

Pregovarački tim  
dogovor o o Zajed  
slobodi kretanja na  
predsednik Vlade R  
Kosova Isa Mustafa  
tekst sporazuma o

1) Asocijacija/Zaje  
asocijacija/zajedn  
Zakonom o ratifika

2) Na osnovu Prvo  
Vlada Kosova usv  
reviziju uraditi Us  
definisan Statuto

3) Statut usvaja os  
opština koje su deo

Ciljevi

4) U skladu sa Prvim  
ciljeve ima određiva  
a) osnaživanja demo  
b) nadzora nad celo  
c) celokupnog nadzo  
d) celokupnog nadzo  
zdravstvene i socijal  
e) celokupnog nadzo  
g) usvajanja mera za  
lokalnom nivou  
h) vođenja, koordinira

# БРИСЕЛСКИ СПОРАЗУМ

## НЕОБРАЂЕНЕ ТЕМЕ

Аутори: Ненад Максимовић  
Стефан Филиповић



## Садржај

РЕЧ АУТОРА .....	3
МЕХАНИЗМИ ЗАШТИТЕ ЗАЈЕДНИЦА .....	6
Постојећи институционални механизми за заштиту мањинских права.....	7
<i>Мисија Институције Омбудсмана .....</i>	<i>7</i>
<i>Саветодавно веће за заједнице .....</i>	<i>8</i>
<i>Принцип двоструке већине за законе од посебног интереса.....</i>	<i>9</i>
<i>Међуминистарска комисија за питања заједница.....</i>	<i>9</i>
<i>Канцеларија повереника за језике .....</i>	<i>10</i>
<i>Канцеларија за питања заједница .....</i>	<i>11</i>
<i>Министарство за заједнице и повратак.....</i>	<i>11</i>
<i>Уставни суд Косова .....</i>	<i>12</i>
Механизми за заштиту права заједница на локалном нивоу .....	13
<i>Позиција заменика председавајућег скупштине општине за заједнице (ЗПОЗ) и место заменика председника општине за заједнице.....</i>	<i>13</i>
<i>Заменик председавајућег скупштине општине за заједнице.....</i>	<i>14</i>
Одбор за заједнице.....	14
<i>Општинске канцеларије за заједнице и повратак.....</i>	<i>15</i>
<i>Увођење нових механизма за заштиту права заједница у оквиру Заједнице српских општина .....</i>	<i>16</i>
<i>Институција заштитника грађана на локалном нивоу (Заједница српских општина) .....</i>	<i>18</i>
<i>Пример добре праксе у окружењу – Институција локалног Омбудсмана у Србији.....</i>	<i>20</i>
<i>Савет ЗСО за мањинске заједнице .....</i>	<i>21</i>
<i>Конференција верских заједница .....</i>	<i>22</i>
Анекс 1. Омбудсман заједнице српских општина је овлашћен да обавља следеће послове: 23	
Литература.....	25



## РЕЧ АУТОРА

### *Бриселски Јети – Надлежности заједнице српских општина у области заштите мањинских права*

Први споразум о принципима нормализације односа Београда и Приштине, познат као Бриселски споразум, потписан је 14. априла 2013. године. Текст споразума има 15 тачака које садрже договор о размени катастара, матичних књига, признавању диплома, интегрисаним прелазима, слободи кретања, тачке из области правосуђа, енергетике, као и телекомуникација. Постигнут је значајан напредак у скоро свим областима, осим кључних области за српску заједницу, успостављања Заједнице српских општина. Српска страна инсистира на извршним овлашћењима, док су представници званичне Приштине тражили да то тело има облик невладине организације, слично постојећој асоцијацији косовских општина. Постојећи запаљиви дискурс у скупштини Косова додатно је искомпликован подношењем захтева Уставном суду Косова на оцену уставности споразума. У пресуди, Уставни суд је оценио 5 од 6 делова споразума уз оцену да ставке у сваком од њих нису у потпуности у складу са Уставом. Амбивалентност пресуде је узроковала субјективно тумачење од стране укључених актера услед коришћења недовољно одређених језичких конструкција, попут : „не испуњава у потпуности уставне стандарде“ или „ изражава забринутост“. Истовремено, кључно питање о асоцијацији/заједници – Да ли заједница представља посебан ниво власти са извршним овлашћењима и да ли веза између националности и територијалности крши основна уставна начела недискриминације остала су без одговора<sup>1</sup>. Наглашена реторичка етноентричност заједнице српских општина је додатно подигла ионако запаљиву реторику у косовском парламенту, пружајући представницима опозиције додатну аргументацију против примене овог дела споразума, истовремено хранећи бојазан мањинских заједница унутар будућег политичког ентитета о будућем положају и механизмима институционалне заштите. Овом питању није посвећено довољно пожње, као ни моделитету подршке мањинском становноштву које ће остати ван граница будуће заједнице српских општина (Племетина, Прилужје, Ораховац, Велика Хоча, села у Метохији, као и села на централном Косову која се налазе у општинама са албанском већином).

Нормализација односа са Косовом је од суштинске важности за напредак Србије на путу придруживања Европској Унији. Према преговарачком оквиру за Србију, из јануара 2014. године, поглавље 25 које се тиче „осталих питања“ и код других земаља нема велику важност у процесу европских интеграција, у случају Србије захтева „ ангажовање у циљу видљивог и одрживог унапређења односа са Косовом“<sup>2</sup>. Очекује се да овај процес обезбеди да „ обе стране наставе својим европским путем“, као и да доведе до свеобухватне нормализације односа

<sup>1</sup> Извештај - Уставна несигурност, политичка нестабилност и владавина права у дијалогу Србија –Косово, Бодо Вебер, <http://birnsrbija.rs/wp-content/uploads/2016/04/BIG-DEAL-izvestaj.pdf>, 2014

<sup>2</sup> Конференција о приступању ЕУ – Србија,

[http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracke\\_pozicije/pg35\\_zajednicka\\_pozicija\\_eu.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg35_zajednicka_pozicija_eu.pdf), Брисел 30.11.2015

између Србије и Косова, у форми правно обавезујућег споразума<sup>3</sup>“. Имајући у виду потписане обавезе Србије<sup>4</sup>, у даљем процесу евроинтеграције очекује се конструктиван приступ Србије у даљем процесу нормализације односа.

Током истраживачког рада на пројекту 'Заједнички глас'<sup>5</sup>, истраживачи су у сарадњи са ширим спектром актера идентификовали теме које нису биле покривене досадашњим споразумима, а које су од велике важности за суштински напредак живота грађана на Косову. Полазећи од предходно идентификованих приоритетних области, аутори су разрадили теме које су запостављене током досадашњих преговора. Дате теме су представљене у предходном предлогу практичне политике Бриселски преговори - слон у соби, финансираног од стране КФОС као и овом документу.

Задатак ауторског тима Центра за мир и толеранцију је управо био да се у општинама, у којима живи већинско српско становништво, прикупе, систематизују и јавно представе оне теме које су запостављене у Бриселском процесу. Истраживање и анализа стања, који су рађени за потребе пројекта Заједнички глас, не подразумева само идентификовање тих проблема, већ и конкретне мере и препоруке за њихово решавање.

Осим тога, у циљу веће транспарентности имплементације Бриселског споразума и његове медијске видљивости предлога практичне политике " Бриселски Јети – Надлежности заједнице српских општина у области заштите мањинских права" ће бити увод у јавне телевизијске дебате.

Публикација представља допринос Центра за мир и толеранцију покретању јавног дијалога о недовољно обрађеним темама, о којима се причало на нивоу емоција и страхова, а које могу допринети изградњи поверења међу заједницама на Косову.

Увођење институције омбудсмана у оквиру заједнице српских општина, прихватање концепта социјалне кохезије као модела организације друштва, медијације као облика заштите грађана на локалном нивоу, савета за људска права, националних савета, конференција верских заједница, тренутно су питања о којима се није дискутовало у широј и стручној јавности.

У овом тренутку можда предлози делују авангардно и нереално али верујемо да могу послужити опсежнијој јавној дебати о моделитетима заштите права грађана унутар будуће заједнице српских општина.

