



Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
MISIJA NA KOSOVU

Izveštaj o praćenju rada skupština opština
mart 2009 – decembar 2010.

Juni, 2011.

REZIME IZVEŠTAJA	3
1. Uvod	4
2. Regulatorni okvir i principi dobrog upravljanja.....	5
3. Sastanci skupština opština – glavni zaključci	6
3.1 Poštovanje principa održavanja sastanaka otvorenih za javnost.....	6
3.2 Poštovanje principa sprečavanja sukoba interesa.....	7
3.3 Odbornici koji drže dve funkcije.....	8
3.4 Poštovanje standarda upotrebe jezika.....	9
3.4 Praćenje sastanaka skupština opština od strane Ministarstva lokalne uprave...	10
4. Zaključci	11
5. Preporuke	12

REZIME IZVEŠTAJA

Skupštine opština predstavljaju zakonodavni ogranak u opštinama i zadužene su da nadgledaju rad izvršnih organa, predsednika opštine i opštinske administracije. Da bi rad skupštine opštine kao nadzornog tela bio delotvoran i u skladu sa zakonom, neophodno je da bude usaglašen sa odgovarajućim proceduralnim i regulatornim okvirom što naročito propisuje Zakon o lokalnoj samoupravi.

Ovaj izveštaj sadrži pregled održanih sastanaka skupština većine zakonodavnih predstavničkih tela na Kosovu u periodu od marta 2009. godine do decembra 2010. godine, tokom kojeg je Misija Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju na Kosovu (OEBS) pratila 529 sastanaka skupština opština.

Uopšteno govoreći, skupštine opština uglavnom postupaju u skladu sa glavnim načelima regulatornog i proceduralnog okvira za vođenje sastanaka, ali i dalje postoje nedostaci kada je u pitanju poštovanje određenog broja principa. Prvo, neophodno je da sastanci skupština opština, uz par izuzetaka, budu otvoreni za javnost. Pravovremeno obaveštavanje javnosti o predstojećim sastancima skupština opština od ključne je važnosti u obaveštavanju građana i podsticanju njihovog prisustvovanja na sastancima, kako bi na taj način uzeli učešće u opštinskim poslovima. Opštine stalno propuštaju da najave predstojeće sastanke, ili ih ne najavljuju na vreme ili na celoj teritoriji opštine. Drugo, odbornici i predsedavajući skupština opština skoro nikad ne pokreću pitanja koja se odnose na sukob interesa. Treće, obavezan je pismeni prevod materijala sa sastanaka skupština opština, kao i usmeni prevod tokom održavanja sastanaka na svim službenim jezicima po potrebi, što posebno propisuje Zakon o upotrebi jezika. Nije zanemarljiv broj opština koje ne prevode i ne objavljuju sve zapisnike i materijale sa sastanaka na službenim jezicima koji se koriste u određenoj opštini.

S druge strane, do kraja 2010. godine, naponi koje je uložilo Ministarstvo lokalne uprave doveli su do skoro potpunog uklanjanja onih slučajeva gde su odbornici obavljali dve funkcije, tj. u isto vreme su u istoj opštini radili i kao viši službenici u javnoj administraciji. Ministarstvo lokalne uprave je na isti način ustanovilo nedostatke u poštovanju proceduralnog okvira, te je uspostavilo sistem za praćenje rada koji omogućava Ministarstvu da pokrije najmanje 50% ukupnog broja sastanaka skupština opština. Osim toga, ulažu se dodatni naponi da se taj procenat poveća.¹

Da bi se poboljšao učinak lokalnih tela, OEBS preporučuje da opštine više poštuju načelo otvorenih sastanaka, odgovornosti predsedavajućih opština i prevođenja materijala sa sastanaka skupština opština. Ministarstvo lokalne uprave treba da identifikuje i odgovori na proceduralne nedostatke tako što će slučajeve u kojima se redovno ne poštuju ova načela proslediti nadležnim sudovima.

OEBS je primetio da velika većina opština postupa u skladu sa zakonskim zahtevom obezbeđivanja simultanog prevoda na zahtev tokom sastanaka skupština opština.

¹ Ministarstvo lokalne uprave trenutno ne prati sastanke skupština opština u Leposaviću/Leposaviq, Zvečanu/Zvečan, Zubinom Potoku/Zubin Potok i Mitrovicë/severnoj Mitrovici.

Nepoštovanje ove zakonske odredbe primećeno je samo u nekoliko slučajeva. Navedeno je da je oprema za simultani prevod postavljena u 26 opština. U tom smislu vredi pomenuti da sve opštine koje ne obezbeđuju pismeni i usmeni prevod u stvari poseduju opremu za simultani prevod, sa izuzetkom opštine Mamuša/Mamushë/Mamuša.

