

DOI 10.51558/2490-3647.2021.6.2.207

UDK 342.2:352.07(497.115)

Primljeno: 10. 03. 2021.

Pregledni rad

Review paper

Rijad Delić

POLITIČKO-USTAVNI POLOŽAJ I ORGANIZACIJA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI KOSOVO

Rad analizira organizaciju lokalne samouprave u Republici Kosovo kroz prizmu Ustava, Zakona o lokalnoj samoupravi i drugih zakona koji utiču na rad i funkcioniranje općina. U društvenom kontekstu lokalna samouprava je vrlo važna. Građani kroz nadležnosti lokalne samouprave ostvaruju većinu svojih prava. Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi Vijeće Evrope je postavilo standarde lokalne samouprave koje implementiraju njene članice. Kosovo nije članica Vijeća Evrope, ali kroz UNMIK uredbe, te svoje normative akte primjenjuje standarde Povelje. Republika Kosovo, uz pomoć međunarodne zajednice i nevladinih organizacija, teži postati moderna, demokratska država i članica Evropske unije. Na tom putu Kosovo provodi reforme potrebne za usaglašenost sa aktima EU. Namjera je da se ovim radom, pored predstavljanja organizacije lokalne samouprave na Kosovu, utvrdi u kojoj mjeri je Zakon o lokalnoj samoupravi usaglašen sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi.

Ključne riječi: Kosovo; ustav; lokalna samouprava; Evropska povelja o lokalnoj samoupravi; organizacija

UVOD

Porijeklo savremene lokalne samouprave vezuje se za nastanak „slobodnih evropskih gradova“ sa kojima se postepeno razvijaju ideje slobode, autonomije i civilnog društva. Naravno, ono svoj korijen nalazi još u grčkim polisima, malih unikatnih gra-

dova-država srodnika i prijatelja. Danas je lokalna samouprava u Evropi standardizirana Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, koju kroz svoje zakonodavstvo implementiraju države potpisnice Povelje.

Tekstom Povelje određen je minimum obaveza koje države potpisnice moraju ispoštovati. To se prije svega odnosi na usaglašenost pozitivnih propisa o lokalnoj samoupravi države potpisnice sa Poveljom u kontekstu ustavnog i zakonskog osnova lokalne samouprave, koncepta lokalne samouprave, zaštite domena lokalne vlasti, uslova rada izabраних званиčnika, upravnog nadzora, izvora finansiranja te prava na udruživanje.

Namjera je da se ovim radom, uz korištenje metoda deskripcije, komparativne metode i metode analize potvrdi hipoteza o usaglašenosti Zakona o lokalnoj samoupravi na Kosovu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, te ukaže da on kao takav nije prepreka za rješavanje pitanja manjina na Kosovu.

Izuzimajući uvod i sažetak, rad je podijeljen u šest cjelina. U prvom dijelu analizirana je pozicija lokalne samouprave u Ustavu i Zakonu o lokalnoj samoupravi Republike Kosovo. U drugom dijelu, kroz prizmu Zakona o administrativnim granicama općina, predstavljena je teritorijalna organizacija lokalne samouprave na Kosovu. U trećem dijelu rada prikazane su nadležnosti lokalne samouprave. U četvrtom dijelu, sa pozicije Zakona o finansijama lokalne samouprave na Kosovu analizirani su izvori finansiranja općina. U petom dijelu opisano je učešće građana u odlučivanju u sistemu lokalne samouprave. Šesti dio donosi zaključna razmatranja.

Do sada ova tema na području Bosne i Hercegovine nije obrađivana. Literatura je oskudna, a za izradu ovog rada najviše su korišteni pozitivni propisi i zvanični izvještaji Kosova vezani za lokalnu samoupravu. Valja napomenuti da je u februaru 2008. godine Skupština Kosova proglasila Republiku Kosovo, koju je do kraja 2019. priznalo 96 od 193 države članice UN, te četiri nečlanice UN.¹ Glavni grad je Priština, površina je 10.908 km², a zvanična valuta je euro. Na Kosovu vlada parlamentarna demokratija. Predsjednik predstavlja vrhovnu vlast države i jedinstvo građana Republike Kosovo. Vlada Kosova sprovođi izvršnu vlast u skladu sa Ustavom i zakonima. Pravo glasanje ima svaki državljanin Kosova, bez obzira na vjeru, rasu ili nacionalnost, a koji je napunio 18 godina starosti (www.rks-gov.net).

¹ Suvereni malteški Vojni red, Tajvan (iako Kosovo nije priznalo Republiku Kinu-Tajvan), Cookovo Otočje i Niue.

1. USTAVNI I ZAKONSKI POLOŽAJ LOKALNE SAMOUPRAVE REPUBLIKE KOSOVO

Prije prikaza pozicije lokalne samouprave u Republici Kosovo potrebno je definirati lokalnu samoupravu iz sociološkog i pravnog ugla. Također, važno je utvrditi poziciju lokalne samouprave u evropskim aktima koji uređuju ovu oblast, kao što je Evropska povelja o lokalnoj samoupravi.

Kada se u jednoj lokalnoj zajednici, a to znači u jednom ili više povezanih naselja, obrazuje pravno-politička i sistemska institucija, onda ta zajednica stiče status lokalne samouprave. Lokalna samouprava ima dvije komponente: **sociološku** komponentu s obzirom na njen odnos spram lokalne zajednice i **pravnosistemsku** komponentu koja se odnosi na lokalnu samoupravu, a koja mora izričito biti dodijeljena lokalnoj zajednici uz odgovarajući akt države (Pejanović 2005: 188).

