

# DECENTRALIZACIJA KOSOVA

Forum za etničke odnose (FER)  
Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM)  
Beograd  
2002.

## DECENTRALIZACIJA KOSOVA I ZAŠTITA ZAJEDNICA – IZMEĐU PROJEKTA I REALNOSTI

U ovoj publikaciji objavljujemo dokumenta koja su, za potrebe Koordinacionog centra Vlade SRJ i Vlade Republike Srbije za Kosovo i Metohiju, izradili stručnjaci *Komiteta prav- nika za ljudska prava – YUCOM* i *Foruma za etničke odnose*: dr Dušan Janjić, Biljana Kovačević-Vučo, prof dr Stevan Lilić, dr Dušan Čelić, dr Elisabeth Naukler, mr Dejan Milenković i dr Srdan Bogosavljević.

Cilj ovoga projekta je bio da doprinese izgradnji stavova (strategije) koalicije Povratak i Koordinacionog centra za Ko- sovo i Metohiju u demokratizaciji Kosova i Metohije, uključujući decentralizaciju vlasti i mehanizme zaštite sloboda i prava na- cionalnih zajednica i njihovih pripadnika, pre svega srpske nacionalne zajednice. Takođe, cilj je bio i da doprinese primeni Rezolucije Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija broj 1244, Privremenog ustavnog okvira, kao i drugih odgovarajućih do- kumenata.

Prihvatajući se ovog zadatka pošlo se od svesti o tome da je Kosovo izuzetno težak zadatak za vlast u Beogradu, ali, po svemu sudeći, ništa lakši ni za UNMIK, odnosno međunarodnu zajednicu. Poseban problem, neposredno rizičan po demokra- tizaciju Srbije, jeste to što položaj srpske zajednice na Kosovu

OSNOVI STRATEGIJE DECENTRALIZACIJE  
KOSOVA I METOHIJE I JAČANJA SAMOUPRAVE  
LOKALNIH, NACIONALNIH REGIONALNIH  
ZAJEDNICA  
(juli 2002.)

1. UVOD

**1. 1. Politička i bezbednosna stabilnost.** Politička i bezbednosna stabilnost na Kosovu i Metohiji zahtevaju izgradnju stabilnih i kredibilnih socijalnih, političkih i pravnih institucija. Uspostavljanje i jačanje lokalne demokratije preduslov je za ostvarivanje ovih ciljeva.

Za promovisanje lokalne demokratije na Kosovu, osim decentralizacije „centralne“ vlasti, neophodno je i uvođenje i jačanje struktura i institucija samouprave lokalnih, nacionalnih

\* U kontekstu realizacije projekta Izgradnja i razvoj lokalne samouprave na Kosovu i Metohiji, članovi ekspertskog tima YUCOM/FER – u sastavu *Biljana Kovačević-Vučo*, predsednica, Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM), Beograd; *dr Dušan Janjić*, koordinator Foruma za etničke odnose (FER), Beograd; *prof. dr Stevan Lilić*, profesor Pravnog fakulteta u Beogradu; *mr Dejan Milenković*, YUCOM; i *Milan Simić*, YUCOM (sekretar), sa saradnicima: *Elisabeth Naucler*, šef administracije Alandskih Ostrva, *prof. dr Dušan Čelić*, Pravni fakultet u Prištini i *Vladimir Cucić*, izradili su dokument *Osnove strategije* koji se odnosi na: a) decentralizaciju Kosova i Metohije, i b) jačanje samouprave lokalnih, nacionalnih i regionalnih zajednica.

i regionalnih zajednica, ali isto tako i uvođenje i jačanje određenih funkcionalnih aspekata vođenja javnih poslova (*public policy*) ne samo lokalnih zajednica (npr. opština), već i posebnih oblika sublokalnih (npr. mesna zajednica) i supralokalnih zajednica (npr. regionalna zajednica, grad). Pri tome, mora se posebno uložiti napor da se stvore i održavaju uslovi za promociju i implementaciju principa multietničnosti, multikulturalnosti i multikonfesionalnosti, pre svega u odnosu na pripadnike nacionalnih zajednica.

Polazeći od relevantnih dokumenata, pre svega *Rezolucije 1244/99* Ujedinjenih nacija i *Uredbe UNMIK-a br. 2001/9 o ustavnom okviru za privremenu samoupravu na Kosovu*, sa jedne strane, i političkih činjenica kao što su rezultati lokalnih izbora 2000. godine, odnosno rezultati izbora za kosovsku samoupravu 2001. godine, sa druge, najznačajnije u ovom trenutku jeste pitanje decentralizacije vlasti, odnosno stvaranja uslova za izgradnju institucija samouprave lokalnih, nacionalnih i regionalnih zajednica, i ono se mora hitno uobličiti i rešiti. Značaj lokalnih izbora 2000. godine bio je u tome što su stvorene prve institucije lokalne samouprave na Kosovu nakon što je uspostavljena privremena uprava UN. Međutim, na ovim izborima nije učestvovala srpska nacionalna zajednica. U skladu sa novim okolnostima i potrebama dalje izgradnje, za sada privremenih institucija na Kosovu, mora se odlučno definisati nova i neposredna uloga građana i nacionalnih zajednica i ojačati njihovo poverenje u lokalnu samoupravu kao oblik neposredne demokratije.

