



Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
MISIJA NA KOSOVU

Izveštaj o inauguralnim sednicama skupštine opštine i
uspostavljanju nove opštinske strukture prema
Uredbi UNMIK-a 2007/30

mart, 2008.

SADRŽAJ

Izvršni pregled	3
A. Uvod	3
B. Sprovođenje Uredbe UNMIK-a br. 2007/30	4
1. <i>Inauguralna sednica skupštine opštine – zakletva odbornika, izjava o finansijskim interesima i izbor zamenika predsedavajućeg skupštine</i>	4
2. <i>Odbori skupština opština – osnivanje, sastav, portfelj i izbor predsedavajućih</i> ...	6
3. <i>Gradonačelnik – zakletva, funkcije i sukob interesa</i>	8
4. <i>Direktori i šefovi Administrativnog i kadrovskog odeljenja</i>	9
5. <i>Opštinski statuti – Proces izrade, usvajanje i odgovornost</i>	10
C. Tri severne kosovske opštine	11
D. Zaključci	11
E. Preporuke	13

Izvršni pregled

Lokalne uprave su jedne od glavnih osnova svakog demokratskog režima. Lokalna samouprava ukazuje na prava i sposobnost lokalnih organa vlasti, u okviru granica zakona, da regulišu i upravljaju značajnim delom javnih poslova pod njihovom odgovornošću i u interesu lokalnog stanovništva.¹ Da bi se osiguralo funkcionisanje lokalne samouprave treba u potpunosti i blagovremeno sprovesti relevantan pravni okvir.

Ovaj izveštaj daje procenu sadašnjeg statusa sprovođenja Uredbe UNMIK-a br. 2007/30 koja menja i dopunjuje Uredbu UNMIK-a br. 2000/45 o lokalnoj samoupravi opština na Kosovu (Uredba UNMIK-a 2007/30).² On je rezultat nedavnog pregleda koji je izvršila Misija OEBS-a na Kosovu (OEBS). Pregled je završen 5. februara 2008.

U Poglavlju B predstavljeni su pravni zahtevi, a zatim je data analiza sadašnjeg stanja u opštinama.³ U njemu su sadržani i zaključci za opštine Štrpce/Shtërpçë i Novobërdë/Novo Brdo. Ovde je proces sprovođenja započet samo u određenoj meri jer je zajednica kosovskih Srba odlučila da iz političkih razloga ne učestvuje u potpunosti u opštinskim strukturama.⁴ U Poglavlju C predstavljeno je stanje u tri opštine na severu Kosova gde, u suštini, do sada nije počelo sprovođenje Uredbe UNMIK-a br. 2007/30.⁵ Zbog toga severne opštine nisu uključene u Poglavlje B. Izveštaj se završava sveobuhvatnim zaključkom i spiskom preporuka.

Procena pokazuje da su opštine na Kosovu uglavnom prihvatile novu pravnu osnovu i ostvarile značajan napredak u prilagođavanju novih zakonodavnih i izvršnih struktura. Međutim, još uvek je potrebno razmotriti nekoliko pitanja kao što su izbor/imenovanje zamenika predsedavajućih, imenovanje direktora opštinskih odeljenja, formiranje odbora skupština opština i usvajanje Opštinskog statuta. Zato se opštinama na Kosovu preporučuje da nastave sa osnivanjem novih struktura jer su one od presudnog značaja za stvaranje održivog sistema uprave na lokalnom nivou.

A. Uvod

OEBS sprovodi aktivnosti koje dodatno podržavaju i promovišu principe dobre uprave u kosovskim opštinama i zadužen je za proaktivno nadgledanje da li opštine sistematski poštuju važeći pravni okvir na Kosovu.

¹ Član 3, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Savet Evrope, Strazbur, 15. oktobar 1985.

² Proglašena 16. oktobra 2007.

³ Uredba UNMIK-a br. 2007/30 ne primenjuje se na pilot opštinske jedinice uspostavljene Administrativnim naređenjem UNMIK-a br. 2005/11 od 20. jula 2005. Zbog toga nisu uključene u ovaj izveštaj.

⁴ U Štrpcu/Shtërpçë, zajednica kosovskih Srba čini većinsku zajednicu, a u Novobërdë/Novom Brdu je nešto brojnija zajednica kosovskih Albanaca.

⁵ Leposavić/Leposaviq, Zvečan/Zveçan i Zubin Potok. U ovim opštinama je većinska zajednica kosovskih Srba.

Uredba UNMIK-a br. 2007/30 u velikom delu menja i dopunjuje pravni okvir za kosovske opštine i uvodi promene i u zakonodavnoj i u izvršnoj strukturi. Svrha sadašnjeg izveštaja je da proceni početne korake koji su od ključnog značaja u uspostavljanju novih planova za opštine, posvećujući posebnu pažnju zakonodavnom ogranku.⁶ On će poslužiti kao preliminarna ocena procesa sprovođenja, čime se omogućava rano upozoravanje i delotvorna i održiva lokalna samouprava na Kosovu. U izveštaju se razmatraju pitanja kao što su inauguralna sednica skupštine opštine; osnivanje odbora skupštine opštine; preuzimanje dužnosti gradonačelnika, direktora i vršioca dužnosti Administrativnog i kadrovskog odeljenja i izrada nacrtu opštinskog statuta.

