

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
MISIJA NA KOSOVU

Sprovođenje zakonskih propisa o javnoj
administraciji na Kosovu

februar, 2013.

SADRŽAJ

IZVRŠNI PREGLED.....	4
1. UVOD.....	5
2. ZAKON O CIVILNOJ SLUŽBI.....	6
2.1 Objavljivanje sekundarnog zakonodavstva za primenu Zakona o civilnoj službi 7	
2.1.1 Službenici javne administracije u Skupštini	8
2.1.2 Zapošljavanje službenika u javnoj administraciji	8
2.1.3 Radno vreme i prisustvo na radnom mestu.....	8
2.1.4 Kadrovska evidencija o službenicima javne administracije	9
2.1.5 Penzionisanje službenika javne administracije	9
2.1.6 Upošljavanje na pozicijama višeg rukovodstva	9
2.1.7 Napredovanje u karijeri.....	10
2.1.8 Razrešenje, premeštaj i višak službenika javne administracije	10
2.1.9 Invalidnost.....	10
2.1.10 Klasifikacija radnih mesta.....	10
2.1.11 Odmori i odsustva	11
2.1.12 Pravo na obustavu rada	11
2.1.13 Zapošljavanje stranaca	11
2.1.14 Godišnji izveštaj.....	11
2.2 Uspostavljanje organa za sprovođenje na centralnom i lokalnom nivou	11
2.2.1 Službe za kadrovske poslove	12
2.2.2 <i>Ad hoc</i> komisija za prijem službenika javne administracije	12
2.2.3 Komisije za rešavanje sporova i žalbi.....	13
2.2.4 Disciplinske komisije.....	14
2.3 Rodna zastupljenost i zastupljenost zajednica u javnoj administraciji	15
2.3.1 Zastupljenost zajednica.....	15
2.3.2 Zastupljenost žena i muškaraca	17
2.4 Promena ugovora službenika u javnoj administraciji	18
3. ZAKON O NEZAVISNOM NADZORNOM ODBORU ZA CIVILNU SLUŽBU KOSOVA	19
3.1 Sprovođenje Zakona i usvajanje internih propisa	20
3.2 Rešavanje po žalbama službenika javne administracije.....	20
3.3 Praćenje imenovanja viših službenika javne administracije	22
3.4 Nadzor nad sprovođenjem propisa i načela javne administracije	23
4. ZAKLJUČCI.....	23
5. PREPORUKE	25

SPISAK SKRAĆENICA

Ministarstvo ekonomskog razvoja	MER
Ministarstvo finansija	MF
Ministarstvo infrastrukture	MI
Ministarstvo javne uprave	MJU
Ministarstvo kulture, omladine i sporta	MKOS
Ministarstvo lokalne uprave	MLU
Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije	MONT
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja	MPŠRR
Ministarstvo pravde	MP
Ministarstvo rada i socijalne zaštite	MRSZ
Ministarstvo sredine i prostornog planiranja	MSPP
Ministarstvo trgovine i industrije	MTI
Ministarstvo unutrašnjih poslova	MUP
Ministarstvo za zajednice i povratak	MZP
Ministarstvo zdravlja	MZ
Nezavisni nadzorni odbor civilne službe Kosova	Odbor
Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju	OEBS
Skupština Kosova	Skupština
Zakon o civilnoj službi Kosova	Zakon o civilnoj službi
Zakon o nezavisnom nadzornom odboru Civilne službe Kosova	Zakon o NNOCSK

IZVRŠNI PREGLED

Ovaj izveštaj pruža pregled primene Zakona o civilnoj službi Kosova (Zakon o civilnoj službi) sa posebnom pažnjom na objavljivanje vladinog sekundarnog zakonodavstva i uspostavljanje tela za sprovođenje predviđenih ovim zakonom. Ovaj izveštaj takođe procenjuje funkcionisanje mehanizama za nadzor službi javne administracije predviđenih Zakonom o nezavisnom nadzornom odboru civilne službe Kosova (Zakon o NNOCSK).

Sva ocenjena ministarstva i većina ocenjenih opština je uspostavila tela za sprovođenje predviđena Zakonom o civilnoj službi. Međutim, sekundarno zakonodavstvo koje stavlja u primenu Zakon o civilnoj službi tek treba da bude završeno. Proces promene ugovora službenika javne administracije u rešenja o imenovanju na neodređeno vreme je završen u samo 67 odsto ocenjenih ministarstava i 62 odsto opština uprkos činjenici da je proces trebalo da bude završen do jula 2011.

Pripadnici nealbanskih zajednica su i dalje nedovoljno zastupljeni u službama javne administracije na centralnom nivou sa 8 od predviđenih 10 odsto zastupljenosti na centralnom nivou. Za razliku od centralnog, na opštinskom nivou kosovski Albanci, kosovski Bošnjaci i kosovski Srbi su veoma često srazmerno prekomerno zastupljeni u onim opštinama u kojima čine brojčanu manjinu, dok su kosovski Turci i kosovski Goranci nešto manje nedovoljno zastupljeni. Nesrazmerna nedovoljna zastupljenost zajednica kosovskih Roma, kosovskih Aškalija i kosovskih Egipćana i dalje ostaje pitanje od zabrinutosti.

Nezavisni nadzorni odbor za civilnu službu Kosova (Odbor) je žalbeni mehanizam za službe javne administracije predviđen Zakonom o NNOCSK. Odbor je na samom početku bio uspostavljen Uredbom UNMIK-a br. 2001/36 i počeo je sa radom 2004. pod Ministarstvom javnih službi. Međutim, razna tela za sprovođenje i dalje različito tumače pravne odredbe, a odluke Odbora još uvek nisu u potpunosti izvršene.

Da bi se ispunile pravne obaveze Vlade i završio proces reforme javne uprave, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) preporučuje da kosovske institucije objave sekundarno zakonodavstvo neophodno da se primeni Zakon o civilnoj službi. Dalje, institucije na centralnom i lokalnom nivou trebalo bi da preduzmu odgovarajuće mere da se uveća zastupljenost zajednica koje nisu dovoljno zastupljene u telima za sprovođenje Zakona o civilnoj službi i šire u službama javne administracije na Kosovu. OEBS takođe preporučuje bolje definisanje mandata Odbora u trenutnom zakonu koje će pružiti jasne parametre institucijama koje zapošljavaju službenika javne administracije u pogledu izvršenja odluka Odbora.

1. UVOD

Javna uprava koja dobro funkcioniše je jedan od kamena temeljaca demokratskog društva. Javna administracija na centralnom ili lokalnom nivou javne uprave je ključni javni pružalac usluga za građane i njena efikasnost neposredno utiče na mogućnost građana da ostvaruju svoja osnovna prava. Završetak reforme javne uprave na Kosovu je stoga bitno povezan sa međunarodno priznatim standardima dobrog upravljanja, vladavine prava i ljudskih prava.

Kao deo šire reforme javne uprave, reforme u službama javne administracije su navedene u Zakonu o civilnoj službi koji je stupio na snagu 2010.¹ Zakon o civilnoj službi propisuje ključne parametre funkcionalne javne administracije, ali takođe predviđa i detalje sprovođenja procesa reforme javne administracije koji bi trebalo da bude uređen podzakonskim aktima koje treba da sprovedu nova tela predviđena Zakonom o civilnoj službi.

Ovaj izveštaj ocenjuje status reforme javne administracije na Kosovu u pogledu sprovođenja Zakona o civilnoj službi i Zakona o NNOCSK. To čini na sledeći način: a) pružajući pregled statusa potrebnog sekundarnog zakonodavstva koje objavljuju ministarstva; b) procenom stanja uspostavljanja struktura za sprovođenje u službama javne administracije kako na lokalnom tako i na centralnom nivou koje su obavezne u skladu sa zakonom; i c) procenom stanja sprovođenja pravnih odredaba u pogledu Odbora i njegovog rada. Gde je primenljivo, Izveštaj sagledava stanje usaglašenosti sa pravnim odredbama u pogledu rodne zastupljenosti i zastupljenosti različitih zajednica.

Izveštaj se primarno usredsređuje na institucije na centralnom i lokalnom nivou koje su odgovorne za sprovođenje pravnog okvira koji uređuje javnu administraciju kako bi im pomogao u utvrđivanju njihovog statusa i trenutnih promena pružajući im jasne preporuke. Takođe može pružiti određene informacije o radu međunarodnih organizacija uključenih u proces i poslužiti kao alat za buduće planiranje aktivnosti OEBS-a.

Izveštaj se zasniva na podacima prikupljenim putem razgovora sa zvaničnicima iz izabраних institucija na centralnom i lokalnom nivou koji su obavljani u periodu između februara i juna 2012. Takođe su sprovedena istraživanja i analize o objavljivanju sekundarnog zakonodavstva koje stavlja u primenu Zakon o civilnoj službi. Podatke o uspostavljanju tela za sprovođenje Zakona o civilnoj službi je prikupio OEBS putem razgovora sa službenicima iz administrativnih i kadrovskih odeljenja iz 34 opštine i 12 ministarstava.² OEBS je podatke o zastupljenosti zajednica i rodnoj zastupljenosti u civilnoj službi prikupio tokom ličnih intervjua sa relevantnim službenicima³ iz 29 opština⁴ i 15 institucija na centralnom nivou⁵.

¹ Zakon br. 03/L –149 o civilnoj službi Kosova, 9. juli 2010.

² Opštine Zvečan/Zvečan, Leposavić/Leposaviq i Zubin Potok nisu bile uključene u ovu procenu zbog činjenice da ne primenjuju Zakon o civilnoj službi.

³ Intervjuisani službenici su bili oni koji su odgovorni za zapošljavanje u službama javne administracije, kao na primer direktor administracije ili šef službe za kadrovske poslove.

Konačno, podaci koji se odnose na sprovođenje Zakona o NNOCSK⁶ su dobijeni na osnovu godišnjih izveštaja Odbora, statističkih podataka Sekretarijata Odbora i razgovora sa predstavnicima institucija na centralnom i lokalnom nivou gde odluke Odbora još uvek čekaju na svoje izvršenje⁷.

Drugi deo ovog Izveštaja ocenjuje stepen do kog je Zakon o civilnoj službi sproveden kroz objavljivanje potrebnog sekundarnog zakonodavstva kao i kroz uspostavljanje službi za kadrovske poslove, *ad hoc* komisija za prijem civilnih službenika i komisija za rešavanje žalbi i sporova na centralnom i lokalnom nivou. Ovaj deo preispituje planiran proces promene ugovora sa rešenjima o imenovanju na neodređeno vreme. Takođe pruža kratak pregled rodne zastupljenosti i zastupljenosti zajednica u službama javne administracije što je tema posebnog izveštaja povezanog sa ovim izveštajem.⁸ Treći deo preispituje rad mehanizama za nadzor i izazove koji predstavljaju prepreke potpunom sprovođenju Zakona o NNOCSK. Četvrti i peti deo predstavljaju zaključke i preporuke relevantnim akterima na osnovu nalaza u izveštaju.

2. ZAKON O CIVILNOJ SLUŽBI

Zakon o civilnoj službi je stupio na snagu 9. jula 2010. i definiše koji javni zvaničnici se smatraju "civilnim službenicima" i uređuje odredbe i uslove njihovog zapošljavanja, uključujući njihova prava i obaveze, disciplinske mere koje su mogu preduzeti protiv njih i postupke za njihovo razrešenje sa dužnosti. Zakon o civilnoj službi ima za cilj da osigura da su u službama javne administracije nepristrasni, profesionalni i odgovorni službenici i da sastav službe odražava ključna načela multietičnosti i rodne ravnopravnosti.⁹ Zakon o civilnoj službi ne predviđa samo sistem imenovanja i unapređenja koji se zasniva na zaslugama¹⁰, nego takođe predviđa i raznolikost u službama javne administracije propisujući kratkoročne, srednjoročne i dugoročne pozitivne mere koje imaju za cilj da unaprede zastupljenost nedovoljno zastupljenih grupa kako bi se unapredila i obezbedila ljudska prava svih građana na Kosovu.