<sup>3</sup> Конференција о приступању ЕУ – Србија, Општа позиција ЕУ

[http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracki\\_okvir.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf)

<sup>4</sup> Конференција о приступању ЕУ – Србија

[http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracke\\_pozicije/pg35\\_zajednicka\\_pozicija\\_eu.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg35_zajednicka_pozicija_eu.pdf)

О изборима • Србија престаје да финансира и подржава српске структуре (тј. привремена општинска већа, запослене у општини) како би се успоставиле и консолидовале општинске управе у складу са законом Косова; • Србија подстиче општинске власти са севера Косова да у потпуности поштују косовско законодавство, нарочито у погледу набавке и осталих отворених питања у оквиру општинских Статута (тј. употреба општинских печата и обележја у складу са важећим законодавством Косова). О Асоцијацији/Заједници општина са српском већином на Косову • Србија доприноси наставку процеса (израда Статута), у договореном временском оквиру и у складу са законом Косова, Првим споразумом и Споразумом од 25. августа 2015. године; • Србија обезбеђује транспарентност свог финансирања Асоцијације/Заједнице општина са српском већином на Косову, Брисел 2015.

<sup>5</sup> Истраживање Заједнички глас, аутори Ивана Божић и Дина Миловановић

[http://ngocpt.org/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=177](http://ngocpt.org/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=177), 2015.

Надлежности заједнице српских општина, које смо прозвали косовски Јети као митско биће о коме су сви чули, али га нико није видео, тумара у врлетима политичке коректности споразума, остављајући трагове у виду Роршахових мрља.

Центар за мир и толеранцију

Ненад Максимовић, извршни директор

## МЕХАНИЗМИ ЗАШТИТЕ ЗАЈЕДНИЦА

### *Увод и правни оквир*

Косово се својим највишим правним актом декларише као демократско и мултиетничко друштво које је пригрлило концепт грађанског друштва заснованог на држављанству, а не на националном одређењу. Стога се одбацује концепт базиран на нацији или етничкој припадности. У много већој мери него у земљама у региону, пажња писаца закона и Устава је посвећена подударности правних аката Косова са међународним и европским законодавством. У складу са члановима Устава Косова 22. и 58.2, осим уставно загарантованих права, Косово примењује међународне стандарде за заштиту људских и мањинских права. То су поименице, Универзална декларација људских права Уједињених Нација, Европска конвенција за заштиту основних слобода и заштиту људских права, Међународна конвенција о заштити грађанских и политичких права, Конвенција о забрани сваког вида расне дискриминације, Конвенција о забрани дискриминације против жена, Конвенција о правима деце, Конвенција против тортуре и других видова нехуманог поступања или кажњавања, као и Европска повеља о заштити регионалних и мањинских језика. Оквирна конвенција за заштиту националних мањина Савета од посебне је важности јер води рачуна о институционализацији заштите мањинских права, као и заштити мањинске културе и језика. Штавише, конвенција Савета Европе о заштити националних мањина представља покушај да се унапреди законски оквир и правне норме које пружају широки спектар обавеза држава да заштите културу, верску припадност и језике националних мањина.

Кључне законске одредбе везане за права заједница на Косову су Устав Косова, Закон о заштити и промоцији права заједница и њихових чланова, Закон о локалној самоуправи, Закон о забрани дискриминације, Закон о јавном емитеру на Косову, као и Закон о употреби језика на Косову.

Највиши правни акт, Устав Косова, чланом 59 уређује Права заједница њихових припадника. Припадници заједница имају право, појединачно или у оквиру заједнице да: (1) изражавају, одржавају и развијају своју културу и чувају суштинске елементе свог идентитета, односно вероисповест, језик, традицију и културу; (2) стичу јавно образовање на једном од званичних језика Републике Косово, посвом избору на свим нивоима; (3) стичу предшколско, основно и средње образовање на свом језику, у обиму који је прописан законом, где је темељ оснивања посебних разреда или школа нижи него што је обично одређено за образовне институције; (4) оснивају и управљају сопственим приватним образовним и установама за обуку, којима се може одобрити финансијска помоћ, у сагласности са законом и међународним стандардима; (5) слободно користе своје језик, како приватно тако и у јавности; (6) користе свој језик и писмо у односима са општинским власима или локалним канцеларијама власти у областима у којима представљају довољан удео у становништву, у складу са законом. Трошкове за услуге тумачења или превођења, носе надлежни органи; (7) користе и истичу симболе заједнице, у складу са законом и међународним стандардима; (8) лична имена пишу у изворном



облику и писму на свом језику, ка и да поврате изворна имена која су била принудно промењена; (9) користе локалне називе, називе улица и других топографских ознака које одражавају и узимају у обзир мултиетнички и мултијезички карактер дате области; (10) имају загарантован приступ и посебну заступљеност у јавним медијима, као и програме на свом језику, у складу са законом и међународним стандардима; (11) оснивају и користе своје медије, укључујући пружање информација на свом језику, између осталог путем дневних новина и кабловских сервиса, и коришћење резервисаног броја фреквенција за електронске медије, у складу са законом и међународним стандардима. Република Косово ће предузети све мере које су потребне да би се осигурао међународни план фреквенција који омогућава косовским Србима приступ лиценцираном независном телевизијском каналу на Српском језику на целој територији Републике Косово; - 18 - (12) уживају неометане међусобне контакте у Републици Косово, и успостављају и одржавају слободне и мирољубиве контакте са лицима из било које државе, а нарочито са онима са којима имају заједнички етнички, културни, језички и верски идентитет, или заједничко културно наслеђе, у сагласности са законом и међународним стандардима; (13) уживају неометане контакте са локалним, регионалним и међународним невладиним организацијама и учествују без дискриминације у њиховим активностима; (14) оснивају удружења за културу, уметност, науку и образовање, као и школска и друга удружења за изражавање, неговање и развој свог идентитета.

## Постојећи институционални механизми за заштиту мањинских права

### *Мисија Институције Омбудсмана*

Устав Косова, у свом 12.-ом поглављу, утврђује улогу и надлежност Омбудсмана на Косову, као и Закон бр.05 / Л-019 о Омбудсману, који регулише организацију и рад Институције Омбудсмана (ИО), одговорности и начин рада ИО и регулише поступке за подношење жалби и њихово истраживање. Институција Омбудсмана представља правни механизам за заштиту, праћење и промоцију основних права и слобода физичких и правних лица од незаконитих и неправилних чињења или нечињења јавних власти, институција и лица или других органа који врше јавна овлашћења на Косову и делује као Национални механизам за спречавање мучења и других сурових, нељудских и понижавајућих поступака или кажњавања у свим местима где се држе лица лишена слободе, укључујући и полицијско задржавање, притвор, боравак у здравственим установама, полицијско задржавање на граничним прелазима, имиграционо задржавање и било које друго место гдје се сумња да има кршења људских права и слобода. Такође, Омбудсман је механизам за једнакост, промоцију, праћење и подршку једнаког поступања, без дискриминације на основама заштићеним Законом о равноправности полова и Законом о заштити од дискриминације, који заједно са Законом о омбудсману чине пакет закона о људским правима, који је ступио на снагу у јулу 2015.године. Омбудсман врши истраге, даје препоруке, објављује извештаје, и промовише људска права и слободе. У случајевима када истрага правних саветника ИО резултира налазима о кршењу људских права, Омбудсман може затражити додатне информације од државних органа и дати препоруке надлежним органима. У случајевима када Омбудсман сматра да општа пракса или ситуација

није у складу са домаћим и међународним стандардима о људским правима, утиче на појединце или шире, припрема посебне извештаје, који обухватају и препоруке упућене Скупштини Косова, у циљу побољшања створеног стања и његовог усклађивања са домаћим и међународним стандардима о људским правима. Институција Омбудсмана може отворити истрагу екс официо (без појединачних жалби), ако постоји оправдана сумња о кршењу људских права. Такође има мисију да надгледа усвојене политике и законе од стране домаћих власти, обезбеђујући да они буду у складу са стандардима о људским правима и захтевима добре управе<sup>6</sup>.