Pravo na lokalnu samoupravu smatra se bitnim obilježjem demokratskih društava. Stepem demokracije jedne države i društvene zajednice možemo mjeriti i prema širini i garancijama lokalne samouprave. To pravo dobija i međunarodni karakter i zaštitu te time postaje dio univerzalnih demokratskih vrijednosti, ponajviše zahvaljujući dokumentima kakav je Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (European Charter of Local Self-Government ETS No. 122), koju je Vijeće Evrope usvojilo 15. 10. 1985. godine u formi konvencije (Mujakić 2016: 33).

Koncept lokalne samouprave podrazumijeva pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da u granicama zakona regulišu i rukovode znatnim dijelom javnih poslova, na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva (Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, član 3.). Iz navedene definicije jasno se mogu izdvojiti bitni elementi lokalne samouprave kao što su: pravo i odgovornost lokalnih vlasti, osposobljenost lokalnih vlasti, poštivanje pravnog sistema, te interes lokalnog stanovništva koji se označava kao najvažniji. Da bi se obezbijedila funkcionalna lokalna samouprava potrebno je da se osigura odgovarajući normativni okvir.

1. 1. Pozicija lokalne samouprave u Ustavu Republike Kosovo

Ustav Republike Kosovo u poglavlju o lokalnoj samoupravi, u članu 123., postavlja načela koja utvrđuju konstrukciju lokalne samouprave na Kosovu. Članom 124. u stavu (1) utvrđeno je da su na Kosovu općine osnovne teritorijalne jedinice samoupravljanja. Ustav Republike Kosovo, kao akt najviše pravne snage, odredio je općinu kao osnovnu jedinicu lokalne samouprave. Nadalje, kroz tekst Ustava je naznačeno

da će dalje uređenje lokalne samouprave biti u skladu sa zakonima koje donese Skupština Republike Kosovo, kao zakonodavno i po Ustavu nadležno tijelo.

U članu 123., stav (1), Ustav definiše da se pravo na lokalnu samoupravu garantuje i reguliše zakonom. Ovaj stav zahtijeva da obaveze koje proizlaze iz prava lokalne samouprave na Kosovu treba urediti i istovremeno garantovati zakonom. Ustav u istom članu, u stavu (3), utvrđuje da djelatnost organa lokalne samouprave treba da se bazira na Ustavu i zakonima Republike i da poštuje Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi onoliko koliko se to zahtijeva od jedne zemlje potpisnice Povelje. Republika Kosovo, međutim, nije potpisnik Evropske povelje o lokalnoj samoupravi pa se ista primjenjuje na osnovu UNMIK² uredbe 2000/45, zatim uredbe 2007/30., kojom je izmijenjena uredba 2000/45. Na osnovu navedenih uredbi, obaveza poštivanja Evropske povelje o lokalnoj samoupravi uvrštena je tekst Ustava, te u preambulu Zakona o lokalnoj samoupravi.

Članom 123., stav (4), Ustava utvrđeni su osnovni principi lokalne samouprave na Kosovu: *dobro upravljanje*³, *transparentnost*, *efikasnost i efektivnost u pružanju javnih usluga*, *pridajući posebnu pažnju potrebama zajednica koje nisu većinske i njihovih pripadnika*. Navedena načela su sastavni dio evropskog prava, koji se svakako ugrađuje u pravne sisteme država u tranziciji. Ova načela su sastavni dio pozitivnih propisa kako bi prava građana što brže i transparentnije bila ostvarena. Nadalje, ovim stavom data je mogućnost provođenja načela subsidiarnosti⁴ i decentralizacije državne vlasti. Također, pomenuti stav zahtijeva od organa lokalne samouprave da posvećuju posebnu pažnju zaštititi i ostvarivanju interesa nevećinskih grupa i njihovih pripadnika.

Ustav Republike Kosovo u članu 124. uređuje opća načela organiziranja i funkcioniranja lokalne samouprave na Kosovu, zatim utvrđivanje granica općina, nadležnosti, organizaciju općinskih budžeta, kao i njihovu odgovornost prema Ustavu i zakonima. Analizirajući članove 123., i 124. kojima je definisana lokalna samouprava, može se kazati da je kroz ove odredbe ispoštovan član 2. Evropske povelje o lokalnoj

² **United Nations Mission in Kosovo** – Privremena administrativna misija Ujedinjenih naroda na Kosovu. UNMIK je privremena civilna uprava na Kosovu pod vođstvom Ujedinjenih naroda. Misija je osnovana 10. 6. 1999. rezolucijom 1244 Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda.

³ Kada se govori o dobrom upravljanju, treba kazati da ono, između ostaloga, podrazumijeva ostvarivanje prava građana tako da oni učestvuju i da se konsultiraju u svim fazama kreiranja politike i odlučivanja, posebno u slučajevima kada pomenute odluke ili politike zadiru u neposredne interese građana. Također, koncept dobrog upravljanja podrazumijeva vršenje aktivnosti upravljanja prema i u okviru zakona, i uz puno poštovanje ljudskih sloboda i prava. Vidi više Hambleton (2000).

