



Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju MISIJA NA KOSOVU

Odnosi između centralnih i lokalnih institucija

Opštinski akti

Decembar, 2011.

SADRŽAJ

KRATAK PREGLED	3
1. UVOD.....	4
2. SADAŠNJE FUNKCIONISANJE SISTEMA KOMUNIKACIJE IZMEĐU CENTRALNOG I LOKALNOG NIVOVA	5
2.1 Faza pre usvajanja: proces konsultacija tokom izrade nacрта opštinskih akata .	5
2.2 Faza pre usvajanja: informacije o predstojećim opštinskim zakonodavnim aktivnostima	6
2.3 Faza nakon usvajanja: informacije o usvojenim opštinskim aktima	7
3. NOVO USTANOVLJENI MEHANIZMI ZA POBOLJŠANJE PROCESA UPRAVNOG PREGLEDA.....	8
3.1 Međuministarske komisije za nadzor nad zakonitošću opštinskih akata.....	8
3.2 Imenovanje opštinskih kontakt osoba za komunikaciju sa centralnim nivoom .	9
4. NEPOSTOJANJE PRAVNE PRAKSE O ZAKONODAVSTVU LOKALNE UPRAVE.....	10
5. PRAVNI KAPACITETI OPŠTINA – STRUKTURA, NADLEŽNOSTI I IZGRADNJA KAPACITETA	10
6. ZAKLJUČCI.....	12
7. PREPORUKE.....	13

KRATAK PREGLED

Ovaj izveštaj predstavlja nastavak izveštaja *Odnosi između centralne i lokalne vlade – opštinski akti*, koji je Misija na Kosovu Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) objavila u septembru 2009. godine¹. U njemu se daje pregled uočenih razvojnih trendova, sa posebnim naglaskom na konkretne aktivnosti koje preduzimaju institucije na lokalnom i centralnom nivou radi daljeg razvoja i poboljšanja sistema komunikacije i saradnje tokom izrade nacrtu, usvajanja i procesa pregleda opštinskih akata.

Saradnja između institucija na centralnom i lokalnom nivou uprave od najveće je važnosti za vršenje dužnosti od strane lokalne vlade. Proces usvajanja i pregleda opštinskih akata sastoji se od nekoliko faza, a da bi opštine vršile svoje dužnosti na efikasan i zakonit način neophodna je čvrsto uspostavljena saradnja između lokalnog i centralnog nivoa vlasti.

Podaci pokazuju da se komunikacija između lokalnih i centralnih institucija tokom procesa izrade nacrtu i pregleda opštinskih akata poboljšala. Ovo posebno važi kada se radi o informisanosti centralnog nivoa uprave o opštinskim zakonodavnim aktivnostima i obavljanju preliminarnih konsultacija od strane opštinskih institucija pre usvajanja opštinskih akata. Još jedno značajno poboljšanje jeste veća uključenost opštinskih pravnih službenika u procese izrade nacrtu pravnih akata i intenzivirana nastojanja na razvoju kapaciteta. Nedavno uspostavljanje mehanizama za poboljšanje procesa upravnog pregleda, kao što je međuministarska komisija za pregled opštinskih akata, i imenovanje opštinskih kontakt osoba za komunikaciju sa centralnim nivoom, predstavlja još jedno pozitivno nastojanje.

OEBS je uočio napredak ostvaren na poboljšanju komunikacije između centralnog i lokalnog nivoa uprave radi unapređenja procesa izrade nacrtu opštinskih akata. Misija, međutim, preporučuje, između ostalog, da Ministarstvo lokalne uprave (MLU) dodatno pojača aktivnosti nadgledanja sednica skupštine opštine, podstakne imenovanje opštinskih kontakt osoba za komunikaciju sa centralnim nivoom i utvrdi dalje potrebe za obukom opštinskog osoblja. Dalji razvoj kapaciteta trebalo bi da bude usmeren na članove međuministarskih komisija zaduženih za pregled opštinskih akata.

S druge strane, opštine bi trebalo da odrede jasne funkcije i zaduženja u vezi sa procesom upravnog pregleda i osiguraju da spisak odobrenih akata za pregled bude dostavljen na vreme i na strukturiran način.

Na kraju, u slučajevima dužih sporova između centralnog i lokalnog nivoa po pitanju zakonitosti opštinskih akata, a kao što je propisano zakonskim okvirom, Misija preporučuje da se nadležno ministarstvo povodom predmetnog pitanja obrati nadležnom sudu. Ovim će se izbeći dalji zastoji u procesu upravnog pregleda.

¹ Izveštaj možete naći na internet stranici: <http://www.osce.org/kosovo/67462>. Izveštaj OEBS-a o „Odnosima između centralne i lokalne vlade – opštinski akti“ iz 2009. („Izveštaj OEBS-a iz 2009.“)

1. UVOD

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (Povelja) osnovni je međunarodni dokument u oblasti lokalne samouprave i u njemu se daju osnove koncepta i delokruga lokalne samouprave i navodi se da je domaći sistem lokalne samouprave regulisan domaćim propisima.²

Pravni okvir na Kosovu jasno se poziva na Povelju. Ustavom se propisuje da je potrebno pridržavati se njegovih načela i primenjivati ih.³ Pored toga, Zakon o lokalnoj samoupravi („Zakon“), u kojem se navode osnove odnosa između centralnih i lokalnih vlasti na Kosovu, poziva se u svom uvodnom delu na načela koja su ustanovljena Poveljom.⁴ Zakonom se eksplicitno predviđa obaveza saradnje između institucija vlasti na lokalnom i centralnom nivou tokom procesa pregleda opštinskih akata.⁵ Takođe se propisuju mehanizmi kojima se omogućava i obezbeđuje ova komunikacija, uključujući pridržavanje jasno utvrđenih zakonskih rokova koji će biti navedeni u daljem tekstu ovog izveštaja.⁶

