

Kosovu*

Priručnik o otvorenoj lokalnoj samoupravi i javnoj etici na

PRIRUČNIK

Sredstvo za promovisanje javne etike, odgovornosti, transparentnosti i učešća građana

The Congress

Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

Kosovu*

Priručnik o otvorenoj lokalnoj
samoupravi i javnoj etici na

Original:

*Handbook on Open Local Government and Public Ethics in Kosovo** (Verzija na engleskom)

Tekst je potekao iz Saveta Evrope i koristi se sa njegovom dozvolom. Ovaj dokument se objavljuje u dogovoru sa Svetom Evrope, ali pod isključivom odgovornošću prevodioca(laca).

Mišljenja izražena u ovom radu su odgovornost autora predstavljaju odgovornost autora i ne odražavaju nužno zvaničnu politiku Saveta Evrope.

Reprodukovanje izvoda (so 500 reči) je odobreno, osim u komercijalne svrhe dok god je očuvan integritet teksta, izvod se ne koristi van konteksta, ne pruža nepotpune informacije i na drugi način ne dovodi čitaoca u zabludu u pogledu prirode, predmeta i sadržaja teksta. Izvor teksta se mora uvek navesti kako sledi "© Savet Evrope, godina objavljivanja". Sve druge zahteve u vezi sa umnožavanjem/prevođenjem celokupnog ili dela dokumenta, treba uputiti Direkciji za komunikacije Saveta Evrope (F 67075 Strasbourg Cedex ili publishing@coe.int).

Sve druge zahteve u vezi sa ovom publikacijom treba uputiti Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope.

Congress of Local i Regional Authorities of the
Council of Europe
F 67075 Strasbourg Cedex
France
E-mail: congress.adm@coe.int

Dizajn i prelom naslovne strane:
RGOLI, ASHA sh.p.k

© Savet Evrope, Oktobar 2021
(1. izdanje)

ZAHVALNOST

Priručnik o otvorenoj lokalnoj samoupravi i javnoj etici na Kosovu* razvio je Savet Evrope u okviru projekta "Promovisanje lokalne demokratije", koji sprovodi Kongres lokalnih i regionalnih vlasti u okviru aktivnosti saradnje Saveta Evrope na Kosovu*.

Delove Priručnika, kao što su domaći kontekst, zakonodavstvo, smernice, dobra praksa i zakon o predmetima pripremio je Kosovski Demokratski Institut, nevladina organizacija, ogranak Transparensi Internešenela. Međunarodni kontekst i standarde obrazložio je Tim Hjuž, uz doprinos Džefa Lovita, viših eksperata u oblasti dobrog upravljanja i demokratije. Sveukupnu koordinaciju ovog Priručnika obezbedila je Odeljenje za saradnju i spoljne odnose Sekretarijata Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope.

Priručnik je deo serije Priručnika specifičnih za zemlje koje imaju za cilj očuvanje i deljenje naučenih lekcija i najboljih praksi identifikovanih tokom implementacije projekata saradnje. Za više informacija o raznim Priručnicima pogledajte alatku bE-Open koju je razvio Kongres kako bi podržao sve aktore lokalne i regionalne uprave u njihovim naporima da unaprede kvalitet lokalne demokratije u svojim selima, gradovima i regionima, kao i svakog građanina zainteresovanog za javnu etiku, odgovornost, transparentnost i učešće građana.

* Sve reference na Kosovo, bilo da se radi o teritoriji, institucijama ili stanovništvu, u ovom tekstu će se razumeti u potpunoj saglasnosti sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija i bez prejudiciranja statusa Kosova.

SADRŽAJ

PREDGOVOR	8
SVRHA I STRUKTURA PRIRUČNIKA	10
I POGLAVLJE JAVNA ETIKA I ODGOVORNOST	12
Uvod	12
Opšti domaći kontekst	13
1.1. ETIČKI KODEKS I PROFESIONALNO PONAŠANJE	14
1.2. MEHANIZMI ZA ŽALBE	17
1.3. MEHANIZMI SUDSKE ZAŠTITE	19
1.4. ZAŠTITA UZBUNJIVAČA	22
1.5. PRIJAVE IMOVINE I PRIHODA: PRIJAVLJIVANJE IMOVINE I SUKOB INTERESA	25
II POGLAVLJE TRASNARENTNOST	28
Uvod	28
Opšti domaći kontekst	29
2.1. PRISTUP INFORMACIJAMA	30
2.2. OTVORENI PODACI	33
2.3. JAVNE NABAVKE	36
2.4. EKSTERNA REVIZIJA	39
2.5. FINANSIRANJE POLITIČKIH STRANAKA	41
III UČEŠĆE GRAĐANA	44
Uvod	44
Opšti domaći kontekst	45
3.1. OBLIKOVANJE OTVORENIH POLITIKA	47
3.2. PARTICIPATIVNO BUDŽETIRANJE	50
3.3. JAVNE KONSULTACIJE	54
3.4. PETICIJE	56
3.5. LOKALNI REFERENDUMI	58

IV RIZICI KORUPCIJE	60
Uvod	60
Opšti domaći kontekst	61
4.1. PODMIĆIVANJE	62
4.2. SUKOB INTERESA	64
4.3. PRONEVERA	67
4.4. PREVARA	68
4.5. NEPOTIZAM	70
ZAKLJUČAK	72
NAPOMENE	73

PREĐGOVOR

Vlasti mogu biti efikasne samo ako uživaju poverenje građana i održavaju to poverenje u sopstvenu opredeljenost da pružaju usluge i sprovode one sektorske politike koje služe na dobrobit samim građanima. Otvorene lokalne vlasti i visok nivo javne etike predstavljaju ključ za izgradnju poverenja u institucije vlasti. Lokalne vlasti, opštine i državni službenici koji u njima rade, kao i izabrani predstavnici imaju jednu od ključnih uloga u negovanju i održavanju mera za izgradnju poverenja i participativnog donošenja odluka zato što uživaju određen stepen autonomije u pogledu raspodele resursa, imaju posredničku ulogu u odnosu na centralne vlasti i obično predstavljaju mesto prvog susreta između građana i njihovih izabranih predstavnika. Profesionalizam i integritet izabranih zvaničnika lokalnih vlasti i lokalnih uprava i njihova sposobnost da funkcionišu transparentno, respozivno i odgovorno preduslov su za pružanje pravičnih, ravnopravnih i pojačanih usluga građanima. S tih razloga izabrani predstavnici lokalnih i regionalnih vlasti moraju služiti kao uzori na koje će se ljudi ugledati u oblasti javne etike, transparentnosti, odgovornosti i participativnog odlučivanja.

Da bi ispunili tu ulogu, izabrani predstavnici moraju biti odlično upućeni u načela i standarde na kojima počiva javna etika. Osim toga, oni treba da razumeju zakone koji su na snazi i mehanizme i institucije preko kojih se ti zakoni sprovode na lokalnom nivou. Vlasti takođe treba da podignu svest u javnosti kako bi i ona shvatila svoja zakonska prava i kako bi znala kome se treba obratiti kada se upućuje neka pritužba.

Međutim, ne možemo da prenebregnemo činjenicu da su lokalne vlasti, kao i svaki javni organ, podložne korupciji, a ona predstavlja jednu od najvećih pretnji za legitimnost demokratskih institucija, dok istovremeno ugrožava nivo poverenja koji građani mogu uživati u svoje predstavnike i javne funkcionere. Nedostatak transparentnosti i manjkavosti na planu javne etike problemi su s kojima se suočavamo na svim nivoima vlasti, uključujući lokalni i regionalni nivo. Ti problemi podrivaju pružanje usluga građanima i privrednim subjektima i predstavljaju pretnju za univerzalni pristup osnovnim uslugama i pretnju održivom lokalnom privrednom razvoju. Borba protiv korupcije treba da bude dugoročni prioritet lokalnih i regionalnih vlasti i njihovih udruženja. Usaglašena preventivna akcija i praćenje rizika od korupcije suštinski su važni i nezaobilazni za ekonomski razvoj, poboljšanje životnih uslova i povećanje poverenja građana.

Kada decentralizacija vlasti i finansijskih resursa napreduje, kvalitet lokalne uprave postaje još značajniji. Stoga je, uporedo sa uvođenjem i doslednom primenom krivičnihopravnih odredaba protiv korupcije, presudno važno da se promovišu javna etika, transparentnost, odgovornost i participativno odlučivanje kako bi se smanjio rizik od korupcije i kako bi se podstaklo poverenje građana u lokalne i regionalne vlasti.

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope preduzeo je odlučan korak u pravcu promovisanja etičkog upravljanja time što je 1999. godine doneo Evropski kodeks ponašanja za politički integritet izabranih predstavnika na lokalnom i regionalnom nivou. U

novembru 2018. jedna savetodavna grupa je preispitala taj kodeks i on je potom usvojen kao Evropski kodeks ponašanja svih lica koja učestvuju u lokalnom i regionalnom upravljanju. U ažuriranom tekstu autori se bave novim izazovima, uključujući nove oblike komunikacije, uticaj digitalne tehnologije i potrebu da se poštuje privatnost podataka, kao i da se proširi obim primene tog kodeksa na sve aktere koji su uključeni u lokalno i regionalno upravljanje kako on ne bi važio samo za izabrane funkcionere.

U prioritetima za 2021–2026,¹ Kongres naglašava važnost promovisanja kvaliteta lokalne i regionalne demokratije i učestvovanja građana. U isto vreme, Kongres posvećuje pažnju izazovima koji proističu iz pandemije kovida 19 i naglašava potrebu za radom na prilagođavanju i svim onim aktivnostima koje će biti primerene novonastaloj situaciji, uključujući odgovarajuće socijalne, ekonomske i političke promene. U tematske prioritete Kongresa spada takođe smanjenje društvenih nejednakosti i obezbeđivanje da digitalizacija i veštačka inteligencija pojačavaju učešće građana. Kongres naglašava da lokalne i regionalne vlasti treba da budu glavni akteri promena i ističe da su borba protiv korupcije i klijentelizma, kao i učestvovanje građana u procesima odlučivanja, važni za valjano funkcionisanje lokalnih i regionalnih demokratija.

Kongres je čvrsto rešen da održi svoje sveobuhvatno, dugoročno angažovanje na planu sprečavanja korupcije i u tom duhu je ustanovio položaj predstavnika za promovisanje javne etike i sprečavanje korupcije na lokalnom i regionalnom nivou. Objavljivanje ovog priručnika i naša namera da aktivno promoviše njegovu praktičnu primenu predstavljaju još jedan izraz naše odlučne rešenosti da narednih godina upravo to predstavlja prioritetnu aktivnost.

Menjaju se stavovi i očekivanja naših građana u pogledu javne uprave. Da bismo obnovili i održali poverenje u državnu upravu, moramo uspostaviti delotvorne mehanizme za sprovođenje standarda etičkog ponašanja i puno poštovanje i povinovanje tim standardima. Sprečavanje korupcije, smanjenje rizika od korupcije i razvoj delotvornih, odgovornih i transparentnih institucija na svim nivoima ključne su komponente pravičnih i inkluzivnih društava.

Imajući to na umu, Priručnik o otvorenoj lokalnoj upravi i javnoj etici namenjen je lokalnim vlastima, gradonačelnicima, lokalnim odbornicima i državnim službenicima kako bi im predstavljao podršku u njihovim naporima za poboljšanje kvaliteta lokalnog upravljanja u selima, varošicama gradovima u kojima žive. Priručnik pruža lokalnim vlastima praktične smernice kada je reč o transparentnosti i učešću građana, identifikuje relevantne međunarodne standarde i domaće zakonodavstvo i pruža primere iz sudske prakse i dobre prakse koje mogu da primenjuju i promovišu sve lokalne vlasti.

Andreas Kifer (Kiefer)

Generalni sekretar

Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope

SVRHA I STRUKTURA PRIRUČNIKA

Transparentnost i učešće građana ključni su pojmovi u razvoju dobrog upravljanja. Oba ta pojma pomažu da se stvore uslovi u kojima građani mogu da shvate i vrednuju odluke koje vlast donosi u njihovo ime i da se osigura da se potrebe i stavovi građana uzimaju u obzir u procesima odlučivanja.

Delotvorna primena sredstava za promovisanje transparentnosti i učestvovanje građana u kombinaciji sa pojačanom odgovornošću i javnom etikom mogu pomoći da se iskorene korupcija i zloupotrebe vlasti. Oba ta pojma takođe služe generisanju pozitivnog i podsticajnog impulsa za jačanje poverenja u javno upravljanje.

Naposletku, oni pomažu vlastima da se oslanjaju na veštine, znanje i iskustvo građana kako bi omogućile da se odluke donose na osnovu što većeg broja pouzdanih informacija, da se rano identifikuju negativni uticaji očekivanih budućih sektorskih politika, da se izraženije ovlada odlukama koje proisteknu iz takvih procesa i pružanje efikasnijih usluga javnih službi.

Priručnik o lokalnoj upravi i javnoj etici na Kosovu* ima za cilj pružanje podrške lokalnim vlastima u njihovim naporima da poboljšaju kvalitet lokalnog upravljanja u skladu s načelima evropske Povelje o lokalnoj samoupravi (ETS br. 122) i dodatnim Protokolom uz nju o pravu na učestvovanje u poslovima lokalne vlasti (CETS br. 207). Lokalne vlasti tako dobijaju praktičan vodič za oblast javne etike i odgovornosti, transparentnosti, učestvovanja građana i borbe protiv korupcije zasnovan na načelima i smernicama Saveta Evrope; Priručnik se u potpunosti oslanja na međunarodne standarde i primere modela zakonodavstva.

Da bi ispunio svoju svrhu kao praktičan referentni vodič za pružanje podrške lokalnim vlastima u njihovom svakodnevnom radu, Priručnik o otvorenoj lokalnoj upravi i javnoj etici na Kosovu* sadrži konkretne informacije o domaćim zakonima o borbi protiv korupcije i navodi primere mehanizama i alata koji se primenjuju radi povišenja standarda javne etike i odgovornosti, transparentnosti i učestvovanja građana. Priručnik sadrži konciznu procenu najdominantnijih rizika od korupcije i navodi čitav niz primera dobre prakse u uvođenju i sprovođenju javne etike i načina funkcionisanja otvorene vlasti.

Primena mehanizama sadržanih u Priručniku takođe će pomoći lokalnim vlastima da doprinesu ostvarivanju Ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih nacija (SDGs)² iz Agende održivog razvoja za 2030,³ konkretno ciljeva broj 5. (rodna

ravnopravnost), br. 11. (održivi gradovi i zajednice), br. 16. (mir, pravda i jake institucije) i br. 17. (partnerstvo za ciljeve). U tom pogledu otvorena lokalna vlast biće snažan pokretač produbljivanja opredeljenja za dobro upravljanje u kontekstu održivog razvoja.

Priručnik je strukturisan tako da ima četiri glavna poglavlja:

■ **Poglavlje 1. – Javna etika i odgovornost**

U tom poglavlju naglašavaju se važnost javne etike i odgovornosti i izazovima s kojima se ona suočava na Kosovu*. Tu se predočava suštinska uloga koju javna etika i odgovornost imaju u uspostavljanju delotvornog, transparentnog i participativnog upravljanja.

■ **Poglavlje 2. – Transparentnost**

U tom poglavlju uvode se mehanizmi transparentnosti koji su odabrani tako da predstave mnoštvo različitih pristupa samoj transparentnosti. U kraćem izveštaju o svakom od tih mehanizama nalazi se uvodni opis i ukazuje se u osnovnim crtama na međunarodne standarde. Tome slede četiri odeljka u kojima se rezimiraju ključni domaći zakoni u toj oblasti i predstavljaju se praktične smernice i najbolja praksa koji mogu služiti kao primeri lokalnim vlastima u njihovim naporima da pojačaju transparentnost.

■ **Poglavlje 3. – Učestvovanje građana**

U tom poglavlju predstavljeno je pet mehanizama za učestvovanje (participaciju) građana, koji su odabrani tako da se predstavi sva različitost pristupa učestvovanju građana. U skladu sa istom strukturom koja je primenjena u prethodnom poglavlju, i ovde se prvo navodi uvodni opis svakog takvog mehanizma, a potom sledi opšti pregled relevantnih međunarodnih standarda. U završna četiri odeljka rezimiraju se ključni domaći zakoni i predstavljaju se političke smernice i najbolja praksa koji mogu služiti kao primeri lokalnim vlastima u njihovim naporima za podsticanje i poboljšanje inkluzivnog učestvovanja građana.

■ **Poglavlje 4. – Rizici od korupcije**

U tom poglavlju uvode se najčešći rizici od korupcije koji su identifikovani na Kosovu* i rezimiraju se relevantni međunarodni standardi za borbu protiv korupcije, pored domaćeg pravnog okvira koji je primeren svakom obliku korupcije. Potom slede primeri sudske prakse i dobre prakse u vezi sa svakim navedenim tipom korupcije.

JAVNA ETIKA I ODGOVORNOST

Uvod

Javna etika i odgovornost suštinski su važni pojmovi na kojima počiva delotvorna lokalna ili regionalna vlast. Ti pojmovi se odnose na kulturu, procese, strukture i pravila, koji zajedno obezbeđuju da oni koji su na javnoj funkciji postupaju u širem javnom interesu, a ne u svom, sebičnom interesu. To je suštinska odlika dobrog upravljanja i važno je da javna etika i odgovornost budu poštovani i da na njih motre merodavne organizacije.

Etika otelotvoruje pravila koja definišu ponašanje javnih funkcionera⁴ kako bi se obezbedilo da javnost bude tretirana pošteno i ravnopravno. Etika pomaže funkcionerima da donose bolje odluke u javnom interesu i pomaže ljudima da vrednuju odluke koje javni funkcioneri donose u njihovo ime.

Javna odgovornost obezbeđuje da funkcioneri otvoreno snose odgovornost za odluke koje donose u ime javnosti. Ako nema javne etike i odgovornosti, mogu da napreduju korupcija i nesavesno obavljanje dužnosti. Kao što je istaknuto u završnom poglavlju ovog teksta, korupcija nanosi štetu pojedincu, društvu, privredi i vlasti u čitavom nizu aspekata. Pridavanje prioritetnog značaja javnoj etici i odgovornosti može pomoći da se spreče najgori ekscesi moći i da se podstaknu lokalne vlasti da donose odgovornije i pravednije odluke.

Čak i tamo gde korupcija nije endemska, nepostojanje javne etike i odgovornosti može korozivno delovati na poverenje javnosti u vlast, javne institucije i funkcionere. Iako je odnos između javne etike i odgovornosti složen, dosledna i blagovremena primena i jednog i drugog može pomoći u izgradnji i jačanju poverenja između javnosti i vlasti.

Osim toga, javna etika i odgovornost mogu doprineti pozitivnom okruženju tamo gde se shvata da građani i druge zainteresovane strane doprinose kvalitetu procesa odlučivanja. U kombinaciji sa alatima za učešće građana, javna etika i odgovornost mogu pomoći da se osigura da lična iskustva, stručnost, znanje i nadzor građana uvećaju vrednost odluka koje donose vlasti i javni funkcioneri i osnaže te odluke.

Izabrani predstavnici treba da budu svesni procesa nadzora nad prijavama imovine i treba da znaju koji organ na koji način i kakve sankcije može da primeni ako funkcioner podnese lažnu ili nepotpunu prijavu. Izabrani predstavnici dužni su da znaju pravila kojima se uređuje pitanje uzbunjivanja i treba da budu upućeni u to koji funkcioner ili funkcioneri snosi odgovornost za razmatranje pritužbi uzbunjivača i njihovih prijavi pogrešnog postupanja i malverzacija. Lokalne vlasti dužne su da obezbede obuku uz rad za novoizabrane predstavnike i da omoguće redovnu obuku za osvežavanje znanja namenjenu svim izabranim funkcionerima. Znanje i razumevanje pravnog i institucionalnog okvira suštinski su važni da bi izabrani predstavnici mogli da uspeju u svojoj ulozi uzora političkog integriteta.

Naposletku, javna etika i odgovornost predstavljaju ključ za poboljšanje javnih službi zato što javne službe, koje su u većoj meri rezonivne i odgovorne pred građanima, mogu samo koristeći njihove uvide, ideje, energiju i nadzor da rade bolje za dobrobit ljudi i zajednice u celini.

Kada se sve to zajedno sagleda, jasno je da javna etika i odgovornost pomažu da se osigura da proces odlučivanja i opredeljivanja sredstava bude pravičan, efikasan i delotvoran, što pomaže procvatu demokratije, privrede i društva. U tom cilju Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope doneo je Evropski kodeks ponašanja za sva lica koja su uključena u lokalno i regionalno upravljanje⁵ kako bi ohrabrio lokalne i regionalne vlasti i udruženja lokalnih i regionalnih vlasti da kreiraju odgovarajuće obrazovne programe za upravljanje integritetom i da primene savetodavne usluge kako bi pomogli zaposlenima da identifikuju potencijalna područja etičkog rizika i situacije sukoba interesa i da znaju kako da prevaziđu takve situacije.

Transparentnost i učestvovanje građana važni su mehanizmi za promovisanje javne etike i odgovornosti u centralnoj i lokalnoj vlasti. U nedavnom izveštaju Evropskog komiteta regiona pod nazivom „Sprečavanje korupcije i promovisanje javne etike na lokalnom i regionalnom nivou u zemljama Istočnog partnerstva“ utvrđeno je da je upravo nedostatak transparentnosti predstavljao glavnu slabost svih razmatranih slučajeva.⁶ U ovom priručniku navodi se širok spektar mehanizama transparentnosti i građanskog učestvovanja koje lokalne i regionalne vlasti mogu da usvoje.

Opšti domaći kontekst

Kosovo* se još uvek nalazi u procesu izgradnje stabilnih i transparentnih upravljačkih struktura i institucija. Međutim, nedovoljno ujednačen nivo etike prilikom izvršavanja njihovih dužnosti i dalje predstavlja jedan od najvećih izazova izgradnji uprave koja je u skladu sa principima javne etike (tj. integritet, zakonitost, objektivnost, odgovornost, transparentnost, poštenje, poštovanje i predvođenje). Prema Savetu Evrope⁷ „javna etika je srce demokratije i dobrog upravljanja, na svim nivoima vlasti“ a integritet je jedan od njenih osnovnih principa i kamen temeljac dobrog upravljanja. Pa ipak, nijedna institucija nije imuna na kršenje etičkog kodeksa i zato su neetičke interakcije javnih i privatnih aktera moguće u svim fazama političkog procesa. Za suočavanje sa ovim izazovom potreban je pristup koji će obuhvatiti čitavo društvo i čitavu vlast.

U prethodnom periodu na Kosovu* pomanjkanje profesionalne etike bilo je očiglednije u javnoj upravi, postupcima javne nabavke i finansiranju političkih stranaka. Kosovo* je 2019. godine donelo Zakon o organizovanju i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija.⁸ Ovaj zakon daje prostor za uspostavljanje efikasnije uprave koja poštuje principe transparentnosti. Pored principa transparentnosti, ovim zakonom se javna uprava obavezuje i da prilikom odlučivanja postupa profesionalno i politički neutralno. Lokalna uprava je uređena Zakonom o lokalnoj samoupravi.⁹ Tokom 2019. godine je bilo poboljšanja u radu lokalnih vlasti. Kosovski* opštine su pokazale spremnost da povećaju transparentnost svojih uprava. Zbog takve njihove spremnosti, transparentnost je povećana 12% u odnosu na 2018. godinu.¹⁰

Netransparentnost u postupcima javne nabavke je i dalje problem. U ovim postupcima nepravilnosti su još uvek česte i podložni su korupciji. Tokom 2019. godine, Agencija za borbu protiv korupcije je prijavila šest novih slučajeva koji su se odnosili na korupciju u javnim nabavkama.¹¹

Međutim, Kosovo* ima jedan broj zakona čiji je cilj povećanje transparentnosti i javno odgovornost. U te zakone spada: Zakon o pristupu javnim dokumentima,¹² Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine viših javnih funkcionera i o prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona svih javnih funkcionera¹³, kao i Zakon o javnim nabavkama.¹⁴ Članom 5. Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javne funkcije, funkcioneri se obavezuju da svoju funkciju vrše u skladu sa relevantnim zakonom i kodeksom ponašanja. U stavu 1. tog člana navode se principi etičkog ponašanja javnih službenika. U njemu se kaže da su funkcioneri dužni da svoju funkciju obavljaju pošteno, savesno, nepristrasno, da čuvaju autoritet funkcionera i institucije i da jačaju poverenje javnosti u instituciju.¹⁵

1.1. KODEKSI ETIČKOG I PROFESIONALNOG PONAŠANJA

Etički kodeksi utvrđuju osnovna načela kojih se moraju pridržavati državni službenici, kao što su integritet, nesebičnost i otvorenost. Kodeks ponašanja se oslanja na etički kodeks radi formulisanja standarda i prakse koju treba primeniti u posebnim okolnostima koje su karakteristične za određenu instituciju.

Kodeksom ponašanja utvrđuju se konkretni standardi profesionalnog ponašanja koji se očekuju u većini situacija i daju se smernice javnim funkcionerima za postupanje u takvim situacijama. Pored toga, kodeksi ponašanja unose transparentnost i javnu odgovornost u način funkcionisanja vlasti.

Međunarodni standardi

Dobro koncipirani etički kodeksi i kodeksi ponašanja pomoći će da se ispune sve veća očekivanja javnosti, privrednika i civilnog društva u pogledu veće transparentnosti i integriteta vlasti i staviće težište aktivnosti vlasti na to da se obezbede visoki etički standardi među javnim funkcionerima i izabranim predstavnicima. Kao takvi, etički kodeksi i kodeksi ponašanja mogu predstavljati podršku razvoju poverenja između javnosti i institucija vlasti i funkcionera. Važno je da postoje kodeksi ponašanja i za državne službenike i za izabrane funkcionere, kao i da se obezbede obuka i usmeravanje da bi se osiguralo to da svi funkcioneri u potpunosti razumeju značenje pravila kodeksa. Treba jasno propisati disciplinske mere i sankcije i treba ih dosledno primenjivati u slučaju nepovinoanjanja odredbama kodeksa.

Sledeće međunarodne konvencije i standardi odnose se na etičke kodekse i kodekse profesionalnog ponašanja:

- **Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope o kodeksima ponašanja javnih funkcionera**¹⁶ i o **Evropskom kodeksu ponašanja za sva lica uključena u lokalno i regionalno upravljanje**¹⁷ predstavljaju referentne tekstove za lokalne i regionalne vlasti u Evropi kada je reč o obezbeđivanju političkog integriteta.
- **Smernice Komiteta ministara Saveta Evrope o javnoj etici**¹⁸ sadrže u jednom jedinom dokumentu prečišćena osnovna načela, standarde i preporuke Saveta Evrope u toj oblasti, tako da su obuhvaćene sve kategorije javnih funkcionera, bilo da su izabrani, imenovani ili zaposleni. Smernice se dopunjuju **Vodičem javne etike: Praktični koraci za primenu javne etike u javnim organizacijama**.¹⁹ Taj vodič je živi dokument koji sadrži studije slučaja i primere iz država članica Saveta Evrope.
- **Preporuka OECD o javnom integritetu**²⁰ prebacuje težište sa ad hok politike integriteta na bihevioralni i kontekstualni pristup zasnovan na riziku, gde se naglasak stavlja na negovanje kulture integriteta u celom društvu.
- **Dokument Organizacije Transparency International o primeni delotvornih etičkih standarda u vlasti i državnoj službi**²¹ sadrži praktične mehanizme za institucionalizaciju visokih standarda etičkog integriteta za izabrane funkcionere i državne službenike.

Domaći kontekst

U ovom trenutku Kosovo* nema jedinstveni etički kodeks i kodeks ponašanja koji bi uređivao ponašanje javnih funkcionera. Bez obzira na to, postoji pravni okvir koji se sastoji od Zakona o državnoj službi²² i Pravilnika o kodeksu ponašanja državnih službenika²³ čija je svrha da se uredi to ponašanje. S obzirom na važnost tih kodeksa, svaka institucija i javni organ na Kosovu* doneo je sopstveni etički kodeks i kodeks ponašanja. Poštovanje ovih kodeksa je veoma važno da bi građani dobijali javne usluge na najbolji mogući način, i da bi se povećala transparentnost i odgovornost javne uprave na Kosovu*. Pored toga, ti kodeksi sami po sebi povećavaju profesionalnost javne uprave i grade poverenje građana u rad javne uprave. Osim toga, pravni okvir na Kosovu* predviđa da Agencija za borbu protiv korupcije učestvuje i ima savetodavnu ulogu u izradi etičkih kodeksa u javnom i privatnom sektoru.²⁴

Zakonodavstvo

Poglavlje VII Zakona o državnoj službi Kosova* definiše Principe i uslove profesionalnog ponašanja državnih službenika. Međutim, s obzirom na važnost profesionalnog ponašanja i etike u javnoj upravi, Kosovo* je donelo Pravilnik o kodeksu ponašanja državnih službenika. Cilj ovog pravilnika je da se utvrde pravila ponašanja za sve državne službenike na Kosovu* i da se podigne nivo javne svesti o tome kako bi državni službenici trebalo da se ponašaju u obavljanju svojih dužnosti. Ovim pravilnikom utvrđuju se temeljni principi koje državni službenici treba da poštuju prilikom pružanja javnih usluga. Naime, moraju da se pridržavaju principa zakonitosti, nediskriminacije, obaveze da odgovore na zahteve, delotvornosti i efikasnosti, odgovornosti, nepristrasnosti i

profesionalne nezavisnosti, transparentnost, izbegavanje sukoba interesa i jednakih šansi za sve zajednice i rodove.²⁵ Kršenje pravila i principa utvrđenih u ovom pravilniku bi imalo za rezultat disciplinske mere protiv javnog funkcionera u skladu sa važećom zakonskom regulativom.²⁶

Smernice

Pored zakona o državnoj službi i Pravilnika o kodeksu ponašanja državnih službenika, javni organi i institucije Kosova* su doneli sopstvene kodekse ili pravilnike ponašanja i etike. Na primer, Skupština Kosova* je donela Kodeks ponašanja skupštinskih poslanika.²⁷ I Sudski savet Kosova* je usvojio Kodeks profesionalne etike za sudije koji ima za cilj uređivanje pravila i ponašanja sudija na Kosovu*.²⁸ I Ustavni sud je doneo Kodeks ponašanja za sudije²⁹ sa principima za usmeravanje i uređivanje njihovog ponašanja. Savet tužilaca je doneo Kodeks etike i profesionalnog ponašanja za tužioce.³⁰ Na lokalnom nivou vlasti, svaka opština je donela etički kodeks kojim se uređuje ponašanje i vladanje njihovih službenika. Uprkos solidnom pravnom okviru koji uređuje ponašanje državnih službenika, nema podataka o tome kako se on zapravo primenjuje ni o institucionalnim mehanizmima kojima se obezbeđuje njegova implementacija.

Na osnovu Zakona o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca, kada sudija ili tužilac ne postupa u skladu sa Kodeksom ponašanja, to se smatra povredom sudijske dužnosti. U tim situacijama, sudija čini disciplinski prekršaj.³¹ Disciplinski postupak se vodi pred Sudskim savetom Kosova* ili Savetom tužilaca Kosova*.³²

Dobra praksa

Opština Uroševac je 2020. godine donela sopstveni Etički kodeks čiji je cilj da se uredi ponašanje opštinskih službenika kako bi se odrazila profesionalna i moralna etika opštine. Svrha ovog Kodeksa je da se razvije organizaciona kultura u opštini i da se promovišu osnovni etički principi. Prema ovom Kodeksu, opštinski službenici su obavezni da svoje dužnosti obavljaju u skladu sa važećim zakonima i uvek treba da postupaju na osnovu javnog interesa, a ne na osnovu ličnih ili partijskih interesa. Ovim kodeksom uređuju se i pravila odevanja i izgleda opštinskih službenika tako što se utvrđuju pravilni načini oblačenja tokom radnog vremena. Prema ovom kodeksu, svakom javnom funkcioneru koji postupi suprotno odredbama iz ovog Kodeksa određuju se disciplinske mere u skladu sa važećim zakonom. Da bi se obezbedila primena ovog Kodeksa, Skupština opštine Uroševac je osnovala Komisiju za etički kodeks. U mere za kršenje odredbi etičkog kodeksa spada javni ukor i kazna u iznosu od najviše 15% plate u periodu od najviše tri meseca.³³

1.2. MEHANIZMI PRITUŽBE

Mehanizmi pritužbe omogućuju građanima da upute povratne informacije javnim vlastima o standardu usluga koje dobijaju. Pritužbe su važan mehanizam odgovornosti koji omogućuje državnim službenicima i izabranim funkcionerima da identifikuju mesta na kojima se javne usluge pružaju neefikasno, neefektivno i neravnopravno. Kada takvi mehanizmi dovedu do hitnog i delotvornog rešavanja pritužbi, oni mogu pomoći da se stvore uslovi za povećano poverenje građana u državnu upravu.

