



**Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju  
MISIJA NA KOSOVU**

**Odeljenje za ljudska prava, decentralizaciju i zajednice  
Sektor za dobru lokalnu upravu**

**Izveštaj o zakonodavnim aktivnostima u  
opštinama na Kosovu**

*avgust 2007*

## SADRŽAJ

Skraćenice .....	2
Rezime izveštaja .....	3
A. Uvod.....	5
B. Zakonodavne nadležnosti i aktivnosti opštinskih vlasti .....	5
1. Zakonski okvir .....	5
a) Nadležnost .....	5
b) Vrste i normativni sadržaj opštinskih pravnih akata .....	7
2. Zakonodavni postupak .....	10
a) Predlaganje i izrada nacrtu .....	10
b) Učešće opštinskih odbora .....	13
c) Učešće javnosti .....	14
d) Vremenski okvir .....	16
3. Usaglašenost sa zakonima na centralnom nivou i nadzor .....	17
4. Međuopštinska saradnja.....	19
C. Objavljivanje opštinskih podzakonskih akata i pristup javnosti .....	20
1. Prevod na službene jezike .....	20
2. Objavljivanje i dostavljanje .....	22
3. Pristup opštinskim podzakonskim aktima .....	23
4. Indeks i baze podataka .....	24
D. Opštinska strategija za zakonodavne aktivnosti.....	26
E. Zaključci i preporuke.....	27

## Skraćenice

AN.....	Administrativno naređenje
AU.....	Administrativno uputstvo
AKO.....	Asocijacija kosovskih opština
OD.....	Odbor direktora
OZ.....	Odbor za zajednice
GIS.....	Glavni izvršni službenik
OLJPDZ.....	Odeljenje za ljudska prava, decentralizaciju i zajednice
KIJA.....	Kosovski institut javne administracije
ZUSD.....	Zakon o uvidu u službena dokumenta
SDLU.....	Sektor za dobru lokalnu upravu
SO.....	Skupština opštine
OP.....	Odbor za posredovanje
MLU.....	Ministarstvo lokalne uprave
OT.....	Opštinski tim
NVO.....	Nevladina organizacija
OEBS.....	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Misija na Kosovu
OPF.....	Odbor za politiku i finansije
PIS.....	Privremene institucije samouprave
SPGS.....	Specijalni predstavnik Generalnog sekretara
RSB UN.....	Rezolucija Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija
UNMIK.....	Misija privremene administracije Ujedinjenih nacija na Kosovu

## Rezime izveštaja

Sve demokratske države u Evropi priznaju da zaštita i jačanje struktura lokalne uprave predstavljaju važan cilj. Kod dobre lokalne uprave ne radi se samo o pružanju javnih usluga, već i o očuvanju sloboda lokalnih stanovnika, stvaranju prostora za demokratsko učešće i poštovanje principa vladavine prava. U tom smislu, opštine moraju vredno da rade na pripremi podzakonskih akata koja su u skladu sa ljudskim pravima, dobro sačinjena i usaglašena sa demokratskim standardima. Pored toga, ovakva podzakonska akta moraju biti dostupna javnosti.

U ovom izveštaju dat je pregled zakonodavnih aktivnosti koje su kosovske opštine preduzele od dolaska Misije privremene administracije Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK) u 1999. godini. Izveštaj je rezultat pregleda koji je nedavno obavilo Odeljenje za ljudska prava, decentralizaciju i zajednice (LJPDZ) Misije Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) na Kosovu, preko svog Sektora za dobru lokalnu upravu (SDLU).

Posle uvoda u Delu A, u Delu B izveštaja dat je važeći zakonski okvir kao i pregled zakonodavnog ciklusa od predlaganja preko izrade nacрта, uključenja odbora i javnosti do usvajanja novog zakonodavstva. Takođe je obrađeno i pitanje osiguranja saglasnosti sa zakonima na centralnom nivou, kao i pitanje nadzora opštinskih zakonodavnih aktivnosti od strane centralnih vlasti. U narednom Delu C razmotreni su neki više tehnički aspekti zakonodavnih aktivnosti, kao što su prevodi, objavljivanje i dostavljanje, kao i ustanovljenje mehanizama za lako pristupanje podacima kao što su zakonodavni indeks i baza podataka. U Delu D analizirane su opštinske strategije zakonodavnih aktivnosti. Izveštaj se završava spiskom preporuka.

Ove podatke prikupili su opštinski timovi (OT) OEBS-a širom Kosova. Oni pokazuju da sve opštine postupaju u okviru nadležnosti koje su im poverene i da poštuju zakone sa centralnog nivoa kada izdaju podzakonska akta. Opšta ocena zakonodavnog ciklusa pokazuje da većina opština dobro razume koje korake je neophodno preduzeti da bi se doneli podzakonski akti. Mnogi prave jasnu razliku i pravilno koriste dve različite vrste opštinskih pravnih akata: uredbu – da uredi na apstraktan i uopšten način više slučajeva; i odluku – da bi rešili pojedinačan i konkretan slučaj.

S druge strane, nažalost, neke opštine previše koriste instrument odluke da bi uredile više pitanja. Na taj način – bilo namerno ili slučajno – one zaobilaze inače zakonski obavezne konsultacije sa odborima i javnošću. Da bi se rešilo ovo pitanje OEBS preporučuje da Privremene institucije samouprave (PIS) osiguraju da se u budućem zakonu o lokalnoj samoupravi napravi jasna i eksplicitna razlika između ova dva oblika opštinskih zakonodavnih akata. U međuvremenu, potrebno je dati jasna uputstva opštinama. Podaci dodatno otkrivaju propuste u nekoliko opština u pogledu funkcionisanja Odbora za zajednice. Opštine treba da osiguraju da obrazuju svoje zakonski obavezne odbore i da oni u potpunosti funkcionišu.

Izveštaj takođe analizira zahteve za objavljivanjem opštinskog zakonodavstva i da se ono učini dostupnim javnosti. U tom smislu, u oceni se zaključuje da je pristup opštinskim podzakonskim aktima često zagarantovana, mada na razne načine. Međutim, pristup je često ograničen jer postoji verzija samo na jednom jeziku, pošto

se redovno dešava da nema prevoda na sve službene jezike. U izveštaju su razmotreni i neki propusti opština u pogledu objavljivanja i dostavljanja ovih akata. Potrebno je preduzeti ozbiljne napore da se osigura da opštinska podzakonska akta stignu do građana. OEBS se, *inter alia*, zalaže za redovno objavljivanje biltena sa novousvojenim podzakonskim aktima. Ostali nalazi ukazuju na potrebu da se obezbedi ažuran zakonodavni indeks i funkcionalna zakonodavna baza podataka kao i strategija zakonodavnih aktivnosti.

## **A. Uvod**

Misija OEBS-a na Kosovu (OEBS) sprovodi razne aktivnosti kojima dodatno podržava i promovira principe dobrog upravljanja u opštinama širom Kosova. U okviru OEBS-a, Sektor za dobru lokalnu upravu (SDLU) odgovoran je da proaktivno nadgleda opštine u pogledu usaglašenosti sa važećim pravnim okvirom na Kosovu imajući u vidu Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi,<sup>1</sup> i da, po potrebi, izdaje izveštaje sa preporukama. Istovremeno, SDLU nastoji da osigura uspostavljanje i usaglašenost sveobuhvatnog pravnog okvira koji podržava dobru lokalnu upravu na Kosovu sa relevantnim normama i standardima.

Cilj ovog izveštaja je da ispita sadašnju situaciju radi utvrđivanja eventualnih nedostataka i oblasti koje se mogu poboljšati, kako bi se stvorila bolja, delotvornija i odgovornija uprava na lokalnom nivou. Izveštaj ispituje pitanja kao što su: postojanje i vrste normativnih akata koje su sačinile opštine; praktične procedure za donošenje opštinskih podzakonskih akata; akteri koji su uključeni u izradu podzakonskih akata (uključujući tu i učešće javnosti); saradnja sa drugim opštinama i sa vlastima na centralnom nivou; kao i pitanja koja se odnose na obuku i odgovornosti sastavljača zakona. Izveštaj razmatra postojanje i funkcionisanje baza podataka u sferi zakonodavstva, objavljivanje opštinskih akata, pristup službenoj dokumentaciji i prevode opštinskih podzakonskih akata. U izveštaju su ocenjene i strategije opština za donošenje dodatnih podzakonskih akata u skoroj budućnosti.

Osnovu ovog izveštaja čine podaci i informacije koje su prikupili i dostavili opštinski timovi (OT) OEBS-a. Oni su izvršili ocenu situacije u svih 30 opština na Kosovu i u tri pilot opštinske jedinice (Mamuše/Mamushë/Mamuša, Junik i Hani i Elezit/Đeneral Janković). Ove informacije su dobili iz svakodnevnog rada i iz intervjua koje su vodili sa opštinskim službenicima i drugim akterima sa ciljem da se popune predviđeni upitnici. SDLU je temeljno analizirao rezultate sa terena kako bi razumeo aspekte zakonodavnog procesa u opštinama ali i da bi identifikovao strukturne probleme u lokalnoj upravi. Ovaj izveštaj sadrži rezultate te analize.

Izveštaj je namenjen široj javnosti, PIS-u, UNMIK-u, donatorima, kao i međunarodnim i nevladinim organizacijama. Predviđeno je da posluži kao mehanizam koji će pomoći svim akterima koji rade u lokalnoj upravi i na njenoj reformi.

## **B. Zakonodavne nadležnosti i aktivnosti opštinskih vlasti**

### *1. Zakonski okvir*

#### *a) Nadležnost*

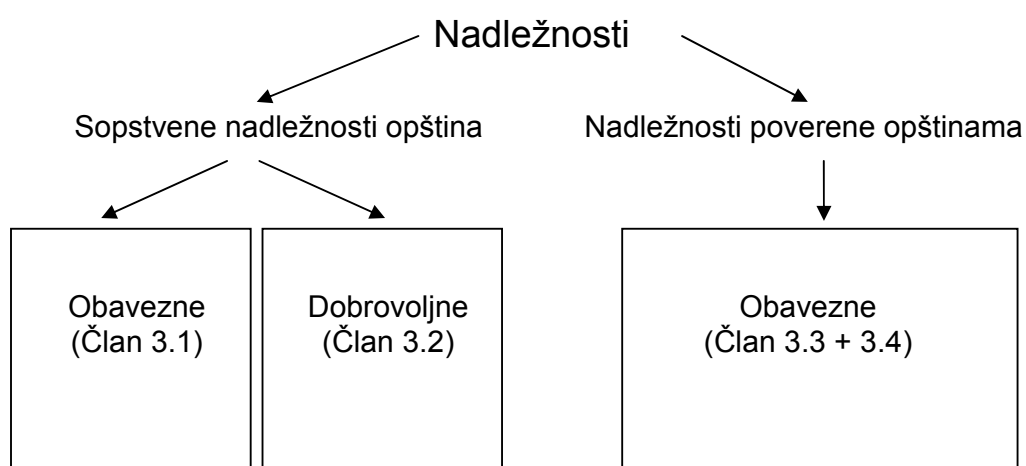
Lokalne javne poslove treba da obavljaju organi na najnižem nivou vlasti koji su najbliži stanovnicima i koji mogu efikasno da obavljaju javne usluge. Ovaj princip – princip supsidijarnosti – iako nije eksplicitno pomenut u važećem zakonu na Kosovu, uobličio je Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, a time u izvesnoj meri i važeći zakonski okvir na Kosovu.<sup>2</sup> Uredba UNMIK-a 2000/45, o samoupravi opština na

<sup>1</sup> Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Evropski sporazum, Serija br. 122, Savet Evrope, od 15. oktobra 1985.

<sup>2</sup> Evropska povelja o lokalnoj samoupravi uticala je na Uredbu UNMIK-a 2000/45, o samoupravi opština na Kosovu (Uredba 2000/45), u čijoj se preambuli izričito pominje Povelja.

Kosovu (Uredba 2000/45),<sup>3</sup> poverava opštinama nadležnost da donose opštinske normativne akte o pitanjima koja su u nadležnosti opština.<sup>4</sup> Prema ovoj Uredbi, opštine su obavezne da uredi razne delatnosti počev od, *inter alia*, socijalnih usluga, smeštaja i primarne zdravstvene zaštite do urbanističkog planiranja i javnih službi, uključujući tu vatrogasne i službe za vanredne okolnosti.<sup>5</sup> Pored ovih aktivnosti, opštine isto tako mogu preduzeti mere koje se odnose na druga pitanja bitna za opštinu, kao što su turizam, kultura, sport, omladinske aktivnosti, ekonomski i društveni razvoj.<sup>6</sup> Uredba dodatno proširuje zakonodavne nadležnosti opština jer predviđa da su opštine odgovorne i za sprovođenje zakona sa centralnog na lokalni nivo/centralnih zakona na lokalnom nivou. Ove nadležnosti, između ostalih, obuhvataju katastarske knjige, civilne registre, registraciju preduzeća i dodatne odgovornosti i nadležnosti centralnog PIS-a koje su eksplicitno dodeljene opštinama.<sup>7</sup>

**Grafikon 1: Nadležnosti**



Ukratko, može se napraviti razlika između „sopstvenih“ nadležnosti opština (to jest između obaveznih i dobrovoljnih nadležnosti kako je propisano u članovima 3.1 i 3.2) i „poverenih“ nadležnosti (kako je propisano u članovima 3.3 i 3.4, koje su uvek obavezne). U prvoj grupi nadležnosti, opštine su ili obavezne da uredi ili imaju potpuna diskreciona ovlašćenja da uredi pitanja od opšteg interesa na lokalnom nivou (u okviru parametara zakona na centralnom nivou koji uređuju određenu oblast). Druga grupa nadležnosti bazira se na ovlašćenjima koje su organi sa centralnog nivoa poverili opštinama radi sprovođenja zakona sa centralnog nivoa.