⁴ Načelo *subsidiarnosti* je uvršteno u *Ugovoru o Evropskoj uniji*, a označava određeni stupanj neovisnosti po-dređenog tijela u odnosu na višoj razini, odnosno lokalnog tijela u odnosu na centralnu vlast. Vidi više: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/7/nacelo-subsidijarnosti>. Očitanje 26. 03. 2021.

samoupravi, prema kojemu pitanje lokalne samouprave treba biti uređeno zakonom i Ustavom gdje je to moguće.

1.2. Zakon o lokalnoj samoupravi u Republici Kosovo

Skupština Republike Kosovo je usvojila Zakon o lokalnoj samoupravi kao osnovni zakon za organizaciju i funkcionisanje lokalne samouprave. Zakon utvrđuje norme i standarde lokalne samouprave koja je zasnovana na četiri glavna stuba:

- lokalna demokratija (izbor općinskih organa);
- vlast lokalnih autoriteta (lokalna autonomija);
- organizacija i funkcionisanje;
- nadzor nad lokalnim vlastima.

Zakon utvrđuje model proporcionalne političke zastupljenosti u donošenju odluka, kao princip lokalne demokratije. Ova zastupljenost sprovodi se neposredno od strane građana u dva glavna organa lokalne samouprave: *skupština općine i gradonačelnik* (ZLS član10.). Iako jednaka zastupljenost građana u donošenju odluka predstavlja osnovni princip lokalne samouprave, ovim zakonom i zakonom o lokalnim izborima, koji su utvrdili općinu kao jednu izbornu zonu, građanima se omogućava proporcionalna zastupljenost preko političkih partija i građanskih inicijativa. Zakon je kroz ovlaštenja, način rada i izvore finansiranja, normativno osigurao nesmetan rad izabраниh zvaničnika, što je svakako u skladu sa članom 7. stav (1) Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

Zakonom o lokalnoj samoupravi općinama su date tri vrste ovlaštenja: *samostalna ovlaštenja, delegirana ovlaštenja i proširena ovlaštenja* za nekoliko općina sa većinskim srpskim stanovništvom, koja nisu prenosiva na neki drugi subjekat (ZLS, članovi 17., 18. i 19.).

Kada se govori *odelegiranim ovlaštenjima*, tu spadaju državna ovlaštenja koja je država delegirala općinama, a ista im se mogu oduzeti ako se utvrdi da one nemaju kapacitete za njihovo kvalitetno izvršavanje. Zakon je odredio da Ministarstvo administracije i lokalne samouprave vrši nadzor nad radom općina. Nadgledanje djelovanja općina u oblastima izvornih i proširenih nadležnosti bit će ograničeno na nadgledanje zakonitosti. Administrativno nadgledanje djelovanja općina u oblastima prenesenih nadležnosti će biti ograničeno na nadgledanje zakonitosti i ekspeditivnosti djelovanja (ZLS član 79.). Također, kroz ova zakonska rješenja, Zakon je usaglašen sa članom 8. stav (2) Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

Zakonom su utvrđeni mehanizmi lokalne demokratije: *lokalni izbori, referendum, peticija, građanska inicijativa, konsultativni odbori, odbori naselja i sela, sastanci sa građanima, transparentnost i pozitivna diskriminacija za nevećinske zajednice* (ZLS, član 71.). Zakon o lokalnoj samoupravi određuje principe zakonskog okvira za organizaciju i funkcionisanje lokalne vlasti. Na osnovu toga, lokalna vlast može da se organizuje samo na nivou lokalne samouprave – općinskom nivou, kako je, između ostalog, naglašeno i u Ustavu Republike Kosovo.

Također, u skladu sa Zakonom je utvrđeno da općinska uprava treba da se organizuje u direkcijama, o čijem broju i vrsti mogu da odluče same općine, odnosno to je pravo predsjednika općine. Općine će te direkcije utvrditi svojim statutom kao osnovnim općinskim aktom o organizaciji i funkcionisanju (Ibid, član 35. i 36.).

U dostupnim analizama naznačeno je kako je ukupan broj direkcija 318, dok je prosjek direkcija po općini 9. Najviše direkcija imaju općine Mitrovica i Peć, po 14 direkcija; a najmanje imaju općine Klokot (5) i Mamuša (6). Također, iz analiza je vidljivo da se nazivi direkcija u općinama razlikuju, ali da većina općina ima iste nazive, npr: *direkcija za zdravstvo i socijalnu zaštitu, direkcija za obrazovanje, direkcija za kulturu i mlade, direkcija za inspeksijske poslove* i dr. (Zeneli 2013).

Normativni okvir daje pravo općinama da ostvaruju međuopćinsku i prekograničnu saradnju, ali nemaju pravo da formiraju neki drugi ili srednji nivo. Općini je omogućeno da uspostavi saradnju sa drugim općinama u svrhu bržeg lokalnog ekonomskog razvoja i efikasnosti, te efektivnosti pružanja usluga građanima i različitim interesnim grupama (ZLS, poglavlje V).

Nadalje, Zakon općinama daje pravo na osnivanje udruženja općina u svrhu zaštite i promovisanja njihovih zajedničkih interesa (ZLS, član 32.). Udruženja općina, kao i u međunarodnom pravnom sistemu, nemaju pravo da vrše nijednu vrstu vlasti. Udruženje općina ima ulogu posrednika relevantnog interesa udruženja i može da pruža usluge članovima udruženja, a ne nekom drugom javnom ili privatnom subjektu. Udruženje stvara okruženje i gradi svoje kapacitete za pružanje pomoći općinama da vrše svoja ovlaštenja na profesionalan način.