Ovim zakonom utvrđuju se jasni ciljevi koje bi trebalo ostvariti putem upravnog nadzora nad radom opština. Isti obuhvataju obezbeđivanje zakonitosti opštinskih aktivnosti i zastupanje prava i interesa građana, kao i jačanje sposobnosti tela lokalne samouprave da ispune svoje obaveze, putem savetovanja, pružanja podrške i pomoći.⁷ Ovaj proces se može efikasno voditi putem uspostavljenog sistema razmene informacija između opština i centralnog nivoa. Dakle, efikasna komunikacija između centralnog i lokalnog nivoa u fazama pre i nakon usvajanja opštinskih akata od suštinske je važnosti za ostvarivanje utvrđenih ciljeva. Nadzor nad zakonodavnim radom opština obavljaju Ministarstvo lokalne uprave i resorna ministarstva.⁸ Jedna od takvih zakonodavnih aktivnosti opština jeste usvajanje opštinskih akata, koji moraju da budu u skladu sa zakonskim okvirom i važećim međunarodnim standardima.⁹

Komunikacija između opština i centralnog nivoa u fazi pre usvajanja može započeti u fazi izrade nacrtu opštinskih akata. U tom smislu, ovim zakonom se predviđa neobavezujući mehanizam preliminarnih konsultacija. Pre usvajanja akta, opštine mogu zatražiti konsultacije sa odgovarajućim nadzornim telom tako što dostavljaju nacrt akta i konkretno pitanje u vezi sa kojim se savet traži. Nadzorni organ je u obavezi da odgovori u roku od 30 dana po prijemu zahteva u pisanoj formi.¹⁰ Još jednim važnim sredstvom komunikacije u fazi pre usvajanja opštinskih akata zahteva se od opština da obaveste MLU na centralnom nivou o datumu održavanja i temi sednica skupštine opštine najmanje sedam dana pre dana održavanja sednice.¹¹

Da bi se lako utvrdio napredak ostvaren na razvijanju odnosa između lokalnih i institucija centralnog nivoa u toku izrade nacrtu, usvajanja i faze upravnog pregleda

² Članovi 2, 3. i 4. Povelje koju je usvojio Komitet ministara Saveta Evrope 15. oktobra 1985. Povelja je međunarodni sporazum koji je ratifikovalo 45 od 47 zemalja potpisnica Saveta Evrope.

³ Član 123, stav 3. Ustava, od 15. juna 2008.

⁴ Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, od 4. juna 2008.

⁵ *Ibid* npr. član 77.1.

⁶ *Ibid* npr. članovi 43. i 83.

⁷ *Ibid* član 74.

⁸ Međunarodni standardi koji proističu iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i njenih protokola.

⁹ Predstavnik MLU: u daljem tekstu „zvaničnik centralnog nivoa“.

¹⁰ *Ibid* član 83.

¹¹ *Ibid* član 43.5.

opštinskih akata od 2009, ovaj izveštaj ima istu strukturu kao izveštaj OEBS-a iz 2009. Nakon ovog uvoda, u kojem se takođe navodi regulatorni okvir kojim se uređuje proces upravnog nadzora, sa naglaskom na zakonom utvrđenu liniju komunikacije između centralnog i lokalnog nivoa, u Delu 2 opisano je stvarno stanje na terenu i stepen primene zakonskog okvira. U Delu 3 opisani su nedavno uspostavljeni mehanizmi za poboljšanje komunikacije i procesa upravnog pregleda; u Delu 4 opisano je trenutno nepostojanje pravne prakse u pogledu tumačenja propisa iz oblasti lokalne uprave. U Delu 5 opisani su razvojni trendovi u pogledu strukture opštinskih pravnih kancelarija, njihova angažovanost na izradi nacrtu opštinskih akata i nastojanja na razvoju kapaciteta. U Delu 6 i 7 dati su opšti zaključci i spisak preporuka.

Ovaj izveštaj je sačinjen na osnovu strukturnih razgovora koje je OEBS vodio sa opštinskim zvaničnicima, kao što su predsednici opština i direktori uprava i sa zvaničnicima MLU.¹² Podatke su prikupljali opštinski timovi OEBS-a, koji su raspoređeni na celoj teritoriji Kosova, i Sektor za lokalnu upravu pri Odeljenju za demokratizaciju u 34 opštine u periodu od maja do septembra 2011, pomoću sveobuhvatnih upitnika pripremljenih specijalno radi ove procene. Sveobuhvatni upitnici su pripremljeni specijalno radi ove procene i obuhvatili su pitanja kao što su proces pregleda opštinskih akata na opštinskom nivou i organizaciona struktura opštinskih kancelarija onako kako je prikazana u ovom izveštaju. Pitanja za zvaničnike centralnog nivoa bila su usmerena na proces pregleda opštinskih akata s obzirom na različite zadatke i dužnosti opštinskog i centralnog nivoa. Svrha je bila da se prikupe informacije sa oba nivoa čime bi se omogućilo Sektoru za lokalnu upravu pri Odeljenju za demokratizaciju da analizira stanje na sveobuhvatan način i utvrdi kakav je napredak ostvaren. Pored toga, izveštaj služi za analizu rezultata projekata koje je OEBS pripremio u saradnji sa MLU u skladu sa nalazima iz izveštaja iz 2009. godine, sa ciljem da se poboljša stepen komunikacije i saradnje između organa centralnog i lokalnog nivoa i da se generalno poboljša sprovođenje upravnog pregleda.