Iako Uredba 2000/45 eksplicitno ne pominje „sopstvene“ i „poverene“ nadležnosti kada definiše odgovornosti i ovlašćenja opština, oba ova termina definisana su u jednom aktu za sprovođenje - Administrativnom uputstvu (AU) Ministarstva lokalne uprave (MLU) br. 2005/7 za vršenje nadležnosti MLU-a u pogledu nadgledanja i

<sup>3</sup> Proglašena i stupila na snagu 11. avgusta 2000.  
<sup>4</sup> Član 4.1 Uredbe 2000/45.  
<sup>5</sup> Za kompletnu listu nadležnosti, videti član 3.1 a) do q) Uredbe 2000/45.  
<sup>6</sup> Ibid, član 3.2.  
<sup>7</sup> Ibid, članovi 3.3 i 3.4.

nadzora opština.<sup>8</sup> Prema ovom AU, sopstvene nadležnosti definisane su kao „nadležnosti koje su poverene opštini preko zakonskih ili konvencionalnih odredbi.“<sup>9</sup> Opštine „su odgovorne i imaju punu administrativnu moć, službu, finansijska sredstva i regulatornu vlast za ostvarenje ovih nadležnosti prema propisima utvrđenim ovim zakonom.“<sup>10</sup> Poverene nadležnosti su s druge strane definisane kao „funkcije centralne vlasti ili drugih institucija sa centralnog nivoa koje su poverene opštinama prema zakonu, koje će opštine obavljati privremeno ili stalno, onako kako su to odredile vlada i druge centralne institucije.“<sup>11</sup> Slične odredbe će verovatno biti unete u budući zakon o lokalnoj samoupravi.

Konačno, Uredba 2000/45 definiše Skupštinu opštine (SO), najviše reprezentativno telo opštine koje obavlja i vrši sva ovlašćenja i dužnosti opštine,<sup>12</sup> kao nadležno telo koje donosi opštinska podzakonska akta.<sup>13</sup>

#### *b) Vrste i normativni sadržaj opštinskih pravnih akata*

Nazivi svih opštinskih podzakonskih akata treba da budu takvi da svakom licu omogućavaju da lako razlikuje opštinski podzakonski akt od zakona sa centralnog nivoa. U članu 4.1 Uredbe 2000/45 se kaže da „opštine mogu da donose lokalne opštinske uredbe o pitanjima koja su u okviru nadležnosti opštine“<sup>14</sup>. Ista terminologija upotrebljena je i u članu 11.3 (e). U nedostatku dodatnih odrednica može se zaključiti da se opštinska normativna akta opšteg karaktera mogu nazvati „opštinskim uredbama“.<sup>15</sup> Naravno, to ne znači da svaka aktivnost opštine, niti svaka odluka SO o pitanjima koja spadaju u nadležnost i ovlašćenja opština, mora da bude uređena pomoću opštinske uredbe. Jednostavne odluke, pitanja koja su više tehničkog karaktera, kao što su imenovanja ili dodele finansijskih sredstava, kao i druge pojedinačne odluke<sup>16</sup> treba da se donose na bazi uobičajenog postupka glasanja u SO i da kao rezultat toga dovedu do „opštinskih odluka“.

Stoga se može napraviti jasna razlika između opštinske „uredbe“ (albanski: *rregullore*, srpski: *pravilnik, uredba*) i opštinske „odluke“ (albanski: *vendim*, srpski: *odluka*). Uredba je normativni akt koji na apstraktan i uopšten način uređuje više slučajeva. Odluka je, s druge strane, (normativni) akt koji uređuje pojedinačan i konkretan slučaj ili pitanje.

<sup>8</sup> AU MLU-a 2005/7 stupio je na snagu decembra 2005. Videti takođe B. 3. dole, u vezi sa razmatranjem AU i njegove pravne osnove.

<sup>9</sup> Molimo da se obrati pažnja da postoje razlike između engleske i albanske verzije AU. Na albanskom, sopstvene nadležnosti definisane su kao: „nadležnosti koje su poverene opštini putem ustavnih ili zakonskih odredbi“.

<sup>10</sup> AU MLU-a 2005/7, član 2.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Videti članove 4.1 i 10.1 Uredbe 2000/45.

<sup>13</sup> *Argumentum a contrario* sledi iz člana 11.3 (e) Uredbe 2000/45, prema kome se usvajanje, dopunjavanje ili ukidanje lokalnih opštinskih uredbi, kao jedna od odgovornosti SO, ne može poveriti

<sup>14</sup> Član 4.1 Uredbe 2000/45.

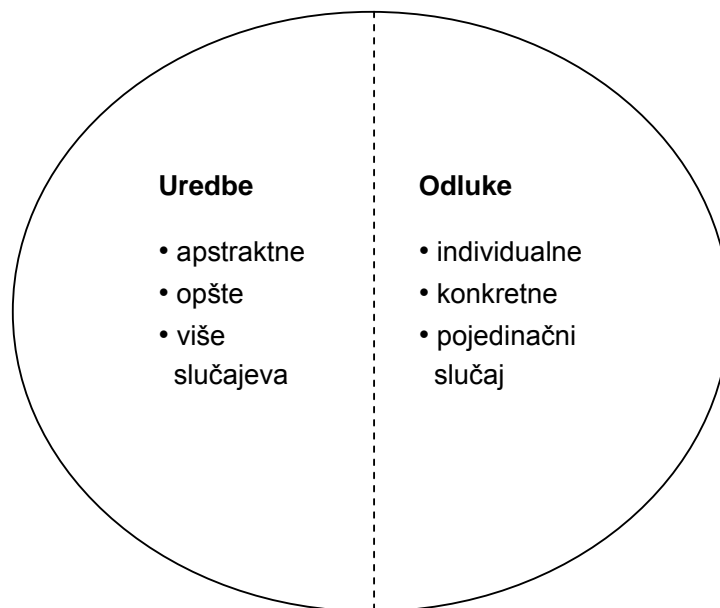
<sup>15</sup> Treba da postoji jasna razlika između akta usvajanja ovakve uredbe koja je – u tehničkom smislu – „odluka“ SO (videti član 11.3, prva polovina rečenice) i naziva ovakvog podzakonskog akta, koji sledi odredbe člana 11.3 e) i člana 4.1 Uredbe 2000/45.

<sup>16</sup> Videti član 11.3 a) do d) i f) do m) Uredbe UNMIK-a 2000/45 koji se odnosi na neiscrpnu listu odluka koje treba da donese SO.



## Grafikon 2: Opštinski pravni akti

### Opštinski pravni akti

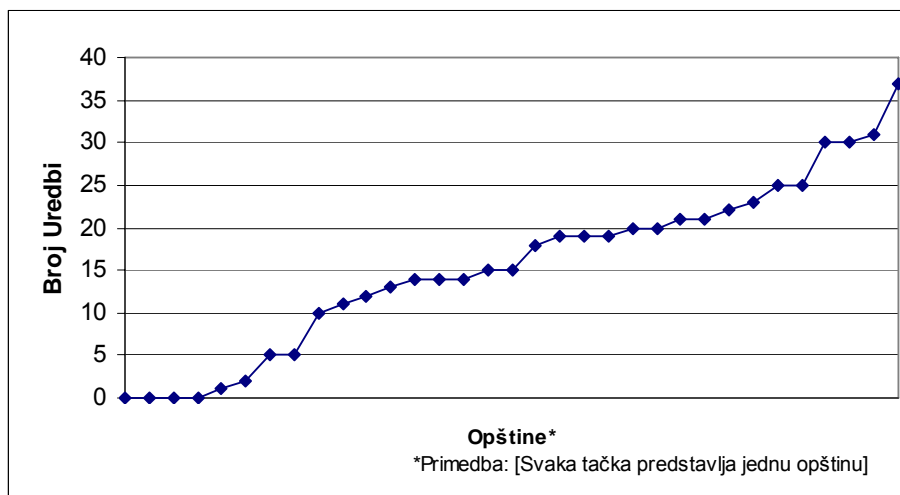


Očigledno je da su opštine, u ispunjavanju svojih odgovornosti da uređuju pitanja u njihovoj nadležnosti, zaista donosile samo normativne akte nazvane „uredbe“ i „odluke“.<sup>17</sup> Izgleda da, u većini opština, odbornici SO i opštinski zvaničnici dobro shvataju značenje oba akta i razliku između njih. Posledica toga je da se uredbe često usvajaju ukoliko pitanja zahtevaju standardno rešenje u vidu regulatornog okvira, dok se neko određeno pitanje, koje zahteva *ad hoc* rešenje, redovno rešava odlukom.

Međutim, dok u teoriji izgleda da je u većini opština ovo značenje jasno, u praksi izgleda da je za neke opštine prilično teško da naprave razliku oko toga kojim instrumentom treba da se uređuju određena pitanja. Sledeći grafikon ilustruje broj uredbi koje su donele opštine.

<sup>17</sup> Samo je jedna opština napravila razliku između svojih normativnih akata koristeći, pored termina „uredba“, termine „opštinsko uputstvo“ i „administrativna direktiva“ (Pejë/Peć).

**Grafikon 3: Broj uredbi koje su izdale opštine**



Prema istraživanju, nekoliko opština je imalo ozbiljne poteškoće u pravljenu razlike između opštinskih uredbi i odluka. Dok sami brojevi ne govore mnogo, upadljivo je to da je jedna opština donela 22 odluke a nijednu uredbu,<sup>18</sup> druga je donela 201 odluku a samo jednu uredbu,<sup>19</sup> a treća je donela 104 odluke i 10 uredbi.<sup>20</sup> Ako neko razmotri predmete koji su rešavani odlukama, može lako prepoznati pitanja koja su neminovno opšte apstraktne prirode i koja je trebalo da budu rešavana uredbom.<sup>21</sup>

U proseku su opštine na Kosovu donele po 15 uredbi. Ima takođe osam opština koje su donele 20-25 uredbi,<sup>22</sup> dok je najveći broj izdatih uredbi - 37.<sup>23</sup> Pitanja uređena opštinskim podzakonskim aktima uglavnom pokrivaju predmete u polju poverenih (i samim tim obaveznih) nadležnosti kao i opštinskih obaveznih nadležnosti.<sup>24</sup>

Većina SO su, u prvim godinama nakon osnivanja, bile prilično aktivne u donošenju opštinskih podzakonskih akata, dok je njihova zakonodavna aktivnost malo opala u 2004. 2005. i, najočiglednije, u 2006. godini.

<sup>18</sup> Gillogvc/Glogovac.

<sup>19</sup> U opštini Prizren, od njenog osnivanja novembra 2002. godine, SO je donela samo jednu uredbu: Uredba o grobljima, održavanju i sahranama.

<sup>20</sup> Viti/Vitina.

<sup>21</sup> Kao što su prostorno planiranje, putni transport, protivpožarna zaštita, kontrola i licenciranje poljoprivrednih i stočnih proizvoda, zaštita prirodnih izvora, itd.

<sup>22</sup> Gjilan/Gnjilane, Kačanik/Kaçanik, Kamenicë/Kamenica, Suharekë/Suva Reka, Pejë/Peć, Klinë/Klina, Istog/Istok i Vushtrri/Vučitrn.

<sup>23</sup> Gjakovë/Đakovica (doneto 37 uredbi), druge opštine sa velikim brojem izdatih uredbi su Dragash/Dragaš (30), Mitrovicë/Mitrovica (31), i Skenderaj/Srbica (30).

<sup>24</sup> Kao što su opštinske takse i tarife, ekonomske aktivnosti (uključujući izdavanje dozvola za poslovanje), urbanističko planiranje, dodeljivanje zemljišta, upotreba građevinskog i poljoprivrednog zemljišta, saobraćaj i parking, javni prevoz, izgradnja puteva, protivpožarna zaštita, vodosnabdevanje i javne komunalije, groblja, zaštita stoke i prevoz, eksploatacija mineralnih izvora, školska pravila u osnovnim i srednjim školama.