Međunarodna općinska saradnja ograničena je samo na administrativni i tehnički aspekt, sa izuzetkom srpske zajednice, koja ima pravo da saraduje sa Srbijom u važnim državnim oblastima. Tekstom Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, u članu 10. stav (1) predviđeno je pravo na međusobnu saradnju i udruživanja lokalnih organa radi obavljanja poslova od zajedničkog interesa. Shodno tome možemo potvrditi da je poglavlje V Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Kosovo, u kojem je definirana međuopćinska saradnja, usaglašeno sa tekstom Povelje.

Općina može da prenese mandat na drugu općinu za vršenje nekog izvornog ovlaštenja za koje nema kapacitet da ga sama izvršava, sa izuzetkom administrativnih poslova koji se odnose na funkcionisanje same općine, kao što su: donošenje budžeta, pravilnika i drugih općih akata, poslovnika, plana rada i sl. (ZLS, član 29.).

U cilju unapređenja i afirmisanja prava zajednica, zakonodavstvo predviđa dva službena jezika⁵, s tim što se na lokalnom nivou, pored službenih jezika, mogu koristiti u službenoj upotrebi i drugi jezici koje koriste manjinske zajednice, a koji se ne mogu susresti u drugim zemljama na ovom nivou. Zajednicama se zakonom priznaje pravo na zagarantovano mjesto potpredsjedavajućeg za zajednice u skupštini općine i potpredsjednika općine za zajednice u kojima njihovo stanovništvo iznosi 10 ili više procenata (Zeneli 2013:12).

2. TERITORIJALNA ORGANIZACIJA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI KOSOVO

2.1. Teritorijalna organizacija općina

Teritorijalna organizacija i administrativne granice općina, uređene su Zakonom o administrativnim granicama općina (ZAGO). Kosovo ima 38 općina⁶ sa 1.467 naseljenih mjesta, u kojima živi 1.739.825⁷ stanovnika, na ukupnoj površini od 10.896 km². Najveća općina je Priština sa 198.897 stanovnika, dok je najmanja općina Parteš sa 1.787 stanovnika. Općina sa najvećom površinom je Podujevo sa 633 km², dok je najmanja Sjeverna Mitrovica sa svega 5 km². Tokom perioda stvaranja državnosti, lokalnoj samoupravi na Kosovu je posvećana posebna pažnja koja je zagarantovana Ustavom Kosova i zakonima na snazi. Glavni organi općine su: *gradonačelnik općine i skupština općine*. Gradonačelnik i članovi skupštine općine biraju se na direktan način slobodnim demokratskim izborima na mandat od četiri godine.⁸

Status grada ima samo Priština, koja kao glavni grad Kosova funkcioniše u skladu sa članom 2. Zakona o lokalnoj samoupravi sve dok se ne donese Zakon o gradu Pri-

⁵ Ustav u članu 5. utvrđuje postojanje dva službena jezika: albanski i srpski. Dok turski, bosanski i romski imaju status službenih jezika na općinskom nivou ili će biti korišteni kao službeni na svim nivoima, u skladu sa zakonom.

⁶ Vidi više: *Zakon o administrativnim granicama općina*, Službeni list Republike Kosovo, Priština, Godina III Br. 26 / 02 JUNI 2008

⁷ Prema rezultatima službenog popisa iz 2011. godine, na Kosovu živi 1.739.825 stanovnika, od čega 92,93 posto čine Albanci, 1,58 % Bošnjaci, 1,47 % Srbi, a Turci čine 1,08 % Vidi: Kosovo/stanovništvo www.enciklopedija.hr. očitavanje 11. 03. 2021.

⁸ Vidi: <https://www.rks-gov.net/SR/f50/republika-kosovo/lokalna-uprava>, očitavanje: 11. 03. 2021.

štini, te Statut Grada Prištine. Na čelu Grada je gradonačelnik, dok je najviši organ skupština koja broji 51 zastupnika. Grad Priština trenutno ima 13 direkcija.⁹

Budući da zakonska rješenja u Republici Kosovo ostavljanju mogućnost osnivanja novih općina, zatim pomjeranja granica između općina i odvajanje ili spajanje njihovih teritorijalnih dijelova, potrebno je naglasiti da je u periodu od 2008. do 2012. godine u Republici Kosovo osnovano 7 novih općina. Odvajanjem teritorija postojećih općina i njihovim spajanjem osnovane su nove općine u Republici Kosovo: Gračanica, Parteš, Ranilug, Klokot, Đeneral Janković (Elez Han), Mamuša i Junik. Osnivanje novih općina izvršeno je na račun teritorija općina: Priština, Lipljan, Kosovo Polje, Kamenica, Novo Brdo, Gnjilane, Vitina, Kačanik, Prizren, Suva Reka, Orahovac, Dečani i Đakovica. Nove općine su dobile 265,4km² teritorije postojećih općina ili 2% teritorije Kosova (Zeneli 2013: 19).

Pitanje koje se nameće u vezi sa teritorijem općinaj este: kolika je pravna i politička mogućnost osnivanja novih općina sa većinskim nealbanskim stanovništvom? Zakon o administrativnim granicama općina u članu 9. je predvidio osnovne kriterijume za osnivanje novih općina ili reorganizaciju postojećih, a to su: konsultacija sa građanima, lakši pristup građana uslugama, ekonomska stabilnost, princip supsidijarnosti i vršenje ovlaštenja.