Osnovu ovog izveštaja čine podaci i informacije koje su prikupili i dali opštinski timovi OEBS-a procenjujući stanje u svih 30 opština na Kosovu. Sadašnji brojevi odražavaju stanje do 5. februara 2008. Ovi opštinski timovi su preneli svoja iskustva iz svakodnevnog rada i obavili delimično planirane razgovore sa opštinskim zvaničnicima i ostalim akterima.

Ovaj izveštaj je namenjen opštoj javnosti, kosovskim institucijama, opštinskim zvaničnicima, Privremenoj Misiji Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK), donatorskoj zajednici kao i međunarodnim i nevladinim organizacijama. Namera mu je da posluži kao sredstvo koje će pomoći svim akterima angažovanim na lokalnoj upravi i njenoj reformi. S druge strane, u pogledu planiranja buduće decentralizacije, može da posluži kao pokazatelj koji omogućava da se na osnovu informacija proceni koliko vremena će trebati za sprovođenje određenih koraka.

B. Sprovođenje Uredbe UNMIK-a br. 2007/30

Uvo poglavlje predstavlja početne korake sprovođenja Uredbe UNMIK-a br. 2007/30 u 27 opština na Kosovu. U njemu se prvo objašnjavaju pravni zahtevi, nakon čega sledi opis sadašnjeg stanja u ovim opštinama i kratak zaključak.

1. Inauguralna sednica skupštine opštine – zakletva odbornika, izjava o finansijskim interesima i izbor zamenika predsedavajućeg skupštine

Skupština opštine je najviše predstavničko telo opštine, sastavljeno od direktno izabranih članova, koje vrše ovlašćenja i obavlja dužnosti opštine.⁷ Da bi se osnovala Skupština opštine, njena prva inauguralna sednica se saziva u roku od petnaest dana od dana potvrđivanja rezultata izbora.⁸ Nakon izbora na Kosovu održanih 17. novembra 2007. godine, Centralna izborna komisija je potvrdila rezultate opštinskih izbora i izbora za gradonačelnika opštine održanih 19. decembra 2007.⁹

⁶ Nakon ovog izveštaja uslediće drugi izveštaj o sprovođenju koji će proceniti osnivanje nove izvršne strukture koja uključuje i opštinsku javnu službu.

⁷ Član 10.1, Uredba UNMIK-a 2007/30 i član 1.1 (v), Uredba UNMIK-a 2007/27 o opštinskim izborima na Kosovu.

⁸ Član 12.1, Uredba UNMIK-a 2007/30.

⁹ Izuzeci su Štrpce/Shtërpeçë, Leposavić/Leposaviq, Zvečan/Zveçan i Zubin Potok gde Specijalni predstavnik Generalnog sekretara UN-a nije potvrdio rezultate izbora za skupštinu opštine i

Ispitivanje koje su na Kosovu obavili opštinski timovi OEBS-a pokazuje da su sve skupštine opštine na vreme sazvale svoje sednice nakon izbora u novembru. U većini opština su inauguralne sednice održane u poslednjoj nedelji decembra.¹⁰

Da bi se osigurala legitimnost skupštine opštine, svaki njen član mora da položi zakletvu ili da pismenu izjavu o prihvatanju dužnosti, čime se javno obavezuje da će obavljati dužnosti i koristiti svoja ovlašćenja časno, verno, nepristrasno, savesno i u skladu sa zakonom.¹¹

Skoro svi novoizabrani članovi su položili svečanu zakletvu ili dali izjavu o prihvatanju dužnosti pred nadležnom skupštinom opštine pre preuzimanja svojih dužnosti. Bilo je samo nekoliko izuzetka, kada odbornici skupštine nisu prisustvovali inauguralnim sednicama ili su dali ostavku zbog svojih novih dužnosti. U slučaju Štrpca/Shtërpçë i Novobërdë/Novog Brda, svečanu zakletvu nisu potpisali svi odbornici skupštine opštine.¹²

Odbornici skupštine opštine, pre njenog prvog zasedanja, daju kompletnu i otvorenu izjavu o svojim finansijskim interesima koja se beleži u javnom registru i čuva u Administrativnom i kadrovskom odeljenju. Osim toga, odbornici su dužni da svoju izjavu ažuriraju kad god dođe do neke promene.¹³

Većina opština poštuje ove uslove kako bi se sprečio sukob interesa. Samo u tri opštine niko od odbornika nije podneo svoje finansijske izveštaje.¹⁴ U nekim skupštinama opština, a posebno u onoj u Prishtinë/Prištini, svi odbornici tek treba da podnesu tražene finansijske izveštaje.¹⁵

Prema novoj opštinskoj strukturi, gradonačelnik je predsedavajući Skupštine opštine.¹⁶ Svaka Skupština ima i zamenika predsedavajućeg koji, u odsustvu gradonačelnika, saziva i predsedava sednicama skupština, dok je Prishtinë/Priština jedina opština koja ima još jednog zamenika predsedavajućeg.¹⁷ Osim toga, u opštinama sa jednom ili više zajednica koje nisu u većini, treba da se izabere drugi zamenik predsedavajućeg. On se bira iz redova odbornika koji pripadaju nevećinskim zajednicama ili, u slučaju da nevećinske zajednice nisu zastupljene u skupštini

gradonačelnika održanih 2007. na Kosovu. Za Novobërdë/Novo Brdo su potvrđeni samo rezultati izbora za gradonačelnika; ove skupštine opština su ustanovljene, a gradonačelnici imenovani izvršnim odlukama 2007/60-64.