Ovaj izveštaj je prvenstveno namenjen predstavnicima opština, MLU i međunarodnim organizacijama angažovanim na procesima reforme lokalne uprave. Namera je bila da isti služi kao instrument i indikator potreba za dalji razvoj kapaciteta na lokalnom i centralnom nivou.

2. SADAŠNJE FUNKCIONISANJE SISTEMA KOMUNIKACIJE IZMEĐU CENTRALNOG I LOKALNOG NIVOVA

U ovom poglavlju dati su nalazi o primeni sredstava komunikacije između opština i centralnog nivoa, gde se pravi razlika između faza pre i nakon usvajanja opštinskih akata. Daje se procena stepena primene zakonskog okvira i poređenje istog sa nalazima iz prethodnog izveštaja iz 2009.

2.1 Faza pre usvajanja: proces konsultacija tokom izrade nacrtu opštinskih akata¹³

¹² MLU je osnovan 2004. godine, na osnovu UNMIK-ove Uredbe br. 2004/50.

¹³ U skladu sa članom 43.5 Zakona.

Kao što je prethodno razmatrano, Zakonom se predviđa mogućnost da lokalni nivo konsultuje centralni nivo po pitanju zakonitosti opštinskih akata koji su već u fazi izrade.

Od ukupno 34 opštine, 22 su potvrdile da konsultuju centralni nivo po pitanju nacрта akata.¹⁴ Velika većina tih opština obraća se za savet na *ad hoc* osnovi, dok se nekoliko njih samo jednom prilikom konsultovalo sa centralnim nivoom. Izuzetak su opštine Prizren i Novo Brdo/Novobërdë koje su obavljale konsultacije sa centralnim nivoom po pitanju skoro svih nacрта opštinskih akata pre njihovog usvajanja. Ove preliminarne konsultacije su se obavljale zvaničnim i nezvaničnim kanalima, kao što su sastanci, korespondencija elektronskom poštom ili telefonski pozivi. Nijedna opština nije podnela zahtev za preliminarne konsultacije na način opisan u Zakonu, odnosno zahtev u pisanoj formi koji sadrži nacrt akta i informacije o konkretnom pitanju radi kojeg se traži savet u pogledu zakonitosti i/ili osnovanosti nacрта predmetnog akta.

Preostalih 12 opština navelo je da ne konsultuju centralni nivo prilikom faze izrade nacрта opštinskih akata.¹⁵

Prema informacijama prikupljenim od opština, koje su potvrdili predstavnici centralnog nivoa (MLU), broj opština koje konsultuju centralni nivo po pitanju svojih nacрта opštinskih akata u blagom je porastu od 2009. Međutim, kako je ranije navedeno, proces traženja saveta po pitanju nacрта opštinskih akata još uvek nije standardizovan, strukturiran i u potpunosti operativan kako je predviđeno Zakonom.

2.2 Faza pre usvajanja: informacije o predstojećim opštinskim zakonodavnim aktivnostima¹⁶

Obaveza opština da obaveštavaju centralni nivo o sednicama skupštine opštine omogućava zvaničnicima centralnog nivoa da prate rad opštinskih zakonodavnih organa tako što prisustvuju sednicama na kojima se razmatraju i usvajaju opštinski akti.

Prema informacijama dobijenim od centralnih i lokalnih institucija, od ukupno 34 opštine,¹⁷ 33 ispunjavaju ovu obavezu i obaveštavaju centralni nivo o predstojećim sednicama skupštine opštine.¹⁸ Centralni nivo se obaveštava o opštinskim zakonodavnim aktivnostima putem poziva upućenih u elektronskoj formi, štampanoj formi ili, u nekim slučajevima, telefonskim putem.¹⁹

Tokom perioda izveštavanja, predstavnici centralnog nivoa prisustvovali su velikoj većini sednica skupštine opštine. Izuzetak je region Pejë/Peć, gde zvaničnici MLU nisu redovno prisustvovali sednicama skupštine opštine. Na primer, u opštini

¹⁴ Prema izveštaju OEBS-a iz 2009, 15 od 30 opština navelo je da primenjuje instrument preliminarne konsultacije.

¹⁵ Podujevë/Podujevo, Obiliq/Obilić, Pejë/Peć, Deçan/Dečane, Viti/Vitina, Štrpce/Shtërpçë, Ranilug/Ranillug, Parteš/Partesh, Kaçanik/Kaçanik, Hani i Elezit/Đeneral Janković, Kamenica/Kamenicë i Malishevë/Mališevo.

¹⁶ U skladu sa članom 43.5 Zakona.

¹⁷ Izuzetak je opština Parteš/Partesh.

¹⁸ Prema izveštaju OEBS-a iz 2009. godine, 29 od ukupno 30 opština navelo je da ispunjava ovu zakonsku obavezu.

¹⁹ Prema informacijama dobijenim od opština i zvaničnika centralnog nivoa.

Dečan/Dečane, MLU je retko prisutan; u preostale tri opštine, predstavnici MLU samo povremeno prisustvuju sednicama skupštine opštine.²⁰

Ukratko, najnoviji nalazi slični su onima iz prethodne procene. Skoro sve opštine ispunjavaju obavezu obaveštavanja centralnog nivoa o svojim zakonodavnim aktivnostima, a predstavnici centralnog nivoa prisustvuju velikoj većini sednica skupštine opštine.

