

Lokalne samouprave na severu Kosova: igrokaz "između dve vatre"

Dragiša Mijačić
Jovana Jakovljević
dr Vesela Vlašković¹

Jul 2017.

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

1. Uvod

Usvajanjem Rezolucije 1244/99 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija, pod kojim je Kosovo stavljeno pod međunarodni protektorat, kreirani su mnogobrojni izazovi, bilo pozitivni ili negativni, koji su kasnije uticali na demokratizaciju, dobro upravljanje i društveno-ekonomski razvoj opština na Kosovu. Mnogi od tih izazova nisu rešeni do današnjih dana, a oni su naročito izraženi na nivou lokalnih samouprava u opštinama sa srpskom većinom na severu Kosova gde se još uvek na različite načine tumače kreirana rešenja za pravno-institucionalni i ustavni okvir jedinica lokalnih samouprava na Kosovu.

Situacija se dodatno komplikovala nakon proglašenja kosovske nezavisnosti jer opštine sa srpskom većinom na severu Kosova nisu priznavale legitimitet centralnih vlasti iz Prištine. U ovom periodu su organizovani lokalni izbori u okviru pravnog sistema Srbije čije rezultate nisu priznali Vlada Kosova i međunarodna zajednica. Sa potpisivanjem Briselskog sporazuma u aprilu 2013. godine stvoreni su uslovi za raspisivanje izbora za organe lokalnih samouprava na severu Kosova, čime ove opštine postaju deo ustavno-pravnog poretka Kosova. Međutim, činom lokalnih izbora nisu rešeni ključni problemi funkcionisanja lokalnih samouprava sa kojima se ove opštine suočavaju još od dolaska misije UNMIK.

U ovom radu dat je istorijski osvrt na razvoj zakonodavnog okvira za funkcionisanje lokalnih samouprava na Kosovu od potpisivanja Kumanovskog sporazuma i dolaska misije UNMIK do današnjih dana, dajući poseban fokus na funkcionisanje opština sa srpskom većinom na severu Kosova.

2. Lokalne samouprave na severu Kosova

Potpisivanjem Kumanovskog sporazuma i usvajanjem Rezolucije 1244/99 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija uspostavljena je administrativna misija Ujedinjenih nacija na Kosovu pod nazivom UNMIK.² UNMIK je bio odgovoran za uspostavljanje privremenih organa samouprave na Kosovu, kao i kontrolu nad njihovim radom. Kao pravni osnov, UNMIK je koristio Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974. godine.

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

² UNMIK - United Nations Mission in Kosovo (Misija Ujedinjenih nacija na Kosovu)



Nakon usvajanja pomenute Rezolucije 1244/99 došlo je do povlačenja organa državne uprave tadašnje Savezne Republike Jugoslavije (SRJ) i Republike Srbije na svim nivoima, naročito u sredinama gde su većinu stanovništva činili Albanci. Međutim, u srpskim sredinama na Kosovu to nije bio slučaj, već se tadašnja administracija SRJ i Republike Srbije (ili deo administracije) zadržala u obliku u kojem je to bilo moguće. Otuda su opštine na severu Kosova zadržale institucionalnu strukturu, broj zaposlenih i pravni kontinuitet sa opštinama iz predratnog perioda kada su funkcionisale u okviru pravnog okvira Republike Srbije. Pored toga, legitimitet ovih institucija se ogleda i u činjenici da SRJ ili Republika Srbija nikada nisu doneli pravno obavezujući dokument kojim se raspuštaju državni organi (uključujući i opštine, ali i ostale institucije i organizacije, uključujući i javna, državna i društvena preduzeća) na Kosovu i stavljaju se pod ingerenciju UNMIK-a.

U međuvremenu, međunarodna zajednica i centralne vlasti na Kosovu, u kojima su dominirali Albanci, a kojima Srbi uglavnom nisu priznavali legitimitet, pokrenuli su proces formiranja pravnog i institucionalnog okvira u kome će kasnije funkcionisati lokalne samouprave na Kosovu. Geneza procesa razvoja institucionalnog i pravnog okvira lokalnih samouprava na Kosovu može se podeliti na dva perioda, i to:

1. Period izgradnje pravnog i institucionalnog okvira tokom misije UNMIK, od 1999 do 2008. godine;
2. Period izgradnje pravnog i institucionalnog okvira nakon proglašenja nezavisnosti Kosova, od 2008. do danas.