Упркос начелној отворености за сарадњу са невладиним сектором и друштвеним представницима свих заједница, за значајнију улогу институције Омбудсмана у циљу заштите права заједница, нужно је значајније унапредити сарадњу. Позиција заменика Омбудсмана из редова српске заједнице је отворена од 2014. године и још увек нема назнаке када ће ова позиција бити попуњена. Преглед годишњих извештаја институције Омбудсмана о стању људских права на Косову веома површно обрађује проблеме са којима се суочавају мањине на Косову<sup>7</sup>. Препоруке за институције су углавном штуре, површне, непрактичне и непримењиве. Јавно деловање Омбудсмана мора бити ојачано, посебно у ситуацијама у којима су припадници мањина нападнути због етничке припадности или било ког случаја злочина из мржње. Национални програм за спровођење Споразума о стабилизацији и придруживање (НПСССП) 2017. – 2021 предвиђа да институција Омбудсмана треба посветити посебну пажњу унапређењу сарадње са јавним органима, цивилним друштвом и медијима, али такође и чланство у различитим међународним мрежама, које омогућавају размјену информација о најновијим дешавањима у области људских права и искуствима других сличних институција, како би се исте спроводиле на Косову<sup>8</sup>.

### *Саветодавно веће за заједнице*

Основано је 2008. године у циљу унапређења оквира за заштиту мањинских заједница на Косову. Члан 60. Устава Косова дефинише саветодавно веће за заједнице као тело које делује као механизам за редовну комуникацију заједница и Владе Косова, које омогућава заједницама да у почетној фази дају коментаре на законодавне и политичке иницијативе, које може да припреми Влада, дају предлоге на овакве иницијативе и траже да њихови ставови буду укључени у релевантне пројекте и програме<sup>9</sup>. Консултативно веће заједница делује у оквиру пет тематских радних група: образовање, израда законских аката, запошљавање и социјална питања, језик и култура.

Консултативно веће за заједнице има ограничен буџет за деловање али услед недостатка унутрашњих капацитета, активности се не спроводе. Већина буџета одлази на дневнице чланова консултативног већа за заједнице. Упркос широким овлашћењима већа, ниво

<sup>6</sup> Омбудсман, Република Косово – Мисија Институције Омбудсмана, <http://www.ombudspersonkosovo.org/sr/misija>

<sup>7</sup> Јачање транспарентности институције Омбудсмана на Косову, Центар за мир и толеранцију, [http://ngocpt.org/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=177](http://ngocpt.org/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=177), 2013

<sup>8</sup> Национални програм за спровођење Споразума о стабилизацији и придруживање (НПСССП) 2017. - 2021

<sup>9</sup> Устав Републике Косово, <http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Ustav1.pdf>, 15. 06. 2008

ангажмана чланова је поприлично скроман, као и допринос испуњењу мандатом задатих задатака. У циљу унапређења рада консултативног већа за заједнице, нужно је унапредити сарадњу са ширим спектром учесника ангажованих на промоцији мањинских права, успоставити сарадњу са политичким актерима из свих заједница, као и обезбедити активнији допринос чланица већа у спровођењу практичних активности из домена заштите права заједница.

### *Принцип двоструке већине за законе од посебног интереса*

Принцип двоструке већине је механизам који, на основу члана 81. Устава Косова, обезбеђује члановима скупштине Косова, из редова мањинских странака да је за усвајање, измену и допуну или укидање следећих закона, неопходна већина гласова целокупног броја посланика Скупштине који су присутни и већина гласова посланика Скупштине који заузимају резервисана или загарантована места за представнике заједница које не чине већину: (1) закони којима се мењају општинске границе, успостављају или укидају општине, дефинишу опсег овлашћења општина и њихово учешће у међуопштинским и прекограничним односима; (2) закони којима се спроводе права заједница и њихових припадника, осим оних која су утврђена Уставом; (3) законе о употреби језика; (4) законе о локалним изборима; (5) законе о заштити културног наслеђа; (6) законе о верској слободи или о споразумима са верским заједницама; (7) законе о образовању; (8) законе о употреби симбола, укључујући симболе заједница и јавне празнике. Нити један закон од виталног интереса не може бити предмет Референдума.<sup>10</sup>

### *Међуминистарска комисија за питања заједница*

Међуминистарска комисија је успостављена одлуком Владе Косова 2015. године у циљу унапређења запослености припадника заједница у јавним институцијама, решавања имовинских питања, јавне безбедности, унапређења употребе језика, као и унапређења окружења у свим сегментима друштва. Сврха Комисије је успостављање боље међуминистарске комуникације у циљу унапређења положаја мањинских заједница на Косову.

Међуминистарска радна група је организовала само један састанак од свог оснивања. Једини постигнут резултат је изјава да ће Комисија наћи начин да финансира стратегију повереника за спровођење закона о употреби језика. Имајући у виду значајно одступање броја запослених припадника мањина у јавним институцијама на Косову и јавним предузећима, поребно је поново покренути радну групу и инсистирати на применама<sup>11</sup> препорука из стратегије за запошљавање мањина<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Устав Републике Косово

[https://www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roli/kosovo/kosovo\\_constitution\\_08\\_serb.authcheckdam.pdf](https://www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roli/kosovo/kosovo_constitution_08_serb.authcheckdam.pdf), 15. 06. 2008

<sup>11</sup> Влада Косова, Канцеларија Премијера/Канцеларија за питања заједница, Процена запошљавања припадника невећинских заједница у јавним службама и јавним предузећима на Косову, мај, 2013.

<sup>12</sup> Влада Косова, Канцеларија премијера – Канцеларија за питања заједница, Процена запошљавања припадника невећинских заједница у јавним службама и јавним предузећима на Косову, [http://www.zck-ks.net/repository/docs/Procena\\_zaposljavanja.pdf](http://www.zck-ks.net/repository/docs/Procena_zaposljavanja.pdf), Мај, 2013.

## Канцеларија повереника за језике

Канцеларија повереника за језике је основана априла 2012. године у склопу Кабинета премијера, а на основу [Уредбе бр.07/2012](#).2007. године Влада Косова је основала Комисију за језике у складу са чланом 32. - [Закона о употреби језика](#) у циљу праћења спровођења закона, очувања, промоције и заштите службених језика, осигуравања њиховог равноправног статуса на Косову, као и заштите и очувања језика заједница чији матерњи језик није службени језик. Канцеларија повереника за језике обавља надлежности утврђене Законом о употреби језика и то следеће надлежности:

- прати поштовање Закона у свакој институцији која се налази под њеном надлежношћу;
- предузима све неопходне мере у оквиру својих овлашћења, укључујући и посредовање, како би се осигурало поштовање Закона у свакој институцији која се налази под њеном надлежношћу;
- разматра и даје препоруке у вези са прописима или административним упутствима у складу са Законом, а у вези са усклађеношћу и доследношћу било ког другог законског акта, прописа или административног упутства са Законом;
- спроводи истраге, било на своју иницијативу или на основу жалбе коју је било које физичко или правно лице поднело у вези пропуста било које институције под надлежношћу Канцеларије, у складу са Законом или неким другим актом који се односи на статус и употребу службених језика, као и на друге језике заједница чији језик није службени језик Републике Косово;
- према потреби саветује или пружа помоћ јавности у вези њихових права у складу са Законом;
- према потреби саветује или пружа помоћи институцијама које су под њеном надлежношћу у вези њихових обавеза проистеклих из Закона;
- помаже Влади у спровођењу, а и самостално спроводи програме јавног информисања и редовне активности информисања становништва, како би јавност била упозната са својим правима по Закону.<sup>13</sup>

Канцеларија повереника за језике је током 2015. и 2016. године радила на изради Нацрта стратегије владе за примену Закона о употреби језика. Предлог за подношење стратегије је усвојен на седници Међуминистарске групе за заједнице у јуну 2016. године. Осим чињенице да одлуке ове комисије морају бити обавезне за Владу, до финалног усвајања стратегије још није дошло. Повереник за језике је објаснио да је разлог изостанка усвајања стратегије недостатака средстава. Да би стратегија била реализована потребан је буџет од 3,6 милиона евра, који би био додељен различитим министарствима задуженим за спровођење циљева стратегије<sup>14</sup>.