Međunarodni standardi

Da bi se obezbedilo poverenje u mehanizme, lokalne vlasti treba da se postaraju da razmotre i reše svaku pritužbu bez odlaganja i sveobuhvatno. Mehanizmi za podnošenje pritužbi mogu postati pristupačniji ako se primeni pristup „sve na jednom mestu“, tako da građani više ne budu primorani da traže pomoć po različitim kancelarijama i posećuju razne veb-sajtove.

Ako se vlast opredeli za pristup koji je u većoj meri proaktivan kako bi sprečila ponavljanje sličnih uzroka pritužbi, onda ti žalbeni mehanizmi mogu da joj pomognu da identifikuje nove pristupe pružanju usluga i da poveća učestvovanje građana. Da bi se to postiglo, valjalo bi žalbene mehanizme kombinovati sa periodičnim procenama pružanja usluga, uključujući korišćenje anketa javnog mnjenja i razmenu iskustava i instrumenata s drugim lokalnim vlastima kako bi se podstakla šira primena dobre prakse i kako bi se oprobali i testirali razni instrumenti i alati.

Ne postoje konkretni međunarodni standardi za mehanizme za podnošenje pritužbi kada je reč o javnim uslugama. Međutim, mehanizmi i postupci za odgovaranje na pritužbe inkorporirani su u međunarodno pravno jemstvo prava na učestvovanje u poslovima lokalne vlasti i o tome postoji nekoliko izuzetno korisnih smernica i priručnika organizacija civilnog društva. Vidi, na primer:

- **Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu na učestvovanje u poslovima lokalnih vlasti (CETS No. 207)**³⁴ sadrži međunarodno pravno jemstvo tog prava, uključujući pravo na uspostavljanje mehanizama i procedura za rešavanje pritužbi, žalbi i sugestija građana.
- **Žalbeni mehanizmi organizacije *Transparency International*: Referentni vodič kroz dobru praksu**³⁵ utvrđuje rukovodeća načela i primere dobre prakse za uspostavljanje i primenu žalbenih mehanizama koji predstavljaju bezbedan kanal preko kojih građani mogu da uzbune neku javnu ili privatnu instituciju ukazujući na rizike od korupcije ili slučajeve korupcije.
- **Priručnik za žalbeni mehanizam Danskog saveta za izbeglice**³⁶ opisuje kako treba uspostaviti žalbeni mehanizam i kako upravljati njime.

■ **Pregled žalbenih mehanizama u NVO zajednici koji je sačinila organizacija *World Vision*, u kome je dat popis svih mehanizama i alata koje koriste razvojne agencije za dobijanje pritužbi.**³⁷

Domaći kontekst

Na Kosovu* je pravo na žalbu i korišćenje pravnih lekova ustavno pravo uređeno Ustavom Kosova*.³⁸ Korišćenje pravnih lekova uređeno je Zakonom o opštem upravnom postupku kojim se građanima Kosova* omogućava da se „ospore” rešenja uprave za koja smatraju da povređuju njihova prava i pravne interese. Međutim, građani su zbog dugačkih sudskih postupka suočeni sa izazovom u ostvarivanju svojih prava i korišćenju tih mehanizama u praksi.

Ustav Kosova* uspostavlja Ombudsmana kao nezavisnu instituciju. Njegova uloga je da prati, brani i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih ili nepravilnih postupaka organa javne uprave.³⁹ Nadležnosti i zaduženja Ombudsmana uređeni su Zakonom o Ombudsmanu.⁴⁰ Važnost Ombudsmana je i dalje veoma velika s obzirom na činjenicu da se mnogi građani obraćaju ovoj nezavisnoj instituciji radi zaštite svojih prava i pravnih interesa kada se drugi načini pokažu neuspešnim.

Drugi važan mehanizam koji je na raspolaganju građanima za podnošenje žalbi i rešavanje njihovih problema je Odbor za ljudska prava, rodnu ravnopravnost, nestala lica i peticije u Skupštini Kosova*. U delokrug ovog odbora spada i saradnja sa Ombudsmanom i razmatranje peticija koje su upućene Skupštini. Na ovaj način, svaku peticiju najpre razmatra i analizira ovaj odbor. Najkasnije dve nedelje posle dana prijema peticije, predsednik odbora je dostavlja odboru, istovremeno predlažući vreme i način pravnog rešavanja ili odbacivanja te peticije. Ako odbor smatra da je peticija primerena, u okviru rešavanja te stvari predsednik odbora može da ima ovlašćenje da o njoj govori na plenarnom zasedanju Skupštine.⁴¹

Zakonodavstvo

Na Kosovu* je korišćenje mehanizama za žalbe uređeno Zakonom o opštem upravnom postupku.⁴² Cilj ovog zakona je da se zaštite prava i pravni interesi ljudi kada organa javne uprave pružaju usluge od javnog interesa. Ovaj zakon je primenjiv uvek kada neki javni organ, tokom vršenja svojih javnih ovlašćenja, donese rešenje o pravima, obavezama ili legitimnim interesima nekog lica; zaključi administrativni ugovor, ili vrši svoje nadležnosti putem drugačije upravne radnje.⁴³

Zakonom su predviđeni sledeći oblici pravnih lekova: upravna žalba, administrativni prigovor i ponavljanje postupka. U svom Poglavlju 2. ovaj zakon uređuje čitav postupak upravnih žalbi. Utvrđuju se opšta pravila za PODNOŠENJE žalbe na upravna rešenja i uslovi koje žalba mora da ispuni da bi bila dopuštena. U Poglavlju 3. uređuje se administrativni prigovor koji se ulaže protiv nekog realnog akta ili neizvršenja realnog akta koje je stranka tražila. konačno, Poglavlje 4. se odnosi na ponavljanje postupka, pod određenim uslovima, ukoliko stranka nije uložila žalbu u zakonom utvrđenom roku.⁴⁴

Smernice

Na početku 2021. godine, još uvek nema nikakvih nacionalnih niti lokalnih smernica o mehanizmima za žalbe. Mogući razlog za nepostojanje takvih smernica je to što se Zakonom o opštem upravnom postupku detaljno uređuje podnošenja žalbi i upravljanje njima.

Dobra praksa

Kosovski demokratski institut / Transparency International Kosovo*, je između juna i septembra 2020. godine podneo šest zahteva za pristup javnim dokumentima i informacijama iz Univerzitetsko-kliničko-bolničkog centra Kosova*. Potvrđeno je telefonom da su ovi zahtevi primljeni. U skladu sa Zakonom o pristupu javnim dokumentima,⁴⁵ javne institucije su obavezne da rešenje o prihvatanju ili odbijanju zahteva izdaju u roku od sedam dana, a nereagovanje javne institucije u ovom roku se smatra negativnim odgovorom. U ovom slučaju, zakonski rok nije ispunjen i KDI/TI je uložio žalbu Ombudsmanu sa zahtevom da on odluči o dopuštenosti KDI/TI-ovog pristupa javnim dokumentima u skladu sa zahtevom. Ombudsman je dao pozitivan odgovor.

1.3. MEHANIZMI ZA REŠAVANJE PRITUŽBI I ŽALBI

Mehanizmi za rešavanje pritužbi i žalbi (Grievance redress mechanisms – GRM) instrumenti su koji omogućuju da se ode dalje od samog prijema žalbe jer utvrđuju druge kanale za povratne informacije koje građani mogu koristiti kao GRM da bi se obratili institucijama vlasti i opštinama izražavajući svoju zabrinutost zbog uticaja sektorskih politika i načina njihove primene na same građane. Onda kada sektorska politika neke javne službe pogađa interese građana ili kada neka odluka organa centralne ili lokalne vlasti izazove žalbe jednog dela građana, zainteresovane strane mogu da koriste sistem za rešavanje žalbi i pritužbi koji uspostave službe vlasti i lokalni opštinski organi da bi izneli svoje pritužbe i žalbe. Ti mehanizmi se ne koriste kao zamena sudskog ili revizorskog sistema, niti se koriste za formalnu istragu; isto tako, ne postoji odgovarajući mehanizam za izražavanje pritužbi i žalbi zbog radnji koje su potencijalno kriminalne, kao što su slučajevi korupcije. GRM je predviđen isključivo za saradničko rešavanje pritužbi i žalbi.

Međunarodni standardi

Mehanizmi za rešavanje pritužbi i žalbi predstavljaju uslugu koja se ostvaruje u direktnom kontaktu i građani je koriste za delotvorno rešavanje svojih pritužbi i/ili žalbi. Osim toga, poslovne organizacije mogu koristiti GRM za ublažavanje rizika po svoje poslovanje i u tom smislu GRM može prerasti u hitan i delotvoran mehanizam za rešavanje sporova kako bi se stvar rešila vansudskim putem.

Delotvorni mehanizmi za rešavanje žalbi i pritužbi mogu poslužiti tome da se identifikuju obrasci korupcije i nesavesnog obavljanja dužnosti i za utvrđivanje sektorske politike za sprečavanje korupcije. Da bi se osigurao veći pristup, važno je podići nivo svesti javnosti o *GRM* i pružiti besplatne savete građanima o formulisanju žalbi i pritužbi i o tome kako da postupe, odnosno koje korake treba da preduzmu kada traže da se neka njihova žalba reši.

Standarde za žalbene mehanizme uglavnom su utvrdile međunarodne organizacije kao što su Svetska banka, Azijska banka za razvoj (*ADB*), Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (*OECD*), Program za razvoj Ujedinjenih nacija (*UNDP*) i Evropska komisija. Ti standardi su uglavnom vezani za utvrđivanje pravnog okvira za zaštitu prava građana. Predstavljani su u sledećim vodičima i smernicama:

- **Pouzdanost javnih službi: Obezbeđivanje prava građana**⁴⁶ iz dokumenta *OECD* u kome su utvrđena prava građana koja treba štititi kroz pravni okvir koji utvrđuju državne institucije.
- **OECD, Preporuka Saveta o rukovođenju u javnim službama i sposobnosti, OECD/LEGAL/0445**⁴⁷ – preporuka sadrži 14 načela i definiše responzivnost javnih usluga.
- **Kako uputiti žalbu na nivou EU, dokument Evropske komisije**⁴⁸ je brošura u kojoj je ukazano kakvu mogućnost građani imaju da stupe u kontakt sa nadležnim organima i podnesu pritužbu Evropskoj komisiji.
- Smernice koje su razvile međunarodne institucije u vezi sa zaštitom prava građana tokom sprovođenja nekog poslovnog projekta obuhvataju **Izgradnju kapaciteta *ADB* za žalbene mehanizme**.⁴⁹

Domaći kontekst

Mehanizmi sudske zaštite spadaju u instrumente koji se koriste da se osigura da javni organi snose odgovornost prema građanima. Često se nazivaju i „pravni lekovi“ i njima se pribegava u situacijama kada javni organ donese akt koji na bilo koji način negativno utiče na prava građana. Kosovo* nema aktuelni zakon kojim se uređuju mehanizmi pravne zaštite niti postupci tih mehanizama. Međutim, slučajevi u kojima upravni akt javnog organa direktno ili indirektno ugrožava neko lice su predviđeni Zakonom o upravnim sporovima.⁵⁰ Ovim zakonom se uređuju nadležnosti, sastav i poslovnik suda koji se koristi prilikom odlučivanja o zakonitosti upravnih akata. Prema članu 18. tužilac u upravnom sporu može da bude fizičko ili pravno lice, Ombudsman i druga udruženja i organizacije koje štite javni interes. U svim tim slučajevima, oštećeni mogu da podnesu žalbu nadležnom sudu, a mogu da traže i vanrednu reviziju pravne odluke pred Vrhovnim sudom Kosova*.

Situacija u 2021. godini u Kosovo* je takva da ne postoji upravni sud koji bi se posebno bavio upravnim sporovima. Međutim, u Osnovnom sudu u Prištini, Odeljenje za upravna pitanja je nadležno za rešavanje upravnih sporova na čitavoj teritoriji Kosova*. Ovo

odeljenje sudi u upravnim sporovima i donosi prvostepenu odluku na osnovu tužbi podnesenih protiv pravosnažnih upravnih akata i drugih pitanja utvrđenih Zakonom o upravnim sporovima.⁵¹ S obzirom na činjenicu da postoji samo jedno odeljenje za čitavu teritoriju Kosova*, građanima je teško da reše svoje probleme. Pristup ovom odeljenju nije lak i putovati iz različitih delova Kosova* da bi se podnela žalba mnogim građanima nije uvek racionalno niti izvodljivo. To je dovelo do toga da jedan broj građana ne rešava svoje probleme i ne dobija naknadu za štetu koja im je nanescena.

Zakonodavstvo

Naknadu za štetu uređuje Zakon o upravnim sporovima. Zakonom se uređuje upravni spor pred sudom u slučajevima kada strana podnese tužbu protiv upravnog akta. U ovom zakonu se navodi da se upravni spor pokreće zahtevom ili tužbom. Ovim zakonom se oštećenima daje pravo da traže naknadu štete koja im je učinjena izvršenjem upravnog akta. Pored naknade štete, tužilac ima pravo da zahteva i povraćaj oduzetih stvari.⁵²

Smernice

Iako u ovom trenutku nema smernica kojima se uređuju mehanizmi pravne zaštite na Kosovu*, njegove institucije mogu da počnu sa korišćenjem najbolje međunarodne prakse. Prema dokumentu organizacije *Transparency International* „Žalbeni mehanizmi – referentni vodič za dobru praksu“⁵³, delotvorni žalbeni mehanizmi su ključno sredstvo za otkrivanje i sprečavanje korupcije i drugih zloupotreba. Što pre institucije Kosova* zaokruže delotvoran žalbeni mehanizam za podnošenje pritužbi, to je snažniji potencijal za jačanje njihovog kredibiliteta i reputacije.

Dobra praksa

Kosovo* je osnovalo Agenciju za besplatnu pravnu pomoć.⁵⁴ Putem ove Agencije, besplatna pravna pomoć se pruža širom teritorije Kosova*. S obzirom na činjenicu da ne može svako sebi da priušti pravnu pomoć, Kosovo* je uspostavilo ovaj mehanizam koji bi pomogao građanima da dobiju pravnu pomoć koja im je potrebna. Besplatna pravna pomoć se pruža u različitim postupcima, kao što su parnični, krivični upravni i prekršajni postupci. Besplatna pravna pomoć se pruža i za pravne informacije i savete u vezi sa pravnim postupcima, prikupljanjem dokumenata i svom drugom tehničkom pomoći koja se odnosi na kompletiranje predmeta i predstavljanje u građanskim, krivičnim, upravnim i prekršajnim postupcima.⁵⁵ Tokom 2019. godine, 5.539 građana je dobilo besplatnu pravnu pomoć, od čega su preko 90% besplatnih pravnih usluga pružili službenici Agencije, a advokat je zastupao oko 8% korisnika.⁵⁶

1.4. ZAŠTITA UZBUNJIVAČA

Korupcija i druge akcije koje su štetne po javni interes, između ostalog i po javno zdravlje, u većoj meri su zastupljene u organizacijama koje ne poseduju kulturu transparentnosti i nadzora. Uzbunjivač je osoba koja iznese informacije o nezakonitim ili neetičkim radnjama u nekoj privatnoj ili javnoj organizaciji, a prava uzbunjivača koji ukaže na štetnu radnju ili činjenje ili nečinjenje koje može ugroziti javni interes treba da budu zaštićena zakonima o zaštiti „uzbunjivača“. Iako je uzbunjivač najčešće zaposleni u nekoj firmi, on isto tako može biti i podizvođač, isporučilac, osoba na neplaćenju praksi ili volonter. Zaštita uzbunjivača je važna i u privatnom sektoru, ne samo tamo gde oni mogu da otkriju podmićivanje javnih funkcionera ili praksu koja je štetna po zaštitu životne sredine ili koja ugrožava javno zdravlje i bezbednost.

Međunarodni standardi

Većina uzbunjivača iznese svoju zabrinutost interno ili se obrati regulatornim ili policijskim organima, a ne obraća se neposredno javnosti. Zaštita uzbunjivača i organizaciona kultura koja daje prioritet transparentnosti i dijalogu doprinose podsticanju odgovornosti, izgradnji poverenja u integritet vlasti i ohrabruje da se prijavi nezakonito postupanje i korupcija. Zaštita uzbunjivača može motivisati službenike da prijave štetnu praksu, a da pritom ne strahuju od represalija i osnažuje transparentnost i poverenje unutar organizacije kao i spolja, poverenje građana u to da se etika poštuje i sprovodi i da se malverzacije otkrivaju i uklanjaju.

Prava uzbunjivača mogu biti osnažena tako što će se podsticati jasni procesi i omogućavati bezbedni poverljivi kanali za obelodanjivanje informacija. Treba uvesti i dosledno primenjivati eksplicitne pravne lekove, uključujući kazne, kako bi se stalo na put represiji protiv uzbunjivača. Obuku službenika u odeljenjima za ljudske resurse u lokalnoj vlasti i u vladinim agencijama treba dopuniti tako da se radi na podizanju svesti javnosti jer je to jedini način da građani i državni službenici shvate pozitivne rezultate uzbunjivanja u smislu održavanja konkretne materijalne vrednosti, poverenja u javne vlasti i kvaliteta usluga.

Postoje sledeće međunarodne konvencije i standardi koji se odnose na zaštitu uzbunjivača:

Stvaranje sveobuhvatnih i delotvornih mehanizama za zaštitu onih koji šire informacije u javnom interesu predstavlja preporuku kako Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope,⁵⁷ tako i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD).⁵⁸

■ **U Rezoluciji Kongresa Saveta Evrope i Preporuci o zaštiti uzbunjivača: Izazovi i mogućnosti za lokalne i regionalne vlasti** pozivaju se „lokalne i regionalne vlasti da ustanove i promovišu politiku zaštite uzbunjivača uz uspostavljanje odgovarajućih internih i anonimnih kanala za prijavljivanje i da obezbede da postoje nezavisne institucije koje su određene za to da nadziru i obrađuju obelodanjivanje informacija.“⁵⁹

- **Konvencija Ujedinjenih nacija protiv Korupcije**⁶⁰ jedini je pravno obavezujući univerzalni instrument borbe protiv korupcije.
- Podršku tom instrumentu predstavlja **Tehnički vodič za Konvenciju**.⁶¹
- **Direktiva EU o zaštiti lica koja prijave kršenje prava Unije** nalaže vladama država članica da ispune minimalne standarde za uspostavljanje kanala za prijavljivanje i da osiguraju pravnu zaštitu uzbunjivača.⁶²
- **Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji (ETS No. 173)**⁶³ ima za cilj koordinaciju u pogledu inkriminacije koruptivne prakse i poboljšanje međunarodne saradnje u krivičnom gonjenju tih delikata.
- **Građanskopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji (ETS No. 174)**⁶⁴ utvrđuje zajednička međunarodna pravila za delotvorne pravne lekove namenjene licima koja su pogođena korupcijom.

Domaći kontekst

Na Kosovu* pravni okvir kojim se uređuje zaštita uzbunjivača je dobro definisan i velikim delom je u skladu sa međunarodnim standardima. Kosovo* je 2018. godine donelo novi zakon kojim se uređuje zaštita uzbunjivača. Savet Evrope daje stalnu podršku institucijama Kosova* u oblasti uzbunjivanja i izrade novog zakona. Novi zakon o zaštiti uzbunjivača je direktan rezultat Projekta Saveta Evrope za borbu protiv ekonomskog kriminala (PECK II)⁶⁵. Njime se proširuje okvir za zaštitu uzbunjivača tako se obuhvata i javni i privatni sektor. Zakon podrazumeva pristup na tri nivoa kako je to predviđeno standardima Saveta Evrope i donosi jasne procedure za zaštitu uzbunjivača.⁶⁶

Uprkos činjenici da se kosovski* Zakon o zaštiti uzbunjivača⁶⁷ smatra najnaprednijim zakonom u regionu,⁶⁸ nedostaje njegova valjana primena. Iako su u više od 175 javnih institucija određeni službenici koji će rešavati pritužbe uzbunjivača, treba ojačati mehanizme za uzbunjivanje i zahteve u pogledu zaštite.⁶⁹ U vezi sa ovim pitanjem, Savet Evrope je u oktobru 2020. godine održao sastanak sa predstavnicima organizacija civilnog društva (OCD) koje deluju u oblasti zaštite uzbunjivača. Cilj ovog sastanka je bio da se razviju strateška partnerstva sa sektorom OCD kako bi se podržalo uspostavljanje funkcionalnog mehanizma za uzbunjivače na Kosovu*.⁷⁰

Ne samo da kosovski* uzbunjivači nisu bili zaštićeni, njih su i kažnjavani zbog prijave koje su podnosili. Murat Mehmeti je bio lider tima kosovskog* Odeljenja za poreske istrage. Jedna od istraga je pokazala da je pre 2012. godine preko 300 kosovskih preduzeća zahtevalo smanjenje poreza dostavljanjem lažnih faktura koje su izdale lažne kompanije. Mehmeti tvrdi da poreske utaje dostižu „industrijski obim,” te da su koštale kosovski* budžet milione evra. On je odlučio da to prijavi platformi za borbu protiv korupcije Kallxo i da razotkrije tu šemu u BIRN-ovoj TV emisiji „Jeta ne Kosove.” Mehmeti je protiv kompanija podneo krivičnu tužbu Specijalnom tužilaštvu Kosova koje je onda pokrenulo sopstvenu istragu. Zbog prijave koju je podneo, Mehmetiju je prećeno i premešten je sa svog radnog mesta.⁷¹

Zakonodavstvo

Od 2019. godine Kosovo* uređuje uzbunjivanje Zakonom o zaštiti uzbunjivača.⁷² Svrha ovog zakona je da omogući uzbunjivanje u vezi sa kršenjem zakona do kojeg dođe u javnom i privatnom sektoru, kao i da osigura zaštitu tih uzbunjivača.⁷³ U ovom zakonu uzbunjivač se definiše kao „lice koje prijavi ili otkrije informacije o nekoj pretnji ili šteti javnom interesu u kontekstu sopstvenog radnog odnosa u javnom ili privatnom sektoru“.⁷⁴ Ovim zakonom utvrđuju se pravila i procedure u vezi sa uzbunjivanjem, kao i prava uzbunjivača i obaveze javnih institucija i privatnih subjekata u pogledu uzbunjivanja.⁷⁵

Smernice

Zakon o zaštiti uzbunjivača predviđa da Vlada Kosova*, na predlog Ministarstva prave, mora da u roku od šest meseci od datuma stupanja na snagu ovog zakona (koji je stupio na snagu 23. novembra 2018. godine) donese podzakonski akt kojim će utvrditi proceduru za primanje i rešavanje slučajeva uzbunjivanja.⁷⁶ Uprkos ovoj odredbi, Vlada još uvek nije donela podzakonski akt.

U članu 17. obavezuje se i poslodavac, naime:

- Poslodavac u javnom sektoru koji ima više od 15 zaposlenih i poslodavac u privatnom sektoru koji ima više od 50 zaposlenih su obavezni da odrede odgovornog službenika, kao i da utvrde i objave interne procedure za prijem i rešavanje pritužbi uzbunjivača.
- Poslodavac mora da preduzme sve nužne mere u pogledu uzbunjivanja, uključujući i zaštitu relevantne dokumentacije i dokaza od nestanka, prikrivanja, preinačenja, falsifikovanja ili drugih radnji koje imaju za cilj njihovo oštećenje ili uništenje.
- Poslodavac je obavezan da zaštiti uzbunjivača od svake štetne radnje i da preduzme sve potrebne mere da prekine štetne radnje i ukloni posledice štetne radnje.

Projekat Evropske Unije / Saveta Evrope za borbu protiv ekonomskog kriminala na Kosovu* (PECK II), je objavio *Priručnik za zaštitu uzbunjivača*, koji donosi praktične smernice kako za institucije, tako i za potencijalne uzbunjivače, u vezi sa prijavljivanjem povreda i obradom pritužbi.⁷⁷

Dobra praksa

Slučaj Abdulaha Tačija, nekadašnjeg blagajnika u ProCredit banci, je primer načina na koji se tretiraju uzbunjivači ili kako bi mogli da budu tretirani ako podnesu prijavu. On je 2015. godine otkrio informaciju koja je izazvala sumnje da je Direktor za obrazovanje u opštini Prizren imao pravne koristi iz opštinskog budžeta. Nakon objavljivanja ove informacije, protiv g. Čočaja je pokrenut krivični postupak zbog zloupotrebe službenog položaj i zbog toga što je, između ostalog, novac koristio da plati rate kredita i kiriju. Banka ga je otpustila i protiv njega podnela krivičnu prijavu zbog otkrivanja poverljivih informacija. Osuđen je zbog otkrivanja bančnih informacija i određena mu je novčana kazna od pet hiljada evra.⁷⁸

1.5. OBELODANJIVANJE: PRIJAVA IMOVINE I SUKOB INTERESA

Obelodanjivanje je akt rutinskog objavljivanja i ažuriranja posebne vrste informacija, što ponekad nalaže zakon, kao što su finansijski interesi javnih funkcionera. Time se mogu podržati mere za sprečavanje korupcije jer se zahteva da se rutinski objavljuju podaci o imovini i interesima koji bi mogli predstavljati sukob interesa. Sukob interesa nastupa ili se može pretpostaviti da nastupa onda kada privatna imovina ili interesi javnog funkcionera mogu nepropisno da utiču na sektorsku politiku i odluke koje ti funkcioneri donose u vršenju svoje zvanične funkcije.

Međunarodni standardi

Da bi se obezbedilo poverenje u mehanizme, lokalne vlasti treba da se postaraju da razmotre i reše svaku pritužbu bez odlaganja i sveobuhvatno. Mehanizmi za podnošenje pritužbi mogu postati pristupačniji ako se primeni pristup „sve na jednom mestu“, tako da građani više ne budu primorani da traže pomoć po različitim kancelarijama i posećuju razne veb-sajtove.

Ako se vlast opredeli za pristup koji je u većoj meri proaktivan kako bi sprečila ponavljanje sličnih uzroka pritužbi, onda ti žalbeni mehanizmi mogu da joj pomognu da identifikuje nove pristupe pružanju usluga i da poveća učestvovanje građana. Da bi se to postiglo, valjalo bi žalbene mehanizme kombinovati sa periodičnim procenama pružanja usluga, uključujući korišćenje anketa javnog mnjenja i razmenu iskustava i instrumenata s drugim lokalnim vlastima kako bi se podstakla šira primena dobre prakse i kako bi se oprobali i testirali razni instrumenti i alati.

Ne postoje konkretni međunarodni standardi za mehanizme za podnošenje pritužbi kada je reč o javnim uslugama. Međutim, mehanizmi i postupci za odgovaranje na pritužbe inkorporirani su u međunarodno pravno jemstvo prava na učestvovanje u poslovima lokalne vlasti i o tome postoji nekoliko izuzetno korisnih smernica i priručnika organizacija civilnog društva. Vidi, na primer:

- **Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu na učestvovanje u poslovima lokalnih vlasti (CETS No. 207)**⁷⁹ sadrži međunarodno pravno jemstvo tog prava, uključujući pravo na uspostavljanje mehanizama i procedura za rešavanje pritužbi, žalbi i sugestija građana.
- **Žalbeni mehanizmi organizacije *Transparency International*: Referentni vodič kroz dobru praksu**⁸⁰ utvrđuje rukovodeća načela i primere dobre prakse za uspostavljanje i primenu žalbenih mehanizama koji predstavljaju bezbedan kanal preko kojih građani mogu da uzbune neku javnu ili privatnu instituciju ukazujući na rizike od korupcije ili slučajeve korupcije.

- **Priručnik za žalbeni mehanizam Danskog saveta za izbeglice**⁸¹ opisuje kako treba uspostaviti žalbeni mehanizam i kako upravljati njime.
- **Pregled žalbenih mehanizama u NVO zajednici koji je sačinila organizacija World Vision**, u kome je dat popis svih mehanizama i alata koje koriste razvojne agencije za dobijanje pritužbi.⁸²

Domaći kontekst

Prijavljivanje imovine, nepokretnosti i poklona predstavlja jedan od načina borbe protiv korupcije. Pored toga, prijavljivanje imovine je ključno sredstvo za obezbeđivanje transparentnosti i borbu protiv korupcije i za dalje omogućavanje kontrolisanja porekla imovine. Od januara 2013. godine, neprijavljivanje imovine je prepoznato kao krivično delo. Pravilno procesuiranje neprijavljivanja imovine izuzetno je važno u borbi protiv korupcije na Kosovu*.⁸³ Kosovo* je 2010. godine po prvi put usvojilo zakon koji reguliše ovo pitanje i od tada radi na razvijanju kulture značaja prijavljivanja imovine i prihoda. Tokom 2019. godine, skoro 99% javnih funkcionera je na vreme podnelo godišnje prijave imovine. Bez obzira na ovako visok procenat, u 62 slučaja su vođene istrage zbog lažnog prijavljivanja, a u ostalih 60 slučajeva zbog nepravilnosti otkrivenih u prijavama imovine.⁸⁴

Zakonodavstvo

Zakon o prijavljivanju, poreklu i kontroli imovine visokih javnih funkcionera i o prijavljivanju, poreklu i kontroli poklona svih javnih funkcionera reguliše obavezu i postupak prijavljivanja imovine i poklona javnih funkcionera.⁸⁵ Javni funkcioneri na osnovu ovog zakona imaju obavezu da Agenciji za borbu protiv korupcije prijavljuju svoju imovinu, prihode i poklone, uključujući i njihovo poreklo. Ove prijave mogu da se podnose po preuzimanju dužnosti, kao redovne godišnje prijave, na zahtev Agencije za borbu protiv korupcije i po prestanku funkcije ili razrešenju.⁸⁶ Sve prijave se šalju Agenciji za borbu protiv korupcije. Zakon o prijavljivanju i Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije određuju ovu agenciju kao jedini organ koji je nadležan za čuvanje, registrovanje i upravljanje ovim prijavama.

Član 17 predviđa sankcije za svakoga ko prekrši obaveze utvrđene ovim zakonom i ne prijavi svoju imovinu i nepokretnosti u zakonskom roku. Ako takva kršenja ne predstavljaju krivična dela, onda je u pitanju prekršaj javnog funkcionera, koji se sankcioniše novčanom kaznom čija visina zavisi od učinjenog prekršaja. Osim novčanih kazni, mogu se izreći i druge zaštitne mere, kao što je zabrana vršenja javne funkcije do jedne godine.⁸⁷ U slučajevima kada kršenje zakonskih odredbi predstavlja krivično delo, Agencija za borbu protiv korupcije podnosi krivičnu prijavu. U tom slučaju se primenjuje član 430. Krivičnog zakonika Kosova*. Ovaj član sankcioniše lažne prijave i kao krivično delo. Osim novčane kazne, Zakonik predviđa i kaznu zatvora i oduzimanje imovine.

Smernice

Trenutno ne postoje posebne smernice za prijavljivanje imovine i poklona. Međutim, sâm zakon daje uputstva i objašnjenja o tome šta treba prijaviti i kada. Agencija za borbu protiv korupcije priprema obrasce za prijavljivanje koji su svakome ko ima obavezu prijavljivanja dostupni na internetu (www.akk-ks.org/deklarimi_i_pasuris/). Iako prijava obuhvata sve značajne vrste prihoda i imovine funkcionera, a obrasci prijava omogućavaju poređenje materijalnog stanja funkcionera od jedne do druge godine, Agenciji za borbu protiv korupcije nedostaje ljudstvo, stručno znanje, tehnički kapacitet i zakonska ovlašćenja za smislen nadzor.

