

Procena **uspostavljanja,** **funkcionisanja i učinka** **opštinskih mehanizama za** **učešće i zastupanje zajednica**

Oktobar 2021.



Organizacija za evropsku
bezbednost i saradnju
Misija na Kosovu

Procena uspostavljanja, funkcionisanja i učinka opštinskih mehanizama za učešće i zastupanje zajednica

Oktober 2021.

SADRŽAJ

1. KRATAK PREGLED	5
2. UVOD	7
3. UKRATKO PREDSTAVLJANJE PRAVNOG OKVIRA I OKVIRA PRAKTIČNE POLITIKE	9
4. REZIME NALAZA	10
5. ODBORI ZA ZAJEDNICE	12
a. Pravni okvir	12
b. Okvir praktične politike	14
c. Procena	15
d. Rezime nalaza	19
6. OPŠTINSKA KANCELARIJA ZA ZAJEDNICE I POVRATAK	20
a. Pravni okvir	20
b. Okvir praktične politike	22
c. Procena	23
d. Rezime nalaza	27
7. ZAMENIK PREDSEDNIKA OPŠTINE ZA ZAJEDNICE	28
a. Pravni okvir	28
b. Okvir praktične politike	29
c. Procena	31
d. Rezime nalaza	35
8. ZAMENIK PREDSEDAVAJUĆEG SKUPŠTINE OPŠTINE ZA ZAJEDNICE	36
a. Pravni okvir	36
b. Okvir praktične politike	37
c. Procena	38
d. Rezime nalaza	41
9. RODNA ANALIZA	42
10. ZAKLJUČCI	46
11. PREPORUKE	48
12. ANEKS - MEHANIZMI PO OPŠTINI	52

SPISAK SKRAĆENICA

AU	Administrativno uputstvo
MLU	Ministarstvo lokalne uprave
MZP	Ministarstvo za zajednice i povratak
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
OKZP	Opštinska kancelarija za zajednice i povratak
OMiK	Misija Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju na Kosovu
OPRZ	Opis poslova i radnih zadataka
OZ	Odbori za zajednice
SO	Skupština opštine
ZLS	Zakon o lokalnoj samoupravi
ZPOZ	Zamenik predsednika opštine za zajednice
ZPSOZ	Zamenik predsedavajućeg skupštine opštine za zajednice

KRATAK PREGLED

Ovaj izveštaj pruža uvid u pravni okvir i okvir praktične politike, kao i u uspostavljanje, funkcionisanje i sastav opštinskih mehanizama zaduženih za zaštitu i promovisanje prava i interesa nevećinskih zajednica na Kosovu. Svaki od ovih mehanizama, odbor za zajednice (OZ), opštinska kancelarija za zajednice i povratak (OKZP), zamenik predsednika opštine za zajednice (ZPOZ) i zamenik predsedavajućeg skupštine opštine za zajednice (ZPSOZ) uspostavljeni su pre jedne decenije ili više pre pisanja ovog izveštaja i nisu bili odlika tematskih izveštaja Misije OEBS-a na Kosovu (OEBS) od 2014. godine. Ovaj izveštaj stoga služi kao pregled najnovijeg stanja kako bi se procenio razvoj ovih mehanizama od 2014. godine, a za mehanizme OZ i OKZP da se preko uporedne analize podataka proceni njihov rad u periodu od kraja mandata opštinske vlade 2017. do kraja 2019. godine.

Generalno, ovi mehanizmi su pokazali spor, ali postepen napredak u ostvarivanju svog punog potencijala, sa postupnim napretkom u svojim suštinskim zadacima kako je propisano relevantnim zakonskim propisima. Slično tome, iako je izrađeno važno novo sveobuhvatno zakonodavstvo za transparentnost i javne konsultacije u opštinama, ostvaren je ograničen napredak u izradi podzakonskih propisa kojim bi se propisali suštinski zadaci i jasne dužnosti za mehanizme procenjene u ovom izveštaju. Napredak u razvoju ovih mehanizama je ipak pokazao da su oni sposobni da pozitivno utiču na zajednice širom Kosova i u skoro svakom slučaju su uspostavljeni tamo gde je to potrebno. Zagovaranje i direktni postupci ovih mehanizama doprineli su poboljšanju života zajednica i odnosa među zajednicama gde su ovi mehanizmi na odgovarajući način osnaženi i gde su preduzeli inicijativu da deluju.

Ovaj izveštaj poziva na jasnoću kroz uvođenje novih podzakonskih propisa koji pomažu zaokruživanju suštinskih zadataka i jasnih merila učinka za procenjene mehanizme. Za ZPOZ i ZPSOZ imperativ je da se veći naglasak stavi na rešavanje slučajeva gde su ove funkcije uspostavljene u neobaveznim uslovima, dok se istovremeno razvija alternativna uloga opština da promovišu zajednice koje takođe čuvaju jedinstveni ustavni i pravni karakter ovih mehanizama. Upraznjena radna mesta gde su ove pozicije obavezne i dalje predstavljaju značajnu zabrinutost.

Samim opštinama naglašavamo koliko je važan celokupni opštinski pristup gde predsednik opštine i viši opštinski zvaničnici preuzimaju veće vlasništvo nad funkcionalnošću mehanizama za učešće zajednica i na promovisanju njihovog razvoja. U tome će pomoći veći proaktivni angažman mehanizama sa samim zajednicama i svim opštinskim strukturama.

Konačno, dok ovi mehanizmi nastavljaju da se postepeno razvijaju, obnovljena energija i ciljani napori za ubrzanje pozitivnog rasta i ispravljanje nedostataka i dalje su važni za zaštitu zajednica i za njihovo puno učešće u političkom životu na Kosovu.

UVOD

Opštine su ključni čvorovi uprave i presudne su za multietničnost na Kosovu kako je sadržano Ustavom.¹ U tom cilju su stvorena četiri ključna mehanizma na opštinskom nivou za promovisanje i zaštitu prava i interesa zajednica na opštinskom nivou. Svaki od ovih mehanizama je naveden u nastavku i u izveštaju svakom od njih je namenjeno posebno poglavlje u kojima se objašnjava njihov pun pravni osnov i osnov iz praktične politike, kao i procena njihovog učinka.

- **Odbori za zajednice (OZ) su opštinski mehanizmi u čijem sastavu su predstavnici zajednica koje žive u opštini i odbornici skupštine opštine (SO). Njihovo osnivanje je obavezno. Ključni mandat OZ-a je da pregleda sve opštinske praktične politike, prakse i aktivnosti s ciljem da preporuči mere skupštini opštine kako bi se osiguralo da se prava i interesi zajednica poštuju.**
- **Opštinske kancelarije za zajednice i povratak (OKZP) u svom sastavu imaju službenike javne administracije i obavezne su za sve opštine. Osnovni mandat OKZP je da zaštiti prava zajednica, obezbedi jednak pristup uslugama i stvori uslove za održivi povratak.**
- **Zamenici predsednika opština za zajednice (ZPOZ) obavezni su u opštinama gde zajednice u brojčanoj manjini čine najmanje deset odsto stanovništva opštine. Mandat ZPOZ je da pruži savete i smernice predsedniku opštine o problemima vezanim za sve zajednice koje žive u opštini.**
- **Zamenici predsedavajućeg skupštine opštine za zajednice (ZPSOZ) takođe su obavezni u opštinama gde zajednice u brojčanoj manjini čine najmanje deset odsto stanovništva opštine. Osnovni mandat ZPSOZ je da osigura da se ne krše prava zajednica i da zajednicama obezbedi kontakt osobu u skupštini opštine.**

Kako su mnogi od ovih mehanizama osnovani neposredno pre mandata opštinske vlade za period 2013-2017, ovaj izveštaj će proceniti napredak ovih mehanizama i pružiti prvu sveobuhvatnu procenu OEBS-a o tim mehanizmima od njegove „Procene mehanizama na lokalnom nivou za zaštitu i unapređivanje prava i interesa zajednica na Kosovu“ iz 2014. godine.² Generalno, procene ovih mehanizama upoređuju njihov učinak u periodu između kraja mandata opštinske vlade 2017. i kraja 2019. godine.

¹ Ustav Kosova, 9. april 2008.

² Izveštaj OEBS-a *Procena mehanizama na lokalnom nivou za zaštitu i unapređivanje prava i interesa zajednica na Kosovu* (jun 2014.) <https://www.osce.org/files/f/documents/8/5/120345.pdf>

Metodologija

Misija OEBS-a na Kosovu svake godine obavlja razgovore sa predstavnicima svakog mehanizma u svih 38 opština na Kosovu gde postavlja niz pitanja u vezi sa njihovim uspostavljanjem, sastavom i učinkom. Ova pitanja se zasnivaju na specifičnim aspektima pravnog okvira ili okvira praktične politike koji se odnose na svaki od procenjenih mehanizama. Odgovori na ova pitanja koja su pružili prethodno pomenuti predstavnici, zajedno sa zapažanjima OEBS-ovog tima za praćenje na terenu čine osnov za podatke u ovom izveštaju. Ovi podaci, zajedno sa određenim pitanjima iz godišnjeg upitnika biće predstavljeni u svakom poglavlju ovog izveštaja koje se posebno odnosi na mehanizam. Slično tome, pregled pravnog okvira i okvira praktične politike za svaki mehanizam biće naveden u svakom poglavlju specifičnom za taj mehanizam. Gde je to moguće u vezi sa mehanizmima OZ i OKZP, ovi podaci biće uporedne prirode. Podaci prikazani u ovim segmentima prikazaće podatke prikupljene na kraju 2019. godine i ukazaće na to da li opštine više ili manje ispunjavaju svoje obaveze koje proističu iz pravnog okvira ili okvira praktične politike u odnosu na oktobar 2017. godine. Poređenje sa oktobrom 2017. godine je učinjeno zbog toga što taj period predstavlja kraj mandata opštinske vlade koji je trajao od 1. januara 2014. do 22. oktobra 2017. godine i samim tim je pružio dovoljno vremena za razvoj ovih mehanizama. Ovi podaci su upoređeni sa 2019. jer su ovi mehanizmi imali dve godine novog mandata da se prilagode i ispune svoje obaveze. Iako nisu upoređeni sa periodom 2017. godine, ZPOZ i ZPSOZ mehanizmi su takođe predstavljeni sa svojim podacima iz 2019. godine i pratećom analizom svog pravnog okvira ili okvira praktične politike, te kako oni ispunjavaju svoje dužnosti.

Izveštaj će istražiti pravni okvir i okvir praktične politike koji na prvi pogled utiču na sve mehanizme, pružiti sažetak nalaza na osnovu dobijenih podataka, dati nalaze specifične za mehanizme, kao i detaljno opisati zakone, praktične politike i podatke za svaki mehanizam, proceniti podatke za svaki, i na kraju završiti sa preporukama vladinim i opštinskim institucijama.

PRAVNI OKVIR I OKVIR PRAKTIČNE POLITIKE

Ustav³ definiše Kosovo kao multietničko društvo koje se sastoji od albanske zajednice i drugih zajednica. Od člana 3 pa nadalje, zajednice su istaknute u Ustavu, posebno u članu 22 koji između ostalog potvrđuje direktnu primenljivost Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (Okvirna konvencija).⁴ U objašnjenju uz Okvirnu konvenciju ovo je dalje definisano kao učešće manjina u svim aspektima vladajućih institucija na svim nivoima i u decentralizovanim ili lokalnim oblicima vlasti.⁵ Pored toga, od posebnog značaja za lokalnu upravu na Kosovu je član 15 Okvirne konvencije koji zahteva stvaranje uslova neophodnih za efektivno učešće manjinskih zajednica u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima.⁶ Ovo skupno postavlja najviši pravni osnov za zaštitu i učešće nevećinskih zajednica na Kosovu.

Zakon o lokalnoj samoupravi⁷ (ZLS) uređuje prenetu vlast i izvršnu strukturu opština i između ostalog definiše OZ, ZPOZ i ZPSOZ, gde je ZPSOZ takođe neposredno definisan u članu 62 Ustava pod svojim izvornim nazivom potpredsedavajući skupštine opštine za zajednice.⁸ Zakon o zaštiti i promovisanju prava zajednica i njihovih pripadnika⁹ dalje potvrđuje ustavne principe učešća i zastupljenosti nevećinskih zajednica u donošenju odluka, uključujući i uspostavljanje mesta ZPOZ i ZPOSZ. Za potrebe ovog izveštaja istražuju se samo oni zakoni i srodni podzakonski akti koji predstavljaju najznačajniji pravni okvir procenjenih mehanizama. Kao takvi, podzakonski akti ZLS posebno su relevantni za OZ, koji je definisan kao jedan od dva obavezna stalna odbora za svaku opštinu, a OKZP je definisan podzakonskim aktom ZLS, a ne samim zakonom. Konkretno podzakonski akti koji se razmatraju u ovoj proceni detaljno su istraženi u svakom poglavlju specifičnom za mehanizam. Jedini drugi zakonski akt koji se razmatra u ovom izveštaju je Zakon o rodnoj ravnopravnosti¹⁰ jer se o njemu ograničeno govori u ZLS ili odgovarajućim podzakonski aktima.

Pored ovog pravnog okvira, Ministarstvo za lokalnu upravu (MLU) takođe je izradilo opis poslova i radnih zadataka za OZ, OKZP, ZPOZ i ZPSOZ. Opis poslova i radnih zadataka pruža detaljnije smernice za svaki mehanizam kako bi se pružili dalji detalji o suštinskim zadacima svakog mehanizma, kao što su rokovi za izveštavanje, načini sprovođenja rada na terenu i brojne druge kategorije kako bi se obezbedile sveobuhvatne standardne operativne

³ Ustav Kosova, *supra* napomena 1.

⁴ Objašnjenje uz Okvirnu konvenciju Saveta Evrope o zaštiti nacionalnih manjina (1995) <https://rm.coe.int/16800c131c>.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Zakon br. 03/L - 040 o lokalnoj samoupravi (4. jun 2008.).

⁸ Ustav, *supra* napomena 1.

⁹ Zakon br. 03/L-047 o zaštiti i unapređenju prava zajednica i njihovih pripadnika (4. jun 2008.), izmenjen Zakonom br. 04/L - 020 od 27. decembra 2011. godine i Zakonom br. 04/L-115 (7. septembar 2012).

¹⁰ Zakon br. 05/L-20 o rodnoj ravnopravnosti (26. jun 2015.).

procedure. Iako ovi opisi poslova i radnih zadataka nisu pravno obavezujući, oni predstavljaju važne smernice za uspostavljanje, učinak i funkcionisanje ovih mehanizama jer su zakonski propisi često široki i nejasni u svojim odredbama. Detalji ovih opisa poslova i radnih zadataka i smernica takođe se detaljnije istražuju u svakom poglavlju specifičnom za mehanizam.

REZIME NALAZA

Više od decenije nakon svog uspostavljanja, mehanizmi za zaštitu i učešće zajednica uglavnom su pokazivali spor, ali postepen napredak ka ispunjavanju obaveza koje proističu iz pravnog okvira i okvira praktične politike. Izazovi su međutim i dalje prisutni u njihovom uspostavljanju, učinku i funkcionalnosti, kao i u pravnom okviru i okviru praktične politike u kojima su ovi mehanizmi osmišljeni da rade.

- Uz delimični izuzetak OKZP, pravnom okviru koji uređuju ove mehanizme i dalje nedostaje definicija, posebno oko jasnih merila učinka i suštinskih zadataka kao što su sastajanje i izveštavanje. Svi mehanizmi procenjeni u ovom izveštaju pokazali su veoma širok jaz između nekoliko suštinskih zadataka sa ograničenom definicijom u pravnom okviru i mnogo robusnijeg niza zadataka u okviru praktične politike. Nedovoljna definicija dužnosti i zahteva za ove mehanizme i nepostojanje odredbi i smernica za ostale komponente opštinske izvršne vlasti I skupštine opštine za rad sa tim mehanizmima takođe koči njihovu integraciju kao suštinske komponente opštinskog odlučivanja.
- Na celom Kosovu procenjeni mehanizmi generalno obavljaju pravno obavezujuće suštinske zadatke u svojim zakonodavnim okvirima, ali često ne rade na nivou definisanom okvirom praktične politike za iste zadatke. I dalje je važno premošćavanje jaza između primene zadataka iz pravnog okvira i potpune definicije ovih zadataka u okviru praktične politike.
- Pored potrebe za većom pravnom jasnoćom, praktični primeri i načini primene mogli bi da budu prednost izvan onoga što postoji u trenutnom okviru praktične politike. Sadašnji okvir praktične politike propisuje suštinske zadatke koji pomažu ovim mehanizmima umesto jasnih administrativnih uputstava ili propisa, ali nije vodič za primenu. Ovo je posebno relevantno za manje definisane zadatke koji nemaju jasan rezultat, poput promovisanja dijaloga ili da služe kao glavni kontakt. Obrasci za izveštavanje i smernice za primenu postoje za OZ i korisni su, međutim ove smernice bi mogle da se prošire, a obrasci bi mogli da se osmisle za druge važne zadatke kao što je razvoj projekata za OKZP.
- ZPOZ i ZPSOZ su pokazali svoju sposobnost da budu razumno efikasni zagovornici za zajednice u kojima su uspostavljeni i u obaveznim i u neobaveznim uslovima. S obzirom

na postojeću dvosmislenost u pogledu praga od deset odsto posebno za ZPSOZ, postoji potreba za jasnim pravnim pristupom za njegovo uspostavljanje, kao i pritisak da se uspostavi ovaj mehanizam i ZPOZ u situacijama kada je on obavezan, a nije uspostavljen.

- Zahtevi za sastav i izbor neophodni su za mehanizme OZ, ZPOZ i ZPSOZ jer se odnose na pripadnost zajednici. Pitanje koje zajednice bi trebalo da budu u OZ-u ili koja zajednica bi trebalo da bude zastupljena na poziciji ZPOZ ili ZPSOZ mehanizma može da bude komplikovano zbog nepouzdanosti podataka o broju stanovnika. Slično tome, za ZPOS i ZPSOZ takođe su nejasni kriterijumi procene u pogledu toga u kojim opštinama nevećinska zajednica čini deset odsto. Ažurirani popis stanovništva bio bi posebno korisna mera u ovom pogledu.
- Napredak u rodnoj zastupljenosti primećen je u vezi sa OZ-om, ali je inače zanemarljiv među ostalim mehanizmima. Poštovanje Zakona o rodnoj ravnopravnosti¹¹ od strane opština i dalje ostaje problematično kako po pitanju ukupne zastupljenosti žena, tako i po pitanju toga kako su one zastupljene u samim opštinama pošto ostvareni ograničeni napredak nije ostvaren ravnomerno u svim mehanizmima širom Kosova.

¹¹ Ibid.

ODBORI ZA ZAJEDNICE

▪ PRAVNI OKVIR

ZLS definiše OZ kao jedan od dva stalna odbora u svakoj opštini zajedno sa Odborom za politiku i finansije.¹² Prema članu 53.1, OZ-ovi moraju da uključuju odbornike SO i predstavnike zajednice. Pored toga, u članu se navodi da svaka zajednica koja živi u opštini ima najmanje jednog predstavnika u OZ-u. U članu 53.2, OZ je dužan da preispita usklađenost opštinskih vlasti sa važećim zakonom, pregleda sve opštinske praktične politike, prakse i aktivnosti sa ciljem da se osigura da se sva prava i interesi zajednica u potpunosti poštuju, preporuči mere za promovisanje izraza i nasleđa zajednica i obezbedi njihovu odgovarajuću zaštitu u opštini. Ove odredbe čine najvažnije pravne osnove za sastav i odgovornosti ovih mehanizama. Detaljnije odgovornosti i zahtevi za sastav navedeni su u podzakonskim aktima ZLS.