1. Uvod

Regulatorni okvir kojim se rukovodi lokalna uprava na Kosovu predviđa niz odredbi o radu skupština opština pre, tokom i nakon održavanja sastanaka skupština. Regulatorni okvir predviđa, na primer, da skupštine opština obavljaju svoje aktivnosti na transparentan način, da odbornici u isto vreme ne obavljaju i izvršne funkcije i da skupštine opština postupaju u skladu sa odgovarajućim zakonskim odredbama o jeziku.

Usklađenost rada opština sa regulatornim okvirom omogućava da lokalna uprava funkcioniše u skladu sa principima dobrog upravljanja, kao što su principi transparentnosti i odgovornosti, koji su ugrađeni u odredbe Zakona br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi² i ostalim podzakonskim aktima za primenu ovog zakona. U tom smislu, obaveštavanje javnosti o sastancima skupština opština, izjašnjavanje odbornika o sukobu interesa i dvojni mandati predstavljaju osnovne zakonske odredbe za uspostavljanje lokalnih uprave u skladu sa principima dobrog upravljanja. Pored toga, Ministarstvo lokalne uprave prati sastanke skupština opština preko imenovanih zvaničnika koji prisustvuju sastancima skupštine opštine i/ili održavaju redovne kontakte sa opštinskim zvaničnicima.³

U ovom izveštaju prikazan je pregled aktivnosti skupština opština u periodu od marta 2009. do decembra 2010. godine, te su istaknuti opšti trendovi uočeni tokom ovog perioda. Ovaj izveštaj zasnovan je na stalnom praćenju rada od strane terenskih timova OEBS-a na opštinskom nivou.

Dok je u drugom odeljku prikazan osnovni pravni okvir koji uređuje proceduralne uslove za sastanke skupština opština i srodne principe dobrog upravljanja, u trećem odeljku se detaljno razmatra usklađenost opština sa pravnim okvirom i naporu Ministarstva lokalne uprave da reši ove probleme kao nadzorno telo na lokalnom nivou.

Ovaj izveštaj je namenjen predstavnicima opština, Ministarstvu lokalne uprave i ostalim akterima uključenim u lokalnu upravu i služi kao pokazatelj daljeg razvoja kapaciteta na lokalnom nivou. Izveštaj je usmeren na prepoznavanje nedostataka kada je u pitanju usklađenost rada skupštine opštine sa proceduralnim okvirom i principima dobrog upravljanja.

² Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, 4. jun 2008. godine.

³ Kao nadzorno telo, Ministarstvo lokalne uprave je uspostavilo sistem praćenja koji mu omogućava da uoči nedostatke u pogledu zakonitosti njihovih aktivnosti. Ovaj sistem obuhvata horizontalno i vertikalno praćenje. Horizontalno praćenje, koje predstavlja jednu od oblasti koja se procenjuje u ovom izveštaju, odnosi se na praćenje koje se sprovodi tako što sastancima skupština opština prisustvuju zvaničnici koje imenuje MLU. Vertikalno praćenje podrazumeva međuministarske komisije koje prate nadležnosti sektora.

2. Regulatorni okvir i principi dobrog upravljanja

Prednosti učešća u sistemima lokalne uprave mnogobrojne su i kreću se od obezbeđivanja efikasnije upotrebe javnih resursa preko zajedničkih napora u prepoznavanju prioriteta opština do smanjenja mogućnosti lošeg upravljanja i povećanja javne kontrole. Učešće u upravljanju takođe omogućava biračima da neophodne povratne informacije proslede izabranim predstavnicima i pozitivno utiče na kvalitet pruženih usluga. Obezbeđivanje pristupa javnosti sastancima skupština opština od suštinske je važnosti za učešće u upravljanju na opštinskom nivou. Razmatranje različitih pitanja na sastancima otvorenim za javnost i obezbeđivanje odgovarajućih informacija na ovakvoj vrsti foruma predstavlja sredstvo kojim se meri učinak tela lokalne uprave u sprovođenju praktičnih politika i obaveza, te pomaže stanovnicima da izabrane opštinske predstavnike drže odgovornim za njihove postupke. Upravo zbog toga su tri principa dobrog upravljanja, učestvovanje, transparentnost i odgovornost, neraskidivo povezani jedan sa drugim te ih se treba pridržavati tokom vođenja sastanaka skupština opština. Ova tri principa samo su deo većeg broja principa dobrog upravljanja široko prihvaćenih u Evropi, npr. u *Beloj knjizi o evropskom upravljanju* Evropske Komisije.⁴