Dobra praksa

Prijave imovine i poklona javnih funkcionera dostavljaju se Agenciji za borbu protiv korupcije, koja ih registruje i čuva. Prijave se objavljuju na njenoj zvaničnoj internet stranici (www.akk-ks.org/deklarimi_i_pasuris/) i svako može da im pristupi, što povećava transparentnost i odgovornost. Međutim, javni funkcioneri ponekad ne prijavljuju svoju imovinu na vreme ili nisu iskreni prilikom prijavljivanja imovine i poklona; u takvim situacijama Agencija za borbu protiv korupcije pokreće postupak za manji prekršaj ili podnosi krivičnu prijavu. Tokom 2018. godine, Fatmir Rudari, odbornik u Skupštini opštine Podujeva, nije prijavio svoju imovinu i nepokretnosti u periodu od 1. do 31. decembra 2017. godine. Osnovno tužilaštvo u Prištini je podiglo optužnicu protiv njega zbog izvršenja krivičnog dela „Neprijavlivanje ili lažno prijavljivanje imovine, prihoda, poklona, drugih materijalnih koristi ili finansijskih obaveza“. On je priznao krivicu za to krivično delo i Osnovni sud u Prištini ga je osudio na kaznu zatvora od tri meseca i novčanu kaznu od 250 evra.⁸⁸

TRANSPARENTNOST

Uvod

Načelo transparentnosti primenjuje se kako bi se osiguralo da svi oni na koje se odnose administrativne odluke imaju sveobuhvatne informacije o rezultatima i implikacijama sektorskih politika i o procesu odlučivanja. Kada su informacije o politici, programima i aktivnostima vlasti javno dostupne, građani i lokalne zajednice mogu dobro da razumeju postupke vlasti, da svoje izbore donose na osnovu činjenica o kojima su informisani i da učestvuju u lokalnim procesima odlučivanja. To takođe omogućuje izabranim funkcionerima, kako onima koji su u vlasti, tako i onima koji su u opoziciji, da donose odluke na osnovu činjenica s kojima su upoznati i da vrše delotvoran nadzor i pozivaju izvršnu vlast na odgovornost za postupke koje preuzima. Pored toga, pristup informacijama suštinski je važan za novinare i predstavnike civilnog društva kako bi mogli delotvorno da obavljaju svoju funkciju čuvara javnog interesa i pozivaju vlasti na odgovornost.

Lokalna vlast treba da stavi podatke na raspolaganje javnosti u pristupačnom formatu i blagovremeno. To omogućuje građanima i zainteresovanim stranama da učestvuju u procesima odlučivanja iz perspektive poznavalaca činjenica i da nadziru i vrednuju način na koji vlasti sprovode politiku i donose odluke kako bi mogli da pozivaju na odgovornost javne funkcionere za mere koje preduzimaju. Transparentnost se postiže primenom čitavog niza mehanizama, što je sve nadogradnja na pravo građana na pristup informacijama. To obuhvata obelodanjivanje finansijske aktive i interesa visokih javnih funkcionera i izabranih funkcionera, kao i objavljivanje informacija u pristupačnom formatu, u otvorenom kodu i tako da se mogu pretraživati.

Prema definiciji koju je utvrdila Fondacija otvorenog znanja (*Open Knowledge*), „otvoreni podaci su podaci koji se mogu slobodno koristiti, ponovo koristiti i koje svako može da redistribuirati – uz jedini uslov da se ti podaci atribuiraju i da se šeruju u tom vidu”.⁸⁹ Prema tome, pojam otvorenih podataka po svom sadržaju nadilazi dostupnost javnih informacija i usredsređuje se na način njihove primene, što donosi dodatne ekonomske, socijalne i političke koristi.⁹⁰ Da bi se to moglo postići, objavljeni podaci treba da budu potpuni, trajni, da nisu ekskluzivni, ne smeju biti diskriminatorni, ne smeju predstavljati predmet vlasništva i moraju poticati iz primarnih izvora i moraju biti dostavljeni blagovremeno i u formatima koji se mogu mašinski čitati.⁹¹

Ograničen pristup javnim informacijama negativno se odražava na poverenje javnosti u institucije, povećava potencijalne rizike od korupcije i ograničava mogućnosti koje razne zainteresovane strane imaju na raspolaganju za nadzor nad postupcima vlasti. Takvim ograničenim pristupom takođe se osujećuju napori građana i zainteresovanih strana da učestvuju u kreiranju politike ili da utvrđuju političke preporuke za pozitivne promene koje bi se zasnivale na dokazima i činjenicama. Praksa pokazuje da zakonsko uređenje

pristupa informacijama i valjano sprovođenje mera predstavljaju suštinski važan činilac podsticajnog okruženja za pristup građana informacijama.

Smatra se da javne nabavke predstavljaju jednu od ključnih oblasti koja je podložna korupciji. Njihova vrednost iznosi oko 12% globalnog bruto domaćeg proizvoda,⁹² a u većini privreda sa visokim dohotkom kupovina robe i usluga učestvuje sa jednom trećinom u ukupnoj javnoj potrošnji. Ukratko rečeno, javne nabavke su važna oblast potencijalne korupcije, dosluha i drugih vidova nezakonitog postupanja. Da bi se izbegli rizici od korupcije u vezi s javnim nabavkama, u sve većoj meri su dostupni elektronski alati i platforme koji funkcionišu preko rešenja zasnovanih na otvorenim podacima i vlasti te instrumente koriste za reformisanje konkursne procedure koja se primenjuje u slučaju javnih nabavki. U kombinaciji sa otvorenim ugovaranjem (to je ono ugovaranje u kojem se sve ponude dostavljene na konkurs javno saopštavaju), jačanje potpuno pristupačnog i javnosti dobro prikazanog procesa javnih nabavki otvara te tendere za veći broj učesnika i smanjuje prostor za praksu koja osujećuje zdravu konkurenciju i za podmićivanje.

Drugi važan činilac načela transparentnosti jeste otvorenost finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja jer je veoma važno da biračko telo zna koji su izvori finansiranja i na koji se način novac troši kako bi moglo da donosi odluke zasnovane na činjenicama i da razume koji finansijski, politički ili drugi interesi pružaju podršku određenim kandidatima ili strankama. Transparentnost političkih donacija predstavlja preventivnu meru koja sprečava da se u politici i u izbornim kampanjama koristi novac potekao iz nezakonitih ili kriminalnih izvora.

Konačno, da bi se osiguralo da se državni resursi koriste ekonomično, efikasno i efektivno, mora se obezbediti nezavisnost i institucionalni kapacitet tela odgovornog za spoljnu reviziju. Šira javnost treba da ima mogućnost da se upozna sa izveštajima i revizor je taj koji treba da izda glavne preporuke. Spoljna revizija je važna za identifikaciju krupnih izazova u javnom sektoru, za povećanja transparentnosti i postignuća javnih institucija, kao i za kreiranje politike koja će biti čvrsto utemeljena na dokazima.

Opšti domaći kontekst

Kosovo* se od početka suočava sa izazovom borbe protiv korupcije i povećanja javne transparentnosti. Nažalost, ta dva izazova imala su negativan uticaj na izgradnju funkcionalnih institucija i uspostavljanje političke stabilnosti. Transparentnost u javnom sektoru je veoma važna za izgradnju poverenja građana u vladajuće institucije i povećanje javne odgovornosti.

Ipak, u poslednjih nekoliko godina, na Kosovu* je došlo do razvoja i poboljšanja u pogledu povećanja transparentnosti. Ovo se nalazi i u zakonskom okviru, jer Kosovo* usvaja nove i menja postojeće zakone da bi ih uskladilo sa evropskim zakonodavstvom i međunarodnim standardima. Tako je Kosovo* 2019. godine usvojilo novi zakon o pristupu javnim dokumentima koji reguliše pravo pristupa javnim informacijama i otvorenim podacima.

Treba napomenuti da je Kosovo* napredovalo u otvorenim podacima i e-upravi u cilju postizanja transparentnosti. Naime, svaka javna ustanova i agencija, kao i svaka opština ima svoju internet stranicu na kojoj objavljuje informacije o svojoj organizaciji, funkcijama i aktivnostima. Ove internet stranice i platforme olakšavaju pristup informacijama i podacima. Primer povećanja otvorenosti i transparentnosti je Skupština Kosova*. Dokument o politici, koji je pripremila organizacija „Open Data Kosovo“ koji analizira nivo transparentnosti, otvorenosti i odgovornosti zakonodavne vlasti, pokazuje da Skupština Kosova* postaje sve otvorenija i transparentnija prema građanima. Tokom 2016. godine, Skupština Kosova* je zabeležila rezultat od 60% u pokazateljima otvorenosti. On je 2017. godine pao na 49%, što je ocenjeno kao nezadovoljavajuće. Kosovo* je 2018. godine bilo bolje rangirano zbog ukupne ocene od 73%, a Skupština Kosova* je 2019. godine dobila je ukupnu ocenu od 80,5% za otvorenost. Što se tiče pristupačnosti, Skupština Kosova* dobila je 68% za načelo pristupačnosti, što predstavlja povećanje od 13% u odnosu na prethodnu godinu. Skupština Kosova* postigla je ukupno 88% što se tiče načela transparentnosti.⁹³

2.1. PRISTUP INFORMACIJAMA

Pristup informacijama je zakonsko pravo građana da traže i da dobiju informacije od javnih vlasti. Pristup informacijama se često utvrđuje zakonom o slobodi informisanja. Kao sastavni deo prava na slobodu izražavanja, pristup informacijama je ljudsko pravo. Kao sastavni deo prava na slobodu izražavanja, pristup informacijama predstavlja ljudsko pravo⁹⁴ i svako treba da ima pravo da pristupi informacijama javnih organa i javnih agencija u skladu s načelom maksimalnog obelodanjivanja uz set izuzetaka koji može biti uzan i jasno definisan i srazmeran interesu koji ga pravda (npr. razlozi bezbednosti ili zaštita privatnosti podataka).

Međunarodni standardi

Pristup informacijama podržava odgovornost, nadzor nad vlašću i praćenje korupcije. On je isto tako presudno važan za učestvovanje građana u odlučivanju koje je utemeljeno na dokazima i činjenicama i samim tim ima suštinsku važnost za delotvorno funkcionisanje demokratije. Slobodan pristup informacijama omogućuje civilnom društvu da prati i nadzire postupke lokalnih vlasti. Ono služi tome da se spreče javni funkcioneri koji su spremni da zloupotrebe svoj položaj i na osnovu njega se dobijaju podaci neophodni za vođenje javne rasprave zasnovane na pouzdanim informacijama.

Proaktivno objavljivanje maksimalne količine informacija u većini dostupnih formata služi tome da se smanji potreba da građani i akteri podnose pojedinačne zahteve za informacije. Pored toga što treba da omoguće da maksimalna količina informacija bude dostupna u elektronskom formatu, lokalne vlasti treba da ustanove prioritete i odrede zvaničnike nadležne za slobodu informisanja u svojim opštinama. Oni treba da pripreme i objavljuju detaljne preporuke namenjene kako građanima, tako i lokalnim vlastima i da iznose jasne smernice o žalbenom postupku ako se ne izađe u susret zahtevu za

predočavanje informacija. Takođe je važno analizirati zahteve građana za određene informacije ako se takvom zahtevu nije izašlo u susret. Isto tako je važno analizirati zahteve za informacijama koje upućuju sami građani, a ne grupe zainteresovanih strana, naročito je važno pratiti tendencije i eventualna dupliranja zahteva kako bi vlasti potom mogle proaktivno objavljivati takve informacije.

Pristup informacijama je suštinska komponenta jednog broja konvencija i standarda protiv korupcije koji su navedeni u drugim delovima ovog priručnika. Osim toga, pristup informacijama leži u osnovi jednog broja dokumenata UN o zaštiti ljudskih prava. Sledeći instrumenti se konkretno odnose na pristup informacijama:

- **Konvencija Saveta Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima (CETS No. 205)**⁹⁵ potvrđuje utuživo pravo na informacije.
- **Rezolucija i Preporuka Kongresa Saveta Evrope o transparentnosti i otvorenoj vlasti**⁹⁶ pozivaju lokalne i regionalne vlasti da pojačaju korišćenje otvorenih izvora i evidencije o upravljanju, kao i da to objavljuju u razumljivom i pristupačnom formatu koji omogućuje ponovno dalje korišćenje.
- **Konvencija iz Arhusa**⁹⁷ utvrđuje prava u odlučivanju onda kada se te odluke odnose na životnu sredinu, a osim toga podrazumeva i pristup informacijama.
- **Preporuka OECD-a Savetu o otvorenoj vlasti**⁹⁸ identifikuje dostavljanje informacija na zahtev i proaktivne mere koje vlade preduzimaju radi širenja informacija kao početni nivo participacije građana.
- U **Rezoluciji br. 59. Generalne skupštine Ujedinjenih nacija**, koja je usvojena 1946. godine, navodi se da je „sloboda informisanja osnovno ljudsko pravo“ i da se u članu 19. **Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima** (1948) utvrđuje da osnovno pravo na slobodu izražavanja obuhvata pravo da se „traže, dobiju i dalje prenesu informacije i ideje putem različitih medija i bez obzira na granice“.⁹⁹
- **Direktiva 2003/98/EC o ponovnom korišćenju informacija iz javnog sektora, koja se danas naziva Direktiva o otvorenim podacima**,¹⁰⁰ a koja je ranije bila poznata pod nazivom Direktiva *PSI*, podstiče države članice EU da u najvećoj mogućoj meri što više informacija o javnom sektoru učine dostupnim za ponovno korišćenje.

Domaći kontekst

Pristup javnim informacijama povećava transparentnost i odgovornost, povećava učešće građana u postupcima odlučivanja i utiče na izgradnju poverenja između institucija i građana. Pristup informacijama je na Kosovu* ustavno pravo zajemčeno Ustavom Kosova*, u kome se navodi da svako ima pravo na pristup javnim informacijama i da su dokumenta koje poseduju javni i državni organi javna.¹⁰¹ Da bi primenilo ovo ustavno pravo, Kosovo* ima važeći Zakon o pristupu javnim dokumentima, koji ovo pravo detaljno uređuje. Ovaj zakon je stupio na snagu 2019. godine i u odnosu na stari zakon¹⁰² sadrži izmene, kao što su uvođenje principa proaktivnosti i objavljivanja

podataka, kao i osnivanje Agencije za informacije i privatnost. Zakon predviđa dva načina za pristupanje javnim dokumentima: proaktivno, gde institucije imaju obavezu da proaktivno objavljuju podatke, i na osnovu neposrednog zahteva¹⁰³. Ipak, ovo pravo se ne poštuje uvek u praksi. Građani, civilno društvo i mediji suočavaju se sa teškoćama u obezbeđivanju javnih informacija, podataka i dokumenata. Problem je u neobjavljivanju javnih dokumenata i odbijanju da se dozvoli pristup tim dokumentima kada se podnese takav zahtev. Balkanska istraživačka mreža objavila je izveštaj o pristupu javnim informacijama na Zapadnom Balkanu sa ciljem unapređenja transparentnosti i odgovornosti javnih institucija prema građanima. Tokom izveštajnog perioda, od januara 2017. do juna 2019. godine, BIRN je javnim institucijama podneo 854 zvanična zahteva za pristup javnim dokumentima. Od tog broja, 337 zahteva je poslato različitim institucijama na Kosovu* kao što su opštine, ministarstva, Telekom Kosova, Tužilački savet, Sudski savet, Kabinet predsednika, Kabinet premijera i Telo za reviziju nabavki. Od ovog broja, 188 je odobreno, na 27 je delimično odgovoreno, a 122 su odbijena.¹⁰⁴

Zakonodavstvo

Na Kosovu*, pravo na pristup informacijama regulisano je Zakonom o pristupu javnim dokumentima,¹⁰⁵ koji svakom licu garantuje pravo pristupa javnim dokumentima. Ovo pravo obuhvata sve javne dokumente koje izrade, prime, čuvaju, ili kontrolišu javne institucije. Javni dokumenti se definišu kao „svaki akt, činjenica ili informacija, u elektronskom, zvučnom ili pisanom obliku, u vidu video ili audio snimka koje je proizvela ili držala javna institucija“.¹⁰⁶ Pristup javnim dokumentima se obavlja kroz proaktivno objavljivanje javnih dokumenata od strane javnih institucija, što svaka javna institucija treba da učini elektronskim putem na svojoj službenoj internet stranici. Međutim, zakon dozvoljava i objavljivanje u štampanom obliku, putem emitovanja ili u bilo kom drugom obliku koji omogućava pristup najširoj javnosti. Ovaj zakon zahteva da svaka javna institucija otvori jednu zvaničnu adresu e-pošte za javnu komunikaciju i da postavi jedno lice koje će upravljati pristupom javnim dokumentima i kontrolisati ga.

U članu 10. ovog zakona navodi se da svako ima pravo na pristup javnim dokumentima na zahtev. Javna institucija treba da u roku od 7 dana odluči da li dozvoljava pristup traženom dokumentu. Ako ne donese odluku, njeno ćutanje se smatra negativnim odgovorom.¹⁰⁷ Ako odluči da odbije zahtev, ovakvo ograničavanje prava na pristup javnom dokumentu treba da se sprovede u skladu sa načelom srazmernosti.¹⁰⁸ Pre nego što odbije neki zahtev, javna institucija treba da uradi „test štete i javnog interesa“ kako bi utvrdila da li je šteta naneta zaštićenom interesu veća od javnog interesa za pristup tom javnom dokumentu.¹⁰⁹

Ako javna institucija odbije zahtev za davanje pristupa javnom dokumentu, podnosilac zahteva ima pravo da koristi pravna sredstva. Na osnovu ovog zakona, podnosilac prijave može da se žali Agenciji za informacije i privatnost.¹¹⁰ Postupci pred Agencijom i način na koji ona rešava pritužbe regulisani su u članu 20 Zakona o pristupu javnim dokumentima. Ako Agencija odluči da odbije zahtev, podnosilac zahteva može da podnese tužbu sudu. Konačno, podnosilac zahteva može da se žali ombudsmanu.¹¹¹

Smernice

Trenutno ne postoje opšte i jedinstvene smernice o pristupu informacijama. Međutim, na osnovu Zakona o pristupu javnim dokumentima, Ministarstvo lokalne uprave izdalo je Administrativno uputstvo o transparentnosti u opštinama.¹¹² Ovo administrativno uputstvo ima za cilj povećanje transparentnosti u opštinama i opštinskim organima putem informisanja i objavljivanja njihovih normativnih akata i dokumenata koji su u interesu građana. Njegov cilj je takođe da se osnaži učešće građana u donošenju odluka. Pored objavljivanja javnih akata i dokumenata, postoji obaveza da sastanci skupštine opštine i odbora budu otvoreni za javnost i medije, a skupštine opštine moraju da održavaju javne konsultacije i sastanke sa građanima pre usvajanja akata.

Dobra praksa

Opština Priština je izradila portal koji građanima omogućava pristup njenim aktivnostima. Pristup javnim informacijama je deo ovog portala. Na ovom portalu je objavljen Zakon o pristupu javnim informacijama kako bi se građani informisali o svom pravu na pristup javnim informacijama. Opština je pripremila obrazac zahteva za pristup javnim informacijama koji sadrži imena i adrese elektronske pošte osoba za kontakt za pristup javnim dokumentima. Opština objavljuje godišnje izveštaje o zahtevima za pristup javnim dokumentima.¹¹³ Na osnovu ovih izveštaja, tokom 2020. godine bilo je 30 zahteva za pristup javnim dokumentima i Opština ih je sve odobrila.¹¹⁴

2.2. OTVORENI PODACI

Otvoreni podaci (*Open data*) podaci su i informacije koji se objavljuju u formatu koji se može slobodno koristiti, modifikovati i deliti s drugima. *OECD* saopštava da su otvoreni podaci *skup sektorskih politika koje promovišu transparentnost, odgovornost i stvaranje vrednosti kroz omogućavanje svima da koriste podatke vlasti*. Time što čine dostupnima podatke do kojih se dolazi aktivnošću javnih organa vlasti postaju transparentnije i odgovornije pred građanima. Otvorenim podacima podržava se i privredni rast i razvoj usluga koje su usredsređene na građane, a na taj način javni organi i tela, privatni sektor i građanski akteri obezbeđuju i važne informacije za istraživanje i inovacije.

Međunarodni standardi

Promovisanje otvorenih podataka preko portala gde su sve informacije na jednom mestu (*one-stop portal*) može dodatno proširiti okvire interoperabilnosti skupova podataka kada je reč o istraživanju i analizi. Rezultati mogu poboljšati efikasnost i domašaj pružanja usluga i smanjiti korupciju. Kampanje za podizanje svesti među grupama zainteresovanih strana, medija, poslovnih krugova i šire javnosti mogu doneti delotvornu saradnju različitih aktera i poboljšanja u pogledu rešenja koja se odnose na

prevoz, rekreativne objekte, parking-prostore, zdravstvene usluge i mnogo toga drugog.

Važno je da se ustanove konzistentni standardi otvorenih podataka za sve otvorene podatke i da se obezbedi maksimalna interoperabilnost i pretraživost podataka. Lokalne vlasti takođe treba da osiguraju da kvalifikovano osoblje upravlja objavljivanjem opštinskih otvorenih podataka i zato treba da obučavaju zaposlene standardima otvorenih podataka.

Otvoreni podaci predstavljaju relativno novu pojavu za koju ne postoje zvanično utvrđeni standardi. Međutim, ipak postoji izvestan broj korisnih smernica:

- **Rezolucija i Preporuka Kongresa Saveta Evrope o otvorenim podacima za bolje javne usluge**¹¹⁵ sadrže objašnjenje važnosti otvorenih podataka za poboljšanje lokalne demokratije.
- **Rezolucija i Preporuka Kongresa Saveta Evrope o transparentnosti i otvorenom upravljanju**¹¹⁶ pozivaju lokalne i regionalne vlasti da povećaju korišćenje otvorenih podataka i evidencije u radu lokalnih administracija.
- **Smernice Ujedinjenih nacija o otvorenim podacima uprave za angažovanje građana**¹¹⁷ prezentiraju političke smernice i preporuke primera dobre prakse.
- **Priručnik Svetske banke**¹¹⁸ polazi od samog početka, potom prelazi na planiranje i sprovođenje korišćenja otvorenih podataka i ukazuje na to kako je moguće izbeći najčešće greške i padove.
- **Program korišćenja otvorenih podataka od pet zvezdica**¹¹⁹ sadrži pet koraka koji omogućuju da se potpuno otvore podaci, objašnjava troškove i dobit svakog od tih koraka.
- **Međunarodna povelja o otvorenim podacima**¹²⁰ utvrđuje šest načela za otvoreno, blagovremeno i interoperabilno objavljivanje podataka državne uprave.
- **Preporuka Saveta OECD o otvorenom upravljanju**¹²¹ identifikuje mere za dostavljanje informacija na zahtev i proaktivne mere koje vlasti treba da preduzmu u cilju širenja informacija, što je početni nivo građanskog učestvovanja (participacije u upravljanju).

Domaći kontekst

Otvoreni podaci na Kosovu* generišu se u svim javnim institucijama koje dozvoljavaju građanima da nadziru aktivnosti javnih organa i institucija. Međutim, objavljivanje otvorenih podataka je više prisutno kod institucija centralne vlasti nego kod lokalne samouprave. Kosovo* je na 58. mestu (od 94) u Globalnom indeksu otvorenih podataka.¹²² Kosovo* se nalazi na 68. mestu u Inventaru otvorenih podataka za 2017. godinu, što je napredak u odnosu na 2016. godinu, kada se nalazilo na 82. mestu. Da bi se olakšala otvorenost i transparentnost rada javnih institucija na Kosovu*, 2014. godine je osnovana neprofitna organizacija „Open Data Kosovo“, koja unapređuje transparentnost

i dostupnost podataka za građane Kosova*. „Open Data Kosovo“ od osnivanja predvodi u otvaranju podataka vlade Kosova*. Veći deo podataka koje je vlada Kosova* do sada objavila kao otvorene, objavljen je pod vođstvom i ekspertizom KCC-a, uključujući podatke o nabavkama, kvalitetu vazduha, kvalitetu voda, praćenju izbora, prijavljivanju imovine, kao i druge vrste podataka.¹²³

Svi zakoni, međunarodni ugovori, podzakonska akta vlade i ministarstava, odluke Ustavnog suda i pravosudnih institucija, ukazi predsednika i opštinski akti objavljuju se u Službenom glasniku Republike Kosovo (gzk.rks-gov.net) i svako može da im pristupi.

Zakonodavstvo

Otvoreni podaci su regulisani Zakonom o pristupu javnim dokumentima.¹²⁴ Član 1.4 definiše otvorene podatke kao „*podatke koje proizvode, primaju, održavaju ili kontrolišu javne institucije, koje svako može da slobodno koristi, menja i distribuira, pod uslovom da ostanu otvoreni i da mogu da se pripišu svom izvoru*“. U članu 8. se navodi da otvoreni podaci treba da se objavljuju na inicijativu samih javnih institucija, bez zahteva zainteresovanih strana. U zakonu se zahteva da se otvoreni podaci objavljuju na centralnom portalu za otvorene podatke, koji izrađuje i kojim upravlja ministarstvo nadležno za javnu upravu. Javnost otvorenih podataka znači da svim zainteresovanim stranama treba da bude omogućeno da ih slobodno koriste. U zakonu se zahteva da se otvoreni podaci objavljuju u otvorenom formatu, što omogućava zainteresovanim stranama da ih čitaju i menjaju bez tehnoloških prepreka.¹²⁵

Smernice

Na osnovu Zakona o pristupu javnim dokumentima, Vlada Kosova*, usvojila je Uredbu o vladinoj službi za komunikaciju s javnošću.¹²⁶ Cilj ove uredbe je uspostavljanje doslednog i koordinisanog sistema za komunikaciju vlade s javnošću. Prema ovoj uredbi, Kancelarije za komunikaciju s javnošću u okviru Kabineta premijera i u svim ministarstvima primaju zahteve za pristup otvorenim podacima i prve postupaju po njima.¹²⁷

Dobra praksa

„Open Data Kosovo“ je neprofitna organizacija koja je osnovana 2014. godine i koja promoviše otvorenost i transparentnost rada javnih institucija kroz tehnologiju. „Open Data Kosovo“ promoviše ideju da podaci o vršenju vlasti treba da budu dostupni svima bez ograničenja kako bi ih koristili i ponovno objavljivali po želji, bez ograničenja koja se odnose na autorska prava, patente ili druge mehanizme kontrole. „Open Data Kosovo“ nudi niz vrlo efikasnih i inovativnih projekata koji svi nude digitalna rešenja. Cilj „Open Data Kosovo“ je da prenese značaj koji informacione tehnologije imaju za povećanje transparentnosti i rešavanje različitih problema u društvu.¹²⁸

2.3. JAVNE NABAVKE

Javne nabavke se odnose na postupak u kome javne vlasti, uključujući lokalne vlasti, kupuju rad, dobra ili usluge. To je suštinski važan deo pružanja javnih usluga lokalnih i regionalnih vlasti; efikasne i isplative javne nabavke predstavljaju ključ za dobro upravljanje.

Međunarodni standardi

Budući da javne nabavke predstavljaju veliki procenat ukupne javne potrošnje i transfera javnih resursa u privatni sektor ili sektor neprofitnih organizacija, ceo taj postupak je naročito ranjiv na korupciju. Javne vlasti treba da primenjuju nove tehnologije kako bi povećavale transparentnost u vezi s javnim nabavkama i kako bi podsticale nove ekonomske aktere da učestvuju u konkursnim postupcima s punim poverenjem da je na delu slobodna i pravična tržišna utakmica. Time što se svi tenderi (konkursi) objavljuju na zajedničkoj onlajn platformi biće svedena na minimum pojava neobjavljenih tendera i direktnih pogodbi. Korišćenje otvorenog ugovaranja i otvorenih konkursnih rešenja takođe omogućuje veći nadzor nad postupkom, čime se dalje sužava prostor za koruptivnu praksu. Otvoreni sistemi ugovaranja imaju preventivno dejstvo zato što će se funkcioneri uzdržavati od manipulisanja procesom ugovaranja ako znaju da će biti primenjeno sveobuhvatno obelodanjivanje kompletnog postupka odvijanja konkursa i sklapanja ugovora.

Lokalne vlasti treba da se postaraju da postoji sveobuhvatan sistem za nadzor nad poštovanjem odredaba zakona o javnim nabavkama, kao i da postoji odgovarajući mehanizam za razmatranje žalbi i pritužbi, koji omogućuje neodložno i sveobuhvatno reagovanje na te žalbe i pritužbe. Vlasti takođe treba da nadziru sprovođenje ugovora, naročito prekoračenja rokova i povećanja troškova kako bi osigurale da se dobit ostvarena na početku kroz ugovorenu cenu i kvalitet isporuke ne dovede u pitanje tokom sprovođenja samog ugovora.

Sledeće međunarodne konvencije i standardi odnose se na javne nabavke:

- **Rezolucija i Preporuka Kongresa Saveta Evrope o tome kako učiniti da javne nabavke budu transparentne na lokalnom i regionalnom nivou¹²⁹ i Kontrolni spisak OECD za jačanje integriteta javnih nabavki¹³⁰** sadrže smernice za jačanje transparentnosti i promovisanje integriteta javnih nabavki.
- **Preporuka Saveta OECD o javnim nabavkama¹³¹** promoviše strateško i sveobuhvatno korišćenje sistema javnih nabavki na svim nivoima vlasti i u svim državnim preduzećima. **Onlajn Priručnik za javne nabavke¹³²** sadrži alate za utvrđivanje sektorske politike, konkretne primere iz pojedinih zemalja, kao i pokazatelje za ocenjivanje svakog sistema javnih nabavki.

- **Sporazum Svetske trgovinske organizacije (STO) o javnim nabavkama**¹³³ utvrđuje pravila koja nalažu da se u sistemu javnih nabavki obezbede otvoreni, pravični i transparentni uslovi za nadmetanje učesnika.
- **Direktiva EU o javnim nabavkama**¹³⁴ osigurava da se postigne najbolja vrednost javnih nabavki i jemči poštovanje načela transparentnosti i konkurentnosti koje je utvrdila EU.
- **Model Zakona o javnim nabavkama koji je sačinio UNCITRAL**¹³⁵ je pravni obrazac koji je dostupan vladama koje žele da reformišu propise o javnim nabavkama za svoje unutrašnje tržište.
- **Vodič Evropske banke za obnovu i razvoj (ERBD) za reformu sistema elektronskih nabavki**¹³⁶ sadrži informacije o kreiranju i sprovođenju unutrašnjih reformi e-nabavki.
- **Standard podataka o otvorenom ugovaranju (OCDS)**¹³⁷ sadrži standard otvorenih podataka za objavljivanje strukturisanih informacija o svim fazama procesa ugovaranja: od planiranja do sprovođenja ugovora.
- **Priručnik UNODC (Kancelarije Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal) za borbu protiv korupcije u sektoru javnih nabavki i upravljanja javnim finansijama**¹³⁸ sadrži primere dobre prakse u pogledu povinovanja odredbama člana 9. Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije.
- **izveštaji Svetske banke**¹³⁹ – utvrđivanje repera za sektor javnih nabavki pomoću kojih se ocenjuju regulatorni sistemi za javne nabavke u raznim zemljama.

Domaći kontekst

Javne nabavke su dugo bile jedan od onih sektora koje su civilno društvo i mediji na Kosovu* najviše kritikovali zbog različitih koruptivnih afera na javnim tenderima. Međutim, posle uspostavljanja sistema e-nabavki, Kosovo* je napravilo korak napred ka povećanju transparentnosti i odgovornosti. Ipak, nedostatak kontrole nad kvalitetom radova ili materijalnih dobara, usluga i svega ostalog što javne vlasti nabavljaju putem javnih tendera i dalje predstavlja problem. Kosovo* pokušava da izmeni Zakon o javnim nabavkama¹⁴⁰ kroz izmene i dopune koje imaju za cilj unapređenje transparentnosti i odgovornosti javnih funkcionera, naručilaca i izvođača.