**1. 2. Decentralizacija i prenos vlasti.** U današnjoj situaciji treba realno projektovati i sinhronizovati *proces prenosa vlasti*, koja je na Kosovu sada centralizovana na nivou UNMIK-a, kako bi na lokalom nivou postojali „receptori“ koji bi, osim organizacionih i funkcionalnih, imali i politički i društveni kapacitet i sposobnost da, pre svega, uspostave institucije lokalne

samopurave, ali i da podrže i promovišu opšte i lokalne procese demokratizacije i neposredno učešće građana u vođenju javnih poslova i razvijanju svesti o odgovornosti pojedinaca i zajednica – nezavisno od političke, etničke, kulturne ili konfesionalne provenijencije – za budućnost Kosova. U procesu decentralizacije i izgradnje institucija samouprave lokalnih, nacionalnih i regionalnih zajednica moraju da se uvažavaju multietničnost i snažna etnička distanca koja postoji među građanima na ovom području. Zbog toga, rešenja ovih pitanja moraju biti u funkciji jačanja međusobnog poverenja.

Da bi se efikasno izvršila decentralizacija i započeo proces izgradnje samouprave lokalnih, nacionalnih i regionalnih zajednica u okviru privremene samouprave Kosova kao entiteta pod privremenom međunarodnom upravom, potrebno je da se obezbede ubedljive bezbednosne, političke, administrativne, ekonomske i kulturne garancije Albancima, ali i Srbima i drugim nacionalnim zajednicama na Kosovu. Polazeći od stava da su nacionalne zajednice integralni deo multietničkog društva i aktivan činilac verskog, kulturnog i jezičkog pluralizma, odnosno interkulturalizma na Kosovu, a i u Republici Srbiji, potrebno je da se zaštiti i garantuje ostvarivanje prava i sloboda svih građana, a naročito pravo na nacionalnu posebnost pripadnika nacionalnih zajednica, i to na nivou međunarodnih standarda, naročito onih sadržanih u: Povelji Ujedinjenih nacija i Univerzalnoj deklaraciji o pravima čoveka (1948); Međunarodnim paktovima o ljudskim pravima (1966); Međunarodnoj konvenciji o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (1966); Konvenciji UNESCO-a o borbi protiv diskriminacije u oblasti prosvete (1960); Konvenciji UN o pravima deteta (1989); Deklaraciji UN o pravima lica koja pripadaju nacionalnim ili etničkim, verskim i jezičkim manjinama (1992); Okvirnoj konvenciji Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina (1994); Evropskoj povelji o regionalnim i manjinskim jezicima (1992); Završnom aktu

KEBS-a iz Helsinkija (1975); Zaključnom dokumentu Madridskog sastanka (1983); Zaključnom dokumentu Bečkog sastanka (1989); Dokumentu sa drugog sastanka Kopenhagenske konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a (1990); Pariskoj povelji za novu Evropu (1990), Helsinškom dokumentu (1992) i drugim odgovarajućim dokumentima OEBS-a.

Ovaj proces mora teći u skladu sa Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244 (1999) od 10. juna 1999. godine i Ustavnim okvirom za privremenu samoupravu, od 15. maja 2001. godine, što podrazumeva učešće međunarodne zajednice, naročito UNMIK-a i KFOR-a u vršenju vlasti, odnosno obezbeđivanju mira i sigurnosti, aktivno angažovanje UNMIK-a, samoupravnih institucija Kosova i Srbije u obezbeđivanju međunarodno priznatih ljudskih prava i sloboda, kao i u stvaranju posebnih ustanova delotvornog učesća svih nacionalnih zajednica, kao dela miroljubivog i demokratskog društva, u javnom životu Kosova i Republike Srbije. Rezultat je dostizanje, korak po korak, visokog stepena demokratske samouprave Kosova, kao i stabilizacija regiona jugoistočne Evrope i uspostavljanje saradnje Beograda i Prištine, uz jačanje regionalne saradnje Albanije, Crne Gore, Makedonije, Srbije i Kosova.

**1. 3. Normativni okvir.** Konačno, pri koncipiranju radnog *Modela normativnog akta* („nacrt zakona“) o decentralizaciji i izgradnji samouprave lokalnih, nacionalnih i regionalnih zajednica na Kosovu i Metohiji mora se operativno početi od Ustavnog okvira privremene samouprave Kosova (UNMIK, 15. maj 2001).