¹⁰ Većina skupština opština je sazvala svoje inauguralne sednice u periodu od 24. do 31. decembra 2007. Opština Novobërdë/Novo Brdo je svoju prvu inauguralnu sednicu skupštine opštine održala 4. januara 2008. je sazvala skupštinu opštine Štrpca/Shtërpçë 16. januara 2008.

¹¹ Član 12.2, Uredba UNMIK-a 2007/30.

¹² U Štrpcu/Shtërpçë je zakletvu položilo deset od 17 odbornika (četiri kosovska Srbina i tri kosovska Albanci nisu položila zakletvu), dok je u opštini Novobërdë/Novo Brdo svečanu zakletvu položilo sedam (svi kosovski Albanci) od 17 odbornika.

¹³ Član 17.5, Uredba UNMIK-a 2007/30.

¹⁴ Štrpca/Shtërpçë, Novobërdë/Novo Brdo i Malishevë/Mališevo.

¹⁵ U opštini Prishtinë/Priština je izjavu o svojim finansijskim interesima popunilo samo tri od 51 odbornika. U Podujevë/Podujevu, Shtime/Štimlju, Kamenicë/Kamenici, Prizrenu, Rahovec/Orahovcu, Suharekë/Suvoj Reci i Skenderaj/Srbici finansijski izveštaj nisu podneli svi odbornici.

¹⁶ Članovi 13.1 i 27.1, Uredba UNMIK-a 2007/30.

¹⁷ Ibid, član 13.2.

opštine, skupština određuje jednu osobu iz redova tih zajednica da bude zamenik predsedavajućeg bez prava na glasanje. Ovo imenovanje treba da se obavi uz konsultacije sa pripadnicima nevećinskih zajednica.¹⁸

Procena pokazuje da je do sada dve trećine skupština opština izabralo zamenika predsedavajućeg.¹⁹ Drugi zamenik predsedavajućeg iz redova nevećinskih zajednica izabran je u četiri opštine (Ferizaj/Uroševac, Prizren, Gjakovë/Đakovica i Dragash/Dragaš).²⁰ Interesantno je spomenuti da u skupštinama opština u kojima nisu zastupljene nevećinske zajednice još nije imenovan drugi zamenik predsedavajućeg. U nekim od ovih opština se opštinski zvaničnici, uglavnom gradonačelnici, sastaju sa liderima i predstavnicima zajednica koje nisu u većini i tada razgovaraju o ovom pitanju i traže da se predloži neki kandidat.²¹

Izgleda da izbor drugog zamenika predsedavajućeg iz redova nevećinske zajednice predstavlja problem i izaziva zbunjenost među novim skupštinama opština. Na primer jedan od razloga može biti to, da Uredba UNMIK-a 2007/30 ne određuje procenat predstavnika nevećinske zajednice u opštini na osnovu kojeg bi imenovanje drugog zamenika predsedavajućeg bio obavezan. Neke opštine su od Ministarstva lokalne uprave tražile dodatna uputstva i savete. S druge strane, neke opštine misle da nije potrebno imenovati drugog zamenika predsedavajućeg jer smatraju da u njima nema stanovnika iz redova nevećinskih zajednica.²²

Ukratko, većina opština i odbornika skupština opština je ispunila zahteve u vezi sa inauguralnom sednicom, svečanom zakletvom, finansijskim izveštajima i izborom zamenika predsedavajućeg. Sa druge strane, procena pokazuje da izbor drugog zamenika predsedavajućeg iz redova nevećinske zajednice stvara određene probleme u pojedinim opštinama jer je za proces konsultacija sa određenim zajednicama potrebno više vremena nego što se očekivalo, a postupak imenovanja nije detaljno uređeno u pravnom okviru. Bez obzira na zakašnjenje, OEBS pozdravlja opštine koje su započele proces konsultacije u vezi imenovanja drugog zamenika predsedavajućeg koji pripada nevećinskoj zajednici.

2. Odbori skupština opština – osnivanje, sastav, portfelj i izbor predsedavajućih

Skupština opština osniva sedam stalnih odbora, kako je navedeno u zakonu, i može da formira dodatne odbore kada smatra da je to neophodno.²³ Svaki odbor treba da izabere predsedavajućeg i zamenika predsedavajućeg iz redova odbornika, osim Odbora za politiku i finansije kojim ex-officio predsedava gradonačelnik ili, u njegovom odsustvu, zamenik predsedavajućeg Skupštine opštine.²⁴

¹⁸ Ibid, član 13.3.