Na lokalnom nivou, nabavke sprovode opštinske kancelarije za javne nabavke, dok na centralnom nivou nabavke sprovodi Centralni organ za nabavke.¹⁴¹ Ovaj organ je nadležan za izradu zajedničkih tendera za naručioce, za obavljanje tenderskih aktivnosti u njihovo ime i za pomoć prilikom sprovođenja tenderskih aktivnosti. Regulatorna komisija za javne nabavke (RKJN)¹⁴² je nezavisna institucija koja je osnovana na osnovu zakona, sa misijom da razvija i nadzire sistem javnih nabavki na Kosovu*, kao i da njime upravlja. Njena misija takođe uključuje vođenje elektronskog sistema javnih nabavki na Kosovu* (E-nabavka) i nadzor nad njim.

Drugi organ sa važnom ulogom u sistemu javnih nabavki je Telo za preispitivanje nabavki.¹⁴³ Ovo telo je osnovano u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, na osnovu odluke Skupštine Kosova*. Ono je nadležno za to da, posle prigovora neke strane, preispita tenderske aktivnosti koje sprovode naručioci.

Zakonodavstvo

Zakon o javnim nabavkama, koji reguliše ovu konkretnu oblast, za kratko vreme je više puta menjan. Izmenjen je i dopunjen Zakonom br. 04/L-237, Zakonom br. 05/L-068 i Zakonom br. 05/L-092.¹⁴⁴ U članu 2 ovog zakona navodi se jasna obaveza svih naručilaca da sprovode sve tenderske aktivnosti na osnovu ovog zakona i izmena koje su nastupile tokom godina. U 2. poglavlju ovog zakona navode se opšta načela prema kojima javne nabavke treba da se sprovode na Kosovu*, a to su: ekonomičnost i efikasnost, jednako postupanje i nediskriminacija.

Smernice

Regulatorna komisija za javne nabavke putem svoje internet stranice (e-prokurimi.rks-gov.net) pomaže naručiocima i privrednim subjektima da funkcionišu u javnim nabavkama.¹⁴⁵ Naručioci imaju detaljan priručnik,¹⁴⁶ video priručnik,¹⁴⁷ i priručnik za upravljanje ugovorima i ocenu učinka¹⁴⁸ koji uključuje video snimak sa objašnjenjima. Privredni subjekti takođe imaju priručnik,¹⁴⁹ koji detaljno objašnjava proces registracije, pripremu ponuda, naprednu pretragu itd.

Dobra praksa

Kosovo* je osnovalo Regulatornu komisiju za javne nabavke (RKJN) kao nezavisnu regulatornu agenciju na osnovu Zakona o javnim nabavkama.¹⁵⁰ RKJN je odgovorna za razvoj, rad i celokupan nadzor sistema javnih nabavki na Kosovu*, a ima i druge odgovornosti predviđene ovim zakonom.¹⁵¹ RKJN koristi platformu za e-nabavke (e-prokurimi.rks-gov.net) za objavljivanje javnih ugovora, koje mogu da objavljuju i sami naručioci.

E-nabavka¹⁵² omogućava svim javnim institucijama da elektronskim putem sprovode tenderske aktivnosti. Preduzeća mogu da se prijavljuju i dobijaju informacije o javnim ugovorima. Takva transparentnost čini prihvatanje ponuda i pratećeg materijala koji se zahteva za tender, sigurnijim i bolje zaštićenim od mogućih manipulacija. Tokom 2019. godine na platformi je bio registrovan 12.461 javni ugovor, oko 7.650 privrednih subjekata i 20.500 korisnika.¹⁵³

Građani mogu da pristupe ovom portalu i da prate aktivnosti javnih institucija. Ova platforma igra jednu od ključnih uloga tokom pandemije bolesti COVID-19 jer omogućava javnim institucijama da nastave svoj rad i funkcionisanje.

2.4. SPOLJNA REVIZIJA

Spoljna revizija predstavlja redovni nezavisni nadzor i ocenjivanje računa i finansijskih informacija kako bi se osiguralo da se javni novac troši zakonito i efikasno. Spoljne revizije se preduzimaju u skladu s merodavnim zakonima i pravilima kako bi se podržala odgovornost vlasti. Pored revizije finansijskih izveštaja lokalnih budžetskih institucija spoljna revizija može da ide i korak dalje od finansija kako bi se ocenilo ukupno delovanje vlasti u odnosu na ciljeve koje su same postavile ili kako bi se ocenilo kako vlasti realizuju programe i pružaju usluge građanima.

Međunarodni standardi

- **Međunarodni računovodstveni standardi u javnom sektoru**¹⁵⁴ usredsređeni su na računovodstvene iskaze, reviziju i finansijsko izveštavanje o potrebama centralnih, regionalnih i lokalnih vlasti, povezanih agencija i građanstva kome te vlasti služe.
- Veb-sajt **Međunarodnih standarda vrhovnih državnih revizorskih institucija**¹⁵⁵ sadrži kompletnu zbirku profesionalnih standarda i smernica najbolje prakse za revizore u javnom sektoru.
- Jedan broj konvencija i standarda za borbu protiv korupcije sadrži odredbe koje se odnose na spoljnu reviziju.

Domaći kontekst

Glavni revizor Kosova* je najviša institucija za kontrolu privrede i finansija; Nacionalna kancelarija za reviziju (NKR) je nezavisna institucija koja glavnom revizoru pruža podršku prilikom obavljanja njegovih dužnosti. Revizija ima važnu ulogu u obezbeđivanju održavanja interesa poreskih obveznika i drugih zainteresovanih strana i istovremenom jačanju javne odgovornosti.

Glavni revizor podnosi izveštaje Skupštini Kosova* i ima pravo da kontroliše sve finansijske i administrativne procese, kao i druge aktivnosti, programe i projekte kojima upravljaju javne institucije, uključujući postupke i prihode od prodaje imovine, privatizacije i koncesija. Izveštaji koje sačini Nacionalna kancelarija za reviziju imaju za cilj unapređenje odgovornosti i obezbeđenje čvrste osnove za pozivanje na odgovornost rukovodilaca svih budžetskih organizacija, čime se jača poverenje javnosti u način na koji se troše javna sredstva.

Nacionalnu kancelariju za reviziju osnovala je Misija privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK). Nacionalnom kancelarijom za reviziju, kao jednom od najvažnijih institucija na Kosovu*, već više od 10 godina predsedava međunarodni revizor, koji je povereni mandat obavljao uz podršku lokalnog osoblja.

Tokom 2019. NKR je nastavila da povećava portfelj revizija tako što je obuhvatila više javnih preduzeća i budžetskih organizacija. NKR je obavila ukupno 119 revizija regularnosti (Revizija godišnjeg finansijskog izveštaja o budžetu Kosova* za 2019. godinu, 95 budžetskih organizacija (27 institucija sa centralnog nivoa, 30 nezavisnih institucija i 38 institucija sa lokalnog nivoa, 14 javnih preduzeća i 9 revizija projekata (koje su finansirali donatori), kao i 13 revizija učinka.

Punopravno članstvo u Međunarodnoj organizaciji vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI) smatra se jednim od najvećih dostignuća u istoriji eksterne revizije javnog sektora na Kosovu*. Ovo članstvo omogućilo je razmenu znanja i iskustava sa vrhovnim revizorskim institucijama 194 države članice ove organizacije u cilju razvijanja institucionalnog kapaciteta za sprovođenje dužnosti i odgovornosti sa visokim profesionalnim integritetom.

Zakonodavstvo

Institucija glavnog revizora uključena je u Ustav Kosova* 2008. godine, a nedugo potom je usvojen Zakon o osnivanju Kancelarije glavnog revizora Kosova* i Kancelarije za reviziju Kosova*.¹⁵⁶

U junu 2016. godine, Skupština Kosova* je usvojila Zakon o glavnom revizoru i Nacionalnoj kancelariji za reviziju, koji je zamenio stari.¹⁵⁷ Na taj način je dovršen pravni okvir za reviziju i puno vlasništvo nad ovim lokalnim institucijama.

Smernice

Revizija je kvalifikovano ispitivanje zakonske i finansijske usklađenosti ili učinka, koja se sprovodi kako bi se zadovoljili zahtevi rukovodstva (**interna revizija**), ili subjekta eksterne revizije, ili bilo kog drugog nezavisnog revizora, radi ispunjenja zakonskih obaveza (**eksterna revizija**). Pored Zakona o glavnom revizoru i Nacionalnoj kancelariji za reviziju, Kancelarija glavnog revizora izradila je Vodič za upravljanje kvalitetom revizije¹⁵⁸ i Vodič za reviziju učinka.¹⁵⁹

Dobre prakse

Na osnovu Godišnjeg izveštaja NKR za 2019. godinu,¹⁶⁰ Kancelarija je izvršila revizije regularnosti u 38 opština i dala 488 preporuka institucijama na lokalnom nivou. Trend opadanja broja preporuka tokom poslednje 3 godine (600 u 2017. i 585 u narednoj godini) pokazuje da opštinske vlasti ozbiljnije shvataju preporuke NKR i da ulažu napore da ih primene. Isti izveštaj pokazuje da su opštinske vlasti potpuno ili delimično primenile više od polovine preporuka datih tokom 2018. godine (217 preporuka je potpuno, a 78 delimično primenjeno).

2.5. FINANSIRANJE POLITIČKIH STRANAKA

Finansiranje političkih stranaka i izbornih kampanja neophodan je činilac demokratskog procesa. Ono omogućuje izražavanje političke podrške i održavanje izborne utakmice. Načela upravljanja finansiranjem političkih stranaka treba da obuhvate pravičnost u raspodeli državnih novčanih sredstava, stroga pravila koja uređuju pitanje transparentnosti i ograničenja veličine privatnih donacija, gornju granicu troškova predizbornih kampanja, punu transparentnost finansiranja i trošenja, nezavisne izborne komisije, nezavisnu reviziju finansiranja kampanja i dosledno izricanje srazmernih sankcija kandidatima i političkim strankama koji krše utvrđena pravila (to mogu biti novčane kazne ili smanjenje državnog udela u budućim izbornim kampanjama).

Međunarodni standardi

Jasna pravila i transparentno izveštavanje o finansiranju političkih kampanja i troškovima u tim kampanjama suštinski su važni za održanje poverenja u političke kandidate, političke stranke i u institucije vlasti. Neravnoteža u finansiranju političkih stranaka može dovesti do nečije nepravične prednosti, omogućiti da moćni uskim interesi imaju neprimeren uticaj i stvoriti rizik da će politiku „zarobiti“ uski privatni interesi i da će ona na taj način služiti ciljevima tih uskih privatnih interesa, a ne javnom interesu.¹⁶¹

Mehanizmi i pravila o ograničenjima finansiranja političkih stranaka i o budžetskom finansiranju političkih kampanja treba da budu koncipirani na način koji obezbeđuje jednake uslove izborne utakmice za različite političke kandidate i stranke koje učestvuju na izborima i da služe očuvanju nezavisnosti političkih snaga u odnosu na one koji im pružaju finansijsku podršku.

Sledeće međunarodne konvencije i standardi odnose se na finansiranje političkih stranaka:

- **Rezolucija Kongresa br. 402. (2016) „O zloupotrebi administrativnih resursa u izbornim procesima“;**¹⁶²
- **Smernice za finansiranje političkih stranaka i podnošenje izveštaja o tom finansiranju** (Savet Evrope, Venecijanska komisija 2001);¹⁶³
- **Kompilacija mišljenja i izveštaja Venecijanske komisije o političkim strankama** (Savet Evrope, Venecijanska komisija 2013);¹⁶⁴
- **Preporuka Rec(2003)4 Komiteta ministara državama članicama o zajedničkim pravilima u borbi protiv korupcije u finansiranju političkih stranaka i izbornih kampanja.**¹⁶⁵

Domaći kontekst

Finansiranje političkih stranaka je jedno od pitanja o kojima se najviše raspravlja na Kosovu*. Bez obzira na pravni okvir, finansiranju političkih stranaka i njihovih kampanja nedostaje transparentnost, a relevantno Zakonodavstvo se i dalje slabo sprovodi.

Civilno društvo i međunarodna zajednica kritikovali su političke stranke na Kosovu* zbog nedostatka transparentnosti u izveštajima o prihodima i rashodima.¹⁶⁶

Zakon o finansiranju političkih stranaka¹⁶⁷ je, tako, izmenjen i završen 2012. i 2013. godine sa ciljem povećanja transparentnosti i odgovornosti političkih stranaka. Jedna od izmena odnosi se na finansijsku kontrolu političkih stranaka. Na osnovu Zakona o izmenama i dopunama, Skupština Kosova* kontroliše godišnje finansijske izveštaje i finansijske izveštaje političkih stranaka o kampanjama pre nego što ih objavi Centralna izborna komisija. Da bi sprovela ovu zakonsku obavezu, Skupština Kosova* zajedno sa Odborom za nadzor javnih finansija putem javnog konkursa bira najmanje 10 ovlašćenih revizora koji će izvršiti reviziju ovih izveštaja.¹⁶⁸ Međutim, ova izmena nije ni poboljšala situaciju, ni povećala transparentnost zato što Skupština nije izabrala eksterne revizore. Zbog toga, Centralna izborna komisija godinama nije objavljivala izveštaje političkih stranaka.

Usled toga, civilno društvo i međunarodne organizacije na Kosovu* su preporučile da se izmeni i dopuni Zakon o finansiranju političkih stranaka. U junu prošle godine, 100 organizacija civilnog društva protestovalo je protiv nacrt zakona o finansiranju političkih subjekata tvrdeći da se njime krši Ustav Kosova* i međunarodni propisi o finansiranju stranaka.¹⁶⁹ Od 2017. godine, Agenda za evropsku reformu naglašava potrebu da se izmeni Zakon o finansiranju političkih subjekata. Izveštaj Evropske komisije o Kosovu* takođe naglašava potrebu daljeg jačanja izbornog procesa i usvajanja i sprovođenja zakona za rešavanje problema visoke korupcije u skladu sa mišljenjima Evropske komisije za demokratiju putem prava (Venecijanske komisije).¹⁷⁰

Vlada Kosova* je 2018. godine osnovala radnu grupu za izradu izmena i dopuna Zakona o finansiranju političkih stranaka i Zakona o opštim izborima.¹⁷¹ Kada je radna grupa sačinila nacrt novog zakona o finansiranju političkih stranaka, on je poslat Venecijanskoj komisiji na mišljenje.¹⁷² Vlada je, po dobijanju mišljenja Venecijanske komisije, predala nacrt Skupštini Kosova* na usvajanje pošto je prethodno unela neke izmene u vezi sa izdvajanjima u fond za demokratizaciju.

U Skupštini je nacrt zakona razmatrao Odbor za budžet i finansije, koji je osnovao radnu grupu za nacrt. Civilno društvo, međunarodne organizacije i poslanici su isključeni iz ove radne grupe, koja se držala vrlo zatvoreno i daleko od očiju javnosti. Ova radna grupa je napravila velike izmene u predloženom nacrtu - mnoge od njih su bile suprotne mišljenju Venecijanske komisije. Kasnije, 2019. godine, civilno društvo je zatražilo povlačenje nacrt zakona nakon što je ocenilo da su intervencije koje je napravila radna grupa umanjile transparentnost i odgovornost političkih stranaka prema javnosti.

Vlada je, tako, povukla zakon iz Skupštine. U julu 2020. nova Vlada je ponovo pokrenula izradu zakona, zahtevajući unapred mišljenje civilnog društva. U septembru 2020. godine Vlada je poslala nacrt zakona Skupštini, gde se očekivalo da će biti razmotren i izglasan do kraja 2020. godine; međutim, zbog raspuštanja Skupštine, očekuje se da će se o nacrtu zakona glasati u sledećem sazivu.

Zakonodavstvo

Trenutno je finansiranje političkih stranaka regulisano Zakonom o finansiranju političkih stranaka. Ovaj zakon utvrđuje načine i uslove finansiranja političkih stranaka na Kosovu*

i reguliše upravljanje, praćenje i izveštavanje o potrošnji prihoda političkih stranaka u cilju povećanja transparentnosti.

Prema ovom zakonu, finansijski i materijalni izvori političkih stranaka su članarine, donacije, finansiranje iz budžeta Kosova*, imovina i prihodi od aktivnosti političkog subjekta kao što su publikacije, prodaja reklamnog materijala itd.¹⁷³ Od političkih stranaka se traži da podnesu godišnji finansijski izveštaj Centralnoj izbornoj komisiji. Ovaj finansijski izveštaj uključuje bilans stanja, bilans uspeha i izveštaj u kome je prikazana svaka uplata drugom licu tokom izveštajnog perioda.

Javno finansiranje političkih stranaka obavlja se kroz budžet Kosova*, iz Fonda za podršku političkim subjektima.¹⁷⁴ Prema Zakonu o finansiranju političkih stranaka, Skupština Kosova* može da izdvoji do 0,05% budžeta za finansiranje izbornih kampanja na centralnom i lokalnom nivou.¹⁷⁵

Zakon takođe predviđa kazne za političke stranke koje krše njegove odredbe i obaveze iz njega. Da bi se povećala transparentnost, izmenama zakona povećane su novčane kazne za kršenje odredaba zakona.¹⁷⁶ Kada političke stranke ne izmiruju svoje obaveze, kao što su novčane kazne koje je izrekla Centralna izborna komisija, poreske obaveze ili obaveze koje proističu iz izvršenja pravosnažnih sudskih odluka, taj iznos se oduzima od budžeta koji političkoj stranci dodeljuje Fond za podršku političkim subjektima.¹⁷⁷

Smernice

Centralna izborna komisija usvojila je Izorno pravilo o finansiranju političkih stranaka i sankcijama¹⁷⁸ i Izorno pravilo o ograničavanju troškova kampanje i izjavi o finansijskim interesima.¹⁷⁹ Prvo pravilo detaljno reguliše postupke finansiranja, upravljanja, nadzora i transparentnosti političkih stranaka. Ono takođe reguliše izveštavanje političkih stranaka. Pored toga, u njemu su utvrđene kazne koje Centralna izborna komisija može da izrekne u slučaju bilo kakvog kršenja Zakona o finansiranju političkih stranaka i Zakona o opštim izborima.

Prema Izbornom pravilu o ograničavanju troškova kampanje i izjavi o finansijskim interesima, Centralna izborna komisija utvrđuje maksimalni limit za troškove političke kampanje, koje nijedna politička stranka ne može da premaši. Svaki politički subjekat dužan je da podnese izveštaj o izjavi o finansijskim interesima u kampanji. U ovom pravilu se detaljno reguliše šta taj izveštaj mora da sadrži i određuju se sankcije koje bi bile izrečene u slučajevima kršenja ovog pravila.

Dobra praksa

Centralna izborna komisija objavljuje godišnje finansijske izveštaje i izveštaje o izjavama o finansijskim interesima političkih stranaka. Centralna izborna komisija obično objavljuje godišnje finansijske izveštaje posle sprovođenja revizije, za šta je potrebno vreme. Tokom 2020. godine, za razliku od prethodnih godina, Centralna izborna komisija je objavila nerevidovane godišnje finansijske izveštaje svih političkih stranaka pre održavanja izbora. Smatra se da je objavljivanje tih izveštaja pre dana izbora postupak koji je povećao transparentnost rada i potrošnje političkih stranaka.¹⁸⁰

UČESTVOVANJE GRAĐANA

Uvod

„Pravo građana da učestvuju u vođenju javnih poslova“, uključujući poslove na lokalnom nivou, izričito je utvrđeno u Evropskoj povelji¹⁸¹ i u Dodatnom protokolu uz Povelju, u kome se utvrđuje da „pravo na učešće u poslovima lokalne vlasti označava pravo da se pokušaju utvrditi ovlašćenja ili da se utiče na vršenje ovlašćenja i odgovornosti lokalne vlasti“.¹⁸² Kada se lokalne vlasti konsultuju sa građanima i zajedno s njima kreiraju i vrednuju javne usluge, one time utiru put ka boljim ishodima sektorskih politika i ka većem uzajamnom poverenju između građana i vlasti.

Učešće građana podrazumeva da čitav niz lokalnih zainteresovanih strana, kao što su aktivisti civilnog društva, novinari, pripadnici akademskih krugova, predstavnici poslovnih krugova, lokalnih zajednica i sami aktivni građani, ima pristup poslovima lokalne vlasti. Veoma je važno da taj vid participacije građana bude inkluzivan kako bi se uzeli u obzir stavovi šire javnosti, ekspertskih aktera i raznih reprezentativnih grupa, uključujući grupe ranjivih i marginalizovanih lica. Osim toga, angažovanje zainteresovanih aktera mora obuhvatiti one na čije će živote i interese neposredno uticati sprovođenje odluka o kojima je reč. Da bi se osiguralo da ti zainteresovani akteri budu valjano identifikovani, neophodno je organizovati javne konsultacije pre nego što se donesu obavezujuće odluke u vezi sa akcijom ili pre nego što se prezentira konačni predlog odluke. Otvoreniji konsultativni proces podrazumeva da vlasti prvo pozivaju zainteresovane aktere da identifikuju probleme, izazove i mogućnosti, koje potom razmatraju, a tek potom ispituju različite političke scenarije pre nego što pristupe izradi predloga odluka.

Participativni mehanizmi mogu se grupisati u sledeće kategorije koje odražavaju različite nivoe angažovanja:

- informisanje javnosti o lokalnim prioritetima, programima i planovima vlasti;
- održavanje konsultacija sa javnošću i/ili određenim grupama ljudi o javnim sektorskim politikama i prikupljanje podataka o njihovim iskustvima ili ekspertizi;
- saradnja sa javnošću i/ili određenim grupama na razvoju rešenja lokalnih problema [uključujući procese zajedničkog kreiranja, kao što je formulisanje obaveza Akcionog plana Partnerstvo za otvorenu upravu (OGP)];
- angažovanje lokalnih zajednica u procesima odlučivanja kroz raspravu, glasanje (kao što su participativno budžetiranje i održavanje referenduma) i kroz druge instrumente odlučivanja.

Prema Dodatnom protokolu, „zakonom se obezbeđuju sredstva olakšavanja za ostvarivanje“ prava građana na učestvovanje. Da bi navedeni oblici učestvovanja predstavljali istinsko angažovanje, a ne samo simboličke akcije lišene sadržaja, potrebno je da proces konsultacija u vezi sa formiranjem novih sektorskih politika i donošenjem novih propisa bude potkrepljen zakonskom regulativom i smernicama, kao i čvrstom političkom voljom.

Inkluzivno kreiranje politike u isto vreme mora biti delotvorno, a javnost treba da bude dobro informisana o svojim pravima, mogućnostima kao i o načinima na koje može da učestvuje u lokalnom odlučivanju. Procesi kreiranja politike treba da budu jasno naznačeni znatno unapred da bi se građanima i zainteresovanim grupama aktera omogućilo da pripreme svoje predloge i intervencije. Rokovi moraju biti objavljeni unapred i pritom treba jasno naznačiti kada je tačno moguće angažovanje građana kako bi se osiguralo da će ta participacija biti smisljena i sadržajna aktivnost, a lokalne vlasti treba da obezbede sve potrebne povratne informacije onima koji iznose političke predloge ili preporuke. Lokalne vlasti treba da se postaraju da sva stanovišta i stavovi zainteresovanih aktera budu na odgovarajući način razmotreni i uzeti u obzir prilikom kreiranja sektorskih politika, a u povratnim informacijama koje se moraju dostavljati građanima treba jasno naznačiti razloge za donošenje odluka o prihvatanju ili neprihvatanju određenih predloga. Taj inkluzivni pristup omogućuje da sve sektorske politike budu zaista relevantne, zasnovane na čvrstim dokazima, da se u njima vodi računa o svim isprepletanim potrebama i da budu responzivne prema javnim zahtevima.

Lokalne vlasti takođe treba da angažuju funkcionere koji su obučeni za vođenje javnih konsultacija i treba da osiguraju da se građanima bez odlaganja dostavljaju sveobuhvatne povratne informacije.

Takvi inkluzivni pristupi osiguravaju da će lokalne vlasti donositi bolje i relevantnije odluke koje će uvek odražavati interes javnosti i koje će svi građani moći dobro da shvate. Uporedo s tim lokalne zajednice mogu da razviju održivi kapacitet za izražavanje sopstvenih zabrinutosti, za kreiranje rešenja i nadzor nad valjanim sprovođenjem tih rešenja, što će sve imati za posledicu veće poverenje javnosti u isporuku lokalnih usluga.

Opšti domaći kontekst

Od 2008. godine, Kosovo* je počelo da postepeno decentralizuje vlasti. Lokalna samouprava regulisana je u članu 123¹⁸³ Ustava Kosova* i u Zakonu o lokalnoj samoupravi¹⁸⁴. Osnovna jedinica lokalne samouprave je opština. Trenutno se lokalna samouprava na Kosovu* vrši u 38 opština.

Lokalna samouprava na Kosovu* funkcioniše na osnovu načela dobrog upravljanja, transparentnosti, supsidijarnosti i efikasnog i delotvornog pružanja usluga, uz obraćanje posebne pažnju na konkretne potrebe i probleme manjinskih zajednica i njihovih pripadnika.¹⁸⁵ Angažovanje građana i učešće u vlasti važni su i za dobro funkcionisanje lokalne samouprave. Važnost ovog učešća izražava i Ustav Kosova*, koji obavezuje opštine da podstiču i obezbeđuju aktivno učešće svih građana u procesu odlučivanja

opštinskih organa.¹⁸⁶ Važno je napraviti delotvorne mehanizme za uključivanje građana u odlučivanje na lokalnom nivou. Njihovo angažovanje utiče na nivo upravljanja i funkcionisanja opštine na način koji je koristan za njene građane. Važno je angažovati građane ne samo tokom procesa odlučivanja, već i tokom kreiranja politike. Ovo učešće ne koristi samo opštini, već i čitavoj zajednici. Učešće građana je pre svega ključno sredstvo za povećanje transparentnosti i odgovornosti lokalnih i centralnih vlasti.

Mehanizmi za učešće građana i direktnu demokratiju navode se u Zakonu o lokalnoj samoupravi.¹⁸⁷ Ti mehanizmi uključuju: javno informisanje, javne konsultacije, pravo na peticiju, građansku inicijativu, referendum, opoziv gradonačelnika i konsultativne odbore. U cilju postizanja transparentnosti i angažovanja građana, Kosovo* je izdalo Administrativno uputstvo o transparentnosti u opštinama,¹⁸⁸ Administrativno uputstvo o minimalnim standardima za javne konsultacije u opštinama¹⁸⁹ i Uredbu o postupku izrade i objavljivanja opštinskih akata.¹⁹⁰ Cilj ovih akata je da se poveća transparentnost, odgovornost i dobro funkcionisanje opština, što bi bilo korisno za njihove građane.

Što se tiče učešća građana, pravni okvir Kosova* je dobro definisan i predviđa širok spektar mehanizama koji su u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima. Međutim, ti mehanizmi se ne koriste uvek u praksi. Iako su javne konsultacije i javno informisanje i dalje najčešće korišćeni mehanizmi, drugi oblici, kao što su peticije, inicijative, referendum ili opoziv gradonačelnika i dalje se slabo primenjuju. Razlog za to je nizak nivo svesti i interesovanja građana za korišćenje tih mehanizama.

Poslednjih godina, opštine na Kosovu* su povećale nivo transparentnosti i odgovornosti, omogućavajući na taj način građanima da pristupaju javnim informacijama i učestvuju u kreiranju lokalne politike. Svaka opština ima svoju internet stranicu koja građanima omogućava pristup opštinskim aktivnostima, organizacijama, odborima i donetim odlukama. Skoro sve opštine prenose sednice Skupštine opštine uživo putem različitih platformi. Zbog pandemije bolesti COVID-19 i odgovarajućih mera predostrožnosti, opštine održavaju javne konsultacije preko interneta i tako ne ograničavaju svoje građane u ostvarivanju svojih prava.

Udruženi naponi za poboljšanje i jačanje kapaciteta opština za pružanje povoljnih i odgovornih usluga u skladu su sa Strategijom o lokalnoj samoupravi za period 2016-2026.¹⁹¹ Konkretnije, 2. cilj ove strategije poziva na uspostavljanje boljeg okvira za upravljanje kako bi se obezbedilo demokratsko predstavljanje građana i efikasna opštinska uprava, dok četvrti cilj zahteva jačanje partnerstva između lokalne samouprave, civilnog društva i privrednih subjekata da bi se proizvelo aktivno, sveobuhvatno i kohezivno građanstvo.

3.1. OBLIKOVANJE OTVORENIH POLITIKA

Otvoreno kreiranje politike je širok pojam koji označava razvoj sektorske politike koji je transparentan i participativan. Na taj način se opisuje kreiranje politike i donošenje odluka prilikom čega se uzimaju u obzir svi najnoviji interaktivni instrumenti koji otvaraju proces kreiranja politike za učešće raznih aktera u svetu koji je u sve većoj meri digitalan. Ne postoji samo jedan put koji vodi ka otvorenom kreiranju politike: za različite političke odluke biće potrebni različiti pristupi.

Međunarodni standardi

Pristupi za otvoreno kreiranje politike omogućuju vlastima da postignu bolje koncipirane i na većem broju činjenica i informacija zasnovane političke ishode primenjujući saradničke procese u kojima se uzima u obzir mnoštvo različitih perspektiva i vidova stručnog znanja. Razni digitalni alati i analitičke tehnike primenjuju se kako bi svaka sektorska politika bila u većoj meri zasnovana na dokazima i kako bi joj konkretni podaci služili kao pokretač. Modeli angažovanja mogu obuhvatiti reprezentativni građanski panel, pokretanje akcije za prikupljanje političkih ideja i korišćenje kolektivne inteligencije za oslanjanje na kolektivno znanje i iskustvo raznovrsne javnosti.

Pomoću otvorenih podataka i angažovanjem građana može se postići da se donose utemeljenije i inkluzivnije odluke i može se primeniti više inovacija, kako u procesima kreiranja politike, tako i u procesima donošenja političkih odluka koje proističu iz takve politike. Da bi se u najvećoj mogućoj meri uvećale moguće dobiti od otvorenog kreiranja politike, lokalne vlasti mogu formirati tim za vođenje otvorene politike koji će objavljivati sve podatke na osnovu kojih su razrađivane i kreirane političke odluke i obučavati političke funkcionere za rad sa podacima koji će omogućiti kreiranje politike utemeljene na što većem broju podataka i informacija.

Iako ne postoje konkretni standardi za kreiranje otvorene politike, sledeći instrumenti mogu biti korisne referentne tačke:

- **Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu učešća u poslovima lokalne vlasti (CETS br. 207)**¹⁹² utvrđuje međunarodno pravno jemstvo tog prava, uključujući utvrđivanje mera za obezbeđivanje učešća građana.
- **Smernice Saveta Evrope za građansko učešće u političkom odlučivanju**¹⁹³ utvrđuju standarde za angažovanje u radu sa građanima i civilnim društvom.
- **Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope o učešću građana u lokalnom javnom životu.**¹⁹⁴
- **Rezolucija i preporuka Kongresa Saveta Evrope o transparentnosti i otvorenoj vladi**¹⁹⁵ sadrže standarde i mehanizme za jačanje transparentnosti i unapređenje učestvovanja građana u lokalnom javnom životu.