## 2. LOKALNA ZAJEDNICA

**2. 1. Demokratska samouprava.** Mimim i demokratskim sredstvima, uključujući i lokalne referendume, uspostavljena efikasna lokalna samouprava, s jedne strane, i geografskim,

ekonomskim, demografskim, kulturnim, istorijskim i etničkim karakteristikama primerena administrativna i teritorijalna organizacija Kosova, uključujući i moguću regionalizaciju, s druge strane, jesu snažni instrumenti zaštite prava i sloboda nacionalnih zajednica i njihovih pripadnika, garantovanih u poglavlju 4. Ustavnog okvira za privremenu samoupravu Kosova. Polazeći od realnih potreba razvoja demokratske samouprave, uspostavljanja i jačanja međuetničkog poverenja i saradnje, kao i ostvarivanja slova i duha Ustavnog okvira za privremenu samoupravu Kosova potrebno je, kroz dogovoreni proces, razviti samoupravu lokalnih, nacionalnih i regionalnih zajednica, uključujući i samoupravu srpske nacionalne zajednice koja polazi od prava na samoorganizovanje i samoadministriranje. U realizaciji strategije decentralizacije i izgradnji demokratske samouprave na Kosovu, bazične jedinice lokalne samouprave bile bi: a) mesna zajednica i b) opština.

**2. 2. Mesna zajednica.** Osnovna jedinica privremene demokratske samouprave Kosova je mesna zajednica.

Mesna zajednica je *oblik mesne samouprave* koji se osniva za jedno naseljeno mesto, više povezanih malih naselja ili za deo većeg naselja koje, u odnosu na ostale delove, čini zasebno razgraničenu manju celinu (npr. zaselak u ruralnim ili kvart u urbanim područjima). Mesna zajednica se osniva kao *oblik neposrednog učestvovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima*.

*Inicijativu* za osnivanje mesne zajednice mogu dati građani na zborovima, njihove organizacije i udruženja, savet mesne zajednice, opštinski ili drugi organi i organizacije (određeni statutom opštine).

*Organi mesne zajednice* su:

a) *Zbor građana* – kao oblik neposrednog učesća u donošenju odluka (s tim što bi se pojedine odluke donosile uz konsultaciju sa odgovarajućim većem nacionalnih zajednica).

b) *Savet mesne zajednice*, čiji se članovi biraju na zboru građana).

c) *Lokalna kancelarija* – kao izvršni organ.

Mesna zajednica ima svojstvo *pravnog lica*.

Prilikom definisanja i preciziranja nadležnosti mesne zajednice neophodna je *posebna saradnja sa UNMIK-om* kako bi bilo tačno i precizno određeno koji se poslovi trajno prenose ili privremeno poveravaju na vršenje mesnoj zajednici. Tako bi bili odvojeni poslovi koji ulaze u delokrug trajno *prenetih nadležnosti* na mesne zajednice od poslova koji ulaze u delokrug *ad-hoc poverenih nadležnosti* mesnoj zajednici. Ovo iz razloga što ne treba isključiti mogućnost da drugi (npr. viši) nivoi lokalne samouprave (npr. opština) mogu mesnoj zajednici poveriti obavljanje pojedinih poslova iz sopstvenog samoupravnog (npr. opštinskog) delokruga, a koji su od neposrednog ili svakodnevnog uticaja na život i rad građana na području neke mesne zajednice. Sredstva za poslove iz prenetog i poverenog delokruga bila bi obezbeđivana iz budžeta opštine.

**2. 3. Opština.** Opština je jedinica lokalne samouprave koja se, po pravilu, osniva za područje više naseljenih mesta koja predstavljaju prirodnu, ekonomsku i društvenu celinu i koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva.

Opština ima svojstvo *pravnog lica*.

*Statutom opštine* bliže se uređuju pitanja ovlašćenja i način rada organa opštine, oblici neposrednog odlučivanja građana o poslovima od lokalnog značaja, osnivanje i rad mesnih zajednica, oblici saradnje sa drugim opštinama, udruživanje u šire regionalne zajednice i druga pitanja. Osim toga, statutom opštine bilo bi uređeno i pitanje koji poslovi spadaju u izvorni, a koji u trajno preneti, odnosno privremeno povereni delokrug i nadležnost.

2. 4. **Prenete nadležnosti i povereni poslovi.** Prenošenje nadležnosti i poveravanje poslova privremene lokalne samouprave Kosova na opštine značajan je faktor decentralizacije i dekoncentracije, posebno što bi jedan deo UNMIK-ovih nadležnosti mogao biti prenet na opštine kao jedinice lokalne samouprave.

a) Trajno *prenete nadležnosti na opštine* bile bi:

- obrazovanje organa, organizacija i službi za potrebe opštine i uređivanje njihove organizacije i rada;
- osnivanje ustanova i organizacije u oblasti obrazovanja, zdravstva i socijalnih službi, dečje zaštite, fizičke kulture i sporta, kojim bi bile zadovoljene potrebe za opštim i stručnim obrazovanjem, kulturom i umetnošću, potrebama zaštite jezika zajednica, razvoja zdravstva i socijalnih službi na teritoriji opštine i dr.;
- staranje o zaštiti čovekove okoline i unapređenju turizma i transporta;
- donošenje planova i programa razvoja i urbanističkih planova, kao i akata njihovog sprovođenja;
- uređenje i obezbeđenje razvoja komunalnih delatnosti;
- saradnja u ostvarivanju i kontroli poreske politike;
- staranje o organizaciji opštinskih (lokalnih) sudova i njegovom delovanju i
- unapređenje sastava i delovanja lokalne policije.

b) *Povereni poslovi* su poslovi iz okvira prava i dužnosti privremene lokalne samouprave Kosova koji se poveravaju opštini na vršenje. Ti poslovi mogu da budu privremeni u interesu efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i dužnosti građana i zadovoljavanja potreba od neposrednog interesa za lokalno stanovništvo.