Nove općine osnovane su na temelju UNMIK-ove uredbe broj 2007/13, što je predstavljalo pilot projekat, nakon kojeg još nije dozvoljeno osnivanje novih općina. U okviru ovog projekta osnovane su općine sa većinskim srpskim stanovništvom i jedna općina sa većinskim turskim stanovništvom (Mamuša). U proteklom periodu Skupština Republike Kosovo zaprimila je ukupno 11 zahtjeva za osnivanje novih općina, među kojima su i tri zahtjeva Zajednice Bošnjaka na Kosovu. Kosovski Bošnjaci imaju dobre odnose sa većinskim zajednicama u općinama u kojima žive, bez obzira da li se radi o Albancima ili Srbima. Zajednica kosovskih Bošnjaka relativno je dobro integrisana u kosovsko društvo i učestvuje u čestom i otvorenom dijalogu sa svim zajednicama (Balje¹⁰).

Briselskim sporazumima o normalizaciji odnosa između Srbije i Kosova iz 2013. i 2015. godine predviđeno je osnivanje Zajednice srpskih općina na Kosovu, što se još nije desilo. Također, dogovorena je integracija srpskih policajaca, sudija i tužilaca u pravni sistem Republike Kosovo što je Vlada Srbije i učinila. Ukinuta je filijala

⁹ Vidi više: Portal Grada Prištine <https://www.prishtinaonline.com/sr/skupstina>, očitavanje: 29. 03. 2021.

¹⁰ Autor je obavio kraći intervju sa Mustafom Balje, jednim od predstavnika Bošnjaka na Kosovu 26. 03. 2021. godine.

Telekoma Srbije i osnovana „kćerka firma“ po kosovskom sistemu, a obje strane su se obavezale da neće blokirati jedna drugu na putu ka EU (Miletić¹¹).

Na kartama etničke pripadnosti može se vidjeti u kojim regijama Kosova su smješteni Bošnjaci, Goranci, Srbi te Albanci kao većinsko stanovništvo.



Karta 1. karta etničke pripadnosti¹²



Karta 2. srpske općine¹³

2.2. Regionalizacija i decentralizacija

Polazeći od člana 124. stav (3) Ustava Republike Kosovo, članova 19. i 20. Zakona o lokalnoj samoupravi, te Ahtisarijevog plana, na Kosovu je ostavljena mogućnost za decentralizaciju vlasti sa centralnih organa na organe lokalne samouprave, čak i po pitanjima koja su veća od nadležnosti i kapaciteta općina. Decentralizacija omogućava primjenu demokratskog sistema koji proističe iz glasova građana i funkcionira radi zadovoljenja njihovih svakodnevnih potreba.

U pravnoj i političkoj teoriji pojmovi *centralizacija* i *decentralizacija* upotrebljavaju se u različitim značenjima, a u užem smislu podrazumijevaju određeno stanje odnosa između centralnih i nižih organa vlasti u političkom sistemu jedne države. U širem značenju, pod decentralizacijom podrazumijevamo svako slabljenje uticaja određenog centra političke moći (Pejanović, Sadiković 2010: 22). Proces decentralizacije u Evropi otpočeo je polovinom XIX stoljeća (Francuska i Irska), kao rezultat

¹¹ Bivši potpredsjednik Skupštine Kosova Petar Miletić, intervju N1, 20. 10. 2020. <https://rs.n1info.com/vesti/a662644-miletic-zajednica-srpskih-opstina-nece-biti-formirana/>

¹² Preuzeto sa: Demografija Kosova, <https://www.wikiwand.com/sh/>, očitavanje: 31. 03. 2021.

¹³ Preuzeto sa: Zajednica srpskih općina na Kosovu, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1323212>, očitavanje: 31. 03. 2021.

kritike na račun centralne vlasti. Centralizacija ima nekoliko negativnih strana kao što su: birokratizovanje čitavog sistema države, zanemarivanje specifičnih potreba lokalnih sredina, gušenje lokalnih inicijativa, manja demokratičnost, ohrabrivanje autokratskih težnji i dr. (Milosavljević 2009: 6).

Decentralizacija moći, reforma lokalne uprave, stjecanje visokog stupnja autonomije u upravljanju općinama utjecalo je donekle na integraciju srpske zajednice i stvaranje sistema jedinstvene politike u zemlji. S tim u vezi proklamovana su tri glavna cilja: 1) uspostava države kroz stabilno multietničko društvo; 2) integracija zajednica (posebno srpske) u samoupravne institucije i 3) pružanje kvalitetnih usluga građanima (Mervet 2015: 665).

Da bismo u komparativnom kontekstu razumjeli stanje i procese kada je u pitanju ova problematika u Republici Kosovo, ovdje se ukratko osvrćemo na razvojne trendove upravljanja u svijetu, koji se razvijaju u dva različita pravca. S jedne strane, u vanjskom kontekstu, na djelu je globalizacija, dok se, na drugoj strani, unutrašnji tokovi kreću ka lokalizaciji ili jačanju lokalne samouprave, odnosno decentralizaciji (*Detalji* 2004).

U principu, razlikuju se tri osnovna koncepta decentralizacije i organizacije lokalne vlasti.