⁴ Osim toga, procenat zastupljenosti pripadnika koji čine brojčanu manjinu u Glogoc/Glogovcu, Kačanik/Kačaniku, Malishevë/Mališevu, Partešu/Partesh i Viti/Vitini se smatrao suviše malim da bi bio statistički relevantan (0.20 odsto od ukupnog broja stanovništva opštine ili manje).

⁵ Institucije na centralnom nivou koje su bile ispitane su: Kabinet premijera (KP); Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja (MPŠRR); Ministarstvo za zajednice i povratak (MZP); Ministarstvo kulture, omladine i sporta (MKOS); Ministarstvo za ekonomski razvoj (MER); Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije (MONT); Ministarstvo sredine i prostornog planiranja (MSPP); Ministarstvo finansija (MF); Ministarstvo zdravlja (MZ); Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP); Ministarstvo infrastrukture (MI); Ministarstvo pravde (MP); Ministarstvo lokalne uprave (MLU); Ministarstvo javne uprave (MJU); i Ministarstvo trgovine i industrije (MTI).

⁶ Zakon br. 03/L-192 o Nezavisnom nadzornom odboru za Civilnu službu Kosova, 16. avgust, 2010.

⁷ Kadrovski službenici deset opština (Gjilan/Gnjilane, Viti/Vitina, Mitrovicë/Mitrovica, Skenderaj/Srbica, Deçan/Dečane, Junik, Prishtinë/Priština, Lipjan/Lipljan, Obiliq/Obilić, Podujevë/Podujevo) i dva vladina ministarstva (MZ i MRSZ) su bili ispitani na osnovu činjenice da su u vreme pripremanja izveštaja odluke odbora čekale na svoje izvršenje.

⁸ Ovaj izveštaj je objavljen u vezi sa Izveštajem OEBS-a pod nazivom *Zastupljenost zajednica u službama javne administracije na Kosovu*, februar 2013, <http://www.osce.org/sr/kosovo/99603>

⁹ Zakon o civilnoj službi Kosova, član 3(1).

¹⁰ Ibid. članovi 3(2) i (9), 11(1), 18(1), i 26(2) i (4).

2.1 Objavljivanje sekundarnog zakonodavstva za primenu Zakona o civilnoj službi

Zakon o civilnoj službi u svrhu svoje primene zahteva pripremanje sekundarnog zakonodavstva, uspostavljanje posebnih tela za sprovođenje zakona o kojima se govori u delu 2.2 ovog izveštaja¹¹ i pripremanje godišnjeg izveštaja o stanju u službama javne administracije. Iako Zakon o civilnoj službi konkretno određuje pitanja koja moraju da se urede sekundarnim zakonodavstvom, u nekim slučajevima ne navodi koje institucije su odgovorne za objavljivanje tih podzakonskih akata.¹² Međutim, razumno tumačenje je da je Ministarstvo javne uprave (MJU) odgovorno za objavljivanje takvog sekundarnog zakonodavstva koje nije konkretno dodeljeno drugoj instituciji.¹³

Zakon o civilnoj službi predviđa usvajanje velikog broja podzakonskih akata u roku od šest meseci ili godinu dana od dana kada je zakon stupio na snagu u zavisnosti od oblasti koju treba da se uredi.¹⁴ Zakon o civilnoj službi predviđa primenu sekundarnog zakonodavstva u sledećim oblastima: procedurama za jednake mogućnosti, žalbenim procedurama, zapošljavanju, probnom radu, opisu poslova, oceni radnog učinka, disciplinskim postupcima, radnom vremenu i prisustvu na radnom mestu, procedurama za odmore i odsustva, beleškama kadrovske službe i prekidu radnog odnosa. Takođe propisuje da MJU u roku od šest meseci izda podzakonska akta o zastupljenosti zajednica u civilnoj službi.

MJU i Vlada su do decembra 2012. objavili ukupno 21 podzakonska akta.¹⁵ Međutim, treba da se usvoje i drugi podzakonski propisi kako bi se posebno uredile

¹¹ Tela za sprovođenje o kojima je bilo reči u delu 2.2: Službe za kadrovske poslove, ad hoc komisije za prijem službenika, komisija za rešavanje žalbi i sporova i disciplinske komisije.

¹² Zakon o civilnoj službi Kosova: član 28(5) ponovno raspoređivanje civilnih službenika; član 66(1) posebne otežavajuće okolnosti za disciplinske mere; član 70(4) postupci za rad disciplinskih komisija; član 79(2) osnovna prava civilnih službenika pod istragom; član 82(5) postupci za imenovanje, nadležnosti i postupci komisije za rešavanje žalbi i sporova; član 88(3) postupci za razrešenje službenika na visoko rukovodećim mestima; član 92(3) postupci za upravljanje slučajevima prevremenog odlaska u penziju.

¹³ Ibid, član 6(2.2), je dodelio opšte nadležnosti MJU da predloži akte i izda podzakonske akte u Oblasti javne administracije.

¹⁴ Ibid, član 11(4) i (5) (sekundarnog zakonodavstva koje treba da bude objavljeno u roku od šest meseci) i član 104 (sekundarno zakonodavstvo koje treba da bude objavljeno u roku od godinu dana).

¹⁵ Uredba Vlade br. 6/2011 o godišnjem odmoru civilnih službenika; Uredba Vlade br. 6/2010 o postupcima imenovanja na pozicije višeg rukovodstva u civilnoj službi; Uredba Vlade br. 20/2012 o volonterskom radu civilnih službenika nakon odlaska u penziju; Uredba Vlade br. 31/ 2012 o postupcima za civilne službenike sa psihičkim i fizičkim oboljenjima ili zdravstvenim problemima; Uredba Vlade br. 13/2012 o uslovima ograničavanja prava na obustavu rada u posebnim službama civilne službe; Uredba Vlade br. 06/2012 o pozicijama višeg rukovodstva u civilnoj službi Kosova; Uredba Vlade br. 05/2012 o klasifikaciji radnih mesta u civilnoj službi; Uredba Vlade br. 08/2012 o zbrinjavanju viška civilnih službenika; Uredba Vlade br. 3/2012 za privremeni odlazak u penziju civilnih službenika; Uredba Vlade br. 19/2012 o rezultatima ocene radnog učinka civilnih službenika; Uredba MJU2/2010 o postupcima zapošljavanja u civilnoj službi; Uredba MJU 3/2010 o opisima poslova; Uredba MJU 4/2010 o srazmernoj zastupljenosti zajednica i rodnoj zastupljenosti; Uredba MJU5/2010 o radnom vremenu; Uredba MJU6/2010 o premeštaju civilnih službenika; Uredba MJU7/2010 o naimenovanju civilnih službenika; Uredba MJU1/2011 o prekidu, obustavi i prestanku zaposlenja u civilnoj službi; Uredba MJU2/2011 o probnom radu u civilnoj službi; Uredba MJU3/2011 o kadrovskim dosjeima civilnih službenika i centralnoj kadrovskoj

oblasti kao što su radno vreme i naknada za službenike javne administracije u Skupštini Kosova (Skupštine); postupci za realizaciju posebnih programa stručnog usavršavanja i napredovanja u karijeri; i o radnim mestima na kojima ne mogu da se zaposle stranci¹⁶.

2.1.1 Službenici javne administracije u Skupštini

Zakon o civilnoj službi ne navodi samo uslove o zapošljavanju službenika javne administracije u celini, nego takođe predviđa posebne uslove za službenike javne administracije koji rade u administraciji Skupštine, posebno u vezi sa radnim vremenom i naknadama. Pre nego što je novi Zakon o civilnoj službi stupio na snagu, ovi uslovi su bili uređeni Uredbom br. 2007/02 o statusu civilnih službenika u Skupštini¹⁷ koju je objavilo predsedništvo Skupštine. Međutim, Zakon o civilnoj službi predviđa da predsedništvo izradi poseban akt koji će staviti van snage Uredbu br. 2007/02.¹⁸ Predsedništvo Skupštine do decembra 2012. još uvek nije usvojilo takav akt.

2.1.2 Zapošljavanje službenika u javnoj administraciji

MJU je bio dužan da u roku od šest meseci od stupanja na snagu Zakona o civilnoj službi izda sekundarno zakonodavstvo koje uređuje osnovne uslove zapošljavanja civilnih službenika, uključujući popunjavanje radnih mesta, probni rad, opise poslova i postupke za obezbeđivanje jednakih mogućnosti.¹⁹ U tom pogledu, MJU je izdao uredbe koje se odnose na postupak popunjavanja radnih mesta, naimenovanja, probni rad i opise poslova za civilne službenike.²⁰ Međutim, MJU je još do decembra 2012. trebalo da objavi sekundarno zakonodavstvo o jednakim mogućnostima.

2.1.3 Radno vreme i prisustvo na radnom mestu

Zakon o civilnoj službi navodi da pitanje radnog vremena i prisustva na radnom mestu mora da bude uređeno sekundarnim zakonodavstvom koje objavljuje MJU.²¹ Osim toga, tamo gde je potreban rad u smenama, smene moraju da odrede institucije poslodavci u skladu sa sekundarnim zakonodavstvom koje je objavio MJU.²² MJU je shodno tome rešio ova pitanja.²³

evidenciji; Uredba MJU4/2011 o disciplinskim postupcima u civilnoj službi; Uredba MJU 5/2011 o postupcima za rešavanje sporova i žalbi;

¹⁶ Zakon o civilnoj službi, član 13(3).

¹⁷ Administrativno uputstvo br. 2007/2 koje stavlja u primenu Uredbu UNMIK-a br. 2001/36 o Civilnoj službi Kosova, 21. februar 2007.

¹⁸ Zakon o civilnoj službi, član 3.

¹⁹ Zakon o civilnoj službi, član 11(5).

²⁰ Uredba MJU br. 02/2010 o postupcima za zapošljavanje u civilnu službu, 20. septembar 2010; Uredba MJU br. 07/2010 o imenovanju civilnih službenika, 21. decembar 2012; Uredba MJU br. 02/2011 o probnom radu za civilne službenike, 21. mart 2011; Uredba MJU br. 03/2010 o opisu poslova, 20. septembar 2010.

²¹ Zakon o civilnoj službi, član 11(5).

²² Ibid. član 36(4).

²³ Uredba MJU br. 05/2010 o radnom vremenu, 20. septembar 2010.