Postoji više razloga zbog kojih se koristi pogrešan pravni instrument. U malom procentu razlog može biti opšte neznanje. Ali izgleda da je veći problem nepostojanje jasnih pravila koja bi sastavljačima zakona služila kao smernica kada i koji instrument treba upotrebiti. Svakako se tendenciji SO-a da radije koristi odluke nego uredbe mogu dodati i potencijalno obimni zahtevi za izdavanje opštinske uredbe (učeeše javnosti itd)<sup>25</sup>.

Ukratko, pravni okvir za opštinske nadležnosti i aktivnosti na Kosovu je prilično jasan. Ovo dovodi do pozitivne procene da nijedna opština nije, prilikom donošenja opštinskih podzakonskih akata, premašila svoja ovlašćenja definisana u članu 3 Uredbe 2000/45. Može se zapaziti da je većina aktivnosti bila vezana za obavezne nadležnosti (i poverene i sopstvene obavezne nadležnosti). Međutim, opštine su u mnogo manjoj meri koristile svoja diskreciona ovlašćenja prilikom uređenja pitanja u oblasti sopstvenih dobrovoljnih nadležnosti.<sup>26</sup>

Važno je pomenuti da je razlika između odluka i uredbi ponekad sporna. U tom pogledu, opštinama su potrebne jasnije smernice u vezi sa tim kada koristiti koji instrument. Ukoliko normativnim aktom treba na apstraktan ili opšti način urediti više slučajeva, ne bi trebalo da postoji nikakva sumnja da treba slediti postupak za donošenje uredbi. Iako je brže i jednostavnije doneti odluku, izbegavanje odgovarajućih postupaka ima negativan uticaj na javno učeše i automatski se zaobilaze određeni opštinski odbori. Opštine treba da rade tako da se ne stekne utisak da namerno zaobilaze zakonske obaveze usvajanja opštinskih podzakonskih akata.

## *2. Zakonodavni postupak*

Izrada nacrtu kvalitetnog zakonodavstva – bilo na lokalnom ili centralnom nivou – je kompleksan proces za koji je potreban određeni vremenski period. Kao prvo, neko u opštini mora da zna da je za neki predmet potrebna zakonska uredba. Time se pokreće izrada nacrtu zakonu, koja ide paralelno sa istraživanjem, konsultacijama sa stručnjacima, javnošću i tako dalje. Drugim rečima, izrada nacrtu se sastoji od nekoliko koraka koji se ne mogu sprovesti istovremeno. Što je još važnije, većina zakonodavaca uspostavlja postupke koje treba slediti tokom procesa izrade nacrtu. U nekim postupcima je predviđeno kašnjenje, na primer, zbog učešća javnosti.

### *a) Predlaganje i izrada nacrtu*

Dok Uredba 2000/45 navodi da opštine mogu da izdaju opštinske uredbe o pitanjima koja su u njihovoj nadležnosti, zakon ne govori o tome ko može da predloži takvo zakonodavstvo. Pojam predlaganja zakonodavstva može se odvojiti od šireg pojma pukog „ukazivanja“ na pitanje koje treba da bude uređeno zakonom. U koncept ukazivanja može da bude uključen praktično svako ko ima dovoljno znanja o ovom pitanju, kao što su lokalni stanovnici, institucije građanskog društva, nevladine organizacije (NVO-i), itd. Svako od njih može prilično aktivno da iznosi određena pitanja i zahteva od izabраниh tela i administracije da se njima bave. Pojam predlaganja zakonu određuje ko može formalno da predstavi nacrtu zakonu Skupštini

<sup>25</sup> Za više detalja videti B. 2. c) u daljem tekstu.

<sup>26</sup> Član 3.2 Uredbe 2000/45. U ove oblasti uglavnom spadaju: učeše javnosti u donošenju odluka, zaštita kulturnih i verskih spomenika i dodela stipendija.

opštine. Korak formalnog predlaganja zakonodavstva ne pominje se nigde u Uredbi 2000/45. Ni drugi zakoni i opštinski statuti<sup>27</sup> ne sadrže ništa u tom pogledu.

Opštine nisu deo centralnog PIS-a definisanog Ustavnom okvirom<sup>28</sup>, jer član 2.1 Uredbe 2000/45 definiše opštinu kao osnovnu teritorijalnu jedinicu lokalne samouprave, koja će izvršavati sve nadležnosti koje nisu eksplicitno rezervisane za centralnu vlast. Bez obzira na to, može se povući paralela između predlaganja zakonodavstva na opštinskom i centralnom nivou. Na centralnom nivou, Ustavni okvir daje Skupštini Kosova (SK) odgovornost da usvaja zakone i odluke u oblastima odgovornosti PIS-a.<sup>29</sup> Poslovnik o radu SK navodi da raspravu o nekom nacrtu zakona može da predloži: a) Vlada; b) odbor; c) poslanik Skupštine uz podršku pet poslanika koji su potpisali nacrt zakona; d) parlamentarna grupa; ili e) SK, svojom odlukom koju upućuje Vladi radi izrade nacrtu zakona za raspravu na SK.<sup>30</sup> U praksi, većinu zakona predlaže Vlada.

Po analogiji, isto se može primeniti na opštinski nivo. Uglavnom je opštinski izvršni ogranak taj koji predlaže opštinske podzakonske akte. Prvi predlog često daju pojedini direktori opštinskih odeljenja ili Odbor direktora (OD) u celini. Ponekad se prvi predlog predstavlja na zahtev glavnog izvršnog službenika (GIS) ili ga on predstavlja nakon zahteva nekog određenog odeljenja. U slučajevima kada se pitanje koje treba urediti tiče više strana, uključujući nekoliko odeljenja, GIS ili OD često osniva zajedničku radnu grupu predstavnika određenih odeljenja koja će sastaviti prvi nacrt.<sup>31</sup> Pored toga, poslanici takođe mogu da predlažu zakone, ali takve inicijative su retke i identifikovane su u samo šest opština.<sup>32</sup> Slučajevi u kojima građansko društvo, lokalni stanovnici ili poslovna zajednica skreću pažnju javnosti na neko pitanje, podstičući tako odbornike SO ili odgovarajuću direkciju da predlože zakonodavstvo, su retki i o njima je izvestilo samo šest opština.<sup>33</sup>

Nakon predlaganja, počinje proces izrade nacrtu. Generalno, postoji malo formalnih smernica o izradi nacrtu opštinskih normativnih akta. Ne postoji precizna definicija pravnih zahteva za izradu nacrtu, niti je određen organ odgovoran za izradu nacrtu. Lica zadužena za izradu nacrtu opštinskog zakonodavstva su ili pravnici opštinske

---

<sup>27</sup> Administrativnim naređenjem (AN) UNMIK-a 2000/28 kojim se sprovodi Uredba UNMIK-a 2000/45 propisani su postupci za usvajanje opštinskog statuta i Poslovnika. U članu 1.1 AN-a određeno je da opštine treba da obezbede poštovanje modela koje je izdao UNMIK. Na osnovu AN-a, UNMIK je izradio nacrt modela opštinskog statuta i modela poslovnika. Stoga se u ovom izveštaju model opštinskog statuta, umesto pojedinačnih opštinskih statuta, pominje radi jednostavnosti.

<sup>28</sup> Uredba UNMIK-a 2001/9, Poglavlja 1.5 i 11.

<sup>29</sup> Ibid, videti Poglavlje 9.1.26.

<sup>30</sup> Videti Poglavlje 10, Pravilo 33 Poslovnika o radu Skupštine Kosova.

<sup>31</sup> Lipjan/Lipljane, Viti/Vitina, Pejč/Peč, i Zvečan/Zvečan.

<sup>32</sup> Podujevč/Podujevo, Shtime/Štimlje, Kamenicč/Kamenica, Viti/Vitina, Klinč/Klina i Zvečan/Zvečan.

<sup>33</sup> Podujevč/Podujevo, Shtime/Štimlje, Kamenicč/Kamenica, Viti/Vitina, Klinč/Klina i Zvečan/Zvečan.

pravne kancelarije ili, pošto takva kancelarija nije uspostavljena u svakoj opštini,<sup>34</sup> pravne kancelarije u okviru opštinskih direkcija.<sup>35</sup> U drugim opštinama vodeću ulogu imaju sami direktori ili GIS, dok je u nekim opštinama uglavnom Direkcija opšte uprave ta koja je aktivno uključena u izradu nacрта. Samo u četiri opštine su opštinski zvaničnici potvrdili da su prošli obuku o izradi podzakonskih akata.<sup>36</sup> Ovu obuku je obezbedio Kosovski institut za javnu administraciju (KIJA). Nekoliko opštinskih javnih službenika je prošlo obuku o specifičnim zakonima, koju je držao KIJA, ali ne i obuku o tehnikama izrade nacрта zakona. Pored ovoga, MLU je takođe održalo opštu obuku o javnoj upravi za opštinske službenike.

U nekim opštinama službenici su izrazili nezadovoljstvo i nesigurnost što se tiče njihovih sposobnosti za izradu podzakonskih akata. Dok su neke opštine otvoreno priznale da nemaju dovoljno kapaciteta za izradu nacрта, samo pet opština je naglasilo potrebu za obukom o izradi podzakonskih akata.<sup>37</sup> Važno je pomenuti da su sve tri pilot opštinske jedinice ukazale na potrebu za izgradnjom kapaciteta u oblasti izrade podzakonskih akata.

Nedostatak pravnih stručnjaka specijalizovanih za izradu nacрта bio je naglašen kao izvor zbunjenosti prilikom tumačenja zakona i tokom procesa donošenja odluka. Zbog toga su neke opštine predložile osnivanje profesionalnog pravnog tima koji će izrađivati opštinska podzakonska akta. Jedna opština je predložila da MLU obezbedi model opštinskih uredbi koje se odnose na zakonodavstvo na centralnom nivou a koje bi mogle da posluže kao smernica za sprovođenje. Imajući u vidu ove pretežno izmešane slike, i pored toga što su mnogi opštinski službenici izrazili visok nivo poverenja u svoje sposobnosti za izradu nacрта, izgleda da je obuka o izradi podzakonskih akata potrebna u većini opština na Kosovu.

U tom smislu vredi pomenuti da je ovo pitanje pokrenula i Asocijacija kosovskih opština (AKO).<sup>38</sup> AKO je nedavno osnovao Kolegijum pravnika.<sup>39</sup> Ovaj Kolegijum je izdao preporuku da mesto pravnika ili čak uspostavljanje pravnih kancelarija (u zavisnosti od veličine opštine) treba da bude predviđeno u svim kosovskim opštinama.<sup>40</sup>

---

<sup>34</sup> Na primer, od osam opština u regionu Gjilan/Gnjilana, pravne kancelarije su za sada uspostavljene samo u sledećim opštinama: Ferizaj/Uroševcu, Štrpcu/Shtërpçë i Gjilan/Gnjilanu, gde je zapošljavanje stručnih kadrova najveći problem. Pravne kancelarije ne postoje ni u Kačanik/Kaçaniku, Kamenicë/Kamenici, Hani i Elezit/Đeneralu Jankoviću, Mitrovicë/Mitrovici i Vushtri/Vuçitru.

<sup>35</sup> Samo je u jednoj opštini navedeno da prilikom procesa izrade nacрта uopšte nije konsultovan pravnik.

<sup>36</sup> Lipjan/Lipljane, Podujevë/Podujevo, Gjilan/Gnjilane i Štrpce/Shtërpçë. Sledeće opštine su navele da je nedostatak obuke veći problem: Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Kamenicë/Kamenica, Hani i Elezit/Đeneral Janković, Novobërdë/Novo Brdo i Štrpce/Shtërpçë.

<sup>37</sup> Hani i Elezit/Đeneral Janković, Mamuşë/Mamushë/Mamuşa, Rahovec/Orahovac, Ferizaj/Uroševac, i Junik.

<sup>38</sup> Videti dole B. 4. za više o AKO.

<sup>39</sup> Kolegijum je zvanično uspostavljen 6. februara 2007. godina.

<sup>40</sup> AKO predlaže da u buduću zakon o lokalnoj samoupravi bude uključena obavezna pravna kancelarija, sa jasnim opisom njenih dužnosti i nadležnosti.

### b) Učešće opštinskih odbora

Uredba 2000/45 obavezuje SO na formiranje Odbora za politiku i finansije (OPF), Odbora za zajednice (OZ) i Odbora za posredovanje (OP), kao stalnih odbora.<sup>41</sup> OPF je *inter alia* zadužen za opštinsko strateško planiranje.<sup>42</sup> Uloga OZ je da osigura jednako uživanje i promovisanje prava i interesa zajednica koje žive na teritoriji opštine, posebno uzimajući u obzir potrebe manjinskih zajednica u opštini.<sup>43</sup> Ukoliko OZ smatra da je SO svojim delovanjem povredio ili da može da povredi prava neke zajednice, uputiće to pitanje Odboru za posredovanje. Nakon ispitivanja,<sup>44</sup> OP podnosi izveštaj skupštini opštine, sa preporukama na osnovu kojih SO donosi odluku o odgovarajućim merama koje treba preduzeti.<sup>45</sup>

Učešće OZ u procesu donošenja opštinskih podzakonskih akata je predviđeno Administrativnim uputstvom (AU) UNMIK-a 2003/002 o proceduralnim smernicama za rad opštinskih Odbora za zajednice<sup>46</sup> u kome se navodi da će „svaka predložena opštinska uredba biti podneta Odboru radi iznošenja stavova i preporuka”.<sup>47</sup> OZ će dati preporuke SO-u u roku od dve nedelje od dana prijema predloženih podzakonskih akata.