Kao i svi mehanizmi istraženi u ovom izveštaju, OZ podleže podzakonskim aktima ZLS u vidu uredbi i administrativnih uputstava. Iako mnoga od ovih administrativnih uputstava i uredbi pružaju sveobuhvatne zahteve za funkcionisanje i administraciju OZ-a kao stalnog odbora¹³, samo tri daju direktna i konkretna uputstva o sastavu i odgovornostima OZ-a.¹⁴ Ovi podzakonski akti su važni za definisanje sastava i zahteva za izbor u ovaj mehanizam i njegovih preciznih odgovornosti i nadležnosti. O njima se detaljnije govori u segmentima koji slede sa specifičnim odredbama ovih podzakonskih akata u tabeli a.

Sastav i uslovi za izbor u podzakonskim aktima

Administrativno uputstvo br. 03/2014 o postupku osnivanja, sastavu i nadležnostima stalnih odbora u opštinama - dopunjeno i izmenjeno Administrativnim uputstvom br. 02/2018 (izdato 22. oktobra 2018. godine).

- U članu 7, amandmana iz 2018. godine navodi se da OZ u svom sastavu ima od pet do sedam članova, a u opštinama u kojima nema nevećinskih zajednica, u sastavu OZ-a mogu da budu i druge zajednice koje u ovom posebnom uputstvu nisu objašnjene.
- Za izbor članova u OZ-u, uputstvo navodi da se to radi predlaganjem kandidata iz nevećinske zajednice u opštini, dok SO odobrava te kandidate. Predsedavajući OZ-a bira se većinom glasova OZ-a, ili ukoliko je predsedavajući odsutan, OZ-om predsedava najstariji član OZ-a. Na kraju, OZ takođe treba da uključi i članove nevećinskih zajednica koje nisu zastupljene u SO.

¹² Član 53, Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, (4. jun 2008.)

¹³ AU br. 2010/01 MLU o ograničenju naknada i zarada za opštinske službenike (10. mart 2010. godine), AU br. 03/2020 o transparentnosti u opštinama (25. septembar 2020. godine), AU br. 06/2018 o minimalnim standardima za javne konsultacije u opštinama (31. decembar 2018).

¹⁴ AU br. 2011/02 o određivanju postupaka za sprovođenje zakona o upotrebi jezika (4. april 2011. god.), AU br. 03/2014 o postupku osnivanja, sastavu i nadležnostima stalnih odbora u opštinama dopunjeno i izmenjeno AU 02/2018 (22. novembar 2018.), Uredba 01/2017 o postupku izrade i objavljivanja opštinskih akata (23. avgust 2017.).

Direktne odgovornosti i nadležnosti OZ-a u podzakonskim aktima (tabela a)

<p>AU br. 2011/02 o određivanju postupaka za sprovođenje zakona o upotrebi jezika</p> <p>Član 4 navodi postupak prepoznavanja jezika koji se tradicionalno govore u opštini. S tim u vezi, u članu 4.4 izričito se navodi OZ kao obavezno telo za razmatranje zahteva zajednice za uključivanje jezika koji se tradicionalno govori koji nakon toga podnosi preporuku SO.</p>	<p>Uredba 01/2017 o postupku izrade i objavljivanja opštinskih akata</p> <p>Član 13 ove uredbe utvrđuje koja tela u opštini su u stanju da predlažu opštinske normative akte. Kako se u članu navodi, odbori SO mogu da predlažu zakonske propise, tako da OZ kao obavezni stalni odbor ima stoga mogućnost da predlaže zakonske propise.</p>	<p>AU br. 03/2014 o postupku osnivanja, sastavu i nadležnostima stalnih odbora u opštinama - dopunjeno i izmenjeno AU br. 02/2018.</p> <p>Član 8 na efektivan način potvrđuje odgovornosti OZ-a u članu 53. ZLS, ali ne pruža nikakve dodatne detalje o tome kako ove dužnosti mogu da se ostvare.</p> <p>Član 11 o preporukama i izveštavanju stalnih odbora predviđa da se od OZ-a kao stalnog odbora traži da podnese godišnji izveštaj o svom radu skupštini opštine na odobrenje.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Administrativno uputstvo br. 05/2020 o postupcima osnivanja, sastavu i nadležnostima stalnih i ostalih odbora u opštini.¹⁵

Ovo administrativno uputstvo od 21. decembra 2020. treba da stupi na snagu nakon lokalnih izbora 2021. godine i kao takvo nije deo pravnog okvira ocenjenog u ovom izveštaju. Ipak, ovo uputstvo je važno za razvoj ovog mehanizma i ukinuće i zameniti prethodna istoimena administrativna uputstva iz 2014. i 2018. koja su razmatrana u segmentima ovog poglavlja o sastavu i direktnim odgovornosti. Kako se odnosi na sastav i izbor OZ-a, ovo uputstvo predstavlja važnu promenu jer pojašnjava da bi po jedan član svake nevećinske zajednice koja živi u opštini trebalo da bude zastupljen bez ikakvog tačno određenog maksimalnog broja članova. Ovo je pozitivan razvoj događaja, jer prema prethodnom uputstvu, neke opštine premašile su najviše sedam predstavnika, jer su imale više od sedam nevećinskih zajednica. Uputstvo takođe pojašnjava da u sastavu OZ-ova u kojima nema nevećinskih zajednica mogu da budu članovi građanskog društva ili poslovne zajednice, iako u tim slučajevima neće biti više od pet članova. Zakonski aspekt sastava takođe predstavlja

¹⁵ Administrativno uputstvo br. 05/2020 o postupcima osnivanja, sastavu i nadležnostima stalnih i ostalih odbora u opštini (21. decembar 2020).

napredak po pitanju rodne pripadnosti jer se izričito poziva na to da članovi odbora treba da odražavaju rodnu ravnopravnost.

Što se tiče direktnih dužnosti i odgovornosti, malo se toga promenilo od uputstava za ovaj odbor iz 2014. i 2018. godine. Jedina primetna razlika je u tome što godišnji izveštaji OZ-a za prethodnu moraju da se dostave SO najkasnije do kraja marta.

▪ OKVIR PRAKTIČNE POLITIKE

Opis poslova i radnih zadataka za OZ koje je izradio MLU 2012. godine osmišljen je tako da odborima za zajednice pruži standardizovani opis odgovornosti koje odražavaju pun delokrug njihovih dužnosti i odgovornosti, kao i procedure koje uređuju njihovo uspostavljanje i funkcionisanje.¹⁶ Ono što je uočljivo je to da opis poslova i radnih zadataka dalje jača kriterijume za sastav i izbor članova OZ-a, dok istovremeno navodi da pripadnici Policije Kosova ili Kosovskih bezbednosnih snaga, sudije i tužioci, službenici javne administracije ili dela opštinske izvršne vlasti, ili oni koji su pravnosnažnom odlukom suda lišeni pravne sposobnosti ne ispunjavaju uslov da obavljaju funkciju člana OZ-a. Opis poslova i radnih zadataka takođe elaborira procedure izbora za predsedavajućeg i zamenika predsedavajućeg odbora. Pored toga, za razliku od relativno širokih propisa relevantnog zakonodavstva, opis poslova i radnih zadataka zahteva od odbora za zajednice da preduzmu brojne suštinske zadatke koji se ne pojavljuju u ZLS.

Ključni suštinski zadaci koji proističu iz OPRZ-a za OZ koji nisu pomenuti u ZLS (tabela b)

Razmatranje nacrtu opštinskog zakonodavstva	Razmatranje opštinskih praktičnih politika, praksi i aktivnosti	Podnošenje zakonodavstva i sastanci OZ-a
<p>Pružna smernice opštinskim telima o pravnom i institucionalnom okviru za zaštitu prava zajednica.</p> <p>Preispituje i preduzima naknadne aktivnosti da se načini, postupci i uslovi za uključivanje i učešće svih zajednica u procesu odlučivanja i planiranja poštuju i vodi računa da su</p>	<p>Preispituje godišnji nacrt predloga budžeta opštine i zalaže se za uključivanje sredstava i fondova za aktivnosti koje imaju za cilj da promovišu prava zajednica.</p> <p>Povećavaju kapacitet opštinskih vlasti da dopru do zajednica i odgovore na njihove potrebe.</p>	<p>Formuliše i diskutuje o preporukama sa predsednikom opštine, SO i njegovim odborima, kao i sa opštinskim direkcijama.</p> <p>Svaki predloženi lokalni opštinski akt, plan, strategija i godišnji budžet podnose se odboru u početnoj fazi.</p>

¹⁶ Ovaj dokument nije dostupan na internetu.

<p>preporuke OZ-a sprovedene.</p> <p>Izveštava najmanje dvaput godišnje skupštini opštine i predsedniku opštine o delovanju, aktivnostima i preporukama OZ-a.</p> <p>Prati sprovođenje datih preporuka.</p>	<p>Omogućuje zajednicama da izraze svoje potrebe i uključuje ih u planove za reagovanje/delovanje ukoliko je u interesu zajednica da se to učini.</p> <p>Redovni prati i izveštava SO o realizaciji projekata za zajednice i savetuje/konsultuje OKZP i predsednika opština ako je potrebno o realizaciji takvih projekata ako se to traži.</p> <p>Konsultujte se sa OKZP za odabir prioriternih projekata za zajednice.</p>	<p>Preporuke odbora biće uključene u materijal koji je dostavljen odbornicima SO.</p> <p>Ako SO ne uključi preporuke odbora u predloženu opštinsku uredbu u roku od dve sedmice, OZ će zatražiti pisano obrazloženje od SO.</p> <p>Od odbora će se tražiti da se sastaje najmanje jednom mesečno.</p> <p>Šef OKZP obaveštava odbor o svom tromesečnom izveštaju o radu koji je sprovela ta kancelarija.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Iako brojne druge odredbe potvrđuju ili daju delimične detalje postojećim odgovornostima, ovi zadaci iz okvira praktične politike su najvažniji za OZ u pogledu izveštavanja, sastanaka i suštinskih dužnosti izvan nadležnosti koje već postoje u zakonodavnom okviru. OZ ima dodatne smernice za primenu i najbolje prakse koje je izradio MLU, a koje su sadržane u Smernicama za odbore za zajednice iz 2012. godine.¹⁷ To čini posebno korisnu osnovu za praktično sprovođenje obaveza iz zakonodavnog okvira i okvira praktične politike i pruža specifične obrasce za javne objave, planove rada i slično.

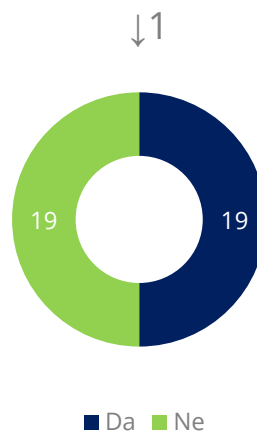
▪ PROCENA ODBORA ZA ZAJEDNICE

Procena rada odbora za zajednice zasniva se na zapažanjima timova na terenu Misije OEBS-a na Kosovu i njenom godišnjem upitniku opštinama na koje odgovara predstavnik OZ. Pitanja u nastavku izabrana su iz te ankete kako bi se pokazalo kako opštine ispunjavaju svoje obaveze koje proističu iz pravnog okvira i okvira praktične politike i kako bi se pokazalo kako se ovi mehanizmi uspostavljaju, funkcionišu i rade širom Kosova. Grafički prikaz prikazuje podatke iz 2019. godine, a pokazatelj, gde je naveden, pokazuje razliku u broju opština koje ispunjavaju svoje obaveze u poređenju sa 2017. godinom. Povećanja pokazuju da više opštinskih OZ-ova ispunjava svoje obaveze u poređenju sa 2017. godinom, dok smanjenja pokazuju da manje opštinskih OZ-ova ispunjava svoje obaveze. One opštine koje ispunjavaju ili ne ispunjavaju obaveze za svako pitanje u ovom segmentu mogu se naći u aneksu ovog izveštaja - mehanizmi po opštinama, ukoliko nije drugačije naznačeno.

¹⁷ Smernice za odbore za zajednice (2012), ovaj dokument nije dostupan na internetu.

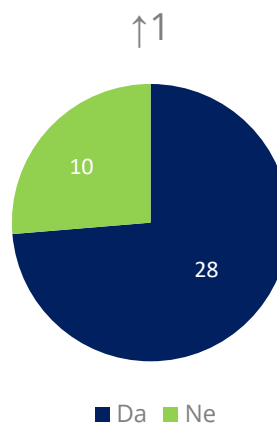
Da li je odbor za zajednice adekvatno formiran u skladu sa relevantnim zakonodavstvom/ propisom/ rezultatima popisa stanovništva iz 2011?¹⁸ (19 da, 19 ne, -1 pokazatelj)

Odbori za zajednice uspostavljeni su u svih 38 opština na Kosovu. Iako je ovaj mehanizam sproveden u svim opštinama u 2017. i 2019, ZLS navodi da sve zajednice koje žive u opštini moraju da budu zastupljene u OZ-u. Uprkos ovom zahtevu, ne postoji odredba o tome koliko zajednica mora da bude velika da bude obavezno zastupana, niti kako se potvrđuje da su sve zajednice zastupljene. Iako to nije izričito navedeno u pravnom okviru, popis stanovništva iz 2011. godine¹⁹ koristi se za potrebe ovog izveštaja. Međutim, kako popis stanovništva nije sproveden u opštinama Leposavić, Severna Mitrovica, Zubin Potok i Zvečan, oni su ocenjeni u ovom izveštaju prema procenjenim podacima o broju zajednice preuzetim iz OEBS-ove publikacije Profili opština za 2018. godinu.²⁰ Stoga je važno napomenuti da striktno tumačeći, OZ-ovi treba da zastupaju sve zajednice na osnovu popisa stanovništva iz 2011. bez obzira na njihov broj na popisu stanovništva. U 2019. godini 19 opština je ispunilo ovaj cilj.



Da li je pripremljen i usvojen plan rada ili plan aktivnosti za OZ?²¹ (28 da, 10 ne, +1 - pokazatelj)

Iako planovi rada nisu deo zakonodavnog okvira OZ-a ili njegovog opisa poslova i radnih zadataka, većina opština je uključila ovu dobru praksu koja proističe iz smernica za OZ. U tom pogledu, neznatno povećanje jedne opštine predstavlja ograničen, ali pozitivan napredak da ovaj mehanizam nastavlja da formalizuje i uređuje OZ kao mehanizam koji sprovodi aktivnosti. Pored toga, ovo pokazuje nivo volje većine OZ-ova da učine više od osnovnog pravnog zahteva.



¹⁸ Zakon br. 03/L - 040 o lokalnoj samoupravi (4. jun 2008).

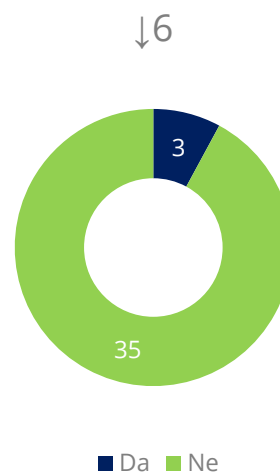
¹⁹ Izveštaj o popisu stanovništva iz 2011. godine dostupan je na: <https://ask.rks-gov.net/en/kosovo-agency-of-statistics/social/population-and-housing-census>

²⁰ Izveštaj OEBS-a *Compendium of all Municipal Profiles 2018 (Pregled svih profila opština 2018)*, (29. januar 2019), <https://www.osce.org/mission-in-kosovo/410279?download=true>.

²¹ Smernice za odbor za zajednice (2012), ovaj dokument nije dostupan na internetu.

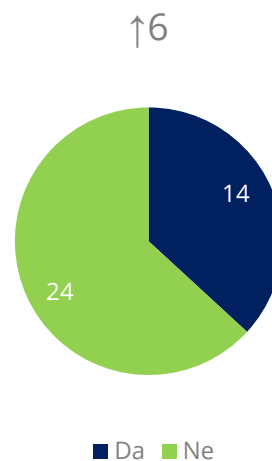
Da li je OZ svakih šest meseci izveštavao SO o svom radu?²² (3 da, 35 ne, -6 pokazatelj)

Prema Zakonu, jedini uslov izveštavanja OZ je da pruži pisani izveštaj SO. Međutim, u okviru praktične politike (tabela b), naznačeno je da bi OZ trebalo da izveštava o svom radu SO dvaput godišnje, bez preciziranja da li će se ovo izveštavanje raditi u pisanom ili usmenom obliku. OEBS-ovo praćenje na terenu primetilo je da u mnogim opštinama odbornici SO koji su takođe članovi OZ neformalno izveštavaju o aktivnostima OZ tokom sednica SO. To se međutim radi na ad hoc osnovi. Bez obzira na usmeni ili pisani format, zahtev da OZ formalno izveštava SO na osnovu okvira praktične politike beleži značajan pad u periodu između 2017. i 2019. godine.



Da li je OZ objavio pisani godišnji izveštaj? Ukoliko nije, da li postoje bilo kakvi konkretni planovi/ obaveze za izveštavanje?²³ (14 da, 24 ne, +6 pokazatelj)

Podnošenje pisanog godišnjeg izveštaja koji treba da odobri SO je jedini zakonski potreban izveštaj OZ-a. Pravni okvir i okvir praktične politike govore o ovom zadatku koji treba da se izvrši; međutim, nisu predviđeni nikakvi rokovi za podnošenje²⁴ te se stoga odgovori „da“ u ovom segmentu računaju kada je objavljen nacrt pisanog godišnjeg izveštaja ili ukoliko će uskoro da bude objavljen. Sa ovim kriterijumima, podneti su ili su u procesu da budu podneti pisani godišnji izveštaji u manje od polovine procenjenih opština, iako su to bili jedini formalni zadaci koji su trebalo da se izvrše. Međutim, ostvaren je značajan napredak od 2017. godine, jer je još šest OZ-ova izdalo pisani godišnji izveštaj u 2019. godini u poređenju sa 2017. i još nekoliko OZ-ova je navelo da namerava da u 2020. godini izradi pisani izveštaj.



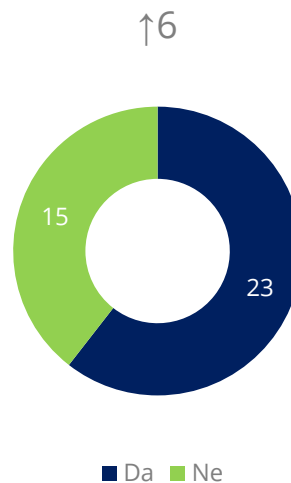
²² Opis poslova i radnih zadataka odbora za zajednice (2012), ovaj dokument nije dostupan na internetu, iako se ključni suštinski zadaci u ovom dokumentu mogu naći u tabeli b ovog izveštaja.

²³ Administrativno uputstvo br. 03/2014 o postupku osnivanja, sastavu i nadležnostima stalnih odbora u opštinama dopunjeno i izmenjeno Administrativnim uputstvom br. 02/2018 (izdato 22. oktobra 2018. godine).

²⁴ Ovo se odnosi na pravni okvir tokom vremenskog okvira na koji se odnosi ovaj izveštaj. Kao što je razmatrano u delu AU br. 05/2020 o postupku osnivanja, sastavu i nadležnostima stalnih i drugih odbora u opštini, ovo će se promeniti nakon lokalnih izbora 2021. godine.