Lokalne samouprave sa srpskom većinom na severu Kosova uglavnom nisu učestvovala u ovom procesu, niti su u praksi primenjivale zakonska i institucionalna rešenja koja su nametana od strane međunarodne zajednice, već su nastavile da funkcionišu u okviru zakona Srbije u delu u kojem je to bilo moguće, stvarajući institucionalni "hibrid"³ koji je jedinstven za funkcionisanje lokalnih samouprava na severu Kosova.

Situacija sa lokalnim samoupravama u opštinama sa srpskom većinom na severu Kosova se dodatno komplikuje proglašenjem nezavisnosti Kosova, kada ove opštine prekidaju svaki vid saradnje sa centralnim vlastima na Kosovu. Međutim, situacija se znatno menja nakon potpisivanja Briselskog sporazuma 2013. godine, kada uz pritisak međunarodne zajednice Vlada Srbije pristaje da raspusti lokalne Skupštine opština i uvede privremene mere u lokalnim samoupravama koje funkcionišu u okviru zakona Srbije. Tada su po prvi put organizovani izbori za Skupštine opština po zakonima Kosova na celoj teritoriji, uključujući i opštine na srpskom većinom na severu Kosova (Leposavić, Severna Mitrovica, Zubin Potok i Zvečan).

U narednim odeljcima opisane su epohe u razvoju institucija lokalnih samouprava od 1999. godine do danas.

2.1. Lokalne samouprave na severu Kosova tokom UNMIK administracije (1999 – 2008)

Potpisivanjem Kumanovskog vojno-tehničkog sporazuma 9. juna 1999. godine završena je vazдушna kampanja NATO⁴ protiv SRJ. Kumanovskim sporazumom su uspostavljeni uslovi za donošenje Rezolucije Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244 koja je već sledećeg dana usvojena od strane Saveta bezbednosti. Ovom rezolucijom, Savet bezbednosti UN je ovlastio „...*Generalnog sekretara da, uz pomoć relevantnih međunarodnih organizacija, radi na uspostavljanju međunarodnog civilnog prisustva na Kosovu kako bi se uspostavila privremena uprava u okviru koje građani Kosova mogu da uživaju suštinsku autonomiju unutar SRJ, i što će predstavljati privremenu upravu do uspostavljanja demokratskih samoupravnih institucija koje će da osiguraju uslove za miran i normalan život za sve stanovnike na Kosovu*”.⁵

³ "hibrid" u smislu da je institucionalni okvir ovih lokalnih samouprava nastao mešanjem srpskog sistema od pre demokratskih promena (pre 2000. godine) i kosovskog sistema iz vremena UNMIK-a, na način da je ovaj institucionalni oblik uzeo neke elemente od svakog od ova dva sistema ali se po svojoj funkcionalnosti razlikuje od ostalih lokalnih samouprava koje deluju u okviru jednog ili drugog sistema.

⁴ North Atlantic Treaty Organisation (Severnoatlantski savez)

⁵ Security Council Resolution 1244 (1999) on situation relating Kosovo, article 10, dostupno na <http://bit.ly/2sC10xg>

Zapravo, Rezolucijom 1244/99 stvorena je osnova za formiranje administrativne misije UN na Kosovu, poznate kao UNMIK, sa specijalnim predstavnikom Generalnog sekretara koji će nadgledati njen rad. UNMIK je usvajala regulative (uredbe) koje su regulisale uspostavljanje pravnog i institucionalnog okvira uprave na Kosovu. U skladu sa UNMIK regulativom 1999/1 o ovlašćenjima privremene administracije na Kosovu, UNMIK-u je poverena sva zakonodavna i izvršna vlast na Kosovu, uključujući i upravljanje pravosuđem, kao i upravljanje svom društvenom i državnim imovinom koja je bila u vlasništvu SRJ ili Republike Srbije.

Dolaskom misije UNMIK došlo je i do promena u funkcionisanju opštinskih administracija. UNMIK je usvojio model administracije koji je važio na Kosovu pre sukoba kao i odredbe propisane Sporazumom u Rambujeu o podeli teritorije Kosovo na opštine. Regulativom 1999/14, UNMIK je imenovao opštinske administratore u opštinama na Kosovu da vrše kontrolu i nadgledaju funkcije poverene javnim službama i organima lokalne samouprave, s tim da imaju pravo da zahtevaju da te službe ili organi pre neke inicijative ili odluke traže njegovo odobrenje.