- **Kodeks dobre prakse za učešće građana u procesu odlučivanja**,¹⁹⁶ koji je usvojila Konferencija međunarodnih NVO pri Savetu Evrope.
- **Učešće građana u procesima odlučivanja. Opšti pregled standarda i prakse u državama članicama Saveta Evrope**,¹⁹⁷ Evropski centar za neprofitno pravo (ECNL) za Evropski komitet za demokratiju i upravljanje.
- **Preporuka OECD-a o otvorenoj vladi**¹⁹⁸ pomaže u kreiranju i sprovođenju uspešnih strategija i inicijativa na planu otvorene uprave.
- **Rukovodeća načela OECD**¹⁹⁹ pružaju podršku razvoju kulture otvorenosti.
- **Dokument OECD Fokus na građane: Javno angažovanje za bolju politiku i usluge**²⁰⁰ istražuje na koji način je moguće otvoreno kreiranje politike sprovoditi u praksi.
- **Opservatorija OECD-a za inovacije u javnom sektoru**²⁰¹ sadrži spisak korisnih priručnika i resursa.
- **Vodič za partnerstva za otvorenu vladu**²⁰² i **Priručnik**²⁰³ obezbeđuje širok spektar podrške.
- **Osnovni dokument OECD o javnim konsultacijama**²⁰⁴ definiše proces konsultacija i sadrži rezime različitih instrumenata za konsultacije.
- I **Australija**²⁰⁵ i **Ujedinjeno Kraljevstvo**²⁰⁶ su izradili korisne **priručnike**.
- **Kraljevsko društvo za umetnost iz Ujedinjenog Kraljevstva** i **Forum za etičku veštačku inteligenciju** pozabavili su se nekima od izazova koje zahvaljujući novoj tehnologiji predstavlja veštačka inteligencija u dokumentu **Odluke o tehnologiji koji doprinose demokratizaciji. Priručnik**.²⁰⁷

Domaći kontekst

Oblikovanje otvorenih politika je ključni element transparentnosti i demokratije. Glavni cilj oblikovanja otvorenih politika je povećanje učešća građana u donošenju odluka i upravljanju, što bi povećalo transparentnost i odgovornost javnih vlasti. Oblikovanje otvorenih politika važno je tokom postupka izrade politika da bi građani imali svoj glas u oblikovanju onih politika koje utiču na njihove potrebe i interese.

Kosovo* je stvorilo dobar pravni okvir koji promoviše oblikovanje otvorenih politika i koji je usklađen sa evropskim i međunarodnim standardima. Učešće građana je zajamčeno Ustavom Kosova*, koji obavezuje opštine da podstiču i obezbede aktivno učešće svih građana u procesu donošenja odluka opštinskih organa.²⁰⁸ Oblikovanje otvorenih politika predviđa se i u Zakonu o pristupu zvaničnim dokumentima,²⁰⁹ koji od svih javnih institucija zahteva da objavljuju svoje aktivnosti i sve dokumente koji su od interesa za građane Kosova*. Zakon o lokalnoj samoupravi u 9. poglavlju takođe reguliše oblikovanje otvorenih politika.²¹⁰

Zakonodavstvo

Oblikovanje otvorenih politika u lokalnoj samoupravi na Kosovu* regulisano je Zakonom o lokalnoj samoupravi. Da bi se obezbedila transparentnost, na osnovu ovog zakona Skupština opštine i svi njeni odbori održavaju sastanke koji su otvoreni za javnost i svim građanima je dozvoljeno da ih prate i da učestvuju u njima.²¹¹

Međutim, zakon takođe reguliše izuzetne slučajeve kada javnost može da bude legalno isključena sa sastanaka Skupštine opštine ili nekog od njenih odbora. Javnost može da bude isključena u slučajevima kada otvoreni sastanak može da dovede do javnih nereda ili nasilja, kada postoji mogućnost obelodanjivanja informacija i dokumenata koji su prema Zakonu o pristupu zvaničnim dokumentima označeni kao poverljivi i kada postoji mogućnost otkrivanja osetljivih ličnih ili komercijalnih podataka ili informacija o aktuelnim ili budućim sudskim postupcima.²¹²

U 9. poglavlju Zakona o lokalnoj samoupravi definišu se mehanizmi za učešće građana i direktnu demokratiju. Ovo poglavlje predviđa i reguliše javno informisanje i konsultacije, pravo na peticiju, građansku inicijativu, referendum, opoziv gradonačelnika i konsultativne odbore. Svi ovi mehanizmi direktno povećavaju transparentnost i učešće u oblikovanju politika jer predviđaju uključivanje građana u postupke upravljanja u njihovim opštinama.²¹³

Oblikovanje otvorenih politika takođe je regulisano Zakonom o pristupu zvaničnim dokumentima. Na osnovu ovog zakona sve javne institucije imaju obavezu da proaktivno objavljuju sve javne dokumente. One treba da, pre svega, svakodnevno objavljuju podatke o javnim aktivnostima lokalnih vlasti na osnovu kojih će građani biti stalno informisani o tim aktivnostima. Zakon takođe reguliše mogućnost da građani traže od javnih institucija da objavljuju javne dokumente ili im omoguće pristup tim dokumentima.²¹⁴

Smernice

Na osnovu Zakona o lokalnoj samoupravi,²¹⁵ Ministarstvo za lokalnu samoupravu je usvojilo Administrativno uputstvo o transparentnosti u opštinama. Njegov cilj je povećanje transparentnosti u opštinama i njihovim organima objavljivanjem normativnih akata, odluka i dokumenata koji su od interesa za građane. Ono što je najvažnije je da ovo administrativno uputstvo ima za cilj da poveća učešće javnosti u donošenju odluka.²¹⁶

Na osnovu ovog administrativnog uputstva, opštine moraju da sa građanima održe najmanje dva sastanka godišnje o pitanjima od opšteg interesa. Zakon navodi da, osim ta dva sastanka, opštine moraju da održavaju i druge konsultativne sastanke u okviru četvrti, naselja ili na bilo kom mestu u okviru opštine da bi razgovarale o pitanjima koja se odnose na budžet, projekte, lokalni ekonomski razvoj, korišćenje opštinske imovine ili nekim drugim pitanjima od opšteg interesa.²¹⁷ Član 12 reguliše oblike učešća građana u odlučivanju i omogućava stanovnicima opštine da učestvuju u svim fazama izrade i sprovođenja lokalnih politika: u planiranju, razgovorima, odlučivanju, sprovođenju i

nadzoru. U članu 13 ovog Administrativnog uputstva se dodaje da o svim aktima koji se tiču građana pre usvajanja treba da se održe javne konsultacije.

Dobra praksa

Kao nadogradnju Uredbe o minimalnim standardima za proces javnih konsultacija,²¹⁸ Kancelarija za dobro upravljanje u okviru Kabineta premijera izradila je internet platformu (konsultimet.rks-gov.net) koju koriste svi javni organi za identifikovanje zainteresovanih strana za razvijanje javnih konsultacija. Ova platforma pruža mogućnost građanima, organizacijama civilnog društva i svim relevantnim stranama da učestvuju u postupku javnih konsultacija o zakonodavnim inicijativama i u procesima odlučivanja i oblikovanja politika.

3.2. PARTICIPATIVNO KREIRANJE BUDŽETA

Jedan od oblika angažovanja građana i njihovog učestvovanja u izradi budžeta – participativno budžetiranje – poziva građane i grupe iz zajednice da predlože nove inicijative ili poboljšanja javnih usluga koja treba finansirati iz budžetskih sredstava lokalne vlasti. Različiti modeli obuhvataju glasanje građana, koje se često odvija onlajn, o različitim projektima. Na taj način obezbeđuje se put kojim građani zajednice koji to žele mogu neposredno da učestvuju u odlučivanju o tome kako treba trošiti javni novac. Na taj način stvaraju se mogućnosti za angažovanje, obrazovanje i osnaživanje građana. Na taj način se takođe može promovisati transparentnost, a transparentnost, s druge strane, može pomoći smanjenju neefikasnosti i korupcije.

Međunarodni standardi

Participativno budžetiranje započelo je u Porto Alegreu u Brazilu krajem osamdesetih godina 20. veka i otada se raširilo po celom svetu. Da bi se osiguralo da taj proces bude inkluzivan i da se njime stigne do različitih grupa, uključujući manjinske grupe i grupe građana koji su u nepovoljnom položaju, potrebno je omogućiti da se i onlajn i u ličnom kontaktu prezentiraju informacije i pruži podrška građanima i različitim grupama u zajednici i svim zainteresovanim akterima da bi oni bili upućeni u to kako da pripreme predlog za razmatranje. Uvođenje rodno osetljivog participativnog budžetiranja može povećati obuhvat i dostupnost i može se planirati u tesnoj saradnji sa lokalnim građanskim grupama, s posebnim naglaskom na inkluzivnost.

Iako ne postoje konkretni standardi za participativno budžetiranje, sledeći instrumenti služe kao referentni materijal:

- **Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu učešća u poslovima lokalnih vlasti (CETS No. 207)**²¹⁹ sadrži međunarodno pravno jemstvo navedenog prava, uključujući sprovođenje mera koje će olakšati ostvarivanje tog prava.

- **Rezolucija Kongresa Saveta Evrope o rodno osetljivom budžetiranju**²²⁰ preporučuje uvođenje metoda rodno osetljivog budžetiranja u izradu godišnjih budžeta na lokalnom i regionalnom nivou.
- **OECD Policy Brief No. 22**²²¹ sadrži niz političkih preporuka o tome kako ključni akteri mogu doprineti uspešnom participativnom budžetiranju.
- **Knjiga Svetske banke *Participatory Budgeting***²²² sadrži pregled svih osnovnih načela, analize tekuće prakse i sedam veoma detaljnih studija slučaja.
- **„Sedamdeset dva često postavljena pitanja o participativnom budžetiranju“ Habitat UN**²²³ istražuje kako se može u praksi sprovesti participativno budžetiranje.
- **Svetski atlas participativnog budžetiranja**²²⁴ predstavlja najširu postojeću kompilaciju podataka o stanju tih procesa u celom svetu.
- **Jedinica Ujedinjenog Kraljevstva za participativno budžetiranje poseduje koristan spisak resursa, priručnika i alata.**²²⁵
- **Subnacionalni upitnik za anketu o otvorenom budžetiranju**²²⁶ Međunarodnog budžetskog partnerstva utvrđuje razne načine merenja otvorenosti budžeta lokalnih vlasti.
- **Načela učestvovanja javnosti u fiskalnoj politici**²²⁷ Globalne inicijative za fiskalnu transparentnost.

Iako ne postoje nikakvi konkretni standardi za sprovođenje participativnog budžetiranja, sledeći dokumenti predstavljaju korisnu početnu tačku:

- **Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu učešća u poslovima lokalne vlasti (CETS br. 207)**²²⁸ predstavlja međunarodnu pravnu garantiju ovog prava, uključujući implementaciju mera koje bi olakšale njegovo sprovođenje.
- **Rezolucija Kongresa Saveta Evrope o rodno odgovornom budžetiranju**²²⁹ preporučuje uvođenje metoda za rodno odgovorno budžetiranje u godišnje budžete na lokalnom i regionalnom nivou.
- **Politički izveštaj OECD-a br. 22**²³⁰ obezbeđuje niz preporuka za politike o načinima na koje ključne zainteresovane strane mogu da doprinesu uspešnom participativnom budžetiranju.
- **Knjiga Svetske banke *Participatory Budgeting (Participativno budžetiranje)***²³¹ daje pregled osnovnih principa, analizira postojeću praksu i uključuje sedam detaljnih studija slučajeva.
- **72 najčešća pitanja UN Habitata o participativnom budžetiranju**²³² istražuje kako se primenjuje participativna izrada budžeta.

- **Svetski atlas participativnog budžetiranja**²³³ predstavlja najširu zbirku podataka o svetskoj situaciji u ovim procesima.
- **Britanska jedinica za participativno budžetiranje ima listu korisnih resursa i priručnika.**²³⁴
- **Podnacionalni otvoreni anketni upitnik o budžetu**²³⁵ Međunarodnog partnerstva za budžet navodi niz parametara za merenje otvorenosti lokalnih državnih budžeta.
- **Principi učešća javnosti u fiskalnoj politici**²³⁶ Globalne inicijative za fiskalnu transparentnost.

Domaći kontekst

Učešće građana u procesu izrade budžeta je još jedan važan faktor koji pozitivno utiče na nivo transparentnosti i odgovornosti organa upravljanja. Centralne i lokalne vlasti funkcionišu na osnovu budžeta Kosova*, koji se prikuplja od poreza i doprinosa, kao i drugih oblika prihoda koji se prikupljaju od građana Kosova*. Zbog toga je važno da se stvore mehanizmi koji omogućavaju građanima da budu deo procesa izrade budžeta kako bi bili obavešteni o tome gde se njihov novac troši i kako. Na lokalnom nivou vlasti, opštinski budžeti imaju pet kategorija: zarade i plate, roba i usluge, komunalne usluge, subvencije i kapitalna ulaganja. Zato je budžet najvažniji opštinski akt jer direktno utiče na kvalitet života građana.²³⁷

Zakon o lokalnoj samoupravi reguliše učešće građana u procesu izrade budžeta na Kosovu*.²³⁸ Na osnovu člana 69. (Pravo na peticiju), svako lice ili organizacija koja ima neki interes u opštini ima pravo da podnese peticiju Skupštini opštine o pitanjima koja se odnose na odgovornosti i ovlašćenja opštine. Dok član 70. (Građanska inicijativa) predviđa da građani mogu da daju inicijativu za propis iz nadležnosti opštine koji će biti usvojen u skupštini ili glasanjem građana u skladu sa važećim zakonom, član 73. (Savetodavni odbori) obavezuje Skupštinu opštine da formira savetodavne odbore unutar sektora da bi omogućila učešće građana u procesu odlučivanja.

U Izveštaju KDI o transparentnosti u lokalnoj samoupravi za 2019. godinu navodi se da su opštine na Kosovu* napredovale u objavljivanju budžeta za 19%, investicionog plana za 17%, kvartalnog izveštaja o troškovima za samo 1%, godišnjeg zbirnog izveštaja o budžetu opštine za prethodnu fiskalnu godinu za 12%, srednjoročnog budžetskog okvira za samo 2% i izveštaja eksterne revizije za 13%.²³⁹

Zakonodavstvo

Prema članu 24. Zakona o lokalnoj samoupravi, opštinski budžet se sastoji od sopstvenih izvora prihoda, sredstava koje dodeljuje Vlada Kosova*, donacija i drugih prihoda. Pored toga, navodi se da su budžet i finansije opština regulisani Zakonom o finansijama lokalne samouprave.²⁴⁰ Prema članu 52, svaka opština mora da ima svoj odbor za politiku i finansije, koji ima zakonsku odgovornost za razmatranje svih politika, fiskalnih i finansijskih dokumenata, godišnjeg srednjoročnog budžeta i svih promena budžeta tokom fiskalne godine.²⁴¹

Zakon o finansijama lokalne samouprave utvrđuje finansijska sredstva koja stoje na raspolaganju opštinama na Kosovu*, uključujući izvorne prihode opština, kao i bespovratna sredstva i druga finansijska sredstva koja su neophodna za vršenje opštinskih nadležnosti.²⁴² Prema ovom zakonu, opštine imaju pravo na dovoljna finansijska sredstva kojima mogu da slobodno raspolažu i koja odgovaraju njihovim opštinskim nadležnostima.²⁴³ Ovaj zakon detaljno reguliše šta su opštinske takse, zakupnine, novčane kazne, participacije i drugi izvorni prihodi opštine i utvrđuje druga bespovratna sredstva i transfere za delegirane nadležnosti.

Smernice

Administrativno uputstvo o transparentnosti u opštinama obavezuje opštine da omogućе transparentnost potrošnje. Svaka opština je dužna da na svojoj zvaničnoj internet stranici objavi odobreni plan budžeta, kvartalne budžetske izveštaje, srednjoročni okvir budžetskih rashoda i zbirni finansijski izveštaj za prethodnu fiskalnu godinu.²⁴⁴ Pored toga, Ministarstvo finansija izdaje budžetsko uputstvo i šalje ga opštini radi pripreme predloga budžeta i drugih zahteva za dodeljivanje budžeta.²⁴⁵

Proces izrade budžeta na Kosovu* sastoji se od nekih koraka koji zahtevaju učešće građana. Svake godine, 15. maja, objavljuje se prvo budžetsko uputstvo. Tokom maja i juna, opštine održavaju otvorene rasprave sa građanima. Cilj ovih rasprava je da se utvrde potrebe građana za buduće planiranje ulaganja. Srednjoročni okvir budžetskih rashoda se odobrava i objavljuje na internetu 30. juna. Gradonačelnik 1. septembra odobrava predlog budžeta i šalje ga Skupštini Kosova*. Skupština opštine je dužna da održi najmanje jednu javnu raspravu pre nego što odobri predlog budžeta. Cilj održavanja javnih rasprava je da se obezbedi usklađenost između planiranih ulaganja i potreba i zahteva građana. Skupština opštine odobrava predlog opštinskog budžeta do 30. septembra. Posle odobravanja, Skupština opštine ga šalje Ministarstvu finansija. U sledećem koraku, predlog budžeta odobrava Vlada Kosova* do 31. oktobra i šalje ga Skupštini Kosova*. Konačno, Skupština Kosova* treba da do 31. decembra odobri budžet Kosova*. ²⁴⁶

Dobra praksa

Opština Priština je izradila internet platformu²⁴⁷ na kojoj se objavljuju sve aktivnosti i dokumenti od opšteg interesa za njene građane. Zbog pandemije COVIDa-19, Opština je odlučila da održava javne skupove sa građanima preko interneta i da izbegne sastanke uživo. Jedan od sastanaka koji će biti održani odnosi se na planiranje budžeta. Tako je Opština objavila „Raspored javnih rasprava „preko interneta“ sa građanima u cilju planiranja budžeta za 2021. godinu“, u kome se nalazi tabela sa datumima predstojećih pet sastanaka. Opština je dala uputstva o tome kako pristupiti sastancima i navela je vreme njihovog održavanja, dnevni red za svaki od sastanaka i link za pristupanje sastancima.²⁴⁸

3.3. JAVNE KONSULTACIJE

Javne konsultacije predstavljaju zvanični i često zakonom propisan proces u kome građani i drugi zainteresovani akteri iznose svoje stavove u ključnim fazama političkog procesa. Javne konsultacije se mogu voditi i onlajn i oflajn ili mogu predstavljati kombinaciju oba ta načina. Njihovi glavni ciljevi jesu poboljšanje efikasnosti, transparentnosti i učešće javnosti u donošenju važnih odluka. Ako se obavlja blagovremeno i delotvorno, proces javnih konsultacija može poboljšati kvalitet odlučivanja, unaprediti rentabilnost, omogućiti postizanje održivijih političkih rešenja i može generisati veće poverenje javnosti u sam proces političkog odlučivanja.

Međunarodni standardi

Razni oblici konsultacija kreću se u širokom dijapazonu, od informisanja i konsultovanja građana do akcija za prikupljanje ideja o tome kako unaprediti sektorsku politiku, debata i skupova na kojima građani mogu da razvijaju potencijalna politička rešenja na osnovu kojih je potom moguće donositi odluke i saradnje u kojoj preduzeća od socijalnog značaja, organizacije civilnog društva ili ekspertske grupe učestvuju ili u kreiranju usluga ili u pružanju tih usluga.

Da bi se poboljšala inkluzivnost i efikasnost javnih konsultacija, svaka lokalna vlast treba da teži tome da formira jedinicu koja će preuzeti odgovornost za koordinisanje smernica i procedura za sprovođenje javnih konsultacija i za to da obezbedi da se sve to odvija u skladu sa merodavnim zakonodavstvom. Takva jedinica treba takođe da se bavi obučavanjem funkcionera u raznim odeljenjima uprave ili onih koji vode javne konsultacije. U slučaju manjih lokalnih vlasti čiji su resursi ograničeniji, odgovarajuća jedinica u nadležnom ministarstvu centralne vlasti, kao što je ministarstvo lokalnog i regionalnog razvoja, može da obezbedi takvu obuku i podršku za koordinisanje i ažuriranje smernica i procedura za odvijanje javnih konsultacija na lokalnom nivou.

Iako ne postoje konkretni standardi za sprovođenje javnih konsultacija, sledeći instrumenti mogu poslužiti kao koristan referentni materijal:

- **Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu učešća u poslovima lokalnih vlasti (CETS No. 207)**²⁴⁹ utvrđuje međunarodnopravno jemstvo tog prava, uključujući uspostavljanje mera za obezbeđivanje učestvovanja građana, kao što su konsultativni procesi i lokalni referendumi.
- **Osnovni dokument OECD o javnim konsultacijama**²⁵⁰ definiše konsultacije i sadrži sažetak alata za konsultacije.
- **Smernice Saveta Evrope za učestvovanje građana u političkom odlučivanju**²⁵¹ utvrđuju različite vrste učestvovanja građana u odlučivanju.

- **Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope o učestvovanju građana u lokalnom i javnom životu.**²⁵²
- **Preporuka Saveta OECD o otvorenoj upravi**²⁵³ podržava inicijative za kreiranje i sprovođenje javne politike i pružanje usluga na otvoren i inkluzivan način.
- **Kako dopreti do građana: Smernice o konsultacijama za organe i tela javnom sektoru** je dokument u kome se objašnjavaju primeri dobre prakse u Republici Irskoj.²⁵⁴

Domaći kontekst

Javne konsultacije se smatraju oblikom komunikacije između organa upravljanja i građana. Proces javnih konsultacija je jedan od ključnih elemenata transparentne vlade, s obzirom na činjenicu da omogućava građanima da razgovaraju o radu lokalne samouprave i da prate njen rad.

Okvir Kosova* je dobro definisan i reguliše javne konsultacije i na nivou centralne i na nivou lokalne uprave. Na centralnom nivou, javne konsultacije su regulisane Uredbom o minimalnim standardima za proces javnih konsultacija koja definiše standarde, principe i procedure postupka javnih konsultacija između javnih organa i zainteresovanih strana u procesu kreiranja politika i odlučivanja.²⁵⁵ Na lokalnom nivou, one su regulisane Zakonom o lokalnoj samoupravi, Administrativnim uputstvom o minimalnim standardima za javne konsultacija u opštinama i Administrativnim uputstvom o transparentnosti u opštinama.

Indeks transparentnosti KDI za opštinsko upravljanje za 2019. godinu pokazuje da je 29 od 38 opština objavilo svoje nacрте odluka i agende za javne konsultacije. Takođe, 28 opština je objavilo nacrt budžeta radi javne rasprave. Opštine su generalno bile vrlo aktivne u pogledu javnih rasprava koje se odnose na odobravanje budžeta.²⁵⁶

Zakonodavstvo

Pravo na javne konsultacije regulisano je i zaštićeno Zakonom o lokalnoj samoupravi. Prema članu 68 „Svaka opština periodično, najmanje dva puta godišnje, održava javne sastanke na kojima može da učestvuje bilo koja osoba ili organizacija koja ima interes u opštini.”²⁵⁷ Cilj ovih otvorenih sastanaka je da se građani obaveste o aktivnostima opštine i da se učesnicima pruži prilika da postavljaju pitanja i daju predloge lokalnim izabranim predstavnicima. Opštine su dužne da obaveštavaju građane o svim važnim planovima ili programima od javnog interesa.

Smernice

Javne konsultacije su regulisane i Administrativnim uputstvom o transparentnosti u opštinama.²⁵⁸ U članu 13. ovog administrativnog uputstva navodi se da su „opštinski akti od koristi za građane predmet javne rasprave pre usvajanja, što uključuje i organizovanje rasprava u seoskim područjima“. U ovom članu se takođe navodi da kada su u pitanju

javne konsultacije opštine treba da postupaju u skladu sa Administrativnim uputstvom o minimalnim standardima za javne konsultacije u opštinama,²⁵⁹ koje ima za cilj promovisanje i obezbeđenje učešća građana i drugih zainteresovanih strana u procesu oblikovanja politika i odlučivanja na lokalnom nivou. Ovo administrativno uputstvo „definiše pravila, principe, forme, procedure i minimalne standarde javnih konsultacija u opštinama tokom izrade opštinskih politika i podzakonskih akata“.²⁶⁰

Vlada Kosova* je napravila platformu (konsultimet.rks-gov.net) koju koriste svi javni organi za razvijanje javnih konsultacija. Administrativno uputstvo o minimalnim standardima za javne konsultacije u opštinama zahteva od opština da objavljuju predloge projekata na zvaničnim internet stranicama i na platformi za javne konsultacije na centralnom nivou. Svaka opština treba da ima jedinicu/slужbenika za komunikaciju sa javnošću koji je odgovoran za koordinaciju procesa javnih konsultacija.²⁶¹

Prema Administrativnom uputstvu o minimalnim standardima za javne konsultacije u opštinama, opština mora da održava javne konsultacije za sve dokumente i podzakonske akte o lokalnoj politici.²⁶² Ono takođe navodi oblike i tehnike javnih konsultacija, koje treba da uključuju javne konsultativne sastanke, pisane i elektronske javne konsultacije, objavljivanje na internet stranici opštine i relevantnim platformama, kao i druge oblike javnih konsultacija, kao što su konferencije, intervjui, konsultacije sa određenom interesnom grupom, ankete, tribine sa građanima, štandovi na ulicama, sastanci sa savetima sela, kvartova i gradskih naselja.²⁶³ Ovo administrativno uputstvo, koje funkcioniše kao smernica, takođe reguliše standarde, faze i rokove javnih konsultacija.

Dobra praksa

Opština Kamenica je, zbog mera predostrožnosti vezanih za COVID-19, odlučila da održi javne konsultacije preko interneta. U novembru 2020. godine, Opštinska komisija za usklađivanje opštinske uredbe završila je nacrt uredbe koji je trebalo da bude predmet javne rasprave. Gradonačelnik je doneo odluku da će se ova javna rasprava održati preko interneta i da će biti otvorena za sve stanovnike opštine. U odluci se takođe navodi da građani mogu da pošalju svoje komentare i ideje u pisanom obliku, što znači da nisu ograničeni samo na sastanak preko interneta.²⁶⁴

3.4. JAVNE PETICIJE

Javne peticije omogućuju građanima da pokreću pitanja kod javnih vlasti. Broj prikupljenih potpisa može ukazati na nivo podrške pokrenutim pitanjima. Cilj peticija jeste ili da se naglasi značaj nekog pitanja ili da se zahteva da se preuzmu neki konkretni koraci. Peticije su često inspirisane aktivnošću civilnog društva, ali se one u sve većoj meri podnose preko zvaničnih, često onlajn platformi, i to tako da na peticije sa određenim unapred utvrđenim brojem potpisa sledi zvanični odgovor.

Međunarodni standardi

Važno je da zvanični odgovor bude dat bez odlaganja i da se u odgovoru na javnu peticiju jasno i argumentovano obrazloži zašto je odluka doneta ili nije doneta.

Da bi javne peticije mogle da postanu instrument koji ima stvarni odjek u široj javnosti, lokalne vlasti i organizacije civilnog društva treba da podignu svest o prirodi peticija i procedurama za prikupljanje potpisa i za podnošenje peticija u opštinama. Takođe treba razjasniti status elektronskih potpisa kako bi se osiguralo da postoji puna transparentnost kada je reč o uslovima koje javna peticija mora da ispuni da bi se na nju zvanično odgovorilo.

Sledeće međunarodne konvencije i standardi odnose se na javne peticije:

- **Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu učešća u poslovima lokalnih vlasti (CETS No. 207)**²⁶⁵ sadrži međunarodnopravni osnov ovog prava, uključujući utvrđivanje mera za omogućavanje učešća građana, kao što su javne peticije.
- **Dokument OECD: Obećanje i problemi e-demokratije**²⁶⁶ sadrži informacije o vrednosti i izazovima koji iskrsavaju u vezi sa uspostavljanjem platforme za onlajn peticije.

Domaći kontekst

Peticije su još jedan mehanizam koji se koristi za omogućavanje učešća građana. Pravo na peticiju mora biti garantovano i uključeno u pravni okvir kako bi javnost mogla da predloži usvajanje, izmenu ili ukidanje bilo kog akta koji kod nje izaziva zabrinutost. Srećom, pravo na peticiju je dobro regulisano na Kosovu*. Zakon o lokalnoj samoupravi i Administrativno uputstvo o transparentnosti u opštinama predviđaju i uređuju ovo pravo, omogućavajući građanima Kosova* da se obrate svojim opštinama kad god imaju zahtev ili problem.

Zakonodavstvo

Zakon o lokalnoj samoupravi reguliše pravo na peticiju. Prema članu 69, „svako lice ili organizacija koja ima interes u opštini ima pravo da podnese peticiju Skupštini opštine o bilo kom pitanju koje se odnosi na odgovornosti i ovlašćenja opštine“. Skupština opštine treba da razmotri te peticije u skladu sa svojim statutom i poslovníkom.²⁶⁷

Smernice

Administrativno uputstvo o transparentnosti u opštinama detaljnije uređuje pravo na peticiju. Član 9. dozvoljava građanima da predaju peticiju za bilo koje pitanje za koje je opština odgovorna. Ove peticije treba da se upute Skupštini opštine. Građani imaju pravo da upute neograničeni broj peticija Skupštini opštine o pitanjima koja se odnose na uređenje grada, održavanje reda i infrastrukture u gradu, urbanizaciju grada i sela,

održavanje životne sredine, sprovođenje samouprave i sva druga pitanja od važnosti za život lokalnog stanovništva. Skupština opštine treba da razmotri peticije u zakonskom roku od 30 dana.²⁶⁸

Dobra praksa

Islamska zajednica Kosova* godinama je tražila da se izgradi velika džamija u centru Prištine. Nakon mnogo pregovora koji su trajali nekoliko godina, Opština Priština i BIK su se saglasili da se džamija izgradi u naselju Dardanija, a 2012. godine su počeli prvi građevinski radovi na džamiji. Tokom 2017. godine, jedna neformalna grupa građana pokrenula je peticiju preko interneta protiv izgradnje nove džamije u Opštini Priština. Tražili su podršku građana. Prema autorima peticije, planirana džamija nije bila u skladu sa tom ambijentalnom celinom i tražili su da se ne dozvoli izgradnja džamije u predloženom obliku. Međutim, ova peticija nije bila uspešna i izgradnja džamije je počela 2020. godine²⁶⁹.

3.5. LOKALNI REFERENDUMI

Lokalni referendumi, koji su široko rasprostranjeni u državama članicama Saveta Evrope, pružaju lokalnim vlastima mehanizam na osnovu kojeg je moguće utvrditi volju građana o konkretnim pitanjima koja se neposredno tiču njihove životne svakodnevice ili na osnovu kojeg građani predlažu da se pokrene inicijativa za koju bi oni želeli da se sprovede ili čak sprečavaju sprovođenje neke planirane odluke.²⁷⁰

Međunarodni standardi

Kada referendum pokreću građani ili grupe zainteresovanih aktera, on može predstavljati deo kampanje protiv nečega za šta se pretpostavlja da će štetno uticati na život građana ili na prirodnu sredinu, kao što je recimo plan za izgradnju novog industrijskog parka, tunela za preusmeravanje vozila ispod rečnog korita ili neki drugi urbanistički poduhvat. Onda kada postoji i zakon koji omogućuje da se održavaju lokalni referendumi i kada postoje smernice o tome kako održati referendume, obično je utvrđen minimalni procenat birača čiji su potpisi potrebni da bi se pokrenuo referendum. U nekim slučajevima gradonačelnik ili izabrano gradsko veće mogu takođe doneti odluku o načinu na koji će biti formulisano pitanje na lokalnom referendumu. Zavisno od zakonodavnog okvira referendumi mogu biti obavezujući za lokalnu vlast ili pak mogu imati konsultativnu snagu, što znači da konačnu odluku ipak donosi izabrano gradsko veće.

Važno je da zakonsko rešenje i procedure budu jasni kako bi građani tačno znali okvir u kome će se delovati na osnovu rezultata referenduma i koji se odgovor očekuje od izvršne vlasti ili izabranog veća lokalne vlasti. Kao i kada je reč o javnim peticijama, i ovde je važno uzdizati svest o proceduri prikupljanja potpisa i statusu elektronskog potpisa kako bi se osiguralo da postoji puna transparentnost u vezi sa uslovima koji moraju biti ispunjeni da bi se referendum mogao održati. Transparentnost koja se

odnosi na finansiranje političkih stranaka treba da bude primenjena i na finansiranje referendumske kampanje, uključujući utvrđene gornje granice troškova i naknadnu nezavisnu reviziju finansiranja i troškova.

Sledeće međunarodne konvencije i standardi odnose se na lokalne referendume:

- **Kodeks dobre prakse o referendumima Evropske komisije za demokratiju putem prava (Venecijanske komisije)**²⁷¹ – sadrži načela za održavanje referenduma i praktične savete o tome kako primenjivati ta načela.
- **Deklaracija Komiteta ministara Saveta Evrope o kodeksu dobre prakse o referendumima**²⁷² – poziva javne vlasti u državama članicama da se rukovode kodeksom dobre prakse o referendumima.
- **Rezolucija 472 (2021) Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti o održavanju referenduma na lokalnom nivou**²⁷³ – sadrži smernice koje države članice treba da primene kako bi odgovorno koristile lokalne referendume u skladu sa standardima Saveta Evrope.
- **Ujedinjene nacije – Cilj održivog razvoja br. 16: Mir, pravda i jake institucije; Cilj br. 16.7:**²⁷⁴ Obezbeđuje respozivno, inkluzivno, participativno i reprezentativno odlučivanje na svim nivoima.