¹⁹ Osamnaest od 27 opština obuhvaćenih pregledom (67%) je već postavilo zamenika predsedavajućeg. Prishtinë/Priština takođe nije izabrala zamenike predsedavajućeg.

²⁰ U sva četiri slučaja, zamenici su izabrani iz redova odbornika.

²¹ Lipjan/Lipljan, Gjilan/Gnjilane, Kamenicë/Kamenica, Rahovec/Orahovac i Suharekë/Suva Reka.

²² Gillogovc/Glogovac, Kačanik/Kačanik i Malishevë/Mališevo.

²³ Prema članovima 21.1 i 21.2, Uredba UNMIK-a 2007/30, to su: Odbor za politiku i finansije, Odbor za zajednice, Odbor za posredovanje, Odbor za zdravstvo i socijalno staranje, Odbor za obrazovanje i kulturu, Odbor za ekonomski razvoj i Odbor za urbanističko planiranje, katastar i zaštitu životne sredine.

²⁴ Članovi 21.6 i 22.2, Uredba UNMIK-a 2007/30.

Sastav odbora treba da ima za cilj pravičnu zastupljenost polova i – osim Odbora za zajednice i Odbora za posredovanje – što vernije odražava odnos broja mesta koje u opštini zauzimaju političke partije/koalicije.²⁵ Štaviše, odbori, osim Odbora za politiku i finansije, mogu da imenuju članove koji nisu odbornici skupštine opštine.²⁶ Sastav Odbora za zajednice, koji promovise prava i interese zajednica koje žive u opštini, će pravično odražavati sastav zajednica u opštini, dok će se Odbor za posredovanje, koji ispituje navodne slučajeve kršenja prava zajednica, sastojati od jednakog broja odbornika koji nisu članovi Odbora za zajednice i predstavnika nevećinskih zajednica u opštini.²⁷ Ovaj izveštaj pokušava da da pregled nedavnih aktivnosti kosovskih opština u vezi sa osnivanjem skupštinskih odbora.

Većina kosovskih opština počela je sa osnivanjem stalnih odbora. S druge strane, samo jedna opština je saopštila da je uspostavila sve stalne odbore dok je u drugoj osnovano pet stalnih odbora.²⁸ Veliki broj opština (dvanaest) je ponovo uspostavilo tri stalna odbora (Odbor za politiku i finansije, Odbor za zajednice i Odbor za posredovanje ili medijaciju) koji su već bili predviđeni prethodnom opštinskom strukturom. Jedna opština je osnovala Odbor za politiku i finansije i Odbor za zajednice a tri opštine su osnovala samo Odbor za politiku i finansije. Međutim, na kraju perioda revizije, devet od 27 opština nije osnovalo nijedan stalni odbor, iako su neke nagovestile da treba da krenu sa tim procesom na sledećoj sednici skupštine.

Prema pregledu koji su sprovedli opštinski timovi OEBS-a, opštine koje su osnovala bar jedan odbor obično poštuju pravne zahteve koji se odnose na zastupljenost političkih stranaka. Takođe, u većini ovih opština, sastav odbora odražava sastav zajednica u skupštini opštine. Međutim, žene su vrlo slabo zastupljene u svim do sada osnovanim odborima. Na primer, u nekim opštinama, Odbor za politiku i finansije u svom članstvu nema nijednu ili ima samo jednu ženu.²⁹ Samo u dva slučaja su članovi odbora stručnjaci koji nisu odbornici skupštine opštine.³⁰

Većina opština tvrdi da su mandati odbora jasni i dovoljno sveobuhvatni kako je utvrđeno Uredbom UNMIK-a br. 2007/30. Međutim, neke opštine smatraju da opštinski statuti treba da sadrže više detalja u ovom pogledu.

Prema podacima koje su dali zvaničnici kosovskih opština, velika većina odbora nije izabrala predsedavajućeg jer još nije održana inauguralna sednica.³¹

Zaključuje se da je u većini opština u toku osnivanje obaveznih odbora skupštine opštine, počevši sa formiranjem onih odbora koji su postojali pre Uredbe UNMIK-a

²⁵ Ibid, članovi 21.3 i 21.5.

²⁶ Ibid, članovi 21.4, 23.2 (a) i 23.2 (d) (ii).

²⁷ Ibid, član 23.

²⁸ Shtime/Štimlje i Dečan/Dečane. Skupština opštine Dečan/Dečane nije osnovala Odbor za zajednice i Odbor za posredovanje jer još nisu održane konsultacije sa predstavnicima zajednica.

²⁹ Viti/Vitina, Ferizaj/Uroševac, Prizren, Dragash/Dragaš, Kamenicë/Kamenica, Klinë/Klina.

³⁰ Prizren i Shtime/Štimlje.

³¹ Lipjan/Lipljan je izjavio da su odbori izabrali svoje predsedavajuće. Međutim, u Kačanik/Kačaniku je Skupština opštine izabrala predsedavajućeg Odbora za zajednice i Odbora za posredovanje na osnovu predloga gradonačelnika, što je suprotno članu 21.6. On predviđa da predsedavajućeg i zamenika predsedavajućeg svakog odbora biraju članovi odbora iz svojih redova, osim ako nije drugačije napisano uredbom.

br. 2007/30. Ostaje da se vidi i direktno nadgleda napredak u ovom pogledu u devet opština koje još nisu počele taj proces.