Međutim, kao što je navedeno ranije, dolaskom UNMIK administracije situacija u funkcionisanju opština u sredinama sa albanskom većinom se znatno razlikovala od one u sredinama sa srpskom većinom. Naime, dok se administracija SRJ i Republike Srbije povukla sa prostora na kojima je dominiralo albansko stanovništvo, u srpskim sredinama je nastavila da funkcioniše i nakon 1999. godine. Ovo je naročito izraženo u opštinama na severu Kosova, Zubin Potok, Zvečan, Leposavić i u severnom delu opštine Kosovska Mitrovica,⁶ koje su nastavile sa radom prema zakonu o lokalnoj samoupravi Srbije.

Regulativom 2000/13 UNMIK je uspostavio pravni osnov za registraciju birača na Kosovu. Kako se nakon dolaska NATO trupa na Kosovo više od dve trećine stanovništva srpskog etničkog korpusa iselilo sa Kosova, preostalo srpsko stanovništvo je bilo u strahu da će učestvovanjem u procesu civilne registracije ostati trajan zapis o malom broju Srba na Kosovu. Iz tog razloga, srpska zajednica je odbila da učestvuje u popisu,⁷ zahtevajući da se, pre bilo kakvog popisa stanovništva, prvo reše pitanja povratka, bezbednosti i slobode kretanja. Međutim, UNMIK se oglušio na zahteve Srba i nastavio je sa izgradnjom kosovskih institucija kroz regulative koje su vodile ka izborima i formiranju lokalnih samouprava. Tako je tokom jula 2000. godine UNMIK usvojio Regulativu 2000/39 o opštinskim (lokalnim) izborima na Kosovu i regulativu 2000/43 o broju, imenima i granicama opština. Prema članu 1.1 UNMIK Regulative 2000/43 na Kosovu je formirano 30 opština.

Iste godine usvojena je i UNMIK regulativa 2000/45 o lokalnoj samoupravi kojom se definišu opštine kao privremene institucije za demokratsku i autonomnu samoupravu. Preambula ove Regulative je u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi (EPLS) Saveta Evrope,⁸ gde se u članu 3.1 jasno ističe pravo i sposobnost lokalnih vlasti na samoupravu. Prema članu 10.1 Regulative 2000/45 najviše predstavničko telo opštine je Skupština opštine čiji se članovi biraju neposredno na izborima.

U skladu sa UNMIK Regulativom 2000/45, sve opštine na Kosovu imaju dva tela (organa) – zakonodavni i izvršni. Zakonodavno telo je sastavljeno od predstavnika koji su direktno izabrani od strane građana u svakoj opštini. Skupština je najviši predstavnički organ opštine i predstavlja osnovu zakonodavnog tela. Regulativom je predviđeno da broj odbornika može da bude između 17-59, a u članu 10.2 određen je broj članova Skupštine za svaku opštinu na Kosovu ponaosob. Ovim članom je određeno da Skupštine opština u Zubinom Potoku, Zvečanu i Leposaviću imaju po 17 odbornika. Prvi mandat odbornika je bio dve godine, a nakon toga svaki mandat može da bude četiri godine.

U maju 2001. godine UNMIK je usvojio Regulativu 2001/9, koja je poznata kao „Ustavni okvir za privremenu

⁶ U tom trenutku Severna Mitrovica još uvek nije bila zasebna opština

⁷ Do danas nije urađen popis stanovnika u opštinama sa srpskom većinom na Kosovu, tako da se broj stanovnika procenjuje na osnovu broja stanovnika pre 1999. godine.

⁸ Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Savet Evrope, dostupno na <http://bit.ly/2tY7zOx>

samoupravu na Kosovu". Regulativa je imala ulogu privremenog ustavnog i zakonodavnog okvira za privremenu samoupravu na Kosovu i opisuje institucije koje će biti stavljene u ruke izabranim liderima i javnim činovnicima nakon izbora koji su planirani za novembar 2001. godine. Član 1.3 ove Regulative definiše opštine kao osnovne teritorijalne jedinice.