2. 5. **Lokalna policija.** Za održavanje javnog reda i mira na području opštine, od izuzetnog je značaja postojanje *lokalne*

(*multietničke*) policije. Lokalna policija bi obavljala određene poslove od interesa za lokalnu zajednicu, a naročito održavala javni red i mir, komunalni red, zatim obavljala regulaciju lokalnog saobraćaja, zaštitu od požara i obezbeđenje imovine i objekata. U cilju realizacije procesa pomirenja i jačanja međusobnog poverenja, u opštinama koje imaju više od  $xy\%$  multietničkog stanovništva, lokalna policija bi i sama bila multietnička.

*Organi opštine* su:

a) *Skupština opštine* – kao predstavničko telo građana opštini.

b) *Opštinska vlada* – izvršni organ opštine.

U opštinama u kojima više od  $xy\%$  čine pripadnici nacionalnih zajednica, skupština opštine bila bi *dvodoma* i činilo bi je: a) *opštinsko veće građana lokalne samouprave* i b) *opštinsko veće mesnih i nacionalnih zajednica*.

Nacionalne zajednice bi morale da imaju i zadovoljavajući (odgovarajući) procenat učesća u opštinskoj vladi, upravi, javnim preduzećima i ustanovama. Organi opština u svom radu i odlučivanju bili bi dužni da u vezi sa pitanjima od značaja za slobode i prava pripadnika nacionalnih zajednica konsultuju veća nacionalnih zajednica (na primer, prilikom imenovanja školskih odbora i u drugim sličnim slučajevima).

### 3. NACIONALNA ZAJEDNICA

3. 1. **Demokratski izbori.** Institucije *samoorganizovanja i samoadministriranja, odnosno samouprave nacionalnih zajednica* bile bi uspostavljene na osnovu demokratskih izbora. Na ovim izborima, sprovedenim u svakoj od nacionalnih zajednica pod kontrolom OEBS-a, bili bi izabrani predstavnici naci-

onalnih zajednica za tela nacionalnih zajednica koja bi delovala u oblastima utvrđenim u poglavlju 4. *Ustavnog okvira za privremenu samoupravu Kosova* i u drugim oblastima od značaja za ostvarivanje:

- prava na samoorganizovanje i samoadministriranje;
- prava na službenu upotrebu maternjeg jezika;
- prava na korišćenje nacionalne zastave i drugih simbola;
- prava na dvojno državljanstvo – Kosova i (ili) Republike Srbije, odnosno odgovarajuće državne zajednice – za sve građane Kosova a na osnovu njihove slobodno izražene volje;
- sistema obrazovanja, kulture, informisanja i sporta, vodeći računa o vrednostima i potrebama dotične nacionalne zajednice;
- proporcionalne zastupljenosti u komandnom kadru u profesionalnim vojnim i policijskim jedinicama, kao i u drugim javnim službama;
- prava na ubiranje samodoprinosa radi samofinansiranja, uz pravo na finansijsku pomoć iz budžeta Kosova;
- prava na međunarodnu saradnju, a u okviru nadležnosti privremene samouprave Kosova.

**3. 2. Političko-pravni osnov.** Sa pravnog i političkog stanovišta, polazište za ostvarivanje proklamovanih ciljeva je obrazovanje oblika samouprave nacionalnih zajednica, s tim što bi osnovni oblici ovog organizovanja bili: a) veće nacionalne zajednice i b) savez nacionalne zajednice.

Uspostavljanje ovih tela omogućava vertikalno i horizontalno povezivanje pripadnika nacionalne zajednice, odnosno nacionalnih, manjinskih samouprava. Takvo rešenje je primereno načelu decentralizacije demokratske vlasti, kao i poimanju autonomije koje je prihvaćeno u *Rezoluciji Saveta bezbednosti*

*Ujedinjenih nacija 1244 (1999)* i *Ustavnom okviru za privremenu samoupravu Kosova*. Ovakvom autonomijom jača se značaj oblasti civilnog društva, a građanima – pripadnicima manjinske zajednice – omogućava se da ostvaruju svoja prava i slobode.

**3. 3. Veće nacionalne zajednice.** Nacionalna zajednica može da osniva veće nacionalne zajednice kao javno telo nacionalne samouprave. Veće se osniva za teritoriju naselja (mesne zajednice), opštine ili grada.

Veće ima svojstvo *pravnog lica*. Ono se osniva i registruje pod istim uslovima pod kojima i druge društvene organizacije i udruženja građana.