Što se tiče praktičnog rada ovih odbora, mora se napraviti jasna razlika između njih. U svim opštinama na Kosovu, OPF je uključen u proces izrade podzakonskih akata. Po pravilu, pripremljeni nacrt, koji preispituje Odbor direktora, se kasnije podnosi OPF-u na reviziju. Međutim, kada je u pitanju učešće OZ, situacija je drugačija. U većini opština OZ uopšte nije, ili je retko, uključen u proces revizije. Samo je šest opština izvestilo o redovnom učešću OZ u procesu revizije.<sup>48</sup> U 10 opština OZ samo povremeno učestvuje u ovom procesu, u slučajevima kada podzakonska akta očigledno utiču na interese manjinskih zajednica. U ove slučajeve spadaju pravedna podela finansija, budžet Opštinske kancelarije za zajednice ili pitanja u vezi sa poštovanjem jezičkih standarda.

Opštine su navele nekoliko razloga zbog kojih se nisu na odgovarajući način konsultovale sa OZ-om. Pre svega, nisu sve opštine ispunile pravni zahtev za uspostavljanje OZ kao stalnog odbora.<sup>49</sup> U tri opštine OZ uopšte nije osnovan dok u 14 opština, prema proceni OEBS-a, iako formalno osnovan, OZ nije u funkciji, slabo

<sup>41</sup> Članovi 21.1 i 21.2 Uredbe 2000/45. Pored toga, SO može osnovati druge odbore, ako to smatra potrebnim.

<sup>42</sup> *Ibid*, član 22.1.

<sup>43</sup> *Ibid*, članovi 23.4 i 23.10.

<sup>44</sup> *Ibid*, članovi 23.6 i 23.7.

<sup>45</sup> *Ibid*, član 23.8.

<sup>46</sup> Izdato 15. septembra 2003. godine. Imajte u vidu da je, iako se podzakonska akta koja donese UNMIK obično nazivaju „Administrativnim naređenjem“, UNMIK ovlašćen da donosi podzakonska akta u vidu uredbi i podzakonskih instrumenata, videti član 1.1. (a) Uredbe UNMIK-a 1999/24, izmenjene i dopunjene. AU 2003/002 je u stvari sastavio i doneo Stub II UNMIK-a (OCA).

<sup>47</sup> AU UNMIK-a br. 2003/002, član 5.1.1.

<sup>48</sup> Hani i Elezit/Đeneral Janković, Mamuše/Mamushë/Mamuša, Suharekë/Suva Reka, Pejë/Peć, Istog/Istok i Leposavić/Leposaviq.

<sup>49</sup> Predviđeno članom 23.1 Uredbe 2000/45. Osim toga, član 40 Modela opštinskog statuta predviđa da će Odbor za zajednice (OZ) biti imenovan od strane SO na prvom sastanku svake fiskalne godine.

funkcioniše ili ne funkcionije punim kapacitetom.<sup>50</sup> Svakako da se u mnogim opštinama podzakonska akta ne podnose na reviziju zbog toga što opštinske vlasti nisu dovoljno upoznate sa mandatom i ulogom OZ.<sup>51</sup> S druge strane, među utvrđenim razlozima je i očigledan nedostatak posvećenosti i stručnosti samih članova OZ. Mnogi ne deluju dovoljno posvećeni svom radu, verovatno zato što neki članovi ni sami ne znaju jasno koja je njihova uloga. U jednoj opštini, opštinski organi su počeli da se konsultuju sa OZ po pitanju revizije predloženih podzakonskih akata tek nakon što je OEBS sa opštinskim organima sproveo aktivnosti izgradnje kapaciteta.<sup>52</sup>

Može se zaključiti da bi trebalo ozbiljno razmotriti dalje aktivnosti na izgradnji kapaciteta odbornika SO uopšte, a posebno članova OZ. Treba takođe uložiti napore kako bi se povećala svest opštinskih zvaničnika u pogledu odgovornosti OZ i OP i njihove važnosti za funkcionisanje opštine. Pažnju treba usmeriti na OZ, iako OP trenutno uopšte nije relevantan za opštinski zakonodavni proces. Aktivnost Odbora za posredovanje međutim zavisi od funkcionisanja Odbora za zajednice.

### *c) Učešće javnosti*

Uredba 2000/45 predviđa obavezno konsultovanje javnosti pre usvajanja opštinskih uredbi. Ova obaveza je sadržana i u opštinskim statutima.<sup>53</sup> Prema identičnim odredbama u statutima na celom Kosovu, SO će koristiti barem sledeće vrste konsultovanja i učešća javnosti:

- Kampanje informisanja radi podizanja svesti javnosti;
- Kontakt sa fokusnim grupama i zainteresovanim stranama;
- Javno oglašavanje predloga, uz pozivanje na učešće i davanje najmanje 14 dana za prijem komentara; i,
- Studije o proceni uticaja.

Pored ovoga, model opštinskog statuta predviđa druge moguće vrste konsultovanja i učešća javnosti, kao što su ankete o sprovođenju politike, javni sastanci, javne rasprave, ispitivanje javnog mnjenja, savetodavni odbori, referendumi itd.<sup>54</sup>

Slika u vezi sa učešćem javnosti je u praksi vrlo izmešana. Tri opštine su izjavile da konsultovanje javnosti nije deo zakonodavnog procesa. Petnaest drugih je izjavilo da, iako predviđeno, učešće javnosti je zapaženo samo u ograničenoj meri u izuzetnim slučajevima, ili je povezano samo sa nekim posebnim pitanjima kao što su urbanističko planiranje, budžet ili porezi.<sup>55</sup> S druge strane, skoro polovina opština (15) je izvestila da redovno održava javne rasprave ili javne debate pre usvajanja

<sup>50</sup> Obiliq/Obilić, Glogovac/Glogovac i Kačanik/Kačanik nisu osnovali OZ, dok OZ ili ne funkcionije ili nije uključen u zakonodavni proces u sledećim opštinama: Lipjan/Lipljan, Prishtinë/Priština, Shtime/Štimlje, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Ferizaj/Uroševac, Novobërdë/Novo Brdo, Štrpce/Shtërpçë, Viti/Vitina, Malishevë/Mališevo, Rahovec/Orahovac, Klinë/Klina, Deçan/Deçane, Junik/Junik, i Mitrovica/Mitrovicë.

<sup>51</sup> Navedeno je da u nekim opštinama OZ učestvuje samo ako to sam zahteva.

<sup>52</sup> Gjakovë/Đakovica.

<sup>53</sup> Član 4.1 Uredbe UNMIK-a 2000/45. Model opštinskog statuta sadrži sličnu odredbu.

<sup>54</sup> Član 8 Modela opštinskog statuta.

<sup>55</sup> U jednom slučaju je opština Fushë Kosovë/Kosovo Polje započela javnu raspravu tek nakon preporuke Opštinskog tima OEBS-a da se ispoštuje Administrativno uputstvo MLU-a 2006/03 o transparentnosti opštine.

opštinskih podzakonskih akata. Međutim, odgovori opština nisu uvek ubedljivi kada je u pitanju stvarno učešće javnosti. Izgleda da, iako predviđeno, konsultovanje javnosti u stvari predstavlja samo neku vrstu dekora u opštinskom zakonodavnom procesu i vrlo retko se zapaža u stvarnosti.

U pozitivnom smislu, Kamenicë/Kamenica i Pejë/Peć, predstavljaju dva primera dobre prakse konsultovanja javnosti. U prvoj opštini, Opštinska kancelarija za informisanje zajedno sa Profesionalnim službama SO oglašava, na oba službena jezika (albanskom i srpskom), na bilbordovima i preko lokalnih radio stanica, javne rasprave o nacrtu podzakonskih akata i poziva zainteresovane stanovnike da daju svoj doprinos. Pored toga, nacrti uredbi se mogu dobiti na opštinskoj prijemnici. Ovaj proces javne rasprave traje 14 radnih dana.

Još jedan dobar primer učešća javnosti dolazi iz druge opštine gde SO obavlja reviziju nacrtu i, pre konačnog odobravanja, distribuira ga javnosti radi konsultacija. U tu svrhu, nacrt uredbe se obično objavljuje i na albanskom i na srpskom jeziku na lokalnoj televiziji, a ponekad i u lokalnim novinama.<sup>56</sup> Štaviše, nacrt uredbe se, radi revizije od strane javnosti, stavlja na zgradu opštine. Sve zainteresovane strane su pozvane da podnesu pismene komentare u roku od 14 dana. Komentari se često uzimaju u obzir, tj. uključuju su u nacrt koji se zatim šalje SO radi konačnog odobrenja. Na kraju zakonodavnog procesa, opštinski pravni službenici pripremaju izveštaj opisujući sve faze procesa i sve komentare koje su dali različiti učesnici.

U određenim slučajevima, učešće javnosti je povezano samo sa specifičnim pitanjima. Jedna opština<sup>57</sup> je izvestila da je do sada organizovala tri javne rasprave: u toku procesa izdavanja Uredbe o upravljanju grobljima; prilikom izmene i dopune Uredbe o porezu na stambenu imovinu, poslovne objekte i industrijske zone; i kada je donosila Odluku o objektima kulturne baštine. U ovim slučajevima, proces konsultovanja javnosti je počeo obaveštenjem koje je izdala Opštinska kancelarija za informisanje pozivajući stanovnike da daju svoje komentare o odgovarajućoj uredbi. Obaveštenje je bilo istaknuto 15 dana i u tom periodu su stanovnici opštine imali priliku da iznesu svoje probleme i potrebe. Zatim je usledila javna debata.

Što se tiče kontakta sa fokusnim grupama i zainteresovanim stranama, samo su tri opštine izvestile da su u izradi podzakonskih akata svoj doprinos dali spoljni učesnici, kao što su nevladine organizacije ili javna komunalna preduzeća.<sup>58</sup>

U negativnom smislu, nijedna od opština nije izvestila o organizovanju informativnih kampanja radi promovisanja podizanja svesti ili o preduzimanju studije o proceni uticaja, iako je to predviđeno kao praksa za ostvarivanje većeg učešća javnosti. Može se zaključiti da visoki zahtevi za izdavanje opštinske uredbe, predviđeni Uredbom 2000/45, često nisu u potpunosti ispoštovani. Kako bi izbegle takve zahteve, opštine mogu doći u iskušenje da umesto uredbe upotrebe instrument odluke.<sup>59</sup> S druge strane, donekle je iznenađujuće što se mogu uočiti toliki nedostaci iako je zakon veoma određen. Opštine bi hitno trebalo da reše pitanje učešća javnosti.

---

<sup>56</sup> U oglasu je naznačeno kome treba poslati komentare.

<sup>57</sup> Suharekë/Suva Reka.

<sup>58</sup> Kamenicë/Kamenica, Štrpce/Shtërpçë i Vushtrri/Vučitn.

<sup>59</sup> Videti razmatranje ovog pitanja u B. 1. b), gore.



#### *d) Vremenski okvir*

Da bi se obezbedio krajnji proizvod dobrog kvaliteta, tj. jasna usaglašenost zakonodavstva sa postojećim pravnim okvirom, ne bi trebalo požurivati nijedan od koraka u ovom procesu. S druge strane, donosioci zakona ne bi trebalo bez potrebe da odugovlače postupak. Ukoliko se utvrdi da postoji potreba za podzakonskim aktima, onda se mora i izraditi nacrt i na kraju isti usvojiti u razumnom vremenskom roku. Pa ipak, nema definisanih pravila o tome koliko dugo postupak treba da traje. Kvalitet ne garantuju ni brzo usvojeni pravni akt ni dugo odlaganje postupka kao takvog.

Prema istraživanju OEBS-a, period od predlaganja do usvajanja opštinskih podzakonskih akata u proseku traje dva meseca. Završetak prvog nacrta uglavnom zavisi od složenosti pitanja koje treba urediti, pošto složeno pitanje zahteva izvesno ispitivanje. Nakon što se prvi nacrt finalizuje, isti pregledava Odbor direktora i prosleđuje se Odboru za politiku i finansije (OPF) na reviziju i odobrenje. OPF obično prvi daje komentare na nacrt a zatim ga ili šalje sastavljaču radi dopune ili sam unosi promene. I Odboru direktora i OPF-u obično trebaju dve nedelje za obavljanje ovog posla.