Domaći kontekst

Pravo na referendum regulisano je Ustavom Kosova*, koji navodi da referendum treba da se raspiše i održi u skladu sa važećim zakonom.²⁷⁵ Međutim, Skupština Kosova* nikad nije usvojila zakon koji bi posebno regulisao proces održavanja referenduma. Zakon o lokalnoj samoupravi uključuje referendum među mehanizme za učešće građana i direktnu demokratiju. Zbog činjenice da na Kosovu* ne postoji Zakon o referendumu, u ovom trenutku ne može da se održi lokalni referendum ili bilo koji oblik referenduma .

Zakonodavstvo

Lokalni referendumi su regulisani Zakonom o lokalnoj samoupravi. Član 71. propisuje da stanovnici opštine mogu da zahtevaju da se uredba koju je usvojila Skupština opštine stavi na referendum. Zahtev treba da se podnese predsedniku Skupštine opštine u roku od 30 dana od datuma usvajanja uredbe i mora da ga potpiše 10% upisanih birača iz opštine.

Smernice

Trenutno ne postoji nijedna odobrena smernica koja konkretno reguliše lokalne referendume. U slučajevima lokalnih referenduma, Opština će o referendumu odlučivati na osnovu člana 71. Zakona o lokalnoj samoupravi.²⁷⁶

Dobra praksa

Zbog nepostojanja Zakona o referendumu, nije bilo ni slučajeva niti dobre prakse.

RIZICI OD KORUPCIJE

Uvod

U odsustvu etike i javne odgovornosti, razvijaju se korupcija i nesavesno postupanje, što pokriva osnove miroljubivog, prosperitetnog i pravičnog društva.

Korupcija je jedan od najvećih izazova na putu demokratije i vladavine prava. Ona dovodi do takvih odluka i takvog opredeljivanja resursa koji ne odražavaju interese javnosti, već umesto toga koncentrišu političku moć u rukama malobrojnih. S druge strane, korupcija dovodi do toga da politički lideri i institucije gube legitimnost i poverenje javnosti, što umanjuje njihovu sposobnost upravljanja.

Korupcija predstavlja veliku pretnju za održivi razvoj, povećava siromaštvo i nejednakost. Sledstveno tome, jačanje lokalne samouprave i njeno aktivno učestvovanje u borbi protiv korupcije predstavlja jedan od osnovnih preduslova demokratskog razvoja. Korupcija na lokalnom nivou je specifična pojava koja zahteva specifičan pristup prilagođen svakoj opštini.

Korupcija takođe izaziva neefikasnost i neefektivnost lokalnih i regionalnih vlasti u obavljanju dužnosti koje su im poverene. Usled toga donose se odluke koje se ne temelje na onome što predstavlja interes društva u celini, nego lični interes donosilaca odluka i njihovih saradnika. Zbog toga se javni novac troši u pogrešne svrhe, a ugovori se dodeljuju lošijim ponuđačima, što sve dovodi do pogrešnog opredeljivanja budžetskih sredstava. U najgorem slučaju korupcija omogućuje javnim funkcionerima da zloupotrebljavaju novac i resurse koristeći svoj položaj da bi se bogatili nauštrb onih kojima su inače dužni da služe.

Jedan od najvećih izazova društava širom sveta jeste razvoj odgovornog i transparentnog sistema koji obezbeđuje delotvorne javne službe i usluge. Zbog toga što su toliko blizu javnosti, lokalne vlasti su u odličnom položaju da se hvataju ukoštac s tim izazovom i da se bore protiv korupcije i sprečavaju je na lokalnom nivou.

U skladu sa aktuelnim trendom decentralizacije lokalnim vlastima se ne poveravaju samo resursi nego i diskreciona ovlašćenja za korišćenje tih resursa. Na taj način lokalne vlasti imaju potencijal ili da smanjuju korupciju i poboljšavaju službe na lokalnom nivou ili da, u suprotnom slučaju, pojačavaju korupciju i pogoršavaju kvalitet pruženih usluga.

Korupcija takođe može dovesti do toga da se javni funkcioneri imenuju na osnovu favoritizma, a ne na osnovu zasluga, što onda znači da lokalne i regionalne vlasti nemaju pristup najboljim i najizraženijim talentima. Usled toga se javlja plodno tlo za dalju korupciju i još se više smanjuju efikasnost i efektivnost lokalne uprave.

Neefikasne i nedelotvorne organizacije u kojima su zaposleni ljudi koji su na svoje položaje došli na osnovu nekih drugih kriterijuma, a ne na osnovu zasluga dovode do

lošeg kvaliteta javnih usluga i infrastrukture, čime se još više erodira poverenje javnosti i legitimnost javnih institucija. Međutim, još je važnija visoka ljudska cena kojom se sve to plaća, a koja se izražava kroz siromaštvo, smrt, bolesti i ograničene životne šanse.

Naposletku, korupcija nanosi štetu privrednom razvoju. Ona dovodi do toga da se javni novac usmerava nekonkurentnim preduzećima, a ne onima koja nude inovativnije ili jeftinije proizvode i usluge. Ne konkurentna tržišta u kombinaciji sa negativnim uticajem korupcije na kvalitet lokalnih javnih usluga i infrastrukture znače da privredni život nema čvrst temelj (u smislu zaposlenih, bezbednosti, investicija itd.) na kome bi se mogao dalje razvijati. U krajnjem ishodu to sve može podstaći privatne i međunarodne investitore da počnu izbegavati ulaganje u područje o kome je reč.

Opšti domaći kontekst

Na Kosovu* se već dugi niz godina borba protiv korupcije navodi kao jedan od najvećih prioriteta kako domaćih institucija tako i programa pomoći koju pružaju razne međunarodne organizacije. Međutim, snažna posvećenost borbi protiv korupcije kroz usvajanje jednog broja zakona, propisa i strategija je imala ograničeni uticaj u borbi protiv ove pojave.

Konkretni rezultati u borbi protiv korupcije su samo neki od preduslova koji su ponovljeni u nedavnom Izveštaju Evropske komisije o Kosovu* za 2020. godinu.²⁷⁷ Indeks percepcije korupcije 2020²⁷⁸ koji je objavila organizacija *Transparency International* pokazuje da je Kosovo*, drugu godinu za redom, imalo pad skora i sada je na 104. mestu sa 36 poena (2017. godine njegov skor je bio 39, dok je 2018. izgubilo dva poena, a 2019. je njegov skor takođe bio 36). Sa aktuelnim skorom, Kosovo* zaostaje za globalnim prosekom od 43 poena, a pogotovo za evropskim prosečnim skorom od 66. Ovaj pad u rang u uglavnom pripisuje slabim institucijama vladavine prava i stepenu nekažnjivosti u slučajevima korupcije. Globalni barometer korupcije (GCB)²⁷⁹ takođe izveštava da dve trećine građana svrstava korupciju u jedan od tri najveća problema na Kosovu*.

Broj predmeta povezanih sa korupcijom koji su koji su stigli do suda je na Kosovu* relativno mali, dok predmeti visoke korupcije okončani pravosnažnom presudom retki. Sudije krive tužioce za lošu istragu i slabe optužnice. Izveštaji Misije EU za vladavinu prava na Kosovu²⁸⁰ (EULEX) i organizacija civilnog društva (Kosovski institut za pravo, Balkanska istraživačka mreža i Grupa za pravne i političke studije) iznova ukazuju na nisku poziciju okrivljenih u predmetima korupcije na Kosovu*, česte promene tužilaca i sudija, nejasne kaznene politike, stalno odlaganje ročišta i produženo trajanje postupaka koje može da dovede do zastare. Od osnivanja posebnih odeljenja za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala u julu 2019, Specijalno tužilaštvo Kosova* nije podnelo nijednu optužnicu protiv bilo kog visoko pozicioniranog lica. Evropska komisija takođe ponavlja da je „sudski sistem Kosova* u ranoj fazi pripreme ” i da je „korupcija raširena i dalje predstavlja ozbiljno zabrinjavajući problem. Postoji potreba za snažnom političkom voljom da bi se efektivno pristupilo rešavanju problema korupcije, kao i za snažnim odgovorom krivičnog pravosuđa na visoku korupciju.” Međutim, izveštaj prepoznaje određeni napredak u novom sistemu za disciplinsku odgovornost sudija i

tužilaca i napredak u puštanju u rad elektronskom sistema za upravljanje predmetima i centralnog registra kaznene evidencije²⁸¹.

Strategija i Akcioni plan za borbu protiv korupcije 2018-2022, koje je sačinila Agencija za borbu protiv korupcije (osnovna upravna institucija nadležna za sprečavanje korupcija na Kosovu*), Vlada je konačno usvojila u maju 2019. godine ali nije uspeo da dobije podršku u Skupštini Kosova* zbog konstantne političke krize. Akcioni plan ima za cilj nastavak prethodnih sličnih strategija koje datiraju još iz 2004. g. kroz održivo smanjenje korupcije, jačanje institucionalnog integriteta, promovisanje dobrog upravljanja i pravilne primene mera navedenih u Akcionom planu. Konkretnije, Strategija za borbu protiv korupcije i njen Akcioni plan obuhvataju mere za borbu protiv nezakonitog finansiranja političkih stranaka i terorizma, sive ekonomije, pranja novca i finansijskih krivičnih dela.

U novembru 2020, Agencija za borbu protiv korupcije je završila Strategiju za borbu protiv korupcije za period 2021-2023. godine. Nekoliko lokalnih i međunarodnih izveštaja o korupciji na Kosovu* je uzeto u obzir tokom izrade nacрта ove strategije. Na osnovu obavljenog istraživanja, ova strategija je podeljena na četiri sektora koji se smatraju sektorima sa problemima i velikim izazovima u borbi protiv korupcije. Ta četiri sektora su: politički sektor, državna uprava i lokalna samouprava, policija i pravosuđe i upravljanje javnim nabavkama. Glavni ciljevi ove Strategije su razvoj pristupa „nulte tolerancije“ prema korupciji, izgradnja integriteta, odgovornosti i transparentnosti u radu organa javne uprave, jačanje poverenja građana u javne institucije, unapređenje zakonodavstva i jačanje institucionalnih kapaciteta za sprečavanje i borbu protiv korupcije, kao i podizanje nivoa svesti i edukacije javnosti u oblasti suzbijanja korupcije.²⁸²

4.1 PODMIĆIVANJE

Podmićivanje je obećanje, ponuda, prihvatanje ili traženje lične koristi (npr. poklon, zajam, nagradu, uslugu, itd.) u zamenu za neetičku ili protivpravnu radnju. Podmićivanje za posledicu ima odluke koje se ne donose u javnom interesu, što umanjuje poverenje javnosti u institucije i dovodi do loših javnih usluga.

Međunarodni standardi

Sledeće međunarodne konvencije i standardi se odnose na podmićivanje:

- **OECD-ova Konvencija o podmićivanju stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama**²⁸³ uspostavlja zakonski obavezujuće standarde za inkriminisanje podmićivanja stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama. To je prvi i jedini međunarodni antikorupcijski instrument koji se fokusira na „stranu ponude“ u transakciji podmićivanja.
- **Međunarodni standard za borbu protiv podmićivanja 37001**²⁸⁴ definiše niz mera za pomoć organizacijama u sprečavanju, otkrivanju i rešavanju podmićivanja.

- **Uputstvo OECD-a za dobru praksu u oblasti internih kontrola, etike i usaglašenosti s propisima**²⁸⁵ koje je prateći dokument uz Konvenciju za borbu protiv podmićivanja.

Domeći kontekst

Podmićivanje je i dalje jedan od najčešćih oblika korupcije na Kosovu*. Prema organizaciji *Transparency International*, stopa podmićivanja na Kosovu* iznosi 10%.²⁸⁶ Podmićivanje je i dalje rašireno u skoro svim delovima javnog sektora, čime se podriva valjano funkcionisanje javnih institucija i utiče na vitalne interese građana Kosova*. Građani su konstantno izloženi situacijama u kojima moraju da plate mito da bi dobili kvalitetnu uslugu. Obično se mito plaća u gotovini, ali često se koriste i drugi oblici podmićivanja, kao što su pokloni. Osim širenja u javnom sektoru, podmićivanje je takođe prisutno i u privatnom sektoru, pogotovo u privredi. Većina privrednih subjekata koji su u neposrednom ili posrednom kontaktu sa javnim funkcionerom je ili ponudila mito ili im je mito zatražen kako bi dobili uslugu. Stopa podmićivanja među tim privrednim subjektima koji su imali kontakte sa javnim funkcionerima je 3,2%.²⁸⁷

Zakonodavstvo

Na Kosovu*, podmićivanje kao oblik korupcije uređuje se i sankcioniše Krivičnim zakonikom Kosova*.²⁸⁸ On prepoznaje korupciju u privatnom sektoru²⁸⁹ i javnom sektoru.²⁹⁰ Razlike između podmićivanja u ova dva sektora leže u licu kome se mito nudi ili od koga se mito prima, kao i u zaprećenim kaznama. U oba slučaja, Krivični zakonik inkriminiše i aktivno i pasivno podmićivanje.

U javnom sektoru, do aktivnog podmićivanja dolazi kada neko *“neposredno ili posredno obeća, ponudi ili daje neki poklon ili drugu korist službenom licu zato da ono zauzvrat nešto uradi ili propusti da uradi za njega ili nju ili neko drugo lice u skladu sa svojim službenim dužnostima ili protivno svojim službenim dužnostima”*.²⁹¹ Dok do pasivnog podmićivanja dolazi kada *“službeno lice neposredno ili posredno zatraži ili primi neki poklon ili drugu korist za sebe ili drugog, ili koje prihvati ponudu ili obećanje takvog poklona ili koristi zato da to službeno lice zauzvrat nešto uradi ili propusti da uradi u skladu sa svojim službenim dužnostima ili protivno svojim službenim dužnostima ”*.²⁹²

Prema Krivičnom zakoniku, aktivno podmićivanje u javnom sektoru se kažnjava novčanom kaznom i kaznom zatvora od 6 meseci do 8 godina, a pasivno podmićivanje se kažnjava novčanom kaznom i kaznom zatvora od 1 do 15 godina (član 421. i 422.). U privatnom sektoru, i aktivno i pasivno podmićivanje se takođe kažnjava novčanom kaznom, kaznom zatvora od 6 meseci do 5 godina, a poklon ili pribavljena korist se oduzimaju (član 309. i 310.).

Primer iz sudske prakse

U septembru 2020.g, Policija Kosova* je uhapsila građevinskog inspektora Opštine Priština zbog izvršenja krivičnog dela „uzimanja mita“. Optužen je za traženje mita u iznosu od €12.000 od vlasnika građevinskog preduzeća kako bi mu izdao dozvolu za nastavak građevinskih radova. Optuženi je priznao krivicu za uzimanje mita i Osnovni sud u Prištini mu je izrekao kaznu zatvora u trajanju od 1 godine i novčanu kaznu u iznosu od €3.000.²⁹³

4.2. SUKOB INTERESA

Sukob interesa postoji kada je pojedinac u poziciji da stekne ličnu korist iz radnji ili odluka koje donese u službenom svojstvu. Sukobi interesa – bilo da su stvarni, percipirani ili potencijalni²⁹⁴ za rezultat imaju odluke koje jesu, ili se smatraju za nepoštene i donete iz ličnog interesa. To smanjuje poverenje javnosti u institucije i za posledicu ima lošije ishode za građane.

Međunarodni standardi

- **Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope o kodeksima ponašanja za javne funkcionere²⁹⁵ i Evropski kodeks ponašanja za sva lica koja učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi²⁹⁶** obuhvataju opšta pitanja koja se obično smatraju neophodnim za izbegavanje takvih sukoba.
- **Rezolucija i preporuka Kongresa Saveta Evrope o sukobima interesa na lokalnom i regionalnom nivou²⁹⁷** predlažu set mera kako bi se ublažili rizici od sukoba interesa i obezbedilo da budu prepoznati u ranoj fazi.
- **Smernice OECD-a za upravljanje sukobom interesa u javnoj službi²⁹⁸** utvrđuju načela i standarde za formulisanje politika.
- **Rezolucija i preporuka Kongresa Saveta Evrope o obezbeđivanju transparentnosti u javnim nabavkama na lokalnom i regionalnom nivou²⁹⁹ i Kontrolna lista OECD-a za povećanje integriteta u javnim nabavkama³⁰⁰** obezbeđuju uputstva za povećanje transparentnosti i unapređenje integriteta u javnim nabavkama.

Sukob interesa je takođe obuhvaćen sledećim međunarodnim standardima i smernicama:

- **Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije³⁰¹** je jedini pravno obavezujući univerzalni instrument za borbu protiv korupcije.
- Njen prateći dokument je **Tehnički vodič za Konvenciju³⁰²**.
- **Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji (ETS No. 173)³⁰³** ima za cilj koordinaciju inkriminisanja koruptivne prakse i poboljšanje međunarodne saradnje u krivičnom gonjenju.

- **Građanskopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji (ETS No. 174)**³⁰⁴ utvrđuje zajednička međunarodna pravila za delotvorna pravna sredstva za osobe pogođene korupcijom
- **Konvencija Evropske Unije protiv korupcije u koju su umešani funkcioneri**³⁰⁵ ima za cilj borbu protiv korupcije u koju su umešani funkcioneri EU ili njenih država članica.
- **Preporuka OECD-a o javnom integritetu**³⁰⁶ premešta fokus sa *ad hoc* politika integriteta na pristup koji zavisi od konteksta, bihevioristički je i polazi od rizika, a naglasak je na negovanju kulture širom društva u celini.

Domaći kontekst

Uprkos činjenici da Kosovo* ima jasan pravni okvir za suzbijanje sukoba interesa, ova pojava je i dalje prisutna kod javnih vlasti. Sukob interesa je kažnjiv prema Krivičnom zakoniku Kosova* kao krivično delo i Zakonu o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javne funkcije u slučajevim koji ne predstavljaju krivično delo.³⁰⁷

Pravni okvir Kosova* obuhvata druge zakone čiji je cilj borba protiv korupcije, kao što su: Zakon o sprečavanju pranja novca,³⁰⁸ Zakon o zaštiti uzbunjivača,³⁰⁹ Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javne funkcije,³¹⁰ i Zakon o proširenim nadležnostima za oduzimanje imovine.³¹¹ Pored zakona, Kosovo* je donelo strateška dokumenta kako bi osnažilo borbu protiv korupcije. Među njima su: Nacionalna strategija razvoja 2016-2021,³¹² Strategija i Akcioni plan za borbu protiv korupcije 2018-2022,³¹³ Strateški plan Nacionalne kancelarije za reviziju 2018-2021³¹⁴ i Strategija za borbu protiv korupcije 2021-2023.³¹⁵

Agencija za borbu protiv korupcije radi na Kosovu* od 2010. godine. Ova agencija je osnovana Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije³¹⁶, koji uređuje njenu organizaciju i funkcionisanje. Agencija ima nadležnosti u vezi sa prijavljivanjem, otkrivanjem i istragom korupcije. Agencija sprovodi predistražni postupak u slučajevima sumnje na korupciju u vršenju službene dužnosti ili na osnovu informacija dobijenih od fizičkih i pravnih lica. Jedna od njenih glavnih nadležnosti je nadzor i sprečavanje slučajeva sukoba interesa.³¹⁷ Godine 2020, Agencija za borbu protiv korupcije je postupala u preko 160 slučajeva sukoba interesa, što je nešto manji broj nego godinu dana ranije (167 predmeta 2019.g.). Od 160 predmeta, 27 su bili prijavljeni slučajevi u lokalnim vlastima.³¹⁸

Zakonodavstvo

Na Kosovu*, sukob interesa kao koruptivna pojava, regulisan je Krivičnim zakonikom³¹⁹ i konkretnije Zakonom o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javne funkcije.³²⁰

Krivični zakonik uređuje situacije kada sukob interesa dovodi do krivičnog dela. Prema Zakoniku, sukob interesa se definiše kao situacija u kojoj „*službeno lice lično učestvuje u nekoj službenoj stvari u kojoj je on ili ona znala ili je razumno mogla da zna da on ili ona, član*

njegove ili njene porodice ili neko sa njim povezano pravno lice, imaju finansijski interes“. Na osnovu Zakonika, sukob interesa se kažnjava novčanom kaznom i kaznom zatvora u trajanju do 3 godine.

Sukob interesa je detaljnije uređen Zakonom o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javne funkcije. Zakon definiše sukob interesa kao „*situaciju kada funkcioner ima privatni interes koji utiče, može da utiče ili izgleda da utiče na nepristrasno i objektivno obavljanje njegovih službenih dužnosti*“.³²¹ Ovaj zakon uređuje sukob interesa kao oblik korupcije u slučajevima kada on ne čini krivično delo. Zakon utvrđuje principe, pravila i procedure u vezi sa dozvoljenim i zabranjenim ponašanjem funkcionera u obavljanju javne dužnosti. Takođe definiše kaznene mere u slučajevima nepoštovanja principa i odredbi ovog Zakona.³²²

Član 23. Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javne funkcije predviđa da svako kršenje ovih obaveza koje ne čini krivično delo predstavlja prekršaj, koji se kažnjava novčanom kaznom od €600 do €15.000. Osim novčane kazne, mogu se preduzeti zaštitne mere kao što je zabrana vršenja javne funkcije u trajanju od 6 meseci do 2 godine.

Kako bi olakšao borbu protiv sukoba interesa na Kosovo*, Projekat PECK2 Saveta Evrope je objavio Priručnik za upravljanje sukobom interesa (2019). Ovaj priručnik je osmišljen da pomogne funkcionerima i javnim institucijama u prepoznavanju sukoba interesa i poštovanju uslova Zakonom o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javne funkcije³²³.

Primer iz sudske prakse

U julu 2020.g, Univerzitet u Prištini „Hasan Priština“ raspisao je konkurs za mesto rektora Univerziteta. Rektora Univerziteta bira Upravni odbor ovog Univerziteta u Prištini³²⁴. Tokom ovog procesa, stručna komisija proverava da li kandidati za položaj rektora ispunjavaju tražene uslove. Komisija je eliminisala jednog od kandidata koji se kandidovao za ovaj položaj, zbog činjenice da je nekada radio kao član Upravnog odbora tog Univerziteta. Kandidat je napustio taj položaj pre nego što se kandidovao za mesto rektora. Komisija je naglasila da bi kandidovanje i potencijalni izbor tog kandidata za rektora predstavljalo povredu odredbi Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javne funkcije. Upravni odbor Univerziteta u Prištini je poslao predmet Agenciji za borbu protiv korupcije na procenu i mišljenje. Agenciji za borbu protiv korupcije je odlučila da ovaj kandidat mora biti eliminisan³²⁵.

4.3. PRONEVERA

Pronevera je nezakonito prisvajanje novca, robe ili drugih sredstava od strane funkcionera kojem su povereni. To dovodi do gubitaka javnog novca, što smanjuje mogućnosti organa javne uprave da postupaju u interesu javnosti i ima za posledicu pogoršanje usluga i ishoda za građane. Tako se takođe narušava poverenje javnosti u vladu.

Međunarodni standardi

Kao jedna vrsta korupcije, pronevera je predmet sledećih međunarodnih standarda i smernica:

- **Konvencija Ujedinjenih Nacija protiv korupcije**³²⁶ je jedini pravno obavezujući univerzalni instrument za borbu protiv korupcije.
- Njen prateći dokument je Tehnički vodič za Konvenciju.³²⁷
- **Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji (ETS No. 173)**³²⁸ ima za cilj koordinaciju inkriminisanja koruptivne prakse i unapređenje međunarodne saradnje u krivičnom gonjenju.
- **Građanskopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji (ETS No. 174)**³²⁹ utvrđuje zajednička međunarodna pravila za delotvorna pravna sredstva za osobe pogođene korupcijom.
- **Konvencija Evropske Unije protiv korupcije u koju su umešani funkcioneri**³³⁰ ima za cilj borbu protiv korupcije u koju su umešani funkcioneri EU ili njenih država članica.

Domaći kontekst

Pored toga što negativno utiče na izvršenje nacionalnog i opštinskog budžeta, pronevera može da ima ozbiljne posledice po privredni sektor i ekonomske rezultate i može da postane prepreka privatnim i stranim investicijama, trgovini i ekonomskom razvoju. Privatna preduzeća mogu dodatno da budu pogođena i uticajem kriminala na njihovo poslovanje. To može da se kreće od iznuđivanja od strane kriminalnih grupa do ozbiljne prevare i pronevere sredstava od strane menadžera, pri čemu i jedno i drugo može da izazove ozbiljnu štetu poslovnom okruženju u kojem preduzeća posluju i da povećaju troškove poslovanja.

Zakonodavstvo

Pronevera se smatra krivičnim delom i uređuje je Krivični zakonik Kosova*. Prema članu 418. Zakonika „službeno lice koje u nameri da sebi ili drugom pribavi protivpravnu imovinsku

korist, prisvoji imovinu koja mu je poverena zbog dužnosti ili položaja, kazniće se novčanom kaznom i kaznom zatvora u trajanju od šest (6) meseci do pet (5) godina.”

U slučajevima kada je šteta od ovog dela veća, zakon predviđa druge zatvorske kazne. Kada je gubitak veći od €5.000, učinilac će se kazniti novčanom kaznom i kaznom zatvora od 1 do 8 godina, a kada je gubitak veći od €50.000 učinilac će se kazniti novčanom kaznom i zatvorskom kaznom od 3 do 12 godina.

Primer iz sudske prakse

Osnovno tužilaštvo opštine Mitrovica je 2019. godine podiglo je optužnicu protiv blagajnika koji je radio u Pošto u Mitrovici. Optužen je za proneveru €1.270,68 tokom vršenja dužnosti. Optuženi se izjasnio krivim za izvršenje krivičnog dela. Sud u Mitrovici je optuženog kaznio kaznom od 6 meseci zatvora i novčanom kaznom od €500.³³¹

Drugi primer se odnosi na kosovskog* poslanika Etema Arifija. On je trebalo da počne izdržavanje kazne 9. marta 2020. godine ali je zatražio da mu se kazna odloži zbog zdravstvenih razloga. Sud je izdržavanje kazne odložio dva puta za četiri meseca. Po pravosnažnosti presude Apelacionog suda 1. jula, Arifi je trebalo započeti izdržavanje kazne ali se nije javio u zavod. U avgustu mesecu protiv njega je izdat nalog za hapšenje i on je se predao 29. septembra a počeo da služi kaznu 1. oktobra.³³²

4.4. PREVARA

Prevara je pribegavanje obmani kako bi se stekla nezaslužena ili protivpravna korist. Prevara narušava poverenje javnosti u vladu i smanjuje kapacitet vlade da postupa. Često dovodi do gubitaka javnog novca, što ugrožava javne usluge i sposobnost vlada da izađu u susret potrebama i težnjama građana.

Međunarodni standardi

Budući da predstavlja jednu vrstu korupcije, prevara je predmet sledećih međunarodnih standarda i smernica:

■ **Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije**³³³ je jedini pravno obavezujući univerzalni instrument za borbu protiv korupcije.

Njen prateći dokument je **Tehnički vodič za Konvenciju**.³³⁴

■ **Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji (ETS No. 173)**³³⁵ ima za cilj koordinaciju inkriminisanja koruptivne prakse i poboljšanje međunarodne saradnje u krivičnom gonjenju.

- **Građanskopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji (ETS No. 174)**³³⁶ utvrđuje zajednička međunarodna pravila za delotvorna pravna sredstva za osobe pogođene korupcijom.
- **Konvencija Evropske Unije protiv korupcije u koju su umešani funkcioneri**³³⁷ ima za cilj borbu protiv korupcije u koju su umešani funkcioneri EU ili njenih država članica.

Domaći kontekst

Na Kosovu* je prevara deo grupe korupcije funkcionera i krivičnih dela protiv službene dužnosti.³³⁸ Prevara na javnoj funkciji, kao i drugi oblici korupcije, i dalje predstavlja prepreku institucionalnom i održivom razvoju Kosova*. Prevara u javnim institucijama i od strane funkcionera dovodi do gubitka javnog novca, remećenja javnih rashoda, a može i da spreči strane investicije. Sve to negativno utiče na delotvornost i efikasnost rada vlade.³³⁹ U najvećem broju slučajeva, prevara se vrši u kombinaciji sa drugim delima kao što su pronevera i zloupotreba službenog položaja. Na slučajeve prevare nailazi se kod lica koja su na važnim javnim položajima, kao što su gradonačelnici i javni funkcioneri.³⁴⁰ Uprkos svojoj raširenosti, prema istraživanju stavova građana o korupciji (Public Pulse) iz 2016. godine, prevara je i dalje jedan od najređih oblika dokazane korupcije (14%).³⁴¹

Zakonodavstvo

Prevara je kažnjiva prema Krivičnom zakoniku Kosova*. Prema članu 323. prevara se definiše kao lažno predstavljanje činjenica, skrivanje činjenica ili korišćenje drugih obmanjujućih načina sa ciljem da se stekne protivpravna korist ili da se drugome nanese materijalna šteta. Lice koje učini prevaru kazniće se novčanom kaznom i kaznom zatvora od 3 meseca do 5 godina. Ovim članom uređuje se situacija u kojoj je cilj prevare pribavljanje protivpravne koristi iz javnih sredstava ili od neke javne institucije. U ovom slučaju, učinilac će kazniti novčanom kaznom i zatvorskom kaznom od 2 do 8 godina.³⁴²

Krivični zakonik uređuje prevaru tokom vršenja dužnosti kao oblik krivičnog dela. Prema članu 419. službeno lice čini prevaru ako pribavi materijalnu korist za sebe ili za drugoga tako što pravi, koristi ili podnese lažni izveštaj o stanju na računu. Do prevare dolazi i kada službeno lice dovede u zabludu ovlašćeno lice da izvrši protivpravnu isplatu novca ili prenos imovinu ili drugih prava. Krivičnim zakonikom prevara se kažnjava novčanom kaznom i kaznom zatvora od 6 meseci do 5 godina.³⁴³

Primer iz sudske prakse

Policija Kosova* je 2017. godine uhapsila bivšeg Direktora za budžet i finansije pri Kabinetu Premijera. Uhapšen je pod sumnjom da je učinio krivično delo prevare. Prema optužnici Tužilaštva, optuženi se nekoliko puta sastao sa oštećenim E.M. kojeg je Apelacioni sud Kosova* bio osudio na trogodišnju zatvorsku kaznu. Optuženi je oštećenom obećao da, s obzirom na položaj koji zauzima, može da utiče na Apelacioni sud da mu ukine kaznu. Da bi učinio da mu kazna bude ukinuta, optuženi je od oštećenog tražio €10.000. Nakon što mu je oštećeni dao novac koji je tražio, Apelacioni sud nije ukinuo kaznu. Prema rečima oštećenog, nakon što je shvatio da je prevaren, on je tražio da mu se novac vrati, ali optuženi ne samo da mu ga nije vratio već je tražio još €10.000. Oštećeni je obavestio policiju o prevari i saradivao je sa policijom kako bi optuženi bio uhapšen. Nakon što je uhapšen i pritvoren, Kabinet Premijera je suspendovao optuženog do pravosnažne presude. Godine 2019. je osuđen na godinu dana zatvora i izrečena mu je novčana kazna od €5.000.³⁴⁴

4.5. NEPOTIZAM

Nepotizam je iskorišćavanje službenog položaja radi pribavljanja nezasluzene koristi za člana porodice ili prijatelja (npr. davanjem posla ili činjenjem usluge). Posledica nepotizma, a često i drugih oblika favorizovanja, je to što lokalne i regionalne vlasti nemaju pristup najkompetentnijima, a to sa svoje strane stvara plodno tlo za novu korupciju i smanjuje efikasnost i delotvornost uprave.