Veće donosi svoj *statut* kojim se, u skladu sa *Ustavnim okvirom za privremenu samoupravu*, odgovarajućim normativnim ili drugim aktima precizira, između ostalog, i:

- naziv, sedište i simbol veća;
- nadležnost veća i način njegovog delovanja;
- organizacija veća (vrste, sastav i ovlašćenja glavnih i pomoćnih organa i radnih tela);
- način izbora za sve organe i tela;
- način finansiranja veća i raspolaganja sredstvima i materijalnim dobrima;
- organizovanje, finansiranje i način rada prosvetnih, kulturnih i drugih ustanova koja osniva veće;
- druga pitanja (lokalni praznici nacionalne zajednice, priznanja koja dodeljuje veće nacionalne zajednice i sl.).

*Nadležnost veća* je a) da predstavlja nacionalnu zajednicu i b) da bira ili organizuje izbore za predstavnike nacionalnih zajednica u telima predviđenim zakonom ili odgovarajućim aktima.

Veće učestvuje u kreiranju politike, u donošenju i sprovođenju odluka iz sledećih oblasti:

- opšte i stručno obrazovanje;
- kultura i umetnost;
- upotreba jezika nacionalne zajednice;
- zaštita čovekove okoline;
- lokalno planiranje;
- usmeravanje komunalne i stambene politike lokalne zajednice;
- briga o prirodnim resursima;
- ekonomski razvoj lokalne zajednice;
- razvoj zdravstva i socijalnih službi u lokalnoj zajednici;
- saradnja u ostvarivanju i kontroli poreske politike;
- unapređenje turizma i transporta;
- staranje o organizaciji sudstva i njegovom delovanju u skladu s zakonom;
- unapređenje sastava i delovanja lokalne policije.

Na teritoriji jedne opštine ili jednog grada može da postoji *samo jedno* veće iste nacionalne zajednice.

**3. 4. Savez nacionalne zajednice.** Veća nacionalne zajednice na nivou regionalne zajednice i (ili) Kosova mogu da se udruže u savez nacionalne zajednice.

Savez nacionalne zajednice je pravno lice koje se osniva i registruje pod istim uslovima pod kojima i druge društvene organizacije i udruženja građana.

Na nivou Kosova, odnosno regionalne zajednice, može da postoji samo jedan savez iste nacionalne zajednice.

**3. 5. Regionalna saradnja.** S obzirom na to da su teritorijalna i nacionalna pitanja u jugoistočnoj Evropi tesno poveza-

na, a i da svako od njih ima svoje lokalne, ali i regionalne reperkusije, potrebno je da se Albancima i Srbima obezbedi sigurnost slobodne međualbanske i međusrpske saradnje i integracije, uz potpuno poštovanje postojećih državnih granica, odnosno uz garantovanje državnog teritorijalnog integriteta.

U mirovnom procesu jačanja regionalne stabilnosti i saradnje svoje odgovornosti imaju Srbija i Kosovo, Crna Gora, Makedonija i Albanija. Prvi cilj ove saradnje je da se stvore zajednički instrumenti regionalne bezbednosti i da se ceo region uključi u Partnerstvo za mir.

Strategijski, dugoročni razvojni interesi Srbije i drugih zemalja regiona su:

- ukidanje dominacije svake ekspanzionističke vlasti i „velikonacionalnih“ ambicije;
- kontrola i marginalizacija destabilizujućih političkih i etničkih problema i sukoba koji decenijama iscrpljuju ljudske i materijalne resurse regiona;
- olakšavanje, realizacijom konkretnih projekata u okviru Pakta stabilnosti i programa SECI, unutarregionalne integracije i, kroz proces stabilizacije i asocijacije, uključivanje u EU.

Kratkoročni i srednjoročni interesi regionalne saradnje su:

- stabilizacija i demokratizacija Kosova i sprečavanje novih sukoba.
- poboljšanje položaja nacionalnih zajednica i zaštita prava i sloboda njihovih pripadnika, razvoj kulturne, informacione i ekonomske saradnje unutar multietničkog društva kao celine, u okviru nacionalnih zajednica, u okviru etniciteta razdvojenih državnim granicama i među različitim etnicitetima regiona.
- uspostavljanje zajedničkih standarda za državljanstvo, zaštitu ljudskih i manjinskih prava.



- kontrola migracionih kretanja, nezakonitog rada (na primer, uvođenjem kontrole na granicama uz istovremeno lakše kretanje onih koji imaju dozvole boravka na osnovu rada) i statusa izbeglica.
- suzbijanje terorizma i organizovanog kriminala.