<sup>13</sup>Влада Косова, Канцеларија премијера – Канцеларија повереника за језике, Мандат Канцеларије повереника за језике <http://www.komisioneri-ks.org/?page=4,33>

<sup>14</sup> Институционални механизми заштите права невећинских заједница на Косову са посебним фокусом на српску заједницу, НВО Актив

## Канцеларија за питања заједница

Канцеларија за питања заједница има првенствено саветодавну функцију за пружање мишљења о следећим питањима која дотичу заједнице. Благовремено обавештавање Премијера и давање савета о свим питањима која су повезана са заједницама; упозоравање Премијера о важнијим питањима заједница од локалног, националног, регионалног и међународног интереса; као и указивање Премијеру на питања која захтевају његову личну интервенцију. Осим саветодавне улоге, канцеларија има улогу механизма за координацију следећих питања: давање доприноса координацији Владиних тела, независних агенција и институција са министарског и општинског нивоа; давање доприноса координацији донатора и међународних организација са циљем да се обезбеди да се питања заједница решавају на делотворан начин на целом Косову. Избегавање дуплирања рада и обезбеђивање делотворног коришћења и правичности у расподели средстава; помагање у праћењу рада тих тела тако да се обезбеди да она успешно извршавају своје дефинисане послове на одређеним локацијама, на високом нивоу. Канцеларија такође има функцију оцењивања политика везаних за заједнице као и давање доприноса, вршење анализа и давање савета у погледу Владине политике која утиче на права и интересе заједнице. Канцеларија има мандат да пружи допринос у изради и праћењу владиних стратегија у вези заједница; помагање у праћењу спровођења закона и политика који се односе на заједнице и праћење дејства које они имају на нивоу заједнице; као и подстицање и промовисање релевантних закона и политика које се односе на заједнице.<sup>15</sup>

Замрзавање функција представника српске листе, низак ниво сарадње представника српске заједнице у Влади Косова, као и уграђени механизми за контролу рада канцеларије допринели су скромним резултатима ове канцеларије. Канцеларија за заједнице нема усвојену стратегију за рад као ни програм деловања, те се већина интервенција спроводи на ад-хок бази, што дугорочно угрожава систематско функционисање канцеларије. Првенствено је неопходно израдити стратегију за рад канцеларије која ће бити усвојена од Владе, и која ће као правно обавезујући документ убудуће водити политику, не само Канцеларије, већ и политику свих косовских министарстава.

## Министарство за заједнице и повратак

Министарство за заједнице и повратак је задужено за развој смерница, унапређење и спровођење законодавства за заштиту права заједница и њихових припадника, укључујући право на повратак, а у складу са Поглављима 3. и 4. Уставног оквира Косова, стварање повољних услова за повратак и обезбеђивање повратка, као и вођство у активностима изградње поверења, дијалога и помирења међу заједницама. Министарство такође има мандат да развије спровођење владиних стратегија за повратак и надгледање спровођења стратегије на локалном нивоу. Осим мандата за подршку повратка заједница, Министарство је задужено за развој и руковођење програмима и механизмима за остваривање подједнаке интеграције свих

<sup>15</sup> Влада Косова, Канцеларија премијера – Канцеларија за питања заједница, Мандат канцеларије <http://www.zck-ks.net/?page=4,97>

заједница и њихових припадника који тренутно живе на Косову. Осим општих надлежности везаних за повратак, Министарство је задужено да прати да политика на централном и општинском нивоу садржи одредбе за заштиту права заједница, људских права и интереса повратника, укључујући и области слободе кретања, употребе језика, слободу изражавања, равноправну заступљеност, образовање, запослење и равноправан приступ правосуђу, стамбеном смештају, комуналним службама и услугама.<sup>16</sup>

Министарство за повратак има највећу одговорност за унапређење положаја мањина, и значајем умногоме превазилази мандат. Поновно успостављање међуминистарске радне групе за питања заједница је од кључне важности за укључивање осталих министарстава у стратегију за унапређење положаја припадника заједница. Сарадња са цивилним сектором има простора за значајан напредак.

### *Уставни суд Косова*

Уставни суд Косова је основан јануара 2009. године. Својом надлежношћу за разматрање закона и индивидуалних захтева о кршењу права, суд чуни највиши орган контроле извршне и законодавне власти на Косову, као и највишег арбитра за тумачење уставних одредби заштите људских права и слобода.<sup>17</sup> Иако становници Косова не могу потражити правду пред Европским судом за људска права зато што Косово није чланица Савета Европе, члан 22. Устава Косова налаже да “Људска права и слободе, која су утврђена следећим међународним споразумима и инструментима гарантована су овим Уставом, и директно се примењују на територији Републике Косово и имају премоћ, у случају конфликта, над свим законским одредбама и осталим актима јавних институција: (1) Универзална декларација о људским правима; (2) Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода и протоколи исте; (3) Међународна конвенција о грађанским и политичким правима и протоколи исте; (4) Оквирна конвенција Савета Европе о заштити националних мањина; (5) Конвенција о елиминисању свих облика расне дискриминације; (6) Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена; (7) Конвенција о правима детета; (8) Конвенција против мучења и других окрутних, нечовечних и понижавајућих поступака или казни<sup>18</sup>. Додатно, члан 53. [Тумачење одредби људских права] наводи Основна права и слободе загарантована овим Уставом се тумаче у сагласности са судском одлуком Европског суда за људска права.

<sup>16</sup> Министарство за заједнице и повратак Републике Косово, МИСИЈА И ВИЗИЈА, <http://mzp-rks.org/sr-c/misija-i-vizija.html>

<sup>17</sup> Уставни суд Републике Косово, <http://www.gjk-ks.org/?cid=3,1>

<sup>18</sup> Устав Републике Косово

[https://www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roli/kosovo/kosovo\\_constitution\\_08\\_serb.authcheckdam.pdf](https://www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roli/kosovo/kosovo_constitution_08_serb.authcheckdam.pdf), 15. 06. 2008

## Механизми за заштиту права заједница на локалном нивоу

Механизми учешћа на локалном нивоу нуде значајну помоћ заједницама у остваривању људских права која обухватају право на образовање, недискриминацију, слободу вероисповести, запошљавању и приступ службама и социјалној заштити. На Косову, кључна тела која делују на локалном нивоу и подржавају равноправно уживање права свих заједница на њихово учешће у јавним пословима су: одбори за заједнице, општинске канцеларије за заједнице и повратак, позиције заменика председника општине за заједнице и заменика председавајућег скупштине општине за заједнице. Успостављање тих механизма у 2008. години је уведено да би се побољшала заштита права и интереса заједница, а за гарантовање тих права важно је функционисање ових механизма у пракси. Основно законодавство релевантно за сва четири механизма је Закон о локалној самоуправи<sup>19</sup>, односно преамбула која се односи на потребу да се унапреде системи управљања који су у стању да решавају „конкретне потребе и забринутости невећинских заједница“. Закон успоставља сталне одборе за заједнице на локалном нивоу које преиспитују усаглашеност општинских тела са важећим законом, радње и праксе које се односе на права и интересе заједница; и у општинама где је најмање 10 одсто становника из заједница у бројчаној мањини, успоставља позицију заменика председавајућег скупштине општине за заједнице и позицију заменика председника општине за заједнице.

### *Позиција заменика председавајућег скупштине општине за заједнице (ЗПОЗ) и место заменика председника општине за заједнице*

У општинама у којима живи најмање 10% становника из заједница у бројној мањини успоставља се положај заменика председавајућег скупштине општине за заједнице, и место заменика председника општине за заједнице. Овај механизам у Закону има јасан (мада широк) циљ: ЗПОЗ, "помаже саветује и усмерава председника/цу о питањима која се односе на невећинске заједнице". Сходно томе, председник општине је обавезан да "консултује" ЗПОЗ о питањима заједница. У Закону нема одредби које наводе конкретни мандат и одговорности, а ни Административно упутство<sup>20</sup> не даје много више детаља, осим што ЗПОЗ "подржава и потврђује захтеве мањинских заједница пред општинским органима". Ни Закон, нити Административно упутство не дају никакве индикације у односу на положај ЗПОЗ према свакој од три преостала механизма за учешће заједница, (у том смислу, статути неких општина за неке позиције пружају додатна појашњења).<sup>21</sup>

ОЕБС-овом анализом утврђено је да су позиције ЗПОЗ-а успостављене у складу са одговарајућим законодавством и резултатима пописа становништва из 2011. године, изузимајући Општину Грачаница која није именовала ЗПОЗ, иако је пописом становништва

<sup>19</sup> Закон о локалној самоуправи Републике Косово, закон броја 03/L-040, [http://www.gazetazyrtare.com/e-gov/index.php?option=com\\_content&task=view&id=147&lang=bh](http://www.gazetazyrtare.com/e-gov/index.php?option=com_content&task=view&id=147&lang=bh), 20.02.2008

<sup>20</sup> <http://mapl.rksgov.net/getattachment/4920ed63-3d4a-4fa5-9836-42b2f5d53af9/Udhezimi-administrativ-MAPLNr-2014-01-per-procedu.aspx>

<sup>21</sup> OSCE, Процена механизма на локалном нивоу за заштиту и унапређивање права и интереса заједница на Косову, <http://www.osce.org/sr/kosovo/120345?download=true>, Јун. 2014.