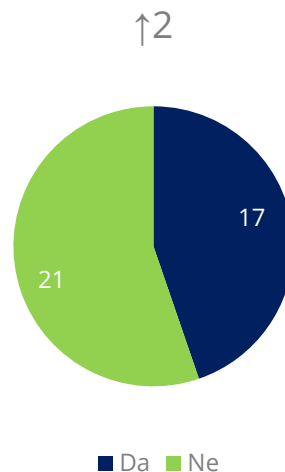
Da li je OZ opštinskim telima dao preporuke za posebna pitanja koja se odnose na zaštitu/promovisanje prava zajednica?²⁵ (23 da, 15 ne, +6 pokazatelj)

U kontekstu obaveza u okviru praktične politike, OZ-ovi širom Kosova su doveli do značajnih poboljšanja u vezi sa davanjem preporuka o određenim pitanjima koja se tiču zajednica. Primeri nekih preporuka koje su OZ dali u 2019. godini, bili su u rasponu od dodele zemljišta povratničkim porodicama bez zemlje (Uroševac), do povećanja uključivanja zajednice u proces planiranja opštinskog budžeta (Vučitrn), ciljane podrške zajednicama kosovskih Roma i kosovskih Egipćana kroz unapređenje kanalizacije i vodosnabdevanja (Klina) do dodele zemljišta za groblja koje će koristiti zajednice kosovskih Roma i kosovskih Srba (Gračanica, Štimlje) između ostalog. Iako je došlo do značajnog povećanja gde je 17 opština umesto 23 izdalo preporuke, obim preporuka se i dalje vrlo razlikuje. Iako su neki OZ-ovi bili vrlo aktivni u davanju preporuka, broj preporuka koje je izdala svaka od opština nije isti, jer su neke opštine objavile malo, a neke nekoliko preporuka.



Da li je OZ analizirao opštinske praktične politike, prakse i aktivnosti kako bi osigurao da se prava i interesi zajednica u potpunosti poštuju?²⁶ (17 da, 21 ne, +2 pokazatelj)

Slično zahtevu da se o pravima zajednica daju konkretne preporuke gde je uočen značajan napredak između dva perioda izveštavanja, zakonski zahtev da OZ preispita sve opštinske politike, prakse i aktivnosti je doveo do umerenog povećanja, u 2019. godini je i dalje nešto manje od pola svih opština koje postupaju u skladu sa ovim zadatkom. Ovo je zadatak od suštinske važnosti jer se putem ove odredbe OZ uključuje u proces odlučivanja u opštini. Uz širok mandat koji obuhvata razmatranje svih politika, praksi i aktivnosti, ovo takođe uključuje opštinski budžet. Iako se u članu 53.2 ZLS pominju „sve“ opštinske politike, prakse i aktivnosti, u praksi skoro nijedan OZ nije dostigao ovaj stepena razmatranja. Stoga, smatra se da potvrdni odgovori na ovo pitanje govore da se radi o opštinama koje su sprovele određeni nivo razmatranja praktičnih politika, aktivnosti ili praksi. OEBS-ovi terenski timovi generalno primećuju da OZ-ovi koji se bave bilo kojim



²⁵ Opis poslova i radnih zadataka Odbora za zajednice (2012), ovaj dokument nije dostupan preko internet, iako se ključni zadaci ovog dokumenta mogu naći u tabeli b ovog izveštaja.

²⁶ Član 53, Zakon br. 03/L – 040 o lokalnoj samoupravi (4. jun 2008).

oblikom razmatranja praktičnih politika, aktivnosti i praksi obično razmatraju u proseku 50 odsto i ispod 80 odsto takvih dokumenata.

▪ RAZIME NALAZA – ODBOR ZA ZAJEDNICE

- Iako je OZ pravno definisan kao jedini stalni odbor pored Odbora za politiku i finansije, u praksi, OZ nije podjednako uključen u infrastrukturu donošenja odluka u opštinama širom Kosova.
- OZ-ovi su uopšteno pokazali pozitivan pomak u postizanju svojih minimalnih obaveza koje se tiču pravnog okvira i okvira praktične politike. Međutim, prilikom procene na koji način ovi organi razmatraju sve aktivnosti opštine ili prate da li se ciklus datih preporuka u potpunosti sprovodi, većina OZ-ova ne ispunjava ove ciljeve iz okvira praktične politike, ili druge striktnije i detaljne zadatke od suštinske važnosti koji su sastavni deo okvira praktične politike OZ-a (tabela b).
- Iako brojni pravni akti definišu OZ kao stalni odbor, okvir praktične politike sadrži širok spektar dodatnih merila i kriterijuma učinka koje treba ispuniti. Ovi kriterijumi mogu da se unesu u pravni okvir, kao što su zahtevi o izveštavanju, zahtevi o obaveznim sastancima, i planovi rada, jer OZ trenutno nema zakonski definisane značajne rezultate.
- OZ-ovi su uspostavljeni i aktivni širom Kosova. Oni se međutim mnogo razlikuju u načinu na koji funkcionišu ili koliko često ispunjavaju dužnosti. Obaveza da se skupštini opštine podnosi izveštaj ukazuje na ovaj nedostatak u formalnom postupku, dok davanje preporuka ukazuje na različite nivoe aktivnosti ovih odbora dok ispunjavaju svoje obaveze u vezi sa pravnim okvirom i okvirom praktične politike.
- Dužnost OZ-a da razmatra sve opštinske praktične politike i aktivnosti predstavlja jedan od njegovih najvažnijih zadataka. Međutim, pravni okvir i okvir praktične politike u vezi sa ovim zadatkom je nejasan, i ovo je jedna oblast rada OZ-a koju treba unaprediti. Odredba pravnog okvira sadržana u članu 53.2 ZLS glasi da na efikasan način treba da se obuhvati pregled svega što SO objavi, međutim, okvir praktične politike (tabela b) precizira da se budžet na početku razmatranja podnosi OZ-u. Premda je OZ zakonski odgovoran da razmatra i daje komentare na budžet u kontekstu pregleda aktivnosti, treba ojačati postupke za uključivanje OZ-a kao obaveznog mehanizma za razmatranje.
- OZ-ovi širom Kosova su pokazali da tamo gde su na pravilan način uspostavljeni i formalizovani, mogu da predstavljaju važno sredstvo za preduzimanje konkretnih radnji i dovesti do značajne promene u opštinama u kojima obavljaju svoje dužnosti. Snažno napreduje široko rasprostranjeno usvajanje planova rada iz okvira praktične politike i sve veća širina i dubina preporuka za opštinske vlasti. Ovo su mere koje moraju da se podstiču. Međutim, i dalje zabrinjava značajan pad u dvogodišnjem izveštavanju.

- Iako se u ZLS precizira da svaka zajednica mora da bude zastupljena, osnova za to je komplikovana zbog nedostatka jasnih podataka o tome ko živi u određenoj opštini delimično zbog trenutno dostupnih podataka o stanovništvu koji su generalno nepouzdana.

OPŠTINSKA KANCELARIJA ZA ZAJEDNICE I POVRATAK

▪ PRAVNI OKVIR

Opštinska kancelarija za zajednice i povratak (OKZP) predstavlja jedinstven mehanizam za zaštitu zajednica. Za razliku od ostalih mehanizama iz ovog izveštaja, radi se o kancelariji koja ima stalno zaposlene i nema posebne uslove koji se tiču sastava ili izbora van opštih propisa o javnoj administraciji. Takođe, za razliku od ostalih mehanizama iz ovog izveštaja, OKZP nije definisan u samom ZLS, već njegove glavne odgovornosti koje se tiču zajednica proističu iz jednog podzakonskog akta ZLS, a to je Uredba o opštinskim kancelarijama za zajednice i povratak.²⁷

U Uredbi br. 02/2010 definisan je mehanizam i dat mu je dvostruki mandat za identifikovanje, sprovođenje i nadgledanje praktičnih politika, aktivnosti i programa povezanih sa zaštitom i promovisanjem prava zajednica i za zaštitu svih povratnika, izbeglica i interno raseljenih lica. Ova procena će analizirati samo njegov mandat i funkcije koje se odnose na zajednice uopšte, a ne na funkcije povezane sa raseljenjem.

Uslovi za zapošljavanje osoblja u Uredbi br. 02/2010

U članovima 1, 3, 5, i 6 Uredbe br. 02/2010 utvrđeno je da premda je OKZP obavezan u svim opštinama, uslovi za zapošljavanje osoblja imaju elemente koji su u isto vreme unapred utvrđeni i fleksibilni. U članu 5. se navodi da je pet radnih mesta obavezno za OKZP, a to su: šef kancelarije, koordinator za prava i integraciju zajednica, službenik za prava i integraciju zajednica, koordinator za održivi povratak i službenik za održivi povratak. U članu 5, kao i u članu 6. predviđen je postupak za procenu potrebnog osoblja, gde se navodi da će se predsednik opštine rukovoditi kriterijumima kao što su broj i veličina nevećinskih zajednica, geografski položaj zajednica, stepen integrisanosti i izolovanosti svih zajednica, posebne potrebe nevećinskih zajednica, demografske promene i potreba za uspostavljanjem pomoćnih kancelarija ukoliko je neophodno. Predsednik opštine zatim od OZ-a i Odbora za politiku i finansije u opštini zahteva da daju preporuke o broju i veličini osoblja, koje zatim treba da odobri Ministarstvo finansija i transfera, Ministarstvo lokalne uprave i Ministarstvo za zajednice i povratak. Predsednik opštine na osnovu ovih procesa može da donese odluku kojom se određuje koji broj radnih mesta i koliko službenika će postojati u opštini.

²⁷ Uredba br. 02/2010 o opštinskim kancelarijama za zajednice i povratak, (12. avgust 2010).

Direktne odgovornosti i nadležnosti u Uredbi br. 02/2010 (tabela c)

Saradnja	Dužnosti i odgovornosti	Osoblje i podela zadataka	Međupštinska saradnja
U članu 4 je opisana obavezna saradnja sa ZPOZ, opštinskim upravama, ZPSOZ i OZ. U ovom članu je takođe potvrđeno da su sve opštinske kancelarije dužne da sarađuju sa OKZP ili će dobiti ukor u skladu sa zakonima o javnoj administraciji.	U članu 7 detaljno su opisane dužnosti i odgovornosti kancelarije, uključujući unapređenje i zaštitu prava zajednica i njihovih pripadnika kao i njihov jednak pristup javnim službama, prepoznavanje prioriternih potreba nevećinskih zajednica i izrada, priprema i nadgledanje projekata za unapređenje prava zajednica, , koordinacija između vladinih institucija i podnošenje redovnih izveštaja predsedniku opštine, SO, i vladinim institucijama o napretku. OKZP takođe mora da održava bazu podataka o nevećinskim zajednicama u statističke i političke svrhe.	U članu 8 i 9 preciznije je određeno koje komponente dužnosti i odgovornosti treba da sprovodi svako od pet obaveznih radnih mesta. Posebno je zadužen šef kancelarije da podnosi godišnje izveštaje predsedniku opštine i SO, izveštaje o napretku sa svakog sastanka OZ-a, izveštaje za vladine institucije na zahtev, i predlog godišnjeg budžeta o radu u aktivnostima. Slično tome, posebno je važna uloga službenika u raspodeli informacija o pravima zajednica kao i u pogledu ostvarivanja i održavanja redovnog kontakta sa ovim pojedincima.	Član 11 takođe daje mogućnost opštinama da na fleksibilan način ostvaruju međupštinske sporazume o saradnji, sprovede zajedničke aktivnosti i slično kako bi osigurale sprovođenje uredbe.

▪ OKVIR PRAKTIČNE POLITIKE

Ministarstvo za zajednice i povratak je izradilo OPRZ ili Standardne operativne procedure o OKZP 2011. godine kako bi se pomoglo opštinama u sprovođenju Uredbe br. 02/2010.²⁸ Za razliku od drugih mehanizama koji imaju manje jasno definisanih zadataka u sklopu odgovarajućih zakona, Uredba o OKZP 02/2010 prilično jasno govori o ulozi, odgovornostima i radu ovih kancelarija. Okvir poslova i radnih zadataka posebno za ovaj mehanizam pruža najveći broj suštinskih zadataka, stoga su u ovom izveštaju korišćeni samo odabrani primeri kako bi u tematskim kategorijama bio prikazan njihov sadržaj.

Ključni suštinski zadaci definisani u OPRZ koji nisu uključeni u Uredbu br. 02/2010 o opštinskoj kancelariji za zajednice i povratak (tabela d)

Ostvarivanje kontakta i uključivanje zainteresovanih strana	Procena korisnika	Nadgledanje i izveštavanje	Uređenje kancelarije i izrada projekta
Organizovati terenske posete, najmanje jednom mesečno svakoj nevećinskoj zajednici (na svim lokacijama) raseljenim licima unutar opštine.	Sprovesti procenu potreba za nevećinske zajednice i raseljena lica u opštini najmanje svakih šest meseci.	Uspostaviti mehanizme putem kojih zajednice mogu da učestvuju u nadgledanju i proceni uticaja opštinskih politika na njihova prava i pristup uslugama.	OKZP će obezbediti izradu i sprovođenje trogodišnje strategije OKZP, godišnji plan rada i pojedinačne planove rada.
Organizovati sastanke jednom u tri meseca sa čelnicima organizacija nevećinskih zajednica i raseljenim licima unutar opštine.	Identifikovati prioritete, na osnovu nalaza procene potreba, i postaviti godišnje ciljeve i merila, te ih uvrstiti u godišnji plan rada OKZP.	Šef OKZP je dužan da podnosi izveštaje predsedniku opštine, Skupštini opštine i njenim odborima, jednom mesečno, na dvogodišnjem i godišnjem nivou u vezi sa učinkom kancelarije i stanjem zajednica.	Izraditi godišnji budžet OKZP koji će biti pripremljen u skladu sa prioritetnim predlozima projekata čiji su korisnici nevećinske zajednice. Redovno izveštavati o realizaciji ovih projekata predsednika opštine, OZ, i
Organizovati tromesečne	Izraditi materijale za podizanje svesti, kao što su brošure, i omogućiti zajednicama da lako		

²⁸ Ovaj dokument nije dostupan putem interneta.

sastanke sa zainteresovanim stranama i održavati redovne kontakte sa zainteresovanim stranama uključujući predsednika opštine, ZPOZ, ZPSOZ, predsedavajućeg OZ-a, relevantne opštinske uprave, Kancelariju za pitanja zajednica pri Kabinetu premijera, MZP, MLU, i međunarodne organizacije.	ostvare pristup OKZP. Organizovati tromesečne sastanke sa zajednicama i raseljenim licima.	Dvogodišnji i godišnji izveštaji biće objavljivani uz sugestije zajednica.	institucije sa centralnog nivoa ukoliko se to zatraži.
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------

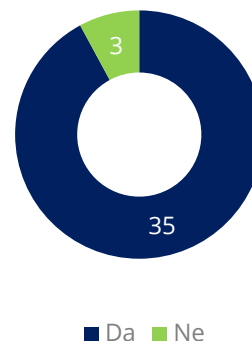
▪ PROCENA OPŠTINSKIH KANCELARIJA ZA ZAJEDNICE I POVRATAK

Kao što je navedeno u proceni OZ-a i u uvodnom delu ovog izveštaja, podaci o svakom pitanju prikazani u kružnim grafikonima su iz 2019. godine. Naznačeno je da li se povećao broj OKZP u opštinama koji ispunjavaju kriterijume navedene u pitanjima, ili se smanjio u poređenju sa 2017. godinom. Ovi nalazi su zasnovani na pitanjima iz OMiK-ovog godišnjeg upitnika na koja su odgovarali predstavnici svakog OKZP, a koji su dopunjeni zapažanjima terenskih timova OMiK-a. Tačan broj opština koje ispunjavaju ili ne ispunjavaju obaveze povodom svakog pitanja iz ovog dela može se naći u aneksu ovog izveštaja u kojem su navedeni mehanizmi po opštinama, osim ukoliko nije drugačije naznačeno.

Da li je formiran OKZP?²⁹ (35 da, 3 ne)

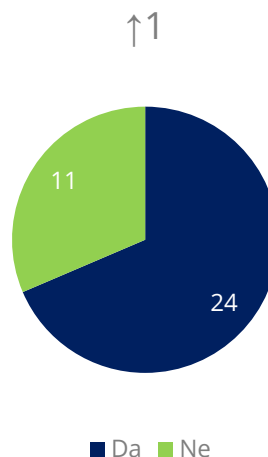
OKZP su formalno uspostavljeni u 35 opština, i to uglavnom u periodu od 2010. do 2011.³⁰ Iako je broj formalnih OKZP ostao isti od 2017. do 2019, nekoliko OKZP na Kosovu nije uspostavljeno u potpunosti u skladu sa zakonskim obavezama. Jedine opštine gde ova kancelarija nije uspostavljena su Leposavić, Severna Mitrovica i Zubin Potok, gde postoji slična kancelarija, ali ne i OKZP. Ovo stanje je ostalo nepromenjeno 2017. i 2019. godine i u nastavku ovog dela, mehanizmi u ovima opštinama nisu razmatrani i ovo pitanje se neće pojavljivati u aneksu izveštaja.

Nema promene od 2017.



Da li je pripremljen i usvojen plan rada ili plan aktivnosti za OKZP?³¹ (da 24, ne 11, pokazatelj +1)

Planovi rada nisu deo pravnog okvira koji se odnosi na zajednice, jedina odredba koja je slična takvom planu je „akcioni plan“ u smislu oblasti rada kancelarije koji se odnosi na povratak. Međutim, u sklopu okvira praktične politike, godišnji plan rada je od suštinskog značaja za rad OKZP, jer se od kancelarije očekuje da sprovodi procenu potreba u opštinama, da prosleđuje nalaze i integriše povratne informacije kroz svoje aktivnosti. Slično tome, okvir praktične politike zahteva da se projekti odobravaju i da se njima upravlja u skladu sa planom rada OKZP. Iako ovaj izveštaj nije merio do kog stepena opštine sprovode procenu potreba za zajednice, okvir praktične politike iz OPRZ ističe važnu ulogu godišnjeg plana rada OKZP sa stanovišta zajednica. Međutim, to nije odraženo u relevantnom zakonodavstvu. Samo je u jednoj opštini zabeležen neznatan porast što se tiče izrade planova rada od 2017. do 2019.



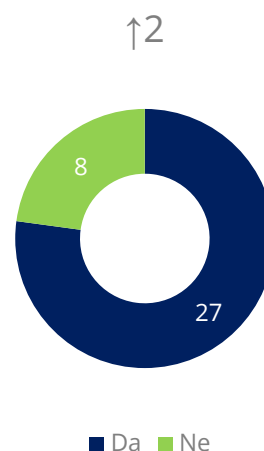
²⁹ Član 8, Uredba br. 02/2010 o opštinskim kancelarijama za zajednice i povratak, (12. avgust 2010).

³⁰ U opštinama Severna Mitrovica, Leposavić i Zubin Potok, ove kancelarije su zvanično Opštinske kancelarije za zajednice, koje su formirane pod upravom UNMIK-a, te će shodno tome u ovom odeljku ove kancelarije biti izuzete iz sabiranja uz punopravne opštinske kancelarije za zajednice i povratak.

³¹ Član 8, Uredba br. 02/2010 o opštinskim kancelarijama za zajednice i povratak, (12. avgust 2010).