Trajanje sledećih koraka zavisi uglavnom od činilaca kao što su posebni zakonski uslovi i učešće javnosti. Što se tiče uključenja javnosti, može se reći da što je kraći postupak donošenja zakona to je manje vremena ostavljeno za javne konsultacije. Na primer, donošenje podzakonskih akata koji se odnose na urbanističke planove traje do šest meseci.<sup>60</sup> U ovom slučaju zakonom su propisane obavezne javne konsultacije od najmanje 60 dana.<sup>61</sup> U drugim slučajevima javno savetovanje traje najmanje dve sedmice.<sup>62</sup> Kada se postupak javnog savetovanja okonča, predložene izmene i dopune unosi ili pravna služba, direktor opšte administracije ili kancelarija glavnog izvršnog službenika pre nego što se podnesu Skupštini opštine.<sup>63</sup> Zatim se nacrt zakona šalje SO na raspravu odnosno konačno usvajanje. Naravno, ponekad SO ne usvoji odmah nacrt nego traži izmene i dopune. U tom slučaju se izmenjena verzija vraća skupštini opštine na konačno usvajanje.

Radu opština mogli bi da pomognu jasni i konkretni postupci koje treba pratiti prilikom donošenja podzakonskih akata. Idealno bi bilo da budući zakon o lokalnoj samoupravi sadrži odredbe sa preciznijim uputstvima. U alternativnom slučaju novi model opštinskog statuta trebalo bi da bude određeniji u vezi postupaka za donošenje.

---

<sup>60</sup> U Prizrenu je izdavanje podzakonskih akata u vezi urbanističkih planova zbog javnih konsultacija trajalo oko 6 meseci. U Gjakovë/Đakovici je za Uredbu o javnom prevozu i taksi službama bilo potrebno pet meseci zbog dugačkog postupka javnih konsultacija, u kome su učestvovala različite interesne grupe.

<sup>61</sup> Zakon o prostornom planiranju, proglašen Uredbom UNMIK-a 2003/30 od 10. septembra 2003. godine predviđa da je svaka opština odgovorna za pripremanje opštinskog multi-sektorskog plana razvoja za celu njenu teritoriju. Urbanističke razvojne planove i urbanističke regulatorne planove moraju da prave sve opštine. Pre finalizacije, nacrt opštinskog razvojnog plana, ili drugi prostorni planovi, moraju se staviti na raspolaganje javnosti radi uvida i davanja komentara. Za opštinski razvojni plan rok za preispitivanje i davanje komentara mora da bude najmanje šezdeset dana. Videti član 13.1, 13.7, 13.8, 14, 15 i 19.

<sup>62</sup> U nekim opštinama, javna rasprava po pravilu traje najmanje mesec dana (Podujevë/Podujevo, Ferizaj/Uroševac) i ponekad preko dva meseca (bilo zbog zakonskih uslova, kao što je slučaj kod urbanističkih planova, ili zato što se radi o nekom naročitom interesu za javnost, kao što je javni prevoz).

<sup>63</sup> Dok u jednoj opštini (Rahovec/Orahovac) ovo radi služba za podršku Skupštine opštine.

### 3. Usaglašenost sa zakonima na centralnom nivou i nadzor

Uredbom 2000/45 je određeno da “nijedna lokalna opštinska uredba ne može biti pravosnažna ako se kosi sa važećim zakonom.”<sup>64</sup> Specijalni predstavnik Generalnog sekretara (SPGS) ima pravo da “ukine sve odluke opštine, za koje smatra da se kose sa [RSBUN 1244] ili sa važećim zakonom [...]”<sup>65</sup> Prema Ustavnom okviru,<sup>66</sup> i posebno Aneksom XIV Uredbe UNMIK-a 2001/19 sa izmenama i dopunama,<sup>67</sup> MLU između ostalog „nadzire [...] usaglašenost opština sa odgovornostima i ovlašćenjima koje su im poverene [...]“ Sa proglašenjem Uredbe UNMIK-a 2007/18<sup>68</sup> MLU je nedavno preuzeo dalje nadležnosti da „ocenjuje slaganje sa važećim zakonodavstvom svih opštih odluka ili mera koje donose opštinske vlasti prilikom izvršavanja svojih nadležnosti [...] i, preko premijera, daje preporuke da SPGS obustavi ili ukine opštinske odluke ili mere za koje se utvrdi da nisu usaglašene sa zakonom.”

Administrativnim uputstvom MLU 2005/7<sup>69</sup> utvrđuje se da je MLU odgovoran da nadgleda opštine, prateći zakone i propise o usaglašenosti opštinskih akata sa poverenim nadležnostima.<sup>70</sup> Tim AU takođe se uspostavlja pravo MLU da vrši nadzor opština u izvršavanju “njihovih” nadležnosti (koje će biti ograničene na nadziranje zakonitosti).<sup>71</sup> Iako OEBS nije bio u potpunosti ubeđen da je ova odredba potpuno u skladu sa Uredbom UNMIK-a 2001/19, sa izmenama i dopunama (koja uspostavlja pravnu osnovu za rad MLU), poslednjim amandmanom – Uredbom UNMIK-a 2007/18 – ovo pitanje je razjašnjeno. OEBS misli da AU MLU 2005/7 treba tumačiti u svetlu njegove pravne osnove. Drugim rečima, pojam “nadgledanje” u AU MLU 2005/7 treba tumačiti na takav način da bude u skladu sa Uredbom UNMIK-a 2007/18. Kao posledica toga, MLU može jedino da “ocenjuje usaglašenost” opština kako je definisano u Uredbi UNMIK-a 2007/18.

Sve opštine su obavezne da MLU šalju sva normativna akta u roku od sedam dana po proglašenju.<sup>72</sup> MLU<sup>73</sup> ima pravo da traži opoziv opštinskog akta ako je opština prekršila zakon, ili ako akt nije u skladu sa delegiranim nadležnostima. Opština je obavezna da obnovi taj akt.<sup>74</sup> Ako opština ne ukine akt, sam MLU može da poništi ili zameni taj opštinski akt.<sup>75</sup>

---

<sup>64</sup> Član 4.2 Uredbe 2000/45.

<sup>65</sup> Ibid, član 47.2.

<sup>66</sup> Stav 5.2 (i) Uredbe UNMIK-a 2001/9 o Ustavnom okviru, sa izmenama.

<sup>67</sup> Stav (iii) (i) Aneksa XIV Uredbe UNMIK-a 2005/15 kojom se menja Uredba UNMIK-a br. 2001/19 o izvršnom ogranku PIS-a.

<sup>68</sup> Videti član 1 Uredbe UNMIK-a 2007/18 kojom se menja Uredba UNMIK-a 2001/19 o izvršnom ogranku PIS-a.

<sup>69</sup> Vidi gore fusnotu 8.

<sup>70</sup> Član 2 i 5.1 AU MLU 2005/07. A u slučaju delegiranja od strane nekog drugog organa centralne vlade, taj organ vrši nadzor delegiranih nadležnosti opštine, član 5.2, Ibid.

<sup>71</sup> Ibid, član 6.1.

<sup>72</sup> Ibid, član 13.

<sup>73</sup> Ako se nadgledanje ne odredi drugom ministarstvu, vidi član 5.1.

<sup>74</sup> Ibid, član 9.

<sup>75</sup> Ibid, član 10 i 11. Obratite pažnju da ovaj izveštaj ne ocenjuje proporcionalnost mera organa vlasti u vršenju njegovih prerogativa. Međutim, treba primetiti da je u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi u članu 8.3 predviđeno da se upravno nadgledanje lokalnih vlasti “obavlja tako da se obezbedi da intervencije vlasti koja vrši kontrolu budu srazmerne važnosti interesa koji se želi zaštititi.”

Ocenjivanje je pokazalo da skoro sve kosovske opštine znaju da je opštinska normativna akta neophodno usaglasiti sa važećim zakonima na centralnom nivou. Važeći zakoni i propisi na centralnom nivou uvek se koriste kao zakonski okvir na bazi koga se uređuje opštinski zakon. Izuzetak čine tri opštine na severu Kosova koje od juna 2006. godine ne sarađuju sa PIS-om, i koje su, čak i ranije, uzimale u obzir centralne zakone i propise i Srbije i Kosova.<sup>76</sup>

Prvenstvenu odgovornost za usaglašenost sa zakonima na centralnom nivou snose oni koji pišu zakone. Zaista, redovni deo njihovog posla čini poređenje sa centralnim zakonima i propisima. To pojedinačno čine oni koji ih pišu, GIS ili nadležna odeljenja koja rade na pisanju zakona. Zatim, o zakonima centralnog nivoa se obično konsultuje tokom postupka razmatranja na upravnom odboru i odboru za politiku i finansije (OPF), ili u skupštini opštine pre nego što se oni usvoje. Pozitivan primer je jedna opština gde postoji pravnik koji je posebno naimenovan da osigura da opštinski i centralni zakoni i propisi budu usaglašeni.<sup>77</sup> Ponekad, smernice opštinskim odeljenjima daje nadležno ministarstvo preko administrativnih uputstava. Dešava se i da opštine konsultuju MLU za vreme postupka pisanja i šalju nacрте podzakonskih akata na pregled MLU,<sup>78</sup> ili tim MLU za praćenje prisustvuje sednicama skupštine opštine.<sup>79</sup>

Međutim, saradnja sa centralnim nivoom nije uvek ocenjena kao zadovoljavajuća. Glavni problem koji se često navodi jeste nedostatak uputstava. Na primer, očekuju se jasnija uputstva o sprovođenju novih zakona i propisa na centralnom nivou.<sup>80</sup> Ponekad se administrativna uputstva sa centralnog nivoa šalju sa zakašnjenjem i povremeno se opštinama ne obezbeđuju zakoni i propisi sa centralnog nivoa čime se izaziva pravna neodređenost.<sup>81</sup> Jedna ili više opština navode Ministarstvo javnih službi (MJS) i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i seoskog razvoja (MPŠSR) kao organe koji ne daju jasne smernice kada delegiraju nadležnosti. Još jedno pitanje koje zabrinjava jeste potreba da se postojeći opštinski podzakonski akti usklade sa novo usvojenim zakonima na centralnom nivou. Mnoge opštine kažu da po usvajanju novih zakona na centralnom nivou, one menjaju postojeće opštinske podzakonske akte. U isto vreme, mnoge su opštine takođe izrazile da nisu sigurne ko treba da pokrene takvo usklađivanje, i kako tehnički postupak treba da funkcioniše. Smatra se da u ovom pogledu osnovni pravni okvir, odnosno Uredba 2000/45, nije dovoljan.

Ukratko, potrebno je prilagoditi sadašnji pravni okvir, i to će verovatno biti sa novim zakonom o lokalnoj samoupravi. Potrebno je obratiti pažnju da se obezbede jasne smernice za postupak pokretanja zakonodavstva, usklađivanja zakona i propisa i nadležnosti. Iako se AU MLU 2005/7 može tumačiti imajući u vidu Uredbu UNMIK-a 2001/19, sa izmenama i dopunama, preporučeno je da se ono preispita i izmeni da bi se izbegle dvosmislenosti.

---

<sup>76</sup> Zubin Potok, Zvečan/Zvečan i Leposavić/Leposaviq.

<sup>77</sup> Gjilan/Gnjilane.

<sup>78</sup> To je predviđeno u članu 14.1 AU MLU-a 2005/07.

<sup>79</sup> Obiliq/Obilić, Lipjan/Lipljane, Hani i Elezit/Đeneral Janković, Pejë/Peć i Vushtri/Vučitrn.

<sup>80</sup> Pejë/Peć, Lipjan/Lipljane, Podujevë/Podujevo, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Hani i Elezit/Đeneral Janković i Štrpce/Shtërpçë.

<sup>81</sup> Prishtinë/Priština, Suharekë/Suva Reka, Kline/Klina i Deçan/Deçane.

#### 4. Međuopštinska saradnja

Granice postavljaju ljudi, i te granice ne sadrže uvek sva pitanja. Neke su stvari od zajedničkog interesa za ljude u okviru dve ili više opština. To je obrađeno u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi i članu 3.6 Uredbe 2000/45. Prema ovoj Uredbi predviđa se da: “opštine mogu same u međusobnoj saradnji da urede izvršavanje bilo koje od svojih odgovornosti i ovlašćenja.”<sup>82</sup> Članom 10 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi predviđa se pravo lokalnih vlasti da sarađuju i na funkcionalnoj osnovi formiraju konzorcijume, ili da pripadaju nekom udruženju radi zaštite i promovisanja svojih zajedničkih interesa.