Funkcionisanje lokalnih samouprava definisano kroz UMIK Regulative 2000/45 i 2001/9 nije dovoljno jasno definisano jer su se pojavili problemi u preklapanju nadležnosti između centralnog i lokalnog nivoa vlasti na Kosovu, kao i problemi na relaciji odnosa između Skupština opština, gradonačelnika i izvršnih direktora u opštinama. Kao rešenje ovih i drugih problema u vezi sa organizacionom strukturom i jačanjem odgovornosti javne administracije, UNMIK donosi Regulativu 2007/30 koja je predstavljala izmenu i dopunu regulative 2000/45. Primera radi, za razliku od regulative 2000/45 kojom je bilo određeno da gradonačelnika biraju članovi skupštine, Regulativa 2007/30 predviđa izbor gradonačelnika neposredno na izborima. Ova Regulativa takođe donosi promene i kod nadležnosti gradonačelnika, naročito u oblastima: lokalni ekonomski razvoj, urbanističko i ruralno planiranje, razvoj i upotreba zemljišta, primena građevinskih dozvola i kontrola standarda u građevini, zaštita životne sredine na lokalnom nivou, snabdevanje i održavanje javnih službi, i reagovanje u vanrednim situacijama na lokalnom nivou. Ove nadležnosti će kasnije biti prenete i u Zakon o lokalnoj samoupravi koji je usvojen nakon proglašenja nezavisnosti Kosova.

UNMIK Regulative koje su uspostavile i organizovale rad organa vlasti na Kosovu, uključujući i rad lokalnih samouprava, značajno su uticale na definisanje Ahtisarijevog sveobuhvatnog plana za rešenje statusa Kosova (nadalje "Ahtisarijev plan"),⁹ a kasnije su integrisane i u zakonska rešenja doneta nakon proglašenja nezavisnosti Kosovo.

2.2 Lokalne samouprave nakon proglašenja nezavisnosti Kosova

Kosovo je proglasilo nezavisnost 17. februara 2008. godine. Nakon toga, u skladu sa principima Ustava Kosova, EPLS i Ahtisarijevim planom, Skupština Kosova je usvojila Zakon o lokalnoj samoupravi¹⁰ (nadalje ZLS) kao osnovni zakon za organizaciju i funkcionisanje lokalnih samouprava na Kosovu. Prema ZLS opštine na Kosovu uživaju visok stepen samouprave i podstiču aktivno učešće svih građana u procesu donošenja odluka opštinskih organa.¹¹ ZLS uzima u obzir i principe koji su sadržani u EPLS. Osim ZLS, u skladu sa Ahtisarijevim planom Vlada Kosova je usvojila i set pratećih zakona koji se odnose na funkcionisanje lokalnih samouprava, i to Zakon o administrativnim granicama opština,¹² Zakon o lokalnim izborima,¹³ i Zakon o finansiranju lokalnih samouprava.¹⁴

Zakonskim rešenjima definisane su tri kategorije nadležnosti opština: **izvorne nadležnosti**, **delegirana ovlašćenja** i **proširena ovlašćenja** za opštine sa većinskim srpskim stanovništvom (koja nisu prenosiva na neki drugi subjekat). Izvorne nadležnosti lokalnih samouprava su nabrojane u okviru ZLS i opštine imaju autonomiju u odlučivanju oko njihove realizacije. Delegirana ovlašćenja spadaju u grupu nadležnosti koje centralni nivo vlasti delegira lokalnim samoupravama. Ova ovlašćenja mogu da se oduzmu opštinama ako se utvrdi da one nemaju kapacitete za njihovo kvalitetno izvršavanje.¹⁵ Proširene nadležnosti opštinama sa većinskim srpskim stanovništvom su deo rešenja o suštinskoj

⁹ Specijalni izaslanik UN za Kosovo Marti Ahtisari je u martu 2007. godine na sednici Saveta bezbednosti UN predložio Sveobuhvatni predlog za rešenje statusa Kosova, tzv. Ahtisarijev plan. Ovaj predlog nije usvojen zahvaljujući ruskom vetu. Međutim, vlasti u Prištini su se pozivale na ovaj dokument prilikom proglašenja nezavisnosti Kosova, upotrebljavajući ga kao okvir za Ustav Kosova.