2.1.4 Kadrovska evidencija o službenicima javne administracije

Zakon o civilnoj službi predviđa uspostavljanje centralne kadrovske evidencije svih službenika javne administracije i naložio je MJU da uredi sadržaj i način na koji služba za kadrovske poslove upravlja ličnim dosijeima zaposlenih lica kao i njihovo vođenje u evidenciji.²⁴ U tom pogledu, MJU je izdao Uredbu²⁵, koja utvrđuje sadržaj i način na koji služba za kadrovske poslove vodi kadrovske dosjee civilnih službenika. U praksi, baza podataka koja je postojala pre stupanja na snagu Zakona o civilnoj službi se još uvek koristi i Vlada je nije od juna 2012. prilagodila kako bi ispunila uslove koji proističu iz Zakona o civilnoj službi i Uredbe br. 03/2011.²⁶ MJU je izvestio da je angažovao stručnjaka da oceni trenutnu kadrovsku evidenciju i propisane uslove iz Uredbe br. 03/2011 i pripremi preporuke MJU za ažuriranje trenutnog sistema u skladu sa novim pravnim okvirom.²⁷

2.1.5 Penzionisanje službenika javne administracije

Zakon o civilnoj službi utvrđuje opšte pravilo da se službenici javne administracije penzionišu sa navršених 65 godina starosti²⁸; uslovi i načini za slučajeve prevremenog penzionisanja moraju da budu uređeni podzakonskim aktom.²⁹ Međutim, Zakon o civilnoj službi dozvoljava neplaćeni volonterski rad za penzionisane civilne službenike starosne dobi do 70 godina,³⁰ što takođe mora dalje da bude uređeno posebnom uredbom. U ovom pogledu, Vlada je usvojila Uredbu br. 13/2012 o prevremenom odlasku u penziju civilnih službenika i Uredbu br. 20/2012 o volonterskom radu civilnih službenika nakon odlaska u penziju.³¹

2.1.6 Upošljavanje na pozicijama višeg rukovodstva

Zakon o civilnoj službi navodi da MJU mora da uspostavi „Komisiju za procenu kriterijuma” koja je zadužena za imenovanje višeg rukovodstva i izda uredbu koja jasno navodi postupke za zapošljavanje takvih lica.³² Osim toga, potrebno je sekundarno zakonodavstvo da bi uredilo ocene radnog učinka i razrešenje službenika na pozicijama višeg rukovodstva.³³ U tom pogledu, Vlada je objavila Uredbu br. 06/2010 o postupcima imenovanja na pozicije višeg rukovodstva u civilnoj službi Kosova³⁴ i Uredbu br. 06/2012 o pozicijama višeg rukovodstva u civilnoj službi.³⁵

²⁴ Zakon o civilnoj službi, član 8 (6).

²⁵ Uredba MJU br. 03/2011 o kadrovskim dosijeima civilnih službenika i centralnoj kadrovskoj evidenciji, 21. mart 2011.

²⁶ Informacije su pružili zvaničnici Administrativnog odeljenja javne administracije MJU.

²⁷ Ibid.

²⁸ Zakon o civilnoj službi, član 91(1).

²⁹ Ibid. član 92(3).

³⁰ Ibid. član 13(4).

³¹ Uredba Vlade br. 13/2012 o prevremenom odlasku u penziju civilnih službenika, 20. jun 2012 i Uredba br. 20/2012 o volonterskom radu civilnih službenika nakon odlaska u penziju, 15. oktobar 2012.

³² Zakon o civilnoj službi, članovi 15(2) i 15(4).

³³ Ibid članovi 76(2) i 88(3).

³⁴ Uredba Vlade br. 06/2010 o postupcima imenovanja na pozicije višeg rukovodstva u civilnoj službi Kosova, 4. oktobar 2010.

³⁵ Uredba Vlade br. 06/2012 o visoko rukovodećim radnim mestima u civilnoj službi, 2. april 2012.

2.1.7 Napredovanje u karijeri

Zakon o civilnoj službi takođe nalaže Vladi da izda uredbu koja će odrediti uslove za sprovođenje posebnih programa za stručno usavršavanje i osposobljavanje, premeštaj službenika, uslove i postupke za napredovanje u službi i detaljnu proceduru za sprovođenje procesa ocene radnog učinka.³⁶ U tu svrhu, Vlada je izdala Uredbu br. 19/2012 o oceni radnog učinka civilnih službenika.³⁷ Prema navodima zvaničnika sa centralnog nivoa, trenutno je u izradi uredba koja će odrediti uslove za sprovođenje posebnih programa usavršavanja i osposobljavanja.³⁸

2.1.8 Razrešenje, premeštaj i višak službenika javne administracije

MJU je izradio postupke za razrešenje iz službi javne administracije³⁹ koji se definišu u Uredbi br. 01/2011 o prekidu, udaljenju sa rada ili prestanku radnog odnosa u civilnoj službi⁴⁰. Pored toga, Vlada je, prema predlogu MJU i MF, trebala da sekundarnim zakonodavstvom uredi prava i prinadležnosti viška zaposlenih službenika javne administracije, uključujući i njihove plate i stručno usavršavanje i osposobljavanje.⁴¹ U tu svrhu, Vlada je izdala Uredbu br. 08/2012 o višku zaposlenih civilnih službenika.⁴² Zakon o civilnoj službi takođe predviđa i izradu sekundarnog zakonodavstva o premeštaju službenika javne administracije⁴³ koje propisuje Uredba MJU br. 06/2010 o premeštaju civilnih službenika.⁴⁴

2.1.9 Invalidnost

Zakon o civilnoj službi predviđa uredbu o službenicima čiji radni odnos prestaje u slučaju invalidnosti odnosno telesnog oštećenja ili lošeg zdravlja prouzrokovanog obavljanjem službenih dužnosti.⁴⁵ Ovo pitanje regulisano je Uredbom Vlade br. 31/2012 o zdravstvenom zbrinjavanju civilnih službenika sa psihičkim ili fizičkim invaliditetom ili zdravstvenim problemima.⁴⁶

2.1.10 Klasifikacija radnih mesta

Zakon o civilnoj službi predviđa uredbu o određenom broju platnih grupa i platnih razreda i standarde i postupke za klasifikaciju svih radnih mesta prema uslovima koji se navode u opisu radnih zadataka.⁴⁷ Ovim pitanjima se bavi Uredba Vlade br. 05/2012 o klasifikaciji radnih mesta u civilnoj službi.⁴⁸

³⁶ Ibid, članovi 16(3), 27(4) i 34 (5).

³⁷ Uredba Vlade br. 19/2012, o oceni radnog učinka civilnih službenika, 20. septembar 2012.

³⁸ Informacija potiče od službenika iz Pravnog odeljenja MJU. Razgovor se vodio 2. aprila 2012.

³⁹ Zakon o civilnoj službi, članovi 87(4).

⁴⁰ Uredba br. 01/2011 o prekidu, obustavi ili prestanku radnog odnosa u civilnoj službi, 21. mart 2011.

⁴¹ Zakon o civilnoj službi, Član 32(4).

⁴² Uredba Vlada br. 08/2012, o višku civilnih službenika, 8. maj 2012.

⁴³ Zakon o civilnoj službi, Član 28.

⁴⁴ Uredba MJU 06/2010, o premeštaju civilnih službenika, 21. decembar 2010.

⁴⁵ Zakon o civilnoj službi, Član 84 (4).

⁴⁶ Uredba Vlade br. 31/2012, o zdravstvenom zbrinjavanju civilnih službenika sa psihičkim ili fizičkim invaliditetom ili zdravstvenim problemima, 14. decembar 2012.

⁴⁷ Zakon br. 03/L –149 o civilnoj službi, Član 24(2).

⁴⁸ Uredba Vlada br. 05/2012, o klasifikaciji radnih mesta u civilnoj službi, 2. mart 2012.

2.1.11 Odmori i odsustva

Prema Zakonu o civilnoj službi, službenici javne administracije imaju pravo na godišnji odmor i specijalno odsustvo sa posla⁴⁹ čiji opis i uslove treba regulisati podzakonskom regulativom usvojenom na predlog MJU i MF.⁵⁰ Zakon o civilnoj službi dalje nalaže MJU da reguliše postupak za godišnje odmore.⁵¹ Međutim, Vlada je izdala Uredbu br. 06/2011, o odsustvu civilnih službenika sa posla⁵², u kojoj se navodi pod kojim uslovima i na koji način se odobravaju odmori, što zadire u nadležnosti MJU.

2.1.12 Pravo na obustavu rada

Zakon o civilnoj službi dopušta službenicima javne administracije pravo na obustavu rada⁵³, međutim, u Uredbi Vlade br. 30/2012 o uslovima za ograničavanje prava na obustavu rada za pojedine civilne službe, navode se i uslovi za ograničenje tog prava za pojedine službe javne administracije.⁵⁴ Te službe obuhvataju vodosnabdevanje, snabdevanje električnom energijom, bezbednosne službe i kontrolu vazdušnog saobraćaja.

2.1.13 Zapošljavanje stranaca

Pravo na zapošljavanje u javnoj administraciji imaju i građani Kosova i stranci. Međutim, Vlada treba da odredi koje ključne funkcije mogu obavljati samo građani Kosova.⁵⁵ Očekuje se da Vlada to i uradi.⁵⁶

2.1.14 Godišnji izveštaj

Zakon o civilnoj službi nalaže Vladi da, bar jednom godišnje, izveštava Skupštinu o stanju u javnoj administraciji.⁵⁷ Do danas, nije sačinjen nijedan takav izveštaj; međutim, navodno postoji Nacrt izveštaja o stanju u javnoj administraciji na kojem radi Odeljenje za civilnu administraciju u MJU, koji će pre podnošenja Skupštini biti dostavljen Vladi.⁵⁸

2.2 Uspostavljanje organa za sprovođenje na centralnom i lokalnom nivou

Zakon o civilnoj službi sa pripadajućim sekundarnim zakonodavstvom predviđa nekoliko organa za sprovođenje, odgovornih za celokupno rukovođenje javnom administracijom, što obuhvata zahteve za zapošljavanje odnosno zapošljavanje u javnoj administraciji i žalbene postupke za službenike javne administracije.

⁴⁹ Ibid, članovi 39(1) i 40(1).

⁵⁰ Zakon o civilnoj službi, član 40(2).

⁵¹ Ibid, član 11(5).

⁵² Uredba Vlade br. 06/2011 o odsustvovanju civilnih službenika sa posla, 23. jun 2011.

⁵³ Zakon o civilnoj službi Kosova, član 48(2).

⁵⁴ Uredba Vlade br. 30/2012 o uslovima za ograničavanje prava na obustavu rada pojedinim civilnim službama, 14. decembar 2012.

⁵⁵ Zakon o civilnoj službi, član 13(3).

⁵⁶ Informacija potiče od službenika Pravnog odeljenja MJU.

⁵⁷ Zakon o civilnoj službi, član 6(1).

⁵⁸ Direktor administracije, MJU, razgovor obavljen 4. aprila 2012.

2.2.1 Službe za kadrovske poslove

Delotvoran rad službi za kadrovske poslove predviđenih Zakonom o civilnoj službi je od presudne važnosti za celokupno rukovođenje službenicima javne administracije, od dana zapošljavanja - do prestanka radnog odnosa. Član 7. Zakona o civilnoj službi opisuje Službe za kadrovske poslove kao organe za sprovođenje odgovorne za izradu i primenu postupaka i poslovne politike upravljanja ljudskim resursima. Ova služba je zadužena za pritužbe, otkaze, otpuštanje sa posla, disciplinske mere, preventivno udaljenje sa rada i penzionisanje.⁵⁹

Na nivou centralnih institucija, 12 procenjenih ministarstava⁶⁰ je izjavilo da je uspostavilo službe za kadrovske poslove.⁶¹ Na lokalnom nivou, 27 od 34 procenjenih opština je navelo da nemaju službu za kadrovske poslove.⁶² Od 7 opština koje nisu osnovale ovu službu, dve smatraju da im ta služba nije neophodna zbog vrlo malog broja zaposlenih. U tim opštinama, za sve kadrovske poslove zadužen je direktor administracije.⁶³ Sve službe za kadrovske poslove obično imaju šefa službe za kadrovske poslove, a broj radnika koji obavljaju te poslove najčešće varira od jedne do tri osobe.