евидентирано преко 10% становника из заједница у бројној мањини на нивоу општине. Службеници ОЕБС-а, задужени за праћење, навели су да су ЗПОЗ-и имали општинске ресурсе који су им били потребни за рад (нпр. рачунари, канцеларијски простор, телефони, превоз, итд.). У законском и стратешком оквиру се не помиње издвајање посебних буџетских средстава за ЗПОЗ ради финансирања активности. Службеници ОЕБС-а задужени за праћење такође су утврдили да ниједна општина није усвојила посебан опис послова и задатака или опис посла за позицију заменика председника општине; слично томе, ниједан ЗПОЗ није припремио или усвојио план рада или план активности<sup>22</sup>. Иако се законом не захтева извештавање о раду заменика председника општине, у циљу јачања транспарентности рада именованог лица, нужно је успоставити праксу извештавања о постигнутим резултатима.

### *Заменик председавајућег скупштине општине за заједнице*

Постојеће законодавство за механизам ЗПСОЗ има само један члан у Уставу и два члана у Закону о локалној самоуправи, који одражавају текст уставних одредби. У општинама у којима 10 или више одсто становника припада заједницама у бројној мањини на општинском нивоу, Закон прописује да: "Место посланика заменика председавајућег скупштине општине за заједнице заузима кандидат из невећинске заједнице која добије највише гласова на отвореној листи кандидата за избор у Скупштини општине", што укључује и критеријум да је ова позиција резервисана за припаднике заједнице која се налази у датој општини у бројној мањини. Циљ овог механизма је релативно јасно описан у члану 55., где се наводе две кључне функције ЗПСОЗ, који: а) "промовише дијалог између заједница" и б) "служи као званична особа која се бави решавањем питања невећинских заједница и заштите њихових интереса на седници Скупштине иу њеном раду". У Закону се доста ограничено помиње конкретан мандат, уз напомену да је ЗПСОЗ "одговоран за разматрање пријава заједница или њихових припадника, уколико акт или одлука Скупштине општине крше њихову Уставом загарантована права" и да такве жалбе упућују на поновно разматрање Скупштини општине. Ако Скупштина општине одлучи да не разматра поједина питања, или ако након додатног разматрања то представља кршење права, ЗПСОЗ има мандат да упути такве случајеве директно Уставном суду и да буде на располагању заједницама као важан канал за заједнице када се захтева заштита од централног нивоа. Међутим, нема одредби које указују на однос ЗПСОЗ-а према свакој од осталих три механизма за учешће заједница. ЗСОПС такође нема обавезу извештавања о свом раду, што умањује транспарентност рада именоване особе на тој позицији.

### **Одбор за заједнице**

Како је наведено, Закон о локалној самоуправи представља основ за рад одбора за заједнице, који је основан као једно од два "стална одбора" унутар Скупштине општине. Иако Члан 53. наводи одређене захтеве у погледу састава ОЗ, при чему се напомиње да мора имати

<sup>22</sup> OSCE, Процена механизма на локалном нивоу за заштиту и унапређивање права и интереса заједница на Косову, <http://www.osce.org/sr/kosovo/120345?download=true>, Јун. 2014.



састав и одборника сваке заједнице која живи у тој општини (већина чланова треба да буду представници заједница), Закон не пружа никакве детаље о поступку именовања. У Закону се наводи да је циљ Одбора за заједнице да обезбеди да "права и интереси заједница буду потпуно поштовани" разматрањем и давањем препорука за општинске политике и деловање. Закон, такође, прописује и мандат и одговорности, наводећи да Одбор за безбедност треба: "преиспитати усклађеност општинских власти са важећим законом и преиспитати све општинске стратегије, праксе и активности" који се односе на права заједница и "препоручити Скупштини општине одговарајуће мере како би се обезбедило спровођење одредби о потребама заједница да промовишу, изражавају, чувају и развијају свој етнички, културни, религијски и језички идентитет, као и одговарајућу заштиту права заједница унутар општине ". Смернице за Одбор за заједнице (чланови 3. и 4.) детаљније разрађују дужности и одговорности (како за Одбор за заједнице уопште, тако и за функције председавајућег и заменика председавајућег), који обухвата: разматрање општинског буџета; давање препорука Скупштини општине или председнику општине о питањима која се тичу заједнице; јавно заговарање за учешће заједница у јавној управи на општинском нивоу; укључивање ставова заједница у релевантне стратегије и принципе деловања; и надзор и извештавање Скупштине општине, као и консултација и координација са општинском канцеларијом за заједнице и повратак, о реализацији пројеката за заједнице. Иако законом није предвиђено извештавање о свом раду, неопходно је успоставити праксу извештавања. Потребно је унапредити сарадњу свих механизма за заштиту права заједница. Већина општина на Косову нема формализовани систем за координацију и размену информација између постојећих механизма.

### *Општинске канцеларије за заједнице и повратак*

Општинске канцеларије за заједнице и повратаку механизам са најбољом израђеном законском основом која се ослања на заједнички рад органа на централном нивоу који имају директну или индиректну одговорност за питања заједница (Министарство за заједнице и повратак (МЗП), Канцеларија за питања заједница, Министарство јавне управе, Министарство унутрашњих послова), као и бројни међународни актери. Стратешки документ "Опис послова и задатака ОКЗП - стандардни оперативни поступци"<sup>23</sup>, који је одобрила Међуминистарска радна група за ОКЗП, и који је објављен 2011. даје додатне смернице за рад ОКЗП, и разрађује конкретне одговорности у три најважнија подручја права заједница: доступност услуга, повратак и репатријација. Механизам има јасан циљ да допринесе имплементацији међународних споразума о правима заједница и инструмената који су директно примењиви на Косову, Закона о локалној самоуправи и Закона о заштити и унапређењу права заједница и њихових припадника. Уредба такође наводи да ОКЗП треба да штити и унапреди права заједница, обезбеди равноправну доступност услуга и ствара услове за одрживи повратак. При извршавању ових дужности и одговорности, канцеларија би требало да успостави контакт са циљним корисницима (нпр. припадници заједница, повратници, репатрирана лица); оцењује права заједница и потребе корисника (или ажурирају претходне процене); координише и сарађује са свим релевантним заинтересованим странама; израђује, прати и оцењује пројекте

<sup>23</sup> [http://www.kryeministri-ks.net/zck/repository/docs/ToR\\_za\\_OKZP-20110421-final-ser.pdf](http://www.kryeministri-ks.net/zck/repository/docs/ToR_za_OKZP-20110421-final-ser.pdf)

чији су корисници заједнице; омогући учествовање заједница у изради релевантних стратегија, политика и планских активности; саветује (писмено или усмено) Скупштину општине или извршне органе општине о питањима која су релевантна за заштиту и унапређење права заједница.