#### 4. REGIONALNA ZAJEDNICA

**4. 1. Regionalna zajednica.** Regionalna zajednica je zajednica opština kao institucionalni oblik ostvarivanja prava na samoupravu. Pravo na ostvarivanje samouprave je potencijalno pravo koje nosioci ovog prava koriste ukoliko to žele i ukoliko ispune određene uslove koji bi mogli da proizđu iz Ustavnog okvira za privremenu samoupravu na Kosovu. Regionalne zajednice su instrument integracije i osnovni oblik zaštite protiv etničke podele Kosova i Metohije. *To bi značilo da je regionalno samoorganizovanje pravo, ali ne i obaveza.*

Okvir ili odgovarajući akti utvrđuju sledeća pitanja: *ko su nosioci prava na regionalno samoorganizovanje, postupak ostvarivanja prava, nadležnosti i ovlašćenja regionalne zajednice, pravni akti koje donose regionalne zajednice, organi regionalne zajednice, odnosi regiona sa centralnom vlašću i finansiranje regiona.*

*Nosioci prava na regionalno samoorganizovanje* treba da budu one susedne opštine, odnosno građani tih opština, koji zbog međusobne povezanosti uslovljene ekonomskim, saobraćajnim, geografskim, istorijskim, kulturnim i tradicionalnim vezama smatraju da određene poslove mogu da obavljaju efikasnije zajedno, a ne odvojeno ili putem centralnih organa vlasti. Znači, nosioci prava na regionalno organizovanje su zajednice opština.

*Uspostavljanje, određivanje teritorije, definisanje funkcija, kao i drugih pitanja od značaja za regionalnu zajednicu biće određeni aktom nadležne vlasti. Odgovarajućim aktom nadležne vlasti bio bi utvrđen minimalni broj opština i (ili) stanovnika opština koji mogu formirati jedan region. Okvirom ili drugim odgovarajućim aktom bili bi predviđeni uslovi i postupak eventualnih promena granica regiona.*

**4. 2. Nadležnost regionalne zajednice.** *Odgovarajućim aktima nadležne vlasti određuje se nadležnost centralne vlasti, kao i nadležnost opština.* Druga područja nadležnosti, obim nadležnosti kao i vrste ovlašćenja koja su odgovarajućim aktom taksativno nabrojana u kompetenciji su regionalne zajednice.

Imajući u vidu različit stepen razvijenosti pojedinih delova Kosova, kao i različite razloge za ostvarivanje regionalnog samoorganizovanja (mogu pretegnuti kulturno-istorijski nad ekonomskim razlozima i obrnuto) budućim regionalnim zajednicama trebalo bi da bude ostavljeno da iz ponudjenog kataloga preuzmu nadležnosti koje im odgovaraju, što regioni, svaki pojedinačno, utvrđuju svojim statutima. Preuzimanje novih nadležnosti sa spiska mogućih smatra se donošenjem novog statuta i cela procedura proširivanja nadležnosti (ili smanjivanja) odvija se na način na koji se usvaja statut.

*Odgovarajućim aktom nadležne vlasti* zapravo se određuje do kog stepena u samoorganizovanju mogu da idu regioni. Na ovaj način postižu se fleksibilnost i raznovrsnost tipova regionalnih zajednica.

*Regionalna zajednica bi imala nadležnost u sledećim oblastima:*

- utvrđivanje regionalnih organa i službi;
- utvrđivanje izvora prihoda;
- upravljanje regionalnom imovinom;

- industrija regionalnog značaja;
- poljoprivreda, stočarstvo i šumarstvo;
- regionalni putevi, mostovi, rečni tokovi, lov, ribolov, melioracija i navodnjavanje;
- regionalni drumski, rečni i eventualno železnički saobraćaj;
- regionalno planiranje i uređivanje prostora;
- javni radovi regionalnog značaja;
- zdravstvena služba regionalnog značaja;
- prosveta i kultura regionalnog značaja;
- regionalna policija i
- regionalni, drugostepeni sudovi.

**4. 3. Ovlašćenja i pravni akti.** Regionalne zajednice treba da raspolazu normativnim, izvršnim i upravnim ovlašćenjima, uz mogućnost sudskih ovlašćenja.

U domenu svojih izvornih (isključivih) zakonodavnih ovlašćenja, zakonski akti koje donose regionalne zajednice podležu ustavnoj kontroli posebnog veća Vrhovnog suda Kosova (*special panel*).

U domenu u kome regioni donose zakone u cilju izvršavanja državnih zakona (situacija kada im centralna vlast delegira ovlašćenja regulisanja pojedinog pitanja ili kada putem okvirnih zakona dodeljuje pravo bližeg regulisanja neke materije), takvi akti regiona podležu i kontroli zakonitosti koju vrši Ustavni sud Kosova.

U domenu u kome se vrši delegacija izvršnih i upravnih ovlašćenja, pravo centralne kontrole zadržavaju centralni organi.

Za sve druge akte koje donose organi regionalnih zajednica primenjuju se uobičajeni načini sudske i druge kontrole.

**4. 4. Organi regionalne zajednice.** Organi regionalne zajednice su *skupština, vladu, organi uprave, sa mogućnošću formiranja sudova*. Regionalne zajednice mogu osnivati i druge organe, tela i komisije koji su im potrebni u vršenju njihovih nadležnosti.

a) *Skupštinu regionalne zajednice* biraju građani sa pravom glasa na teritoriji regiona. Postupak izbora utvrđuje zakonom skupština regiona.

b) *Izbor vlade, organa uprave, drugih organa i tela*, kao i njihova nadležnost utvrđuju se zakonom regiona.