2.2.2 *Ad hoc* komisija za prijem službenika javne administracije

Zakon o civilnoj službi propisuje da proces zapošljavanje karijernih i nekarijernih službenika javne administracije vrši komisija za prijem službenika javne administracije odnosno konkursna komisija koja je uspostavlja na *ad hoc* osnovi. To se predviđa u članu 18 Zakona o civilnoj službi, o osnovnim kriterijumima za zapošljavanje u civilnoj službi. Nadležnosti i sastav ovakvih komisija dodatno se opisuju u podzakonskom propisu MJU za primenu Zakona o civilnoj službi.⁶⁴ Prema ovom propisu, *ad hoc* komisija, tj. Komisija za prijem službenika javne administracije je privremeni organ koji se osniva nakon početka procesa zapošljavanja, a raspušta se kada se proces završi.⁶⁵ Sastav komisije treba da odražava srazmernu rodnu zastupljenost i srazmernu zastupljenost zajednica.⁶⁶

⁵⁹ Zakon o civilnoj službi, članovi 21, 67, 69, 86, 87 i 91.

⁶⁰ Ovih 12 ministarstava je odabrano kako bi se došlo do reprezentativne predstave primene Zakona o civilnoj službi nakon nedavnih reformi.

⁶¹ Ministarstvo javne uprave (MJU), Ministarstvo za evropske integracije (MEI), Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije (MONT), Ministarstvo zdravlja (MZ), Ministarstvo infrastrukture (MI), Ministarstvo za zajednice i povratak (MZP), Ministarstvo kulture, omladine i sporta (MKOS), Ministarstvo za sredinu i prostorno planiranje (MSPP), Ministarstvo bezbednosnih snaga Kosova (MBSK), Ministarstvo spoljnih poslova (MSP), Ministarstvo rada i socijalne zaštite (MRSZ), Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja (MPŠRR).

⁶² Službenici odeljenja opštinske administracije (šefovi službe za kadrovske poslove, direktori administracije, direktori i službenici kadrovske službe) opština Gračanica/Gračanicë, Obiliq/Obilić, Mamuşa/Mamushë/Mamuša, Malishevë/Mališevo, Štrpce/Shtërpçë, Ranilug/Ranillug i Parteš/Partesh, razgovori obavljani u periodu od 27. februara do 19. aprila 2012.

⁶³ Službenici odeljenja opštinske administracije (šefovi službe za kadrovske poslove, direktori administracije, direktori i službenici kadrovske službe) opština Ranilug/Ranillug Parteš/Partesh, razgovori u periodu od 27. februara do 19. aprila 2012.

⁶⁴ Uredba br. 02/2010 o postupku zapošljavanja civilnih službenika.

⁶⁵ Ibid, član 7(6).

⁶⁶ Ibid, član 7(1).

Na centralnom nivou, sva procenjena ministarstva potvrdila su da su osnovala *ad hoc* komisiju za prijem službenika javne administracije u kojima je obezbeđena konzistentna rodna ravnopravnost i zastupljenost zajednica.⁶⁷

Na lokalnom nivou, 31 od 34 ocenjenih opština je od usvajanja Zakona o civilnoj osnovalo *ad hoc* komisije za prijem službenika javne administracije,⁶⁸ proces zapošljavanja je tek započeo u Gračanici/Gračanicë, a u Fushë Kosovë/Kosovom Polju i Mamuša/Mamushë/Mamuši nije bilo oglašavanja slobodnih radnih mesta nakon što je Zakon stupio na snagu. Što se tiče rodne zastupljenosti, samo u jednoj opštini⁶⁹ muškarci čine većinu o ovim komisijama. Što se tiče zastupljenosti zajednica, šest opština je izjavilo da u sastavu *ad hoc* komisije za prijem službenika javne administracije nemaju pripadnike zajednica koji čine brojčanu manjinu u dotičnoj opštini.⁷⁰ Prema rečima službenika iz ovih opština, razlog je ili zato što nema dovoljno kvalifikovanih službenika javne administracije pripadnika tih zajednica u određenoj opštini, ili zato što u tim opštinama ne žive te zajednice.⁷¹

U poređenju sa drugim organima predviđenim Zakonom o civilnoj službi, nalazi pokazuju da su na lokalnom nivou zajednice najbolje zastupljene u *ad hoc* komisiji za prijem službenika javne administracije. Dvadeset i osam opština tvrdi da su u sastavu *ad hoc* komisije za prijem službenika javne administracije zastupljene zajednice koje čine brojčanu manjinu.⁷²

2.2.3 Komisije za rešavanje sporova i žalbi

Član 82 Zakona o civilnoj službi propisuje da komisije za rešavanje sporova i žalbi služe kao žalbena tela za službenike javne administracije u svim institucijama koje ih zapošljavaju. Ove komisije imaju dvogodišnje mandate, a sastavljene su od visoko pozicioniranih službenika. Njihov sastav mora da odražava raznolikost kosovskog društva kao i rodnu raznolikost.⁷³ Ovi kriterijumi potvrđuju se i podzakonskim aktima MJU, a u njima se definiše i potreban broj članova komisije.⁷⁴

⁶⁷ U Ministarstvu zdravlja nedostatak zastupljenosti zajednica na upravljačkim pozicijama znači da njihova zastupljenost u *ad hoc* komisiji ne može da se obezbedi putem izbora upravljačkih pozicija. Prema rečima predstavnika službe za zaposlene MZ, zakonodavni okvir ne nalaže zastupljenost zajednica u navedenoj komisiji u ovakvim okolnostima, s tim da će nedostatak zastupljenosti biti objašnjen u posebnom izveštaju. Ovaj izuzetak reguliše član 7(2) Uredbe MJU br. 02/2010 o postupku zapošljavanja civilnih službenika.

⁶⁸ Službenici odeljenja opštinske administracije (šefovi služba za kadrovske poslove, direktori administracije, direktori i službenici službi za kadrovske poslove) iz opština Mamuša/Mamushë/Mamuša, Gračanica/Gračanicë i Fushë Kosovë/Kosovo Polje, razgovori obavljani u periodu od 27. februara do 19. aprila 2012.

⁶⁹ U Štrpcu/Shtërpçë, žene imaju većinu u *ad hoc* komisiji za prijem civilnih službenika, prema izjavi opštinskog službenika sa kojim smo razgovarali u februaru 2012.

⁷⁰ Službenici odeljenja opštinske uprave (šefovi službi za kadrovske poslove, direktori administracije, direktori i službenici kadrovskih službi) iz opština Hani i Elezit/Đeneral Janković, Parteš/Partesh, Junik, Glogovc/Glogovac, Podujevë/Podujevo i Malishevë/Mališevo, razgovori obavljani u periodu od 27. februara do 19. aprila 2012.

⁷¹ Uredba MJU br. 02/2010 o postupku zapošljavanja civilnih službenika, član 5.

⁷² Zajednice koje čine brojčanu manjinu u 14 opština nisu zastupljene u komisijama za rešavanje sporova i žalbi, a u 16 opština nisu članovi disciplinskih komisija.

⁷³ Zakon o civilnoj službi Kosova, član 82(3).

⁷⁴ Uredba MJU br. 05/2011 o postupcima za rešavanje sporova i žalbi.

Na centralnom nivou, 12 procenjenih ministarstava potvrdilo je osnivanje komisija za rešavanje sporova i žalbi, sastavljene od dva člana sa dvogodišnjim mandatom i trećeg koji se imenuje od slučaja do slučaja.⁷⁵ Pored toga, procenjena ministarstva tvrde da su komisije rodno ravnopravne i da na odgovarajući način predstavljaju raznolikost zajednica na Kosovu. Na lokalnom nivou, samo jedna od svih procenjenih opština nije osnovala komisiju za rešavanje sporova i žalbi.⁷⁶ U vezi sa brojem službenika javne administracije u sastavu komisije, sve komisije osim jedne tvrde da su imenovale dva stalna člana i jednog na *ad hoc* osnovi, kako to propisuje član 9 Uredbe br. 04/2011 o disciplinskim postupcima u civilnoj službi.⁷⁷ Međutim, zajednice u bročanoj manjini u 14 od 34 procenjene opštine nisu zastupljene u komisijama za rešavanje sporova i žalbi.⁷⁸ Prema rečima opštinskih zvaničnika, najuobičajeniji razlog za ovu zakonsku neusklađenost je ili odsustvo kvalifikovanih službenika javne administracije koji pripadaju tim zajednicama u određenoj opštini ili zbog toga što te zajednice ne žive u toj opštini. Što se tiče rodne zastupljenosti, od 33 opštine koje imaju komisije za rešavanje sporova i žalbi, pet opština je navelo da sastavi komisija ne odražavaju rodnu različitost.⁷⁹

Sve u svemu, komisije za rešavanje sporova i žalbi osnovane su u svim procenjivanim opštinama, kao i u većini svih opština, međutim, sastavi nekih komisija i dalje nisu u saglasnosti sa zakonom, u smislu da ne odražavaju različitosti kosovskog društva, posebno u pogledu rodne raznolikosti u određenom broju opština.

2.2.4 Disciplinske komisije

Zakon o civilnoj službi propisuje da sve kosovske institucije koje zapošljavaju službenike javne administracije moraju da imaju disciplinsku komisiju, koja bi preduzimala disciplinske mere u slučajevima “ozbiljne povrede” Zakona o civilnoj službi i pripadajuće podzakonske regulative.⁸⁰ Postupak funkcionisanja komisija i njihov sastav, određeni su Uredbom MJU br. 04/2011 o disciplinskim postupcima u civilnoj službi.

Na centralnom nivou, 12 procenjenih ministarstava je navelo da su osnovala disciplinske komisije.⁸¹ U sastavu komisije treba da budu dva službenika javne administracije sa dvogodišnjim mandatom i treći član, službenik javne administracije koji se imenuje od slučaja do slučaja, kako bi se obezbedila ravnopravna zastupljenost zajednica i rodna zastupljenost kako to propisuje Zakon o civilnoj službi.⁸² Jedno od

⁷⁵ MJU, MEI, MONT, MZ, MI, MZP, MKOS, MSPP, MBSK, MSP, MRSZ i MPŠRR.

⁷⁶ Tokom perioda procene, u opštini Obiliq/Obilić, nakon isteka mandata prethodne, nova komisija za rešavanje sporova i žalbi nije još bila osnovana. Izvor: Šef službe za kadrovske poslove, opština Obiliq/Obilić, razgovor obavljen 12. marta 2012.

⁷⁷ Opštinski službenik, Dragash/Dragaš, intervjuisan februara 2012.

⁷⁸ Službenici odeljenja opštinske administracije (šefovi službi za kadrovske poslove, direktori administracije, direktori i službenici kadrovskih službi) iz opština Shtime/Štimlje, Lipjan/Lipljane, Prishtinë/Priština, Pejë/Peć, Junik, Gjakovë/Đakovica, Suharekë/Suva Reka, Parteš/Partesh, Kamenicë/Kamenica, Kačanik/Kaçanik, Hani i Elezit/Đeneral Janković, Ferizaj/Uroševac, Mitrovicë/Mitrovica, Gllgovc/Glogovac, razgovori obavljeni u periodu od 27. februara do 19. aprila 2012.

⁷⁹ Opštinsko odeljenje za administraciju (šefovi službi za kadrovske poslove, direktori administracije, direktori i službenici kadrovske službe) iz opština Prizren, Dragash/Dragaš, Parteš/Partesh, Ferizaj/Uroševac i Skenderaj/Srbica, razgovori obavljeni februara 2012.

⁸⁰ Zakon br. 03/L –149 o civilnoj službi, član 70.

