupljene u lokalnim savetima u opštinama.

## V. PREPORUKE

### Transparentnost, javni sastanci i konsultacije:

- Opštine unapređuju dobre prakse za podizanje svesti među građanima o važnosti javnih sastanaka i konsultacija kroz kampanje podizanja svesti i informativne materijale.
- Opštine povećavaju efikasnu upotrebu elektronskih sredstva kako bi povećale učešće i interesovanje građana za sastanke i konsultacije.
- Opštine unapređuju platforme za proaktivno objavljivanje informacija, dokumenata i zvaničnih podataka kako bi povećale transparentnost i pristup građana javnim informacijama.
- Centralni nivo da obezbedi stalnu podršku i obuku za opštine za punu primenu zakona i pravila za javne konsultacije o nacrtima akata.
- Opštine aktivnije unapređuju korišćenje elektronske platforme za javne konsultacije i objavljuju rezultate konsultacija.

### Peticija i Građanske Inicijative:

- Završiti podzakonske akte za određivanje zakonskih rokova za razmatranje predstavlki i poboljšati jasnoću u pravilima njihovog razmatranja od strane opština.
- Podzakonski akti treba da se posebno bave mehanizmom peticije i građanskom inicijativom.

### Inicijative za smenu Predsednika:

- Revizija potrebne kvote za pokretanje procedura za smenu predsednika kako bi se građanima olakšalo učešće.
- Izrada zakonske osnove za određivanje uslova i procedura za inicijative za smenu predsednika.

### Lokalni Referendum:

- Izrada zakonskog okvira za organizovanje lokalnih referenduma i definisanje jasnih procedura za njihovo korišćenje.
- Centralni nivo vlasti treba da ponudi podršku opštinama da efikasno koriste referendumske mehanizme za konsultovanje građana o određenim pitanjima.

### Konsultativni Odbori i Lokalni Saveti:

- Stvoriti mehanizme za podršku opštinama da uspostave konsultativne odbore i poboljšati transparentnost rada konsultativnih odbora.
- Opštine da identifikuju prakse za stimulisanje raznovrsnog učešća u konsultativnim odborima i lokalnim saveta, uključujući marginalizovane grupe i druge manjinske grupe.
- Opštine treba da stvore mehanizme za administrativnu podršku radu lokalnih saveta, da unaprede učešće i ispunjavanje zakonskih kriterijuma za sastanke lokalnih saveta.
- Opštine da identifikuju prakse za stimulisanje raznovrsnog učešća kako bi se povećala zastupljenost isključenih grupa, uključujući žene, u lokalnim saveta.

## VI. ANEKS 1 – Upitnik sa opštinama

Teme	Pitanja
<p><b>Javno informisanje i konsultacije</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Da li održavate periodične (najmanje dva puta godišnje) javne sastanke sa građanima?</li> <li>2. Na koji način održavate sastanke? Opišite bilo koji poseban obrazac ako ga implementirate u svojoj opštini i pokažite zašto je taj obrazac uspešan.</li> <li>3. Kako informišete građane o javnim sastancima? Opišite sredstva koji se koriste za obaveštavanje javnosti.</li> <li>4. Da li smatrate da su ovi metodi/sredstva za informisanje javnosti dovoljni?</li> <li>5. Da li se na javnim sastancima vodi zapisnik na kome se evidentiraju komentari, zahtevi, predlozi građana?</li> <li>6. Kako se rešavaju zahtevi građana na javnim skupovima koje organizuju opštine?</li> <li>7. Napišite komentar: Zašto mislite da je malo interesovanja građana za javne sastanke?</li> </ol>
<p><b>Pravo na peticiju</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Da li ste primili peticije građana tokom 2022/23 ili prethodnih godina?</li> <li>2. Ako da, koliko peticija ste primili?</li> <li>3. Ako jeste, kakva je bila njihova priroda?</li> <li>4. Ako je tako kako su te peticije obrađene i u kom vremenskom roku ste ih rešavali?</li> </ol>
<p><b>Građanska inicijativa</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Koliko je inicijativa građana bilo u vašoj opštini tokom 2022-2023. godine?</li> <li>2. Da li mislite da je predloženi procenat visok ili nizak? Opišite razloge za svoju procenu ili bilo koje preporuke koje možete imati u vezi sa ovom temom.</li> </ol>
<p><b>Referendum</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Da li je bilo slučajeva da su građani vaše opštine tražili referendum?</li> <li>2. Ako jeste, koliko ste zahteva dobili i opišite zahteve za koje je tražen referendum.</li> <li>3. Da li smatrate da je neophodan poseban Zakon o</li> </ol>