Препорука мисије ОЕБС-а на Косову, која је пратила рад механизма на локалном нивоу је: “Треба предузети свеобухватни, саветодавни процес за превазилажење учених празнина у правном оквиру који регулише ЗПОЗ, ЗПСОЗ и ОЗ, са посебним акцентом на процесе именовања, мандата и одговорности и механизма извештавања и надзора. Процес би требало да обухвати допринос представника локалне власти и заједнице, као и релевантних међународних актера. Важан корак у овом процесу је додатна разрада стратешких смерница о ОЗ које су укључене у Опис посла и задатака и смернице, њихово јачање и уношење у подзаконска акта са циљем побољшања правног оквира и његове примене”<sup>24</sup>, као и, „извршити редовно и транспарентно праћење функционисања ова четири механизма. Настављајући оно што је предузимало до сада, требало би да се прати обухватање и процена дужности у мандату сваког механизма, разматрање извештаја механизма на локалном нивоу и тражење повратних информација од локалних заједница путем значајних консултација. Објавити све извештаје о праћењу на веб страницама Министарства на службеним језицима и обезбедити спровођење одговарајућих пропратних корака у решавању било ког идентификованог проблема и обезбеђивања потпуног поштовања и боље функционалности, у случајевима у којима се потребе јављају”<sup>25</sup>

### *Увођење нових механизма за заштиту права заједница у оквиру Заједнице српских општина*

Осим отпора политичких кругова у Приштини према успостављању заједнице српских општина, супростављеност центрипеталних тежњи Приштине и центрифугалних тенденција српских општина, један од главних изазова са којима ће се сусрести Заједница српских општина је социјална кохезија<sup>26</sup> становништва, као и успостављање поверења између представника власти и представника заједница у мањини. Јачање политичких веза и економских веза са институцијама Републике Србије као и реторичка лојалност косовско-српских политичких представника институцијама Републике Србије изазваће отпор и неповерење албанског становништва на територији ЗСО у будуће институције, стога је потребно размишљати о напреднијим облицима заштите права заједница, које су у складу са постојећим законским и уставним оквиром.

У књизи „Социјални капитал у условима кризе“, професор Зоран Стојиљковић мапира главне изазове друштва, који су у потпуности примењиви на могуће изазове ЗСО. Уколико

<sup>24</sup> OSCE, Процена механизма на локалном нивоу за заштиту и унапређивање права и интереса заједница на Косову, <http://www.osce.org/sr/kosovo/120345?download=true>, Јун. 2014.

<sup>25</sup> OSCE, Процена механизма на локалном нивоу за заштиту и унапређивање права и интереса заједница на Косову, <http://www.osce.org/sr/kosovo/120345?download=true>, Јун. 2014.

<sup>26</sup> Дефиниција Савета Европе: "Социјална кохезија је способност друштва да обезбеди благостање свим својим члановима, кроз ублажавање неједнакости и спречавање поларизације" и може се додати да је "кохезивно друштво заједница коју одликује међусобна подршка слободним појединцима који усвајају заједничке циљеве на демократски начин.

желимо да ЗСО напредује као правни ентитет у коме ће сви грађани имати осећај припадности, неопходно је радити на три поља примене и конкретизације. Прво поље чини подизање капацитета институција и актера, у другом пољу се налази социјални дијалог и консензус као природна последица, сврсисходни и демократски социјални дијалог. Треће поље је повећање видљивости актера и институција, (чије је капацитете претходно потребно довести на коректан ниво), као и повећање кредибилности тих институција, што би за последицу имало и успостављање и повећање поверења грађана у дате институције.<sup>27</sup>

Заштита права мањинских националних заједница у оквиру Заједнице општина са српским већином се може ефикасно обезбедити (и поред постојећих механизма на нивоу централних институција власти) само у целини институционалног система ЗСО. Зато тај политички и управни субјект треба да створи јасне механизме и моделе заштите људских права у целини за све грађане, независно од расне, националне, верске, идеолошке, сексуалне и сваке друге припадности.

Међутим, овде се поставља питање равноправног односа тих институција према мањинским националним заједницама. Одговор је поново у самој институционалној структури, њеном облику, политичко-правној природи и садржају. Центар за мир и толеранцију предлаже формирање таквог институционалног миљеа који ће неговати и афирмисати културу људских права у ширем смислу и који ће бити у могућности да оперативно штити права свих грађана, са посебним фокусом на права мањинских националних заједница (тај "посебни фокус" се остварује кроз посебна подтела и још битније се може остварити кроз посебне институционалне процесе и процедуре.

Да би ово стварно било могуће, Центар за мир и толеранцију предлаже да ЗСО као свеврстан политичко-управни ентитет конституише ткз. „ sui generis,, тела тј. да се формирају независна и непристрасна тела / институције (комисије, савети, агенције, омбудсмани). Ове институције нису традиционална политичка тела, управо у овој својој својини налази се шанса да могу истовремено да заштите и афирмишу људска права свих грађана и истовремено пружају чврсте и јасне гаранције заштите и поштовања права мањинских националних заједница.

Постојећи механизми су се показали неефикасни у пракси услед неодговарајуће примене, воље политичких актера за применом, неадекватног система надгледања или једноставно мањка капацитета актера за примену механизма. Стога, у циљу унапређења интереса заједница унутар будуће заједнице српских општина, предлажемо успостављање нових модела, који могу бити предмет даље разраде и политичке расправе. Сврха документа је да укаже на решења која су дала одређене резултате у другим земљама, а примењива су у оквиру косовског законодавства.

---

<sup>27</sup> Зоран Стојиљковић, Социјална кохезија и социјални капитал, дијалог у временима кризе, страна 128.

## *Институција заштитника грађана на локалном нивоу (Заједница српских општина)*

У савременом друштву, институција Омбудсмана постаје „*conditio sine qua non*“ (услов без ког се не може) опстанка сваке заједнице, чиме се уочава њен немерљив значај. Пратећи ту логику, јасно је, поред државних омбудсмана, да постоји, у зависности од унутрашњег уређења појединих држава, и омбудсмана република, провинције, кантона, покрајине, града, локалне самоуправе, значај ове институције на свим нивоима власти и заједница различитих величина. Компаративном анализом уочавају се четири под-модела у односу на ниво власти у појединим земљама: Омбудсман само на централном нивоу; омбудсман на националном и регионалном (федералном) нивоу; омбудсман на националном, регионалном (федералном) и локалном нивоу; омбудсман на регионалном (федералном) и нивоу локалне самоуправе (без институције омбудсмана на централном нивоу).

Омбудсман се на локалном нивоу успоставља како би у том базичном домену реаговао на неправде, неправилности и специфичне локалне проблеме грађана. Другим речима, локални омбудсман је општински или градски орган који прати поштовање права грађана и штити их од прекршаја које чине локалне управе и јавне службе када примењују општинске или градске прописе. Од њега у великој мери зависи повећање поверења грађана у институције система у циљу заштите општих интереса локалне заједнице и обезбеђивања адекватног спровођења правде. Међутим, у обзир се морају узети различити сегменти ове институције. Тако, омбудсман има јасна ограничења - он није ни репресивни ни наредбодавни орган, већ орган који открива и упозорава. Тиме се његова сврха базира на томе да својим властима врши притисак на органе и институције у правцу поштовања и заштите принципа уставности и законитости. Аргумент "за" институцију локалног омбудсмана треба тражити у томе да грађани остварују већи део својих (људских) права пред органима општине односно града и организацијама чији су оснивачи локалне самоуправе (нпр. Јавна предузећа или установе). У том смислу, ако је заиста независан и самосталан, овај орган на локалном нивоу је далеко ближи и пријемчивији грађанима који живе на једном подручју, у односу на централне односно заштитнике грађана. Локални заштитник грађана (као и они на другим нивоима власти), као контролни орган, није непосредни креатор и извршилац јавних политика. Међутим, он је моћно средство које непосредно и посредно, као посебан механизам контроле, обезбеђује њихово извршење и утиче на њихову промену када такве јавне политике саме по себи нису у општем интересу или у интересу угрожених група становништва.

Спољна контрола јавне власти је од фундаменталног значаја за поштовање, заштиту и афирмацију људских и мањинских права. Зато је од изузетног значаја да ЗСО успостави неки орган, тело, институцију која би се бавила заштитом људских права и која би била потпуно независна и самостална у раду, и вршила спољну контролу административно-управног апарата ЗСО. Унапређење ефикасности постојећег механизма је део Националног програма за спровођење Споразума о стабилизацији и придруживање (НПСССП) 2017. – 2021.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Члан 4: "Косово је посвећено поштовању међународног права и инструмената, али не само оних који се односе на заштиту људских и основних права, већ и заштиту права припадника мањина, без дискриминације на било којој основи."

Имајући то у виду, као и осетљивост питања људских права на Косову и угроженост мањинских група, Центар за мир и толеранцију предлаже успостављање институције Омбудсмана на локалном нивоу. Међународне конвенције Света Европе, Уједињених Нација и саме предлажу увођење ове институције јер је пожељно у деократском друштву успоставити систем кочнице и равнотеже. Никада није довољно контроле над органима јавне власти, независно од нивоа.