Regulatorni okvir o samoupravi na Kosovu predviđa, između ostalog, njenu zasnovanost na principima dobrog upravljanja, transparentnosti, efikasnosti i delotvornosti, poštovanju vladavine prava te približavanju modela donošenja odluka stanovnicima kako bi se promovisalo održivo upravljanje.⁵

U skladu sa tim, odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi koje se odnose na rad skupština opština na Kosovu formulisane su tako da štite principe participativnog i delotvornog upravljanja. Ovaj zakon predviđa mehanizme direktnog demokratskog učešća koji građanima i organizacijama civilnog društva daju mogućnost da direktno učestvuju u procesima donošenja odluka, kao što su obavezno održavanje sastanaka otvorenih za javnost, konsultativni odbori i pravo građana da podnose peticije, pokreću inicijative, zahtevaju referendum ili opoziv predsednika opštine.

Osim toga, Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa da skupštine opština imaju ključnu ulogu u donošenju odluka o pitanjima od značaja za opštinu⁶ kao i u nadgledanju rada opštinskih izvršnih vlasti. Način na koji građani koriste svoje pravo na učešće i doprinos u procesu donošenja odluka na opštinskom nivou, kroz aktivno učešće na sastancima skupština, može pozitivno da utiče na rad opštinskih institucija i kvalitet usluga koje one pružaju. Kao takvi, sastanci skupština opština i odgovarajući materijali sa sastanaka predstavljaju jedan od primarnih izvora informisanja građana o praktičnoj politici i razvoju na lokalnom nivou.

⁴ Komisija evropskih zajednica, *Bela knjiga o evropskom upravljanju*, Brisel, 25. jul 2001, strana 8. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf

⁵ Preambula Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi 4. jun 2008.

⁶ Član 40.2 Zakona o lokalnoj samoupravi.

Ostale odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi predviđaju proceduralni okvir kojeg opštine moraju da se pridržavaju tokom svog rada. Na primer, opštine su dužne da obaveštavaju javnost o svojim aktivnostima, da održavaju sastanke otvorene za javnost, te donose propise o transparentnosti. Ispunjavanje ovih uslova za cilj ima pojačanu transparentnost i odgovornost zakonodavnih i izvršnih ogranaka vlasti tokom sprovođenja opštinskih aktivnosti.

3. Sastanci skupština opština – glavni zaključci

Zakon o lokalnoj samoupravi navodi osnovne formalne aspekte za rad skupština opština, kao što su principi organizovanja sastanaka otvorenih za javnost, otklanjanja sukoba interesa i istovremenog držanja dve funkcije od strane odbornika, kao i pružanja usluga pismenog/usmenog prevoda tokom održavanja sastanaka skupština opština. U ovom odeljku predstavljeni su glavni zaključci do kojih je OEBS došao tokom praćenja sastanaka skupština opština, a koji se odnose na usklađenost njihovog rada sa formalnim zahtevima i prisustvovanje zvaničnika centralnih vlasti sastancima skupština opština.

3.1 Poštovanje principa održavanja sastanaka otvorenih za javnost

U Zakonu o lokalnoj samoupravi navodi se da su svi sastanci skupština opština otvoreni za javnost, ali uz par izuzetaka kao što je propisano zakonom.⁷ Zakon, u svrhu primene ovog pravila, propisuje da su opštine dužne da pravovremeno i na efikasan način obaveste građane o predstojećim sastancima skupština opština. Vremenski okvir za postavljanje obaveštenja za javnost definiše Zakon, dok Administrativno uputstvo 2008/08 o transparentnosti opština, kojim se sprovodi Zakon, definiše način na koji se javnost obaveštava o aktivnostima lokalnog zakonodavnog ogranka.⁸

Poštovanje principa održavanja sastanaka otvorenih za javnost, regulisano prvenstveno u članu 45. ovog Zakona, od suštinske je važnosti za sistem lokalne uprave zasnovan na principima dobrog upravljanja. Neuspeh u omogućavanju široj javnosti da učestvuje u procesu donošenja odluka ometa opštinske institucije u njihovim nastojanjima da upravljaju na transparentan način.

Najčešći proceduralni propust uočen u pogledu poštovanja principa održavanja sastanaka otvorenih za javnost jeste neuspeh da se javnost o predstojećim sastancima obavesti u zakonski definisanom vremenskom roku⁹ i neuspeh da se obavesti šira javnost, što uključuje postavljanje obaveštenja na najposećenijem mestu u opštini.¹⁰ U tom smislu, broj opština koje nisu postupile u skladu sa zakonskom obavezom da unapred obaveste o održavanju sastanaka skupština opština povećao se tokom perioda

⁷ *Ibid* Član 45.1 u vezi sa članom 45.3.