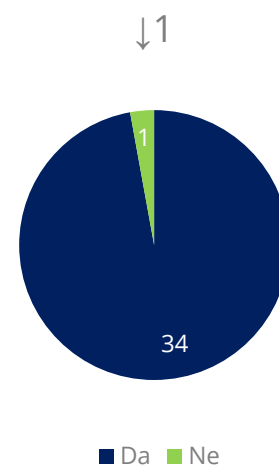
Da li je OKZP objavio pisani godišnji izveštaj? Ukoliko nije, da li postoje bilo kakvi konkretni planovi/obaveze za izveštavanje?³² (da 27, ne 8, pokazatelj +2)

OKZP su zakonom obavezani da podnose godišnji izveštaj predsedniku opštine i SO. Zahtev za izveštavanjem, osim što je ključno merilo učinka i funkcionalnosti u skladu sa zakonom (tabela c), takođe obuhvata izveštavanje o učinku kancelarije i stanju u zajednicama kako je predviđeno u okviru praktične politike (tabela d). Premda je važnost godišnjeg izveštaja očigledna, ne postoji jasan vremenski okvir do kad godišnji izveštaji moraju da se završe. U 2017. i 2019. godini je uočeno da su u mnogim slučajevima OKZP krajem decembra ili početkom januara naredne godine bili u procesu finalizacije svojih izveštaja. Neke opštine su već predale izveštaj SO, dok su druge prijavile da su predale izveštaj o OKZP u sklopu godišnjeg izveštaja za predsednika opštine. Umesto pravno obavezujućeg vremenskog okvira ili formata, razmatrano je da li su opštine procenjene u ovom izveštaju izdale izveštaj ili su planirale da to učine uskoro, uključujući slučajeve uključivanja tih izveštaja u godišnji izveštaj za predsednika opštine, što se takođe dogodilo, ali u manjoj meri od 2017. do 2019. U tom smislu, zabeležen je mali napredak u pogledu ove kategorije procene u tri opštine.



Da li je OKZP uspostavio kontakte sa svim zajednicama i kategorijama korisnika (npr. povratnicima, repatriranim licima ili socijalnim slučajevima iz nevećinskih zajednica)?³³ (da 34, ne 1, pokazatelj -1).

U zakonskim propisima (tabela c) se navodi da OKZP mora da kontaktira i održava redovne kontakte sa nevećinskim zajednicama. OKZP širom Kosova skoro u potpunosti postupaju u skladu sa ovim značajnim zadatkom. Premda je u ovom zakonu ustanovljen značajan zadatak, koji u određenom obliku ispunjava svaka opština, u OPRZ se isti detaljno opisuje (tabela d) da će ostvarivanje kontakta sa zajednicama uključivati tromesečne sastanke sa relevantnim akterima iz nevećinskih zajednica, raseljenim licima i relevantnim institucijama, mesečne terenske posete i podelu informativnih brošura o odgovornostima OKZP u opštini, između ostalog. Odgovori dobijeni od sagovornika širom Kosova ukazuju da su kontakti ostvarivani u različitim oblicima u opštinama koje u većini slučajeva uspostavljaju bliske



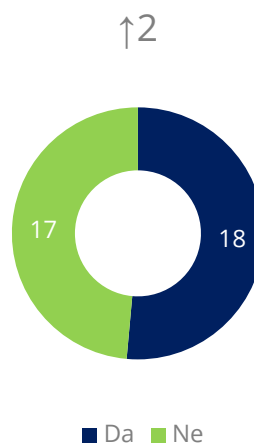
³² Ibid.

³³ Ibid, član 9.

kontakte sa nevećinskim zajednicama. Neke opštine su prijavile da kontakte uspostavljaju kroz projekte koji se odnose na povratak, dok su u mnogo manjoj meri druge prijavile da ostvaruju kontakt, ali ređe ili povremeno, dok je uočeno da samo jedna opština ne organizuje nikakve terenske posete tokom godine. Stoga, pozitivni odgovori ukazuju da su pravne obaveze postignute u najmanjem mogućem obliku, ipak, sve u svemu to je tek nekoliko komponenti mnogo detaljnijeg i ambicioznog okvira praktične politike. Ukupno, sve opštine su ostvarile ovaj zadatak 2017. i 2019. godine, osim opštine Klokot u 2019, koja jedina to nije uspeła. S obzirom da se zna tačan broj opština u 2017. i 2019, pitanje o mehanizmima u ovim opštinama se ne pojavljuje u aneksu izveštaja.

Da li je OKZP radio na izradi, nadgledanju i evaluaciji projekata koji su korisni za zajednice?³⁴ (da 18, ne 17, pokazatelj +2)

Zadatak od suštinskog značaja koji obuhvata izradu, realizaciju i nadgledanje projekata u pogledu prava i interesa zajednica proističe iz pravnog okvira i takođe se u OPRZ navodi da OKZP treba da se konsultuje sa OZ-om i SO-om oko izbora projekata, da daje predloge budžeta za projekte i redovno izveštava OZ o realizaciji ovih projekata (tabele c i d). U 2017. i 2019. godini, tokom perioda izveštavanja, projektima je često rukovodila ili ih je razvijala, *između ostalog*, Međunarodna organizacija za migracije, Danski savet za izbeglice, program povratka i reintegracije na Kosovo pod pokroviteljstvom EU. Saradnja između OKZP i međunarodnih ili nevladinih partnera je u 2019. godini činila 14 od 18 pozitivnih odgovora. Primeri saradnje ovih organizacija sa OKZP obuhvataju između ostalog: angažovanje OKZP u sufinansiranju domova kulture (Gnjilane), identifikovanje korisnika za obnovu stanova (Južna Mitrovica), obnova kuća za zajednice kosovskih Roma, kosovskih Aškalija i kosovskih Egipćana (Đakovica), podrška projektu međunarodne organizacije za pomoć u poljoprivredi (Prizren). U nekim opštinama gde su upravljali sopstvenim projektima, OKZP su između ostalog pokrenuli podelu školskih udžbenika i obezbedili ogrev za porodice iz nevećinskih zajednica kojima je pomoć bila potrebna (Podujevo), realizovali su projekte postavljanja kanalizacije i asfaltiranja puteva u oblastima u kojima žive nevećinske zajednice (Istok), a to su primeri projekata koji su prvenstveno bili usmereni na razvoj infrastrukture za nevećinske zajednice.



³⁴ Ibid.

▪ REZIME NALAZA – OPŠTINSKA KANCELARIJA ZA ZAJEDNICE I POVRATAK

Pravni okvir i okvir praktične politike OKZP predviđaju veliku broj zadataka za ovu kancelariju. Slično drugim mehanizmima procenjenim u ovom izveštaju, OKZP širom Kosova su uopšteno ostvarili relativno veliki broj zadataka u skladu sa minimalnim standardima pravnog okvira ili odabranim minimalnim standardima iz okvira praktične politike.

- Iako je od izdavanja Uredbe br. 02/2010 prošla skoro decenija koja definiše i uređuje rad OKZP širom Kosova, uspostavljanje OKZP širom Kosova predstavlja pozitivan pomak. U isto vreme, uslov o punoj funkcionalnosti koji podrazumeva uključivanje OKZP u statut opštine se ne ispunjava na celom Kosovu, čime ometa njihovu potpunu usaglašenost sa pravnim okvirom.
- Godišnji pisani izveštaji i dalje predstavljaju važno merilo učinka i obezbeđuju vidljivost rada kancelarije za SO, kao i transparentnost u radu za opštinu. S tim u vezi, ovo može da se osnaži u opštinama gde nema izveštavanja na godišnjem nivou. Ne postoji vremenski utvrđeni okvir do kad se pisani izveštaju podnose SO ili u kom formatu moraju da se predstavljaju, kad se radi o izveštaju za predsednika opštine, samostalnom izveštaju ili slično tome. U tom smislu, politički okvir predviđa smernice za sprovođenje.
- Premda pravni okvir sadrži poseban pokazatelj za OKZP u pogledu izrade akcionog plana o programu za povratnike koji se tiče njihovog rada, isti ne postoji za zajednice. Ovo je posebno uočljivo s obzirom da se projekat i aktivnosti fokusiraju na OKZP, a okvir praktične politike veliku važnost daje proceni potreba OKZP, jer je reč o mehanizmu čiji se rad uzima u obzir kod izrade godišnjeg plana rada kancelarije i skoro svih aspekata njenog rada. Slično tome, s obzirom da postoji mnogo detaljnija uredba o radu OKZP sa povratnicima³⁵, slična uredba može da se izradi kako bi dalje unapredila rad OKZP jer se odnosi na rad sa zajednicama, čime bi neki aspekti okvira praktične politike postali sastavni deo zakona.
- OKZP, kao stalna kancelarija sa zadatkom da razvija, sprovodi i nadgleda projekte čiji su korisnici zajednice, ima važnu funkciju koja se i dalje razvija u pozitivnom smislu i daje opipljive rezultate. Pod uslovom da većina OKZP izrađuje projekte uz relativno velik stepen zavisnosti od međunarodnih organizacija, podsticanje nezavisnog upravljanja projektima predstavlja oblast čije bi kapacitete trebalo izgraditi. Na sličan način, OKZP bi mogli da imaju koristi od standardnih obrazaca za projekte i aktivnosti na isti način na koji OZ na primer kao mehanizam već koristi obrasce za izveštavanje.

³⁵ Uredba br. 01/2018 o povratku raseljenih lica i trajnim rešenjima, (4. januar 2018).

ZAMENIK PREDSEDNIKA OPŠTINE ZA ZAJEDNICE

ZPOZ predstavlja još jedan mehanizam koji je uspostavio ZLS, i to je jedno od obaveznih radnih mesta u onim opštinama čije stanovništvo čini najmanje deset odsto zajednica koje nisu u većini. U ovom delu izveštaja je takođe uzeto u obzir da je ovo radno mesto takođe uspostavljeno u nekim opštinama gde stanovništvo ne sačinjava najmanje deset odsto nevećinskih zajednica.

▪ PRAVNI OKVIR

Suštinski zadaci iz pravnog okvira

Pravni okvir u pogledu ZPOZ je vrlo širok i predviđa samo nekoliko direktnih zadataka koje treba ispuniti. Ono najvažnije što je uočeno, kao što je definisano u ZLS je da se ZPOZ bira za isti mandat kao predsednik opštine i da je njegova dužnost da predsedniku opštine daje smernice o pitanjima koja se tiču nevećinskih zajednica.³⁶ Osim ovih ograničenih smernica, *Administrativno uputstvo br. 01/2014 o postupku imenovanja zamenika predsednika opštine u opštinama* predviđa ograničeni broj pojašnjenja, navodeći da je ZPOZ „dužan da podrži i potvrdi zahteve [nevećinskih] zajednica pred opštinskim organima“.³⁷ Premda je ova odredba široko određena, čini se da nevećinskim zajednicama daje neposredniji pristup opštinskim institucijama putem ZPOZ, premda ovaj podzakonski akt inače učvršćuje postojeće zadatke detaljno navedene u ZLS.

Iako u izveštaju ovo nije uzeto u razmatranje, s obzirom da je ovaj akt stupio na snagu septembra 2020. i ne ulazi u vremenski okvir procene, *Administrativno uputstvo br. 02/2020 o postupku imenovanja zamenika predsednika opštine u opštinama*³⁸ predstavlja najnoviju uredbu u kojoj su sadržani suštinski zadaci ovog mehanizma. U ovom uputstvu su detaljno opisane dosadašnje suštinske dužnosti ovog mehanizma i što je najvažnije dodato je da ZPOZ potvrđuje zahteve nevećinskih zajednica u opštinskim organima, uključujući redovno izveštavanje predsednika opštine o ovim zahtevima. U uputstvu se navodi da se u konsultacijama sa predsednikom opštine razmatraju potrebe i interesi nevećinskih zajednica prilikom pripreme budžeta opštine. Takođe se navodi da kroz koordinaciju sa ZPSOZ, ZPOZ promovise dijalog između zajednica i uključivanje nevećinskih zajednica na sastancima, pored učešća na sednicama skupštine opštine.

Uslovi iz pravnog okvira za izbor zamenika predsednika opštine za zajednice

U ZLS, imenovanje i razrešenje ZPOZ predlaže predsednik opštine uz odobrenje većine prisutnih odbornika SO koji glasaju i većine prisutnih odbornika SO iz nevećinskih zajednica

³⁶ Član 61.3, Zakon br. 03/L – 040 o lokalnoj samoupravi (4. jun 2008).

³⁷ Administrativno uputstvo br. 01/2014 o postupku imenovanja zamenika predsednika opštine u opštinama, (28. januar 2014).

³⁸ Administrativno uputstvo br.02/2020 o postupku imenovanja zamenika predsednika opštine u opštinama (21. septembar 2020).

koji glasaju. ZPOZ se bira na isti period kao i predsednik opštine i njegovo radno mesto mora da se uspostaviti u roku od 30 dana ukoliko ostane upražnjeno.

Ovaj postupak je jasnije objašnjen u *Administrativnom uputstvu o postupku imenovanja zamenika predsednika opštine u opštinama* iz 2014. godine, koje je najjasnije u vezi sa kriterijumima za izbor. U ovom Administrativnom uputstvu gde je radna mesto ZPOZ obavezno, kandidata predlaže predsednik opštine, a onda imenovanje kandidata treba da odobri većina odbornika SO kao i odbornici SO iz nevećinskih zajednica. U opštinama gde ovo radno mesto nije obavezno, ZPOZ se imenuje samo na osnovu odluke SO. U oba slučaja je uslov da se ZPOZ bira iz najveće manjinske grupe u opštini. U Administrativnom uputstvu se takođe navodi da je trajanje imenovanja isto kao imenovanje predsednika opštine, osim ukoliko nije bilo razrešenja sa dužnosti, i dodata je zadnja odredba da ZPOZ mora da bude stanovnik opštine tri godine. Iako je većina odredbi nepromenjena u odnosu na Administrativno uputstvo iz 2014. godine, novo Administrativno uputstvo iz 2020. uvodi neznatne promene o ovim pitanjima u postupak, tako da nema razlike između imenovanja obaveznih i neobaveznih ZPOZ.

Ukidanje Administrativnog uputstva br. 01/2014

U odluci Ministra lokalne uprave od 11. septembra 2019. ukinuto je *Administrativno uputstvo br. 01/2014 o postupku imenovanja zamenika predsednika opština u opštinama*.³⁹ Iako je ova odluka na snazi od 11. septembra 2019, zaživela je tek u poslednjim mesecima godine, pre perioda imenovanja bilo kojeg od aktuelnih ZPOZ. Za potrebe ovog izveštaja i u ovom kontekstu, *Administrativno uputstvo br. 01/2014 o postupku imenovanja zamenika predsednika opština u opštinama* i dalje se razmatra prilikom procene ovih mehanizama. Izmena zakona stigla je u obliku *Administrativnog uputstva br. 02/2020 o postupku imenovanja zamenika predsednika opština u opštinama*⁴⁰ 21. septembra 2019. kao što je opisano u suštinskim zadacima i delovima ovog poglavlja koji se odnose na uslove izbora.

■ OKVIR PRAKTIČNE POLITIKE

Najviše detalja u vezi sa suštinskim zadacima ovog mehanizma sadrži opis poslova i radnih zadataka za zamenika predsednika opštine za zajednice, koji je sačinilo Ministarstvo lokalne uprave 2014. godine⁴¹ umesto pravnog okvira. Ovi OPRZ su izrađeni tako da obuhvate „pun obim [ZPOZ] dužnosti i odgovornosti“. Pored tabele suštinskih zadataka koji se sadržani u OPRZ u nastavku (tabela e), takođe je uključeno razmatranje sledećih činilaca prilikom izbora pojedinca za ovo radno mesto: pružanje podrške svojoj zajednici, stepen uključenosti i poznavanje zajednice te odnos i priroda odnosa sa pripadnicima zajednica.

³⁹ Odluka Ministra lokalne uprave (11. septembar 2019.), <https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2019/09/039-152-4-2014-2.pdf>.

⁴⁰ Administrativno uputstvo br.02/2020 o postupku imenovanja zamenika predsednika opština u opštinama (21. septembar 2020).

⁴¹ Ovaj dokument nije dostupan preko interneta.

Suštinski zadaci definisani u OPRZ kojih nema u relevantnim zakonima o ZPOZ⁴² (tabela e)

Obezbeđuje da je u budžetu predviđeno dovoljno finansija	Obezbeđuje prava zajednica i jednak pristup uslugama za zajednice	Dijalog između zajednica i angažovanje zajednica u aktivnostima	Informisanje i zastupanje nevećinskih zajednica	Izveštavanje
Zagovara za nevećinske zajednice tokom procesa pripreme budžeta.	ZPOZ može dobiti zadatak od predsednika opštine da vrši nadzor aktivnosti OKZP.	U koordinaciji sa ZPSOZ, promovise učešće nevećinskih zajednica u aktivnostima SO, kao što su budžet, projekti, opštinske strategije.	Stara se da je obezbeđen forum za debatu o pitanjima bitnim za nevećinske zajednice i da su organizovani javni sastanci za informisanje nevećinskih zajednica.	Svakih 6 meseci podnosi izveštaje predsedniku opštine koji, po odobrenju, postaju sastavni deo 6-mesečnog izveštaja predsednika opštine skupštini opštine.
Obezbeđuje da su dovoljna sredstva predviđena za opštinske mehanizme za promovisanje i zaštitu prava zajednica, uključujući i OKZP.	Podržava saradnju između odbora za zajednice i OKZP.	Podstiče saradnju između opština u vezi sa zajednicama i služi kao osoba za kontakt.	Neophodno je da se redovno sastaje sa drugim mehanizmima i drugim opštinskim akterima.	ZPOZ obavlja usmenu prezentaciju izveštaja odboru za zajednice nakon što predsednik opštine predstavi izveštaj SO.
Sarađuje sa odborom za zajednice tokom faze revizije i odobrenja budžeta.	Služi kao kontakt osoba za primenu preporuka odbora za zajednice i drugih politika SO koje se odnose na zajednice, takođe koordiniše sa ZPSOZ.		Može da redovno učestvuje na sastancima SO, sastancima OZ, sastancima opštinskog	ZPOZ je dužan da se sastaje sa predsednikom
ZPOZ će imati adekvatan pristup				

⁴² Imati na umu da se ova tabela odnosi na ključne zadatke definisane u ORZ-u kojih nije bilo u relevantnim zakonima o ZPOZ u vreme kada je sprovedena procena za izveštaj. Kao što je objašnjeno u poglavlju o ključnim zadacima, novo Administrativno uputstvo usvojeno septembra 2020. obuhvata nove ključne zadatke koji se uopšteno temelje na ORPZ ZPOZ.

opštinskim resursima.			odbora za bezbednost zajednica, ZPSOZ.	opštine najmanje jednom godišnje za razgovor o pitanjima koja se odnose na zajednice.
-----------------------	--	--	----------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------

▪ PROCENA ZAMENIKA PREDSEDNIKA OPŠTINE ZA ZAJEDNICE

Uspostavljanje mesta ZPOZ

Iako se popis iz 2011. godine izričito ne smatra merilom prema kom su ova mesta obavezna ili ne, u ovom izveštaju se koristi popis kao osnova za to gde bi mesto zamenika predsednika opštine za zajednice trebalo da bude obavezno.⁴³ U opštinama u kojima nije održan popis – Leposavić, Severna Mitrovica, Zubin Potok i Zvečan – u svrhu ovog izveštaja se koristi procena broja stanovnika iz Opštinskih profila Misije OEBS-a na Kosovu iz 2018. godine⁴⁴. Upotrebom ovih merila, samo Severna Mitrovica prelazi prag od deset odsto, ali opština nije imala mesto zamenika predsednika opštine za zajednice 2019. godine. U ovom izveštaju će se Severna Mitrovica smatrati opštinom sa upražnjenim obaveznim mestom zamenika predsednika opštine za zajednice.

Upotrebom procenata sa popisa, ZPOZ su obavezni u Dragašu, Kosovu Polju, Gračanici, Klokotu, Novom Brdu, Prizrenu i Štrpcu. Uprkos tome što je mesto zamenika predsednika opštine za zajednice obavezno u Gračanici to mesto nije ustanovljeno 2019. godine.