2.3 Faza nakon usvajanja: informacije o usvojenim opštinskim aktima²¹

Kabinet predsednika opštine dužan je da do svakog desetog u mesecu centralnom nivou dostavi spisak usvojenih opštinskih akata koji bi mogli da budu predmet redovnog pregleda zakonitosti.²² Prema informacijama dobijenim od institucija lokalnog nivoa, izuzev dve opštine, sve druge posmatrane opštine dostavljaju pomenuti spisak svakog meseca.²³ Takvi spiskovi se šalju u elektronskoj i/ili štampanoj formi, a obično se u prilogu šalju primerci usvojenih opštinskih akata.

Međutim, jedan zvaničnik centralnog nivoa naveo je da opštine ne postupaju u dovoljnoj meri u skladu sa zakonskim okvirom po oba aspekta: redovno dostavljanje spiska svakog meseca, kao i dostavljanje propratnih i samih usvojenih akata. Bez obzira na to, naveli su nekoliko opština koje postupaju u skladu sa pravnim okvirom.²⁴

Kabinet predsednika opštine prema zakonu je dužan da spisak usvojenih akata dostavi centralnom nivou.²⁵ U tom smislu, nalazi pokazuju da u 20 opština ovu obavezu ispunjava kabinet predsednika opštine, a u 13 opština spisak usvojenih opštinskih akata centralnom nivou dostavlja Kancelarija za podršku skupštini opštine. U opštini Prizren, za dostavljanje spiska usvojenih opštinskih akata zaduženi su i kabinet predsednika opštine i kancelarija skupštine opštine. Pored toga, analizom je utvrđeno da postoji veliki broj opštinskih zvaničnika zaduženih za dostavljanje spiska usvojenih akata centralnom nivou.²⁶

²⁰ Pejč/Peč, Junik/Junik i Istok/Istog. Zvaničnici centralnog nivoa navode da zbog ograničenih resursa ne mogu da prisustvuju svakoj sednici skupštine opštine.

²¹ U skladu sa članom 80.1 Zakona. Videti Poglavlje 2.2. u prethodnom tekstu.

²² Član 80.1 Zakona. Pored toga, svaki opštinski akt koji je predmet obaveznog pregleda zakonitosti ili pregleda svrsishodnosti upućuje se centralnom nivou u roku od 7 dana od dana izdavanja akta u skladu sa članom 81.2 Zakona.

²³ Navedeno je da u 2011. jedino opštine Glogovac/Glogovac i Prishtinë/Priština ne šalju pomenuti spisak i akte. Dok je u prva od ovih opština počela da dostavlja spisak usvojenih akata centralnom nivou u septembru 2011, opština Prishtinë/Priština i dalje ne šalje spiskove, već tvrdi da su ih stavili na raspolaganje centralnom nivou u elektronskoj formi. Prema izveštaju OEBS-a iz 2009. godine, 10 od ukupno 30 opština navelo je da „u principu“ postupaju u skladu sa zakonskom obavezom da blagovremeno dostavljaju spisak usvojenih akata.

²⁴ Kačanik/Kaçanik, Vushtrri/Vučitrn, Suharekë//Suva Reka, Istog/Istok, Obiliq/Obilić, Viti/Vitina, Shtime/Štimlje, Dragash/Dragaš i Gjilan/Gnjilane.

²⁵ Član 80.1 Zakona.

²⁶ Koordinator skupštine opštine (SO), Kabinet predsednika opštine, predsedavajući SO, službenik za pripremu sednice SO, Opštinska kancelarija za protokol, sekretar SO, Pravna kancelarija predsednika opštine, sekretar Pravne jedinice, direktor opštinske uprave, službenik za poslove SO, šef Kadrovskog odeljenja, asistent za pravna pitanja u SO, opštinski pravni službenik, Kancelarija za odnose sa javnošću, rukovodilac Kadrovskog odeljenja, šef administracije SO, opštinski referent, pravni savetnik SO i šef Sektora skupštine.

Generalno govoreći, stepen informisanosti o obavezi dostavljanja spiska predmetnih akata povećao se na lokanom nivou. Međutim, još uvek nije moguće ustanoviti standardizovan metod za ispunjavanje ove zakonske obaveze.

2.4 Faza nakon usvajanja: povratne informacije centralnog nivoa o rezultatima pregleda²⁷

Centralni nivo je dužan da ostvaruju komunikaciju sa lokalnim nivoom davanjem povratnih informacija o zakonitosti svakog opštinskog akta koji je predmet obaveznog pregleda.²⁸ Međutim, prema rečima opštinskih zvaničnika, centralni nivo ne dostavljaju uvek opštinama zvanično mišljenje o rezultatima pregleda. Ovo naročito važi ukoliko je rezultat pregleda zakonitosti akta pozitivan. U tom slučaju, uobičajena praksa je da se predmetni akt smatra zakonitim po isteku roka za dostavljanje povratnih informacija. Međutim, prema rečima jednog zvaničnika centralnog nivoa, rezultati pregleda se uvek dostavljaju za opštinske akte koji proističu direktno iz Zakona, kao što su statuti opština, poslovnici o radu i propisi o transparentnosti.

