

Zakonodavna i izvršna vlast u opštinama sa srpskom većinom na severu Kosova - vožnja rolerkosteru u turbulentnim političkim okolnostima

Dragiša Mijačić
Jovana Jakovljević
dr Vesela Vlašković¹

Jul 2017.

Ovaj policy brief je napisan u okviru projekta finansiranog preko granta Američke Ambasade u Prištini. Mišljenja, stavovi i zaključci ili preporuke sadržane u tekstu pripadaju autorima i ne izražavaju neophodno stavove State Departmenta.

1. Uvod

Sistem lokalnih samouprava, u kojima opštine sa srpskom većinom na severu Kosova funkcionišu nakon rata i dolaska UNMIK-a, je poput rolerkosteru² koji iznenadi slobodnim padom i naglim menjanjem pravca kretanja ali se uvek vrati na početak, tamo odakle je vožnja i započeta. Naime, opštine sa srpskom većinom na severu Kosova su zadržale institucionalnu strukturu koja je važila na Kosovu pre 1999. godine, a koja je nastavila da funkcioniše po zakonima Republike Srbije i nakon potpisivanja Kumanovskog sporazuma i dolaska misije UNMIK. Sa druge strane, opštine su usvojile i administrativne strukture koje su formirane u okviru delovanja UNMIK misije, a kasnije i Vlade Kosova. Na taj način stvoren je dvojni sistem u kojem opštine na severu Kosova funkcionišu: jedan prema srpskim, a drugi prema kosovskim zakonima.

Iako se očekivalo da će implementacija Briselskog sporazuma doneti drastične promene u smislu funkcionisanja lokalnih samouprava na severu Kosova, to se ipak nije desilo. U opštinama koje funkcionisu po zakonima Srbije su uvedene privremene mere, a predsednici opština su zamenjeni predsednicima privremenih organa. Sa druge strane, organizovani su lokalni izbori po kosovskom sistemu u okviru kojeg su izabrani gradonačelnici ovih opština i konstituisale su se Skupštine opština po zakonima Kosova.

Naime, nakon potpisivanja Briselskog sporazuma 2013. godine su po prvi put organizovani lokalni izbori na celoj teritoriji Kosova, uključujući i opštine na severu Kosova. Srbi su većina u 10 od ukupno 38 opština na Kosovu a opštine sa srpskom većinom imaju proširene nadležnosti u odnosu na susedne opštine u kojima su većina Albanci. Međutim, i pored promena nastalih kao posledica Briselskog sporazuma i organizovanja lokalnih izbora po kosovskom sistemu, srpska vlada je nastavila da finansira lokalne institucije na Kosovu koje i dalje pružaju veliki broj usluga svojim građanima u okviru sistema lokalne samouprave Srbije.

Otuda se može reći da opštine na severu Kosova funkcionišu u okolnostima koje

¹ Copyright © InTER2017. Komentare i sugestije slati na office@regionalnirazvoj.org.

² Rolerkoster (od engleske reči: Roller coaster) je vrsta vožnje u zabavnim parkovima prepoznatljiva po sigurnoj ali jakoj i brzjoj vožnji u slobodnom padu, naglim promenama pravca kretanja, vožnjom naglavačke i sličnim vratolomijama.



čine simbiozu dva sistema, srpskog i kosovskog. U okviru ovog rada prikazane su sličnosti i razlike funkcionisanja ova dva sistema u opštinama sa srpskom većinom na severu Kosova. Takođe je dat komparativni prikaz zakona o lokalnoj samoupravi Srbije i Kosova, gde su naročito istaknute nadležnosti po pitanju funkcionisanja skupština opština, i po pitanju izbora, odgovornosti i nadležnosti predsednika opštine, odnosno gradonačelnika.