¹⁰ Zakon br.03/L – 040 o lokalnoj samoupravi, dostupno na <http://bit.ly/2tyqufg>

¹¹ The decentralization process in Kosovo and the creation of the new municipalities, Directorate-general for external policies of the union, European Parliament, 2010, dostupno na <http://bit.ly/2hb0JMF>

¹² Zakon br. 03/L – 041 o administrativnim granicama opštine, dostupno na <http://bit.ly/2sLLTov>

¹³ Zakon br. 03/L – 072 o lokalnim izborima u Republici Kosovo, dostupno na <http://bit.ly/2sM08K5>

¹⁴ Zakon br. 03/L – 049 o finansijama lokalne samouprave, dostupno na <http://bit.ly/2rDSwti>

¹⁵ Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave, Ministarstvo administracije i lokalne samouprave, 2013, dostupno na <http://bit.ly/2rJqHuB>

decentralizaciji Kosova preuzetih iz Ahtisarijevog plana. Time se ovim opštinama daje privilegovan status u odlučivanju po pitanjima značajnim za održivost srpskih zajednica. Međutim, zakonom se ograničava mogućnost prenosa ovih proširenih nadležnosti na druga tela, što može biti predmet promena prilikom formiranja Zajednice srpskih opština u skladu sa odredbama Briselskog sporazuma.

Zakonski okvir takođe daje pravo opštinama da ostvaruju međuopštinsku i prekograničnu saradnju. Opštini je omogućeno da uspostavi saradnju sa drugim opštinama u svrhu bržeg lokalnog ekonomskog razvoja, veće efikasnosti i efektivnosti kod pružanja usluga građanima i ostalim korisnicima opštinskih usluga.¹⁶ Važan aspekt ZLS je da svaka opština može da prenese mandat na drugu opštinu za sprovođenje nadležnosti za koju nema kapaciteta da sama izvrši.

Međunarodna opštinska saradnja je ograničena samo na administrativni i tehnički aspekt, sa izuzetkom srpske zajednice, koja ima pravo da saraduje sa Srbijom u oblastima od posebne važnosti za opstanak te zajednice.¹⁷ Ipak, zakonom je definisano da se ne mogu ostvariti partnerstva sa srpskim opštinama ili institucijama, niti mešati i spajati nadležnosti koje ugrožavaju "suverenitet Kosova". Tokom pregovora u Beču Vlada Srbije se zalagala da obrazovanje, zdravstvena zaštita, socijalna zaštita i kulturno nasleđe u opštinama sa srpskom većinom ostane u nadležnosti Vlade Srbije a ne Vlade Kosova. Međutim, prema odredbama Ahtisarijevog plana, na osnovu kojeg je nastao Ustav Kosova, ulogu nadzornog organa nad svim opštinama na Kosovu ima kosovsko Ministarstvo administracije i lokalne samouprave.¹⁸

Lokalne samouprave na Kosovu su po ZLS dobile veću slobodu delovanja u odnosu na centralni nivo, čime je postignut određeni nivo decentralizacije. Međutim, decentralizacija odvija se u kompleksnom političkom okruženju, u kojem se pojavljuju njeni zagovornici, ali i njeni protivnici, pa u praksi (još uvek) nisu zaživele sve odredbe koje su zakonom propisane. Pored toga, decentralizacija je u značajnoj meri bila orijentisana ka integraciji manjinskih zajednica, sa posebnim naglaskom na integraciju srpske zajednice na severu Kosova koja je iz političkih razloga bojkotovala svaki vid saradnje sa kosovskim institucijama. Bojkot opština sa srpskom većinom na severu Kosova se odnosio i na primenu ZLS kao i drugih zakona Kosova, pa i u tome leži deo razloga zašto nisu primenjena zakonska rešenja u vezi sa decentralizacijom. Situacija u ovim opštinama se u znatnoj meri promenila nakon potpisivanja Prvog sporazuma o principima normalizacije odnosa Beograda i Prištine, poznatog kao "Briselski sporazum", potpisanog u Briselu 19. aprila 2013. godine, kada se po prvi put organizuju izbori za lokalne organe po zakonima Kosova.

2.3 Briselski sporazum i promene u funkcionisanju lokalnih samouprava na severu Kosova

Briselski sporazum, potpisan od strane predstavnika Vlade Srbije i Vlade Kosova, sastavljen je iz 15 tačaka.¹⁹ Organizovanje lokalnih izbora u opštinama sa srpskom većinom na severu Kosova predviđeni su jedanaestom tačkom, naime "u opštinama na severu Kosova će se održati opštinski izbori tokom 2013. godine uz posredovanje OEBS-a, a u skladu sa kosovskim zakonima i međunarodnim standardima".

Među prvim rezultatima primene Briselskog sporazuma bio je upravo održavanje lokalnih izbora u opštinama na severu Kosova, u novembru 2013. godine. Izbori za gradonačelnika novoformirane opštine Severna Mitrovica²⁰ su ponovljeni početkom 2014. godine, a do juna 2014. godine završen je proces

¹⁶ Pravo na međuopštinsku saradnju opština (kako unutar Kosova tako i na međunarodnom nivou), kao i pravo na formiranje i učlanjenje u međuopštinska udruženja su garantovani u okviru EPLS-a.