Devet od ukupno 34 opštine²⁹ navelo je da uvek dobijaju zvanične povratne informacije od centralnog nivoa. Međutim, prikupljeni podaci pokazuju da 25 opština³⁰ tvrdi da ne dobija povratne informacije o rezultatima pregleda ili ih dobija vrlo retko. Osim toga, šest od pomenutih 25 opština navodi da zvanično obaveštenje o rezultatima pregleda dobija samo ukoliko su isti negativni.³¹

Postojeća praksa „prećutne potvrde“ mogla bi dovesti do situacija u kojima nije jasno da li je utvrđeno da je opštinski akt zakonit, da nije pregledan u propisanom roku ili uopšte nije pregledan. Ovo za posledicu ima neizvesnost u pogledu toga da li se određeni opštinski akt može smatrati zakonitim.

3. NOVO USTANOVLJENI MEHANIZMI ZA POBOLJŠANJE PROCESA UPRAVNOG PREGLEDA

Da bi se dodatno olakšao proces efikasnog pregleda opštinskih akata i poboljšala komunikacija između lokalnog i centralnog nivoa, MLU je preuzeo vodeću ulogu u osnivanju međuministarskih komisija za pregled opštinskih akata i pružio podršku za imenovanje opštinskih kontakt osoba zaduženih za komunikaciju sa centralnim nivoom.³²

3.1 Međuministarske komisije za nadzor nad zakonitošću opštinskih akata

²⁷ U skladu sa članom 81.4 Zakona.

²⁸ Član 81.4 Zakona.

²⁹ Gračanica/Gračanicë, Mamuša/Mamushë/Mamuša, Dragash/Dragaš, Pejë/Peć, Viti/Vitina, Štrpce/Shtërpçë, Klokot/Vrbovac/Kllokot/Vërbovc, Kamenicë/Kamenica i Gjakovë/Đakovica.

³⁰ U izveštaju OEBS-a iz 2009. godine, 13 od ukupno 30 opština navelo je da od centralnog nivoa ne dobijaju povratne informacije o rezultatu pregleda.

³¹ Parteš/Partesh, Ranilug/Ranillug, Prizren, Prishtinë/Priština, Skenderaj/Srbica i Istok/Istog.

³² Odluka Vlade Kosova br. 2/119, doneta 7. aprila 2010. godine, osniva 17 međuministarskih komisija za pregled opštinskih akata koji se odnose na sopstvene nadležnosti opština, četiri međuministarske komisije za opštinske akte koji se odnose na proširene nadležnosti i šest za pregled opštinskih akata koji se odnose na nadležnosti prenete na opštine. MLU ima predstavnika u svakoj od ovih komisija.

Nastojeći da poboljša stepen nadzora radi bolje usklađenosti rada opština sa pravnim okvirom, centralni nivo je osnovao međuministarske komisije nadležne za reviziju zakonitosti opštinskih akata koji spadaju u njihove zone odgovornosti, praveći razliku između opštinskih akata koji proističu iz sopstvenih, proširenih i poverenih nadležnosti.

Iako dobija sve odobrene opštinske akte, MLU pregleda samo one koji spadaju u nadležnost ovog ministarstva. Opštinski akti koji proističu iz drugih oblasti nadležnosti prosleđuju se na razmatranje relevantnim međuministarskim komisijama.

Poslednji napor centralnog nivoa da olakša proces pregleda opštinskih akata predstavlja dobru inicijativu u smislu veće efikasnosti tog procesa. Potrebno je, međutim, dalje unapređenje komunikacije i proseca pregleda ove međuministarske komisije.

3.2 Imenovanje opštinskih kontakt osoba za komunikaciju sa centralnim nivoom

Imenovanje kontakt osoba pri opštinama je još jedna inicijativa centralnog nivoa, koja je za cilj imala da usmeri i poboljša komunikaciju između lokalnog i centralnog nivoa. Ova inicijativa je proistekla na sastanku koji je održan pod pokroviteljstvom OEBS-a u aprilu 2010, kada su se MLU i predsednici opština složili da direktori opšte uprave u opštinama budu imenovani za kontakt osobe za komunikaciju sa MLU. Nakon tog sastanka, ministar lokalne uprave poslao je pismo svim predsednicima opština podsećajući ih na važnost imenovanja kontakt osobe pri opštini, jer će ova osoba biti zadužena za razmenu informacija između lokalnog i centralnog nivoa.

Kontakt osobe su do sada imenovane u 28 opština, među kojima je 18 opština donelo pismenu odluku o imenovanju.³³ Iako kontakt osobe u većini slučajeva direktori opšte uprave u opštinama, u skladu sa dogovorom postignutim sa MLU, i drugi zaposleni su takođe odabrani da obavljaju ulogu kontakt osoba. Na primer, tri opštine su za kontakt osobe imenovalе zaposlene iz Kancelarije za podršku skupštini opštine.³⁴ Dve opštine su odredile pravne službenike za kontakt osobe u komunikaciji sa centralnim nivoom.³⁵

Od ukupno 28 imenovanih kontakt osoba, 20 šalje opštinske akte na pregled centralnom nivou, a devet kontakt osoba je potvrdilo da dobija rezultate pregleda od centralnog nivoa. U međuvremenu, predstavnici centralnog nivoa su izjavili da se rezultati pregleda obično šalju predsedniku opštine i predsedavajućem skupštine opštine.

Kontakt osobe su uglavnom unapredile komunikaciju između centralnog i lokalnog nivoa, ali su opštine dužne da jasno definišu njihovu ulogu u procesu upravnog pregleda.

³³ Sedam opština nije imenovalo opštinske kontakt osobe za komunikaciju sa centralnim nivoom, a to su: Glogovac/Glogovac, Mitrović/Mitrovica, Rahovec/Orahovac, Dragash/Dragaš, Gjilan/Gnjilane, Ranilug/Ranillug, Gjakovë/Đakovica i Pejë/Peć.