Međunarodni standardi

Budući da predstavlja jednu vrstu korupcije, nepotizam je predmet sledećih međunarodnih standarda i smernica:

- **Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije**³⁴⁵ je jedini pravno obavezujući univerzalni instrument za borbu protiv korupcije.
- Njen prateći dokument je **Tehnički vodič za Konvenciju**.³⁴⁶
- **Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji (ETS No. 173)**³⁴⁷ ima za cilj koordinaciju inkriminisanja koruptivne prakse i poboljšanje međunarodne saradnje u krivičnom gonjenju.
- **Građanskopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji (ETS No. 174)**³⁴⁸ definiše zajednička međunarodna pravila za delotvorna pravna sredstva za osobe pogođene korupcijom.
- **Rezolucija i preporuka Kongresa Saveta Evrope za borbu protiv nepotizma u lokalnim i regionalnim vlastima**³⁴⁹ definiše standarde dobre prakse i predstavlja strategije za sprečavanje korupcije u procedurama zapošljavanja u evropskim lokalnim i regionalnim samoupravama.

■ **Konvencija Evropske Unije protiv korupcije u koju su umešani funkcioneri**³⁵⁰ ima za cilj borbu protiv korupcije u koju su umešani funkcioneri EU ili njenih država članica.

Domaći kontekst

Nepotizam i dalje predstavlja jedan od osnovnih razloga za zabrinutost građana Kosova*. Većina građana su bili žrtve ili svedoci nepotizma, posebno prilikom procesa zapošljavanja. Istraživanje javnog mnjenja koje je sproveo Public Pulse XIX pokazuje da 21,9% ispitanika smatra da je zapošljavanje u javnom sektoru zasnovano na zaslugama dok 78,1% smatra da zapošljavanje u javnom sektoru nije zasnovano na zaslugama. Ovo istraživanje je pokazalo da ispitanici smatraju da su sledeći faktori glavni za zapošljavanje u javnom sektoru: partijska pripadnost 23,3%, porodične veze 23,2%, mito 20,3%, obrazovanje 11,2%, prijatelji 8,9% i, u manjoj meri, stručna obuka 6,6%, radno iskustvo 4,1% i izgled 2,1%.³⁵¹ To ima za posledicu da nailazimo na neprofesionalno zapošljavanje ljudi koji ne ispunjavaju kriterijume potrebne za dato radno mesto. Ovaj aktuelni problem je poljuljao poverenje građana u rad državnih organa.

Zakonodavstvo

U ovom trenutku Kosovo* nema poseban zakon kojim se uređuje i zabranjuje nepotizam. Bez obzira na to, član 414. Krivičnog zakonika se koristi za gonjenje i kažnjavanje nepotizma kao oblika korupcije. Na osnovu ovog člana službeno lice se kažnjava u slučajevima kada iskoristi svoj položaj ili ovlašćenja da pribavi korist za sebe ili za drugoga, nanese štetu drugome ili ozbiljno povredi prava drugog lica.³⁵² Shodno ovome, ovaj član se koristi u slučajevima kada javni funkcioner zloupotrebivši svoj položaj zaposli člana porodice ili prijatelja, ponudi im posao koji prevazilazi njegove/njene sposobnosti i povredi prava drugih kandidata za posao.

Član 414. se koristi i u kombinaciji sa članom 219. Krivičnog zakonika.³⁵³ Ovim članom se povreda prava pri zapošljavanju ili tokom nezaposlenosti utvrđuje kao krivično delo. Na osnovu ovog člana „*ko drugom uskrati ili ograniči prava na zaposlenje pod jednakim uslovima, kao što je zakonom propisano, kazniće se novčanom kaznom ili kaznom zatvora u trajanju do dve (2) godine*“. S obzirom da nepotizam dovodi do povrede prava na zapošljavanje pod istim uslovima za sve, član 219. se koristi i za otkrivanje i kažnjavanje ovog oblika korupcije.

Primer iz sudske prakse

Agencija za borbu protiv korupcije je 2018. godine Osnovnom sudu u Peći podnela krivičnu prijavu protiv gradonačelnika Kline koji je optužen za nepotizam zbog toga što je zaposlio svoju ćerku u Centru za porodičnu medicinu u Klini. Pre nego što je počeo postupak zapošljavanja, gradonačelnik je osnovao komisiju za obavljanje procedura za određivanje postupka zapošljavanja za ovo radno mesto. Prema rečima tužilaštva, gradonačelnik je već znao da se njegova ćerka prijavila za to radno mesto. Onda je komisija odabrala gradonačelnikovu ćerku za to radno mesto. Osnovni sud u Peći je 2020. godine gradonačelnika Kline proglasio krivim, izrekao mu novčanu kaznu od €4.000 i zabranio mu obavljanje javne funkcije u periodu od dve godine.³⁵⁴

ZAKLJUČAK

Lokalna samouprava ima ključnu ulogu u dobrobiti građana, pružanju usluga i obezbeđivanju prve tačke kontakta između naroda i javne uprave. Blizina građana može da pomogne da se obezbedi da javne vlasti i službe zaista reaguju i da budu odgovorne, da poboljšaju živote ljudi i povećaju njihovo poverenje u lokalne institucije. Međutim, upravo oni kvaliteti koji lokalne i regionalne uprave čine toliko važnim za građane mogu da ih učine i sklonijim korupciji.

Lokalne samouprave na Kosovu* preduzimaju važne i velike korake da bi poboljšale pravni okvir i omogućile otvorenije i inkluzivnije odlučivanje. Međutim, na praktičnom nivou, jedinice lokalne samouprave treba da pretoče zakone i politike u praksu i da povećaju svoje napore za obezbeđivanje transparentnosti, odgovornosti i smislenog učešća građana u oblikovanju politika i odlučivanju. Osim što predstavljaju važne kvalitete lokalne demokratije, transparentnost i učešće građana mogu da pomognu u pružanju efikasnih javnih usluga, borbi protiv korupcije i njenom sprečavanju i izgradnji poverenja građana u vlasti.

Mehanizmi koji su opisani u ovom priručniku predstavljaju različite načine na koje lokalne i regionalne vlasti mogu da spreče korupciju, da smanje njene rizike i da razviju efikasne i odgovorne institucije na svim nivoima. Druge reforme, kao što je zaštita uzbunjivača i podrška nezavisnim medijima i civilnom društvu, takođe su ključne za izgradnju otvorene vlade, javnu etiku i odgovornost. Delotvoran pristup za iskorenjivanje korupcije moglo bi da predstavlja prijavljivanje od strane javnih funkcionera, medija i civilnog društva, koji moraju da budu sigurni da će ih neko čuti i zaštititi.

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope posvećen je pružanju podrške lokalnim samoupravama u njihovim naporima da poboljšaju kvalitet lokalne demokratije, spreče korupciju, povećaju etičnost i javnu odgovornost i da promovišu transparentnost i učešće građana.

NAPOMENE

- ¹ Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (March 2021), *The 2021-2026 Priorities of the Congress of Local and Regional Authorities*, Strasbourg, dostupno na <https://rm.coe.int/2021-2026-priorities-of-the-congress-of-local-and-regional-authorities/1680a1b0bd>
- ² United Nations UN (2015), *Sustainable Development Goals*, dostupno na <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>
- ³ United Nations UN, General Assembly (October 2015), *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, United Nations, dostupno na <https://undocs.org/A/RES/70/1>
- ⁴ U ovoj publikaciji izraz „javni funkcioner” odnosi se na izabrane predstavnike javne vlasti i državne službenike (bilo na lokalnom i regionalnom nivou ili nivou centralne vlasti) koji imaju zakonodavnu, upravnu ili sudsku funkciju, kao i na sva lica koja obavljaju neku javnu funkciju, uključujući rad u nekoj javnoj agenciji ili državnom preduzeću.
- ⁵ Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe COE (2018), *Resolution 433 (2018) on the European Code of Conduct for all Persons Involved in Local and Regional Governance*, dostupno na <https://rm.coe.int/16808d3295>
- ⁶ European Committee of the Regions COR (2017), *Preventing Corruption and Promoting Public Ethics at the Local and Regional Level in Eastern Partnership Countries*, dostupno na <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Preventing-Corruption.pdf>
- ⁷ <https://rm.coe.int/cddg-2019-9e-rev-guide-public-ethics-/16809a4ae7>
- ⁸ Zakon o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=18684>
- ⁹ Zakon o lokalnoj samoupravi, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2530>
- ¹⁰ <https://kdi-kosova.org/publikimet/indeksi-i-transparences-ne-qeverisjen-komunale-per-vitin-2019-per-38-komunat-e-kosoves/>
- ¹¹ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT (RADNI DOKUMENT OSOBLJA KOMISIJE) Kosovo* Izveštaj za 2020. godinu https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/kosovo_report_2020.pdf
- ¹² Zakon o pristupu javnim dokumentima, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=20505>
- ¹³ <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2767>
- ¹⁴ <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2772>
- ¹⁵ Zakon br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije, član 5: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=16314>
- ¹⁶ Savet Evrope COE (2000), Preporuka br. R (2000) 10 Komiteta ministara državama članicama o kodeksima ponašanja javnih službenika, dostupno na <https://rm.coe.int/16806cc1ec>
- ¹⁷ Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope COE (2018), Rezolucija 433 (2018) o Evropskom kodeksu ponašanja za sve osobe uključene u lokalnu i regionalnu upravu, dostupno na <https://rm.coe.int/16808d3295>
- ¹⁸ Savet Evrope COE (2020), Smernice Komiteta ministara Saveta Evrope o javnoj etici, Strazburg, dostupno na <http://rm.coe.int/16809a59e7>
- ¹⁹ Evropski komitet za demokratiju i upravljanje CDDG, Savet Evrope COE (2020), Vodič za javnu etiku: Koraci za implementaciju javne etike u javnim organizacijama, dostupno na <https://rm.coe.int/16809a4ae7>
- ²⁰ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj OECD (2017), OECD Preporuka o javnom integritetu, OECD, dostupno na <http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>
- ²¹ Whitton H., Transparency International TI (2001), *Implementacija efikasnih etičkih standarda u vladi i državnoj službi*, dostupno na <https://www.oecd.org/mena/governance/35521740.pdf>
- ²² Zakon o državnoj službi Kosova, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2679>
- ²³ Pravilnik o kodeksu ponašanja državnih službenika Republike Kosovo <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=10764>
- ²⁴ Zakon br. 03/L-159 o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 5.1.11 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2662>
- ²⁵ Pravilnik o kodeksu ponašanja državnih službenika Republike Kosovo, član 4, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=10764>

- ²⁶ Ibid, član 23.2, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=10764>
- ²⁷ Uredba Skupštine Republike Kosovo, APPENDIX NO. 3. http://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/Files/6/Rr_K_RK_29_04_2010_1_EDbu8aqXYd.pdf
- ²⁸ Kodeks profesionalne etike za sudije, <https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/lgsi/Kodi%20Etikes%20Profesionale%20per%20gjyqtar.pdf>
- ²⁹ Kodeks ponašanja za sudije, https://gjk-ks.org/wp-content/uploads/2017/11/gjkk_kodi_i_miresjelljes_per_gjyqtare_shq.pdf
- ³⁰ https://prokuroriarks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/PSH/Legjislacioni/ANKodet/2019_02_08_082355_Shqip.pdf
- ³¹ Zakon o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca, član 5, stavovi 2. i 2.11: https://prokuroria-rks.org/assets/cms/uploads/files/Dokumente%20Publikime/PSH/Legjislacioni/ANKodet/2019_02_08_082355_Shqip.pdf
- ³² Primer kada je nađeno da je sudija odgovoran za kršenje svojih dužnosti, kada je Sudski savet Kosova odredio disciplinske mere. https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/decisions/48379_Vendimi_KGJK_Nr_50_2020_Nazim_Vllaco_eshte_pergjegjes_per_shkelje_disiplinore.pdf
- ³³ Etički kodeksi, opština Uroševac, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=35966>
- ³⁴ Savet Evrope (2009), Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu na učešće u poslovima lokalne vlasti (CETS No. 207), dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>
- ³⁵ Transparency International TI (2016), *Complaint Mechanisms: Reference Guide for Good Practice*, dostupno na <https://knowledgehub.transparency.org/product/complaint-mechanisms-reference-guide-for-good-practice>
- ³⁶ Danish Refugee Council DRC (2008), *Complaints Mechanism Handbook*, dostupno na <https://www.alnap.org/help-library/complaints-mechanism-handbook>
- ³⁷ Wood A., World Vision (2011), *Overview of NGO – Community Complaints Mechanisms* dostupno na <https://www.alnap.org/help-library/overview-of-ngo-community-complaints-mechanisms-global-accountability-discussion-series>
- ³⁸ Ustav Kosova, član 32. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702>
- ³⁹ Ustav Kosova, član 132. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702>
- ⁴⁰ Zakon o Ombudsmanu <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=10922>
- ⁴¹ <https://www.assembly-kosova.org/eng/comittees/committee/?committee=30#sectionCommitteeDescriptionBottom>
- ⁴² Zakon o opštem upravnom postupku, član 1. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=12559>
- ⁴³ Zakon o opštem upravnom postupku, član 2.
- ⁴⁴ Zakon o opštem upravnom postupku, čl. 125-142.
- ⁴⁵ Zakon o pristupu javnim dokumentima, čl. 10. i 19. <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=20505>
- ⁴⁶ OECD, *Reliability of Public Services: Ensuring Citizens' Rights* (2013), dostupno na: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013/reliability-of-public-services-ensuring-citizens-rights_gov_glance-2013-55-en
- ⁴⁷ OECD, *Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Public Service Leadership and Capability* (2019), dostupno na: <https://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability-en.pdf>
- ⁴⁸ How to make a complaint at EU level, dostupno na: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level_en
- ⁴⁹ ADB, *Building Capacity for Redress Grievance Mechanisms*, Fitzgerald K., (2010). dostupno na: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29677/building-capacity-grievance-redress-mechanisms.pdf>
- ⁵⁰ Zakon 03/L-202 o upravnim sporovima: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2707>
- ⁵¹ <https://prishtine.gjyqesori-rks.org/mire-se-vini-ne-gjykatën-themelore-ne-prishtinë/courts-organogram/departamenti-per-ceshtje-administrative/?lang=en>
- ⁵² Zakon o upravnim sporovima, čl. 17, 30.2 i 46.5 <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2707>

- ⁵³ Transparency International “COMPLAINT MECHANISMS - REFERENCE GUIDE FOR GOOD PRACTICE” („ŽALBENI MEHANIZMI – REFERENTNI VODIČ ZA DOBRU PRAKSU“) <https://knowledgehub.transparency.org/product/complaint-mechanisms-reference-guide-for-good-practice>
- ⁵⁴ <https://anjf.rks-gov.net/page.aspx?id=2,1,1,1>
- ⁵⁵ Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2803>
- ⁵⁶ <https://anjf.rks-gov.net/page.aspx?id=1,%202,40>
- ⁵⁷ Council of Europe, *Protection of Whistleblowers, Recommendation CM/Rec(2014)7 and Explanatory Memorandum* (30 April 2014), dostupno na: <https://rm.coe.int/16807096c7>; also Recommendation 435 (2019) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe on *The protection of whistleblowers - Challenges and opportunities for local and regional government* (2019), dostupno na: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809f740e
- ⁵⁸ OECD, 1998 *Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service, Including Principles for Managing Ethics in the Public Service*; OECD, 2003 *Recommendation on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*; OECD, 2009 *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*; OECD, *Committing to Effective Whistleblower Protection*, 2016. Resources dostupno na: <https://www.oecd.org/governance/ethics/whistleblower-protection/>
- ⁵⁹ Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe COE (2019), *The protection of whistleblowers. Challenges and opportunities for local and regional government*, dostupno na https://search.coe.int/congress/pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809312bd
- ⁶⁰ United Nations Office on Drugs and Crime UNODC (2004), *Convention against Corruption*, dostupno na <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ⁶¹ United Nations Office on Drugs and Crime UNODC (2009), *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*, dostupno na: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ⁶² European Parliament and EU Council, *Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of (EU) Council of 23 October 2019 on the Protection of Persons who Report Breaches of Union Law* (2019), dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937>
- ⁶³ Council of Europe COE (2002), *Criminal Law Convention on Corruption (ETS No. 173)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ⁶⁴ Council of Europe COE (2003), *Civil Law Convention on Corruption (ETS No. 174)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ⁶⁵ <https://www.coe.int/en/web/corruption/completed-projects/peck>
- ⁶⁶ <https://www.coe.int/en/web/corruption/-/legislation-on-protection-of-whistleblowers-enters-into-force-in-kosovo->
- ⁶⁷ Zakon o zaštiti uzbunjivača <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18303>
- ⁶⁸ [https://www.coe.int/en/web/corruption/-/legislation-on-protection-of-whistleblowers-enters-into-force-in-kosovo #:~:text=Recently%2C%20Kosovo%*%20has%20enacted%20the,in%20the%20area%20of%20whistleblowig.](https://www.coe.int/en/web/corruption/-/legislation-on-protection-of-whistleblowers-enters-into-force-in-kosovo#:~:text=Recently%2C%20Kosovo%*%20has%20enacted%20the,in%20the%20area%20of%20whistleblowig.)
- ⁶⁹ [https://www.coe.int/en/web/corruption/-/legislation-on-protection-of-whistleblowers-enters-into-force-in-kosovo #:~:text=Recently%2C%20Kosovo%*%20has%20enacted%20the,in%20the%20area%20of%20whistleblowig.](https://www.coe.int/en/web/corruption/-/legislation-on-protection-of-whistleblowers-enters-into-force-in-kosovo#:~:text=Recently%2C%20Kosovo%*%20has%20enacted%20the,in%20the%20area%20of%20whistleblowig.)
- ⁷⁰ <https://www.coe.int/en/web/corruption/-/engaging-civil-society-partners-on-the-protection-of-whistleblowers-in-kosovo->
- ⁷¹ <https://PriştinaInsight.com/whistleblower-reveals-industrial-scale-tax-fraud-kosovo/>
- ⁷² Zakon o zaštiti uzbunjivača <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18303>
- ⁷³ Zakon o zaštiti uzbunjivača, član 1.
- ⁷⁴ Zakon o zaštiti uzbunjivača, član 3.1.1
- ⁷⁵ Ibid, član 2.
- ⁷⁶ Ibid, član 17. i 30.
- ⁷⁷ Vandekerckhove W., *Handbook on Protection of Whistleblowers (Priručnik o zaštiti uzbunjivača)*, Savet Evrope, jun 2019. Dostupno na: engleski: <https://rm.coe.int/handbook-on-protection-of-whistleblowers-en/168097ed0e> albanski: <https://rm.coe.int/handbook-on-protection-of-whistleblowers-alb/168097ed0c> srpski: <https://rm.coe.int/handbook-on-protection-of-whistleblowers-srp/168097ed0ff>

- ⁷⁸ <https://kdi-kosova.org/en/activities/the-whistleblowers-of-corruption-should-not-be-punished-but-encouraged/>
<https://see-whistleblowing.org/whistleblowers-in-kosovo-struggle-for-protection/>
- ⁷⁹ <https://kdi-kosova.org/en/activities/the-whistleblowers-of-corruption-should-not-be-punished-but-encouraged/>
<https://see-whistleblowing.org/whistleblowers-in-kosovo-struggle-for-protection/>
- ⁸⁰ Transparency International TI (2016), *Complaint Mechanisms: Reference Guide for Good Practice*, dostupno na <https://knowledgehub.transparency.org/product/complaint-mechanisms-reference-guide-for-good-practice>
- ⁸¹ Danish Refugee Council DRC (2008), *Complaints Mechanism Handbook*, dostupno na <https://www.alnap.org/help-library/complaints-mechanism-handbook>
- ⁸² Wood A., World Vision (2011), *Overview of NGO – Community Complaints Mechanisms* dostupno na <https://www.alnap.org/help-library/overview-of-ngo-community-complaints-mechanisms-global-accountability-discussion-series>
- ⁸³ <https://www.osce.org/files/f/documents/5/b/204291.pdf>
- ⁸⁴ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Kosovo* 2020 Report (RADNI DOKUMENT ZA ZAPOSLENE U KOMISIJI Izveštaj o Kosovu* za 2020. godinu) https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/kosovo_report_2020.pdf
- ⁸⁵ <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2767>
izmenjen i dopunjen Zakonom br. 04/L-228 o izmenama i dopunama Zakona br. 04/L-050 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=9445>
- ⁸⁶ Ibid, čl. 6
- ⁸⁷ Zakon o prijavama, čl. 17 para 4.1 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2767>
- ⁸⁸ <https://betimiperdrejtesi.com/keshilltari-komunal-ne-podujeve-denohe-me-burg-dhe-me-gjobe-permos-deklarim-te-pasurise/>
- ⁸⁹ <http://opendatahandbook.org/guide/en/what-is-open-data>
- ⁹⁰ European Union/Capgemini Consulting, *Creating Value through Open Data: Study on the Impact of Re-use of Public Data Resources* (2015), European Union, dostupno na: https://data.europa.eu/sites/default/files/edp_creating_value_through_open_data_0.pdf
- ⁹¹ Više detalja o načelima otvorenih podataka može se naći u sledećim izvorima: Lessig L., *Open Government Data Principles*, dostupno na: <https://opengovdata.org>; 10 Principles for Improving Federal Transparency, Kundra V., dostupno na: <https://bit.ly/37b8Y4o>
United Kingdom's Public Data Principles, dostupno na: <http://data.gov.uk/library/public-data-principles>
- ⁹² Bosio, E., Djankov S., *How large is public procurement?* (February 2020), dostupno na: <https://bit.ly/3k1QZHh>
- ⁹³ https://opendatakosovo.org/wp-content/uploads/2021/02/odk_policy-paper_assembly_eng.pdf?x29271
- ⁹⁴ Na svom prvom zasedanju 1946. godine Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila je Rezoluciju 59(I), u kojoj je utvrđeno da je „sloboda informisanja osnovno ljudsko pravo i predstavlja kamen temeljac svih sloboda kojima su Ujedinjene nacije posvećene“. Dostupno na: [https://undocs.org/en/A/RES/59\(I\)](https://undocs.org/en/A/RES/59(I))
U članu 19. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (1948) utvrđeno je da osnovno pravo na slobodu izražavanja obuhvata pravo na „traženje, dobijanje i saopštavanje informacija i ideja preko svih medija i bez obzira na granice“. Dostupno na: https://www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr_booklet_en_web.pdf
Prema Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima (1966), „svako ima pravo na slobodu izražavanja; to pravo podrazumeva slobodu traženja, primanja i širenja obaveštenja i ideja svake vrste, bez obzira na granice, bilo usmeno, pismeno, putem štampe ili u umetničkom obliku, ili ma kojim drugim sredstvom po svom izboru“. Dostupno na: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
- ⁹⁵ Council of Europe COE (2009), *Convention on Access to Official Documents (CETS No. 2015)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205>
- ⁹⁶ Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe COE (2018), *Resolution 435 (2018) and Recommendation 424 (2018) on Transparency and open government*, dostupno na <https://rm.coe.int/16808d341c>
- ⁹⁷ United Nations Economic Commission for Europe UNECE (1998), *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, dostupno na <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>
- ⁹⁸ Organisation for Economic Co-operation and Development OECD (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, dostupno na: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>

- ⁹⁹ United Nations, Calling of an International Conference on Freedom of Information [1946] UNGA 87; A/RES/59 (I) (14 December 1946), dostupno na: <http://www.worldlii.org/int/other/UNGA/1946/87.pdf>; *Universal Declaration of Human Rights* (1948), dostupno na: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- ¹⁰⁰ European Parliament and EU Council, *Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the EU Council* (2019), dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1024/oj>
- ¹⁰¹ Ustav Kosova*, čl. 41 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702>
- ¹⁰² Poništeni zakon o pristupu javnim dokumentima, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=20505>
- ¹⁰³ http://www.legalpoliticalstudies.org/kosovo-in-2020-access-to-public-documents/#_ftn2
- ¹⁰⁴ https://balkaninsight.com/wp-content/uploads/2019/12/FOI_Report_AI.pdf
- ¹⁰⁵ Zakon o pristupu javnim dokumentima, <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=20505>
- ¹⁰⁶ Zakon o pristupu javnim dokumentima, čl. 1.2
- ¹⁰⁷ Balkan Investigative Reporting Network BIRN (), *The right to information and journalists in the Western Balkans: ONE STEP FORWARD, TWO BACK*, available at https://balkaninsight.com/wp-content/uploads/2019/12/FOI_Report_AI.pdf
- ¹⁰⁸ Ibid, čl. 1.2
- ¹⁰⁹ Ibid, čl. 18.
- ¹¹⁰ Agencija za informacije i privatnost je nezavisna agencija koja je odgovorna za nadzor nad sprovođenjem Zakona o pristupu javnim dokumentima i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. <https://aip.rks-gov.net/>
- ¹¹¹ Ibid, čl. 21.
- ¹¹² Administrativno uputstvo br. 03/2020 o transparentnosti u opštinama <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=31852>
- ¹¹³ Priština Online, Pristup zvaničnim dokumentima <https://www.Prištinaonline.com/qasja-ne-dokumentet-zyrtare>
- ¹¹⁴ Priština Online, Godišnji izveštaj u vezi sa zahtevima za pristup javnim dokumentima https://www.Prištinaonline.com/uploads/formular_per_raportim_tm_1_2_2020.pdf
- ¹¹⁵ Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe COE (2017), *Resolution 417 (2017) and Recommendation 398 (2017) on Open data for better public services*, dostupno na <https://rm.coe.int/16806fbdbc>
- ¹¹⁶ Prishtina Online, Access to Official Documents <https://www.prishtinaonline.com/qasja-ne-dokumentet-zyrtare>
- ¹¹⁷ Department of Economic and Social Affairs, United Nations UN (2013), *Guidelines on Open Government Data for Citizen Engagement*, dostupno na <https://bit.ly/3lCmju3>
- ¹¹⁸ <http://opendat toolkit.worldbank.org/en/>
- ¹¹⁹ <http://5stardata.info/en/>
- ¹²⁰ http://opendatacharter.net/wp-content/uploads/2015/10/opendatacharter-charter_F.pdf
- ¹²¹ Organisation for Economic Co-operation and Development OECD (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, dostupno na <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>
- ¹²² <https://index.okfn.org/place/ko/>
- ¹²³ <https://opendatakosovo.org/wp-content/uploads/2020/10/OGDE-Manual-2020-Web-1.pdf?x54359>
- ¹²⁴ <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=20505>
- ¹²⁵ Zakon o pristupu javnim dokumentima, čl. 9.2
- ¹²⁶ Uredba br. 27/2018 o vladinoj službi za komunikaciju s javnošću: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18380>
- ¹²⁷ Uredba o vladinoj službi za komunikaciju s javnošću, čl. 8.5
- ¹²⁸ <https://opendatakosovo.org/>
<https://akademia.kosovajob.com/open-data-kosovo-organizata-e-cila-ndihmon-shoqerine-permes-teknologjise>
- ¹²⁹ Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe COE (2017), *Resolution 421 (2017) and Recommendation 405 (2017) on Making public procurement transparent at local and regional levels*, dostupno na <https://rm.coe.int/168074cf72>

- ¹³⁰ Organisation for Economic Co-operation and Development OECD (2008), *Enhancing integrity in public procurement: a checklist*, dostupno na <http://www.oecd.org/gov/ethics/enhancingintegrityinpublicprocurementchecklist.htm>
- ¹³¹ Organisation for Economic Co-operation and Development OECD (2015), Recommendation of the Council on Public Procurement, OECD, 18 February 2015. Dostupno na: <http://www.oecd.org/public-procurement/recommendation/>
- ¹³² OECD Public Procurement Toolbox: <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/>
- ¹³³ World Trade Organization WTO (2014), *Revised Agreement on Government Procurement*, dostupno na https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_revised_gpa_e.htm
- ¹³⁴ European Union EU, (2014), *Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement*, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02014L0024-20180101>
- ¹³⁵ United Nations Commission on International Trade Law UNCITRAL (2^o14), *UNCITRAL Model Law on Public Procurement*, dostupno na <https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-e.pdf>
- ¹³⁶ European Bank for Reconstruction and Development EBRD (2015), *Are you ready for eProcurement? Guide to Electronic Procurement Reform*, dostupno na <https://www.ebrd.com/documents/legal-reform/guide-to-e-procurement-reform.pdf>
- ¹³⁷ Open Contracting Data Standard (OCDS), dostupno na: https://standard.open-contracting.org/latest/en/getting_started/
- ¹³⁸ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances* (2013), dostupno na: <https://bit.ly/3BkP1lj>
- ¹³⁹ World Bank. *Benchmarking Public Procurement 2017: Assessing Public Procurement Regulatory Systems in 180 Economies* (2018), dostupno na: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32500>
- ¹⁴⁰ Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2772>
- ¹⁴¹ <https://aqp.rks-gov.net/rreth-aqp-se>
- ¹⁴² <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNew.aspx?id=327>
- ¹⁴³ <https://oshp.rks-gov.net/sq/Pages/Details?id=2>
- ¹⁴⁴ <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2772>
- ¹⁴⁵ <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2772>
- ¹⁴⁶ <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNew.aspx?id=378>
- ¹⁴⁷ <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNew.aspx?id=449>
- ¹⁴⁸ <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNew.aspx?id=457>
- ¹⁴⁹ <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNew.aspx?id=294>
- ¹⁵⁰ Zakon o javnim nabavkama, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2772>
- ¹⁵¹ Zakon o javnim nabavkama, čl. 86
- ¹⁵² <https://e-prokurimi.rks-gov.net/HOME/ClanakItemNew.aspx>
- ¹⁵³ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/kosovo_report_2020.pdf
- ¹⁵⁴ International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), IPSAS Board, više informacija dostupno na <https://www.iasplus.com/en/resources/global-organisations/ipsasb>
- ¹⁵⁵ International Standards of Supreme Audit Institutions ISSAI, više informacija dostupno na <http://www.issai.org/>
- ¹⁵⁶ Zakon br. 03/L 075 o formiranju Kancelarije generalnog revizora Kosova* i Kancelarije revizije Kosova* (ukinut): <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2551>
- ¹⁵⁷ Zakon br. 05/L 055 o generalnom revizoru u Nacionalnoj kancelariji revizije Kosova*: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=12517>
- ¹⁵⁸ http://www.zka-rks.org/wp-content/uploads/2017/06/OAG_QM_Guide_Version_final_ang_9092531.pdf
- ¹⁵⁹ http://www.zka-rks.org/wp-content/uploads/2017/06/PA_GUIDE_ENG_2391371.pdf
- ¹⁶⁰ Raporti Vjetor i Auditimit për vitin 2019, Përmbledhje http://www.zka-rks.org/wp-content/uploads/2020/09/RaportiVjetor_Broshura_Final.pdf
- ¹⁶¹ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Financing Democracy – Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD, (2016), dostupno na: <https://bit.ly/3roNrAN>.