	Referendumu?
<b>Inicijativa za smenu predsednika</b>	1. Da li ste ikada dobili zahtev za smenu predsednika? 2. Ako jeste, kako je obrađen ovaj zahtev?
<b>Konsultativni odbori</b>	1. Koliko aktivnih savetodavnih odbora postoji u vašoj opštini? 2. Da li se objavljuju izveštaji o radu ovih komisija? 3. Da li ovi odbori odgovaraju Skupštini?
<b>Sela, naselja i gradske četvrti</b>	1. Da li je vaša opština imala dogovor sa selima, naseljima i gradskim četvrti? 2. Ako jeste, koliko od ovih sporazuma je u potpunosti sprovedeno, a koliko ih nije sprovedeno? Dajte detaljnije opise ako smatrate da je potrebno. 3. U kom obliku je opština pružila podršku kroz ove sporazume?

Opštine koje su učestvovala u upitniku ovog izveštaja su: Opština Dečani, Glogovac, Uroševac, Kosovo Polje, Đakovica, Gnjilane, Gračanica, Kačanik, Klina, Mamuša, Novo Brdo, Peć, Podujevo, Prizren, Štimlje, Srbica, Suva Reka i Lipjani.

## VI. ANEKS 2 – Spisak referenci

### Izveštaji, analize, druga dokumenta:

MALS, *Izveštaj o Učinku Opština za 2021 godinu*, Priština 2022.

MALS, *Izveštaj o Učinku Opština za 2019 godinu*, Priština 2022.

MALS, *Izveštaj o pristupu zvaničnim dokumentima opština januar-decembar 2017*, Priština, 2018.

MALS, *Izveštaj o funkcionisanju opština januar-decembar 2018*, Priština, mart 2019.

MALS, *Izveštaj o proceni transparentnosti u opštinama januar - decembar 2022*, Priština, 2023.

MALS, *Sveobuhvatna Studija Sistema Lokalne Samouprave na Kosovu* Priština, Decembar, 2021.

MALS, *Izveštaj o funkcionisanju skupština opština 2022*, Priština, 2023.

European Commission, *Commission of the European Communities - Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, Brussels, 2002.

European Commission, *European Governance A Ėhite Paper*, Brussels, 2001.

Evropska Komisija, *Izveštaj o Napretku za Kosovo 2019*, Brussels, 2020.

Evropska Komisija, *Izveštaj o Napretku za Kosovo 2022*, Brussels, 2023.

Agencija za Informacije i Privatnost, *Godišnji izveštaj o radu 2021*, Priština, 2022.

INPO, *Konsultativni odbori - u funkciji dobrog upravljanja na Kosovu*, Uroševac, Avgust, 2018.

MALS, *Priručnik za javne konsultacije na lokalnom nivou*, Priština, 2021.

### Pravni akti:

Zakon 06/L-084 o Pristupu Javnim Dokumentima

Administrativno Uputstvo (MALS) Br. 02/2023 za Inicijativu Građana za Smenjivanje Gradonačelnika Opštine.

Administrativno Uputstvo (MALS) Br. 03/2020 za Transparentnosti u Opštinama.

Administrativno Uputstvo (MALS) Br. 02/2019 za Organizaciju, Funkcionisanje, i Saradnju Opština sa Selima, Naseljnim Mestima i Urbanim Naseljima.

Administrativno Uputstvo (MALS) Br. 06/2018 o Minimalnim Standardima Javnih Konsultacija u Opštinama.

Nacrt Administrativnog Uputstva za Transparentnost i Učešće Građana u Lokalnoj Samoupravi (2023).

Administrativno Uputstvo (MALS) Br. 01/2016 za Proceduru Osnivanja, Organizovanja, Ovlašćenja Konsultativnih Odbora u Opštinama.

## VI. ANEKS 3 – Spisak skraćenica

<b>EK</b>	Evropska Komisija
<b>ZLS</b>	Zakon o Lokalnoj Samoupravi
<b>MALS</b>	Ministarstvo Administracije Lokalne Samouprave
<b>NVO</b>	Nevladine Organizacije
<b>SUUO</b>	Sistem Upravljanja Učinkom Opština
<b>AU</b>	Administrativno Uputstvo
<b>UNMIK</b>	United Nations Mission in Kosovo
<b>KDU</b>	Kancelarija za Dobro Upravljanje