³⁴ Malishevë/Mališevo, Parteš/Partesh i Vushtrri/Vučitrn.

³⁵ Podujevë/Podujevo i Suharekë/Suva Reka.

4. NEPOSTOJANJE PRAVNE PRAKSE O ZAKONODAVSTVU LOKALNE UPRAVE

Opštine i centralni nivo redovno tumače određene odredbe relativno novog zakonodavstva o lokalnoj upravi na različite načine. Protivrečna tumačenja ponekad vode do rasprava, koje su neophodan deo procesa izrade ujednačenih i standardnih tumačenja zakonodavstva koje će olakšati sprovođenje zakona kod sličnih slučajeva u budućnosti.

Zakon izričito predviđa mogućnost da centralni nivo ospori opštinske akte kada opštine ne preprave ove akte koji, na osnovu mišljenja centralnog nivoa, nisu u skladu sa pravnim okvirom. Članu 82.4 ovog zakona predviđa da, ukoliko opštinsko telo ne odgovori u predviđenom roku ili odbaci zahtev centralnog nivoa za reviziju, centralni nivo može da ospori akte pred nadležnim sudom.

Prema rečima MLU, opštine uglavnom odgovaraju na zahteve centralnog nivoa koji se tiču revizije njihovih akata. Ipak, postoje i slučajevi kada opštine nisu prepravile akte koji, prema pravnom mišljenju MLU, nisu u skladu sa pravnim okvirom. Na primer, od ukupno 49 pravnih mišljenja o (ne)zakonitosti opštinskih akata koje je objavio MLU od početka 2011, opštine do sada u 15 slučajeva nisu izmenile akte kako bi isti bili u skladu sa načinom na koji MLU tumači regulatorni okvir.³⁶ Iako je MLU odgovoran, *između ostalog*, za koordinaciju aktivnosti koje se odnose na upravni pregled opština u skladu sa zakonom, sam MLU od svog osnivanja nije prosledio nijedan nerešeni predmet nadležnom sudu.

Nedostatak pravne prakse ometa mogućnost opština da delotvorno i efikasno izvršavaju svoje zadatke, s obzirom da ne postoji pravna izvesnost u pogledu usaglašenosti opštinskog zakonodavstva sa sveukupnim pravnim okvirom. Nedostatak pravne prakse takođe ometa delotvoran i efikasan nadzor opština od strane MLU i, u sličnim slučajevima, ostalih resornih ministarstava. Ovaj nedostatak je takođe jasno naveden u izveštaju Evropske komisije o napretku Kosova za 2011.³⁷, i ostaje jedan od glavnih uslova za razvoj čvrstih osnova za tumačenje pravnog okvira o lokalnoj samoupravi.

5. PRAVNI KAPACITETI OPŠTINA – STRUKTURA, NADLEŽNOSTI I IZGRADNJA KAPACITETA

U sledećem delu data je procena strukture opštinskih pravnih komponenata kao i opštih nadležnosti opštinskih pravnih službenika. Nalazi iz prethodnog izveštaja³⁸ upotrebljeni su kao osnova za ocenu napretka.

Opštinski statuti regulišu organizacionu strukturu opština. Prema tome, opštine imaju slobodu da samostalno organizuju rad svojih kancelarija u skladu sa svojim potrebama. Ovo se takođe može primeniti i na pitanje da li opština treba da formira pravnu kancelariju unutar opštinske strukture ili će svoje pravne službenike rasporediti u različitim opštinskim odeljenjima. Organizaciona struktura koju su opštine izabrale tokom perioda izveštavanja neznatno se izmenila, jer je manji broj

³⁶ Navedeni podaci odgovaraju periodu od januara do avgusta 2011. godine, u skladu sa informacijama zvaničnika sa centralnog nivoa.

³⁷ Izveštaj Evropske komisije o napretku Kosova 2011, strana 8. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf

³⁸ Izveštaj OEBS-a iz 2009.

opština u kojima su opštinski pravni službenici raspoređeni u različitim opštinskim odeljenjima. Od ukupno 34 opštine, 17 opština³⁹ su sada centralizovale svoje pravne kancelarije koje se sastoje od jednog do četiri pravna službenika zadužena za sva pravna pitanja opštine dok su u 11 opština⁴⁰ pravni službenici raspoređeni u različitim opštinskim odeljenjima.⁴¹

Uključenost pravnih službenika u proces izrade, bilo u sklopu centralizovane pravne kancelarije ili kroz angažman u različitim opštinskim odeljenjima, poboljšana je tokom perioda izveštavanja. Osim toga, njihova uloga u procesu izrade je bolje definisana, i uglavnom se odnosi na usklađivanje nacrtu opštinskih akata sa pravnim okvirom. U nekim opštinama pravni službenici čak imaju glavnu ulogu u procesu izrade, kao što je slučaj u opštini Skenderaj/Srbica, u kojoj je opštinski pravni službenik istovremeno i predsedavajući statutarne komisije nadležne za pregled nacrtu opštinskih akata.

Poslednji nalazi međutim pokazuju da šest opština još uvek nemaju ni pravnu kancelariju u okviru svoje organizacione strukture niti zaposlenog pravnog službenika.⁴² Pravnim pitanjima se u ovim opštinama bave različiti opštinski službenici.⁴³

Nedostatak zaposlenih i nedostatak prostora u principu se i dalje navode kao prepreka za delotvoran rad opštinskih pravnih kancelarija.