2. Rad Skupštine u opštinama na severu Kosova

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi Srbije³ i Zakonu o lokalnoj samoupravi Kosova,⁴ Skupština opštine je najviši organ lokalnih samouprava. Kao deo primene Briselskog sporazuma i stvaranje uslova za organizovanje prvih lokalnih izbora po kosovskom sistemu, u septembru 2013. godine Vlada Republike Srbije je raspustila Skupštine opština u četiri opštine na severu Kosova i uvela privremene mere na čelu sa predsednicima Privremenih organa. Iako bi, prema zakonima Srbije, predsednik Narodne skupštine trebalo da raspiše izbore za odbornike u roku od dva meseca od stupanja na snagu odluke o uvođenju privremenih mera i raspuštanju Skupština opština u jedinicama lokalne samouprave, do toga nije došlo ni nakon gotovo četiri godine. Otuda opštine na severu Kosova koje rade u okviru srpskog sistema i dalje funkcionišu bez izabranih Skupština već njima upravljaju Privremeni organi na čelu sa predsednicima.

Sa druge strane, u opštinama na severu Kosova funkcionise i sistem lokalnih samouprava koji je nastao nakon dolaska misije UNMIK, a koji je kasnije preuzet od strane kosovskih vlasti. Nakon proglašenja nezavisnosti Kosova ovaj sistem nije primenjivan na četiri severne opštine, ali situacija se promenila potpisivanjem Briselskog sporazuma kada su se stvorili uslovi za organizovanje lokalnih izbora. Na lokalnim izborima izabrani su odbornici i konstituisane su Skupštine opština. Takođe su izrađeni i novi opštinski statuti koji su verifikovani od strane Ministarstva administracije i lokalne samouprave Kosova. Skupštine opština na severu Kosova su retki primeri institucija koje funkcionišu samo u okviru kosovskih zakona, a ne i u srpskim, pa će u nastavku rada biti analiziran rad ovih institucija samo u kosovskom sistemu.

Skupština opština ima ovlašćenja da donose statut, pravilnik o radu, opštinske uredbe i bilo koje druge pravne akte koji su potrebni za efikasno funkcionisanje opštine (čl. 12. Zakona o lokalnoj samoupravi Kosova). Članove Skupštine opštine, odnosno odbornike, biraju građani na lokalnim izborima, i njihov mandat iznosi četiri godine (čl. 37). Na lokalnim izborima postoji rodna klauzula kojom se promovise rodna ravnopravnost (svaki treći odbornik političkog subjekta mora biti ženskog pola).

Broj odbornika u Skupštinama je proporcionalan broju stanovnika opštine, tako da u zavisnosti od broja stanovnika Skupštine mogu imati između 15 i 41 odbornika. Izuzetak je Skupština opštine grada Prištine koju čini 51 odbornik (čl. 36). Sve četiri opštine na severu Kosova imaju podjednak broj odbornika u Skupštini (po 19). Prema zvaničnim procenama i podacima Misije OEBS-a na Kosovu,⁵ opština Severna Mitrovica ima 29.460 stanovnika⁶ pa samim tim, prema zakonu o lokalnoj samoupravi Kosova, ona bi trebalo da ima 21 odbornika. Međutim, centralne vlasti u Prištini ne priznaju podatak u vezi sa brojem stanovnika, već imaju svoje procene po kojima u ovoj opštini živi značajno manji broj stanovnika.

Skupština opštine bira predsednika tajnim glasanjem odbornika. Da bi postao predsednik, odbornik kandidat bi trebalo da dobije više od polovine glasova od ukupnog broja izabranih odbornika (čl. 41). U opštinama u kojima na poslednjem popisu ima više od 10% pripadnika nevećinskih zajednica Skupština mora imati i zamenika predsednika za zajednice (čl. 54). Na ovu poziciju Skupština imenuje odbornika iz nevećinske zajednice koji je dobio najviše glasova na izborima. (čl. 54).

Opštine su u obavezi da održe najmanje 10 skupštinskih sednica godišnje, od kojih bi 5 trebalo obaviti u prvih šest meseci (čl. 43.3). Prema izveštaju Ministarstva za administraciju i lokalnu samoupravu o funkcionisanju opština na Kosovu, sve opštine na severu Kosova su, u 2016. godini, ispunile zakonsku

³ "Službeni glasnik RS", br. 129/2007, 83/2014 i 101/2016

⁴ Zakon br.03/L – br. 040 o lokalnoj samoupravi, dostupno na <http://bit.ly/2tyqufg>

⁵ OSCE Mission in Kosovo

⁶ Municipal profile – Mitrovica North, Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Mission in Kosovo, dostupno na <http://bit.ly/2dHGdOL>

obavezu o broju održanih redovnih sednica Skupština opštine. Opštine Severna Mitrovica i Leposavić su premašile broj od deset skupštinskih sednica u protekloj godini.⁷

Sednice Skupštine su otvorene za javnost i svim zainteresovanim je dozvoljeno da prate i učestvuju u radu sednica, shodno odredbama Poslovnika o radu. Na severu Kosova praćenje sednica Skupštine i njihovo trajanje se razlikuje od opštine do opštine. Na primer, sednice Skupštine opštine Leposavić traju dugo, a zbog postojanja snažne opozicije, rasprave su dinamične i često na ivici verbalnog sukoba. Zasedanje Skupštine opštine Leposavić snima lokalna televizija pa je javnost značajno obavještena o njihovom radu. Sa druge strane, u Zubinom Potoku sednice Skupštine opštine traju kratko i njima retko prisustvuju predstavnici medija ili građani.

Sve Skupštine opština imaju obavezu formiranja Odbora za politiku i finansije i Odbora za zajednice. Odbor za politiku i finansije je nadležan za predlaganje budžeta opštine, učestvovanje u njegovoj izradi, usvajanje završnog računa, izveštavanje Skupštini o finansijskom stanju opštine i sva pitanja koja se tiču finansiranja opštine i donošenja smernica za rad Skupštine. Ovaj odbor mora odražavati sastav Skupštine i njime predsedava predsednik Skupštine (čl. 52.1). Odbor za zajednice je sačinjen od odbornika i predstavnika nevećinskih zajednica. Odbor je nadležan da obezbedi poštovanje prava i interesa manjinskih zajednica na teritoriji opštine, kao i da promoviše kulturni, etnički i verski identitet zajednica (čl. 53.2).

Oba sistema lokalnih samouprava (kosovski i srpski) se uglavnom odvijaju u istim administrativnim zgradama. Jedini izuzetak je novoformirana opština Severna Mitrovica koja nema adekvatni prostor za rad svojih organa. Međutim, ovaj problem će se rešiti uz finansijsku podršku Evropske unije koja je izdvojila sredstva za izgradnju nove opštinske zgrade.

2.1. Razlike u zakonodavstvu u odnosu na srpski sistem

Postoje određene razlike u pogledu funkcionisanja Skupština između kosovskog i srpskog zakonodavstva. Iako one nisu značajne u smislu funkcionisanja Skupština opština, važno ih je navesti. Jedna od razlika odnosi se na broj odbornika u Skupštinama opština gde srpski zakoni predviđaju veći broj odbornika u odnosu na kosovske. Prema kosovskom sistemu Skupština opštine Leposavić broji 19 odbornika, a dok je funkcionisala u okviru srpskog sistema imala je 31 odbornika. U sledećoj tabeli dat je uporedni prikaz broja odbornika u Skupštinama opština na severu Kosova u odnosu na dva sistema.

Tabela 1. Uporedni prikaz broja odbornika u Skupštinama opština po kosovskom i srpskom sistemu

Opština	Broj odbornika po zakonima Kosova	Broj odbornika po zakonima Srbije
Severna/Kosovska Mitrovica	19	30
Zvečan	19	27
Zubin Potok	19	31
Leposavić	19	31

Primetne su razlike i u pogledu broja sednica Skupštine koje bi trebalo da budu održane u toku jedne godine. Po zakonima Srbije, sednice Skupština su održavane najmanje jednom u tri meseca, tačnije najmanje četiri puta godišnje. Prema zakonima Kosova, Skupštine moraju da održe najmanje 10 sednica godišnje, što je znatno više nego što je to predviđeno zakonom u Srbiji.

U skladu sa etničkom strukturom opština, kosovski zakon predviđa postojanje i zamenika predsednika Skupštine za zajednice kao jedan od mehanizama za uključivanje nevećinskih zajednica. Za imenovanje zamenika predsednika, u zakonu je propisan prag od 10% stanovnika opštine koji su pripadnici nevećinskih

⁷ Izveštajo funkcionisanju opština, strana 8, Ministarstvo administracije i lokale samouprave, dostupno na <http://bit.ly/2rC0zXq>

zajednica (čl. 54). U slučaju da ovaj prag nije dostignut, opštine imaju diskreciono pravo da uspostave mesto zamenika predsedavajućeg, ukoliko procene da bi to bilo korisno za zaštitu nevećinskih zajednica. U opštinama na severu Kosova, ova pozicija je uspostavljena u Severnoj Mitrovici, Zubinom Potoku i Leposaviću.

3 Izbor i odgovornosti predsednika opštine/gradonačelnika⁸ u opštinama na severu Kosova

U opštinama koje funkcionišu po kosovskim zakonima nosioci izvršne vlasti su gradonačelnici koji su direktno izabrani na izborima, i koji imaju svoje nadležnosti i odgovornosti definisane u okviru Zakona o lokalnoj samoupravi. U radu mu pomažu zamenici i savetnici koje imenuje gradonačelnik, i čiji je mandat vezan za mandat gradonačelnika.

U opisu dužnosti gradonačelnika navedeno je da on izvršava i imenovanje i otpuštanje opštinskih direktora, odnosno direktora opštinskih odeljenja. Iako su u opštinama na severu Kosova gradonačelnici prihvatili većinu nadležnosti koje treba da izvršavaju kao nosioci izvršne vlasti, zbog specifičnosti političke situacije neke od njih još uvek nije jednostavno sprovesti. To se pre svega ogleda u procesu uspostavljanja opštinske administracije, odnosno imenovanja direktora opštinskih odeljenja, koji još uvek nije završen u svim opštinama. Iako je to odluka koju treba da donesu gradonačelnici, ona ne zavisi isključivo od njihove volje, već i od opštinskih budžeta kojima bi trebalo predvideti dovoljno finansijskih sredstava za uspostavljanje funkcionalne opštinske administracije. Izuzetak je opština Severna Mitrovica koja je nasledila organe Administrativne kancelarije Severna Mitrovica koju čini funkcionalnih odeljenja.⁹

Prema zakonu o lokalnoj samoupravi Kosova, gradonačelnik je dužan da izveštava o ekonomsko-finansijskoj situaciji i sprovođenju investicionih planova opštine u redovnim intervalima, najmanje jednom u 6 meseci, ili kada se to zahteva od strane Skupštine opštine (čl. 58). Kad god to smatraju potrebnim, odbornici imaju pravo da zahtevaju izveštaj o radu izvršnog organa vlasti. Iz tog razloga, prisustvo gradonačelnika je neophodno tokom održavanja sednica Skupštine.

Ministarstvo administracije i lokalne samouprave Kosova je sprovelo proces nadzora opština u vezi sa obavezom gradonačelnika za podnošenje izveštaja Skupštini opštine, posebno o ekonomsko-finansijskoj situaciji tokom 2016. godine. Nadzor je pokazao da su opštine na severu Kosova su ispunile ovu zakonsku obavezu, jer su tokom godine gradonačelnici dva puta izveštavali Skupštinu opštine¹⁰ i pokazali visok stepen odgovornosti i saradnje koja omogućava komplementarnost funkcionisanja oba organa, Skupštine i gradonačelnika.

Predsednika opštine, kao nosioca izvršne funkcije po srpskom sistemu, bira Skupština iz redova svojih odbornika. Međutim nakon uvođenja privremenih mera od strane Vlade Republike Srbije, izvršnu vlast u opštinama na severu Kosova koje funkcionišu u srpskom sistemu obavlja privremeni organ na čelu sa predsednikom, koji obavlja poslove iz nadležnosti predsednika opštine.¹¹

⁸ Postoje terminološke razlike u zakonima o lokalnoj samoupravi Srbije i Kosova. U legislativi Srbije izvršni organ opštine se naziva predsednik opštine, a u kosovskom zakonu se naziva gradonačelnik. U nastavku rada će biti korišćena terminologija u skladu sa onim kako predviđaju pomenuti zakoni. Gradonačelnik/ci za izabrane lidere po zakonima Kosova i predsednik/ci opštine-predsednik/ci privremenog organa za nosioce ove funkcije po zakonima Srbije.

⁹ Prema organogramu Administrativne kancelarije Severna Mitrovica to su sledeća odeljenja: Odeljenje opšte administracije; Odeljenje za finansije, budžet i ekonomski razvoj; Odeljenje za javne usluge, infrastrukturu, inspekciju i vanredne situacije; Odeljenje za urbanizam, katastar i geodeziju; Odeljenje za obrazovanje, kulturu, omladinu i sport; Odeljenje za zdravlje i socijalnu zaštitu; Odeljenje za lokalne zajednice, povratak i odnose s javnošću

¹⁰ Izveštaj o funkcionisanju opština, januar – decembar 2016, Ministarstvo administracije i lokalne samouprave, dostupno na <http://bit.ly/2rC0zXq>

¹¹ Predsednici opština na severu Kosova su smenjeni nakon što je Vlada Republike Srbije donela odluku o raspuštanju njihovih Skupština u septembru 2013. godine i uvođenje privremenog organa. Privremeni organ čine predsednik i četiri člana koje je imenovala Vlada Republike Srbije. Predsednik privremenog organa obavlja funkciju predsednika opštine.

Kao posledica postojanja dvojnog sistema, u svakoj od četiri opštine na severu Kosova postoje po dva predstavnika izvršne vlasti, i to nosilac funkcije predsednik privremenog organa opštine, i gradonačelnik opštine. Izuzetak je opština Zubin Potok u kojoj je jedna osoba nosilac obe funkcije.

3. Zaključak

Funkcionisanje lokalnih samouprava u sredinama sa srpskom većinom na severu Kosova predstavlja refleksiju političkih dešavanja na Kosovu nakon rata, i institucionalnog otpora srpske zajednice stvaranju nezavisnog Kosova. Kao rezultat, stvoren je jedinstveni dvojni sistem u kojima rade organi lokalnih samouprava, u kojem su političke odluke često iznad uspostavljenih pravnih rešenja.

Briselski sporazum je doneo dosta promena u opštinama sa srpskom većinom na severu Kosova, pre svega u smislu organizovanja lokalnih izbora, izboru gradonačelnika i uspostavljanju Skupština opština. Uprkos nedostatku adekvatnih uslova za rad, u pojedinim slučajevima i nedostatku fizičkog prostora za normalno funkcionisanje opštinskih službi, lokalne samouprave na severu Kosova su pokazale visok nivo odgovornosti u izvršavanju svojih dužnosti, što se da videti iz izveštaja resornog ministarstva.

Međutim, i dalje su prisutni mnogobrojni problemi u funkcionisanju lokalnih samouprava, pre svega u funkcionisanju opštinskih administracija i dualnosti u primeni zakonske regulative. Ovi problemi će verovatno ostati prisutni sve do uspostavljanja i kreiranja institucionalnih rešenja u okviru Zajednice/Asocijacije srpskih opština.

InTER – Institut za teritorijalni ekonomski razvoj – je nezavisni nevladin think tank sa misijom promocije i unapređenja održivog društveno-ekonomskog teritorijalnog razvoja na Zapadnom Balkanu.

*The North City, Čika Jovina bb, Severna Mitrovica
office@regionalnirazvoj.org • www.regionalnirazvoj.org*

Policy brief je napisan u okviru projekta "Podrška lokalnim samoupravama na severu Kosova u reformi javne uprave" finansiranog od strane Američke ambasade u Prištini, a koji realizuje institut za teritorijalni ekonomski razvoj (InTER). Projekat se realizuje u periodu mart 2016 - jul 2017.