Pravni status kada radno mesto ZPOZ nije obavezno

Godine 2019, ZPOZ su bili aktivni u sedam⁴⁵ opština u kojima nevećinske zajednice čine manje od deset odsto ukupnog broja stanovnika na popisu prema podacima popisa iz 2011. godine⁴⁶ ili procenama iz Opštinskih profila za 2018. godinu koje je priredila Misija OEBS-a na Kosovu.⁴⁷ U svrhu ovog izveštaja, ti ZPOZ se ne smatraju obaveznim. Pravna osnova za neobavezna mesta ZPOZ se nalazi u članu 4.2 *Administrativnog uputstva br. 01/2014 o postupku imenovanja zamenika predsednika opštine u opštinama* u kome se govori o postupku

⁴³ Iako je broj stanovnika nejasan u opštinama u kojima nije održan popis, Leposavić Severna Mitrovica, Zubin Potok i Zvečan, u svrhu ovog izveštaja, tamo gde podaci sa popisa nisu dostupni korišćena je procena iz Opštinskih profila za 2018. godinu Misije OEBS-a na Kosovu. Upotrebom ovog merila, samo opština Severna Mitrovica prelazi prag od deset procenata.

⁴⁴ Izveštaj OEBS-a *Compendium of all Municipal Profiles 2018 (Zbirka svih opštinskih profila 2018)*, (29. januar 2019, <https://www.osce.org/mission-in-kosovo/410279?download=true>).

⁴⁵ Kamenica, Lipljan, Mamuša, Obilić, Uroševac, Zubin Potok, Zvečan.

⁴⁶ Izveštaj o popisu iz 2011. godine je dostupan na: <https://ask.rks-gov.net/en/kosovo-agency-of-statistics/social/population-and-housing-census>.

⁴⁷ Izveštaj OEBS-a *Compendium of all Municipal Profiles 2018 (Zbirka svih opštinskih profila 2018)*, (29. januar 2019, <https://www.osce.org/mission-in-kosovo/410279?download=true>).

imenovanja ZPOZ u opštinama koje ne ispunjavaju prag od deset odsto. Budući da su deo ovog administrativnog uputstva, podrazumeva se da su zakonski dozvoljena.

Međutim, član 4.2 *Administrativnog uputstva br. 01/2010 MLU o ograničavanju naknada i zarada isplaćenih opštinskim službama* izričito propisuje da opštine koje ispunjavaju prag i u kojima nevećinske zajednice čine više od deset odsto stanovništva imaju pravo da imenuju ZPOZ koji će primati platu. Na osnovu te odredbe, one opštine koje ne ispunjavaju prag od deset odsto samim tim nemaju pravo na finansijsku naknadu za ZPOZ, za razliku od onih opština sa obaveznim ZPOZ. U ovom administrativnom uputstvu nije dato merilo da bi se ustanovilo da li opština ispunjava prag od deset odsto ili ne. Iako je ovo stupilo na snagu van perioda procene, napred pomenuto administrativno uputstvo iz 2020. godine o *Postupku za imenovanje zamenika predsednika opštine u opštinama* daje više jasnoće za neobavezne ZPOZ tako što navodi da u opštinama u kojima nevećinske zajednice čine manje od deset odsto stanovništva, opština može u svakom slučaju odabrati opciju da imenuje ZPOZ na osnovu finansijskih resursa.

Pripadnost ZPOZ zajednici

Kao što je navedeno u pravnom okviru, ova mesta će držati najveća nevećinska zajednica u opštini. Iako ovaj segment ne procenjuje da li su ispunjeni svi modaliteti imenovanja, primećuje se da od 12 postavljenih ZPOZ, osam⁴⁸ drže pripadnici najveće nevećinske zajednice, dok ZPOZ u četiri⁴⁹ preostale opštine nije odgovarao najvećoj zajednici prema popisu ili relevantnim procenama korišćenim u ovom izveštaju.

Procena kako ZPOZ ispunjavaju obaveze iz pravnog okvira i okvira praktične politike

Kao što je napomenuto u drugim komponentama procene u ovom izveštaju, pitanja u nastavku su uzeta iz godišnje ankete sa predstavnicima svakog mehanizma, gde su predstavnici, u ovom slučaju – ZPOZ, popunjavali pitanja koja počivaju na ključnim aspektima njihovog pravnog okvira i okvira praktične politike. Ove ankete su dopunjene zapažanjima terenskih timova Misije OEBS-a na Kosovu. Ovi podaci o segmentu dati u kružnim grafikonima za svako pitanje su sa kraja 2019. godine. Ovi nalazi se zasnivaju na pitanjima iz godišnjeg upitnika Misije OEBS-a na Kosovu za predstavnike svake OKZP, koji su dopunjeni zapažanjima terenskih timova Misije OEBS-a na Kosovu. Tačan spisak opština koje ispunjavaju ili ne ispunjavaju obaveze za svako pitanje u ovom segmentu može se naći u aneksu uz ovaj izveštaj, mehanizmi po opštini, osim kada je drukčije navedena kao opština sa upražnjenim radnim mestom što su uvek Gračanica i Severna Mitrovica, one se ne pojavljuju u aneksu.

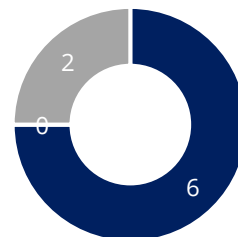
⁴⁸ Uroševac, Kamenica, Kosovo Polje, Lipljan, Mamuša, Prizren, Zubin Potok, Zvečan.

⁴⁹ Dragaš, Klokot, Novo Brdo, Štrpce.

Da li je ZPOZ dao/la konkretan savet i smernice predsedniku opštine u vezi sa pitanjima zajednica?⁵⁰ (obavezni: 6 da, 2 upražnjena) (neobavezni: 7 da)

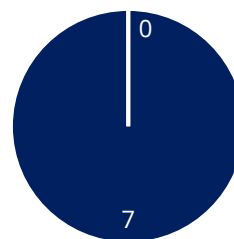
U opštinama u kojima su ustanovljeni, ZPOZ, koji se u svrhu ovog izveštaja smatraju obaveznim, su 2019. godine svi dali konkretne smernice i savete predsedniku opštine o pitanjima koja se tiču zajednica. Ovo je takođe slučaj za sve ZPOZ koji se smatraju neobaveznim u svrhu ovog izveštaja. Slučajevi saveta i preporuka su obuhvatali proces osude ponovljenih bezbednosnih incidenata, smernice opštinama o upotrebi službenih jezika, raspodelu školarina za pripadnike nevećinskih zajednica i uspostavljanje projekata za zapošljavanje koji obuhvataju nevećinske zajednice. Pružanje konkretnih saveta i tekuće angažovanje mehanizama na redovnim sastancima sa predsednikom opštine pokazuje da su ZPOZ i dalje relevantni i uključeni zagovornici za zajednice kojima služe.

Obavezni ZPOZ u 2019.



■ Da ■ Ne ■ Upraznjeno

Neobavezni ZPOZ u 2019.

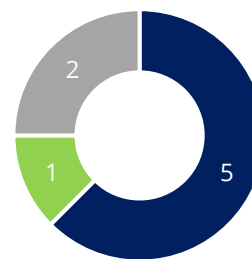


■ Da ■ Ne

Da li je ZPOZ osigurao/la da opštinska izvršna vlast (tj. OKZP i druge opštinske direkcije) efektivno sprovode projekte/ aktivnosti / politike / propise koji se odnose na zaštitu i promovisanje prava zajednica?⁵¹(obavezni: 5 da, 1 ne, 2 upražnjena) (neobavezni: 7 da, 0 ne)

Odredba o projektnim aktivnostima i praktičnim politikama proizilazi iz okvira praktične politike (tabela e) i povećava saradnju ZPOZ sa opštinskim upravama i kancelarijama. I u slučaju obaveznih i neobaveznih mesta, ovaj aspekt rada ZPOZ je dobro realizovan na Kosovu. Kod obaveznih ZPOZ, samo jedan nije obavljao ovaj zadatak, napominjući da predsednik opštine nije odobrio nadzor aktivnosti OKZP i nadležnosti za upućivanje zahteva opštinskim upravama su ograničene. Osim toga, terenski timovi OEBS-a su primetili da je troje ZPOZ bilo manje dosledno (Dragaš, Mamuša, Prizren) u poštovanju preporuka odbora za zajednice i nadzoru kako OKZP

Obavezni ZPOZ u 2019.



■ Da ■ Ne ■ Upraznjeno

⁵⁰ Član 61.3, Zakon br. 03/L – 040 o lokalnoj samoupravi (4. jun 2008).

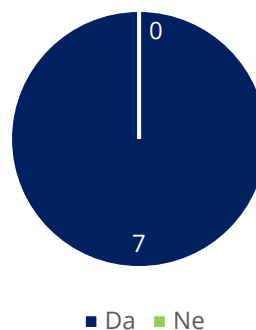
⁵¹ Opšti uslovi za zamenika predsednika opštine za zajednice (2014), iako nisu dostupni na internetu, ključni bitni zadaci su detaljno opisani u tabeli e.

realizuje aktivnosti u njihovim dotičnim opštinama, iako su ovi ZPOZ imali redovne kontakte sa OKZP. Sličan je slučaj i kod neobaveznih ZPOZ. Iako je kod jednog ZPOZ primećeno da manje dosledno prati delotvornu realizaciju aktivnosti naročito u vezi sa OKZP, ostali su u suštini bili prilično aktivni. Nadgledane aktivnosti obuhvataju planove rada OKZP, podršku lokalnim NVO-ima u obeležavanju zvaničnih dana kosovskih Roma i kosovskih Aškalija, inicijative za zapošljavanje i raspodelu ogrevnog drveta su neki od primera

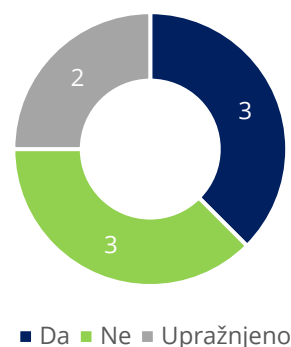
Da li je ZPOZ promovisao/la dijalog između zajednica?⁵² (obavezni: 3 da, 3 ne, 2 upražnjena) (neobavezni: 3 da, 4 ne)

Dijalog između zajednica se takođe javlja kao okvir praktične politike za ZPSOZ (tabela e) i može služiti kao zajednička obaveza kako bi ova dva mehanizma više sarađivala. Kod obaveznih ZPOZ, dijalog između zajednica nije bio predmet konkretnog rada, osim u dve opštine gde je na primer opština, uz pomoć OEBS-a, podržala razmenu između službenika javne administracije iz zajednice kosovskih Albanaca i kosovskih Srba radi dijaloga između zajednica. Iako su ostali delimično ispunili ovu obavezu, akcije su bile manje konkretne i obuhvatile su prisustvovanje ZPOZ na događajima u zajednici ili podizanju svesti o pitanjima u drugim forumima, kao što su opštinski odbori za bezbednost zajednica. Neobavezni ZPOZ su bolje radili i aktivnosti za unapređenje dijaloga između zajednica su obuhvatile konkretne aktivnosti multietničkih sportskih događaja uz podršku IOM-a i aktivnosti dijaloga između opštine i povratnika iz nevećinskih zajednica. Konkretne opštine se mogu videti u aneksu, mehanizmi po opštinama.

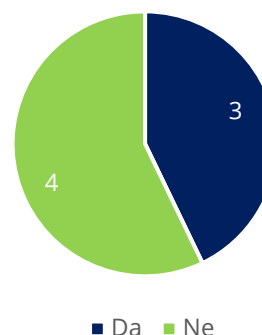
Neobavezni ZPOZ u 2019.



Obavezni ZPOZ u 2019.



Neobavezni ZPOZ u 2019.

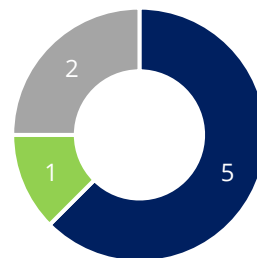


⁵² Ibid.

Da li se ZPOZ sastaje sa predsednikom opštine najmanje jednom mesečno radi razmatranja pitanja koja se odnose na zajednice i tekuće aktivnosti?⁵³ (obavezni: 5 da, 1 ne, 2 upražnjena) (neobavezni: 7 da)

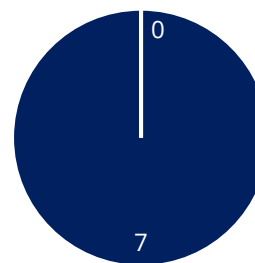
Sastanci između ZPOZ i predsednika opštine u intervalima od jednog sastanka mesečno je značajan zadatak iz okvira praktične politike (tabela e) i takođe je opipljiva razrada razmatranja pravnog okvira da je ZPOZ savetnik predsednika opštine za pitanja koja se tiču zajednica. U ovom pogledu, ovaj format sastanaka je bitan minimalni standard da bi se obezbedilo da predsednik opštine čuje glas ZPOZ neposredno i na rutinskoj osnovi. Što se tiče opština sa obavezanim ZPOZ, sve sem jedne ispunjavaju ovu minimalnu obavezu i rečeno je da se saradnja odvija češće od jednom mesečno. Kada ova minimalna obaveza nije ispunjena, to je zbog činjenice da predsednik opštine odbija da se sastane sa ZPOZ (Klokot). Što se tiče drugih ZPOZ, kako obaveznih tako i neobaveznih, svi su ispunjavali ovu obavezu i većina je izjavila da su se sastajali sa predsednikom opštine češće od jednom mesečno, uključujući čak i na nedeljnoj ili dnevnoj osnovi. Ovi podaci potvrđuju da je u skoro svakom slučaju ZPOZ važan deo opštinske strukture za donošenje odluka što je veoma pozitivna stvar za ovaj mehanizam.

Obavezni ZPOZ u 2019.



■ Da ■ Ne ■ Upraznjeno

Neobavezni ZPOZ u 2019.



■ Da ■ Ne

▪ **REZIME NALAZA – ZAMENIK PREDSEDNIKA OPŠTINE ZA ZAJEDNICE**

- *Administrativno uputstvo br. 01/2014 o proceduri za imenovanje zamenika predsednika opštine u opštinama* dugo je bilo jedini podzakonski akt ZLS koji se poziva na ZPOZ i predviđa važne, ali ograničene dužnosti, ali i važne uslove u smislu sastava i izbora. Iako je izvan okvira ovog izveštaja, novo administrativno uputstvo iz 2020. godine vezano za ovu stvar je važno za budućnost mehanizma.
- Primećeno je u podacima da neobavezni ZPOZ obično realizuju bitne zadatke više nego njihove obavezne kolege. ZPOZ su širom Kosova pokazali da mogu da donesu razliku u pogledu unapređenja prava i interesa nevećinskih zajednica. Iako je imenovanju neobaveznih ZPOZ nedostajala jasnoća u prošlosti, administrativno uputstvo iz 2020. godine o kome je bilo reči u ovom poglavlju je korisna mera za razjašnjenje ovog u budućnosti sa jasnim zakonskim načinom za ustanovljenje.

⁵³ Ibid.

- Ustanovljenje ZPOZ je uveliko integrisano u opštinsku infrastrukturu za donošenje odluka, a održano je više sastanaka nego što predviđa okvir praktične politike i ZPOZ u suštini imaju snažnu saradnju i interakciju sa izvršnim strukturama opštine. U nekoliko slučajeva gde su ZPOZ skrajnuti, jer postoji uslov da se održi nekoliko sastanaka sa predsednikom opštine i izvršnom strukturom opštine, ovo je oblast koja bi mogla da se zakonski ojača kako bi se pomoglo da se ublaži ovaj izazov i da se dodeli jednaka odgovornost i onim sagovornicima sa kojima je ZPOZ dužan da se sastane.
- Dijalog između zajednica je komponenta mandata ZPOZ koja je među najslabijim suštinskim zadacima. Iako je okvir praktične politike izričito osmišljen da pruži kompletan delokrug dužnosti, ova konkretna dužnost dobija vrlo malo komentara u pogledu njene praktične realizacije. Najbolje prakse objašnjene na vladinom nivou ili modaliteti za praktičnu realizaciju mogli bi da koriste ovom i ostalim mehanizmima. Uključivanje ovog zadatka u administrativno uputstvo iz 2020. godine je korisno unapređenje ovog aspekta okvira praktične politike u zakon.

ZAMENIK PREDSEDAVAJUĆEG SKUPŠTINE OPŠTINE ZA ZAJEDNICE

▪ PRAVNI OKVIR

ZPSOZ je funkcija koja je jedinstvena među mehanizmima iz ovog izveštaja. Definisana je članu 62. Ustava, prvobitno u okviru naslova „potpredsednik za zajednice“. Iako je naziv ovog mehanizma tokom vremena promenjen, njegov institucionalni karakter, koji je razmatran u narednom segmentu, ostao je isti.

Suštinski zadaci u pravnom okviru

Ustav daje koncizan opis izričitih suštinskih zadataka za ZPSOZ, gde imaju zadatak da budu kontakt osoba za upućivanje zabrinutosti i interesa nevećinskih zajednica na sastancima SO i tokom svog rada. Najvažnija funkcija definisana u Ustavu jeste da ZPSOZ ima zadatak da pregleda zahteve zajednica kada veruju da se postupcima i odlukama SO krše njihova ustavom garantovana prava i pored toga, mogućnost da upute te stvari skupštini opštine na ponovno razmatranje. ZPSOZ na kraju ima opciju da upućuje pitanja neposredno Ustavnom sudu ukoliko skupština opštine odbije ponovno razmatranje. ZLS predviđa svoj moderni naziv i dodatno dodeljuje zadatke za dijalog između zajednica.⁵⁴

⁵⁴ Zakon br. 03/L – 040 o lokalnoj samoupravi (4. jun 2008).

Uslovi za izbor ZPSOZ u pravnom okviru

Pored definisanja funkcije kao opštinskog subjekta, Ustav predviđa konkretne kriterijume koji obuhvataju uspostavljanje funkcije i izbor nosioca iste, odnosno da je obavezna u opštinama u kojima najmanje deset odsto stanovnika pripada nevećinskim zajednicama i da radno mesto popuni kandidat koji je dobio najviše glasova na otvorenoj listi kandidata na izborima za SO. Ove odredbe takođe ne daju dodatne detalje u ZLS i za razliku od ZPOZ nemaju odredbe u slučaju da je mesto upražnjeno.

▪ OKVIR PRAKTIČNE POLITIKE

Iako pravni okvir predstavlja najvažnije zadatke ZPSOZ u smislu mogućnosti da uputi žalbu neposredno Ustavnom sudu, on inače daje mehanizmu najmanju količinu suštinskih zadataka. Samim tim, ovaj mehanizam se takođe oslanja na okvir praktične politike za svoju definiciju kao mehanizam i ima opšte uslove za ZPSOZ pripremljene od strane Ministarstva za lokalnu upravu 2015. godine.⁵⁵ Iako su dati neki dodatni detalji o proceduri imenovanja i razrešenja, najveći kvalitativni dodatak su suštinski zadaci.