Regioni su dužni da se drže osnovnih načela i principa izbora vlasti utvrđenih Ustavnim okvirom i odgovarajućim aktima.

**4. 5. Odnosi sa organima privremene samouprave na Kosovu.** Odnosi između regionalne zajednice i centralne vlasti ogledaju se u: a) učešću regionalne zajednice u organima privremene samouprave; b) principu jedinstva i c) principu solidarnosti.

Formiranje regionalnih zajednica u procesu decentralizacije mora da bude u skladu sa Ustavnim okvirom. Ovaj princip odnosi se i na decentralizaciju pravnih izvora. Specijalni predstavnik može doneti poseban akt o verifikaciji.

Ovo se potvrđuje sledećim rešenjima:

- statut regiona potvrđuje Skupština Kosova, s tim što, dok se ne steknu uslovi da statut potvrdi Skupština Kosova kao organ samouprave, to spada u nadležnost specijalnog predstavnika UN za Kosovo;
- kontrolu saglasnosti statuta regionalnih zajednica sa odredbama Ustavnog okvira vrši Posebno veće Vrhovnog suda Kosova;
- opšti akti (regulative) koji su u isključivoj nadležnosti regiona moraju biti u saglasnosti sa aktima nadležne

- vlasti i podležu kontroli Posebnog veća Vrhovnog suda Kosova;
- princip supsidijernosti u primeni propisa u slučaju postojanja regionalnog i centralnog propisa znači da prednost u primeni ima regionalni propis; međutim, u slučaju sukoba između propisa regionalne vlasti i propisa centralne vlasti, primenjivaće se propis centralne vlasti do odluke Posebnog veća Vrhovnog suda Kosova;
  - pravni položaj građana mora biti jedinstveno regulisan za teritoriju celokupnog Kosova i nijedna regionalna zajednica ne može donositi propis niti njegov organ sprovesti mere u vršenju svojih nadležnosti kojima bi se ograničavali slobode i prava građana utvrđeni Ustavnim okvirom ili odgovarajućim aktima, a posebno one slobode koje se odnose na slobodu kretanja, nastanjivanja i zaposlenja i imovinskih prava;
  - uvodi se postupak usklađivanja pravnih propisa regionalnih zajednica putem donošenja zakona kojima će se utvrditi neophodna načela za usklađivanje propisa regionalnih zajednica u materiji iz njegove nadležnosti. Neophodnost primene ovog postupka utvrđuje Skupština Kosova glasanjem u oba doma posebno, pri čemu je potrebno postići apsolutnu većinu u oba doma;
  - regioni mogu međusobnu saradnju urediti sporazumom;
  - federalizacija regionalnih zajednica nije dozvoljena ni u kom slučaju, a svi sporazumi o saradnji između regiona (izuzetv onih koji se odnose na upravljanje i rad sopstvenih službi) podležu potvrdi od Skupštine Kosova na isti način kao i postupak usklađivanja pravnih propisa;
  - nijedno svoje pravo regionalna zajednica ne može vršiti na štetu drugog regiona;

- centralna vlast raspolaže pravom neposredne intervencije u cilju očuvanja jedinstva privremene samouprave na Kosovu i jedinstva pravnog poretka, zaštite prava drugih regionalnih zajednica i radi zaštite opšteg interesa. Odluku o postojanju takve potrebe donosi Skupština Kosova apsolutnom većinom glasova u oba doma.

**4. 6. Princip solidarnosti.** Princip solidarnosti je ustavni princip koji proizilazi iz principa jedinstva države i principa jednakosti i pravičnosti. Neophodnost uvođenja principa solidarnosti nametnuta je činjenicom nejednakog nivoa razvijenosti delova Kosova. Na ovaj način sprečava se formiranje regionalne zajednice na osnovama regionalnog egoizma. Radi ostvarenja ovog principa trebalo bi da bude uveden *Fond za ujednačen razvoj regiona* i *Savet za društveno i ekonomsko planiranje opšteg karaktera*.

**4. 7. Finansiranje regiona.** Okvirima ili odgovarajućim aktima utvrđuju se sopstveni izvori finansiranja regionalnih zajednica. To bi bili oni izvori koje im delimično ili potpuno prepusti centralna vlast, sopstveni izvori prihoda, kao i sredstva iz Fonda za ujednačen razvoj. U regulisanju ovog pitanja neophodno je voditi računa da regioni sopstvene izvore prihoda ne utvrđuju novim oporezivanjem građana, jer bi onda cenu političke autonomije platili građani.

**4. 8. Regionalne zajednice bi preko Doma regionalnih, nacionalnih i lokalnih zajednica obzbedile svoje učešće u organima privremene samouprave na Kosovu.**

## 5. GRAD

**5. 1. Grad.** Grad je jedinica lokalne samouprave koja predstavlja prirodnu, urbanu i društvenu celinu i koje ima *više*

od 10.000 stanovnika. U sastav grada, osim užeg gradskog područja, mogu biti uključena i prigradska naselja koja sa gradom čine prirodnu i društvenu celinu koja je povezana svakodnevnim potrebama stanovništva koje su od lokalne važnosti.