3. Gradonačelnik – zakletva, funkcije i sukob interesa

Pozicija gradonačelnika uvedena je Uredbom UNMIK-a br. 2007/27 o opštinskim izborima na Kosovu koja definiše gradonačelnika kao direktno izabranog šefa opštine na Kosovu.³² Uredba UNMIK-a br. 2007/30 propisuje i nadležnosti i odgovornosti gradonačelnika: gradonačelnik obavlja dužnost predsedavajućeg Skupštine opštine, predsedavajućeg Odbora direktora i predsedavajućeg Odbora za politiku i finansije.³³ Kao prvi korak, gradonačelnik opštine potpisuje svečanu zakletvu ili daje pismenu izjavu o prihvatanju dužnosti pred odbornicima skupštine opštine.³⁴ Osim toga, gradonačelnik obelodanjuje svaki sukob interesa čim do njega dođe i raskida svaki ugovor ili odnos koji može dovesti u pitanje njegovu sposobnost da pravično i nepristrasno vrši svoje nadležnosti.³⁵

U svih 27 opština o kojima se govorilo u ovom poglavlju, gradonačelnici su pred odbornicima skupština opština potpisali zakletvu ili pismenu izjavu o prihvatanju dužnosti. Takođe, svaki gradonačelnik vrši i dužnost predsedavajućeg skupštine opštine.³⁶

Međutim, procena pokazuje da svi gradonačelnici ne vrše u potpunosti svoje izvršne funkcije. Ovo je zbog toga što sve opštine još uvek nisu uspostavile tela kojima predsedava gradonačelnik, odnosno Odbor za politiku i finansije i Odbor direktora.³⁷

U pogledu bilo kojih ugovora ili udruženja koja mogu da dovedu u pitanje nepristrasnost gradonačelnika, procena otkriva da devet gradonačelnika u isto vreme ima i nekoliko drugih funkcija. Dok u četiri slučaja gradonačelnici obavljaju funkciju sekretara ili predsednika u njihovim odnosnim političkim partijama ili partijskim ograncima, preostala četiri gradonačelnika rade u akademskom okruženju, a jedan gradonačelnik je vlasnik preduzeća koje proizvodi građevinski materijal i koji tvrdi da nije uključen u svakodnevne poslovne aktivnosti svog preduzeća.

OEBS smatra da povezanost sa nekim drugim radnim mestom ili dodatno radno mesto u političkoj partiji samo po sebi ne dovodi u pitanje sposobnost gradonačelnika da vrši njegove/njene dužnosti na pravičan i nepristrasan način. Pripadanje političkoj partiji se obično traži kada treba da se dobiju politička radna mesta, kao što je to mesto gradonačelnika. No ipak, gradonačelnik bi trebao da bude svestan toga da on predstavlja sve stanovnike opštine.

Uredba UNMIK-a br. 2007/30 jasno ne ograničava gradonačelnika da u isto vreme radi kao nastavnik ili profesor. Međutim, u skladu sa Administrativnim naređenjem

³² Član 1.1 (w), Uredba UNMIK-a 2007/27.

³³ Ibid, članovi 22.2, 27.1 i 27.3.

³⁴ Ibid, član 25.

³⁵ Ibid, član 28.1 u vezi sa članom 17.2 i članom 28.2

³⁶ Gradonačelnik nije član Skupštine opštine i iz toga razloga nema pravo da glasa u slučaju nerešenog rezultata; član 25, Uredba UNMIK-a br. 2007/30.

³⁷ Vidi takođe poglavlja B 2. i B 4.

UNMIK-a br. 2003/2, član 28.4, javni službenik koji je izabran na javnu funkciju mora da da ostavku na prethodno radno mesto.³⁸ Iako postoji izuzetak od ove odredbe, on se ne primenjuje na ovaj slučaj.³⁹ Iz tog razloga, u skladu sa Administrativnim naređenjem UNMIK-a br. 2003/2, gradonačelnici moraju da daju otkaz ili na mesto učitelja ili profesora ili da daju ostavku na mesto gradonačelnika.

Uredba UNMIK-a br. 2007/30 je relativno nejasna u pogledu mogućih angažovanja gradonačelnika u privatnim preduzećima, posebno u pogledu partnerstva i poslovnih udruženja. Nije moguće u potpunosti oceniti gore navedeni slučaj gradonačelnika koji je vlasnik preduzeća. OEBS međutim, preporučuje da u ovom konkretnom slučaju gradonačelnik prvo da otkaz na posao u privatnom preduzeću, da gradonačelnik nije uključen u pregovore sa opštinom i da opština vrši tenderske postupke sa transparentnošću.⁴⁰

U suštini, većina gradonačelnika je preuzela svoje glavne funkcije i dala zakletvu. U nekim slučajevima, gradonačelnik će ulogu predsedavajućeg u Odboru za politiku i finansije preuzeti odmah po uspostavljanju ovog odbora. Međutim, gradonačelnici moraju da ulože dodatne napore kako bi sprečili potencijalni sukob interesa u pogledu dodatnih zanimanja.