- *Prvi koncept* odnosi se na vrstu decentralizacije koja je usmjerena na uključivanje zajednica u upravljanje, i koja se naziva politička decentralizacija.
- *Drugi koncept* odnosi se na vrstu decentralizacije koja je usmjerena na pružanje kvalitetnih usluga građanima, i koja se naziva administrativna decentralizacija.
- *Treći koncept*, koji je spoj prva dva koncepta, i usmjeren je na uključivanje zajednica i pružanje kvalitetnih usluga.

Pokušaj primjene trećeg koncepta možemo uočiti na primjeru Kosova (Hambelton, 2000). Značajno je u tom smislu napomenuti da je, na inicijativu misije Evropske unije, na Kosovu osnovano pet regionalnih agencija, a to su: Regionalna razvojna agencija Centar (8 općina), Regionalna razvojna agencija Zapad (6 općina), Regionalna razvojna agencija Istok (11 općina), Regionalna razvojna agencija Jug (6 općina) i Regionalna razvojna agencija Sjever (4 općine) (Sadiković 2014: 276).

3. NADLEŽNOSTI

Zakon o lokalnoj samoupravi definisao je nadležnosti općina, koje obavljaju poslove iz svojih *izvornih, povjerenih i prenesenih* nadležnosti u skladu sa zakonom (ZLS, član 16.). U okviru svake od nadležnosti građanima se pruža veliki broj specifičnih usluga.

3.1. Izvorne nadležnosti

Općina ima potpunu i isključivu nadležnost u pogledu brige o lokalnim interesima, poštujući pri tom standarde predviđene važećim zakonodavstvom iz sljedećih oblasti:

- lokalno-ekonomski razvoj;
- urbano i ruralno planiranje;
- izgradnja i upotreba zemljišta;
- realizacija i primjena uredbi u pogledu izgradnje i kontrola građevinskih standarda;
- zaštita životne sredine na lokalnom nivou;
- pružanje komunalnih usluga, snabdijevanje vodom, održavanje kanizacionog sistema i drenaža, tretman otpadnih voda i otpadnog materijala, briga o lokalnim putevima, lokalnom prijevozu i lokalnom sistemu centralnog grijanja;
- vanredno stanje na lokalnom nivou;
- predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje, uključujući registrovanje i licenciranje obrazovnih ustanova, prijem radnika, isplata plata i obučavanje instruktora za obrazovanje i administratora;
- promocija i zaštita ljudskih prava;
- pružanje javne primarne zdravstvene zaštite;
- pružanje porodičnih i drugih socijalnih usluga kao što su: zaštita osjetljivih i nemoćnih osoba, porodična zaštita, zaštita djece, briga o starijima, uključujući registraciju i licenciranje ustanova koje vode brigu o njima, prijem radnika u radni odnos, isplata plata i obuka stručnih socijalnih radnika;
- javni smještaj;
- zdravstvena zaštita;
- izdavanje licenci za subjekte koje pružaju javne usluge, uključujući i one koje se odnose na zabavu, kulturne i slobodne aktivnosti, ishranu, smještaj, pijace, ulične prodavce, javni prevoz na lokalnom nivou i taksi službe;
- imenovanje puteva, ulica i ostalih javnih mjesta;
- pružanje i održavanje javnih parkova i mjesta;
- turizam;
- kulturne i slobodne aktivnosti;
- sva druga pitanja koja izričito nisu van nadležnosti općina i sva ona pitanja koja nisu isključivoj u nadležnosti drugih vlasti (ZLS, član 17.).

3.2. Povjerne nadležnosti

Određene usluge su u nadležnosti centralnog nivoa, ali se mogu delegirati lokalnim vlastima ako općina dokaže da može kvalitetno usluživati građane. Zakon je utvrdio šest vrsta nadležnosti koje bi trebalo da budu delegirane općinama: *katatarske usluge, civilna registracija, registracija birača, registracija biznisa i njihovo licenciranje, raspodjela naknada za socijalnu pomoć i zaštita šuma* (ZLS, član 18.).

Analizirajući dostupne izvještaje Ministarstva administracije i lokalne samouprave, može se zaključiti da sva navedena ovlaštenja nisu delegirana svim općinama. Razlozi koji se mogu uočiti su da neke od njih imaju problem sa delegiranjem (srpske općine), dok neke općine nemaju kapacitet da realiziraju dodijeljena ovlaštenja. Dakle, Vlada Kosova u ovom pogledu nastoji primjenjivati diferenciran i fleksibilan pristup.

3.3. Prenesene nadležnosti

Pojedinim specifičnim općinama sa većinskim srpskim stanovništvom, zbog složenosti političkih prilika, utvrđeno je pravo da pružaju određene usluge koje predstavljaju isključivu nadležnost centralnih vlasti, kao što su: *pružanje usluga sekundarne zdravstvene zaštite, pružanje usluga obrazovanja na univerzitetkom nivou, zaštita i promovisanje srpske kulturne i vjerske baštine i učešće u imenovanju komandira policije za srpsku zajednicu* (ZLS, članovi 20-23.).

Ove usluge postaju izvorne nadležnosti i ne mogu se povući bez političkih odluka. S obzirom da ove usluge nisu samo administrativne, općine na koje su prenesena još uvijek ne mogu da ih sprovedu u cijelosti zbog nedostatka kapaciteta i političkih problema (Zeneli 2013:45).