¹⁷ Član 30.2 Zakon br. 03/L – 40 o lokalnoj samoupravi, dostupno na <http://bit.ly/2tyqufg>

¹⁸ The decentralization process in Kosovo and the creation of the new municipalities, Directorate-general for external policies of the union, European Parliament, 2010, dostupno na <http://bit.ly/2hb0JMF>

¹⁹ Tekst Briselskog sporazuma, dostupan na <http://bit.ly/2sZmwLN>

²⁰ Opština Severna Mitrovica je formirana 2013. godine nakon održanih prvih lokalnih izbora po kosovskim zakonima na severu Kosova. Pre toga u Severnoj Mitrovici je postojala UNMIK administracija, koja je bila funkcionalna do kraja 2012. godine kada je zatvorena, zbog navodnog nedostatka finansijskih sredstava. Neposredno pre zatvaranja UNMIK administracije Vlada Kosova donela je odluku da u severnom delu Kosovske Mitrovice otvori Administrativnu kancelariju, koja će imati ovlašćenja kao i sve ostale opštine na Kosovu. Tako je UNMIK administracija u Kosovskoj Mitrovici prerasla u Administrativnu kancelariju

konstituisanja Skupština opština u sve četiri opštine na severu Kosova (Leposavić, Severna Mitrovica, Zubin Potok i Zvečan).²¹

U osnovi Briselskog sporazuma nalazi se namera da se opštine na severu Kosova integrišu u ustavno-pravni okvir Kosova, pa se održavanje izbora za lokalne organe u ovim opštinama videlo kao potreban uslov i značajan korak u tom procesu. Međutim, razvoj situacije i okolnosti na terenu su pokazale da taj proces i dalje nosi mnogobrojne izazove od kojih većina nije rešena do današnjih dana.

Najveći izazov u opštinama sa srpskom većinom na severu Kosova i dalje predstavlja sistem dvojnog funkcionisanja lokalnih samouprava. Kao što je ranije navedeno, nakon potpisivanja Kumanovskog sporazuma i dolaska misije UNMIK, lokalne samouprave u srpskim sredinama na Kosovu, a naročito četiri posmatrane opštine na severu Kosova, zadržale su pravni i institucionalni kontinuitet sa periodom pre rata. Kao podršku takvom delovanju, svih ovih godina Vlada Srbije redovno isplaćuje lične dohotke zaposlenima u ovim lokalnim samoupravama i povezanim opštinskim preduzećima.

U periodu nakon 1999. godine Vlada Srbije je više puta menjala svoj stav o učešću lokalnih samouprava sa većinskim srpskim stanovništvom u radu kosovskih institucija, kao i odnos prema učešću srpskog stanovništva na lokalnim (i parlamentarnim) izborima.²² Nakon potpisivanja Briselskog sporazuma, u septembru 2013. godine, Vlada Srbije donosi odluku o raspuštanju lokalnih Skupština u četiri opštine na severu Kosova. Ovom odlukom uvedene su privremene mere i imenovani predsednici i članovi Privremenih organa određeni da upravljaju poslovima u delokrugu nadležnosti lokalnih samouprava u ovim opštinama. Po zakonima Srbije, Predsednik Narodne Skupštine dužan da u roku od dva meseca raspíše izbore u opštinama u kojima se raspušta Skupština opštine, ali se to nije desilo u ove četiri opštine.²³ Umesto tih izbora, Vlada Srbije je aktivno zagovarala učešće građana četiri opštine na severu Kosova na lokalnim izborima koje je organizovala Vlada Kosova, u skladu sa principima dogovorenim u okviru Briselskog sporazuma.

Osim u slučaju opštine Zubin Potok, izabrani gradonačelnici u ostale tri opštine nisu ista lica kao i predsednici Privremenih organa koje je ranije imenovala Vlada Srbije.²⁴ Podela vlasti između izabranih

Severna Mitrovica, što je predstavljalo prvi korak ka formiranju zasebne opštine Severna Mitrovica.