⁸ U članu 3.3 Administrativnog uputstva 2008/09 o transparentnosti opština, 15. jul 2008, koji je donelo Ministarstvo lokalne uprave, navodi se da obaveštenja o predstojećim sastancima skupština opština moraju da se postave na najposećenijem mestu u opštini, u štampanim i elektronskim medijima i na službenoj internet stranici opštine.

⁹ Najmanje sedam radnih dana pre datuma održavanja sastanka kada se radi o redovnim sastancima. Član 43.3 i član 45.2 Zakona o lokalnoj samoupravi.

¹⁰ Član 3.3 Administrativnog uputstva 2008/09 o transparentnosti opština, 15. jul 2008.

koji obuhvata ovaj izveštaj (od marta 2009. do decembra 2010.). U periodu koji obuhvata ovaj izveštaj, ukupno 16 opština je više nego jednom propustilo da postavi obaveštenja za javnost pre održavanja sastanaka skupština opština.¹¹ Navodi se da od tih 16, četiri opštine (Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Mamuša/Mamushë/Mamuša, Dragash/Dragaš i Lipjan/Lipljane) više puta nisu postupile u skladu sa ovim pravnim zahtevom. Slabo poštovanje uslova postavljanja obaveštenja za javnost u Mamuša/Mamushë/Mamuši navodno je povezano sa manjkom ljudskih resursa zaduženih da obavljaju poslove javnog informisanja na nivou opštine, kao što su opštinski službenici za informisanje. Pored toga, nedovoljna obaveštenost predsedavajućeg skupštine opštine o značaju učešća javnosti u opštinskim aktivnostima takođe predstavlja jedan od razloga zbog kojeg je obaveštavanje javnosti loše. Nasuprot tome, u Podujevë/Podujevu je zabeležena dobra praksa obaveštavanja javnosti. U ovoj opštini formirana je Kancelarija za koordinaciju aktivnosti starešina sela, zadužena da posećuje sela i približi se teško dostupnim žiteljima seoskih područja kako bi ih informisala o predstojećim aktivnostima skupštine opštine.

Uopšteno govoreći, veliki je broj opština koje ili nedovoljno obaveštavaju o sastancima skupština opština ili ne postavljaju unapred predviđena obaveštenja, što za posledicu ima da mali broj stanovnika prisustvuje sastancima. Mali broj učesnika na sastancima skupština opština za posledicu bi mogao da ima nezadovoljavajući nivo doprinosa javnosti i uticaja na opštinske odluke i propise, čime se potencijalno dovodi u pitanje transparentnost opštinskih akata koje donosi skupština opštine.

3.2 Poštovanje principa sprečavanja sukoba interesa

Sprečavanje sukoba interesa odbornika regulisano je članom 38.1 Zakona o lokalnoj samoupravi. Svaki odbornik koji se nađe u situaciji gde postoji sukob interesa isključuje se iz procesa donošenja odluka o bilo kom pitanju gde on ili najbliži član porodice ima finansijsku ili drugu korist. Odbornici su dužni da daju otvorenu izjavu o svojim finansijskim interesima pre inauguralne sednice skupštine opštine i da prijave svaku promenu u svom finansijskom interesu do kojih može doći.¹² Na isti način odbornici su dužni da prijave svaki sukob interesa, lične ili finansijske prirode, do kojeg može doći za vreme obavljanja njihovog mandata kao odbornika. Svaki odbornik takođe može da pruži na uvid informacije o mogućim interesima drugog odbornika. Opštine su dužne da u svojim statutima i poslovnicima regulišu postupak isključenja odbornika kod koga postoji sukob interesa iz procesa donošenja odluka i administrativnih postupaka.

S obzirom na rečeno, OEBS je uočio da se pitanje sukoba interesa vrlo retko razmatra na sastancima skupština opština. Od ukupno 529 održanih sastanaka skupština opština koje je Misija pratila u periodu između marta 2009. i decembra 2010. godine,

¹¹ Dragash/Dragaš, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Lipjan/Lipljan, Gračanica/Graçanicë, Leposavić/Leposaviq, Štrpce/Shtërpçë, Prishtinë/Priština, Junik, Viti/Vitina, Ranilug/Ranillug, Rahovec/Orahovac, Suha Reka/Suva Reka, Gjilan/Gnjilane, Novo Brdo/Novobërdë, Hani i Elezit/Đeneral Janković i Mamuša/Mamushë/Mamuša.