4. FINANSIRANJE

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi u članu 9. definiše važnost vlastitih izvora finansiranja općina od lokalnih taksi i naknada. Prema Zakonu o finansijama lokalne samouprave na Kosovu (ZFLS) finansijski izvori jedne općine sastoje se iz: *vlastitih prihoda općine, operativnih grantova, grantova za proširene nadležnosti, transfera za delegirane nadležnosti, vanrednih grantova, finansijske pomoći od Republike Srbije (srpske općine) i prihoda od općinskog zaduženja* (ZFLS, član 7.). Shodno na-

vedenom možemo potvrditi da se dio Povelje koji se odnosi na finansiranje lokalne samouprave u zakonskim odredbama poštuje.

Općine na Kosovu imaju pravo na sopstvene finansijske izvore sa kojima mogu da slobodno raspoložu prilikom obavljanja svojih općinskih nadležnosti u skladu sa primjenjivim zakonima Kosova (Ibid, član 2.). U vlastite prihode općine ubrajaju se: (a) općinske takse, naknade, korisničke naplate/tarife, druga plaćanja za javne usluge koje su obezbijedene od strane općine, kao i regulatorne naplate i kazne koje su odobrene na osnovu ovog zakona; (b) prihodi od davanja u zakup nepokretne imovine koja je smještena u općini i koja se nalazi pod upravom ili je u vlasništvu općine; (c) prihodi od prodaje općinske aktive (imovine); (d) prihodi od preduzeća koja su u potpunosti ili djelimično u vlasništvu općine; (e) zajednička plaćanja od strane korisnika obrazovnih i zdravstvenih usluga koje pruža općina; (f) prihodi koji su ostvareni od bilo koje općinske agencije, odjeljenja (departmana) ili organizacije kao rezultat pružanja bilo kojih roba ili usluga; (g) kamata na općinske uloge, ako postoje; (h) grantovi i/ili donacije od stranih vlada (izuzev finansijske pomoći Republike Srbije) ili od stranih organizacija, uključujući vladine i nevladine organizacije i međunarodne i naddnacionalne institucije; (i) sve druge kategorije prihoda koji su određeni kao sopstveni općinski izvori prihoda na osnovu jednog zakona Republike Kosova (Ibid, član 8.).

Pored vlastitih prihoda, općine imaju pravo da prime jedan opći grant koji mogu da upotrijebe za obavljanje svojih općinskih nadležnosti u skladu sa primjenjivim zakonima Kosova. Iznos općeg granta je deset posto (10%) ukupnog prihoda koji je utvrđen u budžetu Vlade Republike Kosovo. Općine će primiti poseban grant za obrazovanje i poseban grant za zdravstvo. Također, kada su vladine nadležnosti delegirane na općinu, ta općina primit će finansijska sredstva od Vlade Republike Kosova putem transfera od odgovarajućih ministarstava radi izvršavanja njenih funkcija (ZFLS, članovi 23-25.).

5. UČEŠĆE GRAĐANA U ODLUČIVANJU

Zastupljenost građana u donošenju odluka predstavlja osnovni princip lokalne samouprave ustanovljen Zakonom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o lokalnim izborima, koji su utvrdili općinu kao jednu izbornu zonu. Građanima se omogućava proporcionalna zastupljenost preko političkih partija (ZLS, članovi 69-71.). Također, građanima je omogućeno da učestvuju u donošenju odluka neposredno putem peticija, građanskih inicijativa i referenduma.

Građani mogu pokrenuti *inicijativu* da predlože uredbe u okviru nadležnosti općine i predati na usvajanje Skupštini ili uz pomoć glasova građana u skladu s primjenjivim pravom. Predlagači predaju nacrt prijedloga uredbe predsjedavajućem Skupštine općine. Nacrt predložene uredbe će potpisati 15% registrovanih birača i predati na razmatranje Skupštini općine. Skupština općine je obavezna razmotriti predloženu uredbu i preduzeti aktivnosti u vezi sa istom tokom 60 dana od dana prijema (Ibid, član 70.).

Građani mogu zahtijevati da odluka usvojena u Skupštini općine bude predata na potvrđivanje na referendumu. Zahtjev mora biti predat predsjedavajućem Skupštine općine u roku od 30 dana od datuma usvajanja uredbe i mora biti potpisan od strane 10% registrovanih birača. Skupština općine će razmatrati i djelovati po primanju zahtjeva tokom trideset dana po prijemu validne peticije u skladu s primjenjivim zakonom (Ibid, član 71.). Zakonom nije definirano u kojim oblastima će se referendum koristiti.

Pravo na referendum, utvrđeno članom 5. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi nije utvrđeno kao kriterijum na Kosovu. Također, konsultacija nije pravi i realan oblik odlučivanja ili usaglašavanja o najvažnijim pitanjima kao što su: promjena granica općina i osnivanje novih općina.

6. ZAKLJUČAK

Kroz rad smo pokazali da ustavni poredak Republike Kosovo nudi jednu koherentnu strukturu za moguću izgradnju odnosa između građana i njegovih interesa, sa jedne, i vlasti, s druge strane. Model lokalne samouprave i teritorijalne organizacije na Kosovu uglavnom je baziran na načelu *devolucije*, što znači uspostavljanje lokalne samouprave s nekim nadležnostima koje su prema tradicionalnom sistemu državne organizacije izvršavane od organa centralne vlasti. U kosovskom ustavnom sistemu provedba načela supsidijarnosti nosi u sebi zahtjev za više samostalnosti u izgradnji i sprovođenju lokalnih politika.