Suštinski zadaci definisani u OPRZ koji se ne pojavljuju u relevantnom zakonodavstvu o ZPSOZ (tabela f)

Promoviše dijalog između zajednica i angažovanje zajednica u radu SO.	Služi kao formalna kontakt osoba za nevećinske zajednice.	Saradnja sa ostalim mehanizmima lokalne zajednice.	Izveštavanje
<p>Odgovoran za olakšavanje dijaloga između zajednica u konsultaciji sa SO.</p> <p>U saradnji sa ZPOZ olakšava angažovanje zajednica u SO, kao i na javnim sastancima koji se tiču budžeta i opštinskih propisa.</p>	<p>Učestvuje na sastancima SO i biva konsultovan u vezi sa tačkama dnevnog reda koje se tiču pitanja zajednica i predlaže politike u korist zajednica.</p> <p>Učestvuje na sastancima OZ i saraduje prilikom pregleda opštinskih politika koje utiču na interese zajednica.</p>	<p>Može da komunicira preko ZPOZ sa predsednikom opštine za preduzimanje radnji koje se tiču navodnog kršenja prava pripadnika zajednica.</p> <p>Saraduje sa OKZP i može imati pristup redovnim izveštajima OKZP koji se podnose SO.</p>	<p>Podnosi izveštaj o radu odbornicima SO.</p> <p>Pružuje informacije o radu odbora za zajednice, ZPOZ i OKZP.</p> <p>ZPSOZ obaveštava nadzorni organ, MLU, o radu na zahteva za podnošenje izveštaja.</p>

⁵⁵ Ova dokument nije dostupan na internetu.

Obezbeđuje da se o preporukama odbora za zajednice razgovara na sastancima SO.	Preko predsednika odbora za zajednice može uputiti zabrinutosti i potrebe koje se odnose na bezbednost zajednica na sastanku opštinskog odbora za bezbednost zajednica.	Referisanje može biti učinjeno pismenim ili usmenim putem.
Obezbeđuje redovnu saradnju između lokalnih mehanizama za zaštitu i unapređenje prava zajednica i drugih opštinskih organa.		

▪ PROCENA ZAMENIKA PREDSEDAVAJUĆEG SKUPŠTINE OPŠTINE ZA ZAJEDNICE

Ustanovljenje radnog mesta ZPSOZ

Slično kao i sa radnim mestom ZPOZ, popis iz 2011. godine⁵⁶ se ne smatra izričitim merilom prema kojem su ova radna mesta obavezna ili ne, ovaj izveštaj koristi popis kao osnovu za to gde bi mesto ZPSOZ trebalo da bude obavezno. S tim u vezi, tačan broj stanovnika je nejasan u opštinama koje imaju ZPSOZ, ali gde popis nije održan; Leposavić, Severna Mitrovica, Zubin Potok i Zvečan. Samim tim, isto kao i za ZPOZ, procene broja stanovnika u opštinskim profilima za 2018. godinu Misije OEBS-a na Kosovu⁵⁷ se koriste za procenu praga od deset odsto, po čemu samo Severna Mitrovica prelazi prag od deset odsto. Međutim, mesto ZPSOZ je ustanovljeno u Zubinom Potoku i Zvečanu.

Korišćenjem samo podataka sa popisa, ZPSOZ su obavezni u Dragašu, Kosovu Polju, Gračanici, Klokotu, Novom Brdu, Prizrenu i Štrpcu. Iako su ZPSOZ bili aktivni u svim ovim opštinama 2019. godine, mesto ZPSOZ u Kosovu Polju je samo delimično popunjeno jer je bilo upražnjeno od 28. marta 2019. godine do kraja godine. Zbog duže upražnjenosti ovog mesta, smatraće se upražnjenim u svrhu ovog izveštaja. U ovoj proceni, sva mesta ZPSOZ su razmotrena zajedno, ne odvojeno kao što je bio slučaj za ZPOZ, budući da samo dva mogu biti izvan okvira osnove od deset odsto.

⁵⁶ Izveštaj o popisu 2011. godine je dostupan na: <https://ask.rks-gov.net/en/kosovo-agency-of-statistics/social/population-and-housing-census>.

⁵⁷ Izveštaj OEBS-a *Compendium of all Municipal Profiles 2018 (Zbirka svih opštinskih profila 2018, (29. januar 2019, <https://www.osce.org/mission-in-kosovo/410279?download=true>*.

Pravni status kada radno mesto ZPSOZ nije obavezno

Za razliku od ZPOZ koji sada imaju formalno pravno priznanje neobaveznih ZPOZ od donošenja administrativnog uputstva 2020. godine⁵⁸, za neobavezna mesta ZPSOZ ne postoji previđena pravna definicija. Iako se procenjuju odvojeno u segmentu ovog izveštaja o ZPOZ, i obavezni i neobavezni ZPSOZ su postavljeni u isti kružni grafikon imajući u vidu da se samo dva smatraju neobaveznim.

ZPSOZ, kao i ZPOZ, su definisani u članu 4. *Administrativnog uputstva br. 2010 MLU o ograničavanju naknada i zarada primljenih od opštinskih službi* (donetog 10. marta 2010. godine) gde je izričito propisano da opštine koje ispunjavaju prag od deset odsto imaju pravo da postave ZPSOZ koji će primati platu. Na osnovu ove odredbe, opštine koje ne ispunjavaju prag samim tim nemaju pravo na finansijsku naknadu za njihove ZPSOZ za razliku od onih opština koje ispunjavaju prag.

Pripadnost ZPSOZ zajednici

Uslov za pripadnost zajednici se razlikuje od uslova za ZPOZ jer ZPSOZ može da bude kandidat iz bilo koje nevećinske zajednice koji osvoji najviše glasova na otvorenoj listi kandidata za izbore za SO, koja ne mora nužno da bude najveća nevećinska zajednica. Pripadnost zajednici ZPSOZ je sledeća: sedam muškaraca kosovskih Albanaca⁵⁹, jedan muškarac kosovski Goranac (Dragaš) i jedan muškarac kosovski Turčin (Prizren). U poređenju sa popisom iz 2011. godine koji se koristi u ovom izveštaju da se proceni uslov od deset odsto za ovo mesto i broj stanovnika iz zajednica da se odredi koja zajednica jeste, a koja nije nevećinska, primećeno je da u tri opštine⁶⁰ koje imaju predstavnike kosovske Albanice, popis iz 2011. godine pokazuje da su oni većinska, a ne nevećinska zajednica.

Procena ispunjavanja obaveza iz pravnog okvira i okvira praktične politike od strane ZPSOZ

Kao što je napomenuto u drugim komponentama procene iz ovog izveštaja, pitanja u nastavku su uzeta iz godišnje ankete sa predstavnicima svakog mehanizma, gde predstavnik, u ovom slučaju ZPSOZ, odgovara na pitanja koja se zasnivaju na ključnim aspektima pravnog okvira i okvira praktične politike. Ove ankete su dopunjene zapažanjima terenskih timova Misije OEBS-a na Kosovu. Podaci iz ovog segmenta prikazani u kružnim grafikonima su s kraja 2019. godine. Ovi nalazi se zasnivaju na pitanjima iz godišnjeg upitnika Misije OEBS-a na Kosovu za predstavnike svake OKZP i dopunjeni su zapažanjima terenskih timova Misije OEBS-a na Kosovu. Opštine koje ispunjavaju ili ne ispunjavaju obaveze za svako pitanje u ovom segmentu mogu se naći u aneksu uz ovaj izveštaj, osim segmenata o izveštavanju i problemima sa pravovremenim informisanjem u opštini jer su isti objašnjeni u tekstu. Slično tako, budući da je jedino upražnjeno mesto ZPSOZ u Kosovu Polju, ono nije deo aneksa.

⁵⁸ Administrativno uputstvo br. 02/2020 o postupku za postavljanje zamenika predsednika opštine u opštinama (21. septembar 2020).

⁵⁹ Gračanica, Klokoč, Severna Mitrovica/, Novo Brdo, Štrpce. Zubin Potok, Zvečan.

⁶⁰ Klokoč, Novo Brdo, Štrpce.

Izveštavanje

U pravnom okviru ne postoje obaveze izveštavanja i u okviru smernica izveštavanje nema formalnu strukturu i po izboru može biti usmeno ili pismeno. Uprkos značaju mesta ZPSOZ kao kontakt osobe i ustavnog mehanizma za nadzor, bez ikakve formalne obaveze za podnošenje izveštaja sprečava se popisivanje i evidentiranje upornih problema i osnovna transparentnost. Slično tako, za razliku od obaveza za izveštavanje odbora za zajednice i OKZP koje dobijaju vidljivost u SO, ZPSOZ dobija manje formalnu vidljivost bez bilo kakvog formata izveštavanja. Za 2019. godinu je samo ZPSOZ u Štrpcu komentarisao da se mišljenja godišnje šalju predsedavajućem SO koji ih onda unosi u godišnji izveštaj SO.

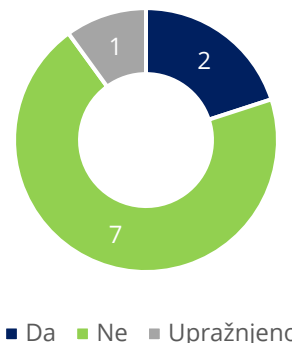
Da li se ZPSOZ suočio sa nekim problemima u dobijanju pravovremenih i potpunih informacija od opštine ili skupštine opštine?⁶¹

Tokom 2019. godine su dva ZPSOZ diskutovala o problemima vezano za pravovremenost informacija iako ne sa skupštinom opštine. Jedan ZPSOZ (Gračanica) je napomenuo nedostatak doslednosti u vezi sa sastancima i dnevnim redovima odbora za zajednice, drugi (Novo Brdo) je izjavio da ne dobija dovoljno informacija o aktivnostima opštinskih uprava i ne dobija uvek pozive da učestvuje u radu odbora. Iako su ova pitanja zabrinjavajuća, većina ZPSOZ nije prijavilo probleme. Svi ZPSOZ imaju dobre radne odnose sa svojim dotičnim skupštinama opština, što je važno zbog njihovog centralnog mandata kao kontakt osobe između zajednica i skupština opštine.

⁶¹ Ovo pitanje se zasniva na saradnji ZPOZ sa drugim mehanizmima na način kako je navedeno u njihovim smernicama.

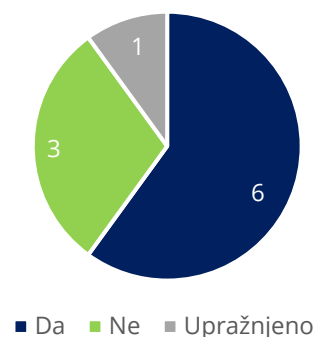
Da li je ZPSOZ promovisao/la dijalog između zajednica?⁶² (2 da, 7 ne, 1 upražnjeno)

Dijalog između zajednica je jedan od tek nekoliko definisanih zadataka u pravnom okviru u ZLS i neznatno je razrađen u smernicama za ZPSOZ iz 2015. godine. Iako je ZPSOZ samo pripadnik jedne zajednice, ova funkcija podržava zajednicu iz koje je ZPSOZ, ali i druge nevećinske zajednice i njihov odnos sa većinskom zajednicom. Međutim, samo dva ZPSOZ su imala opipljive primere takvog zagovaranja (Klokot i Zvečan). U nijednom drugom slučaju nije bilo konkretnog angažovanja ZPSOZ za veće uključivanje zajednica u rad SO u skladu sa smernicama.



Da li je ZPSOZ na sednicama skupštine opštine i u radu iste rešavao probleme i pitanja koji se odnose na potrebe zajednica?⁶³ (6 da, 3 ne, 1 upražnjeno)

Mandat za zagovaranje o potrebama zajednica na sednicama SO proizilazi neposredno iz Ustava. Na žalost, ova suštinski važna funkcija se ne dešava u većini opština sa ZPSOZ, ali je jedna od najvažnijih funkcija koju ovaj mehanizam treba da obavlja. Iznete su zabrinutosti vezano za potrebe zajednica, uključujući i fokus na infrastrukturnu podršku, ulaganja u udaljenim oblastima nastanjenim zajednicama, gradnju osnovnih škola za podršku obrazovanja zajednica i srodne mere korisne za zajednice.



▪ REZIME NALAZA – ZAMENIK PREDSEDNIKA SKUPŠTINE OPŠTINE ZA ZAJEDNICE

- Budući da pravni okvir ne predviđa nikakvu pravnu definiciju ili način za uspostavljanje mesta ZPSOZ i izričito zabranjuje isplatu plata za ove funkcije u slučajevima neobaveznih ZPSOZ, uspostavljanje funkcije ZPSOZ bi trebalo da se razmotri. Uz njihovu sposobnost da podnesu zahteve Ustavnom sudu, ovi mehanizmi bi trebalo da se formiraju samo u slučajevima kada su potpuno razvijeni. Iako su ovi mehanizmi pokazali da mogu da budu važan zagovarač za zajednice, odvojena opcionalna uloga bi mogla da se možda formira koja bi omogućila neobaveznim ZPSOZ da obavljaju svoj važan rad, koji ne uključuje ustavnu proveru, uz istovremeno očuvanje jedinstvenog karaktera ZPSOZ u obaveznom uređenju. Alternativno, postoji potreba za jasnim načinom za potpuno razvijene ZPSOZ u slučajevima kada nisu obavezni.
- Uprkos svojoj ustavnoj definiciji, mehanizam ZPSOZ inače dobija najmanju definiciju u okviru postojećeg zakonodavstva i ne postoji jedinstveno administrativno uputstvo koje

⁶² Zakon o lokalnoj samoupravi, član 55, *supra*, note 7.

⁶³ Ibid.

pruža detalje o njihovim zaduženjima. Slično tako, u okviru praktične politike, mehanizam nema uslove za periodične sastanke ili podnošenje izveštaja i samim tim ima nekoliko bitnih merila za učinak. Iako njegov ključni mandat da prati kršenje ustavnih prava zajednica ostaje najvažniji ustavom definisani zadatak, ovaj mehanizam bi imao koristi od šire definicije o tome koju ulogu ima.

- Za razliku od ZPOZ, ne postoji zakonska mera koja predviđa koliko dugo ovo mesto može da bude upražnjeno. Imajući u vidu da ova funkcija služi za praćenje poštovanja ljudskih prava uz mogućnost neposrednog obaveštavanja Ustavnog suda o povredama sa kojima se suočavaju nevećinske zajednice, trebalo bi da se usvoje mere da ovo mesto ne bude upražnjeno. Upraznjenost funkcije je tokom 2019. godine već pogodila zajednice u jednoj opštini čime je oslabljena njihova politička zastupljenost i zaštita.
- Budući da je radno uređenje neposredno unutar SO, veći akcenat na njegovu ulogu u okviru praktične politike kao formalne osobe za kontakt u vezi sa zabrinutostima zajednica i saradnju u održavanju javnih sastanaka i konsultacija sa zajednicom i javnošću uloga je koja bi mogla da poboljša njegove suštinske zadatke. Ovo bi bilo naročito korisno u kontekstu postojeće uredbe kao što su standardi transparentnosti i minimalni standardi za javne konsultacije⁶⁴ i takođe bi mogli da potencijalno pomognu da se podupru važni naporu u dijalogu između zajednica i svrsishodnom uključivanju zajednica u akcione planove i strategije opština.

RODNA ANALIZA

Pravo žena na jednako učešće u izvršnim telima je ojačano pravnim okvirom putem Zakona o rodnoj ravnopravnosti iz 2015. godine, koji glasi da „**Zakonodavni, izvršni i sudski organi na svim nivoima, kao i druge javne institucije u obavezi su da usvoje i sprovedu posebne mere za postizanje zastupljenosti manje zastupljenog roda, do postizanja ravnopravne zastupljenosti žena i muškaraca u skladu sa ovim Zakonom**“. Član 6.8 Zakona navodi da „**Jednaka zastupljenost rodova u svim zakonodavnim, izvršnim, sudskim i drugim javnim institucijama ostvaruje se kada se obezbedi minimalna zastupljenost od pedeset odsto (50)% za svaki rod, uključujući i njihove organe i odlučivanja**“.⁶⁵

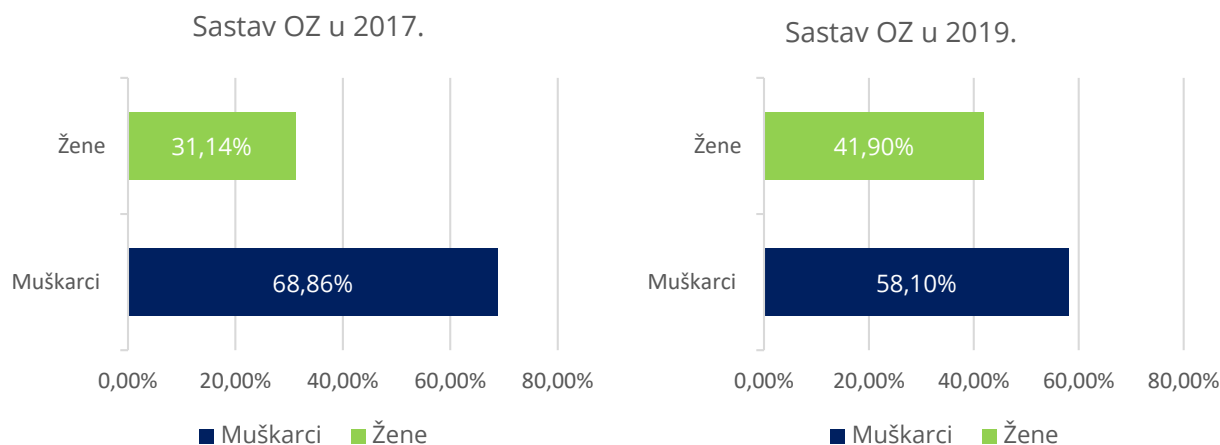
⁶⁴ Administrativno uputstvo br. 03/2020 o transparentnosti u opštinama (25. septembar 2020). Administrativno uputstvo br. 06/2018 o minimalnim standardima za javne konsultacije u opštinama (31. decembar 2018).

⁶⁵ Zakon. 05/L-20 o rodnoj ravnopravnosti, 26. jun 2015.

U periodu u kojem je izvršena procena mogu da se vide neka bitna poboljšanja u odborima za zajednice; međutim, veoma mali napredak je inače uočen u preostala tri mehanizma. Slično tako, odredba Zakona o rodnoj ravnopravnosti da se postigne zastupljenost od 50 odsto nije ispunjena u nijednom od četiri mehanizama. Na nivou mehanizma, pored pokazivanja najvećeg poboljšanja, deset odbora za zajednice imaju zastupljenost od pedeset odsto ili više žena, što je pozitivan pomak. Međutim, manje od pedeset odsto svih odbora za zajednice nije postiglo rodno uravnoteženu zastupljenost.

Odbor za zajednice

U 2017. godini žene su bile postavljene na 90 radna mesta u OZ-u - nešto manje od jedne trećine (31,14%), dok su muškarci bili postavljani na 199 radna mesta (68,86%). U 2019. godini



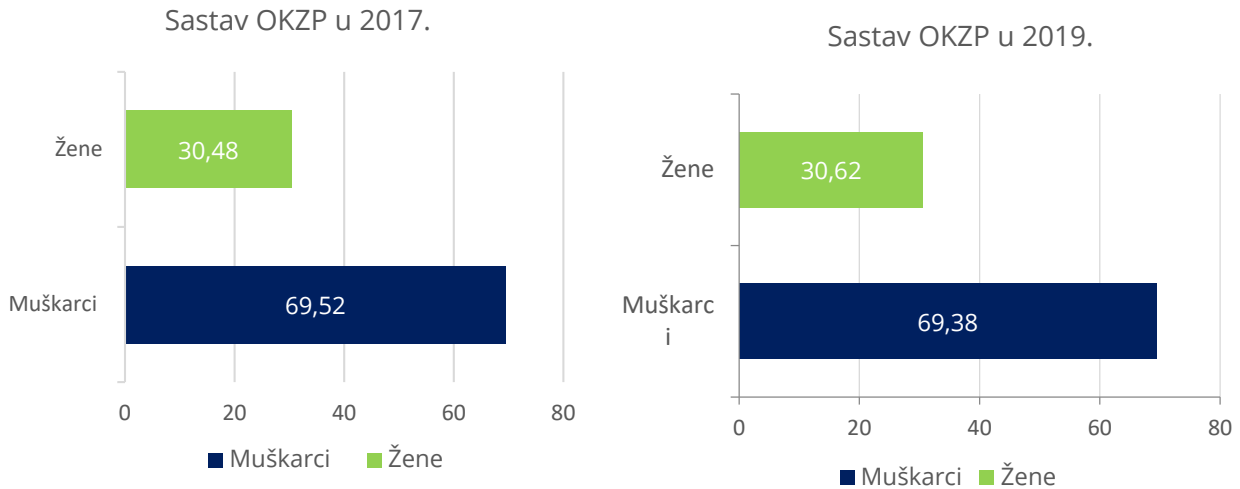
broj zastupljenih žena znatno se povećao, na 119 (41,90%), dok se broj muškaraca smanjio sa 199 na 165 (58,10%).