¹² Član 38.3 Zakona o lokalnoj samoupravi.

polemika i/ili uzdržanost od glasanja zbog mogućeg sukoba interesa nekog odbornika zabeležena je u šest opština tokom 12 odvojenih sastanaka.¹³

S jednim izuzetkom,¹⁴ svi statuti opština pozivaju se na zakonski zahtev iz člana 38 Zakona o lokalnoj samoupravi.¹⁵ Samo je jedna opština,¹⁶ međutim, jasno istakla u svom Poslovniku korake koji se moraju preduzeti da bi se neka situacija proglasila sukobom interesa: pre svakog postupka glasanja u skupštini, predsedavajući će podsetiti odbornike na odredbe koje se odnose na sukob interesa. Ovo je primer najbolje prakse koju bi trebalo da primenjuju i druge opštine kako bi osigurale da se odbornici često podsećaju na ovo pitanje. Time bi se odbornici istovremeno pozvali na odgovornost za svoja dela, pošto ne bi bili u mogućnosti da tvrde da nisu obavešteni ili da nisu upoznati sa ovim odredbama. Nalazi do kojih se došlo takođe ukazuju na to da do kraja 2010. godine nijedan predsedavajući nije preduzeo ovaj korak.¹⁷

3.3 Odbornici koji drže dve funkcije

Odbornici su dužni da podnesu ostavku na bilo koju funkciju na kojoj se nalaze u okviru opštinske administracije. U skladu sa članom 65.2 Zakona o lokalnoj samoupravi, opštinski direktori, direktori institucija i kompanija pod nadležnošću opštine i javni službenici u opštinskoj administraciji ne mogu biti odbornici skupštine opštine u kojoj rade.¹⁸ Pored toga, Administrativno uputstvo o ograničavanju nadoknada i plata koje uređuje plate opštinskih zvaničnika predviđa da funkcije u sklopu opštinske administracije nisu u skladu sa odborničkom funkcijom.¹⁹

Tokom 2009. godine, značajan broj odbornika istovremeno se nalazio i na funkcijama u izvršnom ogranaku vlasti u istoj opštini. Na primer, OEBS je od marta do juna 2009. godine identifikovao 32 slučaja u kojima se odbornik jedne skupštine opštine istovremeno nalazio i na administrativnoj funkciji u opštinskoj administraciji iste opštine.²⁰ Tokom ovog poslednjeg procesa praćenja od strane OEBS-a uočen je ipak

¹³ Opštine Dečan/Dečane, Malishevë/Mališevo, Klokot-Vrbovac/Klllokot-Vërbovc, Klinë/Klina, Vushtrri/Vučitrn i Podujevë/Podujevo jedine su opštine u kojima su terenski timovi zabeležili da su odbornici pokrenuli pitanje sukoba interesa.

¹⁴ Fushë Kosovë/Kosovo Polje.

¹⁵ Shodno ocenama u anketi koju su krajem 2010. godine sproveli timovi na terenu.

¹⁶ Lipjan/Lipljan.

¹⁷ O ovom pitanju se diskutovalo na seminaru koji je organizovao OEBS sa Ministarstvom lokalne uprave i predsedavajućima skupština opština. Jedna zajednička preporuka sa seminara jeste da predsedavajući počnu da podsećaju odbornike na odredbe o sukobu interesa kao najbolju praksu dobrog upravljanja. Pogledajte takođe <http://www.osce.org/kosovo/75844>.

¹⁸ Ministarstvo lokalne uprave pomno je pratilo primenu ove odredbe, pružajući tumačenje zakona u ovom pogledu kroz pismene instrukcije koje je poslalo opštinama.

¹⁹ Član 2 Administrativnog uputstva 01/2010 o ograničenju naknade i plata koju primaju zvaničnici opština, koje su zajedno izdali Ministarstvo lokalne uprave i Ministarstvo javne administracije, 10. mart 2010.

²⁰ U Gillogovc/Glogovcu je identifikovano sedam ovakvih slučajeva; u Kamenicë/Kamenici, deset; u Novom Brdu/Novobërdë, dva; u Viti/Vitini, šest; u Lipjan/Lipljanu, dva i u Podujevë/Podujevu, pet.

pozitivan trend, s obzirom da se do decembra 2010. godine broj odbornika koji se nalaze na dvojnim funkcijama smanjio na samo tri.²¹

Gledano u celosti, odbornici koji se nalaze na dvojnim funkcijama predstavljaju problem na koji su uspešno odgovorile vlasti na centralnom i lokalnom nivou. U tom pogledu, Ministarstvo lokalne uprave neprekidno je podsećalo opštine na ovu zakonsku obavezu, savetujući ih da osiguraju da odbornik koji se nalazi na dvojnoj funkciji da ostavku na jednu od ovih funkcija, posebno na pređašnju, ukoliko namerava da zadrži svoje odborničko mesto u skupštini. Institucije na lokalnom nivou, s druge strane, pokazale su svoju spremnost da proprate ove slučajeve. Do kraja 2010. godine, broj odbornika koji su obavljali izvršne funkcije u okviru opštinske administracije ili su upravljali institucijama i kompanijama pod nadležnošću opštine smanjen je na samo nekoliko slučajeva.