Što se tiče podzakonskih akata, ocenjuje se da dve trećine opština zaista sarađuju sa drugim opštinama.<sup>83</sup> Takva međuopštinska saradnja ponekad se ostvaruje putem postupka konsultovanja koji pokreće centralna vlada o postupcima zakonodavstva u oblastima gde su potrebne konkretne mere nekoliko ili svih opština.<sup>84</sup> Saradnja prilikom pisanja podzakonskih akata najčešće postoji između susednih opština, pošto one često imaju slične opštinske profile. Ponekad se savet traži od većih opština u regionu, jer se one smatraju iskusnijim. Savetovanje između opština uglavnom je neformalno i sporadično, mada je šest opština prijavilo da redovno koriste kao uzor podzakonska akta i najbolje načine rada iz drugih opština.<sup>85</sup> Pored toga, saradnja u velikoj meri zavisi od toga koje pitanje treba urediti. Na primer, neke opštine javljaju o slučajevima uspešne saradnje u pogledu uspostavljanja specijalnih zona za međugradski saobraćaj ili sporazume o oblastima rada vozača taksi službi.

Jedno više institucionalizovano sredstvo za saradnju između opština predstavlja AKO, koja je uspostavljena 2001. godine.<sup>86</sup> Mandat AKO, između ostalog, obuhvata usvajanje zakonodavne strukture za samoupravu, promovisanje decentralizacije vlasti putem praktične podrške i učestvovanja, obezbeđivanje pravne i organizacijske pomoći opštinama, i promovisanje aktivne saradnje i komunikacije između opština.<sup>87</sup> AKO je nedavno uspostavio Kolegijum pravnika<sup>88</sup> u kome sve opštine imaju svoje predstavnike. Kolegijum se redovno sastaje i radi na koordinisanju opštinskih aktivnosti vezanih za zakone i propise centralnog nivoa, dok je on istovremeno i mesto za razmenu iskustava. Svrha ovog kolegijuma je takođe podrška opštinama u sastavljanju podzakonskih akata. Međutim, nisu sve opštine javile da imaju redovne kontakte sa AKO-om. O stalnim kontaktima i konsultacijama izveštava samo šest kosovskih opština.<sup>89</sup> U kontekstu pisanja zakona ovo je šteta i trebalo bi da opštine uzmu u obzir mogućnost da češće koriste AKO.

<sup>82</sup> Jedini izuzetak predstavljaju one stvari koje skupština opštine ne može da delegira prema članu 11. 3: između ostalog, usvajanje budžeta, usvajanje, menjanje i poništavanje lokalnih opštinskih uredbi; izbor predsednika opštine; imenovanje ili preimenovanje puteva itd.

<sup>83</sup> Deset opština je kazalo da prilikom izrade nacrtu podzakonskih akata ne postoji saradnja sa drugim opštinama. To su: Ferizaj/Uroševac, Gjilan/Gnjilane, Viti/Vitina, Prizren, Rahovec/Orahovac, Istog/Istok, Dečan/Dečani, Mitrovica/Mitrovicë, Skenderaj/Srbica i Leposavić/Leposaviq.

<sup>84</sup> Mitrovicë/Mitrovica.

<sup>85</sup> Prishtinë/Priština, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Gjakovë/Đakovica, Dragash/Dragaš, Malishevë/Mališevo, i Suharekë/Suva Reka.

<sup>86</sup> AKO je otvoren za sve opštine na Kosovu. Trenutno su većina opština članice sa izuzetkom Leposavića/Leposaviq, Zvečana/Zvečan, Zubinog Potoka i Štrpca/Shtërpçë. Tri opštinske pilot jedinice imaju status posmatrača.

<sup>87</sup> Vidi dalje na: [www.komunat-ks.net/](http://www.komunat-ks.net/).

<sup>88</sup> Kolegijum pravnika uspostavljen je februara 2007. godine.

<sup>89</sup> Podujevë/Podujevo, Shtime/Štimlje, Malishevë/Mališevo, Klinë/Klina, Junik/Junik, i Skenderaj/Srbica.

Dve opštine na severu su izvestile o međusobnoj saradnji opština koje su članice unije srpskih opština i naselja na Kosovu. Ova saradnja ima za rezultat odluke koje unija predstavlja javnosti a opštine članice ih jednoglasno usvajaju.

U Sveobuhvatnom predlogu za rešenje statusa Kosova takođe je priznata potreba za međuopštinskom saradnjom između kosovskih opština. U Aneksu III ovog predloga, „Decentralizacija“, saradnja između opština na Kosovu predviđena je u članu 9, stavovi 1 i 2. Takođe je predviđena i saradnja kosovskih opština sa opštinama i institucijama u Republici Srbiji, i to u članu 10.<sup>90</sup> Bez obzira na predlog o statusu, međuopštinsku saradnju u okviru AKO treba dalje podsticati. To je u interesu opština pošto im takva saradnja omogućava da se centralnim institucijama obraćaju jednim glasom i lobiraju za svoje stavove.

## **C. Objavljivanje opštinskih podzakonskih akata i pristup javnosti**

Zakon obavezuje sve ljude, uključujući i one koji ga ne poznaju. Pored toga, zakonodavne vlasti su dužne da o svojim normativnim aktima obezbede informacije svima kojih se one tiču. Javna vlast, odnosno u ovom slučaju opština, ne može zahtevati poštovanje nekog normativnog akta koji nije objavila, pošto bi to predstavljalo kršenje svakog osnovnog osećaja pravde.

U tesnoj vezi sa objavljivanjem je i pristup javnosti određenim normativnim aktima. Sa formalne tačke gledišta, opština je obavezna da osigura tehničke mogućnosti da neko lice dobije primerak zakona. Ovo se može osigurati različitim mehanizmima, kao što su obaveštenja na javnim mestima, kompilacija tekstova na javnim mestima i internet.

Sa suštinske tačke gledišta, ljudi moraju da imaju zakon i na svom jeziku jer u suprotnom, ukoliko neko dobije primerak zakona na jeziku koji ne razume, dejstvo tog zakona je ograničeno. U tom pogledu, objavljivanje je direktno povezano sa pravilima i uredbama o korišćenju službenih jezika na Kosovu kao i u određenim opštinama.

### *1. Prevod na službene jezike*

Uredba 2000/45 predviđa da sva dokumenta opštine budu odštampana i na albanskom i na srpskom jeziku, dok u opštinama u kojima žive zajednice koje ne govore ovim jezicima, službeni dokumenti treba da budu dostupni i na službenom jeziku te zajednice.<sup>91</sup> Sastavni deo ove odredbe je očigledan prethodni korak, a to je prevod.

Zakon o jezicima,<sup>92</sup> koji je na snazi od 20. oktobra 2006. godine, dosta je specifičan po ovom pitanju. On sadrži izričite odredbe o upotrebi jezika i u opštinskim

<sup>90</sup> Vidi na [www.unosek.org/unosek/en/statusproposal.html](http://www.unosek.org/unosek/en/statusproposal.html) “Sveobuhvatni predlog za rešenje statusa Kosova.”

<sup>91</sup> Član 9.3 Uredbe UNMIK-a 2000/45 od 11. avgusta 2000.

<sup>92</sup> Proglašen Uredbom UNMIK-a 2006/51 od 20. oktobra 2006.

institucijama, uključujući odredbe koje se odnose na prevod opštinskih podzakonskih akata. Zakon jasno predviđa da opštinske uredbe i podzakonska akta koji usvoje opštinske institucije treba da budu odštampani i objavljeni na službenim jezicima opštine.<sup>93</sup>

Model opštinskog statuta ne sadrži dodatne odredbe po pitanju prevoda službenih dokumenata. U delu V – jezici – navodi se član 9 Uredbe 2000/45 koji sadrži samo posebnu odredbu za određivanje jezika koji su, pored albanskog i srpskog, službeni jezici u određenoj opštini. On takođe daje ovlašćenja Odboru za zajednice da nadgleda upotrebu jezika u vođenju opštinskih poslova.<sup>94</sup>

Opštine su usvojile opštinske statute na osnovu svojih nadležnosti koje proističu iz Uredbe UNMIK-a 2000/45.<sup>95</sup> Ovi statuti postoje samo u okviru postojećeg zakonskog okvira Kosova. Član 2 Modela opštinskog statuta glasi da „kada god dođe do protivurečnosti između zakona i opštinskog statuta, prevladava zakon“. Prilikom određivanja zakonskih zahteva o upotrebi jezika, opštine treba da konsultuju važeći (centralni) zakon. Do stupanja na snagu Zakona o jezicima, 20. oktobra 2006, relevantan centralni zakon bila je Uredba UNMIK-a 2000/45. Sada se, kao *lex specialis* i *lex posterior*, primenjuje Zakon o jezicima.

Sudeći prema sprovedenim istraživanjima, izgleda da se veliki broj opština, kada je u pitanju prevod opštinskih podzakonskih akata, ne pridržava važećeg zakona. Konkretnije, u 17 opština je rečeno da se opštinska podzakonska akta ne prevode uvek na službene jezike. U nekim od ovih 17 opština nije prevedena nijedna opštinska uredba, a u drugim je prevedeno samo nekoliko pravnih akata (često samo Opštinski statut i Poslovnik o radu). Osim toga, prijavljeno je da se u nekim opštinama prevode samo uredbe za koje je očigledno da se tiču i da se odnose na manjinske zajednice. Kao zajednički razlog zbog kojeg se ova dokumenta ne prevode naveden je nedostatak ljudskih resursa i radnih mesta za prevodioce u sistematizaciji radnih mesta.

Što se tiče opština koje se pridržavaju politike u sferi jezika, vredi pomenuti dva pozitivna primera. U jednoj opštini, opštinska podzakonska akta se prevode i objavljuju na četiri službena jezika – albanskom, srpskom, bosanskom i turskom.<sup>96</sup> U drugoj opštini, uz podršku osoblja UNMIK-a, opštinske uredbe se prevode i na engleski jezik.<sup>97</sup>

Kada je u pitanju prevod opštinskih podzakonskih akata, slika je, na žalost, prilično negativna. Za razliku od centralnog nivoa, moraju se uložiti ogromni napor da se osigura poštovanje politike u oblasti službenih jezika. Opštine treba da se usredsrede na dve oblasti: osigurati da već usvojena podzakonska akta budu dostupna na svim službenim jezicima i uspostaviti sistem funkcionisanja koji osigurava pravovremeno prevođenje novih podzakonskih akata.

---

<sup>93</sup> Član 7 Zakona o jezicima, Uredba UNMIK-a 2006/51.

<sup>94</sup> Model opštinskog statuta, Deo V *Jezici*.

<sup>95</sup> Član 11.1 Uredbe UNMIK-a 2000/45.

<sup>96</sup> Prizren.

<sup>97</sup> Skenderaj/Srbica.

## 2. Objavljivanje i dostavljanje

Zakonski okvir o lokalnoj samoupravi ne sadrži izričitu odredbu o dostavljanju opštinskih podzakonskih akata. Međutim, kako je rečeno ranije, postoji obaveza opština da štampaju i objavljuju sva službena dokumenta, uključujući uredbe i podzakonska akta koje usvoje opštinske institucije, na svim službenim jezicima određene opštine.<sup>98</sup>

Pitanje objavljivanja ne treba da bude odvojeno od pitanja dostavljanja. Osnovni razlog zbog kojeg je objavljivanje zakona obaveza je taj što korisnik zakona treba da poznaje norme da bi mogao da ih poštuje. Drugim rečima, organi vlasti ne mogu da očekuju poštovanje pravnih akata ako ih ne objave i dostave onima kojih se ti akti tiču i široj javnosti. Odgovarajuća zakonodavna tela treba da uspostave održiv i efikasan objedinjen sistem objavljivanja i dostavljanja pravnih akata. U širem smislu, Uredba UNMIK-a 2001/19 o izvršnom ogranku PIS-a, sa izmenama i dopunama<sup>99</sup>, bavi se pitanjem dostavljanja navodeći da je MLU obavezan da pomogne opštinama da svoje aktivnosti učine transparentnim za javnost.<sup>100</sup> Objavljivanje i dostavljanje opštinskih podzakonskih akata moglo bi da se posmatra kao način da se aktivnosti opština učine transparentnim i dostupnim široj javnosti. U vezi ovoga, treba napomenuti da je MLU donelo AU 2006/03 o transparentnosti u opštinama, da bi se povećalo učešće javnosti u donošenju odluka.

Dvadeset opština je potvrdilo da objavljuje opštinska podzakonska akta na različite načine. Većina opština navodi službenu veb stranicu kao mesto na kome postavlja ova dokumenta. U ostale načine spadaju opštinski službeni list ili glasnik i kompilacija lokalnih podzakonskih akata.<sup>101</sup> Kao načini objavljivanja spominju se i postavljanje informativnih obaveštenja na javnim mestima i radio emitovanje. U jednoj opštini se redovno štampaju brošure i leci o svakom novousvojenom podzakonskom aktu. Ovo međutim nije održiva opštinska strategija već inicijativa konkretne direkcije.<sup>102</sup> Tri opštine redovno objavljuju svoje uredbe i odluke kao kompilacije<sup>103</sup> ili u mesečnoj opštinskoj brošuri.<sup>104</sup>

Iako većina opština navodi svoje službene veb stranice kao mesto na kome objavljuje svoja podzakonska akta, istraživanje OEBS-a<sup>105</sup> otkriva ne tako sjajnu sliku. Često se uredbe ne postavljaju na svim službenim jezicima a ponekad je veb stranica potpuno nefunkcionalna.<sup>106</sup> U osam opština se na veb stranicama može naći određeni broj opštinskih uredbi. Ovaj broj međutim varira od najmanje jednog pravnog akta<sup>107</sup> do najviše dvanaest opštinskih uredbi plus Opštinski statut. Jedna opština je na svoju veb

<sup>98</sup> Videti Uredbu 2000/45 i član 7.6 Zakona o jezicima proglašen Uredbom UNMIK-a 2006/51.