4. Direktori i šefovi Administrativnog i kadrovske odeljenja

U skladu sa Uredbom UNMIK-a br. 2007/30 član 27.2 gradonačelnik će nakon konsultacija sa skupštinom opštine naimenovati direktore koji treba da pomognu gradonačelniku u vršenju njegovih/njenih dužnosti. U takvim naimenovanjima, gradonačelnik će posvetiti posebnu pažnju poštovanju pravične zastupljenosti zajednica koje žive u toj opštini. Nakon imenovanja Odbora direktora, radna mesta (bivših) direktora opštinskih odeljenja se ukidaju.⁴¹ Skupština opštine naimenovaće šefa Administrativnog i kadrovske odeljenja *mutatis mutandis* u skladu sa navedenim postupkom za izbor i zapošljavanje viših javnih službenika u važećem zakonu. On/ona će, u pogledu opštinske javne službe, između ostalih dužnosti vršiti dužnost sekretara skupštine opštine, sekretara Odbora direktora i šefa kadrovske službe.⁴²

Kao načelo i opšte priznata praksa u većini demokratskih sistema, nadležni organ odgovoran za zapošljavanje i naimenovanje na radna mesta je takođe odgovoran da naimenuje lice koje će vršiti dužnosti privremenog vršioca dužnosti do popunjavanja upražnjenog radnog mesta. Iz tog razloga, skupština opštine će naimenovati vršioca dužnosti šefa Administrativnog i kadrovske odeljenja da vrši tu dužnost tokom perioda tranzicije.

U 20 od 27 opština, gradonačelnik je naimenovao direktore nakon konsultacija sa opštinskom skupštinom. Međutim, samo je u 17 opština naimenovan vršilac dužnosti

³⁸ Administrativno naređenje UNMIK-a br. 2003/2 koje stavlja u primenu Uredbu UNMIK-a br. 2001/36 o javnim službama na Kosovu.

³⁹ Član 28.2, Administrativno naređenje UNMIK-a br. 2003/2.

⁴⁰ Ovaj slučaj se odnosi na situaciju u opštinu Kačanik/Kaçanik.

⁴¹ Član 49.1, Uredba UNMIK-a br. 2007/30.

⁴² Ibid, članovi 33.2 i 33.4.

šefa Administrativnog i kadrovskog odeljenja. Ona/on je uglavnom bivši direktor ili bivši glavni izvršni službenik opštine. U većini slučajeva njega/nju je naimenovala opštinska skupština, u pet slučajeva ih je naimenovao gradonačelnik, a u dva slučaja bivši glavni izvršni službenik. No ipak, jedino nadležno telo koje donosi odluku za ovo naimenovanje je opštinska skupština. Iz tog razloga, OEBS preporučuje da ubuduće, Ministarstvo lokalne uprave obavesti i da uputstva opštinskim telima i zvaničnicima o gore navedenim uobičajenim praksama u pogledu popunjavanja privremenih pozicija.

U šest opština proces zapošljavanja šefa Administrativnog i kadrovskog odeljenja još uvek nije počeo. U tim opštinama proces sprovođenja je uglavnom spor. U tri opštine još uvek nije naimenovan šef Administrativnog i kadrovskog odeljenja, niti je započeo proces zapošljavanja za mesto šefa ovog odeljenja.⁴³ Samo jedna opština ima šefa Administrativnog i kadrovskog odeljenja.⁴⁴

Ukratko, treba da se ulože dodatni naponi kako bi se popunila ključna pozicija šefa Administrativnog i kadrovskog odeljenja a u međuvremenu naimenovao privremeni šef Administrativnog i kadrovsko odeljenja.

5. Opštinski statuti – Proces izrade, usvajanje i odgovornost

U skladu sa Uredbom UNMIK-a br. 2007/30, član 11.1, skupština opštine usvojiće statut koji može da dopuni i izmeni onda kada smatra da je to neophodno učiniti. Statut uređuje sprovođenje odgovornosti opštine koje su predviđene Uredbom UNMIK-a br. 2007/30. Ova Uredba ne propisuje ko treba da sastavi predlog opštinskog statuta, kao ni do kada takav statut treba da bude završen.

Izvršena procena ukazuje na to da nijedna kosovska opština nije usvojila novi opštinski statut, što predstavlja jednu od novina Uredbe UNMIK-a br. 2007/30. No ipak, proces izrade je započeo u 70% opština.⁴⁵ U većini tih opština, skupštine opština su uspostavile komisije koje treba da sastave novi statut. Obično se u sastavu ovih komisija nalaze odbornici i opštinski pravni službenici. U nekim opštinama, kao što su Gjakovë/Đakovica, Klinë/Klina, i Kamenicë/Kamenica, uključeni su i predstavnici grupa građanskog društva. Takav sastav radne grupe je u skladu sa preporukama u Vodiću o opštinskim statutima, koji predlaže da skupštine opština uspostave privremenu radnu grupu koja treba da radi na nacrtu statuta sa sledećim predloženim sastavom: odbornicima skupština opština, gradonačelnikom, opštinskim pravnim službenicima i članovima građanskog društva.⁴⁶ Radne grupe u Gjakovë/Đakovici i Dragash/Dragašu su već uradile prve nacрте novih opštinskih statuta.