**5. 2. Nadležnost grada.** *Prenete nadležnosti* na grad u principu bi se poklapale sa nadležnostima opština, a eventualno bi bile proširene onim nadležnostima koje su specifične i karakteristične za urbane sredine. Gradovi mogu imati i poslove koji su im od opštine povereni na vršenje.

**5. 3. Ograni grada.** U pogledu organa zadržala bi se *ista klasifikacija organa* kao i kod opština, odnosno: a) gradska vlada i b) gradska skupština.

Skupština bi bila dvodoma, pod istim uslovima kao i skupština opštine, što važi i za učešće nacionalnih zajednica u u gradskoj vladi.

## 6. DVODOMA SKUPŠTINA KOSOVA

**6. 1. Privremena samouprava na Kosovu.** Ovaj oblik decentralizacije funkcija i prenošenja nadležnosti na lokalnu samoupravu, kao i potreba za unapređenjem multietničke saradnje na nivou privremene lokalne samouprave na Kosovu, nameće potrebu da se u perspektivi razmišlja o uvođenju dvodome Skupštine Kosova, odnosno *Doma regionalnih, nacionalnih i lokalnih zajednica* u kosovsku Skupštinu.

**6. 2. Dvodoma skupština.** *Skupština Kosova sastojala bi se od dva doma:* a) Doma građana i b) Doma lokalnih, nacionalnih i regionalnih zajednica.

**6. 2.1. Dom građana.** U Domu građana bili bi predstavljeni svi građani u skladu sa načelom „jedan čovek – jedan glas“

i, uz primenu korektivnog principa utvrđenog Ustavnim okvirom, ovaj Dom bi imao opštu nadležnost.

**6. 2.2. Dom lokalnih, nacionalnih i regionalnih zajednica.** Dom lokalnih, nacionalnih i regionalnih zajednica predstavljalo bi regionalne zajednice i učestvovalo bi u odlučivanju samo u određenim slučajevima. Članovi Doma lokalnih, nacionalnih i regionalnih zajednica birali bi se na dva načina. Po jedan predstavnik iz svakog regiona bio bi imenovan iz postojećeg sastava skupština u regionu, a ostali bi bili birani zavisno od broja građana koji imaju pravo glasa u svakom regionu. Dom lokalnih, nacionalnih i regionalnih zajednica predstavlja drugi dom koji učestvuje u radu Skupštine Kosova sa pravom odlučivanja u onim pitanjima koja se tiču statutusa i ovlašćenja ovih zajednica.

## 7. IZRADA MODELA NORMATIVNOG AKTA O SAMOUPRAVI LOKALNIH, NACIONALNIH I REGIONALNIH ZAJEDNICA

**7. 1. Model normativnog akta.** Osnovi strategije decentralizacije i izgradnje lokalne samouprave na Kosovu poslužio bi kao osnova za izradu modela („nacrt zakona“) normativnog akta o samoupravi lokalnih, nacionalnih i regionalnih zajednica na Kosovu i Metohiji. U tu svrhu bio bi obrazovan i poseban ekspertski tim pravnih i drugih stručnjaka, koji bi u relativno kratkom roku izradili model.

**7. 2. Stručna rasprava.** U cilju realizacije strategije i pokretanja procedure usvajanja modela normativnog akta, veoma je korisno da svi građani na Kosovu i Metohiji, kao pripadnici pojedinih nacionalnih zajednica, organizuju više stručnih rasprava i javnih debata, odnosno pokrenu kampanju lobiranja za usvajanje ovakvog rešenja.

## SADRŽAJ

Decentralizacija Kosova i zaštita zajednica – između projekta i realnosti <i>Dr Dušan Janjić, Biljana Kovačević-Vučo</i> .....	7
Osnovi strategije decentralizacije Kosova i Metohije i jačanja samouprave lokalnih, nacionalnih i regionalnih zajednica <i>Ekspertski tim YUCOM/FER</i> .....	12
Opšte napomene uz strategijski dokument o mogućim budućim administrativnim institucijama na Kosovu <i>Elisabeth Naucmér</i> .....	32
Normativni projekti	
1. Predlog uredbe o izmenama i dopunama Uredbe o ustavnom okviru za privremenu samoupravu na Kosovu (UNMIK, br. 2001/9) .....	37
2. Predlog uredbe o izmenama i dopunama Uredbe o samoupravi opština na Kosovu (UNMIK, br. 2000/45) ..	42
3. Predlog uredbe o institucijama i procedurama ostvarivanja prava na samoorganizovanje zajednica i njihovih pripadnika na Kosovu .....	56
Dodaci:	
Rezolucija 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija (10. jun 1999) .....	69

Uredba o ustavnom okviru za privremenu samoupravu na Kosovu (UNMIK br. 2001/9, od 15. maja 2001) .....	79
Uredba o samoupravljanju opština na Kosovu (UNMIK br. 2000/45, od 11. avgusta 2000).....	115