<sup>99</sup> Uredba UNMIK-a 2005/15 koja zamenjuje i dopunjuje Uredbu UNMIK-a 2001/19 o izvršnom ogranku PIS-a.

<sup>100</sup> Ibid, Aneks XIV (iii) (f).

<sup>101</sup> OEBS je, preko OT u Mitrovicë/Mitrovici finansirao objavljivanje kompilacije koja uključuje opštinske uredbe iz perioda 2000-2006.

<sup>102</sup> Rahovec/Orahovac.

<sup>103</sup> Mitrovicë/Mitrovica i Zvečan/Zvečan.

<sup>104</sup> Prizren. Brošura se objavljuje od 2000.

<sup>105</sup> Web stranica je poslednji put posećena 14. avgusta 2007.

<sup>106</sup> Zubin Potok/Zubin Potok, Vushtrri/Vučitrn i Zvečan/Zvečan.

<sup>107</sup> Dragash/Dragaš.

stranicu postavila i opštinske odluke.<sup>108</sup> Dodatno zabrinjava činjenica da, izuzev nekoliko opština,<sup>109</sup> ove uredbe mogu da se nađu samo na jednom jeziku.

### 3. Pristup opštinskim podzakonskim aktima

U tesnoj vezi sa objavljivanjem i dostavljanjem je i pojam pristupa ovim dokumentima od strane javnosti. Da bi osigurale transparentnost opštinskih aktivnosti, opštine treba da osiguraju da javnost može pristupiti normativnim aktima i informisati se o važećem zakonu čak i kada ti akti nisu objavljeni. Ova obaveza uključuje obrazovanje odgovarajućih mehanizama i neophodne infrastrukture. U članu 7 Uredbe 2000/45 sadržan je opšti princip da svako lice može pregledati svaki dokument koji se nalazi u nekoj opštini. Osim toga, s ciljem sprovođenja ove odredbe, u Modelu opštinskog statuta utvrđeni su postupci posredstvom kojih stanovnici mogu pristupiti opštinskim dokumentima.<sup>110</sup> Statut utvrđuje načine na koji se dokumenti mogu pregledati kao i takse koje bi se tom prilikom naplaćivale.

Uopšteno, sve opštine garantuju pristup opštinskim podzakonskim aktima, ne samo u svojim statutima već i u praksi. Razlikuju se, međutim, načini na koji stanovnici mogu da dobiju opštinska podzakonska akta. Razlike postoje u pogledu oblika pristupa i organa zaduženih za omogućavanje pristupa. U raznim opštinama postoji nekoliko – ukupno 10 različitih – opštinskih kancelarija koje su zadužene za obezbeđenje pristupa.<sup>111</sup> U većini opština, podnosilac zahteva mora prvo da podnese pismeni zahtev. Samo u dve opštine građani mogu jednostavno da odu i dobiju uredbu.<sup>112</sup> Štaviše, u dvema drugim opštinama se stanovnicima, u određenim okolnostima, naplaćuje taksa za dobijanje primerka uredbe.<sup>113</sup>

Sa tačke gledišta lokalnog stanovnika, drugi način za pristupanje ovim informacijama je da se u svom zahtevu pozove na Zakon o uvidu u službena dokumenta (ZUSD).<sup>114</sup> ZUSD garantuje pravo građanina na pristup uglavnom svim informacijama koje imaju opštine. U njemu su definisani proceduralni detalji kao što su obrada zahteva, vremenski okvir i načini na koji se može pristupiti dokumentima.<sup>115</sup>

Potrebno je napraviti jasnu razliku između ova dva različita koncepta: s jedne strane, obaveze da se garantuje pristup, i s druge strane, prava pojedinca na pristup. Međutim, zakonodavno diskreciono pravo opštine da uspostavi odgovarajuće mehanizme za ispunjavanje svojih obaveza je, kada se radi o ograničenjima kao što su takse itd, ograničeno odredbama koje uređuju prava pojedinaca.

---

<sup>108</sup> Opština Suharekë/Suva Reka je na svoju veb stranicu postavila 14 odluka i 1 uredbu donetih u periodu od 2005. do 2006. godine., kao i 2 uredbe, 10 odluka, kao i 10 nacrti odluka i 2 deklaracije vezanih za zakonodavnu aktivnost u 2007.

<sup>109</sup> U Podujevë/Podujevu na primer, se opštinske uredbe, uključujući i Opštinski statut, postavljaju i na albanskom i na srpskom jeziku.

<sup>110</sup> Model opštinskog statuta, Poglavlje 6 *Informacije*.

<sup>111</sup> Opštinska pravna kancelarija; Opštinski sekretarijat; Kancelarija GIS; Kancelarija zamenika GIS-a; Opštinska kancelarija za informisanje; Kancelarija za opštu administraciju; Služba arhive; Uslužni centar za građane; Arhiva i Kancelarija za prijem.

<sup>112</sup> Pejë/Peć i Hani Elezit/Đeneral Janković.

<sup>113</sup> Fushë Kosovë/Kosovo Polje i Štrpce/Shtërpçë. U prvom slučaju, podnosilac zahteva plaća utvrđenu taksu od jednog evra po primerku uredbe, dok su u drugom slučaju primerci besplatni ako dokument nije suviše velik; ako je traženi dokument veliki, cena je 0,25 evra po stranici.

<sup>114</sup> Objavljen Uredbom UNMIK-a 2003/32, 6. novembra 2003.

<sup>115</sup> Ibid, članovi 5, 7 i 9.



Samo dve opštine<sup>116</sup> su navele ZUSD kada su objašnjavale postupak pristupa. Velika većina opština očigledno nije svesna implikacija koje ZUSD ima na njihovu obavezu da garantuju pristup. Izgleda da su neki od sistema koje su uspostavile opštine samo delimično usaglašeni sa ZUSD.<sup>117</sup> Glavni razlog ovog nedostatka je taj što ZUSD još nije bio na snazi kada su izrađeni i usvojeni prvi nacrti opštinskih statuta, iako su opštine mogle da izmene i dopune svoje statute. Osim razlika koje postoje između nadležnih kancelarija, i odredba o taksama u dvema opštinama predstavlja razlog za zabrinutost. Zavisno od toga kako se primenjuju u praksi, ove takse mogu, u određenoj meri, da budu u suprotnosti sa ZUSD.<sup>118</sup>

Iako je pristup podzakonskim aktima generalno garantovan širom Kosova, sadašnja primena važećeg zakona o pristupu podzakonskim aktima pokazuje da u praksi postoje manji propusti u nekoliko opština.

#### *4. Indeks i baze podataka*

Generalno, indeks predstavlja detaljnu listu, obično uređenu po abecednom redu, koja sadrži podatke relevantne za određene kategorije dokumenata. U idealnim okolnostima, indeks nije samo spisak informacija o relevantnim dokumentima, već je više dobro organizovana mapa sadržaja. Što se tiče indeksa opštinskih zakonskih akata, spisak bi trebalo da sadrži barem naziv uredbe ili odluke, datum usvajanja i broj pod kojim su evidentirani, kako bi se odgovarajući dokumenti pronašli kada je to potrebno.

Izraz „baza podataka“ odnosi se na elektronski prikupljene podatke uređene na sistematski način, koji pružaju mogućnosti za pretraživanje, kako bi se pronašli specifični elementi koje ta baza podataka sadrži. Izraz vodi poreklo iz kompjuterskih disciplina<sup>119</sup> ali se opštim korišćenjem proširio, pa se takođe koristi i za ne-elektronske baze podataka. U idealnom slučaju, ovakve elektronske ili ne-elektronske baze podataka trebalo bi sveobuhvatno da sadrže sve zakonske akte jedne opštine.

Oba ova sredstva pomažu pre svega i najviše javnosti u pristupu zakonskim aktima, i imaju uticaja na transparentnost opštinskih zakonodavnih aktivnosti. U isto vreme, oba sredstva podržavaju rad opštinskih službenika uopšte, a i rad onih koji se naročito bave izradom nacrtu budućih zakonskih akata. Glavna svrha indeksa jeste da pomogne korisniku da pronađe podatak brzo i lako. Svrha baze podataka jeste lak pristup podacima. Što se tiče opštinskog zakonodavstva, indeks bi takođe mogao da posluži za pregled donetih odluka i usvojenih uredbi. Štaviše, u slučajevima gde postoje zahtevi za pristup tim dokumentima, indeks, kao i baza podataka, bi omogućili opštinskim službenicima da lakše dođu do određenih zakonskih akata, ili da utvrde da

---

<sup>116</sup> Klinë/Klina i Junik/Junik.

<sup>117</sup> Član 15 Administrativnog uputstva 3/2006 Ministarstva javnih službi, kojim se sprovodi ZUSD, predviđa, na primer, osnivanje službe arhive koja se bavi zahtevima za pristup službenim dokumentima. Međutim, samo je nekoliko opština zaista zadužilo službe arhive da se bave ovom vrstom zahteva.

<sup>118</sup> Videti fusnotu 113, zavisno od veličine dokumenta, taksa od jednog evra po uredbi je uglavnom u skladu sa ZUSD, a ako je dokument mali, mogla bi da bude u suprotnosti sa odredbom ZUSD. Taksa od 0,25 evra po stranici uglavnom je u skladu sa ZUSD ako se primenjuje samo na dokumenta koja imaju više od 20 strana.

<sup>119</sup> Izraz baza podataka se obično odnosi na elektronsku bazu podataka.

li takve odluke ili uredbe uopšte postoje i gde je to objavljeno, odnosno arhivirano. Što više opštinskih zakonodavnih akata bude usvojeno, utoliko će korisniji biti ovi instrumenti. Ipak, preporučljivo je da se uspostavi funkcionalan sistem od samog početka, kao i da se isplanira rad za budućnost.

Nema izričitih zakonskih uslova za sačinjavanje indeksa ili baza podataka za opštinske podzakonske akte u zakonskom okviru koji uređuje lokalnu upravu na Kosovu. Međutim, to se svakako može indirektno zaključiti iz pomenutih obaveza objavljivanja i dostavljanja, kao i garantovanja pristupa podzakonskim aktima. U svakom slučaju, i indeks i baza podataka će uprostiti i olakšati rad opštinskih službenika odgovornih za obezbeđivanje pristupa podzakonskim aktima. Zaista, mnoge opštine su izjavile da imaju neki oblik indeksa gde se čuvaju relevantne informacije o opštinskim dokumentima. Takođe, mnogi su rekli da imaju neku vrstu baze podataka.

Međutim, većina opština izgleda da nema indeks onakav kakav je gore definisan, tj. jedan posebni dokument koji sadrži spisak svih opštinskih podzakonskih akata po abecednom redu, uključujući tu i određene reference. Umesto toga, od opština koje su prijavile da imaju indekse, mnoge su rekle da su ih organizovale po hronološkom redosledu<sup>120</sup> i u više slučajeva oni se ne ažuriraju redovno. Nedostatak hronološkog redosleda u odnosu na abecedni jeste u teškoći da se pronađu dokumenti ukoliko onaj koji traži ne zna broj pod kojim je dokument zaveden ili datum izdavanja dokumenta. Postoji nekoliko izuzetaka gde postoji prikladan indeks svih opštinskih uredbi, sa referencama gde su objavljene i arhivirane.<sup>121</sup>

Više od polovine opština prijavilo je da su uspostavile neku vrstu baze podataka kao zbirku opštinskih akata. Od ovih opština, dve su precizirale da su sačinile kompjutersku bazu podataka.<sup>122</sup> Ipak, čak i u ovim slučajevima, baze podataka su često ili nekompletne, napravljene u privremene svrhe, ili se ne održavaju na prikladan način. Na primer, u jednom slučaju baza podataka pokriva samo period od 2004. do 2006. a u drugom slučaju spisak podzakonskih akata nije potpun. Više opština ima fizičku bazu podataka (tj. štampanu arhivu).<sup>123</sup> Zabrinjava činjenica da je šesnaest opština<sup>124</sup> izjavilo da još uvek nisu uspostavili nikakvu bazu podataka. U ovom kontekstu, vredi napomenuti da je projekat Informativna mreža lokalne uprave ("LOGIN")<sup>125</sup> sproveden na Kosovu, sa AKO-om kao implementacionim partnerom. Ovaj projekat ima za cilj da promoviše profesionalni razvoj službenika lokalne uprave

---

<sup>120</sup> Prishtinë/Priština, Prizren, Leposavić/Leposaviq i Vushtrri/Vučitrn.