21 Ostale opštine sa većinskim srpskim stanovništvom u drugim delovima Kosova su već funkcionisale u kosovskom sistemu.

22 Primera radi, po preporuci Vlade Srbije lokalno stanovništvo je bojkotovalo lokalne izbore na Kosovu koje su 2000. godine organizovali UNMIK i OEBS. Imajući u vidu da su ovim činom lokalne samouprave u sredinama sa srpskom većinom ostale bez predstavnika lokalnih vlasti, dogovorom između UNMIK-a i Vlade Srbije našlo se rešenje u imenovanju predstavnika lokalnih skupština koji će upravljati lokalnim samoupravama u periodu od dve godine, ali bez uticaja na lokalne budžete jer je upravljanje lokalnim finansijama u ovim opštinama ostalo u rukama UNMIK-a. Paralelno sa imenovanjem predstavnika srpske zajednice, koji će učestvovati u radu Skupština opština od strane UNMIK-a, Vlada Srbije raspušta Skupštine u ovim opštinama i uvodi privremene mere na čelu sa Privremenim organima koji su najčešće bili iste osobe kao i imenovani predstavnici od strane UNMIK-a. Nakon dve godine (2002. godine) UNMIK i OEBS organizuju novi ciklus lokalnih izbora na kojima Vlada Srbije poziva lokalno stanovništvo da uzme učešće na njima, a kasnije priznaje legitimitet izabranih organa koji upravljaju opštinama, bilo po sistemu UNMIK-a ili po sistemu Republike Srbije. Međutim, na narednim lokalnim izborima koji su organizovani 2007. godine Vlada Srbije ne podržava učešće srpskog stanovništva, a bojkot izbora naročito biva uspešan u četiri opštine na severu Kosova. Vlast u ovim opštinama obavljaju gradonačelnici koji su izabrani na izborima 2002. godine. Kosovo proglašava nezavisnost 2008. godine koju Srbija ne priznaje, pa time predstavnici lokalnih samouprava sa severa Kosova bojkotuju svaki kontakt sa predstavnicima Vlade u Prištini. Sa druge strane, tokom 2008. godine, Srbija organizuje lokalne izbore na celoj svojoj teritoriji uključujući i Kosovo. Ovo je bio prvi (i poslednji) put nakon 1999. godine da je Srbija organizovala (lokalne) izbore na Kosovu. Tada su izabrani predstavnici vlasti koji su rukovodili opštinama na severu Kosova, ali njihov legitimitet nije priznala međunarodna zajednica niti Vlada u Prištini. U narednom izbornom ciklusu, 2012. godine, Srbija je takođe raspisala redovne lokalne izbore koje je trebalo organizovati i na severu Kosova ali se to nije desilo usled pritiska međunarodne zajednice na Vladu u Beogradu.

23 Ista je situacija i u drugim opštinama sa srpskom većinom na Kosovu koje rade u okviru sistema Republike Srbije a u kojima su takođe uvedene privremene mere koje traju godinama.

24 Jedino u opštini Zubin Potok imenovani predsednik Privremenog organa je ujedno i izabrani gradonačelnik opštine pa je otuda ova opština politički najstabilnija od sve četiri na severu Kosova

gradonačelnika i Privremenih organa je naročito karakteristična u opštini Leposavić, gde se nakon izbora pojavio politički sukob između ličnosti i struktura koje rukovode opštinskim organima u sistemu Kosova i u sistemu Srbije.

Opštine na severu Kosova se suočavaju sa problemom uspostavljanja funkcionalnih i efikasnih organa lokalnih samouprava. Naime, ove lokalne samouprave nisu učestvovala u programima jačanja kapaciteta i reformi opštinskih administracija na Kosovu koji su organizovani uz podršku međunarodnih organizacija tokom UNMIK misije, ali i kasnije. Ove opštine nisu bile uključene ni u reformske procese koji su se dešavali (ili se još uvek dešavaju) u Srbiji, niti su uključene u članstvo Stalne konferencije gradova i opština (SKGO) – asocijacije opština u Srbiji koja aktivno radi na unapređenju kapaciteta opštinskih administracija.²⁵ Istovremeno, opštine sa severa Kosova nisu uključene ni u sistemska rešenja za realizaciju nekih bitnih zakona u Srbiji,²⁶ čime je poslata jasna poruka da se na njih selektivno primenjuju zakonska rešenja iz Srbije. Iz svega ovog može se zaključiti da lokalne samouprave na severu Kosova (koje rade po zakonima Srbije) predstavljaju institucionalne hibride u kojima se primenjuju rešenja koja su moguća realizovati u datim okolnostima, i da se one po funkcionalnosti i kapacitetima znatno razlikuju od ostalih opština u Srbiji.