⁴³ Štrpce/Shtërpçë, Istog/Istok i Fushë Kosovë/Kosovo Polje.

⁴⁴ Dragash/Dragaš.

⁴⁵ 19 od 47 opština je započelo proces izrade. U opštinama Shtime/Štimlje, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Shtërpçë/Štrpce, Prizren, Rahovec/Orahovac, Suharekë/Suva Reka, Istog/Istok i Mitrovicë/Mitrovica, proces izrade još uvek nije započeo.

⁴⁶ *Vodič o opštinskim statutima*, Misija OEBS-a na Kosovu i Ministarstvo lokalne uprave, decembar 2007.

C. Tri severne kosovske opštine

Za opštine Leosavić/Leosaviq, Zvečan/Zvečan i Zubin Potok, Specijalni predstavnik Generalnog sekretara je kao dodatak Uredbi UNMIK-a br. 2007/30 izdao Izvršne odluke o privremenom uspostavljanju opštinskih vlasti.⁴⁷ Nakon njegove odluke da ne potvrdi rezultate izbora za pomenute skupštine opština i gradonačelnike, Specijalni predstavnik Generalnog sekretara je ovim izvršnim odlukama naimenovao gradonačelnike i odbornike skupština opština na privremenim osnovama, na period produžavanja od šest meseci.⁴⁸ Iako ove izvršne odluke ističu da gradonačelnici i novoizabrani odbornici skupština opština vrše svoj mandate u skladu sa Uredbom UNMIK-a br. 2007/30, ova Uredba se praktično uopšte ne primenjuje. Međutim, nije došlo do značajnih promena u opštinskim strukturama od kada su Uredba UNMIK-a br. 2007/37 i gore navedene izvršne odluke stupile na snagu.

Do sada nije održana nijedna inauguralna sednica i nema znakova da će proces sprovođenja u pogledu Uredbe UNMIK-a br. 2007/30 uskoro i početi. Osim Odbora za politiku i finansije, Odbora za posredovanje i Odbora za zajednice koji ne rade u proteklih šest do dvanaest meseci, u tri severne opštine ne postoji nijedan od obaveznih odbora. Politički sastav skupština se nije promenio još od lokalnih izbora na Kosovu u 2002. godini i iz tog razloga ne pokazuje trenutnu ili pravu ravnotežu vlasti. Takođe, nije došlo do nikakvih promena i naimenovanja novih direktora i šefa Administrativnog i kadrovskog odeljenja. Kao rezultat toga, u nijednoj od ove tri opštine gradonačelnik nije preuzeo svoje odgovornosti u pogledu njegovih/njenih izvršnih funkcija.

Veoma je važno napomenuti da severni deo Mitrovicë/Mitrovice predstavlja poseban slučaj zbog svoje jedinstvene političke situacije. Opštinski administrator za Mitrovicu u skladu sa Administrativnim naređenjem UNMIK-a br. 2002/26 ima isključivu nadležnost u upravljanju ovog dela opštine.⁴⁹ Pošto se Uredba UNMIK-a br. 2007/30 ne primenjuje u severnom delu Mitrovicë/Mitrovice, mnogo detaljnije analize bi izlazile izvan delokruga ovog izveštaja.

D. Zaključci

Uredba UNMIK-a br. 2007/30 se u svom većem delu primenjuje. Na osnovu procene, sve opštinske skupštine su nakon izbora u novembru 2007. blagovremeno sazvane. Skoro svi novoizabrani odbornici su dali zakletvu ili dali izjavu pred opštinskom skupštinom. Većina opština je takođe ispoštovala propise u pogledu podnošenja finansijskih izveštaja kako bi se sprečili sukobi interesa.

Zamenik predsedavajućeg skupštine opštine je izabran u većini opština. Međutim, drugi zamenik predsedavajućeg iz manjinskih zajednica je izabran samo u malom broju opština i to iz redova manjinskih zajednica koje su zastupljene u skupštini opštine. U oblastima gde manjinske zajednice nisu zastupljene u skupštini opštine,

⁴⁷ Izvršne odluke 2007/60, 2007/61 i 2007/62.

⁴⁸ Zbog slabog ili neadekvatnog odziva birača među uticajnijim zajednicama.

⁴⁹ Administrativno naređenje UNMIK-a br. 2002/26, koje sprovodi Uredbu UNMIK-a br. 2000/45 o samoupravi opština na Kosovu od 25. novembra 2002.

skupština bi trebalo da preuzme inicijativu i sastane se sa nevećinskim zajednicama i shodno tome osigura naimenovanje drugog zamenika predsedavajućeg u tim opštinama. Takve inicijative su započete samo u nekoliko opština.

Većina opština je započela sa uspostavljanjem odbora, koji u većini slučajeva odražavaju zastupljenost zajednica u opštini i politički sastav skupštine opštine. Međutim, žene odbornici su izuzetno slabo zastupljene u odborima. Spoljašnji eksperti su prisutni u samo dva odbora, iako je njihovo prisustvo obavezno u Odboru za zajednice.