<sup>121</sup> Opštinska pilot jedinica Mamuša/Mamushë/Mamuša (OPJ) na primer kaže da vodi spisak svih odluka privremene SO i svih uredaba OPJ-a koje su usvojene.

<sup>122</sup> Na primer, u Mitrovicë/Mitrovici baza podataka svih opštinskih podzakonskih akata se održava od strane sekretarijata i značajan broj uredbi je istaknut na zvaničnoj internet strani opštine. U opštini Zvečan/Zveçan postoji elektronska zbirka uredaba postavljenih na opštinskoj internet stranici, pored fizičke zbirke opštinskih pravnih akata koja se drži u opštini.

<sup>123</sup> Uredbe se jednostavno fizički čuvaju u kancelariji arhive GIS-a ili u drugim opštinskim kancelarijama.

<sup>124</sup> Obiliq/Obilić; Gjilan/Gnjilane; Shtime/Štimlje; Lipjan/Lipjan; Fushë Kosovë/Kosovo Polje; Pejë/Peć; Deçan/Deçane; Istok/Istog; Viti/Vitina; Štrpce/Shtërpçë; Novo Bërdë/Novo Brdo; Hani Elezit/Đeneral Janković; Kamenicë/Kamenica; Kaçanik/Kaçanik; Ferizaj/Uroševac i Zubin Potok/Zubin Potok.

<sup>125</sup> Videti [www.logincee.org/](http://www.logincee.org/) or [www.komunat-ks.net/eng/html/index.php](http://www.komunat-ks.net/eng/html/index.php) za detalje.

i njihovog osoblja i da poboljša sposobnosti organizacija koje pomažu reformu javne administracije na lokalnom nivou.

#### **D. Opštinska strategija za zakonodavne aktivnosti**

Na duge staze, planiranje olakšava i podržava rad opštine, pogotovo ako je u rad uključeno više učesnika, kao što je to slučaj sa opštinama. Uz to, sam proces planiranja daje prostor za razmišljanje o tome koja pitanja bi trebalo rešavati, i koje aktivnosti bi trebalo preduzeti. U opštinama je na prvom mestu i najvažniji Odbor za politiku i finansije, koji je odgovoran za formulisanje i ispitivanje budućih strateških pravaca.<sup>126</sup> Deo formulisanja budućih strateških pravaca sadrži planiranje podzakonskih akata potrebnih za usmeravanje opština u željenom pravcu.

Međutim, zakonodavno planiranje ne zavisi samo od strateškog pravca opštine. Delimično, ono zavisi od mere u kojoj su zakoni sa centralnog nivoa poverili opštinama nadležnosti za utvrđivanje njihovog zakonodavnog planiranja. Drugim rečima, u mnogim oblastima, samo kada se usvoji zakon na centralnom nivou, i kada se tim zakonom prenesu odgovornosti na opštine, tek tada opštine mogu analizirati zakon i potom planirati izradu nacrtu potrebnih podzakonskih akata.

Pored toga, postoje takođe i brojne sopstvene nadležnosti koje imaju opštine.<sup>127</sup> U tim oblastima opštine imaju punu odgovornost regulisanja.<sup>128</sup> Ovo daje mogućnost opštinama da razviju dugoročne zakonodavne planove za svaku od opštinskih nadležnosti. Pošto ove oblasti pokrivaju suštinske stvari relevantne za stanovništvo opštine, strateško planiranje toga kako rešavati te stvari, uključujući i zakonodavno planiranje, predstavljaju presudni element lokalne samouprave.

Uprkos prednostima zakonodavnog planiranja, većina opština nema sveobuhvatnu zakonodavnu strategiju.<sup>129</sup> Kao razlog za odsustvo strategije opštine navode da čekaju uputstva sa centralnog nivoa. Ostali napominju da je proces izrade nacrtu obično rezultat zahteva opštinskih izvršnih organa, ili se to inicira kada takvu potrebu stvori zakon sa centralnog nivoa; a ništa od ovoga ne može da se planira. Otuda se podzakonska akta uglavnom – i navodno je to jedini način – iniciraju samo na *ad hoc* osnovi. Mnoge opštine takođe tvrde da postojeće okolnosti koje se odnose na nerešeno pitanje statusa negativno utiču na opštinsko zakonodavno planiranje. Preciznije rečeno, opštine očekuju veće promene stupanjem na snagu budućeg zakona o lokalnoj samoupravi (predviđenog u Sveobuhvatnom predlogu).<sup>130</sup> Zbog ove činjenice, mnoge opštine su svoje zakonodavno planiranje odložile do daljeg,<sup>131</sup> očekujući da novi zakon bude usvojen. Zbog toga se trenutno opštinska podzakonska akta izrađuju skoro isključivo na *ad hoc* osnovi.

<sup>126</sup> Član 22.1 Uredbe UNMIK-a 2000/45.

<sup>127</sup> Član 3.1 Uredbe UNMIK-a 2000/45.

<sup>128</sup> U okviru zakona koji regulišu ovakve aktivnosti, pogledati član 3.1 Uredbe 2000/45.

<sup>129</sup> Samo je osam opština potvrdilo da imaju plan kojim su skicirane buduće zakonodavne aktivnosti.

<sup>130</sup> Videti [www.unosek.org/unosek/en/statusproposal.html](http://www.unosek.org/unosek/en/statusproposal.html) za “Sveobuhvatni predlog za rešavanje statusa Kosova.”

<sup>131</sup> Neke opštine su izjavile da u stvari opštinski zakonodavni plan rada postoji, ali zavisi od usvajanja budućeg zakona o lokalnoj samoupravi.

Pozitivna stvar je to što je osam opština izjavilo da imaju planove za usvajanje opštinskih podzakonskih akata u budućnosti. Međutim, samo u dva slučaja to se odnosilo na konkretne planove gde je takođe preciziran vremenski period u kojem će se obaviti izrada nacrtu zakonodavnog plana. Na primer, jedan plan pominje uredbe koje će biti usvojene radi implementacije opštinskog strateškog privrednog razvoja za 2007-2009.<sup>132</sup> Drugi plan, koji se nalazi u pripreмној fazi, osvrće se na planiranje opštinskih uredbi koje bi trebalo da budu usvojene 2007. godine.<sup>133</sup>

Upitane o svojim zakonodavnim aktivnostima uopšte, većina opština se pozivala na neke određene uredbe koje planiraju da objave u skoroj budućnosti (mada nemaju dugoročni plan kao takav). U tim slučajevima odgovori su se uglavnom fokusirali na obavezne nadležnosti<sup>134</sup> i u mnogo manjoj meri na fakultativne nadležnosti. Uz to, skoro sve opštine su pomenule oblasti koje su predviđene za decentralizaciju (na primer opštinski prihodi). Samo dve opštine su izjavile da nisu identifikovale niti jednu oblast koju treba regulisati opštinskim podzakonskim aktima.<sup>135</sup>

Zakonodavno planiranje na polju prenesenih nadležnosti je, na neki način, izazov. Međutim, nijedan od navedenih razloga ne sprečava opštine da razvijaju planove u oblasti „sopstvenih“ opštinskih nadležnosti. To što pitanje statusa nije razrešeno ne predstavlja opravdanje za neaktivnost u ovoj oblasti, niti može biti opravdavano očekivanjem budućeg zakona o lokalnoj samoupravi. Imajući u vidu opisane pozitivne aspekte zakonodavnog planiranja, OPF bi trebalo da izvršavaju svoje obaveze i započnu planiranje za budućnost.

## E. Zaključci i preporuke

### Preporuke opštinama

- 1) Opštine bi trebalo da obrate pažnju da koriste odgovarajući pravni instrument. Uredbom se regulišu mnoštva slučajeva koji su rešeni na generalni i na apstraktan način, obavezno je konsultovanje odbora i javnosti. Odluka se jedino može koristiti za rešavanje pojedinačnog i konkretnog slučaja.
- 2) Opštine bi trebalo da obezbede da odbori za zajednice budu uključeni u opštinski zakonodavni proces, potvrđivanjem da: a) je odbor osnovan u njihovoj opštini; b) je odbor operativan i u potpunosti funkcioniše; c) su preduzete aktivnosti za poboljšanje stručnosti da se pomogne članovima odbora da bolje razumeju svoju ulogu; i d) svaka predložena opštinska uredba dostavljena je odboru.

---

<sup>132</sup> Lipjan/Lipljane.

<sup>133</sup> Štrpce/Shtërpçë.

<sup>134</sup> Član 3.1 Uredbe 2000/45. Uglavnom su pominjali oblasti kao što je prikupljanje poreza na imovinu; davanje naziva ulicama, opštinske takse i porezi, porezi na imovinu; kazne; transparentnost u opštini; obrazovanje; transport; zdravstvo; urbanističko planiranje; javne komunalne službe (odnošenje smeća); očuvanje životne sredine; biznis; privreda; i interno finansijsko upravljanje.

<sup>135</sup> Obe opštine su ovo pravdale izražavanjem svojih očekivanja da će opštinski statut biti izmenjen nakon rešavanja statusa.

- 3) Opštine bi trebalo da obezbede da se javnost uvek konsultuje tokom procesa izdavanja opštinskih uredbi, redovnim javnim oglašavanjem predloženih podzakonskih akata, javnim sastancima i javnim raspravama, kao i kontaktima sa ciljnim grupama i zainteresovanim strankama.
- 4) Opštine bi trebalo da obezbede da pravnici koji rade u opštinama uvek budu uključeni u izradu podzakonskih akata.
- 5) Opštine bi trebalo da razmotre redovno korišćenje modela opštinskih akata. Što se ovoga tiče, opštine bi trebalo da uzmu u obzir bližu saradnju sa drugim opštinama i da iskoriste AKO, koji može odigrati aktivnu ulogu u razvoju ovakvog modela akata.
- 6) Opštine bi trebalo da obezbede da sva opštinska akta budu prevedena na službene jezike opštine. Potrebno je da opštinski statuti odražavaju zahteve zakona o jezicima.
- 7) Potrebno je da opštine obezbede da sva opštinska podzakonska akta budu objavljena blagovremeno i na organizovan način. Dodatno objavljivanje opštinskih akata na njihovim internet stranicama se preporučuje.
- 8) Opštine bi trebalo da uspostave sistem dostavljanja i javnog pristupa opštinskim podzakonskim aktima.
- 9) Potrebno je da opštine uvedu redovno ažuriranje indeksa i baze podataka o opštinskim podzakonskim aktima, uključujući kategorizaciju po abecednom redu ili po ključnim rečima. Trebalo bi i da razmotre uključivanje AKO radi ustanovljavanja jednobraznog sistema.
- 10) Opštine bi trebalo da razviju opštinski strateški plan za zakonodavne akte u okviru opštinskog plana razvoja. Zakonodavno planiranje bi u ovoj fazi trebalo barem da rešava pitanja iz sopstvene nadležnosti opština.

### **Preporuke za Asocijaciju kosovskih opština**

- 11) AKO bi trebalo da razmotri razvijanje dodatnih modela odredaba da bi se dopunili i opštinski statuti i poslovnici, i time razjasnio redosled zakonodavnog procesa u opštinama.
- 12) AKO i druge asocijacije bi trebalo da preuzmu aktivniju ulogu u tome da obezbede da sve opštine imaju koristi od AKO kada dođe do međuopštinske saradnje, između ostalog, na polju izrade podzakonskih akata.

13) AKO bi trebalo da razmotri odigravanje aktivne uloge u razvoju modela opštinskih podzakonskih akata.

#### **Preporuke za MLU**

14) MLU bi trebalo da obezbedi da u budući zakon o lokalnoj upravi budu uključene jasne definicije zakonodavnih mehanizama (npr. za uredbe i odluke).

15) MLU bi trebalo da ponovo razmotri Administrativno uputstvo MLU br. 2005/7 imajući u vidu princip supsidijarnosti i – u budućnosti – budući zakon o lokalnoj samoupravi.<sup>136</sup>

16) Vlasti na centralnom nivou treba da obezbede da se daju jasne smernice za prenos zakonodavnih nadležnosti opštinama, objašnjavanjem postupka izdavanja podzakonskih akata i njihove primene na opštinskom nivou.

17) MLU bi trebalo da pozove predstavnike opština da učestvuju u radu radnih grupa za izradu zakonskih akata na centralnom nivou koji se tiču opština. Opštine bi trebalo da koordiniraju svoje učešće i doprinos kroz AKO.

18) KIJA bi trebalo da omogući redovnu obuku o izradi nacrtu zakonskih akata za opštinske zvaničnike. Posebnu pažnju potrebno je posvetiti novoobrazovanim opštinama i njihovim potrebama.

---

<sup>136</sup> Prema informaciji dobijenoj od MLU, AU 2005/07 je trenutno u postupku razmatranja.