⁸¹ MJU, MEI, MONT, MZ, MI, MZP, MKOS, MSPP, MBSK, MSP, MRSZ i MPŠRR

⁸² Zakon o civilnoj službi, član 70(3).

ministarstva tvrdi da ne može uvek da obezbedi zastupljenost nekih zajednica u komisiji, zbog njihove nezastupljenosti u celom ministarstvu.⁸³ Međutim, Uredba br. 04/2011 propisuje da članovi disciplinskih komisija “predstavljaju raznolikost kosovskog društva, uključujući i rodnu različitost.”⁸⁴ Na lokalnom nivou, samo jedna opština nije osnovala disciplinsku komisiju.⁸⁵ Uz jedan izuzetak, u svim drugim opštinama ovakve komisije su sastavljene od dva stalna člana sa dvogodišnjim mandatom i jednog *ad hoc* člana.⁸⁶ Međutim, 16 opština ne ispunjavaju zakonsku obavezu za ravnopravnom zastupljenošću različitosti kosovskog društva.⁸⁷ Iz te grupe, dve opštine su u procesu ispunjavanja ove zakonske obaveze, tako što za *ad hoc* članove disciplinske komisije biraju pripadnike zajednica koji su u brojčanoj manjini u tim opštinama.⁸⁸ Uz jedan izuzetak, sve druge opštine koje su osnovale disciplinske komisije tvrde da su one rodno ravnopravne⁸⁹ i da su svi njihovi članovi – uključujući i predsedavajućeg odnosno predsedavajuću – visokoobrazovani u skladu sa Zakonom o civilnoj službi, koji nalaže da se “članovi disciplinske komisije biraju iz redova civilnih službenika sa najvišim obrazovanjem.”⁹⁰

Obaveza osnivanja disciplinskih komisija ispunjena je u svim opštinama, osim jedne. Međutim, iako se zakonska obaveza o rodnoj različitosti poštuje u svim opštinama, osim u jednoj, sastav disciplinskih komisija ne odražava različitost zajednica u više od polovine procenjenih opština.

2.3 Rodna zastupljenost i zastupljenost zajednica u javnoj administraciji

2.3.1 Zastupljenost zajednica

**Zastupljenost zajednica u javnoj administraciji je detaljnije obrađena u Izveštaju OEBS-a pod nazivom Zastupljenost zajednica u službama javne administracije na Kosovu.*⁹¹

⁸³ MZ.

⁸⁴ Uredba MJU br. 04/2011 o disciplinskim postupcima u civilnoj službi, član 9(4).

⁸⁵ Opština Obiliq/Obilić tvrdi da je u toku proces osnivanja komisije, nakon prestanka mandata prethodne. Izvor: Šef službe za kadrovske poslove sa kojim je obavljen razgovor 12. marta 2012.

⁸⁶ Disciplinska komisija sastavljena je od pet članova (troje iz većinskih zajednica i dvoje iz redova zajednice koje čine brojčanu manjinu u toj opštini). Izvor: službenik, Dragash/Dragaš, razgovor obavljen februara 2012. u Dragash/Dragašu.

⁸⁷ Službenici odeljenja opštinske administracije (šefovi službe za kadrovske poslove, direktori administracije, direktori i službenici kadrovske službe) iz opština Junik, Dečan/Dečane, Gjakovë/Dakovica, Prizren, Suharekë/Suva Reka, Rahovec/Orahovac, Malishevë/Mališevo, Ranilug/Ranillug, Parteš/Partesh, Kamenicë/Kamenica, Kačanik/Kaçanik, Hani i Elezit/Đeneral Janković, Ferizaj/Uroševac, Gllgovc/Glogovac, Podujevë/Podujevo i Skenderaj/Srbica, razgovori obavljeni u periodu od 27. Februara do 19. aprila 2012.

⁸⁸ U slučajevima koji se tiču službenika javne administracije iz zajednica koje čine brojčanu manjinu, ove dve opštine ulažu napore da dobiju *ad hoc* člana koji pripada zajednici koja čini brojčanu manjinu. Izvor: službenik opštine Rahovec/Orahovac i Skenderaj/Srbica, razgovor obavljen februara 2012.

⁸⁹ Službenik opštinskog odeljenja za administraciju, opština Ferizaj/Uroševac, razgovor obavljen, 15. marta 2012.

⁹⁰ Zakon o civilnoj službi, član 70(3).

⁹¹ Detaljniji izveštaj koji ocenjuje sprovođenje pravnih odredaba koje uređuju zastupljenost zajednica u službama javne administracije je objavio OEBS kao posebnu publikaciju. *Vidi Izveštaj OEBS-a Zastupljenost zajednica u službama javne administracije na Kosovu supra 8.*

Na osnovu temeljnih načela nediskriminacije, jednakih mogućnosti i jednake zastupljenosti, u Zakonu o civilnoj službi navodi se da zajednice i pripadnici istih imaju pravo na pravičnu i srazmernu zastupljenost u institucijama javne administracije kako na lokalnom tako i na centralnom nivou.⁹² Da bi se ovo realizovalo, deset odsto radnih mesta na centralnom nivou mora biti rezervisano za pripadnike nealbanskih zajednica, a na opštinskom nivou broj rezervisanih radnih mesta mora biti srazmeran broju pripadnika svake zajednice u brojčanoj manjini koji žive u predmetnoj opštini.⁹³

MJU je doneo sekundarno zakonodavstvo⁹⁴ u propisanom roku od šest meseci, kako bi uredio sprovođenje odredbi Zakona o civilnoj službi.⁹⁵ Pored toga što se naglašavaju gore navedeni pragovi, ovom uredbom (Uredba br. 04/2010) se takođe propisuje da, na centralnom nivou, najmanje deset odsto rukovodećih pozicija takođe mora biti rezervisano za nealbanske zajednice⁹⁶, dok se na lokalnom nivou ponovo zahteva srazmernost.⁹⁷

Prema navodima MJU, zastupljenost nealbanskih zajednica u institucijama javne administracije na centralnom nivou iznosila je 7.85 % na kraju prvog kvartala 2012. godine, otprilike 2,00 % manje od predviđenih 10 %. Kada se govori o nealbanskim zajednicama, iako se Zakonom o civilnoj službi ne zahteva da zastupljenost neke zajednice bude srazmerna veličini te zajednice na Kosovu, poređenje klasifikovanih statističkih podataka MJU sa nedavno objavljenim podacima popisa stanovništva⁹⁸ pokazalo je da su kosovske Aškalije, kosovski Egipćani, kosovski Goranci, kosovski Srbi i kosovski Turci srazmerno nedovoljno zastupljeni.⁹⁹ MJU nije bilo u mogućnosti da dâ podatke o rukovodećem položaju radnog mesta, što znači da nije bilo moguće proceniti koliko pripadnika zajednica se nalazi na “upravljačkim pozicijama”.¹⁰⁰

Prema MJU, prag od 10 % primenjuje se samo na javnu administraciju u celini, a ne na svaku instituciju pojedinačno.¹⁰¹ Međutim, kako bi se bolje razumelo predmetno raspoređivanje zajednica po različitim institucijama, OEBS je obavio niz razgovora u 14 ministarstava i u Kabinetu premijera.¹⁰²

U svega 4 od prethodno navedenih institucija, ostvaren je prag od 10 % ili je isti premašen; u njih pet iznosio je između 6 % i 10 %, a u šest je bio ispod 6 %. Razlika između institucija sa najvećom zastupljenošću i onih sa najmanjom bila je jako velika: u Ministarstvu za zajednice i povratak (MZIP) nealbanske zajednice imale su 41,66 %

⁹² Zakon o civilnoj službi, članovi 5(1.2), 5(1.9), 11(1) i 11(2).

⁹³ Ibid. član 11(3).

⁹⁴ Uredba o procedurama za pravičnu i srazmernu zastupljenost zajednica koje nisu većinske u civilnoj službi Kosova, br. 04/2010, izdalo MJU, 20. septembar 2010. godine

⁹⁵ Ibid, član 4(1)(1.2)

⁹⁶ Ibid, članovi 5(1)(1.2) i 6(12).

⁹⁷ Ibid, članovi 6(1) (1.2).

⁹⁸ Kosovska agencija za statistiku, Popis stanovništva i stambenih jedinica na Kosovu u 2011. godini: Konačni rezultati, 2011.

⁹⁹ Za dodatne informacije o statističkim podacima pogledajte OEBS-ov *Izveštaj o zastupljenosti zajednica u službama javne administracije*, *supra* fusnota 91.

¹⁰⁰ Razgovor sa zvaničnikom MJU u prostorijama MJU koji je obavljen juna 2012. god.

¹⁰¹ Direktor Administrativnog odeljenja javne administracije, MJU, telefonski razgovor obavljen 13. septembra 2012.

¹⁰² Za spisak ispitanika pogledajte *supra* fusnotu 5.

radnih mesta u javnoj administraciji; kao najveća razlika tome imale su svega 1,49 % radnih mesta u Ministarstvu za ekonomski razvoj (MER), 1,56 % u MTI, i 2,50 % u MF. Dok se u ministarstvima koja se konkretno bave pitanjima zajednica može očekivati nešto veći stepen zastupljenosti zajednica, u mnogim institucijama zastupljenost zajednica i dalje je ispod srazmernog procenta u odnosu na broj stanovnika i ne može se s opravdanjem reći da je “pravična i srazmerna”.

Kao što je gore navedeno, zastupljenost zajednica na opštinskom nivou mora biti srazmerna broju pripadnika svake zajednice koji su u brojčanoj manjini u datoj opštini. U 18 od 29 analiziranih opština¹⁰³ procenat službenika javne administracije iz zajednica u brojčanoj manjini na opštinskom nivou bio je srazmeran, ili veći, od ukupnog broja pripadnika zajednica koji žive u opštini. Što se tiče srazmerne zastupljenosti konkretnih zajednica, kosovski Albanci su bili prekomerno zastupljeni u dve od tri opštine u kojima ne predstavljaju većinu; a kosovski Bošnjaci su bili prekomerno zastupljeni u šest od osam opština, sa izuzetkom opština Pejë/Peć i Prizren. Kosovski Srbi su bili srazmerno zastupljeni ili prekomerno zastupljeni u svim opštinama u kojima nisu većina. Međutim, kosovski Turci su bili nedovoljno zastupljeni u šest od sedam opština, a kosovski Goranci su bili nedovoljno zastupljeni u obe opštine u kojima čine brojčanu manjinu. Treba imati u vidu da se ove brojke odnose samo na zajednice koje predstavljaju brojčanu manjinu na nivou opštine; kako nealbanske zajednice sada čine većinu stanovništva u nekim opštinama, npr. kosovski Srbi u Gračanici/Gračanicë ili kosovski Turci u Mamuša/Mamushë/Mamuši, njihova zastupljenost u opštinskim službama javne administracije u celini je veća nego što to pokazuju ove brojke.

Uprkos ovim pozitivnim primerima, zajednice kosovskih Roma, kosovskih Aškalija i kosovskih Egipćana bile su uvek i nesrazmerno nedovoljno zastupljene u svim opštinama u kojima žive, uz svega nekoliko izuzetaka; u mnogim opštinama nisu imali nijedno radno mesto u javnoj administraciji. Zastupljenost je bila veoma mala čak i u opštinama u kojima su te zajednice živele u relativno velikom broju, a koje su po drugim pitanjima postupale u skladu sa Zakonom o civilnoj službi.