Izbori na severu Kosova nisu doveli do toga da se (u potpunosti) primenjuju zakoni Kosova, već se izabranim liderima toleriše da sami odluče koja zakonska rešenja će se primenjivati, a koja ne. Primera radi, opštine na severu Kosova su usvojile Statute opština koji su usklađeni sa zakonom i verifikovani od strane Ministarstva administracije i lokalne samouprave. Međutim, ni posle skoro četiri godine opštine nisu uspostavile odeljenja (po kosovskom sistemu, departmane) koja su definisana u njihovim Statutima.

Specifičnost u funkcionisanju opština na severu Kosova (po kosovskom sistemu) oslikava i proces izrade predloga budžeta lokalnih samouprava za 2015. godinu. Sve opštine na severu Kosova su izbacile iz predloga budžeta stavke za obrazovanje i zdravstvo, iako ove oblasti prema kosovskom zakonodavstvu moraju biti u budžetu lokalnih samouprava. Opštine su obrazložile takvu odluku namerom da će finansiranje zdravstva i školstva biti u nadležnosti buduće Zajednice srpskih opština, čije je formiranje takođe predviđeno u tačkama Briselskog sporazuma.

Treba napomenuti i to da se opština Severna Mitrovica, formirana kroz proces Briselskih pregovora, suočava sa izazovom nedostatka fizičkog prostora za adekvatan rad Skupštine opštine i opštinskih službi. Međutim, u toku je izgradnja nove upravne zgrade opštine Severna Mitrovica uz finansijsku podršku Evropske unije, a njen završetak se očekuje u 2018. godini.

3. Zaključak

Počevši od 1999. godine sistem lokalnih samouprava u srpskim sredinama na severu Kosova prate mnogobrojni izazovi, pre svega politički jer se odmah nakon rata stvorila atmosfera da ove opštine predstavljaju poslednji bastion odbrane institucija Srbije na Kosovu. Teret sa kojim se ove opštine nose daleko prevazilazi okvire u kojima funkcionišu ostale lokalne samouprave, na Kosovu, ili uopšte na svetu. Otuda pravna i institucionalna rešenja koja su kreirana na Kosovu nakon 1999. godine, kako od strane UNMIK-a, tokom posredovanja Martija Ahtisarija za rešenje statusa Kosova, ili od strane Vlade Kosova

²⁵ Primera radi, donošenjem novog Ustava Republike Srbije (2006) i promenom zakonske regulative koja reguliše rad jedinica lokalnih samouprava, uz pomoć resornog ministarstva i SKGO većina opštinskih administracija u Srbiji je znatno promenila svoju strukturu i način rada u odnosu na period pre demokratskih promena u Srbiji, formirajući nova odeljenja i stručne službe za obavljanje delatnosti u skladu sa zakonom. Opštine na severu Kosova nisu učestvovala u ovim procesima, tako da su njihove administracije ostale u istom obliku kao i pre 1999. godine.

²⁶ Tako na primer, opštine sa severa Kosova nisu uključene u elektronski sistem Vlade Srbije za izdavanje građevinskih dozvola, čime se onemogućava izdavanje građevinskih dozvola ovim opštinama no osnovu Zakona o planiranju i izgradnji Republike Srbije.

nakon proglašenja nezavisnosti Kosova, nisu bila u dovoljnoj meri prihvatljiva za Vladu Srbije a samim tim ni za lokalne vlasti u ovim opštinama.

Kao posledica, javlja se otpor nosilaca lokalnih funkcija u primeni zakonskih rešenja sa Kosova, kao i problem funkcionalnosti i efikasnosti ovih lokalnih samouprava usled nedostatka reformi i nedostatka operativnih kapaciteta njihovih administracija.

Potpisivanjem i implementacijom Briselskog sporazuma došlo je do uvođenja privremenih mera u ovim opštinama od strane Vlade Srbije, a kasnije i do održavanja izbora po zakonima Kosova. Međutim, ovim činom nisu rešeni problemi na lokalnom nivou. Oni su samo dobili drugu formu, i po svojoj kompleksnosti ni malo ne zaostaju za situacijom pre potpisivanja Briselskog sporazuma. Po svemu sudeći ovakva situacija će trajati do formiranja Zajednice srpskih opština na Kosovu, koja je predviđena po Briselskom sporazumu, a čije osnivanje još uvek nije ni započeto već je predmet političkih previranja između političara i predstavnika vlasti u Beogradu i Prištini.

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

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

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