Koristeći u uvodu spomenute metode, utvrdili smo da je Zakon o lokalnoj samoupravi u formalnom smislu usaglašen sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i da kao takav nije prepreka za rješavanje pitanja manjina na Kosovu. Zakon o administrativnim granicama općina u Republici Kosovo ostavio je mogućnost i definirao korake kako se može osnovati nova općina. Kroz decentralizaciju su na Kosovu uspostavljene samo one općine sa većinskim srpskim stanovništvom, te jedna sa većinskim turskim stanovništvom. Prijedlog bošnjačke zajednice još nije prihvaćen, niti je osnovana Zajednica srpskih općina.

LITERATURA

Knjige i članci

1. Hambleton, Robin (2000), "Modernising Political Management in Local Governments", *Urban studies*, 37(5-6), 931-950.
2. Hasani, Enver, Ivan Čukalović (2013), *Komentar Ustava Republike Kosovo*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Priština
3. Milosavljević, Bogoljub (2009), *Sistem lokalne samouprave u Srbiji*, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd
4. Mujakić, Muhamed I. (2016), *Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, drugo izmjenjeno izdanje, Udruženje Pravni institut u BiH, Sarajevo
5. Pejanović, Mirko (2005), *Politički razvitak BiH u postdejtonskom periodu*, TKD Šahinpašić, Sarajevo
6. Pejanović, Mirko, Elmir Sadiković (2010), *Lokalna i regionalna samouprava u BiH*, TKD Šahinpašić, Sarajevo
7. *Reforma lokalne uprave i decentralizacija Kosova* (2004), Časopis Misije OEBS *Detalji*, peto izdanje, br 1, Gaon, Nikola (ur.)
8. Sadiković, Elmir (2014), *Evropa regija – kohezijska politika Evropske unije i zapadni Balkan*, TKD Šahinpašić, Sarajevo
9. Shala, Mervete (2015), "Challenges for the Local Governance in the Republic of Kosovo", *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, 4(3) S1, 661-671.

Normativni akti

1. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Vijeće Evrope, novembar 2016. godine
2. Ustav Kosova, <http://www.kryeministri.ks.net/repository/docs/Ustav> (očitanje: 22. 03. 2021.)
3. Zakon o lokalnoj samoupravi, *Službeni list Republike Kosovo*, br. 28, Priština, 4. juni 2008.
4. Zakon o administrativnim granicama općina, *Službeni list Republike Kosovo*, Priština, godina III, br. 27, 3. juni 2008.
5. Zakon o finansijama lokalne samouprave, *Službeni list Republike Kosovo*, Priština, godina III, br. 26, 2. juni 2008.
6. UNMIK REGULATION 2007/30
https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/regulations/02english/E2007regs/RE2007_30.pdf

Portali

1. Intervju, Petar Miletić Bivši potpredsednik Skupštine Kosova, N1, 20. 10. 2020. <https://rs.n1info.com/vesti/a662644-miletic-zajednica-srpskih-opstina-necebiti-formirana/> (očitanje: 31. 03. 2021.)
2. Republika Kosovo: <https://www.rks-gov.net/SR/f39/republika-kosovo/kosovo>, očitavanje 31. 03. 2021.
3. Lokalna uprava: <https://www.rks-gov.net/SR/f50/republika-kosovo/lokalna-uprava>, očitavanje 31. 03. 2021.
4. Demografija Kosova <https://www.wikiwand.com/sh/>, očitavanje 31. 03. 2021.
5. Zajednica srpskih općina na Kosovu, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1323212>, očitavanje 31. 03. 2021.
6. Načelo supsidijarnosti, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/7/nacelo-supsidijarnosti>, očitavanje 26. 03. 2021.
7. Skupština Grada Priština, <https://www.prishtinaonline.com/sr/skupstina>, očitavanje 29. 03. 2021.
8. Kosovo, stanovništvo www.enciklopedija.hr. očitavanje 11. 03. 2021.

Intervju/razgovor

Mustafa Balje, razgovor obavljen 26. 03. 2021.

POLITICAL-CONSTITUTIONAL POSITION AND ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF KOSOVO

Summary:

The paper analyzes the organization of local self-government in the Republic of Kosovo through the prism of the Constitution, the Law on Local Self-Government, and other laws that affect the work and functioning of municipalities. In the social context, local self-government is very important. Citizens exercise most of their rights through the competencies of local self-government. With the European Charter of Local Self-Government, the Council of Europe has set the standards of local self-government that are implemented by its members. Kosovo is not a member of the Council of Europe, but through UNMIK regulations and its normative acts, it applies the standards of the Charter. The Republic of Kosovo, with the help of the international community and non-governmental organizations, strives to become a modern, democratic state and a member of the European Union. Along the way, Kosovo is implementing the reforms needed to comply with EU acts. In addition to presenting the organization of local self-government in Kosovo, this paper intends to determine the extent to which the Law on Local Self-Government is harmonized with the European Charter of Local Self-Government.

Keywords: Kosovo; constitution; local self-government; European Charter of Local Self-Government; organization.

Adresa autora

Authors' address

Rijad Delic

Islamska zajednica u Bosni i Hercegovini

Muftijstvo sarajevsko

delic_r@hotmail.com