2.3.2 Zastupljenost žena i muškaraca

Zakonski i regulatorni okvir za garantovanje jednake zastupljenosti muškaraca i žena u javnoj administraciji manjeg je opsega od onog kojim se uređuje pravična i srazmerna zastupljenost zajednica. Međutim, u Zakonu o rodnoj ravnopravnosti navodi se da javne institucije moraju da usvoje “zakonske i afirmativne mere” kojima se osigurava jednako učešće žena i muškaraca gde se navodi da je jednako učešće postignuto u slučajevima kada isto dostigne 40 %.¹⁰⁴

Međutim, ovaj zakonski uslov nije naveden i u Zakonu o civilnoj službi u kojem se samo veoma uopšteno govori o načelima nediskriminacije na osnovu roda i jednakih mogućnosti žena i muškaraca za rad u javnoj administraciji. Ove odredbe takođe nisu proširene u bilo kojem sekundarnom zakonodavstvu.

¹⁰³ Za metodologiju u pogledu opština pogledajte *supra* fusnotu 2.

¹⁰⁴ Zakon br. 2004/2, o rodnoj ravnopravnosti, članovi 3(1) i 3(2), 7. jun 2004.

Statistike koje je dalo MJU ukazuju na to da su se opštinske strukture u celini gledano u najvećoj meri pridržavale minimalnog uslova od 40% za jednaku rodnu zastupljenost, ostvarujući 41 %. Iako je zastupljenost u centralnim institucijama bila neznatno manja, 36 %, i dalje je iznosila svega nekoliko procenata manje od onog što je propisano zakonom.¹⁰⁵

Iako su pozitivne, ove brojke nisu raščlanjene po institucijama ili opštinama, položaju u službi, ili etničkoj pripadnosti, usled čega nije bilo moguće napraviti razliku između opština u pogledu njihovog poštovanja zakona po ovom pitanju, odnosno oceniti kakav je položaj žena i muškaraca u hijerarhiji civilne službe. Pored toga, nepostojanje raščlanjenih podataka na osnovu etničke pripadnosti značilo je da nije bilo moguće utvrditi da li su se žene iz pojedinih zajednica susrele sa problemom dvostruke diskriminacije, npr. i po osnovu svoje etničke pripadnosti i po rodnom osnovu. Ovakva detaljnija informacija je preduslov za bilo kakvu pravu procenu jednakog učešća muškaraca i žena u civilnoj službi i bez toga nije moguće utvrditi problematične oblasti ili institucije, odnosno sprovesti odgovarajuće pozitivne akcione mere za ispravljanje potencijalnih propusta.

2.4 Promena ugovora službenika u javnoj administraciji

Novi Zakon o civilnoj službi propisuje ugovore o stalnom radnom odnosu u civilnoj službi ukoliko su ispunjeni svi propisani uslovi navedeni u Zakonu o civilnoj službi.¹⁰⁶ Zakonom o civilnoj službi propisuje se da, u roku od godinu dana nakon što isti stupi na snagu, ugovori o radu u javnoj administraciji budu promenjeni u rešenja o imenovanju na neodređeno vreme. U njemu se takođe navode uslovi za postupak promene ugovora u rešenja o imenovanju na neodređeno vreme na osnovu zadovoljavajućih rezultata rada u periodu više od dve godine, karaktera, funkcije i zaduženja radnog mesta. Ostali koji ne ispunjavaju gorenavedene uslove biće ocenjeni pod istim uslovima kada navršše dve godine rada kao službenici javne administracije.¹⁰⁷

Na centralnom nivou, od 12 analiziranih ministarstava, četiri nisu završila proces promene ugovora u rešenja o imenovanju.¹⁰⁸ U MPŠRR rešenja o imenovanju su bila već pripremljena, ali se čekalo da ih potpiše stalni sekretar.¹⁰⁹ U MSPP se očekuje da rešenja o imenovanju budu uručena nakon što bude odobrena uredba o unutrašnjoj organizaciji MJU.¹¹⁰ U MZ ovaj proces nije započeo do juna 2012.¹¹¹

Na lokalnom nivou, od 34 analizirane opštine, njih 11 nije završilo sa promenom ugovora službenika javne administracije u rešenja o imenovanju na neodređeno vreme.¹¹² Osim toga, analiza pokazuje da su u jednoj opštini ugovori službenika javne

¹⁰⁵ Razgovor sa zvaničnikom Ministarstva javne uprave u prostorijama ministarstva obavljen juna 2012.

¹⁰⁶ Zakon o civilnoj službi Kosova, član 1(1) u vezi sa članom 1(2).

¹⁰⁷ *Ibid.*, član 96, u vezi sa članom 97(1).

¹⁰⁸ MŽSPP, MZ, MJU, MPŠRR (informacije dobijene 20. juna 2012).

¹⁰⁹ Razgovor sa službenikom za kadrovske poslove, MPŠRR, obavljen 20. juna 2012.

¹¹⁰ Razgovor sa službenikom za kadrovske poslove, MŽSPP, obavljen 20. juna 2012.

¹¹¹ Razgovor sa službenikom za kadrovske poslove, MZ, obavljen 20. juna 2012.

¹¹² Razgovori sa službenicima opštinskog Administrativnog odeljenja (kadrovski rukovodioci, direktori administracije, rukovodioci odeljenja za kadrovske poslove i službenici za kadrovske

administracije produženi na još tri godine¹¹³, dok u jednom drugom slučaju proces promene još uvek nije započet.¹¹⁴ U preostaloj 21 opštini izjavili su da su promenili ugovore službenika javne administracije u rešenja o imenovanju na neodređeno vreme, kako je predviđeno Zakonom o civilnoj službi. Međutim, samo su u opštinama Klinë/Klina i Kamenicë/Kamenica rekli da su završili sa promenom u roku od godinu dana, kako je propisano Zakonom o civilnoj službi (odnosno do 25. juna 2011. god.); u preostalih 18 opština koje su ovo realizovale rekli su da su završili ovaj proces nakon tog datuma.

Sekundarno zakonodavstvo koje je potrebno da bi se uredilo pitanje promene ugovora službenika javne administracije u rešenja o imenovanju na neodređeno vreme završeno je 2012. donošenjem Uredbe o klasifikaciji radnih mesta u civilnoj službi, br. 05/2012, koju je donela Vlada.¹¹⁵ U opštinama i ministarstvima koja tek treba da završe ovaj proces, službenici javne administracije su rekli da je nepostojanje ove uredbe dovelo do odlaganja zamene ugovora službenika javne administracije. Međutim, nepostojanje ove uredbe očito nije sprečilo ta ministarstva i opštine da ponude službenicima ugovore na neodređeno vreme. U junu 2012. godine, MJU je podsetilo sve javne institucije koje zapošljavaju službenike javne administracije da preduzmu sve neophodne mere da se ugovori službenika javne administracije promene u rešenja o imenovanju na neodređeno vreme, kako je predviđeno Zakonom o civilnoj službi.¹¹⁶

3. ZAKON O NEZAVISNOM NADZORNOM ODBORU ZA CIVILNU SLUŽBU KOSOVA

Zakon o civilnoj službi definiše Odbor kao nezavisnu instituciju koja “nadgleda zakonitost rukovođenja u civilnoj službi”.¹¹⁷ Celokupan rad Odbora dodatno je uređen Zakonom o NNOCSK.¹¹⁸

U ovom delu analizirano je sprovođenje Zakona o NNOCSK u pogledu toga da li su usvojeni svi propisi i zakoni koji su navedeni u Zakonu o NNOCSK i da li je Odbor u stanju da na odgovarajući način vrši svoje tri zakonom propisane funkcije. Ove funkcije su: rešavanje po žalbama koje službenici javne administracije podnesu protiv svojih poslodavaca; utvrđivanje da li su imenovanja viših službenika javne

poslove), opštine Gračanica/Gračanicë, Prishtinë/Priština, Deçan/Dečane, Gjakovë/Đakovica, Klokot-Vrbovac/Klllokot-Vërbovë, Glogovac/Glogovac, Mitrovica/Mitrovicë, Kaçanik/Kaçanik, Hani i Elezit/Đeneral Janković, Podujevë/Podujevo i Novo Brdo/Novobërdë, razgovor obavljen u periodu od 27. februara do 19. aprila 2012.

¹¹³ Razgovor sa službenikom za kadrovske poslove, Opština Dragash/Dragaš, obavljen 8. marta 2012.

¹¹⁴ Promena ugovora službenika u javnoj administraciji još uvek nije započeta jer opština nije uspela da izvrši ocenu rezultata rada civilnih službenika u administraciji na kraju godine, kako je predviđeno članom 97.1 Zakona o civilnoj službi, br. 03/L-149. Izvor: razgovor sa službenikom za kadrovske poslove, Opština Obiliq/Obilić, obavljen 12. marta 2012.

¹¹⁵ Uredba Vlade o klasifikaciji radnih mesta u civilnoj službi, br. 05/2012, od 2. marta 2012.

¹¹⁶ Memorandum koji je doneo MJU, dostavljen stalnim (generalnim) sekretarima, predsednicima opština i izvršnim direktorima, od 8. novembra 2011.

¹¹⁷ Zakon o civilnoj službi, član 9.

¹¹⁸ Zakon o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova, br. 03/L-192, 16. avgust 2010.

administracije izvršena u skladu sa odgovarajućim pravilima; i nadgledanje sprovođenja pravila i načela javne administracije.¹¹⁹

3.1 Sprovođenje Zakona i usvajanje internih propisa

Da bi se sprovodio, Zakon o NNOCSK propisuje da Interni nadzorni odbor usvoji tri interna propisa. Pored toga, Skupština će usvojiti još jedan novi zakon radi pojašnjenja tri interna propisa: Pravila kojim se uređuje celokupan rad Odbora¹²⁰, Poslovnik Odbora za žalbeni postupak¹²¹ i Etički kodeks Odbora¹²². Međutim, za realizaciju pomenutog nije naveden nikakav rok u Zakonu o NNOCSK. Odbor je ispunio ove uslove time što je pripremio i usvojio interne propise i Etički kodeks. Uz to, predviđeno je da bude usvojen Zakon o platama viših zvaničnika kako bi se odredio platni razred za predsedavajućeg i članove Odbora¹²³, međutim u Zakonu o NNOCSK nije navedeno koja institucija bi bila zadužena da pripremi ovaj zakon. Do decembra 2012. godine, ovaj zakon još uvek nije bio usvojen, što je dovelo do toga da članovi Odbora osporavaju svoj platni razred.

3.2 Rešavanje po žalbama službenika javne administracije

Zakonom o NNOCSK predviđeno je da Odbor rešava po žalbama koje službenici javne administracije podnesu protiv svog poslodavca, kada smatraju da su njihova prava povređena.¹²⁴

Generalno govoreći, Odbor rešava po žalbama službenika javne administracije u skladu sa relevantnim novim zakonima i internim propisima od kada su isti usvojeni. Rešenja na osnovu ovih novih pravila doneta su u zakonski propisanom roku. Međutim, dejstvo rešenja Odbora je ograničeno, jer se često dešavalo da institucije centralnog i lokalnog nivoa vlasti nisu sprovodile ova rešenja. Zapravo, procenat neizvršenja bio je 23 % u 2011.¹²⁵ i 40 % u 2010.¹²⁶ U vreme kada je ovaj izveštaj pripreman, 106 rešenja, zbirno od 2007. godine, nije izvršeno.¹²⁷ Sva ova rešenja čekaju da ih institucije na centralnom i lokalnom nivou izvrše više od godinu dana nakon isteka zakonskog roka za izvršenje.¹²⁸ Ovim odlaganjem dovodi se u pitanje dejstvo bilo kojeg novog rešenja, posebno ukoliko se rešenjem nalaže i vraćanje službenika javne administracije u službu.

¹¹⁹ Ibid, član 10.

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Ibid, član 12.

¹²² Ibid, član 22.