Došlo je do značajnog poboljšanja u zastupljenosti žena od 2017. do 2019. godine - porast od 10,76 odsto - međutim, još uvek se za ravnopravnu zastupljenost ne dostiže 50 odsto potrebnih prema Zakonu o rodnoj ravnopravnosti.

U 2017. godini bilo je pet opština u kojima su muškarci bili postavljani na 100 odsto radnih mesta u OZ-u (Gnjilane, Junik, Mamuša, Vitina i Zubin Potok) i nijedna opština u kojoj su žene bile postavljene na 100 odsto radnih mesta u OZ-u. Međutim, u 2019. godini nije bilo opština u kojima su muškarci bili postavljani na 100 odsto radnih mesta, što pokazuje da su žene sada zastupljene u svakom opštinskom OZ-u.

U 2017. godini bilo je samo sedam opština u kojima su žene bile sa najmanje 50 odsto zastupljene u OZ-u (Kačanik, Elez Han, Štrpce, Glogovac, Zvečan, Severna Mitrovica i Đakovica). U 2019. godini bilo je deset opština u kojima su žene bile zastupljene na najmanje 50 odsto radnih mesta u OZ-u (Kačanik, Kamenica, Parteš, Štrpce Mitrovica, Severna Mitrovica, Podujevo Đakovica, Kosovo Polje, Mališevo i Mamuša). Ovo pokazuje poboljšanje u odnosu na 2017.godinu, međutim, ostaje 28 opština koje ne ispunjavaju jednaku rodnu zastupljenost.

Opštinska kancelarija za zajednice i povratak

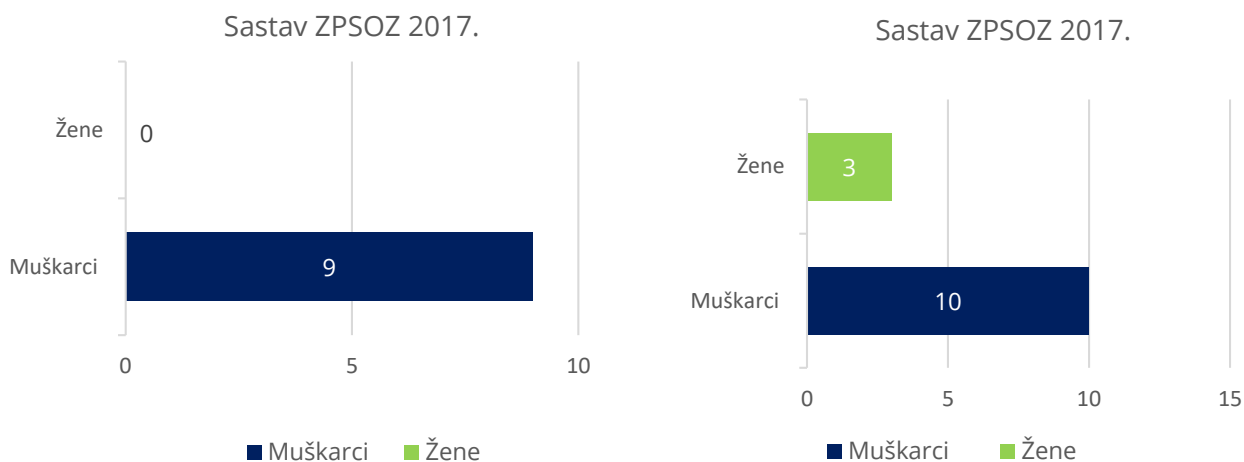


Godine 2017. na 114 od 164 radna mesta OKZP bili su postavljeni muškarci (69,52 %), dok su žene bile postavljene na 50 radnih mesta (30,48 %). Muškarci su, 2019. godine, bili postavljeni na 111 od 160 radnih mesta (69,38 %), žene na 49 (30,62 %). Rodni balans OKZP i dalje je zapravo nepromenjen u periodu od 2017. god 2019. godine⁶⁶. Godine 2017. je u 10 OKZP radilo 100 % muškaraca (Kačanik, Elez Han, Vitina, Štrpce, Podujevo, Zvečan, Leposavić, Suva Reka, Mamuša i Dragaš), a ovaj broj se 2019. godine povećao na 13 (ranijih 10, plus Štimlje, Parteš i Junik). Iako se ne očekuje da se ove brojke znatno promene za dve godine, kao mehanizmi koje čine službenici javne administracije, a ne izabrani predstavnici, i dalje bi ih trebalo uzimati u razmatranje u budućem razvijanju ovog mehanizma.

Vredno je napomenuti da su 2017. godine žene činile 100 % OKZP u četiri opštine (Klokot, Glogovac, Severna Mitrovica i Mališevo). Međutim, u sva četiri slučaja OKZP je činila po jedna žena. Žene su 2019. godine činile 100 % OKZP u iste ove četiri opštine, i ponovo je u ovim OKZP radila samo po jedna žena.

⁶⁶ Ovim segmentom obuhvaćene su sve OKZP, kao i opštinske kancelarije za zajednice u Leposaviću, Severnoj Mitrovici i Zubinom Potoku.

Zamenik predsednika opštine za zajednice i zamenik predsedavajućeg skupštine opštine za zajednice



Ovim segmentom obuhvaćeni su svi ZPOZ i ZPSOZ bez obzira da li se ta funkcija smatra obaveznom ili ne. Premda su ovi mehanizmi slični po tome što i jedan i drugi čini jedna osoba, razlikuju se prema kriterijumima za odabir. ZPOZ, za koje je potrebna saglasnost skupštine opštine, najpre imenuju predsednici opština. S obzirom na to da su na samo tri funkcije ZPOZ bile žene, dok su na ostalih deset bili muškarci, određenu odgovornost za nedovoljnu zastupljenost žena snose predsednici opština, da bi češće prilikom nominovanja uzimali u obzir žene.

S obzirom da ZPSOZ zavise od toga koji nevećinski kandidat dobije najviše glasova na izborima za skupštinu opštine, zastupljenost žena više zavisi od uključenosti žena u politiku i njihovog prihvatanja da rade u opštinama. Na svih devet funkcija su se, 2019. godine, nalazili muškarci⁶⁷, što pokazuje da je ovo mehanizam u koji su žene najmanje uključene.

⁶⁷ Dragaš, Gračanica, Klokot, Severna Mitrovica, Novo Brdo, Prizren, Štrpce, Zubin Potok, Zvečan.

ZAKLJUČCI

Kada se pogleda rezime nalaza, nalazi o samim mehanizmima i odgovarajući pravni okvir i okvir praktične politike svakog mehanizma, primećuje se da je u sva četiri mehanizma ostvaren skroman, ali neujednačen i nedovoljan napredak. U izveštaju OEBS-a iz 2014. godine pod nazivom *Procena mehanizama na lokalnom nivou za zaštitu i unapređivanje prava i interesa zajednica na Kosovu*, kojim su analizirani isti mehanizmi kao u ovom izveštaju, zaključeno je sledeće:

Značajni propusti u pravnom okviru ometaju sposobnost institucija Kosova da unapređuju i štite prava i interese zajednica u skladu sa međunarodnim standardima. Nepostojanje detaljnih podzakonskih akata za Zakon o lokalnoj samoupravi ostavlja donosiocima odluka i zainteresovane strane bez preciznih smernica o praktičnosti rada i funkcionisanja tri od četiri mehanizma. Iako izrada dokumenata praktične politike nudi dodatne smernice za rad odbora za zajednice, oni nemaju snagu zakona; stoga će uključivanje najvažnijih elemenata tih smernica o praktičnoj politici u podzakonske akte biti presudno kako bi se osiguralo efektivno funkcionisanje mehanizama i usklađenost sa pravnim okvirom⁶⁸.

Iako su ovi zaključci sačinjeni pre skoro šest godina, ova ocena i dalje je u velikoj meri relevantna. Brojni podzakonski akti o lokalnoj samoupravi stupili su na snagu između objavljivanja prethodnog izveštaja i kraja 2019. godine, mada veći deo ovog zakonodavstva nije imao direktne i jasno predviđene suštinske zadatke za ove mehanizme, jer se odnosi na zajednice. Iako je za OZ data neka pravna definicija sa Uredbom o predlaganju opštinskih normativnih akata i izmenom Administrativnog uputstva o stalnim odborima u opštinama, ovaj mehanizam tek treba da pokrene važne zadatke iz okvira praktične politike u svoj set zakonskih obaveza. Poboljšanje pravnog okvira je važno za koherentnost ovih mehanizama i takođe može da pruži potporu za zadatke iz okvira praktične politike, kao što je analiza praktične politike ili budžeta, koja delom zavisi od ostalih aktera na opštinskom nivou.

⁶⁸ Procena mehanizama na lokalnom nivou za zaštitu i unapređivanje prava i interesa zajednica na Kosovu, str. 30, jun 2014., <https://www.osce.org/kosovo/120343?download=true>

Iako je Administrativno uputstvo za izbor zamenika predsednika opštine iz 2014. godine bilo jedinstven uspeh u tom pogledu, odluka ministra za lokalnu samoupravu o ukidanju administrativnog uputstva u septembru 2019. godine umanjuje ograničeni napredak u pravnom okviru koji se dogodio. Smernice za ZPSOZ iz 2015. godine su pohvalna mera koja pomaže u definisanju ovog mehanizma; međutim, podzakonski akti i dalje u potpunosti nedostaju, posebno za ovaj mehanizam. Okviri praktičnih politika bili su važni za pomoć u razvijanju ovih mehanizama, a institucije vlasti trebalo bi da kreiraju standardizovane šablone za projekte, izveštaje i slično. Takvi šabloni su već pripremljeni za OZ, o čemu se govori u tom poglavlju, a izrada sličnih dokumenata za ostale mehanizme predstavljala bi prednost. Ovo je posebno važno za OKZP koje su i dalje najvažniji mehanizam u redovnom radu i projektima koji utiču zajednice, međutim, nisu mu data standardizovana sredstva za vršenje njegovog mandata.

Uprkos nedostacima u pravnom okviru, ovi mehanizmi su pokazali da mogu da budu važni zagovornici opština u kojima su operativni i dali su jasne suštinske rezultate sa koristima za zajednice kojima služe. Uspostavljanje ovih pozicija gotovo širom Kosova i dalje je važno dostignuće, kao i odabrane kategorije koje su zabeležile znatan napredak. OKZP su posebno uspele da ostvare važan napredak u većini kancelarija koje sprovode zakonski propisane zadatke, međutim, slično ostalim mehanizmima, iako se može smatrati da dostižu minimalne aspekte pravnog okvira, one dobijaju mnogo nepovoljnije rezultate u odnosu na ambicioznije aspekte iz svog okvira praktične politike. ZPOZ, i donekle ZPSOZ, pokazali su da su se prilično dobro integrisali u strukturu odlučivanja u opštinama širom Kosova. Iako bi mogli da imaju koristi od bolje definisanih zadataka, njihovi rezultati su generalno zadovoljili najvažnije aspekte njihovog pravnog i okvira politike, što je značajno postignuće.

Nerazvijenost pravnog okvira predstavlja značajnu prepreku ovim mehanizmima, kao što je ponekad i odsustvo inicijative samih mehanizama. Udružena nastojanja na rešavanju izazova utvrđenih u ovom izveštaju, i preporuke u sledećem delu, mogu pomoći da ovi mehanizmi ostvare svoj puni potencijal. Na kraju krajeva, dobrobit i ljudska prava nevećinskih zajednica na Kosovu i dalje su uglavnom na plećima ovih mehanizama i stoga je podrška svih zainteresovanih strana njihovoj pozitivnoj putanji i dalje od vitalne važnosti.

PREPORUKE

Svim relevantnim institucijama vlasti, uključujući Ministarstvo lokalne uprave, Ministarstvo za zajednice i povratak i Kancelariju za pitanja zajednica:

- 1. Pripremiti podzakonske akte za zamenika predsednika skupštine opštine za zajednice.** Još uvek ne postoje podzakonski akti za ZPSOZ još od uvođenja istog kao Ustavom utvrđenog mehanizma. Ovo je potrebno ažurirati kako bi se zadovoljile potrebe nevećinskih zajednica i ove kancelarije.
 1. Kao definisana glavna kontakt osoba i međuveza zajednica u skupštini opštine, uredba o ZPSOZ mogla bi formalno da postavi ZPSOZ kao posrednika za uključivanje zajednica u podršku nedavnom zakonodavstvu o minimalnim standardima javnih konsultacija u opštinama. Sa posebnim odredbama u članovima 14 i 19 za identifikovanje zainteresovanih strana i njihovo uključivanje u radne grupe, ZPSOZ je dobro pozicioniran kanal koji će to olakšati u ime zajednica⁶⁹. Slično tome, ZPSOZ su u dobroj poziciji da obezbede uključivanje zajednica u obavezne sastanke sa građanima, kako je detaljno opisano u nedavnom zakonodavstvu o transparentnosti u opštinama⁷⁰.
- 2. Izgradite profil Odbora za zajednice.** OZ je i dalje jedan od dva stalna odbora u svim opštinama, međutim, u praksi nema institucionalnu snagu odbora za politiku i finansije, iako ima jednaku pravnu težinu. Trebalo bi preduzeti konkretne mere za rebalansiranje pozicije OZ u opštinskoj strukturi koje bi mogle da uključuju:
 1. Prilagođavanje administrativnog uputstva tako da odgovaraju svrsi da se OZ-u obezbedi obavezna analiza u donošenju opštinskih politika, akata i opštinskog budžeta. Iako OZ ima izričitu obavezu da analizira sve akte i aktivnosti opštine u vezi sa politikama, to se uglavnom ne dešava. Iako su OZ dužni da preuzmu inicijativu u vršenju svog mandata, trebalo bi da dobiju odgovarajuću pravnu težinu da ih opština ne zaobilazi i da budu ovlašćeni da vrše svoj suštinski mandat da analiziraju i daju preporuke.
- 3. Ojačati opštinsku kancelariju za zajednice i povratak u pružanju pomoći zajednicama koje nisu povratničke.** Iako uredba iz 2010. godine u formiranju OKZP sadrži najveći stepen detalja među ocenjivanim mehanizmima, može se učiniti više s obzirom na njene iscrpne zadatke okvira politike koji se ne pojavljuju u zakonu. Iako je 2018. godine u okviru svog portfelja povratka OKZP dobila opsežne smernice kroz Uredbu MZP-a 01/2018 o povratku raseljenih lica i trajnim rešenjima, ovo još uvek nema pravni ekvivalent jer utiče na zajednice koje nisu povratničke. Unapređivanje obaveza i uloge OKZP sa zajednicama moglo bi da obuhvati:

⁶⁹ AU br. 06/2018 o minimalnim standardima javnih konsultacija u opštinama (31. decembar 2018. god.).

⁷⁰ AU br. 03/2020 o transparentnosti u opštinama (25. septembar 2020. god.).

1. Unapređivanje ekvivalenta zajednica za akcioni plan za povratak u postojećem administrativnom uputstvu bilo bi korisna mera u ovom smislu, s obzirom na to koliko često se poziva na akcione planove u okviru politike. U vezi sa tim, obavezni akcioni planovi mogli bi da obuhvate i podizanje procene potreba iz okvira politike u pravni okvir. Procena potreba je ključno sredstvo za obezbeđivanje relevantnosti rada OKZP i za to kako se prebaciti na promenljive potrebe zajednica u opštini.
 2. Izrada smernica za OKZP. Priručnik za sprovođenje, posebno sa većim naglaskom na upravljanje projektima i standardnim šablonima, bio bi koristan da ove kancelarije budu sposobne da naprave sopstvene projekte i bolje strateški naprave partnerstvo sa NVO na terenu. OZ trenutno ima smernice koje bi se mogle ponoviti za OKZP i poslužiti kao priručnik najboljih praksi.
- 4. Podupiranje konkretnih rezultata, saradnje i formata sastanaka na pravnom nivou.** Pored ciljanih preporuka po mehanizmu, referentne vrednosti učinka, kao što su rokovi izveštavanja, periodi podnošenja godišnjih izveštaja, forme sastajanja sa relevantnim zainteresovanim stranama ili prezentovanja skupštini opštine, svemu ovome generalno nedostaje jasnost u svim analiziranim mehanizmima. Ovo bi takođe trebalo da obuhvati analizu okvira politike, podižući takve postojeće i već delimično primenjene kriterijume. Poboljšanje ovih formalizovanih zadataka pomaže u podršci institucionalnom karakteru ovih mehanizama, njihovoj transparentnosti i njihovoj sposobnosti da budu smisleno preispitani na nivou vlade.
- 5. Zalaganje za veći rodni paritet.** Dokazano rezultatima oba skupa podataka ovog izveštaja za 2017. i 2019. godinu, rodni paritet u ovim mehanizmima je malo napredovao. Možda bi trebalo razmotriti mere kojima se ovo eksplicitno uključuje u zakonodavstvo ili podzakonske pravne akte, ne samo u međusektorski Zakon o rodnoj ravnopravnosti⁷¹, kako bi se postigao značajan napredak u ovoj oblasti. Pohvalni primer u ovom pogledu je poboljšanje zakonodavnog okvira KZ kojim se, sa najnovijim administrativnim uputstvom o njihovom sastavu i dužnostima, eksplicitno pojačava rodna ravnopravnost u njihovom sastavu i kriterijumima za izbor članova⁷².
- 6. Rešavanje statusa obaveznih ZPSOZ.** Prag od 10 % ostaje nedostižan bez jasne metrike ili načina za određivanje ove brojke stanovništva i sa brojnim primerima tih mehanizama gde zakonski nisu jasno predviđeni. Međutim, kako se u nalazima ovog izveštaja pokazalo da su i dalje važni zaštitnici zajednica, put delovanja bi mogao biti da imaju alternativnu opcionu ulogu za opštine za koje se opredele. Ovim bi se sačuvao jedinstveni pravni karakter ZPSOZ, istovremeno ohrabrujući opštine i pružajući mogućnost onima koje žele da učine više za nevećinske zajednice. Ovo je bilo stalno pitanje sa ZPOZ do nedavno usvojenog *Administrativnog uputstva br.*

⁷¹ Zakon br. 05/L-20 o rodnoj ravnopravnosti, 26. jun 2015. god.

⁷² AU br. 05/2020 o postupku formiranja, sastavu i nadležnostima stalnih i drugih odbora u opštini (21. decembar 2020. god.).