Aktivnosti obuke opštinskih pravnih službenika značajno su pojačane. Broj opština u kojima su opštinski pravni službenici pohađali obuku o raznim pravnim temama povećan je sa 16 na 25 nakon procene iz 2009.⁴⁴ Obuku su organizovale različite lokalne i međunarodne organizacije, kao i MLU. Opštinski pravni službenici često pominju Kolegijum pravnih službenika Asocijacije kosovskih opština (AKO) kao forum na kojem dobijaju informacije i obuku o određenim pravnim pitanjima.⁴⁵

U principu, nastavilo se sa centralizacijom opštinskih pravnih kancelarija. Nadležnosti pravnih službenika definisane su na bolji način, dok se njihova uloga u procesu izrade opštinskog zakonodavstva značajno povećala. Ipak, najnovija procena je pokazala da određeni broj opština uopšte nema zastupljenu pravnu komponentu ili da pravna pitanja rešavaju opštinski zvaničnici koji inače obavljaju druge nepravne dužnosti.

³⁹ Obiliq/Obilić, Podujevë/Podujevo, Lipjan/Lipljane, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Vushtrri/Vučitrn, Glllogovc/Glogovac, Gjakovë/ Đakovica, Pejë/Peć, Kline/Klina, Istog/Istok, Deçan/Dečane, Klokot-Vrbovac/Klllokot-Verbovac, Ferizaj/Uroševac, Gjilan/Gnjilane, Hani i Elezit/Đeneral Janković, Dragaš/Drageš i Prishtinë/Priština.

⁴⁰ Prizren, Rahovec/Orahovac, Malishevë/Mališevo, Viti/Vitina, Kaçanik/Kaçanik, Štrpce/Shtërpçë, Junik, Mitrovicë/Mitrovica, Shtime/Štimlje, Graçanica/Graçanicë i Kamenicë/Kamenica.

⁴¹ U izveštaju OEBS-a iz 2009. godine, 11 opština je izjavilo da su njihovi pravni službenici raspoređeni u određenim tematskim direkcijama.

⁴² Ranilug/Ranillug, Parteš/Partesh, Novo Brdo/Novobërdë, Mamuša/Mamushë/Mamuša, Suharekë/Suva Reka i Glllogovc/Glogovac.

⁴³ Na primer, u opštini Suharekë/Suva Reka, šef opštinske službe zadužen je za rešavanje pravnih pitanja, dok je u opštini Mamuša/Mamushë/Mamuša za pravna pitanja zadužen šef uprave.

⁴⁴ Videti izveštaj OEBS-a iz 2009. godine.

⁴⁵ Ostale organizacije i institucije uključene u izgradnju kapaciteta opštinskih pravnih službenika jesu: OEBS, EULOG, UNDP, USAID, URM (Udruženje za razvoj menadžmenta), pravni kolegijumi AKO, COZR (Centar za obuku iz zastupanja i resurse), KIJA (Kosovski institut za javnu upravu) i MLU.

6. ZAKLJUČCI

Ovaj izveštaj pokazuje da proces komunikacije između lokalnog i centralnog nivoa, predviđen zakonodavnim okvirom, postoji i da je u poređenju sa 2009. delotvornost ovog procesa unapređena. Međutim, ova poboljšanja treba dalje konsolidovati. Uočeno je da lokalni i centralni nivo neprestano nastoje da konsoliduju sistem komunikacije u fazama pre i nakon usvajanja opštinskih akata. Ipak, u sveukupnom procesu komunikacije još uvek postoji zabrinutost u određenim oblastima, kao što je nedostatak standardizovanog sistema ili prakse u komunikaciji. Način na koji opštinski zvaničnici komuniciraju sa centralnim nivoom razlikuje se, npr., u pogledu sredstava komunikacije koji se koriste kao i zaposlenih unutar lokalne uprave zaduženih da budu kontakt sa centralnim nivoom. Zbog toga su neophodni dodatni naponi kako bi se uspostavio jedinstven sistem komunikacije između centralnog i lokalnog nivoa.

Povećan je broj opština koje koriste mehanizam preliminarnih konsultacija kojim se traži pomoć od centralnog nivoa tokom procesa izrade opštinskih akata.⁴⁶ Međutim, iako pravni okvir predviđa da opštine podnesu formalni zahtev tako što će poslati nacrt akta centralnom nivou za komentare, upotreba neformalnih sredstava kao što su telefon ili prepiska putem elektronske pošte i dalje preovladava. Obaveštenost predstavnika centralnog nivoa o aktivnostima koje se odnose na opštinsko zakonodavstvo predstavlja još jednu oblast u kojoj je uočen napredak. Ipak, potrebno je dalje konsolidovanje sistema komunikacije, sa ciljem da se pojača poštovanje pravnih postupaka i sredstava koji se odnose na komunikacioni proces. Redovno prisustvo predstavnika centralnog nivoa na opštinskim sednicama, te veće korišćenje preliminarnih konsultacija kao sredstva provere zakonitosti nacrta opštinskih akata svakako će poboljšati kvalitet opštinskih akata pre njihovog usvajanja.

Poboljšano je dostavljanje informacija o usvojenim opštinskim aktima centralnom nivou, iako predstavnici lokalnog i centralnog nivoa na različite načine ocenjuju usklađenost sa pravnim okvirom. Centralni nivo posebno navodi da postoji određeni broj opština koje su u potpunosti postupale u skladu sa pravnim okvirom. Međutim, još uvek ima prostora za poboljšanje kako bi se ostvarila stalna i strukturirana razmena informacija između oba nivoa, kao i u vezi sa širokim spiskom opštinskih zvaničnika odgovornih za komunikaciju sa centralnim nivoom.