¹²³ Ibid, član 21.

¹²⁴ Ibid, član 10(1.1).

¹²⁵ Nezavisni nadzorni odbor za civilnu službu Kosova, *Godišnji izveštaj za 2011*, mart 2012. god. str. 17.

¹²⁶ Ibid str.23

¹²⁷ Od 2007. god., Odbor je imao 917 predmeta, od čega se u 390 rešenja traži da poslodavci preduzmu korektivne mere. Nezavisni nadzorni odbor za civilnu službu Kosova, *Godišnji izveštaj za 2009., 2010. i 2011.*

¹²⁸ Četiri rešenja su iz prve polovine 2012. godine, 43 iz 2011. god., dok su ostala datirana pre 2011. god. Izvor: osoblje Sekretarijata, Nezavisni nadzorni odbor za civilnu službu Kosova, Prishtinë/Priština, statistički podaci pruženi 7. maja 2012.

Prema onome što su rekli službenici sa kojima je obavljen razgovor,¹²⁹ brojni su razlozi zbog kojih nisu postupali u skladu sa rešenjima Odbora. Kao prvo, oni su uglavnom nezadovoljni obrazloženjem Odbora u pogledu njegovih rešenja, te su stoga odbili da ih izvrše.¹³⁰ Međutim, većina njih nije osporila ta rešenja pokretanjem zvaničnog sudskog postupka, kako je propisano Zakonom o NNOCSK.¹³¹ Kao drugo, nedovoljna finansijska sredstva, naročito kada institucija lokalne vlasti primi rešenje nakon što je odobren njen budžet, još jedan je razlog za neizvršenje. Kao treće, iako se u Zakonu o NNOCSK navodi da izjavljena žalba sudu na rešenje Odbora ne odlaže izvršenje rešenja dok sud ne odluči drugačije, poslodavci ponekad kao razlog za neizvršenje navode čekanje okončanja sudskog postupka.

Odbor je kontinuirano izveštavao premijera¹³² i Skupštinu¹³³ o svim neizvršenim rešenjima. Uprkos tome, neizvršenje rešenja Odbora retko je rezultovalo preduzimanjem kaznenih mera protiv nadležnog lica, kako je predviđeno Zakonom o NNOCSK.¹³⁴

Iako Zakon o NNOCSK predviđa da službenik javne administracije ima pravo da pokrene postupak izvršenja pred opštinskim sudom kako bi se sprovela neizvršena odluka¹³⁵, opštinski sudovi ovu odredbu ne primenjuju na isti način. Primeri odluka Opštinskog suda u Prishtinë/Prištini ukazuju da su različite sudije do sada različito primenjivale Zakon o NNOCSK, navodno zbog protivrečnosti između Zakona o NNOCSK i Zakona o izvršnom postupku¹³⁶. Neke sudije tretiraju odluke Odbora kao izvršne isprave; drugi smatraju da su samo delimično izvršive jer je, prema tumačenju

¹²⁹ U ovom izveštaju izvršena je ocena deset opština (Gjilan/Gnjilane, Viti/Vitina, Mitrovicë/Mitrovica, Skenderaj/Srbica, Deçan/Dečane, Junik, Prishtinë/Priština, Lipjan/Lipljan, Obiliq/Obilić, Podujevë/Podujevo) i dva vladina ministarstva (MZ i MRSZ) u kojima su rešenja Odbora čekala na izvršenje u vreme pripreme izveštaja. U periodu od 27. februara do 19. aprila 2012. godine obavljeno je niz razgovora i bilo je prpratne telefonske i korespondencije elektronskom poštom sa službenicima za kadrovske poslove.

¹³⁰ Opštinski službenici su ukazali na to da dovode u pitanje obrazloženje Odbora pri rešavanju žalbe u njihovim opštinama. Pored toga, opština Junik je 11. avgusta 2011. god. Odboru uputila dopis (br. 01/30), u kojem navodi da je odbila da izvrši rešenje Odbora (br. 02/153/2011, doneto 12. jula 2011. god.). Opština je kasnije pristala da izvrši ovo rešenje (dopis od 30. jula 2012. god., br. 01/56) nakon što presude Ustavnog suda kojom je rešenje Odbora potvrđeno kao "konačno i izvršno" (predmet br. KI 50/12, od 16. jula 2012. god.). Izvor: razgovori sa službenicima Službe za kadrovske poslove u opštinama Gjilan/Gnjilane, Mitrovicë/Mitrovica, Podujevë/Podujevo, Skenderaj/Srbica, koji su obavljani u periodu od 27. februara do 19. aprila 2012. god.

¹³¹ Zakon o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova, član 14.

¹³² Postupak propisan Zakonom o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova, član 15(2).

¹³³ Postupak propisan Zakonom o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova, član 15(5).

¹³⁴ Od oktobra 2012. god., OEBS zna samo za jedan slučaj u kojem su preduzete kaznene mere protiv nadležnog lica zbog neizvršenja rešenja NNOCSK. U rešenju Opštinskog suda u Kaçanik/Kacaniku (Rešenje br. 47/10) u kojem je presuđeno protiv Opštine Kaçanik/Kacanik, direktor Odeljenja za obrazovanje je proglašen krivim za neizvršenje rešenja Odbora. Osuđen je na uslovnu kaznu zatvora u trajanju od tri meseca, koja će biti izvršena ukoliko optuženi poćini neki drugi prekršaj u periodu od godinu dana, što obuhvata neizvršenje rešenja Odbora. Ova sudska presuda doneta je 24. juna 2011. godine, na osnovu rešenja Odbora koje je doneto pre više od 2 godine, 21. aprila 2009. god.

¹³⁵ Zakon o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova, član 15(4).

¹³⁶ Zakon br. 03/L-008 o izvršnom postupku, 2. jun 2008.

zasnovanom na Zakonu o izvršnom postupku, odluka Odbora „upravna odluka“¹³⁷ i kao takva je izvršiva samo kada podrazumeva „novčanu obavezu“.¹³⁸ Prema tome, neki službenici javne administracije koji su svoje neizvršene odluke Odbora podneli opštinskom sudu su vraćeni na radna mesta, dok drugi nisu.¹³⁹

Vrhovni sud je u februaru 2012. doneo mišljenje kojim potvrđuje ovaj drugi stav, navodeći da su izvršive samo odluke Odbora koje se odnose na finansijsku naknadu, dok odluke koje uključuju vraćanje službenika javne administracije na radna mesta nisu.¹⁴⁰ Podnosioci žalbi koji su smatrali da njihove žalbe nisu bile odgovarajuće rešene pod ovim okolnostima podneli su svoje žalbe Ustavnom sudu kako bi dobili konačno razjašnjenje. Ustavni sud je u odluci od značaja presudio u korist podnosioca žalbe navodeći da su odluke odbora „konačne i izvršive u upravnom postupku.“¹⁴¹

Nedostatak mehanizma za izvršenje odluka Odbora, kao i nedоследna tumačenja kosovskih sudova Zakona o NNOCSSK glavni su izazovi koji sprečavaju Odbor da ispuni svoju ulogu u rešavanju žalbi službenika javne administracije. Na osnovu pravne doktrine *lex specialis*, zakon koji reguliše konkretnu stvar ima prvenstvo nad zakonom koji reguliše samo opšte stvari. U ovom slučaju Zakon o NNOCSSK definiše konkretno uslove izvršenja koji treba da zamene uslove u drugim opštim zakonima, kao što je Zakon o izvršnom postupku. Iako se očekuje da će nedavna odluka Ustavnog suda povećati broj odluka NNOCSSK koje se efikasno izvršavaju, ova odredba treba da bude bolje definisana u Zakonu o NNOCSSK kako bi se ojačala izvršiva priroda zakona o NNOCSSK i time omogućilo brzo rešavanje radnih sporova u civilnoj službi.

3.3 Praćenje imenovanja viših službenika javne administracije

Jedna od ključnih funkcija Odbora jeste da osigura da se zapošljavanje službenika javne administracije na rukovodećem nivou obavlja u skladu sa postojećim pravilima i procedurama.¹⁴² U principu, podaci koje je prikupio OEBS pokazuju da je Odboru dato puno pravo da prati i posmatra postupke zapošljavanja u javnoj administraciji.

Odbor je 2011. pratio sva 43 postupka zapošljavanja viših službenika¹⁴³; u osam od tih postupaka zabeležena je najmanje jedna povreda zbog čega su preporučene korektivne mere.¹⁴⁴ Iako je usvojena većina tih preporuka, dva slučaja nepoštovanja

¹³⁷ Ibid član 13.

¹³⁸ Ibid. član 24(1) (b).

¹³⁹ Odluka E.br. 1070/2011, od 20. decembra 2011, koju je doneo Opštinski sud u Prishtinë/Prištini u pogledu odluke Odbora br. 02/92/11, navodi da je odluka Odbora izvršna isprava i nalaže organu poslodavcu da vrati podnosioca žalbe na radno mesto. S druge strane, odluka E.br. 523/2011 od 7. jula 2011, koju je doneo Opštinski sud u Prishtinë/Prištini, presuđuje protiv vraćanja podnosioca žalbe, navodeći da odluka Odbora o vraćanju službenika javne administracije nije izvršiva.

¹⁴⁰ Mišljenje Vrhovnog suda Agj.br. 136/12 doneto 20. februara 2012.

¹⁴¹ Presuda Ustavnog suda u sledećim slučajevima: br. KI 129/11 (od 17. jula 2012), KI55/11 (od 20. jula 2012), KI 04/12 (od 20. jula 2012), KI 47/12 (od 16. jula 2012), KI 50/12 (od 16. jula 2012).

¹⁴² Zakon o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova, član 10 (1.2).

¹⁴³ Informacije je pružio član Nezavisnog nadzornog odbora za civilnu službu, Prishtinë/Priština, korespondencija putem elektronske pošte 4. maja 2012.

¹⁴⁴ Ibid.

prijavljena su Skupštini i predsedniku Vlade kao što je propisano Zakonom o NNOCSK.¹⁴⁵ Međutim, Zakon o NNOCSK ne zahteva nikakav dalji mehanizam sprovođenja ili kaznene mere koje bi osigurale sprovođenje tih preporuka.

Iako je usvojena većina preporuka Odbora u procesu imenovanja, nedostatak kaznenih mera za neizvršenje preporuka Odbora stvara negativan institucionalni legat, odnosno trend da se izbegnu posledice uprkos neprimeni preporuka nezavisnih institucija i na taj način otvara put neizvršenju budućih preporuka Odbora.

3.4 Nadzor nad sprovođenjem propisa i načela javne administracije

Odbor je nakon usvajanja Zakona o NNOCSK obavio 203 posete¹⁴⁶ centralnim i lokalnim institucijama kako bi izvršio nadzor sprovođenja nedavno usvojenog pravnog okvira za javnu administraciju. Prilikom svake od tih poseta razgovaralo se sa prosečno tri službenika javne administracije.¹⁴⁷ Odbor je osnovne nalaze, do kojih je došao tokom poseta, i preporuke sažeo u svom godišnjem izveštaju koji podnosi Skupštini. Zakon o NNOCSK ipak ne navodi dalji mehanizam sprovođenja u slučaju nesprovođenja tih preporuka.

Sudeći prema prikupljenim podacima, Odbor nije imao problema da pristupi radnom mestu ili ličnim dosijeima službenika javne administracije kako bi utvrdio da li su se u aktuelnim slučajevima poštovala relevantna pravila za službenike javne administracije. Međutim, nepostojanje mehanizma sprovođenja i dalje ga sprečava da u potpunosti sprovede svoj mandat kako je regulisano Zakonom o NNOCSK.