Svi gradonačelnici su potpisali zakletvu ili pismenu izjavu o prihvatanju dužnosti i u potpunosti vrše svoje dužnosti kao šefovi opštinske izvršne vlasti i predsednici skupština opština. Međutim, još uvek nisu naimenovani svi direktori opštinskih odeljenja, a proces zapošljavanja šefa Administrativnog i kadrovskog odeljenja još uvek nije počeo u svim opštinama.

Nijedna opština još uvek nije usvojila novi opštinski statut. Ovo ipak predstavlja korak u pravom pravcu uzimajući u obzir da je većina započela proces izrade i uspostavila komisiju za izradu statuta. Ovo su čvrsti pokazatelji da su opštine shvatile značaj i ulogu statuta kao okvirnog dokumenta lokalnog nivoa, ozbiljno posvećujući adekvatno vreme i ulažući napore u proces izrade statuta.

Potrebno je uložiti dodatne napore da se završi sprovođenje Uredbe UNMIK-a br. 2007/30 u pogledu koraka sazivanja novog uređenja opština o kojima je bilo reči u ovom izveštaju. Jedan od razloga odlaganja mogu biti problemi u organizaciji novog opštinskog uređenja, posebno onoga što se tiče procesa konsultacija sa manjinskim zajednicama. Drugi razlog su problemi u shvatanju pravog značenja svih odredbi Uredbe UNMIK-a br. 2007/30. Na primer, pogrešno shvatanje da direktori ne mogu biti naimenovani pre uspostavljanja određenih opštinskih odeljenja ili poteškoće u razumevanju pravnih zahteva u pogledu drugog zamenika predsedavajućeg skupštine opštine.

Osim toga, proces primene se strahovito razlikuje između 27 opština o kojima je više rečeno u poglavlju B, izuzev tri severne opštine gde proces primene praktično još uvek nije započet.

Ukratko, proces sprovođenja je dosta napredovao u svih 27 opština o kojima je bilo više reči u poglavlju B. Međutim, još uvek postoji prostor za poboljšanje u pogledu naimenovanja direktora i vršioca dužnosti šefa Administrativnog i kadrovskog odeljenja, kao i u procesu zapošljavanja šefa ovog odeljenja. Činjenica da opštine još uvek nisu usvojile opštinske statute ne bi trebalo da ih spreči da nastave sa primenom, uglavnom sa uspostavljanjem opštinskih odbora i izborom njihovih predsedavajućih, uspostavljanjem opštinskih odeljenja i naimenovanjem šefa Administrativnog i kadrovskog odeljenja.

OEBS smatra da je odlaganje u ostvarivanju novog uređenja u 27 opština, kada god da do njega dođe, uglavnom organizacione prirode i očekuju veći i brži razvoj u predstojećim danima i nedeljama. S obzirom na rečeno, nedostatak napretka u opštinama o kojima je bilo više reči u poglavlju C je više dugotrajne prirode i ukazuje na to da se ne može očekivati neki bitniji napredak u bliskoj budućnosti.

E. Preporuke

OEBS pozdravlja pozitivne smernice u pogledu novog uređenja opština na Kosovu. U onim oblastima gde je izveštaj ukazao da ima mesta za dalja poboljšanja OEBS želi da da smernice uz pomoć sledećih preporuka.

Preporuke opštinama

- Skupštine opština treba da osiguraju da svi odbornici podnesu svoje finansijske izveštaje kao bi se sprečio sukob interesa;
- Skupštine opština u kojima žive manjinske zajednice koje nisu zastupljene u tim skupštinama treba da započnu i osiguraju naimenovanje drugog zamenika predsedavajućeg što je pre moguće;
- Skupštine opština treba da uspostave sve propisane odbore u skladu sa Uredbom UNMIK-a br. 2007/30, uzimajući u obzir ravnotežu polova i srazmernu zastupljenost političkih partija kad god to Uredba predviđa;
- Sastav odbora trebalo bi da bude polno uravnotežen i trebalo bi da odražava odnos broja mesta koje zauzimaju političke partije/koalicije;
- Odbori za zajednice treba da uključe najmanje jednog predstavnika svake zajednice koja živi u opštini;
- Gradonačelnici bi trebalo da prekinu ugovore/veze koje mogu da dovedu u pitanje njihovu nepristrasnost;
- Gradonačelnik treba da osigura pun sastav Odbora direktora;
- Skupštine opština treba da naimenuju šefa Administrativnog i kadrovskog odeljenja;
- Opštine bi trebalo da usvoje svoje opštinske statute kako bi uredile primenu odgovornosti u skladu sa Uredbom UNMIK-a br. 2007/30. Vodič OEBS-a o opštinskim statutima može da se upotrebi kao dodatna smernica.

Preporuke Ministarstvu lokalne uprave

- Ministarstvo lokalne uprave trebalo bi i dalje da nastavi da savetuje kosovske opštine u ispunjavanju njihovih obaveza u skladu sa Uredbom UNMIK-a br. 2007/30.