Proces obaveštavanja opština o ishodu obaveznog procesa pregleda opštinskih akata funkcioniše skoro u istoj meri u kojoj je funkcionisao tokom prethodnog izveštavanja. Ustanovljena praksa prećutnog potvrđivanja se nastavlja.

Iako je većina opština imenovala svoje kontakt osobe, sam proces još uvek nije završen. Pored toga, treba jasno definisati njihovu ulogu u procesu upravnog pregleda. Time bi se pružila podrška nastojanjima centralnog i lokalnog nivoa da uspostave standardizovani sistem komunikacije.

Stvaranje međuministarske komisije za pregled opštinskih akata beleži pozitivan razvoj u procesu daljeg uspostavljanja održivog sistema. Međutim, neophodni su dalji naponi kako bi se omogućilo da ova komisija funkcioniše kao što je predviđeno, uključujući npr., programe izgradnje kapaciteta namenjene članovima komisije.

⁴⁶ Videti gore, Deo 3.1

Nedostatak pravne prakse o spornim opštinskim aktima, kada se razlikuju tumačenja regulatornog okvira institucija sa centralnog i lokalni nivoa, predstavlja ozbiljnu prepreku za pripremu pravnog komentara na kome bi institucije sa centralnog i lokalnog nivoa mogle da zasnivaju svoje argumente kod budućih slučajeva.

Reorganizacija opštinskih uprava radi osnivanja jedinstvene pravne kancelarije i veće angažovanje opštinskih pravnih službenika u procesu izrade zakona, sa jasno dodeljenim dužnostima, jesu dva pozitivna koraka preduzeta u izvesnom broju opština. Uočeno je da se tokom perioda izveštavanja nastavilo sa ulaganjem napora na unapređenju stručnog razvoja opštinskih pravnih službenika putem obuka, gde je najčešća tema obuke bila tehnike izrade pravnih akata. Međutim uočeno je nepostojanje bilo kakve opštinske pravne strukture u značajnom broju opština, uključujući novoformirane opštine.

7. PREPORUKE

Kako bi se nastavilo sa konsolidovanjem komunikacije između lokalnog i centralnog nivoa i opštinama pružila mogućnost da vrše svoje odgovornosti na efikasniji način i u skladu sa pravnim okvirom, OEBS daje sledeće preporuke:

Ministarstvu lokalne uprave:

1. Dodatno pojačati aktivnosti nadgledanja na sednicama skupštine opštine.
2. Podstaći opštine da češće koriste preliminarne konsultacije pre usvajanja akta.
3. Osigurati da opštine postupaju u skladu sa pravnim zahtevima za podnošenje opštinskih akata na pregled, i preduzeti neophodne radnje protiv onih koje ih ne poštuju.
4. Sprovesti procenu na centralnom i lokalnom nivou kako bi se identifikovale potrebe za obukom opštinskog kadra uključenog u izradu i pregled opštinskih akata; na osnovu procene potreba, organizovati redovnu obuku kako bi se poboljšao kvalitet opštinskih akata, koja će uključiti pravne službenike, odbornike i članove međuministarske komisije.
5. Uvek blagovremeno poslati pismeno mišljenje opštini o pregledanom opštinskom aktu koji je predmet obaveznog pregleda, bez obzira da li je ocena negativna ili pozitivna.
6. Poboljšati stepen učinka međuministarske komisije za pregled opštinskih akata ulaganjem dodatnih napora u izgradnju kapaciteta članova komisije. Pored toga, pitanje trenutnog učinka ove komisije uputiti nadležnim organima u Vladi, kako bi se osiguralo da se proces pregleda odvija u okviru propisanog roka.
7. Podstaći imenovanje kontakt osoba za komunikaciju sa centralnim nivoom u onim opštinama gde to još nije urađeno.
8. U slučaju da institucije sa centralnog i lokalnog nivoa nastave da daju različita pravna mišljenja, uložiti prigovor na akt odgovarajućem okružnom sudu.

Opštinama:

1. Nastaviti sa daljim konsolidovanjem standardizovanog sistema komunikacije kroz imenovanje opštinskih zvaničnika odgovornih za komunikaciju sa centralnim nivoom.
2. Jasno odrediti koje su dužnosti opštinskih kontakt osoba u pogledu procesa upravnog pregleda.
3. Uspostaviti standardizovani sistem komunikacije sa centralnim nivoom, uključujući evidenciju dolazne/odlazne korespondencije.
4. Nastaviti sa većom upotrebom preliminarnih konsultacija sa centralnim nivoom prilikom izrade opštinskog akta.
5. Osigurati da je kabinet predsednika opštine odgovoran za dostavljanje spiska odobrenih akata za pregled na blagovremen i strukturisani način.
6. Blagovremeno obavestavati institucije na centralnom nivou o sednicama skupštine opštine, njihovom mestu održavanja, dnevnom redu i pomoćnom materijalu.
7. Nastaviti sa institucionalizacijom pravnih kapaciteta opštinske uprave u jednu posebnu pravnu kancelariju, a u opštinama gde ova pravna komponenta nedostaje uspostaviti pravne kancelarije.
8. Nastaviti sa pružanjem mogućnosti za obuku pravnih službenika sa akcentom na tehnike izrade pravnih dokumenata.
9. Opštinski pravni službenici treba da nastave da koriste redovne sastanke Pravnog kolegijuma AKO kao mesta za *ad hoc* obuku, razgovore o zajedničkim izazovima i razmenu najboljih praksi.