4. ZAKLJUČCI

Da bi se promovisali dobro upravljanje, vladavina prava i ljudska prava, kao i potrebni nivoi rodne zastupljenosti i zastupljenosti zajednica u javnoj administraciji, neophodno je da se donesu podzakonska akta i formiraju tela za sprovođenje kao što je predviđeno Zakonom o civilnoj službi.

Iako su mnoga pitanja već regulisana podzakonskim aktima, za potpuno sprovođenje Zakona o civilnoj službi potrebni su dodatni propisi. Oblasti koje tek treba da budu definisane podzakonskim aktima su: radno vreme i naknada za službenike javne administracije u Skupštini; procedure za realizaciju posebnih programa za stručno usavršavanje i osposobljavanje; napredovanje u karijeri i specifikacija ključnih mesta na koje se ne mogu postaviti stranci.

Što se tiče osnivanja tela zaduženih za sprovođenje zakona na centralnom nivou, ocenjena ministarstva su izvestila da su ispunila svoje obaveze propisane Zakonom o civilnoj službi. Na lokalnom nivou, većina opština je takođe izvestila da su ispunile svoju obavezu da osnuju potrebna tela za sprovođenje.

¹⁴⁵ Zakon o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova, član 16.

¹⁴⁶ *Supra* fusnota 146.

¹⁴⁷ *Supra* fusnota 146.

Sva ocenjena ministarstva i većina ocenjenih opština izvestili su da su osnovali službe za kadrovske poslove koje će voditi njihove administrativne poslove javne administracije. Opštine koje još nisu osnovalle ove službe smatraju da bi te jedinice opteretile njihovu administraciju. Zakon o civilnoj službi, međutim, jasno propisuje da svaka institucija koja zapošljava službenike javne administracije mora da ima službu za kadrovske poslove, što znači da institucije nikako ne mogu same da odlučuju da li je ova služba potrebna ili ne.

Osim toga, sva ocenjena ministarstva i većina opština izvestili su da su uspostavili i druga tela za sprovođenje predviđena Zakonom o civilnoj službi - kao što su ad hoc komisija za prijem službenika, komisija za rešavanje žalbi i sporova kao i disciplinske komisije. Međutim, u mnogim opštinama, u ovim telima nisu srazmerno zastupljene zajednice koje žive u opštini, iako sekundarno zakonodavstvo izričito predviđa da opština, u slučaju nedostatka kvalifikovanih kandidata, može da traži predstavnike drugih institucija javne administracije.¹⁴⁸ Opštinski službenici su kao najčešći razlog za nepoštovanje ovog zakonskog zahteva navodili nedostatak kvalifikovanih kandidata iz zajednica u brojeanoj manjini, kao i to da je procenat pripadnika tih zajednica u pojedinim opštinama bio suviše mali da bi to bilo statistički relevantno.

U pogledu zastupljenosti zajednica u javnoj administraciji¹⁴⁹, zastupljenost nealbanskih zajednica na centralnom nivou bila je dva odsto manja od zahtevanog praga od deset odsto. Štaviše, nealbanski službenici javne administracije bili su koncentrisani u ministarstvima koja su konkretno zadužena da se bave pitanjima zajednica (npr. MZP), ali su bili nesrazmerno nedovoljno zastupljeni u ministarstvima koja se bave širim socijalnim pitanjima, kao što su ekonomija ili transport. Ohrabrujuće je što je na opštinskom nivou skoro dve trećine ocenjenih opština ispunilo svoje obaveze i osiguralo da broj službenika javne administracije iz zajednica u brojeanoj manjini bude srazmeran njihovoj zastupljenosti u opštini. Iako su kosovski Turci i Goranci uglavnom bili nedovoljno zastupljeni, kosovski Albanci, kosovski Bošnjaci i kosovski Srbi su često bili prekomerno zastupljeni. Međutim, posebno je zabrinjavajuća bila nesrazmerna i opšta nedovoljna zastupljenost kosovskih Roma, kosovskih Aškalija i kosovskih Egipćana na svim nivoima javne administracije.

Što se tiče rodne zastupljenosti, statistički podaci MJU pokazali su da su i centralne i lokalne institucije skoro ispunile svoju zakonsku obavezu i osigurale da žene čine najmanje 40 odsto službenika javne administracije, sa 36 odsto u centralnim institucijama i 41 odsto u opštinskim institucijama.

Promena ugovora službenika javne administracije u rešenja o imenovanju na neodređeno vreme je proces koji je još u toku u velikom broju institucija. Na centralnom nivou, proces promene ugovora još uvek nije završen u četiri ministarstva. Na lokalnom nivou, promena ugovora u rešenja o imenovanju na neodređeno vreme je završeno u 62 odsto ocenjenih opština, ali retko u propisanom roku. Promena ugovora se vrši na osnovu Zakona o civilnoj službi, koji izgleda predstavlja dovoljnu osnovu za zamenu ugovora u javnoj administraciji rešenjima o imenovanju na neodređeno vreme. Međutim, nepostojanje propisa o sistematizaciji radnih mesta, koji

¹⁴⁸ Uredba br. 05/2011 o procedurama za rešavanje sporova i žalbi, član 5(4)

¹⁴⁹ Za detaljniju ocenu pogledajte izveštaj OEBS-a, *Zastupljenost zajednica u službama javne administracije na Kosovu*, supra fusnota 91.

razjašnjava proces i koji je odobren u martu 2012, odložilo je proces promene ugovora u određenom broju opština. S obzirom da je novo zakonodavstvo uspostavilo pravilo ugovora na neodređeno vreme u javnoj administraciji, kašnjenje sa promenom ugovora službenika u rešenja o imenovanju na neodređeno vreme može dovesti do produžavanja ugovora u javnoj administraciji koji nemaju važeću zakonsku osnovu (videti supra fusnotu 2.4).

Nezavisno telo koje je na osnovu Zakona o civilnoj službi odgovorno za rešavanje žalbi službenika javne administracije suočava se sa velikim izazovom. Nedostatak zakona o platama viših zvaničnika ometa funkcionisanje Odbora. Nedostatak mehanizam sankcionisanja za nepoštovanje odluke Odbora znači da organi poslodavci nemaju dovoljno podsticaja da izvrše odluke Odbora. Nejasnoće u sadašnjem Zakonu o NNOCSK u pogledu Zakona o izvršnom postupku dovode do toga da različiti sudovi drugačije primenjuju Zakon o civilnoj službi i Zakon o NNOCSK. Ovo, zajedno sa dugotrajnim sudskim postupkom i s obzirom da javne institucije nemaju finansijskih sredstava da naknadno vrate ili obeštete nezakonito otpuštene službenike javne administracije, sprečava podnosiocima žalbe da na vreme dobiju zadovoljavajuću odštetu. U većini slučajeva usvajaju se korektivne mere koje preporučuje Odbor tokom postupka zapošljavanja za više službenike javne administracije. Odbor je takođe u mogućnosti da pristupi informacijama službe za kadrovske poslove o službenicima javne administracije na njihovom radnom mestu. Međutim, ni u jednom slučaju ne postoji mehanizam sankcionisanja koji bi osigurao da organi poslodavci usvoje te preporuke. Dok se ovi nedostaci ne otklone jačanjem izvršne prirode odluka NNOCSK u Zakonu o NNOCSK, Odbor neće moći da obavlja svoju ulogu „nadzora zakonitosti upravljanja u javnoj administraciji“¹⁵⁰, što predstavlja prepreku potpunoj zaštiti prava službenika u javnoj administraciji i na taj način ometa dobro funkcionisanje javne administracije na Kosovu.

5. PREPORUKE

Institucijama na centralnom nivou:

- Doneti preostalo sekundarno zakonodavstvo koje zahteva Zakon o civilnoj službi, posebno u vezi sa:
 - jednakim mogućnostima prijema u javnu administraciju;
 - postupcima za realizaciju posebnih programa za profesionalno usavršavanje i osposobljavanje i napredovanje u karijeri i
 - specifikacijom osnovnih pozicija na koje se ne mogu postaviti stranci.
- Ponuditi službenicima javne administracije koji ispunjavaju uslove utvrđene Zakonom o civilnoj službi rešenja o imenovanju u centralnim institucijama na neodređeno vreme u kojima taj proces još nije završen, u skladu sa članom 96 Zakona o civilnoj službi.
- Gde posebna zajednica ili rod nije dovoljno zastupljen u javnoj administraciji na centralnom nivou, usvojiti korektivne mere za unapređenje zastupljenosti, u skladu sa članom 11 Uredbe br. 04/2010.

¹⁵⁰ Zakon o civilnoj službi, član 9.

- Ubrzati završetak Zakona o platama viših zvaničnika kako bi se popunila pravna praznina koja postoji za NNOCSK i druge javne institucije.
- Jednom godišnje podneti Skupštini izveštaj Vlade o sprovođenju Zakona o civilnoj službi, kao što je propisano članom 6(1) Zakona o civilnoj službi.

Posebno Skupštini Kosova:

- Uspostaviti saradnju sa MJU kako bi se osiguralo pravovremeno usvajanje zakona o platama viših zvaničnika i time eliminisala trenutna pravna praznina.
- Razjasniti Zakon o NNOCSK boljim definisanjem ovlašćenja datog NNOCSK-u i eliminisati nejasnoće koje postoje između Zakona o NNOCSK i Zakona o izvršnom postupku.
- Nadgledati sprovođenje Zakona o NNOCSK i inicirati neophodne amandmane na osnovu rezultata te nadzorne aktivnosti, npr. osiguravajući kaznene mere ili druge mehanizme sprovođenja koji se smatraju neophodnim za izvršenje odluka Odbora.
- Radno vreme i naknadu za službenike javne administracije u Skupštini određuje Predsedništvo Skupštine;

Institucijama na lokalnom nivou:

- Osnovati službe za kadrovske poslove u opštinama u kojima te strukture ne postoje, u skladu sa članom 7 Zakona o civilnoj službi.
- U slučaju konkursa, svaka opština treba da uspostavi ad hoc komisiju za prijem službenika.
- Osnovati komisije za rešavanje žalbi i sporova i disciplinske komisije u opštinama u kojima ta tela ne postoje, u skladu sa članovima 18, 70 i 82 Zakona o civilnoj službi.
- Poboljšati sastav disciplinskih komisija u pogledu raznolikosti zajednica u onim opštinama u kojima to nije slučaj, u skladu sa članom 9.(4) Uredbe br. 04/2011.
- Poboljšati sastav komisije za rešavanje žalbi i sporova u pogledu rodne zastupljenosti i zastupljenosti zajednica u onim opštinama u kojima to nije slučaj, u skladu sa članom 82.(3) Zakona o civilnoj službi.
- Kada je primenljivo, pozvati službenike javne administracije iz zajednica, koji rade u drugim institucijama, da budu deo komisije za rešavanje sporova i žalbi, u skladu sa članom 5 Uredbe br. 05/2011.

- Gde posebna zajednica ili rod nije dovoljno zastupljen u javnoj administraciji na opštinskom nivou, usvojiti korektivne mere za unapređenje zastupljenosti, u skladu sa članom 11 Uredbe br. 04/2010.
- Ponuditi onim službenicima u javnoj administraciji koji ispunjavaju uslove utvrđene Zakonom o civilnoj službi rešenja o imenovanju na neodređeno vreme u opštinama u kojima taj proces još nije završen.
- Podići svest službenika javne administracije o njihovim pravima i odgovornostima utvrđenim u različitim odredbama Zakona o civilnoj službi i podzakonskih akata, ističući značaj poštovanja zahteva i procedura navedenih u tim zakonima.