02/2020 o postupku imenovanja za zamenike predsednika opštine⁷³, kojim je obezbeđena formalna nedvosmislenost ovoj funkciji u neobaveznim uslovima. Iako je ova mera izvan vremenskog okvira za procenu za ovaj izveštaj, važan je deo sekundarnog zakonodavstva i slična pravna nedvosmislenost bila bi korisna za ZPSOZ i daje veću artikulisanost drugoj preporuci iz ovog izveštaja o potrebi za sekundarnim zakonodavstvom za ZPSOZ.

- 7. Zauzimanje čvrstog stava u vezi sa upražnjenim radnim mestima.** Institucije vlasti su od ključne važnosti za sprovođenje konkursa za upražnjena radna mesta kada dođe do kršenja zakona koja se odnose na ZPOZ. Slično tome, trebalo bi unaprediti zakonske uslove za upražnjeno radno mesto ZPSOZ, posebno s obzirom na njegov ustavni karakter i probleme sa upražnjenim radnim mestom ilustrovane u ovom izveštaju. Upražnjena radna mesta i dalje podrivaju ove mehanizme i primećena su u poslednjem izveštajnom periodu i problematična su tokom veoma dugog vremenskog perioda.
- 8. Uspostavljanje periodičnog izveštavanja o ovim mehanizmima.** Sa napretkom postignutim u zakonu koji se odnosi na opštinski sistem upravljanja učinkom, ovo bi trebalo da omogući da bi se napravila godišnji izveštaj o statusu ovih mehanizama. Uz pomoć podataka iz obaveznih godišnjih izveštaja ili uspostavljanjem obaveznih kriterijuma za godišnji izveštaj, vladina revizija mogla bi da pomogne da se izvrši pritisak tamo gde je potrebno i identifikuju ciljani izazovi za unapređivanje resursa za obuku i razvijanje kapaciteta.
- 9. Učiniti dokumente okvira politike dostupnim.** Uprkos njihovoj značajnoj ulozi u savremenoj funkcionalnosti ovih mehanizama, nijedan od dokumenata okvira politike nije dostupan na internetu. Ovo se može učiniti odmah i predstavlja jednostavnu meru za povećanje transparentnosti.

Opštinama, uključujući opštinska rukovodstva i skupštine opština, odbore za zajednice, zamenike predsednika opštine za zajednice, zamenike predsednika skupština opština za zajednice i opštinske kancelarije za zajednice i povratak:

- 1. Angažovati zajednice u opštinskom budžetskom procesu.** Sa snažnim naglaskom na konkretne aktivnosti, planove rada i projekte, opštinski budžet je presudno važan za zajednice i efikasnost ovih mehanizama. Pošto je ovo važno za sve mehanizme, a trenutno u većini opština nije dovoljno vidljivo, veće angažovanje i omogućavanje kroz budžet je glavni ključ uspešne pomoći zajednicama.

⁷³ Administrativno uputstvo br. 02/2020 o postupku imenovanja zamenika predsednika opština (21. septembar 2020. god.).

2. **Staviti veći naglasak na rodni aspekt pri izboru.** Kako su imenovanja i sastav uglavnom u nadležnosti opštinskih uprava, mora se učiniti više na uključivanju rodnog pariteta među predstavnicima i imenovanim licima. S obzirom na beživotan napredak, osim odbora za zajednice, jedinstvenim problemima žena i devojčica potrebna je veća artikulisanost na opštinskom nivou.
3. **Zalaganje za formalizovanje procedura.** Iako su možda efektne u kratkoročnim scenarijima, nezvanične mreže izveštavanja i sastanaka koje se postoje izvan pravnog ili okvira politike na kraju ometaju mogućnost da se ovi mehanizmi koriste kako je predviđeno. Formalizovanjem procedura jača se institucionalni karakter ovih kancelarija i uloga i ispunjavaju dogovorene obaveze na holistički i transparentan način. Iako ovo ne obeshrabruje neformalne aspekte rada i angažovanja zajednica, neformalni postupak bi trebalo da dopunjava, a ne da zamenjuje, formalno izveštavanje.
4. **Proaktivno traženje angažovanja zajednica.** Uz postojeće propise o angažovanju javnosti, dati prioritet zajednicama u opštinskom establišmentu i proaktivno angažovati mehanizme sa zajednicama u njihovoj nadležnosti. To se može poboljšati zakonima kojima se uređuju ovi mehanizmi, ali ne postoje prepreke za veći napredak u postizanju ovoga.
5. **Pružanje pomoći u institucionalnom uspostavljanju ovih mehanizama gde je to potrebno.** Rašireno uspostavljanje i funkcionisanje mehanizama je važno dostignuće, ali u mnogim slučajevima mehanizmi nisu zvanično formirani i ne funkcionišu u skladu sa zakonom. Ovo je utvrđeno kroz nepriznavanje OKZP u opštinskim statutima, a pored toga, same opštine treba da daju prioritet upražnjenim obaveznim radnim mestima.
6. **Rad sa pristupom prema celoj opštini.** Svaki mehanizam u ovom izveštaju ima određeni nivo interakcije sa predsednikom opštine i komponentama opštinske direktive. Sastanci za poboljšanje dobrih odnosa između opštinskog rukovodstva su važni i koriste sazivajuću moć kabineta predsednika opštine da bi se podstakli dobri odnosi između ovih mehanizama koji treba da rade zajedno na efektном promovisanju zajednica s obzirom na njihovo širenje između zakonodavne i izvršne komponente opštine.

ANEKS – MEHANIZMI PO OPŠTINAMA

Ovaj segment izveštaja obuhvata analitiku ispunjavanja zakonskih obaveza i obaveza opština u pogledu okvira praktične politike i u 2017. i u 2019. godini, prema pitanjima iz ovog izveštaja.

Da li je Odbor za zajednice adekvatno formiran u skladu relevantnim zakonodavstvom/propisom/rezultatima popisa iz 2017. godine?

2017.

Da: Uroševac, Kosovo Polje, Gračanica, Istok, Junik, Kačanik, Klokot, Leposavić, Lipljan, Mamuša, Parteš, Priština, Prizren, Orahovac, Štimlje, Srbica, Štrpce, Vučitrn, Zubin Potok i Zvečan.

Ne: Dečane, Dragaš, Đakovica, Gnjilane, Glogovac, Elez Han, Kamenica, Klina, Mališevo, Severna Mitrovica, Južna Mitrovica, Novo Brdo, Obilić, Peć, Podujevo, Ranilug, Suva Reka i Vitina.

2019.

Da: Dragaš, Uroševac, Kosovo Polje, Glogovac, Leposavić, Lipljan, Mališevo, Mamuša, Severna Mitrovica, Južna Mitrovica, Parteš, Priština, Ranilug, Srbica, Suva Reka, Vitina, Vučitrn, Zubin Potok i Zvečan.

Ne: Dečane, Đakovica, Gnjilane, Gračanica, Elez Han, Istok, Junik, Kačanik, Kamenica, Klina, Klokot, Novo Brdo, Obilić, Peć, Podujevo, Prizren, Orahovac, Štimlje i Štrpce.

Da li je pripremljen i usvojen plan rada i plan aktivnosti za OZ?

2017.

Da: Uroševac, Gnjilane, Glogovac, Gračanica, Elez Han, Istok, Kamenica, Kačanik, Klina, Klokot, Leposavić, Lipljan, Mališevo, Severna Mitrovica, Južna Mitrovica, Obilić, Parteš, Peć Podujevo, Priština Orahovac Ranilug, Štimlje, Srbica, Vitina, Štrpce, Vučitrn.

Ne: Dečane, Dragaš, Kosovo Polje, Đakovica, Junik, Mamuša, Novo Brdo, Prizren, Suva Reka, Zubin Potok, Zvečan.

2019.

Da: Dečane, Dragaš, Uroševac, Kosovo Polje, Gračanica, Elez Han, Istok, Junik, Kamenica, Kačanik, Klina, Leposavić, Lipljan, Mališevo, Mamuša, Novo Brdo, Obilić, Parteš, Peć, Podujevo, Priština, Prizren, Orahovac, Štimlje, Srbica, Suva Reka, Vitina, Vučitrn.

Ne: Glogovac, Đakovica, Gnjilane, Klokot, Severna Mitrovica, Južna Mitrovica, Ranilug, Štrpce, Zubin Potok, Zvečan.

Da li je OZ svakih šest meseci izveštavao SO o svom radu?

2017.

Da: Kačanik, Klina, Elez Han, Istok, Severna Mitrovica, Peć, Priština, Srbica, Štimlje.

Ne: Dečane, Dragaš, Uroševac, Kosovo Polje, Đakovica, Gnjilane, Glogovac, Gračanica, Junik, Kamenica, Klokot, Leposavić, Lipljan, Mališevo, Mamuša, Južna Mitrovica, Novo Brdo, Obilić, Parteš, Podujevo, Prizren, Orahovac, Ranilug, Suva Reka, Vitina, Vučitrn, Zubin Potok, Zvečan, Štrpce.

2019.

Da: Đakovica, Istok i Priština.

Ne: Dečane, Dragaš, Uroševac, Kosovo Polje, Gnjilane, Glogovac, Gračanica, Elez Han, Junik, Kačanik, Kamenica, Klina, Klokot, Leposavić, Lipljan, Mališevo, Mamuša, Severna Mitrovica, Južna Mitrovica, Novo Brdo, Obilić, Parteš, Peć, Podujevo, Prizren, Orahovac, Ranilug, Štimlje, Srbica, Štrpce, Suva Reka, Vitina, Vučitrn, Zubin Potok i Zvečan.

Da li je OZ objavio pisani godišnji izveštaj? Ukoliko nije da li postoje bilo kakvi konkretni planovi/obaveze za izveštavanje?

2017.

Da: Elez Han, Kačanik, Mališevo, Severna Mitrovica, Prizren, Orahovac, Srbica i Zvečan.

Ne: Dečane, Dragaš, Uroševac, Kosovo Polje, Đakovica, Gnjilane, Glogovac, Gračanica, Istok, Junik, Kamenica, Klina, Klokot, Leposavić, Lipljan, Mamuša, Novo Brdo, Obilić, Parteš, Peć, Podujevo, Priština, Ranilug, Štimlje, Štrpce, Suva Reka, Vitina, Vučitrn, Zubin Potok, Zvečan.

2019.

Da: Uroševac, Đakovica, Gračanica, Istok, Kamenica, Lipljan, Severna Mitrovica,

Južna Mitrovica, Obilić, Peć, Podujevo, Priština, Prizren i Štimlje.

Ne: Dečane, Dragaš, Kosovo Polje, Gnjilane, Glogovac, Elez Han, Junik, Kačanik, Klina, Klokot, Leposavić, Mališevo, Mamuša, Novo Brdo, Parteš, Orahovac, Ranilug, Srbica, Štrpce, Suva Reka, Vitina, Vučitrn, Zubin Potok i Zvečan.

Da li je OZ opštinskim telima dao preporuke za posebna pitanja koja se odnose na zaštitu/promovisanje prava zajednica?

2017.

Da: Dečane, Uroševac, Đakovica, Glogovac, Gračanica, Kamenica, Klina, Leposavić, Lipljan, Južna Mitrovica, Peć, Priština, Ranilug, Štimlje, Srbica, Vučitrn, Zvečan.

Ne: Dragaš, Kosovo Polje, Gnjilane, Elez Han, Istok, Junik, Kačanik, Klokot, Mališevo, Mamuša, Severna Mitrovica, Novo Brdo, Obilić, Parteš, Podujevo, Prizren, Orahovac, Štrpce, Suva Reka, Vitina, Zubin Potok.

2019.

Da: Dečane, Dragaš, Uroševac, Kosovo Polje, Đakovica, Gračanica, Istok, Kamenica, Klina, Leposavić, Lipljan, Mališevo, Mamuša, Severna Mitrovica, Južna Mitrovica, Obilić, Parteš, Peć, Priština, Ranilug, Štimlje, Srbica i Vučitrn.

Ne: Gnjilane, Glogovac, Elez Han, Junik, Kačanik, Kamenica, Klokot, Mamuša, Novo Brdo, Podujevo, Štrpce, Suva Reka, Vitina, Zubin Potok i Zvečan.

Da li je OZ analizirao opštinske politike, prakse i aktivnosti kako bi osigurao da se prava i interesi zajednica u potpunosti poštuju?

2017.

Da: Dragaš, Uroševac, Glogovac, Gračanica, Lipljan, Mališevo, Mamuša, Južna Mitrovica, Obilić, Parteš, Priština, Prizren, Orahovac, Štimlje, Suva Reka.

Ne: Dečane, Kosovo Polje, Đakovica, Gnjilane, Elez Han, Istok, Junik, Kamenica, Kačanik, Klina, Klokot, Leposavić, Severna Mitrovica, Novo Brdo, Peć, Podujevo, Ranilug, Srbica, Vitina, Vučitrn, Zubin Potok, Zvečan, Štrpce.

2019.

Da: Dragaš, Kosovo Polje, Glogovac, Gračanica, Lipljan, Mališevo, Mamuša, Južna Mitrovica, Obilić, Priština, Prizren, Orahovac, Štimlje, Srbica, Štrpce, Suva Reka i Vučitrn.

Ne: Dečane, Uroševac, Đakovica, Gnjilane, Elez Han, Istok, Junik, Kačanik, Kamenica, Klina, Klokot, Leposavić, Severna Mitrovica, Novo Brdo, Parteš, Peć, Podujevo, Ranilug, Vitina, Zubin Potok i Zvečan.

Da li je pripremljen i usvojen plan rada ili plan aktivnosti za OKZP?

2017.

Da: Dragaš, Uroševac, Gnjilane, Glogovac, Gračanica, Istok, Kamenica, Kačanik, Klokot, Lipljan, Novo Brdo, Obilić, Peć, Podujevo, Priština, Prizren, Orahovac, Ranilug, Štimlje, Srbica, Štrpce, Vitina, Vučitrn.

Ne:

Dečane, Kosovo Polje, Đakovica, Elez Han, Junik, Klina, Mališevo, Mamuša, Južna Mitrovica, Parteš, Suva Reka, Zvečan.

2019.

Da: Dečane, Dragaš, Uroševac, Kosovo Polje, Đakovica, Gnjilane, Gračanica, Istok, Junik, Klina, Lipljan, Južna Mitrovica, Novo Brdo, Obilić, Parteš, Peć, Podujevo, Priština, Prizren, Orahovac, Štimlje, Srbica, Štrpce, Vučitrn.

Ne: Glogovac, Gračanica, Elez Han, Kamenica, Kačanik, Klokot, Mališevo, Mamuša, Suva Reka, Vitina, Zvečan.

Da li je OKZP objavila pisani godišnji izveštaj? Ukoliko nije da li postoje bilo kakvi konkretni planovi/obaveze za izveštavanje?

2017

Da: Dragaš, Uroševac, Kosovo Polje, Đakovica, Gnjilane, Glogovac, Gračanica, Istok, Klina, Klokot, Lipljan, Mališevo, Južna Mitrovica, Novo Brdo, Obilić, Peć, Podujevo, Priština, Prizren, Orahovac, Ranilug, Štimlje, Srbica, Štrpce, Vitina i Vučitrn.

Ne: Dečane, Junik, Kačanik, Kamenica, Mamuša, Parteš, Suva Reka, Vitina i Zvečan.

2019

Da: Dečane, Dragaš, Uroševac, Kosovo Polje, Đakovica, Gnjilane, Gračanica, Istok, Kačanik, Kamenica, Klina, Klokot, Lipljan, Južna Mitrovica, Novo Brdo, Obilić, Parteš, Peć, Podujevo, Priština, Prizren, Orahovac, Ranilug, Štimlje, Srbija, Štrpce i Vitina.

Ne: Glogovac, Elez Han, Junik, Mališevo, Mamuša, Suva Reka, Vučitrn i Zvečan.

Da li je OKZP radila na izradi, nadgledanju i evaluaciji projekata koji su korisni za zajednice?

2017

Da: Dragaš, Kosovo Polje, Đakovica, Gnjilane, Istok, Klina, Lipljan, Novo Brdo, Obilić, Podujevo, Priština, Prizren, Štimlje, Suva Reka, Vučitrn i Zvečan.

Ne: Dečane, Uroševac, Glogovac, Gračanica, Elez Han, Junik, Kačanik, Kamenica, Klokot, Mališevo, Mamuša, Južna Mitrovica, Parteš, Peć, Orahovac, Ranilug, Srbica, Štrpce i Vitina.

2019

Da: Dragaš, Kosovo Polje, Đakovica, Gnjilane, Gračanica, Istok, Kamenica, Klina, Lipljan, Novo Brdo, Obilić, Peć, Priština, Prizren, Orahovac, Štimlje, Štrpce i Suva Reka.

Ne: Dečane, Uroševac, Glogovac, Elez Han, Junik, Kačanik, Klokot, Mališevo, Mamuša, Južna Mitrovica, Parteš, Podujevo, Ranilug, Srbica, Vitina, Vučitrn i Zvečan.

Da li je ZPOZ dao/la konkretan savet i smernice predsedniku opštine u vezi za pitanjima zajednica?

Obavezan

Da: Dragaš, Kosovo Polje, Klokot, Novo Brdo, Prizren i Štrpce.

Ne: N/A

Neobavezan

Da: Uroševac, Kamenica, Lipljan, Mamuša, Obilić, Zubin Potok i Zvečan.

Ne: N/A

Da li je ZPOZ osigurao/la da opštinska izvršna vlast (odnosno OKZP i druge opštinske direkcije) efektivno sprovode projekte/aktivnosti/politike/propise koji se odnose na zaštitu i promovisanje prava zajednica?

Obavezan

Da: Dragaš, Kosovo Polje, Klokot, Prizren i Štrpce.

Ne: Novo Brdo.

Neobavezan

Da: Uroševac, Kamenica, Lipljan, Mamuša, Obilić, Zubin Potok i Zvečan.

Ne: Nije primenljivo

Da li je ZPOZ promovisao/la dijalog između zajednica?

Obavezan

Da: Kosovo Polje, Klokot i Štrpce.

Ne: Novo Brdo, Dragaš i Prizren.

Neobavezan

Da: Uroševac, Kamenica i Lipljan.

Ne: Mamuša, Obilić, Zubin Potok i Zvečan.

Da li se ZPOZ sastaje sa predsednikom opštine najmanje jednom mesečno radi razmatranja pitanja koja se odnose na zajednice i tekućih aktivnosti?

Obavezan

Da: Dragaš, Kosovo Polje, Novo Brdo, Prizren i Štrpce.

Ne: Klokot.

Neobavezan

Da: Uroševac, Kamenica, Lipljan,
Mamuša, Obilić, Zubin Potok i Zvečan.

Ne: Nije primenljivo

**Da li je ZPSOZ promovisao/la dijalog
između zajednica?**

Da: Klokot i Zvečan.

Ne: Dragaš, Gračanica, Severna Mitrovica,
Novo Brdo Prizren, Štrpce i Zubin Potok.

**Da li je ZPSOZ na sednicama skupštine
opštine i u radu iste rešavao probleme
i pitanja koji se odnose na potrebe
zajednica?**

Da: Klokot, Novo Brdo, Štrpce, Prizren,
Severna Mitrovica i Zvečan.

Ne: Dragaš, Gračanica i Zubin Potok.

Katalogimi në botim – (CIP)
Biblioteka Kombëtare e Kosovës “Pjetër Bogdani”

347:316.347.2(496.51)"2021"(047)

Procena uspostavljanja, funkcionisanja i učinka opštinskih mehanizama za učešće i zastupanje zajednica / OSBE, Misioni në Kosovë. - Prishtinë : OSBE, Misioni në Kosovë, 2021. - 58 f. : ilustr. ; 30 cm.

Teksti në gjuhën serbe

ISBN 978-9951-662-06-2