3.4 Poštovanje standarda upotrebe jezika

Podjednaka upotreba službenih jezika na opštinskom nivou predstavlja ustavno pravo,²² dok pružanje usluga pismenog/usmenog prevoda od strane opštine tokom sastanaka skupštine opštine predstavlja zakonsku obavezu predviđenu Zakonom o upotrebi jezika na Kosovu.²³

Da bi se osigurala što veća dostupnost opštinskih zakonodavnih radnji, Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa da upotreba jezika u opštinama bude uređena u skladu sa Zakonom o upotrebi jezika i detaljnim opštinskim propisom o upotrebi jezika.²⁴ U tom smislu, Zakon o upotrebi jezika predviđa obavezu opštinskih institucija da u svom svakodnevnom radu ravnopravno tretiraju službene jezike. Član 7 Zakona zahteva da opštine obezbede usmeni prevod na službene jezike, kada se data usluga zahteva, i pismeno prevedu sve zapisnike i drugi materijal sa sastanaka na sve službene jezike opštine.²⁵ Takođe je predviđeno da primenu ovih odredbi prate opštinske jedinice za ljudska prava kojima je, *inter alia*, dodeljen zadatak da prate poštovanje standarda ljudskih prava od strane lokalne uprave kada je u pitanju upotreba jezika u njihovom svakodnevnom radu.²⁶

OEBS je primetio da velika većina opština postupa u skladu sa zakonskim zahtevom obezbeđivanja simultanog prevoda na zahtev tokom sastanaka skupština opština. Nepoštovanje ove zakonske odredbe primećeno je samo u nekoliko slučajeva.²⁷

²¹ U Malishevë/Mališevu su dva odbornika istovremeno obavljala i funkcije direktora škola. U Viti/Vitini je jedan odbornik bio i direktor kompanije za odnošenje otpada koja potpada pod nadležnost opštine.

²² Član 5 Ustava Kosova.

²³ Zakon br. 02/L-37 o upotrebi jezika, 27. jul 2006.

²⁴ Član 9 Zakona o lokalnoj samoupravi.

²⁵ Članovi 7.3 i 7.4 Zakona o upotrebi jezika.

²⁶ Član 3, tačka ii Administrativnog uputstva br. 2008/02 o izmeni i dopuni Administrativnog uputstva 2007/08 o uspostavljanju opštinskih jedinica za ljudska prava, koje je izdalo Ministarstva lokalne uprave 7. februara 2008.

²⁷ U Mamuša/Mamushë/Mamuši je primećeno da se redovno ne obezbeđuje usmeni prevod tokom sastanaka skupštine opštine. Još jedan slučaj nepoštovanja identifikovan je u Novom Brdu/Novobërdë, gde je u jednom slučaju OEBS pružio pomoć sa usmenim prevodom pošto

Navedeno je da je oprema za simultani prevod postavljena u 26 opština. U tom smislu vredi pomenuti da sve opštine koje ne obezbeđuju pismeni i usmeni prevod u stvari poseduju opremu za simultani prevod, sa izuzetkom opštine Mamuša/Mamushë/Mamuša.

Često se međutim materijali sa sastanaka skupština opština pismeno ne prevode i ne objavljuju na svim službenim jezicima. U stvari, u velikoj većini opština ne poštuje se zakonski zahtev da se zapisnici sa sastanaka prevode na sve službene jezike. Od ukupnog 34 opštine čiji se rad pratio, samo 14 prevodi zapisnike sa sastanaka skupština opština na službene jezike opština.

U vezi sa istim, identifikovano je šest opština bez ljudskih resursa za pružanje usmenog/pismenog prevoda.²⁸ Ove opštine navodno ne vide nikakav razlog da zaposle prevodioce pošto smatraju da su njihove opštine jednojezične. Međutim, nepostojanje prevodilaca može da bude pokazatelj nedostatka spremnosti da se u potpunosti poštuju jezički zahtevi.

3.4 Praćenje sastanaka skupština opština od strane Ministarstva lokalne uprave

Ministarstvo lokalne uprave predstavlja organ koji nadzire sprovođenje rada skupština opština. Ministarstvo mora da osigura zakonitost aktivnosti lokalnih zakonodavnih i izvršnih tela.²⁹ Fizičko prisustvo zvaničnika iz Ministarstva na sastancima skupština opština u ovom trenutku predstavlja najefektivniji i najefikasniji način da se identifikuju moguće povrede proceduralnog okvira. Ovakve povrede mogle bi da dovedu do delimičnog ili potpunog nevaženja opštinskih akata. Pitanja kao što su pristup javnosti sastancima skupština opština, prisustvo nepodobnih odbornika tokom glasanja – posebno u situacijama sukoba interesa – i obezbeđivanje prevoda najbolje se mogu uočiti iz prve ruke, posebno pošto se od opština ne zahteva da Ministarstvu podnose izveštaje o načinu vođenja i/ili ishodu sastanaka skupština.