Када је у питању однос између Омбудсмана ЗСО и локалних омбудсмана (општинских), мора се имати у виду више модалитета уређења односа, који наравно укључују највиши вид сарадње. Могући модалитети односа су:

1. Да Омбудсман ЗСО и Општински омбудсмани буду део исте организационе структуре, што би значило да у неким случајевима Општински омбудсмани представљају спољне канцеларије Омбудсмана ЗСО, што може имати врло позитивне техничке предности, у смислу доступности институцији Омбудсмана ЗСО.
2. Да Општински омбудсман буде апсолутно засебан орган локалне самоуправе, што наравно не доводи у питање сарадњу са Омбудсманом на централном нивоу и са Омбудсманом на нивоу ЗСО.
3. Да Општински омбудсмани буду део мреже Омбудсмана на централном нивоу.

Такође је битно уређење односа између ова три нивоа заштите грађана. Пре свега треба имати у виду потребу сарадње и координације ових органа у циљу што ефикаснијег и брзог одговора грађана на њихове жалбе против органа власти. На први поглед, постојање институције Омбудсмана на три нивоа води у велику сложеност и у непотребно компликовање бирократских процедура. Међутим, управно право је то врло лако решило. Ситуација није компликована када се примењује правни институт "хијерархија правних аката". У циљу заштите права грађана у разумном року, примењује се систем у ком ЗСО Омбудсман (*ex officio*) реагује искључиво по службеној дужности или на приговоре грађана само на оне жалбе које рекламирају повреде права грађана од стране ЗСО. Ако би Канцеларија примила жалбу која рекламира повреде права од стране неке институције на централном или локалном нивоу, та жалба се прослеђује. Ако је у питању жалба која наводи повреде права од стране различитих нивоа јавне власти, покреће поступак само у својој законској надлежности, а жалба се прослеђује даље, било општини или ка централном нивоу.

Предлажемо да Омбудсмана ЗСО бира и поставља законодавни орган ЗСО. Модалитети избора су бројни и различити. Поред Омбудсмана, Законодавни орган би бирао и његове заменике и помоћнике. Заменичка места су идеална за равноправно учешће мањинских заједница, у зависности од броја заменичких места, најмање два места морају бити резервисана за

---

Члан 7: "Развијање регионалне сарадње и добросуседских односа, као и поштовање људских права, укључујући права припадници мањина, веома су важни за ПСП. Постизање и спровођење овог Споразума се врши у оквиру ПСП-а и заснива се на заслугама Косова".

У члану 120. ССП осим што се захтева професионална, ефикасна и одговорна јавна управа, овдје се изричито кате "Сарадња ће такође обухватити побољшање ефикасности и капацитета независних органа који служе за функционисање јавне управе и за ефикасан систем контроле и баланса

националне заједнице. Једна заменичка позиција требало би да буде резервисана за највећу мањину у оквиру ЗСО.

Без обзира на очигледну предност увођења институције Омбудсмана на локалу, постоје бројни изазови за примену у пракси. Омбудсман није јефтина институција. Свакој локалној средини тешко је да издвоји средства за плату и рад некога ко ће се, најчешће са једним сарадником, бавити искључиво грађанским питањима. Други разлог за дилему у вези успостављања институције Омбудсмана је да ли, имајући у виду законом установљену поделу надлежности, односно широка овлашћења косовског омбудсмана, постоји потреба за оснивањем општинских као и Омбудсмана на нивоу ЗСО? Мора се узети у обзир чињеница да грађани остварују низ својих права у заједници пред локалним органима власти, чије су изворне надлежности успостављене Законом о локалној самоуправи широке. Посебан изазов је очување независности и постизање ефикасности без обавезе одлука и без средстава принуде. Обе особине захтевају како квалитет на страни омбудсмана, тако и висок демократски потенцијал средине, укључујући и локалне доносиоце одлука, у којем обавља свој посао.

### *Пример добре праксе у окружењу – Институција локалног Омбудсмана у Србији*

Србија се определила за концепт увођења институције заштитника грађана на сва три нивоа власти: републичког, покрајинског и локалног (на ком је увођење институције опционо), што није уобичајена форма на европском тлу. На централном нивоу, ова институција је основана Законом о заштитнику грађана из 2005. године, а доношењем Устава Републике Србије 2006. године постала је и један од не много државних органа (посебно независних контролних) који су постигли уставни ранг, што посебно наглашава значај и незамењивост. Законом о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине из 2002. године предвиђена је могућност да покрајина установи ову институцију, што је Скупштина АП Војводине учинила крајем 2002. године усвајањем Одлуке о оснивању покрајинског омбудсмана.

Нама најрелевантније, локални заштитник грађана је, у том облику, успостављен 2007. године важећим Законом о локалној самоуправи. Међутим, и пре овог Закона, слична институција је предвиђена и Законом о локалној самоуправи из 2002. године. Према члану 126. овог закона било је предвиђено: "У грађанској јединици локалне самоуправе може се основати грађански бранилац (омбудсман), који штити индивидуална и колективна права и интересе грађана тако што врши општу контролу рада управе и јавних служби. О појавама незаконитог и неправилног рада којима се повређују права и интереси грађана, грађански бранилац упозорава на управу и јавне службе, упућује им препоруке и критике и обавештава о томе скупштини јединице локалне самоуправе и јавности. Управа јединице локалне самоуправе и јавне службе дужни су да грађанском браниоцу на његов захтев пруже податке и информације од значаја за вршење његових овлашћења. Закон о локалној самоуправи из 2007. године прописује чланом 97. следеће: "У јединици локалне самоуправе може се утврдити заштитник грађана који је овлашћен да контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима,

радњама или нечињењем органа управе и јавних служби, ако се ради о повредама прописа и општих аката јединице локалне самоуправе. Две или више јединица локалне самоуправе могу донети одлуку о успостављању заједничког заштитника грађана. Надлежност и овлашћења, начин поступања и избора и престанка дужности заштитника грађана уређује се статутом и другим општим актом ". Нова, и данас важећа одредба закона, видимо, у извесној мери је различита од оне која је била садржана у ранијем закону. Оно што им је заједничко јесте чињеница да Закон о локалној самоуправи из 2002. године, као и каснији и из 2007. године, оставио је могућност, а не обавезу, локалним властима да могу утврдити омбудсман службе на локалном нивоу.

Омбудсмани на различитим нивоима нису у хијерархијском односу, будући да Закон о заштитнику грађана прописује да "односи између Заштитника грађана и органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе надлежних за заштиту права грађана заснивају на међусобној сарадњи", као и да "Заштитник грађана сарађује са омбудсманом аутономне покрајине и грађанским браниоцем (омбудсманом) у јединицама локалне самоуправе у којима је он установљен, као и са надлежним службама председника Републике и Скупштине, ради размене информација о уоченим проблемима и појавама у раду и поступању органа управе из аспекта заштите и унапређења људских слобода и права "

Законом о Заштитнику грађана је такође предвиђено да "ако Заштитник грађана прими приговор који се односи на повреде права грађана који су учињени актима, радњама или нечињењем органа управе, а не ради се о повредама републичких закона, других прописа и општих аката, већ о повреди прописа или општег акта аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, доставиће такав приговор без одлагања омбудсману аутономне покрајине, односно грађанском браниоцу (омбудсману) јединице локалне самоуправе ако је установљено ". Исто правило важи иу вези са републичким омбудсманом - покрајински и локални омбудсмани дужни су да без одлагања доставе надлежност за приговоре који се односе на повреде републичких прописа. Коначно, ако подносилац у пријави истовремено указује на повреду републичког закона, другог прописа или општег акта и повреде прописа или општег акта аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, орган којем је приједлог достављен (Заштитник грађана, омбудсман аутономне покрајине или грађански бранилац - омбудсман јединице локалне самоуправе) поступаће по њој у оквиру својих надлежности, а копија пријаве ће се проследити другом надлежном органу (Заштитнику грађана, омбудсману аутономне покрајине или грађанском браниоцу - омбудсману јединице локалне самоуправе, ако је такав орган установљен), ради поступања у дијелу његових надлежности. Анекс 1 садржи детаљна овлашћења институције Омбудсмана на нивоу ЗСО као и овлашћења заменика Омбудсмана из редова националних заједница.