- ¹⁶² Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe COE, *Resolution 402 (2016) on "The misuse of administrative resources during electoral processes"*, available here: <https://rm.coe.int/1680719382>
- ¹⁶³ Venice Commission, Council of Europe COE, *Guidelines and report on the financing of political parties*, Council of Europe, Venice Commission (2001), dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)008-e)
- ¹⁶⁴ Venice Commission, Council of Europe COE, *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Political Parties*, Council of Europe, Venice Commission (2013), dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2013\)045-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2013)045-e)
- ¹⁶⁵ Council of Europe COE, *Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns*, dostupno na: <https://rm.coe.int/16806cc1f1>
- ¹⁶⁶ <https://kdi-kosovo.org/kampanja/parti-me-financa-te-hapura/>
http://demokracianeveprim.org/wp-content/uploads/2019/09/164-25-doracaku_alb-final-03.pdf
http://cohu.org/repository/docs/Persiatja_e_Deshtuar_ALB-FINAL-Print-Bleed-v1_175837.pdf
<https://kosovotwopointzero.com/en/political-party-funding-kosovo/>
<https://www.transparency.org/en/publications/shining-a-light-on-political-party-financing-albania-croatia-kosovo-fyr-mac>
- ¹⁶⁷ Zakon br. 03/L-174 o finansiranju političkih stranaka: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2705>
- ¹⁶⁸ Zakon br. 03/L-174 o finansiranju političkih stranaka, Izmene i dopune zakona, čl. 11, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8866>
- ¹⁶⁹ <https://www.balcanicaucaso.org/eng/Areas/Kosovo/Kosovo-corruption-electoral-funding-and-political-participation-of-women-202255>
- ¹⁷⁰ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Kosovo* 2020 Report (RADNI DOKUMENT ZA ZAPOSLENE U KOMISIJI Izveštaj o Kosovu* za 2020. godinu), str. 10 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/kosovo_report_2020.pdf
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2018\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2018)016-e)
- ¹⁷¹ Zakon br. 03/L-073 o opštim izborima: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2544>
- ¹⁷² [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)016-e)
- ¹⁷³ Zakon o finansiranju političkih stranaka, čl. 4
- ¹⁷⁴ Zakon o finansiranju političkih stranaka, čl. 7
- ¹⁷⁵ čl. 5, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8866>
- ¹⁷⁶ Zakon o finansiranju političkih stranaka, čl. 21 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2705>
 čl. 7 <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2795>
 čl. 12 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8866>
- ¹⁷⁷ čl. 10, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8866>
- ¹⁷⁸ <https://www.kqz-ks.org/wp-content/uploads/2018/01/KQZ-Rregulla-14-2015.pdf>
- ¹⁷⁹ <https://www.kqz-ks.org/wp-content/uploads/2018/01/KQZ-Rregulla-12-2013.pdf>
- ¹⁸⁰ <https://www.kqz-ks.org/raporte-financiare/>
- ¹⁸¹ Council of Europe COE, *European Charter of Local Self-Government*. Council of Europe (1985), dostupno na: <https://rm.coe.int/168007a088>
- ¹⁸² Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe COE (2009), *Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=207>
- ¹⁸³ Ustav Kosova, čl. 123. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702>
- ¹⁸⁴ Zakon o lokalnoj samoupravi, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2530>
- ¹⁸⁵ Ustav Kosova, čl. 123, <http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Constitution1Kosovo.pdf>
- ¹⁸⁶ *ibid*
- ¹⁸⁷ Zakon o lokalnoj samoupravi, Poglavlje IX <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2530>
- ¹⁸⁸ <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=31852>
- ¹⁸⁹ <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18425>
- ¹⁹⁰ <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=15184>
- ¹⁹¹ Strategija o lokalnoj samoupravi 2016-2026 https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2017/10/Stategia_3-gjuh%C3%AB-finale-1.pdf
- ¹⁹² Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu učesća u poslovima lokalne vlasti (CETS No. 207), Savet Evrope. Dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>

- ¹⁹³ Guidelines for civil participation in political decision making, CM(2017)83-final (Smernice za građansko učešće u političkom odlučivanju), Komitet ministara Saveta Evrope, 27. septembar 2017. Dostupno na: <https://rm.coe.int/16807626cf>
- ¹⁹⁴ Council of Europe COE (2018), *Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life*, available at <http://rm.coe.int/16807954c3>
- ¹⁹⁵ Resolution 435 (2018) and Recommendation 424 (2018) on Transparency and open government (Rezolucija 435 (2018) i Preporuka 424 (2018) o transparentnosti i otvorenoj vladi), Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope . Dostupno na: <https://rm.coe.int/16808d341c>
- ¹⁹⁶ Conference of International NGOs of the Council of Europe COE, *Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process*, adopted by the Conference of International NGOs of the Council of Europe (2009), available at: <http://www.coe.int/en/web/ingo/civil-participation>
- ¹⁹⁷ European Center for Not-for-profit Law (ECNL) for the European Committee on Democracy and Governance, Council of Europe COE, *Civil Participation in Decision-Making Processes. An Overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States*, European Center for Not-for-profit Law (ECNL) for the European Committee on Democracy and Governance, Council of Europe COE (2016), available at <http://bitly.ws/j9Md>
- ¹⁹⁸ OECD Recommendation of the Council on Open Government (Preporuka Savet OECD-a o otvorenoj vladi), 14. decembar 2017. Dostupno na: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>
- ¹⁹⁹ OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making (Vodeći principi OECD-a za otvoreno i inkluzivno usvajanje politika), Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj , June 2010. Dostupno na: <http://www.oecd.org/gov/46560128.pdf>
- ²⁰⁰ *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services (Građani u centru pažnje: Angažovanje radi bolje politike i usluga)*, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj , 28 May 2009. Dostupno na: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>
- ²⁰¹ Observatory of Public Sector Innovation (Opservatorija za inovacije u javnom sektoru), Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj. Dostupno na: <https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/blog/str/findingthertighttools.htm>
- ²⁰² Open Government Partnership, "The Open Government Guide" (Partnerstvo za otvorenu vladu, „Vodič za otvorenu vladu“), 29. jun 2015. Dostupno na: <https://www.opengovpartnership.org/documents/the-open-government-guide/>
- ²⁰³ Open Government Partnership (Partnerstvo za otvorenu vladu), Priručnik OGP, 2017. Dostupno na: <https://www.opengovpartnership.org/resources/ogp-toolbox>
- ²⁰⁴ Rodrigo D. and Andrés Amo P (2006)., *Background Document on Public Consultation*, Organisation for Economic Co-operation and Development OECD , available at <https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>
- ²⁰⁵ Public Sector Innovation Network (Mreža za inovacije u javnom sektoru), Australijska vlada. Dostupno na: <https://innovation.govspace.gov.au>
- ²⁰⁶ Open Policy Making toolkit (Priručnik za usvajanje otvorene politike), Kabinet Vlade Ujedinjenog Kraljevstva, 3. januar 2017. Dostupno na: <https://www.gov.uk/guidance/open-policy-making-toolkit>
- ²⁰⁷ The Forum for Ethical AI, *Democratising decisions about technology. A toolkit* (2019), Royal Society of the Arts, United Kingdom, available at: <https://www.thersa.org/globalassets/reports/2019/democratising-decisions-tech-report.pdf>
- ²⁰⁸ Ustav Kosova, čl. 124 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702>
- ²⁰⁹ Zakon br. 06/L-081 o pristupu javnim dokumentima: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=20505>
- ²¹⁰ Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2530>
- ²¹¹ Zakon o lokalnoj samoupravi, čl. 45
- ²¹² *ibid*
- ²¹³ Zakon o lokalnoj samoupravi, IX poglavlje, čl. 68-73
- ²¹⁴ Zakon o pristupu zvaničnim dokumentima, čl. 5 i 10 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=20505>
- ²¹⁵ Zakon o lokalnoj samoupravi, čl. 68.4
- ²¹⁶ Administrativno uputstvo za transparentnost u opštinama, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=31852>

- ²¹⁷ Administrativno uputstvo za transparentnost u opštinama, čl. 10 i 11
- ²¹⁸ Uredba br. 05/2016 o minimalnim standardima za proces javnih konsultacija: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=15036>
- ²¹⁹ Council of Europe COE (2009), *Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority (CETS No. 207)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>
- ²²⁰ Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe COE (2016), *Resolution 405 (2016) on Gender budgeting*, dostupno na <https://rm.coe.int/1680718ce9>
- ²²¹ Organisation for Economic Co-operation and Development OECD, Heimans J. (2002), *Strengthening Participation in Public Expenditure Management: Policy Recommendations for Key Stakeholders*, Policy Brief No. 22, dostupno na http://www.oecd-ilibrary.org/development/strengthening-participation-in-public-expenditure-management_640564834060
- ²²² The World Bank WB, Shah A. (ed.) (2007), *Participatory Budgeting*, Public Sector Governance and Accountability Series, Washington DC, dostupno na <https://documents.worldbank.org/curated/en/635011468330986995/pdf/394980REVISED0101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>
- ²²³ UN Habitat (2004), *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting, Urban Governance Toolkit Series*, , Quito, dostupno na <https://unhabitat.org/books/72-frequently-asked-questions-about-participatory-budgeting/>
- ²²⁴ Dias N., Enríquez S. and Júlio S. (eds.) (2019), *The World Atlas of Participatory Budgeting*, dostupno na <https://www.oficina.org.pt/participatory-budgeting-world-atlas-2019.html>
- ²²⁵ PB Network (2013), *Participatory Budgeting Unit toolkits and how-to guides*, dostupno na <https://pbnetwork.org.uk/participatory-budgeting-toolkits-and-how-to-guides/>
- ²²⁶ International Budget Partnership (2013), *Subnational Open Budget Survey Questionnaire*, , Washington DC, dostupno na https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS_Questionnaire_final020514vrquestions_em.pdf
- ²²⁷ Global Initiative for Fiscal Transparency GIFT (2016), *Principles of Public Participation in Fiscal Policy*, dostupno na: http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/
- ²²⁸ Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu učešća u poslovima lokalnih vlasti (CETS No. 207), Savet Evrope. Dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>
- ²²⁹ Resolution 405 (2016) on Gender budgeting (Rezolucija 405 (2016) o rodno odgovornom budžetiranju), Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope. Dostupno na: <https://rm.coe.int/1680718ce9>
- ²³⁰ Heimans J., *Strengthening Participation in Public Expenditure Management: Policy Recommendations for Key Stakeholders (Jačanje učešća u upravljanju javnom potrošnjom: Preporuka politike za ključne zainteresovane strane)*, Politički izveštaj br. 22, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj , 2002. Dostupno na: http://www.oecd-ilibrary.org/development/strengthening-participation-in-public-expenditure-management_640564834060
- ²³¹ Shah A. (ed.), *Participatory Budgeting*, Public Sector Governance and Accountability Series (Participativno budžetiranje, serija o upravljanju javnim sektorom i odgovornosti), Svetska banka, 2007, Vašington. Dostupno na: <https://documents.worldbank.org/curated/en/635011468330986995/pdf/394980REVISED0101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>
- ²³² *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting, Urban Governance Toolkit Series* (72 najčešća pitanja o participativnom budžetiranju, Serija priručnika za urbano upravljanje), UN Habitat, jul 2004, Quito. Dostupno na: <https://unhabitat.org/books/72-frequently-asked-questions-about-participatory-budgeting/>
- ²³³ Dias N., Enríquez S. i Júlio S. (eds.), *The World Atlas of Participatory Budgeting (Svetski atlas participativnog budžetiranja)*, 2019. Dostupno na: <https://www.oficina.org.pt/participatory-budgeting-world-atlas-2019.html>
- ²³⁴ *Participatory Budgeting Unit toolkits and i how-to guides* (Priručnik za jedinicu za participativno budžetiranje i vodiči za rad), PB Network. Dostupno na: <https://pbnetwork.org.uk/participatory-budgeting-toolkits-and-how-to-guides/>
- ²³⁵ *Subnational Open Budget Survey Questionnaire*, International Budget Partnership (*Subnacionalni otvoreni upitnik za pregled budžeta*, Međunarodno budžetsko partnerstvo), oktobar 2013, Vašington. Dostupno na: https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS_Questionnaire_final020514vrquestions_em.pdf

- ²³⁶ Principles of Public Participation in Fiscal Policy (Principi učešća javnosti u fiskalnoj politici), Globalna inicijativa za fiskalnu transparentnost, 13. mart 2016. Dostupno na: http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/
- ²³⁷ <https://dplus.org/wp-content/uploads/2018/11/2018-10-Citizens-Participation-in-municipal-budgeting.pdf>
- ²³⁸ Zakon o samoupravi, čl. 68- Javne informacije i konsultacije, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2530>
- ²³⁹ Indeks transparentnosti u opštinskom upravljanju 2019, <https://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2020/12/74-Index-Transparency-Index-in-public-procurement-ENG-04-2.pdf>
- ²⁴⁰ Zakon o lokalnoj samoupravi, čl. 24. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2530>
- ²⁴¹ Zakon o lokalnoj samoupravi, čl. 52.
- ²⁴² Zakon o finansiranju lokalnih vlasti <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2525>
Zakon o izmenama i dopunama <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=12761>
- ²⁴³ Zakon o finansiranju lokalnih vlasti, čl. 2.
- ²⁴⁴ Administrativno uputstvo za transparentnost u opštinama, čl. 6. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=31852>
- ²⁴⁵ Ministarstvo finansija, Budžetske instrukcije 2021/22, <https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/8FBFC1C3-5CFC-407F-98BD-338C694F2FCD.pdf>
- ²⁴⁶ Zakon br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2524>
- ²⁴⁷ <https://www.Prištinaonline.com/>
- ²⁴⁸ <https://Prištinaonline.com/kerkimi/2991/orari-i-dgjiemeve-publike-online-me-qytetar-pr-planifikimin-e-buxhetit-pr-vitin-2021>
- ²⁴⁹ Council of Europe COE (2009), *Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority (CETS No. 207)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>
- ²⁵⁰ Rodrigo D. and Andrés Amo P., *Background Document on Public Consultation*, Organisation for Economic Co-operation and Development OECD (2006), dostupno na: <https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>
- ²⁵¹ Council of Europe COE, Committee of Ministers (2017), *Guidelines for civil participation in political decision making*, CM(2017)83-final, dostupno na <https://rm.coe.int/16807626cf>
- ²⁵² Council of Europe COE (2018), *Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life*, dostupno na <http://rm.coe.int/16807954c3>
- ²⁵³ Organisation for Economic Co-operation and Development OECD (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, dostupno na <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>
- ²⁵⁴ *Reaching Out: Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies (2016)*, Republic of Ireland, dostupno na: https://www.hpra.ie/docs/default-source/publications-forms/corporate-policy-documents/reaching_out_-_guidelines_on_consultation_for_public_sector_bodies.pdf?sfvrsn=2
- ²⁵⁵ Regulation on Minimum Standards for Public Consultation Process (Uredba o minimalnim standardima za proces javnih konsultacija), <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=15036>
- ²⁵⁶ Indeks transparentnosti opštinske uprave 2019, <https://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2020/12/74-Index-Transparency-Index-in-public-procurement-ENG-04-2.pdf>
- ²⁵⁷ Zakon o lokalnoj samoupravi, čl. 68, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2530>
- ²⁵⁸ Administrativno uputstvo (MLG) br. 03/2020 o transparentnosti u opštinama: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=31852>
- ²⁵⁹ Administrativno uputstvo o minimalnim standardima za javne konsultacije u opštinama, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18425>
- ²⁶⁰ Administrativno uputstvo o minimalnim standardima za javne konsultacije u opštinama, čl. 2.
- ²⁶¹ Administrativno uputstvo o minimalnim standardima za javne konsultacije u opštinama, čl. 8.
- ²⁶² Vidi čl. 6. i 7. Administrativnog uputstva (MLGA) br. 06/2018 o minimalnim standardima za javne konsultacije u opštinama za listu dokumenata o lokalnoj politici i podzakonske akte za javne konsultacije: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18425>
- ²⁶³ Administrativno uputstvo o minimalnim standardima za javne konsultacije u opštinama, čl. 10.
- ²⁶⁴ https://kk.rks-gov.net/kamenice/wp-content/uploads/sites/17/2020/11/26541-AL-1.pdf?fbclid=IwAR16hClO70NqIL7GB9UjZNP3J4PCY7dOyRDIEBuGgbN_3uFE4SIBK2A7SQ

- ²⁶⁵ Council of Europe COE (2009), *Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority (CETS No. 207)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>
- ²⁶⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development OECD (2003), *Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement*, dostupno na <http://www.oecd.org/gov/digital-government/35176328.pdf>
- ²⁶⁷ Zakon o lokalnoj samoupravi, čl. 69, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2530>
- ²⁶⁸ Administrativno uputstvo o transparentnosti o opštinama, čl. 9 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=31852>
- ²⁶⁹ <https://www.evropaelire.org/a/xhamia-e-madhe-ne-prishtine-probleme/30743564.html>
<https://www.evropaelire.org/a/ndertimi-i-xhamise-ne-prishtine-/28635416.html>
<https://www.change.org/p/qytetar%C3%ABt-e-kosov%C3%ABs-nd%C3%ABrtimi-i-xhamis%C3%AB-sipas-ligjit-dhe-kritereve>
- ²⁷⁰ Council of Europe COE, *Holding Referendums at Local Level* (2021), Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by member States of the European Charter of Local Self-Government (Monitoring Committee), dostupno na: <https://rm.coe.int/holding-referendums-at-local-level-monitoring-committee-rapporteur-vla/1680a287be>
- ²⁷¹ Venice Commission, Council of Europe COE, Code of Good Practice on Referendums (2006), European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), available here: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e)
- ²⁷² Council of Europe COE, *Committee of Ministers' Declaration on the Code of Good Practice on Referendums*, dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e)
- ²⁷³ The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe COE, *Resolution 472 (2021) on Holding referendums at local level*, dostupno na: <https://rm.coe.int/res-472-2021-en-local-referendums-monitoring-committee-rapporteur-vlad/1680a2dfdf>
- ²⁷⁴ United Nations UN (2015), *Sustainable Development Goals*, dostupno na <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>
- ²⁷⁵ Ustav Kosova, čl. 65.3 <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702>
- ²⁷⁶ Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2530>
- ²⁷⁷ Evropska Komisija (6. oktobar 2020.), Izveštaj o Kosovu* za 2020.g., dostupno na https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/kosovo_report_2020.pdf
- ²⁷⁸ Transparency International, *Indeks percepcije korupcije 2020*, dostupno na <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/ksv>
- ²⁷⁹ Transparency International, Kosovo, *Globalni barometar korupcije*, dostupno na <https://www.transparency.org/en/countries/kosovo>
- ²⁸⁰ Misija Evropske unije za vladavinu prava na Kosovu EULEX (oktobar 2020.), *Misija EU za vladavinu prava*, Justice Monitoring Report (*Izveštaj o praćenju pravosuđa*), dostupno na https://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/19102020_EU%20Rule%20of%20Law%20Mission%20Justice%20_EN.pdf
- ²⁸¹ Evropska komisija (6. oktobar 2020.), Izveštaj o Kosovu* za 2020. g., dostupno na https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/kosovo_report_2020.pdf
- ²⁸² Agencija za borbu protiv korupcije Kosova (novembar 2020), *Strategija za borbu protiv korupcije*, Priština, dostupno na <https://kryeministri-ks.net/wp-content/uploads/2020/12/ANG-Strategija-Kunder-Korrupsionit-2021-2023.pdf>
- ²⁸³ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj OECD (2003), *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (Konvencija o podmićivanju stranih javnih funkcionera u međunarodnim poslovnim transakcijama)*, dostupno na <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>
- ²⁸⁴ Međunarodna organizacija za standardizaciju ISO, *ISO 37001 – Anti-bribery management systems (Sistemi za upravljanje sistemima za borbu protiv podmićivanja)*, dostupno na <https://www.iso.org/iso-37001-anti-bribery-management.html>
- ²⁸⁵ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj OECD, *Good Practice Guidance on Internal Controls, Etika, i Compliance (Uputstvo za dobru praksu u oblasti internih kontrola, etike i usaglašenosti s propisima)*, dostupno na <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>

- ²⁸⁶ Transparency International (2016), *People and Corruption: Europe and Central Asia (Ljudi i korupcija: Evropa i Centralna Azija)*, dostupno na https://images.transparencycdn.org/images/2016_GCB_ECA_EN.pdf
- ²⁸⁷ Kancelarija Ujedinjenih nacija za borbu protiv droga i kriminala (2013), *Business, Corruption and Crime in Kosovo: The impact of bribery and other crime on private enterprise (Privreda, korupcija i kriminal na Kosovu: Uticaj podmičivanja i drugih krivičnih dela na privatno preduzeće)*, dostupno na https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/korupcija/Kosovo_Business_korupcija_report_EN.pdf
- ²⁸⁸ Krivični zakonik Kosova <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18413>
- ²⁸⁹ Krivični zakonik, član 309. i 310.
- ²⁹⁰ Krivični zakonik, član 421. i 422.
- ²⁹¹ Krivični zakonik, član 422.
- ²⁹² Krivični zakonik, član 421.
- ²⁹³ Elona Sejdullahu, Kallxo Press (10. decembar 2020.), *Građevinski inspektor uhvaćen in flagrante delicto kako prima mito*, dostupno na <https://kallxo.com/lajm/denohet-me-burg-inspektori-i-ndertimit-i-komunes-se-prishtines-i-kapur-ne-flagrance-duke-marre-ryshfet/>
- ²⁹⁴ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj OECD (2003), *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines i Country Experiences (Upravljanje sukobom interesa u javnoj službi: Smernice OECD-a i iskustva zemalja)*, strana 24, dostupno na <http://www.oecd.org/gov/etika/48994419.pdf>
- ²⁹⁵ Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conduct for Public Officials, (Preporuka br. R (2000) 10 Komiteta ministara državama članicama o kodeksima ponašanja za javne funkcionere, Savet Evrope. Dostupno na: <https://rm.coe.int/16806cc1ec>
- ²⁹⁶ Resolution 433 (2018) on the European Code of Conduct for all Persons Involved in Local and Regional Governance (Rezolucija 433 (2018) o evropskog kodeksu ponašanja za sva lica koja učestvuju u lokalnoj i regionalnoj samoupravi), Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope. Dostupno na: <https://rm.coe.int/16808d3295>
- ²⁹⁷ Resolution 434 (2018) and Recommendation 423 (2018) on Conflicts of interest at local and regional level (Rezolucija 434 (2018) i Preporuka 423 (2018) o sukobima interesa na lokalnom i regionalnom nivou), Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope. Dostupno na: <https://rm.coe.int/16808d33d0>
- ²⁹⁸ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj OECD (28. maj 2003), *Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service (Upravljanje sukobom interesa u javnoj službi: Smernice OECD-a i iskustva zemalja)*, dostupno na <http://www.oecd.org/gov/etika/managingconflictsofinterestinthepublicservice.htm>
- ²⁹⁹ Resolution 421 (2017) and Recommendation 405 (2017) on Making public procurement transparent at local and regional levels (Rezolucija 421 (2017) i Preporuka 405 (2017) o obezbeđivanju transparentnosti javnih nabavki na lokalnom i regionalnom nivou), Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope. Dostupno na: <https://rm.coe.int/168074cf72>
- ³⁰⁰ Enhancing integrity in public procurement: a checklist (Povećanje integriteta u javnim nabavkama: kontrolna lista), Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj, 2008. Dostupno na: <http://www.oecd.org/gov/ethics/enhancingintegrityinpublicprocurementchecklist.htm>
- ³⁰¹ United Nations Convention against Corruption (Konvencija Ujedinjenih Nacija protiv korupcije). Dostupno na: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ³⁰² Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption (Tehnički vodič za Konvenciju Ujedinjenih Nacija protiv korupcije). Dostupno na: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ³⁰³ Savet Evrope(2002), *Criminal Law Convention on Corruption (ETS No. 173) (Krivičnopravna konvencija o korupciji)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ³⁰⁴ Savet Evrope(2003), *Civil Law Convention on Corruption (ETS No. 174) (Građanskopravna konvencija o korupciji)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ³⁰⁵ Convention against Corruption Involving Officials, European Union, Official Journal C 195 , 25/06/1997 P. 0002 – 0011. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:I33027>
- ³⁰⁶ OECD Recommendation on Public Integrity (Preporuka OECD-a o javnom integritetu), OECD, 2017. Dostupno na: <http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>
- ³⁰⁷ Zakon br. /L-011 o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javne funkcije: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=16314>
- ³⁰⁸ Zakon br. 05/L-096 o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=12540>
- ³⁰⁹ Zakon br. 06/L-085 o zaštiti uzbunjivala: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18303>

- ³¹⁰ Zakon br. /L-011 o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javne funkcije: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=16314>
- ³¹¹ Zakon br. 04/L-140on proširenim o proširenim nadležnostima za oduzimanje imovine stečene izvršenjem krivičnog dela: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=865>
- ³¹² Kabinet premijera (januar 2016.), *Nacionalna strategija razvoja 2016 - 2021*, Priština, dostupno na http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Strategija_Kombetare_per_Zhvilim_2016-2021_Shqip.pdf
- ³¹³ Kabinet premijera (januar 2018), *Nacrt strategije za borbu protiv korupcije 2018 – 2022*, Priština, dostupno na <https://konsultimet.rks-gov.net/viewConsult.php?ConsultationID=40299>
- ³¹⁴ Nacionalna kancelarija za reviziju (2018.), *Strateški plan Nacionalne kancelarija za reviziju 2018 – 2021*, Priština, dostupno na <http://www.zka-rks.org/wp-content/uploads/2018/09/Strategija-2018-07-13-ALB.pdf>
- ³¹⁵ Agencija za borbu protiv korupcije (novembar 2020), *Strategija za borbu protiv korupcije 2021 - 2023*, Priština, dostupno na <https://kryeministri-ks.net/wp-content/uploads/2020/12/Strategija-Kunder-Korrupsionit-2021-2023.pdf>
- ³¹⁶ Zakon br. 03/L-159 o Agenciji za borbu protiv korupcije: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2662>
- ³¹⁷ Zakon br. 03/L-159 o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 5: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2662>
- ³¹⁸ Agencija za borbu protiv korupcije (mart 2021.), *Godišnji izveštaj o radu za period 1. januar -31. decembar 2020*, Priština, dostupno na https://www.akk-ks.org/assets/cms/uploads/files/Publikimet/Raporte/3.%20Raporti_Vjetor_AKK_2020_Shqip.pdf
- ³¹⁹ Krivični zakonik, član 417.
- ³²⁰ Zakon br. /L-011 o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javne funkcije: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=16314>
- ³²¹ Zakon br. /L-011 o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javne funkcije, član 6.: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=16314>
- ³²² Zakon br. /L-011 o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javne funkcije; član 4.: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=16314>
- ³²³ Savet Evrope PECK2 Toolkit on managing conflict of interest (Priručnik za upravljanje sukobom interesa) (2019), <https://rm.coe.int/toolkit-for-managing-conflict-of-interest-in-the-public-service-en/168097ed1f>
- ³²⁴ Zakon o visokom obrazovanju, član 19. <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2761>
- ³²⁵ <https://kallxo.com/arsim/anti-korrupsioni-konstaton-se-zenun-halili-ka-konflikt-interesi-ne-konkursin-per-rektor/>
<https://kallxo.com/lajm/dokument-pse-u-eliminua-zenun-halili-nga-gara-per-rektor/>
- ³²⁶ United Nations Convention against Corruption (Konvencija Ujedinjenih Nacija o borbi protiv korupcije). Dostupno na: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ³²⁷ Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption (Tehnički vodič za Konvenciju Ujedinjenih Nacija o borbi protiv korupcije). Dostupno na: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ³²⁸ Savet Evrope(2002), *(Criminal Law Convention on Corruption) (Krivičnopravna konvencija o korupciji) (ETS No. 173)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ³²⁹ Savet Evrope(2003), *Civil Law Convention on Corruption (Građanskopravna konvencija o korupciji) (ETS No. 174)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ³³⁰ Convention against Corruption Involving Officials (Konvencija protiv korupcije u koju su umešani funkcioneri), Evropska Unija, Službeni list C 195 , 25/06/1997 P. 0002 – 0011. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:I33027>
- ³³¹ <https://kallxo.com/ligji/gjykata/vendimi-i-gjykates-per-punetorin-e-postes-i-cili-akuzohej-se-vodhimi-1-mije-euro-ne-vendin-e-punes/>
- ³³² <https://exit.al/en/2020/10/05/kosovo-mp-sent-to-serve-time-for-embezzlement-after-surrender/>
- ³³³ United Nations Convention against Corruption (Konvencija Ujedinjenih Nacija protiv korupcije). Dostupno na: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ³³⁴ Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption (Tehnički vodič za Konvenciju Ujedinjenih Nacija protiv korupcije). Dostupno na: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ³³⁵ Savet Evrope(2002), *Criminal Law Convention on Corruption (Krivičnopravna konvencija o korupciji) (ETS No. 173)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>

- ³³⁶ Savet Evrope(2003), *Civil Law Convention on Corruption (Građanskopravna konvencija o korupciji) ETS No. 174*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ³³⁷ Convention against Corruption Involving Officials (Konvencija o borbi protiv korupcije u koju su umešani službenici), Evropska Unija, Službeni list C 195 , 25/06/1997 P. 0002 – 0011. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:I33027>
- ³³⁸ Krivični zakonik, Poglavlje XXXIII,
- ³³⁹ http://www.klsh.org.al/web/manuali_udhezues_per_zbulimin_e_mashtimit_dhe_korrupsionit_opt_4769.pdf
- ³⁴⁰ <https://betimiperdrejtesi.com/ish-kryetari-i-gjakoves-pal-lekaj-dhe-te-tjeret-denohen-lidhur-me-keqperdorimet-me-subvencione/>
<https://betimiperdrejtesi.com/prokuroria-kerkon-ndalimin-e-ushtimit-te-funksioneve-zyrtare-ndaj-ish-shefit-te-kabinetit-te-kryetarit-te-pejes-dhe-tre-zyrtareve-komunale/>
<https://betimiperdrejtesi.com/prokuroria-kerkon-qe-ish-kryetarit-te-klines-sokol-bashota-ti-ndalohet-ushtimi-i-funksioneve-zyrtare-mbrojtja-kerkon-lirimin-e-tyre/>
- ³⁴¹ Public Pulse on Corruption, 2016, UNDP file:///C:/Users/User/Downloads/PUBLIC-PULSE-ENG-FIN.pdf
- ³⁴² Krivični zakonik, član 323
- ³⁴³ Krivični zakonik, član 419
- ³⁴⁴ <https://kallxo.com/ligji/video-denim-me-burg-per-ish-drejtorin-per-financa-ne-zyren-e-kryeministrit/>
<https://kallxo.com/shkurt/zyrtari-i-qeverise-denohet-me-burgim/>
- ³⁴⁵ United Nations Convention against Corruption (Konvencija Ujedinjenih Nacija protiv korupcije). Dostupno na: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ³⁴⁶ Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption (Tehnički vodič za Konvenciju Ujedinjenih Nacija protiv korupcije). Dostupno na: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ³⁴⁷ Savet Evrope(2002), *Criminal Law Convention on Corruption (ETS No. 173) (Krivičnopravna konvencija o korupciji)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ³⁴⁸ Savet Evrope(2003), *Civil Law Convention on Corruption (ETS No. 174) (Građanskopravna konvencija o korupciji)*, dostupno na <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ³⁴⁹ file:///C:/Users/User/Downloads/PULSEPUBLIC_ENG.pdf
- ³⁵⁰ Convention against Corruption Involving Officials (Konvencija protiv korupcije u koju su umešani funkcioneri), Evropska unija, Službeni list C 195 , 25/06/1997 P. 0002 – 0011. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:I33027>
- ³⁵¹ file:///C:/Users/User/Downloads/PULSEPUBLIC_ENG.pdf
- ³⁵² Krivični zakonik, član 414.
- ³⁵³ Krivični zakonik, član 219.
- ³⁵⁴ <https://kallxo.com/lajm/kryetari-i-klines-zenun-elezaj-denohet-per-punesimin-e-vajzes-se-tij/>

Cilj ovog priručnika je da podrži lokalne i regionalne organe u njihovim nastojanjima da učine zajednice otvorenijima, etičnijima i okrenutijim ka građanstvu. Priručnik nudi lak pristup relevantnim međunarodnim standardima i domaćem kontekstu, pravnim propisima, sudskoj praksi, smernicama i primerima dobre prakse u odnosu na javnu etiku, odgovornost za rad, transparentnost i građansko učešće. Sadrži još i sažetu procenu najčešćih rizika od korupcije.

Delotvorna primena alata za promovisanje transparentnosti i građanskog učešća, zajedno sa većom odgovornošću za rad i javnom etikom, mogu pomoći da se iskorene korupcija i nesavesnost u radu vlade. Oni pomažu vladama da se oslone na veštine, znanje i iskustvo građana da bi omogućili informisanije donošenje odluka, rano prepoznavanje štetnih dejstava potencijalnih politika, veće učešće u odlukama proisteklim iz politika i pružanje efikasnijih usluga javnih službi.

Priručnik je dostupan i na onlajn alat bE-Open.



<http://www.coe.int/congress>

SRP

www.coe.int

Savet Evrope je vodeća organizacija za zaštitu ljudskih prava na evropskom kontinentu. Okuplja 47 država članica, među kojima su sve zemlje članice Evropske unije. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti je institucija Saveta Evrope, zadužena za jačanje lokalne i regionalne demokratije u svojim zemljama članicama. Sastavljen je od dve komore – Komore lokalnih vlasti i Komore regiona – i tri komiteta koji okupljaju 648 izabranih zvaničnika, predstavljajući više od 150.000 lokalne i regionalne vlasti.