Štaviše, opštine su dužne da unapred obaveste Ministarstvo o tačkama dnevnog reda za predstojeći sastanak skupštine opštine.³⁰ Kada su u pitanju posebni sastanci skupštine opštine, prioritet njihovog praćenja određuje se na osnovu tačaka dnevnog reda. Svakom posmatraču rada skupština opština iz Ministarstva dodeljuje se četiri do šest opština. Dodatna uloga praćenja poverena je odbornicima pojedinačno i/ili odborničkim klubovima. Ukoliko su mišljenja da su prava odbornika prekršena zbog neuspeha skupštine da ispoštuje proceduralni okvir ili obavlja svoju nadzornu funkciju u potpunosti, ovi odbornici /odbornički klubovi trebalo bi da proslede date slučajeve Ministarstvu i/ili, u težim slučajevima, nadležnom sudu.

opština nije bila u mogućnosti da pruži ovu uslugu na zahtev jednog odbornika. Skenderaj/Srbica takođe jednom prilikom nije pružila uslugu prevoda koja se tražila.

²⁸ Hani i Elezit/Đeneral Janković, Malishevë/Mališevo, Shtime/Štimlje, Gillogovc/ Glogovac, Podujevë/Podujevo, Malishevë/Mališevo, Gjakovë/Đakovica Gračanica/Gračanicë i Parteš/Partesh. Preostale opštine zapošljavaju prevodioce u sklopu opštinske javne administracije.

²⁹ Član 76 Zakona o lokalnoj samoupravi.

³⁰ Član 43 Zakona o lokalnoj samoupravi.

Od 529 sastanaka skupština opština koje je pratio OEBS, 263 je pratilo i Ministarstvo. Predstavnici Ministarstva najmanje su bili prisutni u opštinama u regionu Pejë/Peći i Gjilan/Gnjilana, za kojim slede regioni Prishtinë/Prištine i Mitrovicë/Mitrovice, dok je rad opština u regionu Prizrena najredovnije praćen tokom perioda izveštavanja.³¹ Posmatrači Ministarstva bili su odsutni u određenim opštinama tokom dužih vremenskih perioda.³² Iako redovno zahtevaju rezime sa sastanaka skupštine opštine kojima nisu prisustvovali, trebalo bi se istaći pitanje njihovog odsustva iz nekih opština.

Gledano u celosti, sistem praćenja Ministarstva lokalne uprave suočava se sa dva velika izazova. Prvo, Ministarstvo nema nikakav formalni mehanizam za praćenje poštovanja zahteva za postavljanje javnih obaveštenja o sastancima skupština opština od strane samih opština. Drugo, Ministarstvo nije u poziciji da prati pismeni prevod i objavljivanje materijala sa sastanaka, kako pre tako i nakon sastanaka, na svim službenim jezicima. Vredi pomenuti, međutim, da je u cilju ojačavanja i proširivanja svojih kapaciteta praćenja Ministarstvo obavestilo OEBS da u ovom trenutku radi na finalizaciji kompjuterskog sistema za praćenje svih sastanaka skupštine opštine sa jedne centralne lokacije.³³

4. Zaključci

Gledano u celosti, primećen je napredak u funkcionisanju skupština opština tokom perioda izveštavanja (mart 2009. do decembra 2010). Međutim, u velikom broju opština na Kosovu i dalje postoji nekoliko nedostataka kada je u pitanju poštovanje proceduralnog regulatornog okvira.

U stvari, značajan broj opština i dalje ne najavljuje sastanke i ne objavljuje dnevni red u zahtevanom vremenskom okviru. Ukoliko stanovnici nisu obavješteni o sastanku i sadržaju diskusije na istom, njima se uskraćuje prilika da prisustvuju tom sastanku i samim tim učestvuju u pripremi opštinske politike. Pored toga, javna obaveštenja često ne privuku pažnju stanovnika jer se ne raspodeljuju po celoj teritoriji opštine, ponekada se čak ne ni postavljaju na internet stranicama opština. Ovaj trend zapravo je doživeo porast u periodu od marta 2009. godine do decembra 2010, s obzirom da se povećao broj opština koje nisu postupile u skladu sa ovim zakonskim zahtevom javnog obaveštavanja.

³¹ Zvaničnici Ministarstva pokrili su približno polovinu sastanaka skupština opština koji su održani u perioda od marta 2009. godine do decembra 2010. Broj sastanaka skupštine opštine kojima nisu prisustvovali zvaničnici Ministarstva, po regionima, jeste sledeći: region Pejë/Peći, 70; Gjilan/Gnjilane, 64; Prizren, 38; Prishtinë/Priština, 50 i Mitrovicë/Mitrovica, 44.

³² Na primer, posmatrači nisu prisustvovali sastancima skupštine opštine u Dečan/Dečanima od jula do septembra 2010. Slična situacija primećena je u završnom periodu, od oktobra do decembra 2010. godine, kada posmatrači nisu prisustvovali sastancima skupštine u Shtime/Štimlju.

³³ Prema Ministarstvu lokalne uprave, očekuje se da će ovaj sistem postati funkcionalan tokom druge polovine 2011. Iako bi ovaj sistem olakšao rad Ministarstva, jer bi službenicima za praćenje omogućio da direktno gledaju postupak vođenja samih sastanaka, ovo ne omogućava posmatračima da provere blagovremenost relevantnih materijala (obaveštenje/dnevni red), njihov odgovarajući prevod, postavljanje odluka na oglasnim tablama itd.

Osim toga, ovaj izveštaj podvlači pitanje neprisustva javnosti na sastancima skupština opština, što je opšti problem u većini kosovskih opština. Različiti su uzroci niske stope učešća javnosti, a među njima je i neadekvatna i nedovoljna komunikacija opštine sa građanima.

S druge strane, u ovom trenutku ne preduzimaju se sve moguće mere i najbolje prakse za sprečavanje eventualnih situacija sukoba interesa; u konkretnom smislu, predsedavajući bi trebalo da preuzmu aktivniju ulogu češćim podsećanjem odbornika pre postupaka glasanja na relevantne zakonske odredbe.

Ministarstvo lokalne uprave i opštine pozitivno su, međutim, rešili skoro sve slučajeve u kojima su odbornici istovremeno imali još jednu funkciju u izvršnom ogranku opštine. Od marta 2009. godine oni su se zajednički skoro u potpunosti rešili ovaj problem. Treba pohvaliti angažovanje i spremnost Ministarstva i opština da reše pitanje dvojnih mandata i poštuju svoje zakonske obaveze.

Kada je u pitanju načelo podjednake upotrebe jezika, u većini opština su tokom sastanaka skupština opština pružene usluge usmenog prevoda, ako su se tražile. Međutim, obaveza da se prevede i objavi dnevni red, zapisnik sa sastanka i drugi materijali pre, tokom i nakon sastanaka skupština, ispunjena je u samo malom broju opština. Pored toga, nekoliko opština uopšte ne zapošljava prevodioce, delimično uz objašnjenje da su naseljeni samo jednom zajednicom, npr. stanovnicima kosovskim Albancima ili kosovskim Srbima. Uprkos zakonskim zahtevima pružanja usluga prevoda i njihove nemogućnosti da sa već postojećim osobljem pruže te usluge, ove opštine smatraju da nije neophodno da uvedu ovo radno mesto.

U principu, aktuelni nivo prisustva posmatrača iz Ministarstva lokalne uprave na sastancima skupština opština nije dovoljan da se odgovori na sve nedostatke primećene u pripremi sastanaka, vođenju sastanaka i preduzimanju propratnih radnji nakon istih. Redovnije prisustvo zvaničnika Ministarstva moglo bi pozitivno da utiče na zakonitost funkcionisanja skupština opština i na donete opštinske akte i trebalo bi da se smatra neobavezujućim sredstvom dobrog upravljanja.

5. Preporuke

U cilju ostvarivanja boljeg učinka tela lokalne uprave na osnovu načela dobrog upravljanja i u skladu sa regulatornim okvirom, OEBS daje sledeće preporuke:

Skupštinama opština i odborničkim grupama:

- Poštovati načelo održavanja otvorenih sastanaka obezbeđivanjem blagovremene i široke raspodele informacija o predstojećim sastancima javnosti.
- Držati predsedavajuće skupština odgovornim za efikasno staranje o postupku. Predsedavajući bi trebalo da budu proaktivniji u odbrani uloge skupštine kao zakonodavnog nadzornog tela za opštinski izvršni organ.

- Prevoditi i objavljivati sve materijale sa sastanaka skupštine na svim službenim jezicima.

Ministarstvu lokalne uprave:

- Nastaviti i proširiti praćenje od strane Ministarstva kako bi se identifikovale proceduralne neregularnosti pre, tokom i nakon sastanaka skupština opština i proslediti nadležnom sudu sva pitanja koja se jave tokom procesa administrativne revizije opštinskih akata.