### *Савет ЗСО за мањинске заједнице*

У контексту функционисања институције Омбудсана ЗСО на плану заштите права мањинских заједница, Центар за мир и толеранцију жели да укаже на могућност успостављања још једног органа, а то је Савет ЗСО за мањинске заједнице. У питању је колегијални орган којим

би председавао Омбудсман и који би се састајао редовно на свака три месеца, или ванредно, у складу са захтевом омбудсмана или представника мањинских заједница. На овом органу би се прелиминарно разматрали извештаји и други акти који говоре о положају и правима мањинских заједница и предлагали кораци у спровођењу ЗСО политике о мањинским заједницама. Веома значајну улогу у раду савета има заменик Омбудсмана задужен за националне заједнице као и заменици председника општина у оквиру ЗСО. Савет би чинили, осим политичких представника, чланови академске заједнице из редова свих заједница, представници верских заједница, као и представници цивилног сектора.

Овакве институције би могле да делегирају своје представнике било као посланике, било као посматраче / извештаче у свим органима ЗСО. По узору на овлашћења одбора за заједнице који функционише у оквиру скупштине Косова, Савет националних заједница би могао да делује у оквиру заштите интереса мањинских заједница у оквиру скупштине ЗСО.

### *Конференција верских заједница*

Питања мањина су питања идентитета. Један од најзначајнијих елемената националних идентитета на западном Балкану је верска припадност. Улога верских заједница је ојачала слабљењем институција система. Имајући то у виду, Центар за мир и толеранцију предлаже успостављање конструктивног тела које би бринуло о правима и положају верских заједница у оквиру ЗСО. Једен такав орган, нпр. Конференција верских заједница би функционисао упоредо са већ формираним органима за заштиту мањинских националних заједница. Принцип сарадње би био кључан. Такво тело могло би постати најзначајнији форум на Косову и шире (у оквиру ЗСО је подразумевано). Деловање Конференције имало би широк дијапазон позитивних ефеката на стабилизацију међуетничких (у контексту међурелигијских) односа у Косову.



Анекс 1. Омбудсман заједнице српских општина је овлашћен да обавља следеће послове:

- прати примену међународних стандарда и домаћих прописа у области људских права;
- прикупља информације о примени закона и других прописа из области људских права;
- саставља годишњи извештај о својим активностима, стању људских права и о правној сигурности у ЗСО;
- обавештава надлежне органе и ширу јавност о кршењу људских права;
- прима и испитује представке које се односе на повреду људских права;
- посредује у мирном решавању спорова везаних за кршење људска права (медијација);
- у случајевима кршења људских права, иницира покретање кривичних, прекршајних, дисциплинских и других поступка у случају кршења људских права;
- сарађује и размењује искуства са Институцијом омбудсмана на Косову као и са другим омбудсманима у иностранству
- организује и учествује у организацији и припремању саветовања о остваривању унапређењу и заштити људских права;
- организује и учествује у организацији и припремама кампања за информисање јавности о питањима значајним за унапређење и заштиту људских права;
- иницира и подстиче образовање о људским правима у свим областима живота;
- сарађује и размењује искуства са другим омбудсманима у земљи и иностранству;
- изузетно, по потреби обавља и послове заменика омбудсмана из ове одлуке;
- обавља друге послове у складу са законом и прописима Скупштине АПВ.....

Заменик омбудсмана заједнице српских општина за заштиту права националних мањина обавља следеће послове:

- прати примену међународних стандарда о правима националних мањина и закона о правима националних мањина,
- прикупља информације о примени закона и других прописа о правима националних мањина,
- надгледа праксу и континуирано прати остваривање права националних мањина у различитим областима друштвеног живота,

- надгледа процес доношења нових прописа или измену важећих прописа у свим областима које су у вези са положајем и остваривањем права националних мањина,
- даје савете надлежним органима у вези са доношењем, изменама и допунама прописа који се односе на заштиту права националних мањина, као и у вези са применом тих прописа,
- саставља део годишњег извештаја омбудсмана о остваривању права националних мањина у коме детаљно обрађује случајеве кршења ових права,
- обавештава надлежне органе и ширу јавност о стању права националних мањина, на сопствену иницијативу или на захтев појединца издаје саопштења о кршењу права националних мањина,
- прима и испитује представке које се односе на кршење права националних мањина,
- посредује у мирном решавању спорова у вези са кршењем права националних мањина (медијација),
- иницира покретање кривичних, прекршајних, дисциплинских и других поступака код надлежних органа у случају кршења права националних мањина,
- организује и учествује у организацији и припремама саветовања о остваривању и поштовању права националних мањина,
- организује и учествује у организацији и припремама кампања за информисање јавности о питањима значајним за остваривање права националних мањина и проблемима у вези са остваривањем ових права,
- предузима активности усмерене ка подизању свести код јавног мњења у вези са проблемима у остваривању права националних мањина и начина на који заштита ових права може бити унапређена,
- иницира и подстиче образовање за поштовање права националних мањина,
- сарађује и размењује искуства са другим омбудсменима и заменицима омбудсмана у земљи и иностранству у вези заштите националних мањина,
- обавља друге послове у складу са одлуком омбудсмана.

## Литература

Ђелић, Ђ. (2015). *Радноправни положај запослених у органима локалне самоуправе*. (Магистарски рад, Правни факултет у Нишу, 2015). Преузето са: [www.prafak.ni.ac.rs/files/master-radovi/djordje-djelic.pdf](http://www.prafak.ni.ac.rs/files/master-radovi/djordje-djelic.pdf)

Ђорђевић, С. и Миленковић, Д. (2012), Капацитети и потенцијали институција локалног омбудсмана у Србији. *Годишњак Факултета политичких наука*.

Ђорђевић, С., Миленковић, Д. и Вељовић, Д. (2011), Студија: Капацитети и потенцијали локалног омбудсмана у Србији (са истраживањем), Преузето са: <http://www.osce.org/serbia/95110?download=true>

Закон о заштитнику грађана, "Службени гласник Републике Србије", бр. 79/2005 и 54/2007. Преузето са: [www.ombudsman.rs](http://www.ombudsman.rs)

Закон о локалној самоуправи, "Службени гласник Републике Србије", бр. 9/2002.

Закон о локалној самоуправи, "Службени гласник Републике Србије", бр. 129/2007.

Закон о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине, "Службени гласник Републике Србије", бр. 6/2002 и 101/2007.

Интеграција полиције на северу Косова: напредак и преостали изазови у примени Бриселског споразума. Преузето са: [http://www.qkss.org/repository/docs/Integracija\\_policije\\_na\\_SK\\_641898.pdf](http://www.qkss.org/repository/docs/Integracija_policije_na_SK_641898.pdf)

Јанковић, С. (2010). Локални омбудсмани у Србији. *Правни билтен Локална самоуправа - Прописи и пракса*, бр. 4/2010. Београд: Стална конференција градова и општина.

Одлука о покрајинском омбудсману, "Службени лист Аутономне покрајине Војводине", бр. 23/2002.

Општа позиција ЕУ са састанка на нивоу министара на ком се отвара међународна конференција о приступању Србије Европској Унији. Преузето са: [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracki\\_okvir.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf)

Приступни документ ЗАЈЕДНИЧКА ПОЗИЦИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ Поглавље 35: *Остала питања Ставка 1: Нормализација односа између Србије и Косова*. Преузето са: [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracke\\_pozicije/pg35\\_zajednicka\\_pozicija\\_eu.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg35_zajednicka_pozicija_eu.pdf)

Устав Републике Србије, "Службени гласник Републике Србије", бр. 98/2006. Преузето са: <https://www.mpravde.gov.rs/>

Центар за истраживање етничитета. *Локални заштитник грађана (лифлет)*. Преузето са: <http://www.ercbgd.org.rs/sr/component/.../97-liflet-ombudsman.html>



Мишљења, ставови и закључци или препоруке припадају ауторима и не изражавају нужно ставове Косовске фондације за отворено друштво и Центра за мир и толеранцију

Публикација је издата уз подршку:

