

## *Status glavnih gradova*

### *Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe\**

U izvještaju se komparativno analiziraju raznolike situacije u pogledu statusa glavnih gradova država članica Vijeća Europe s gledišta načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Unatoč tome što Povelja ne sadržava nikakve posebne odredbe koje bi se ticale statusa glavnih gradova, očito je da bi se i u njima trebalo rukovoditi poglavito temeljnim načelima lokalne demokracije. Izvještaj posvećuje posebnu pozornost značenju statusa glavnoga grada, posebnom upravnom ili pravnom položaju nekih glavnih gradova, strukturama i djelovanju njihovih izvršnih i predstavničkih tijela, institucionalnim okvirima njihove samouprave, odnosima između vlasti glavnih gradova i ostalih javnih vlasti, podjeli poslova između različitih razina vlasti na području glavnih gradova, itd. U izvještaju se zaključuje da su prilike u pojedinim državama članicama vrlo raznolike što se tiče statusa glavnih gradova te da ta raznolikost nije u suprotnosti s načelima i pravilima Povelje, koja se mogu primjenjivati na različite načine, u skladu s tradicijama, političkim uvjetima i društvenom klimom pojedine države.

---

\* The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Status of Capital Cities: Explanatory Memorandum and Recommendation 219 (2007). Izvještaj o statusu glavnih gradova pripremio je za četrnaestu plenarnu sjednicu Kongresa održanu u Strasbourgu od 30. svibnja do 1. lipnja 2007. izvjestitelj Emin Yeritsyan iz Armenije. Kongres je na temelju izvještaja prihvatio Preporuku br. 219. Dokument (izvještaj i preporuka) neslužbeno je preveden na hrvatski jezik na traženje Uredništva *Hrvatske javne uprave*, o čemu je obaviješteno Tajništvo Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti i njegovo Tajništvo ne snose odgovornost za prijevod.

## 1. Uvod

1. Glavni gradovi imaju važnu ulogu i zauzimaju istaknuto mjesto u mnogim državama članicama. Oni su često politička, gospodarska i kulturna središta svojih zemalja, a kao sjedišta središnje vlasti često imaju i simbolično značenje. Međutim, glavni gradovi i sami predstavljaju vlast – onu lokalnu – te njima upravljaju izabrani predstavnici građana. Stoga bi se sva načela utkana u Europsku povelju o lokalnoj samoupravi trebala ostvarivati i u njima, bez obzira na njihovu stvarnu funkciju u državi.

2. Status, struktura i nadležnost vlasti glavnih gradova znatno se razlikuju od države do države. Neki glavni gradovi imaju jedinstveni upravni sustav, dok se drugi temelje na dvije razine. Nekima se upravlja na način nalik parlamentarnom, drugima pak nalik predsjedničkom modelu, itd. Sam status glavnoga grada može se temeljiti na pukoj tradiciji, a ne na propisima.

3. Smatralo se da će pomoć Skupine neovisnih eksperata biti iznimno vrijedna pri proučavanju statusa i strukture europskih glavnih gradova, budući da su eksperti iz država članica mogli dati važne informacije i objašnjenja o tome kako različita rješenja funkcioniraju u pojedinim državama, a to je omogućilo usporedbu stanja diljem Europe.

4. Uzevši u obzir navedeno, Institucionalni odbor Vijeća Europe zamolio je Skupinu neovisnih eksperata da nastavi s komparativnim istraživanjem statusa glavnih gradova država članica te da pripremi izvještaj. Metoda korištena pri istraživanju, kao i obično, bila je sastavljanje upitnika koji su zatim popunili svi angažirani eksperti iz država obuhvaćenih istraživanjem dajući tako detaljne informacije o temi.

5. Nakon rasprave o prijedlogu upitnika, uzevši u obzir širok raspon rješenja u državama članicama i okvir teme, Skupina je na sastanku održanom 24. ožujka 2006. u St. Gallenu odlučila da se izvještaj mora usredotočiti isključivo na status nacionalnih/federalnih glavnih gradova država članica te da će njegov glavni cilj biti analiza i usporedba institucionalne organizacije glavnih gradova, njihova ustavnog položaja, gdje takav postoji, financijskih i pravnih posljedica statusa glavnih gradova, kao i njihova odnosa s ostalim javnim vlastima.

6. Upitnik je prilagođen prema komentarima članova Skupine, a konačnu je verziju odobrio Institucionalni odbor.

7. Posebnost ove teme jest činjenica da status glavnih gradova nije vezan ni za jedan članak Povelje, već pri analizi tog tipa lokalne samouprave treba uzeti u obzir cijelu Povelju. Povelja ne spominje glavne gradove država

članica i ne sadržava nikakvo posebno načelo ili odredbu koja bi se njih ticala. Bez obzira na to temelji li se status glavnih gradova na ustavnoj odredbi ili pak datira iz davne prošlosti te imaju li glavni gradovi poseban pravni položaj ili im je status jednak onome drugih lokalnih jedinica, i u njima se moraju ostvarivati temeljna načela i vrijednosti lokalne demokracije.

8. S obzirom na posao Skupine neovisnih eksperata, cilj ovog izvještaja prije svega je komparativna studija statusa glavnih gradova država članica, koja razmatra na koji se način primjenjuju načela i norme Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

9. Nadalje, bilo bi vrlo zanimljivo saznati kako se upravlja glavnim gradovima, koja izvršna i predstavnička tijela imaju te na koji se način nadziru. Budući da su europski glavni gradovi često puno veći od drugih gradova i imaju posebnu povijesnu, političku, gospodarsku i kulturnu ulogu, isplati se usporediti sustave upravljanja tim lokalnim jedinicama. Tako iz obuhvatne usporedbe možemo dobiti vrijedna saznanja o glavnim trendovima, različitim institucionalnim strukturama i pravnim mehanizmima koji se primjenjuju u državama članicama Vijeća Europe.

10. Ovaj se izvještaj temelji na doprinosu članova Skupine koji su odgovarali na jednak upitnik odobren od Institucionalnog odbora. U skladu s tim, izvještaj uglavnom slijedi strukturu upitnika.

11. U prvom dijelu proučavat će se opće stanje tako da se sažmu zajednička obilježja značenja statusa glavnih gradova i uloge koju te lokalne samoupravne jedinice imaju u svojim državama. Naš posao bio je i da pokažemo poseban upravni ili pravni položaj takvih gradova.

12. Drugi dio izvještaja sadržava niz pitanja o pravnom i upravnom položaju glavnih gradova kako bi se vidjelo imaju li poseban status.

13. Treći dio bavi se institucionalnim okvirima lokalne samouprave u glavnim gradovima, uključujući i odnose između predstavničke i izvršne grane lokalne vlasti, uz primjenu analitičkih alata koje je Skupina pripremila prije nekoliko godina (npr. kvaziparlamentarni, kvazipredsjednički ili miješani odnosi između predstavničkog tijela i lokalne izvršne vlasti).

14. Zatim se u izvještaju razmatra odnos lokalne samoupravne vlasti glavnoga grada s drugim javnim vlastima. Ne možemo pravilno procijeniti stupanj autonomije samoupravnih vlasti glavnih gradova ili pak kako se načela i garancije Povelje primjenjuju i ispunjavaju u konkretnim slučajevima ako ne proučimo vanjske odnose tih lokalnih samoupravnih vlasti. Sto-

ga je četvrti dio posvećen odnosima glavnih gradova i ostalih javnih vlasti, s posebnim naglaskom na nadzorna tijela, središnju vlast, jedinice srednje razine i susjedne lokalne samoupravne jedinice.

15. U posebnom se poglavlju razmatraju načela i praksa podjele poslova među različitim razinama lokalnih vlasti glavnih gradova, gdje gradska vlast nije ustrojena na jednoj razini.

16. Na kraju se bavimo specifičnim problemima ili pitanjima u vezi s trenutnim statusom glavnih gradova, na temelju stajališta eksperata i predviđanja mogućih promjena i predstojećih reformi u njihovim zemljama.

17. Upitnik je ispunio 41 ekspert.<sup>1</sup>

18. Ovaj izvještaj nije načinjen bez uobičajenih metodoloških problema. Ne iznenađuje da su se eksperti iz različitih država katkada koristili različitom terminologijom ili pak istim pojmovima za različita značenja. Daljnje poteškoće proizašle su iz velike raznolikosti statusa glavnih gradova u državama članicama. Kao što ćemo vidjeti, postoje mnoge specifičnosti. Status gradova-država i »minidržava« je poseban, ne zbog njihove prirode glavnoga grada, već zbog posebne teritorijalne podjele njihovih zemalja. U drugim pak slučajevima glavni grad nema poseban upravni status zbog svoje simbolične ili političke uloge, već zbog toga što je regionalno središte. No, koji god da je razlog posebnog statusa glavnog grada, proučit će se njegov cijeli upravni ili pravni položaj.

19. Nadalje, treba primijetiti da se naša studija odnosi samo na glavni grad cijele države i nije rađena za glavne gradove federalnih jedinica, autonomnih zajednica regija, ili za bilo koju drugu vrstu jedinica ispod nacionalne razine. Pri pregledu ustavnih modela i pristupa primijenjenih na glavne gradove, u federalnim i drugim složenim (tj. regionalnim) državama, status glavnog grada može se pravno i politički interpretirati i za federalne jedinice ili druge sastavne jedinice neke države koje imaju vlastite glavne gradove. Međutim, predmet naše analize ograničen je isključivo na glavni grad cijele zemlje, jedan u svakoj državi članici.

<sup>1</sup> Izvještaj se temelji na ispunjenim upitnicima iz Albanije, Armenije, Austrije, Azerbajdžana, Belgije, Bugarske, Cipra, Češke Republike, Danske, Estonije, Finske, Francuske, Gruzije, Grčke, Hrvatske, Irske, Islanda, Italije, Letonije, Lihtenštajna, Litve, Luksemburga, Mađarske, Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije, Malte, Moldavije, Nizozemske, Norveške, Njemačke, Poljske, Portugala, Rumunjske, Rusije, Slovačke, Slovenije, Španjolske, Švedske, Švicarske, Turske, Ujedinjenog Kraljevstva i Ukrajine.

20. Konačno, treba spomenuti izvještaje koje je pripremila Skupina neovisnih eksperata prijašnjih godina, a obrađuju pojedine članke Europske povelje o lokalnoj samoupravi. U tim se studijama detaljno obrađuju određena pravna, institucionalna, financijska i međuopćinska obilježja sustava lokalne vlasti u državama članicama. Zato se ovaj izvještaj usredotočuje isključivo na posebna obilježja lokalne vlasti u glavnim gradovima koja se razlikuje od one u drugim lokalnim jedinicama.

## 2. Opći pregled stanja

21. Iako za termin »glavni grad« ne postoji jedinstvena definicija, dobro je poznato koji grad u pojedinoj europskoj državi zauzima taj položaj. Pri određivanju glavnoga grada neke države možemo se pozvati na povijesnu tradiciju ili postojeći društveni konsenzus – što god rekli, ne možemo pogriješiti. Isto tako možemo misliti na mjesto u kojem je sjedište vlasti, tvrdeći da grad u kojem djeluju parlament, vlada i najviši sudovi (a možda i druge institucije vlasti) mora biti glavni grad. Druga je strategija da se upotrijebi pravna definicija glavnog grada, kad se oslanjamo na relevantne pravne izvore kojima se određuje mjesto glavnog grada.

22. Međutim, nijedna od spomenutih metoda ne daje točnu definiciju. U Europi postoje glavni gradovi koji takav status imaju tek kratko vrijeme. Slovačka ili Ukrajina, na primjer, vrlo su mlade države na karti Europe, dok su baltičke države ponovo dobile neovisnost prije samo desetljeće i pol.

23. Ni pronalazak sjedišta vlasti nije moguće uvijek primijeniti kao kriterij, budući da u Nizozemskoj institucije vlasti nisu smještene u glavnome gradu, već u Den Haagu (gdje se nalazi i kraljičina rezidencija), a svakome je poznato da je glavni grad zemlje Amsterdam. U Njemačkoj su neka federalna ministarstva smještena u Bonnu (koji je bio glavni grad Zapadne Njemačke do 1990.), a i sjedišta nekih drugih federalnih vlasti (npr. Vrhovni sud, Ustavni sud) nalaze se izvan Berlina.<sup>2</sup>

24. Na kraju, što se tiče pravnih definicija, uskoro ćemo vidjeti da mnogi ustavi ne kažu ništa o glavnim gradovima te da se mnogi zakoni o lokalnoj upravi odnose na sve lokalne jedinice bez spominjanja glavnoga grada.

---

<sup>2</sup> U nekim slučajevima praksa lociranja određenih nacionalnih institucija vlasti (npr. najviših sudova) izvan glavnih gradova utjelovljuje načelo diobe vlasti i simbolizira neovisnost tih tijela.

25. No, naš zadatak nije beznadan. Ako status glavnih gradova država članica Vijeća Europe razmotrimo sa stajališta Povelje, proučavamo ih kao lokalne samoupravne vlasti. Kao takvi, oni moraju imati pravni status i ovlasti kao i bilo koja druga lokalna jedinica. Oni djeluju kroz utvrđene strukture, slijedeći propisane postupke i trošeći javna sredstva. Mogu imati poseban status koji odražava njihovu veličinu ili važnost. No čak i kad su u ravnopravnom upravnom i pravnom statusu s drugim lokalnim vlastima, za našu studiju dovoljno je primijetiti koja se lokalna samoupravna jedinica smatra glavnim gradom države.

## 2.1. Ustavni položaj glavnih gradova

26. Dobro je kao početnu točku istraživanja statusa i usporedbe glavnih gradova u 40 europskih država uzeti priznanje njihova ustavnog položaja ili pak drugi relevantni pravni tekst kojim se posebno navodi značenje toga statusa.

27. Što se tiče ustavnog priznanja statusa glavnog grada, zemlje koje su istraživane mogu se teorijski podijeliti u dvije skupine: one u kojima je taj status naveden u ustavu i one u kojima nije. No, u praksi to nije tako jednostavno, jer u nekim slučajevima, iako ne postoji sama odredba koja bi definirala status glavnoga grada, postoje neizravne referencije na lokalnu jedinicu koja ima taj status.

28. Ustavom je određen status glavnoga grada države u Albaniji (Tirana), Armeniji (Erevan), Austriji (Beč), Azerbajdžanu (Baku), Belgiji (Bruxelles), Bugarskoj (Sofija), Češkoj (Prag), Gruziji (Tbilisi), Hrvatskoj (Zagreb), Islandu (Reykjavik), Italiji (Rim), Lihtenštajnu (Vaduz)<sup>3</sup>, Luksemburgu (Luxembourg), Mađarskoj (Budimpešta), Bivšoj Jugoslavenskoj Republici Makedoniji (Skopje), Nizozemskoj (Amsterdam), Njemačkoj (Berlin), Poljskoj (Varšava), Rumunjskoj (Bukurešt), Rusiji (Moskva), Slovačkoj (Bratislava), Španjolskoj (Madrid), Turskoj (Ankara) i Ukrajini (Kijev).

29. U nekim slučajevima glavni grad ima višestruki ustavni status. Tako u Austriji i Njemačkoj Beč i Berlin nisu samo glavni gradovi federacije, već su i sami federalne jedinice s vlastitim suverenitetom priznatim temeljnim zakonom. Štoviše, pravni status tih gradova sastavni je dio ustavnog pra-

<sup>3</sup> Ustav Lihtenštajna naziva Vaduz »glavnom lokalnom jedinicom«, što bi trebalo odgovarati položaju glavnoga grada.

va na razini federalnih jedinica (*Land*), tako da oni imaju različite pravne statute izražene federalnim odnosno zemaljskim (*Land*) pravom. U Rusiji Moskva je također ustavom priznata kao konstitutivna jedinica Federacije. U takvim slučajevima ništa ne znači to što se alternativni ustavni status ne odnosi na položaj glavnog grada na središnjoj razini, već na položaj federalne jedinice (u Austriji i Njemačkoj), glavnog grada federalne jedinice (Bern u Švicarskoj, Bruxelles u Belgiji), ili pak regionalne jedinice (županije) (u Hrvatskoj).

30. Kao što je već rečeno, ustavni položaj glavnoga grada u nekim je ustavima spomenut samo neizravno.

31. Irski Ustav kaže da predsjednik »ima službenu rezidenciju u gradu Dublinu ili blizu njega« te da zakonodavno tijelo mora »zasjedati u gradu Dublinu ili blizu njega ili na takvom mjestu koje samo od vremena do vremena odredi« (u stvarnosti, nikada nije zasjedalo nigdje osim u Dublinu). Uzevši u obzir opće mišljenje da je najtipičnije obilježje statusa glavnog grada to da je on sjedište vlasti, izgleda da se navodi iz irskog Ustava odnose na Dublin kao stvarni glavni grad Irske čak i bez toga da se to izričito kaže. Isto vrijedi i u Letoniji, gdje se Riga u Ustavu spominje samo kao mjesto u kojem zasjeda letonski Parlament. Slično je stanje i u Norveškoj, gdje, prema članku 68. Ustava (1814.), Parlament normalno zasjeda u »glavnome gradu« (*hovedstad*) Kraljevine. Iako se ne spominje ime, taj status je u vrijeme donošenja Ustava neupitno pripadao Oslu (tada se zvao Kristijanija) i do danas nije došao u pitanje. (U Švedskoj i Švicarskoj jedan od zakona sadržava istu odredbu.) Ustav Moldavije određuje da će status Kišinjeva biti reguliran organskim zakonom bez ikakvog spominjanja njegova statusa glavnog grada.

32. Glavni grad posebno se ne spominje u ustavima Cipra, Danske, Estonije,<sup>4</sup> Finske, Francuske, Grčke, Malte, Portugala, Švedske i Ujedinjenog Kraljevstva.<sup>5</sup> U tim je državama status glavnoga grada dan važnoj lokalnoj jedinici pravnim tekstom (nižim od ustava) ili pak dogovorom i političkim konsenzusom. Među njima su neke zemlje u kojima status glavnog grada nije dodijeljen ustavom, već nekim drugim pravnim tekstom. Takvo je stanje u Estoniji, gdje je Zakonom o teritorijalnoj organizaciji iz 1995. priznat položaj Tallinna kao glavnoga grada. Samo u Grčkoj status glavnog

<sup>4</sup> Ustav Estonije sadržava posebnu odredbu za Tallinn, gdje se kaže da se lokalni izbori u tom gradu moraju održavati u područnim izbornim okruzima. No, ta se odredba odnosi samo na njegov posebni upravni položaj, a ne spominje se da je to glavni grad zemlje.

<sup>5</sup> Kao što je dobro poznato, Ujedinjeno Kraljevstvo nema pisani ustav.

grada određen je odlukom tadašnjeg regenta, kad je uredbom iz 1834. Ateni priznat položaj glavnog grada.

33. U nekim državama status glavnog grada temelji se isključivo na dugotrajnoj tradiciji ili važnosti koju dotični grad ima za svoju zemlju. Stoga, iako je praksa određivanja položaja glavnoga grada raširena u ustavima europskih zemalja, u tim državama taj status nije ugrađen ni u ustav ni u druge zakonske propise. Tako su Nikozija na Cipru, Kopenhagen u Danskoj, Helsinki u Finskoj, Pariz u Francuskoj i London u Velikoj Britaniji glavni gradovi prema običaju, bez bilo kakvog pravno priznatog statusa.

34. Katkada je ne samo status glavnog grada određen ustavom već i neke od njegovih upravnih struktura ili tijela. Armenske ustavne odredbe, na primjer, odnose se i na gradske četvrti Erevana.

Tablica 1. Pravni izvor statusa glavnog grada

Ustavno priznanje statusa	Priznanje zakonom	Konvencionalna pravila (bez priznanja u formalnim propisima)
Albanija	Estonija	Cipar
Armenija	Grčka****	Danska
Austrija*	Litva	Finska
Azerbajdžan	Moldavija	Francuska
Belgija	Švedska**	Malta
Bugarska	Švicarska**	Portugal
Češka Republika		Ujedinjeno Kraljevstvo
Gruzija		
Hrvatska		
Irska**		
Island		
Italija		
Latvija**		
Lihtenštajn		
Luksemburg		
Madarska		
Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija		
Norveška***		
Nizozemska		
Njemačka		



Poljska		
Rumunjska		
Rusija		
Slovačka		
Slovenija		
Španjolska		
Turska		
Ukrajina		

- \* Odreden federalnim ustavnim pravom.
- \*\* Samo kao sjedište parlamenta (i predsjednika države u Irskoj).
- \*\*\* Odnosi se na Oslo a da se ne spominje njegovo ime.
- \*\*\*\* Određeno uredbom, a ne zakonom.

35. Teorijski, možemo razlikovati pravne tekstove, bez obzira je li riječ o ustavima ili zakonima, koji se odnose na status glavnih gradova od onih koji se tiču lokalne samouprave tih gradova. Na ustavnoj razini ta su dva različita pitanja isprepletena pa je u praksi teško razlikovati točno određene funkcije pravno priznatog statusa. Dok je, primjerice, u Njemačkoj nedavnim ustavnim promjenama određeno da je glavni grad Savezne Republike Njemačke Berlin, ista ta odredba Temeljnog zakona (ustava) Njemačke kaže da će detaljna pravila za reguliranje statusa glavnoga grada biti propisana saveznim zakonom. No, čini se jasnim da kad ustav ostavlja detaljnu regulaciju zakonu, potonji uvijek tretira glavni grad kao jedinicu lokalne samouprave.

36. Na kraju, treba primijetiti da čak i u mnogim zemljama u kojima status glavnoga grada nije jedinstven ili poseban, njegova lokalna samouprava nije izuzeta iz ustavne regulacije, budući da se opća načela i pravila za sve lokalne jedinice odnose i na nju.

37. Ako je glavni grad određen ustavom, posebni način određivanja glavnoga grada nije potreban – taj se status može odrediti, promijeniti ili ukinuti ustavnim promjenama. Turski Ustav jedini određuje da se ime i lokacija glavnoga grada ne mogu promijeniti, a možda se ne smije niti predložiti promjena Ustava.

38. Unatoč svemu, status glavnoga grada nije nestabilniji ako nije definiran ustavom – često je puno teže promijeniti tradiciju ili društveni konsenzus nego pisano pravilo.

## 2.2. Značenje statusa glavnoga grada

39. Ustavno određenje glavnoga grada otvara pitanje koja je funkcija takvog ustavnog priznanja. Uspostavlja li se njime poseban upravni status glavnoga grada, dajući mu posebno mjesto ili ulogu u sustavu vlasti, ili je to tek politički ili simbolični čin poštovanja nacionalne tradicije ili političkog konsenzusa? Nadalje, je li uopće važno ako status glavnoga grada nije zajamčen ustavom, već se temelji »samo« na zakonima ili nepisanim konvencijama?

40. Većina ustava na prvo pitanje ne daje odgovor, budući da se u njima obično ne specificira značenje i sadržaj statusa glavnoga grada. Zato možemo zaključiti da što god ustavi država određivali o glavnim gradovima, posebno značenje tog statusa odnosno položaja određuju običaji, tradicija ili društveni dogovor. Tako ustavno određenje glavnoga grada ima tek simboličnu i proceduralnu funkciju – umjesto da polučiti izravno primjenjive pravne norme, ono ponajprije predstavlja društveni dogovor oko »prve« lokalne jedinice neke države, što se može promijeniti posebnim postupkom, to jest ustavnim promjenama.

41. Unatoč spomenutom, u nekoliko država ustav točno navodi značenje statusa glavnog grada. Ustav Belgije kaže da je Bruxelles kao glavni grad Belgije sjedište federalne vlasti. Slična ustavna odredba postoji u Lichtenštajnu, Luksemburgu, Turskoj, kao i – na neki način – u Irskoj, Letoniji i Norveškoj. U svakom slučaju, to je najraširenija funkcija glavnoga grada čak i u onim državama gdje se ne spominje izravno.<sup>6</sup> Doslovce svi eksperti naglasili su tu ulogu glavnoga grada. Istovremeno, nije razjašnjeno je li glavna uloga prijestolnice to da je sjedište državne vlasti ili su institucije vlasti smještene u njoj zato što ima taj položaj. Samo u jednom ili dva ustava (npr. u belgijskom) izričito se navodi da vlada mora imati sjedište u glavnom gradu.

42. Ustav Nizozemske uz status glavnoga grada veže još jednu funkciju, određujući da se novi kralj mora inaugurirati na posebnom zajedničkom zasjedanju obaju domova nizozemskog Parlamenta u Amsterdamu.

43. U nekim monarhijama prijestolnica ima dodatnu ulogu, a to je da je i prebivalište vladara. To je opća, no ne i isključiva praksa – rezidencija nizozemske kraljice je u Den Haagu.

<sup>6</sup> Primjerice, ruski savezni zakon o statusu glavnog grada ostavlja mogućost sklapanja posebnih ugovora između Moskve i federalnih tijela o pitanjima koja se tiču funkcija koje proizlaze iz položaja Moskve kao glavnoga grada.

44. Moguće su i još neke funkcije ili pak interpretacije uloge glavnoga grada. Češki ekspert smatra da je značenje statusa glavnoga grada i u upravnom položaju Praga kao lokalne i regionalne jedinice. Poseban oblik organizacije ili skup ovlasti može se objasniti statusom glavnoga grada, barem kad je riječ o Madridu.

### 2.3. Što čini glavni grad?

45. Ustavne odredbe ne govore ništa o načinu izbora glavnoga grada. Zašto današnje prijestolnice imaju taj status? Koje su činjenice ili razlozi utjecali na njihov izbor za glavni grad države? Pretpostavimo da su neki uvjeti pridonijeli određivanju glavnog grada.<sup>7</sup> Primjerice, to mogu biti brojnost stanovništva, političko, gospodarsko ili znanstveno značenje određene lokalne jedinice, kao i njezina simbolična uloga u nacionalnoj povijesti.<sup>8</sup> Isprva je središnji položaj većeg naselja mogao biti značajan čimbenik pri izboru prijestolnice. Rezidencija vladara također je bila važan čimbenik. Prvotne okolnosti možda su postale nejasne te danas većinu europskih glavnih gradova smatramo tradicionalnim središtima njihovih država.

46. Ako posvetimo pozornost ulozi koju te lokalne jedinice imaju danas, otkrit ćemo nekoliko općih pojava, kao i neke posebnosti. Najopćenitiji trend je, kao što smo već primijetili, činjenica da je glavni grad sjedište glavnih institucija vlasti. U pojedinim slučajevima nije uvijek lako odrediti

<sup>7</sup> Kao što je već rečeno, ovaj izvještaj ne razmatra položaj glavnog grada teritorijalnih jedinica ispod nacionalne razine. No, može se istaknuti da federalne jedinice nisu jedine koje mogu imati glavni grad – taj se koncept primjenjuje na mnoge regije i druge teritorijalne jedinice. Tako u Ujedinjenom Kraljevstvu Wales, Škotska i Sjeverna Irska također imaju svoje glavne gradove, a u tom je smislu London glavni grad Engleske kao i glavni grad Ujedinjenog Kraljevstva. Sasvim je poseban slučaj u Azerbajdžanu, gdje, iako je Baku jedini glavni grad države, postoji još jedno službeno središte Autonomne Republike Nakhichivan. Još jedan osebujan primjer tiče se Nizozemske, gdje prekomorski dijelovi Kraljevine, tj. Aruba i Nizozemski Antili, imaju vlastita sjedišta vlasti u Oranjestadu za Arubu te u Willemstadu za Antile (Curacao, Saba, Bonaire, St. Maarten i St. Eustatius). Štoviše, uglavnom je prihvaćeno da druge teritorijalne jedinice ispod nacionalne razine, poput županija, grofovija, provincija ili drugih samoupravnih struktura srednje razine, mogu imati svoje »glavne gradove«.

<sup>8</sup> U tom smislu švicarski je slučaj poseban, budući da su tvorci Ustava iz 1848. zauzeli stajalište da federalna jedinica uopće ne može imati »glavni grad«, ako bi to značilo političko, kulturno i gospodarsko središte, kakvo je, primjerice, Pariz u Francuskoj. Kad se 1848. raspravljalo o Ustavu, odbačen je prijedlog prema kojem bi se federalne vlasti selile po najvećim gradovima u državi u sustavu rotacije. Pretpostavlja se da je pokušaj naglašavanja jednakosti kantona možda razlog zašto se grad Bern obično naziva »saveznim središtem« (Bundesstadt), a ne »glavnim gradom« (Hauptstadt). Bern nikad nije formalno nazvan glavnim gradom nijednim pravnim popisom.

što je uzrok, a što posljedica – je li grad u kojem su bile smještene institucije vlasti proglašen glavnim gradom, ili su se pak parlament, vlada, viši sudovi i druge institucije vlasti preselili u glavni grad.

47. Europski glavni gradovi jako se razlikuju po veličini (površini i stanovništvu), političkoj važnosti i gospodarskoj snazi. Unatoč tome, zajedničko im je obilježje to da u spomenutim područjima imaju značajnu ulogu u vlastitoj državi.

48. Pri razmatranju navedenih čimbenika možemo se koristiti mnogobrojnim pokazateljima koji će dokazati njihovu važnost. Uz nekoliko iznimaka, glavni su gradovi ujedno i najveće lokalne jedinice svoje države. Na vrhu populacijske ljestvice je Erevan, u kojem živi 34,3% stanovništva Armenije (prema popisu iz 2001.), no više od 20% ukupnog stanovništva živi i u Tallinnu, Bakuu, Tbilisiju i Rigi. Naprotiv, u Njemačkoj je policentrična struktura države bila puno naglašenija prije ujedinjenja, budući da Bonn, glavni grad Savezne Republike Njemačke do 1990., nije spadao među najveće gradove.

49. Isto tako, glavni grad ima najvažnije mjesto u gospodarstvima mnogih europskih država, imajući većinski udio u industrijskoj proizvodnji, predstavljajući najznačajnije trgovačko središte te imajući lavovski udio u BDP-u. Takav je slučaj u Azerbajdžanu, gdje gotovo 93% cjelokupnog državnog proračuna dolazi iz grada Bakua, slično stanje nalazimo, između ostalog, u Estoniji, Gruziji ili Letoniji. Još jedna značajna osobina mnogih glavnih gradova jest da su, zajedno sa svojom neposrednom okolicom, često razvijeniji u smislu gospodarskog kapaciteta, infrastrukture i zaposlenosti od drugih dijelova zemlje. To je posebno zamjetno u nekim postkomunističkim zemljama, poput Češke i Mađarske, tako da je prosječni bruto društveni proizvod po stanovniku u Pragu ili Budimpešti puno viši nego u ostatku države.

50. Brojni su eksperti naglasili da su glavni gradovi kulturna središta njihovih država. U nekim zemljama, poput Gruzije, to nikako nije pretjerana tvrdnja – Tbilisi je intelektualno središte države, u kojem – za razliku od njezinih drugih dijelova – postoji jako civilno društvo i razina političke aktivnosti puno je viša no drugdje.

51. Ne možemo zanemariti važnost povijesti i tradicije koje mogu biti opravdanje za dodjelu položaja glavnoga grada. Kopenhagen se, primjerice, smatra glavnim gradom Danske od 1417., a i status Lisabona kao glavnog grada Portugala potječe iz istog stoljeća. London i Pariz također su stari glavni gradovi Engleske (poslije Britanije) i Francuske. Kao suprotnost

tim drevnim gradovima, neke su lokalne jedinice relativno nedavno proglašene glavnim gradovima svojih država. Njihov novostečeni status posljedica je raznolikih političkih događaja i okolnosti. Tako je Ankara, mali anatolijski grad sa 75.000 stanovnika, proglašena glavnim gradom dvadesetih godina prošlog stoljeća. Bratislava ili Skopje, koji su dugo bili regionalna središta, postali su glavnim gradovima krajem 20. stoljeća nakon što su im države stekle neovisnost. Glavni gradovi baltičkih država i članica Zajednice Nezavisnih Država (ZND) bili su glavni gradovi nekadašnjih sovjetskih republika prije raspada Sovjetskog Saveza.

52. Općenito govoreći, ta posebna obilježja međusobno su povezana i pojavljuju se istovremeno. Iz pregleda trenutačnog ustavnog položaja europskih glavnih gradova možemo zaključiti da taj status nužno ne proizlazi iz formalnih propisa. Zatim, postojeće ustavno priznanje statusa ili konvencije općenito su povezani s političkom ili simboličnom ulogom glavnog grada. Sljedeće pitanje jest postoji li poseban upravni položaj povezan sa statusom glavnoga grada, što god to značilo u stvarnosti.

### 3. Status glavnoga grada

#### 3.1. Upravni položaj glavnoga grada

53. Među državama članicama Vijeća Europe glavni grad Azerbajdžana, Baku, u jedinstvenom je položaju, budući da nema jedinstvenu lokalnu vlast, nego na njegovu području postoji 11 gradskih okruga i 61 okolno naselje, koji su organizirani u 48 lokalnih samoupravnih jedinica. Slična situacija je u Armeniji, gdje lokalna samoupravna vlast postoji samo na razini okruga.<sup>9</sup> (Vrijedno je spomenuti i to da između 1985. i 1999. nije postojala središnja vlast za London, budući da je Vijeće Velikog Londona – najvažnije tijelo vlasti u Londonu u to vrijeme – raspušteno 1985. Mnoge njegove funkcije prebačene su tada na pojedinačne londonske lokalne samoupravne vlasti.) Međutim, u svim ostalim glavnim gradovima postoji

---

<sup>9</sup> Prema ruskom izvještaju, »ne postoji jedinstvena lokalna vlast u glavnom gradu« (Moskvi), dok lokalne samoupravne vlasti postoje samo na nivou gradskih okruga u glavnom gradu. Ruski ekspert navodi da je gradsko predstavničko tijelo (moskovska Duma) »državno tijelo«, pozivajući se na status glavnoga grada kao konstitutivne jedinice Ruske Federacije. Taj je slučaj donekle sličan dvojnomo statusu Berlina i Beča, gdje se grad-država (federalna jedinica) istovremeno smatra lokalnom vlašću prijestolnice. Stoga ćemo od sada vlast u Moskvi smatrati dvostupanjskom.

lokalna vlast, a njezine se ovlasti odnose na cjelokupno područje dotične lokalne jedinice.

54. U većini zemalja u kojima je status glavnog grada priznat ustavom, detaljna regulacija provedena je putem zakona. Svakako je to uobičajena praksa gdje takvo priznanje ne postoji, No, kao što je već rečeno, ti se zakoni odnose na lokalnu samoupravnu vlast glavnih gradova. Svrha detaljne regulacije jest da utvrdi organizacijsku strukturu tih lokalnih jedinica kao i njihov djelokrug.

55. U mnogim državama te su funkcije regulirane općim zakonima kojima se reguliraju sve lokalne vlasti. U takvoj pravnoj situaciji ista se pravila primjenjuju na sve lokalne vlasti, katkad uz neke posebne propise ili manje prilagodbe u vezi sa samoupravom glavnoga grada. Ta se pravna tehnika primjenjuje kad se glavne institucije, kao i ovlasti i odgovornosti glavnog grada ne razlikuju od onih koje imaju ostale vrste lokalnih vlasti.

56. Još jedno moguće rješenje jest donošenje posebnog zakona o položaju gradske samouprave glavnog grada, i to u onim zemljama gdje se ona smatra posebnom vrstom lokalne vlasti. Tako je u Albaniji, Gruziji, Italiji (gdje takav zakon još nije donesen), Bivšoj Jugoslavenskoj Republici Makedoniji, Moldaviji, Njemačkoj (iako dotični savezni zakon ni tamo još nije donesen), Poljskoj, Rusiji, Slovačkoj, Španjolskoj i Ukrajini.

57. Razlika u formalnom načinu regulacije nije dominantna u svakom slučaju. Primjerice, u Mađarskoj, premda glavni grad ima poseban status, taj je status reguliran posebnim poglavljem Zakona o lokalnoj samoupravi, a do 1994. bio je na snazi poseban zakon koji je regulirao ta pitanja.

58. U osnovi, glavne gradove država članica Vijeća Europe možemo svrstati u dvije skupine prema tome imaju li poseban upravni status (u smislu lokalne samoupravne vlasti) ili ne. U odgovorima pojedinih eksperata izraz »poseban upravni status« ima dva značenja. Prvo, on može značiti da glavni grad ima dvojni status, tako da nije samo lokalna samoupravna jedinica već i posebna federalna jedinica. Najistaknutiji je primjer Bruxellesa koji se, nakon dugog niza reformi državnog sustava započetih 1960-ih, pretvorio u posebnu dvojezičnu zajednicu koju nadzire i financira Regija Bruxelles kao sastavni dio federalne države. Već smo spomenuli da Beč i Berlin nisu samo lokalne samoupravne jedinice, već i federalne jedinice (*Land*) Austrije i Njemačke. Madrid u Španjolskoj i Bratislava u Slovačkoj nisu samo glavni gradovi svojih država, već i jedna od regija. U Češkoj, Hrvatskoj, Letoniji, Norveškoj i Ukrajini glavni grad ima status lokalne i regionalne jedinice (ili samoupravne jedinice srednje razine). Grad Sofija

u Bugarskoj na svojem području obavlja i poslove upravnih regija. Bukurešt je lokalna samoupravna jedinica, ali i drugostupanjsko tijelo državne uprave. Drugo moguće značenje izraza poseban upravni status odnosi se na izborni sustav, unutarnju strukturu glavnog grada, djelokrug te raznolike oblike nadzora ili financiranja.

59. U nekim slučajevima, iako je unutarnja struktura glavnog grada drugačije organizirana nego u ostalim lokalnim jedinicama, to su tek manje razlike pa se smatra da takvi glavni gradovi nemaju poseban status. Može se pretpostaviti da više država članica pokušava zadržati jednak pravni status glavnoga grada i drugih lokalnih jedinica, no veličina grada i ostala obilježja mogu zahtijevati posebnu regulaciju ili pristup.

60. Katkada poseban upravni položaj nije rezerviran isključivo za glavni grad. Primjerice u Turskoj, nakon donošenja sadašnjeg Ustava iz 1982. (koji je omogućio ustanovljivanje metropolitanskih lokalnih jedinica u većim urbanim naseljima), godine 1984. donesen je poseban zakon o upravljanju većim gradovima na temelju kojega su tri najveća grada, uključujući i Ankaru, dobili status metropolitanskih lokalnih jedinica. Ankara je taj status dobila 1984., i to ne zbog svoga položaja glavnoga grada, već zbog toga što je imala više od jednog okruga na svome gradskom području. To je bio jedini zakonom određeni preduvjet za stjecanje spomenutog statusa u to vrijeme.

61. Slično je i u Španjolskoj, gdje također postoji zakon koji osigurava poseban status velikim gradovima (s više od 250.000 stanovnika), te u Grčkoj, gdje su gradovi s više od 150.000 stanovnika podijeljeni u gradske okruge.

62. U Francuskoj Pariz je davno podijeljen u gradske okruge, no zakonom iz 1982. ta je mogućnost dana i drugim velikim gradovima pa je Pariz izgubio prije ekskluzivan status.

63. Ti primjeri pokazuju da poseban upravni status nije povezan s položajem grada kao glavnoga, već se dodjeljuje s ciljem boljeg upravljanja gradskih vlasti većih gradova.

64. Međutim, u većini zemalja glavni grad nema poseban upravni ili pravni status i njegov je upravni položaj jednak onome drugih gradskih lokalnih samoupravnih jedinica. Iz toga bi se moglo zaključiti da simbolična ili politička uloga koju igraju ti glavni gradovi ne daje temelja posebnom pravnom položaju ili bilo kakvoj drugoj povlastici.

Tablica 2. Glavni gradovi prema tome imaju li poseban status ili ne\*

Poseban status	Bez posebnog statusa	
	Minimalna razlika	Jednak upravni status
Beč (A)	Atena (GR)	Amsterdam (NL)
Berlin (D)**	Kopenhagen (DK)	Ankara (TR)
Bratislava (SK)	Luxembourg (LUX)	Bern (CH)
Bruxelles (B)	Pariz (F)	Dublin (IRL)
Budimpešta (H)	Stockholm (S)	Helsinki (FIN)
Bukurešt (R)	Tallinn (EST)	Lisabon (P)
Kijev (U)		Ljubljana (SLO)
London (UK)		Nikozija (CY)
Madrid (E)		Reykjavik (IS)
Moskva (RUS)		Sofija (BG)
Oslo (NOR)		Vaduz (FL)
Prag (CZ)		Valletta (M)
Riga (LR)		Vilnius (LT)
Rim (I)**		
Sofija (BG)		
Skopje (MAC)		
Tbilisi (GE)		
Tirana (AL)		
Varšava (PL)		
Zagreb (HR)		

\* Države su označene svojom međunarodnom državnom oznakom. Što se tiče Erevana (AM) i Bakuia (AZ), oni nemaju poseban status kao jedinstvene gradske vlasti pa nisu uključeni u popis.

\*\* Zakon kojim se određuje poseban status još nije donesen.

65. Usporedba pokazuje (v. tablicu 2.) da u skandinavskim i baltičkim državama glavni gradovi nemaju poseban upravni položaj, dok je u nekoliko srednjoeuropskih država i zemalja s područja Zajednice Nezavisnih Država zakonom omogućeno da funkcioniraju prema drugačijim propisima. Drugo je obilježje da složene države također daju poseban pravni položaj svojim glavnim gradovima, no, kao što smo vidjeli, to se može objasniti njihovim paralelnim (istodobnim) statusima i funkcijama.

66. Sažeto rečeno, ako glavni grad ima bilo kakav poseban upravni (pravni) status, nije sigurno je li to zbog ustavnog priznanja ili pak zbog drugih razloga. Vjerojatnije je da je točno potonje.



### 3.2. Jedinstveni naspram podijeljenim sustavima

67. Obično su pojedinačne lokalne vlasti samostalne jedinice, no može postojati unutarnja podjela ovlasti i odgovornosti, ali i financijskih sredstava unutar iste lokalne jedinice. Povelja ne isključuje ni mogućnost podijeljenih struktura za gradske lokalne samoupravne jedinice. U nekim slučajevima, gdje je to opravdano veličinom i kapacitetom gradske lokalne jedinice, može se primijeniti načelo supsidijarnosti te tako približiti pružanje usluga građanima. Štoviše, prema Povelji, lokalne vlasti moraju biti sposobne odrediti vlastite unutarnje upravne strukture kako bi ih prilagodile lokalnim potrebama i osigurale učinkovito upravljanje. To znači da one imaju ovlasti – u granicama zakona – određivati vlastitu organizacijsku strukturu. Zbog toga većina glavnih gradova, budući da su u pravilu velike gradske lokalne jedinice s velikom gustoćom stanovništva i velikom površinom, ima podijeljeni sustav lokalne vlasti. Možemo si zamisliti korelaciju između unutarnje strukture glavnih gradova i njihove veličine te većih gradova koji su očigledni kandidati za organizaciju gradskih četvrti. Veći europski glavni gradovi zapravo su podijeljeni na dvije razine, no to nije apsolutno primjenjiva logika, budući da i neki manji glavni gradovi također imaju gradske četvrti.

68. Važno je jesu li jedinice mjesne samouprave u gradovima doista samoupravne ili su tek upravne ekspoziure gradske vlasti. Treća je mogućnost da su najniži stupanj područnih jedinica središnje vlasti koji obavlja delegirane poslove državne uprave.

69. Tablica 3. pokazuje glavne gradove prema njihovoj unutarnjoj strukturi, tj. imaju li jednorazinski ili dvorazinski sustav.

Tablica 3. Jednostupanjske i dvostupanjske gradske vlasti u europskim glavnim gradovima

Jedinstveni sustavi	Podijeljeni sustavi (broj jedinica mjesne samouprave)		
	Samoupravne gradske četvrti	Upravni okruzi ustanovljeni zakonom ili odlukom gradskih vlasti glavnog grada	
		S izabranim vijećem	Bez izabranog vijeća
Bern	Ankara (16)	Amsterdam (14)	Atena (7)
Bruxelles	Budimpešta (23)	Beč (23)	Kišinjev (5)
Dublin	London (33)	Bratislava (17)	Kopenhagen
Helsinki	Moskva (123)*	Berlin (12)	Madrid 21

Nikozija	Skopje (10)	Bukurešt (6)	Oslo **
Lisabon	Tirana (11)	Kijev (10)	Sofija (24)
Ljubljana	Zagreb (17)	Pariz (20)	Stockholm (18)
Luxembourg		Prag (22)	Tbilisi (6)
Reykjavik		Rim (20)	Vilnius (21)
Riga		Tallinn (8)	
Vaduz		Varšava (18)	
Valletta			

\* 123 okruga grupirana su u 10 (državnih) upravnih okruga.

\*\* Neki okruzi imaju izabrane, a drugi imenovane predstavnike.

70. Baku nije uvršten u tablicu zbog toga što gradska vlast postoji samo na razini gradskih okruga te stoga, iako ima dvostupanjsku upravu, u nedostatku »središnje« gradske vlasti glavnog grada, on ne spada ni u »jedinственe« ni u »podijeljene« sustave. Druga iznimka je Erevan, gdje iznad vlasti gradskih okruga postoji uprava na razini cijeloga grada, ali je podložna izravno središnjoj vlasti. To znači da lokalna samouprava postoji samo na razini gradskih četvrti kao mjesna samouprava.

71. Vidi se da gotovo dvije trećine analiziranih gradova ima podijeljenu upravnu strukturu. No, iz tablice 3. vidi se i da u nekim glavnim gradovima gradske četvrti nisu posebne jedinice lokalne samouprave te da njihovo postojanje ovisi o odluci gradske vlasti glavnoga grada, koja ih može osnovati, promijeniti ili ukinuti. U standardnim uvjetima, glavni grad je zakonom ovlašten osnivati jedinice mjesne samouprave kako bi pružio efikasniju i efektivniju upravu i obavljanje javnih službi, a i omogućio snažniji angažman građana u lokalnoj demokraciji. Takve ovlasti mogu biti ograničene, kao u Grčkoj gdje se prema Zakonu o lokalnoj samoupravi u Ateni može osnovati 5, 6 ili 7 gradskih četvrti. Točan broj gradskih četvrti uredbom određuje predsjednik države na prijedlog ministra unutarnjih poslova, u suradnji s gradskim vijećem. Takva pravna mogućnost postoji i u Belgiji, ali ne samo za glavni grad – sve lokalne samoupravne jedinice s više od 100.000 stanovnika mogu osnivati gradske četvrti, no samo je jedna jedinica (Anvers) do danas prihvatila takvu unutarnju strukturu.

72. S te su strane Atena, Kišinjev, Kopenhagen, Madrid, Oslo, Sofija, Stockholm, Tbilisi i Vilnius zapravo jedinstveni sustavi u smislu lokalne samouprave, no mogu dijeliti svoje poslove s jedinicama mjesne samouprave.

73. Stanje je složenije u državama u kojima glavni gradovi osnivaju gradske četvrti, ali te suburbane jedinice imaju izravno izabrana vijeća, poput Amsterdama, Berlina, Bukurešta, Kijeva, Pariza, Praga, Rima i Tallinna.

U praktičnom smislu, u Beču je organizacija vrlo slična, no moramo istaknuti da predstavničko tijelo Grada Beča može odlučivati o gradskim četvrtima na temelju svojstva i statusa federalne jedinice, a ne gradske jedinice lokalne samouprave (iako, kao što smo prije vidjeli, istim su institucijama dodijeljena oba statusa). U Norveškoj gradsko vijeće Osla može delegirati neke svoje ovlasti na »vijeća četvrti«, od kojih su neka izabrana izravno na eksperimentalnoj osnovi, dok ostala imenuje gradsko vijeće. U Tbilisiju također postoji posebna podjela jer njegovih šest gradskih četvrti obavlja takozvane devoluirane poslove prepuštene od središnje državne vlasti. Budući da u tim slučajevima postojanje jedinica mjesne samouprave, njihov raspon odgovornosti i njihovi resursi ovise o odlukama gradskih vlasti glavnoga grada, teško da se mogu smatrati posebnim lokalnim jedinicama. U Rumunjskoj važeći Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2001. kaže da 6 četvrti Bukurešta nisu same po sebi lokalne jedinice, premda svaka ima izabrano predstavničko tijelo i načelnika.

74. U »čistim« jednostupanjskim sustavima glavnim gradom upravlja jedinstvena gradska vlast, kao u Bernu, Bruxellesu, Dublinu, Helsinkiju, Nikoziji, Lisabonu, Luxembourg, Reykjaviku, Rigi i Vaduzu.

75. U »pravim« dvostupanjskim sustavima, što znači u onima gdje obje razine predstavljaju zajedno gradsku vlast, podjela glavnoga grada određena je zakonom, tako da oblikovanje dvostupanjske vlasti ne spada u diskrecijske ovlasti gradskih vlasti glavnoga grada, već je propisano zakonom. U pravilu, zakonom je određen ne samo broj suburbanih jedinica nego i njihove granice, unutarnje ustrojstvo, izborni sustav i izvori financiranja, kao što je to u Madarskoj ili Makedoniji.

76. Premda u odgovorima pojedinih eksperata nije bilo pojedinosti o pravnim i financijskim jamstvima za jedinice mjesne samouprave, najvažniji zaključak koji se može izvesti iz raspoloživih podataka jest da se osnovna načela i norme Povelje o lokalnoj samoupravi, i to od pravnih instrumenata zaštite granica gradskih četvrti do njihova slobodnog raspolaganja vlastitim sredstvima – poštuju. U svakom slučaju, eksperti nisu naveli bilo kakve ozbiljne probleme ili nedostatke u tom području.

77. U nekim državama osnivanje suburbanih jedinica nije obvezno samo u glavnom gradu, već i u ostalim velikim jedinicama lokalne samouprave. To znači da određene vrste jedinica lokalne samouprave (npr. lokalne jedinice s ovlastima pokrajina ili županija) ili pak gradovi s više od određenog broja stanovnika (najčešće s više od 100.000 – 150.000) imaju pravo ili obvezu osnivati jedinice mjesne samouprave.

78. Veličina gradskih četvrti glavnih gradova često varira – granice im mogu biti određene administrativno ili se pak temelje na nekim drugim načelima – u Bratislavi i Budimpešti mnoge su četvrti nekadašnje samostalne općine što su se postupno spojile s glavnim gradom tijekom zadnjih nekoliko desetljeća.

79. Vijeća gradskih četvrti uglavnom se biraju na isti način kao i predstavničko tijelo glavnoga grada, uz očiglednu razliku da samo osobe koje žive u nekoj četvrti mogu biti birane u njezino vijeće.

80. Kakav god da je status glavnoga grada, gradske četvrti s vlastitom mjesnom samoupravom često imaju isti položaj kao i ostale jedinice lokalne vlasti.

## 4. Institucionalni okviri

### 4.1. Glavne samoupravne institucije glavnih gradova

81. Budući da je Skupina neovisnih eksperata već proučavala institucionalne okvire u sustavima lokalne samouprave država članica tijekom raznih istraživanja i izvještaja, ovdje ćemo raspravljati samo o razlikovnim elementima u glavnim gradovima. Tamo gdje se upravni položaj glavnoga grada ne razlikuje od onoga ostalih gradskih lokalnih jedinica, ta strukturalna pitanja nisu od posebne važnosti za ovu analizu.

82. Osnovna institucionalna obilježja samoupravne vlasti glavnih gradova u velikoj su mjeri nalik na ona ostalih jedinica lokalne samouprave.

83. Glavno tijelo tih jedinica je predstavničko tijelo koje donosi lokalne propise i oblikuje lokalne javne politike. Nekoliko iznimaka predstavljaju oni glavni gradovi koji nemaju jedinstvenu lokalnu vlast. Prema armenskom ekspertu, u Erevanu, iako postoji vijeće koje se sastoji od gradonačelnika Erevana i načelnika gradskih četvrti, lokalne samoupravne vlasti postoje samo na razini gradskih četvrti. Jedinstveno lokalno predstavničko tijelo ne postoji ni u azerbajdžanskom glavnom gradu Bakuu. U federalnim državama dvojni status glavnoga grada (kao lokalne i federalne jedinice) ne znači nužno i paralelnu organizacijsku strukturu, tako da je lokalno predstavničko tijelo u Beču zapravo bečki Zemaljski parlament, a isto je i u Njemačkoj, gdje je Zastupnički dom (*Abgeordnetenhaus*) zakonodavno tijelo federalne jedinice (*Land*) kao i lokalno predstavničko tijelo Grada Berlina. Ta dvojnost ima i druge posljedice, od kojih je jedna od najvažnijih

ta da se takvo predstavničko tijelo može raspustiti samo putem postupka za raspuštanje parlamenta federalnih jedinica određenog federalnim ustavom – što vrijedi za sve federalne jedinice (*Länder*). Valja pretpostaviti da bi postupak raspuštanja bio drugačiji da su ti glavni gradovi samo jedinice lokalne samouprave, a ne i federalne jedinice.

84. Prevladavajući sustav glasovanja za izbor vijećnika je proporcionalni sustav, no u nekim se državama koristi miješani sustav.

85. Veličina predstavničkog tijela znatno varira, tako da broj lokalnih vijećnika može biti od 15 do 150. To uglavnom ovisi o veličini glavnoga grada koji predstavljaju, rasponu njegovih poslova i unutarnjoj strukturi.<sup>10</sup>

86. Što se tiče izvršnih tijela, u otprilike polovini glavnih gradova tu funkciju obavlja gradonačelnik, dok u drugoj polovini te poslove obavlja kolegijalno tijelo (poglavarstvo). No, ta se razlika ponajprije odnosi na političku odgovornost – u svakodnevnom poslu gradonačelniku pomaže nekoliko različitih tijela i odjela. U Londonu je, primjerice, posao gradonačelnika da razvije raznovrsne strategije poboljšanja za glavni grad, u čemu surađuje s raznim drugim nadležnim tijelima. Dakako, posebna obilježja koja proizlaze iz dvojnog statusa glavnih gradova koji su i sami federalne jedinice jednako se odnose i na njihovu lokalnu izvršnu vlast. Primjerice, gradonačelnik Beča nije samo glavni izvršni organ gradske vlasti, već je istodobno i glavni izvršni organ federalne jedinice Beča. Za razliku od ostalih lokalnih jedinica gdje gradonačelnika izravno bira lokalno stanovništvo, gradonačelnika Beča (kao glavnog izvršnog organa federalne jedinice) bira lokalna skupština.

87. Odgovori iz upitnika daju mnoštvo dokaza o raznolikosti institucionalnih uređenja. U Irskoj, na primjer, Vijeće Grada Dublina jednom godišnje među sobom bira predsjednika, gradonačelnika (*Lord Mayor*). U Bernu članovi izvršnog odbora imaju izravni legitimitet budući da ih biraju građani, baš kao i vijećnike. U nekim državama odbori predstavničkog tijela imaju široke izvršne ovlasti, itd.

<sup>10</sup> Dok se Skupština Grada Londona sastoji od 25 članova, u Vijeću Rige sjedi 60 vijećnika. No, London ima i 32 samoupravna gradska okruga (plus City of London – unutarnji Grad London), a Riga nije podijeljena na gradske četvrti.

Tablica 4. Tipovi lokalnih izvršnih tijela u glavnim gradovima

Pojedinačno	Kolegijalno
Albanija, Armenija, Austrija, Bugarska, Cipar, Francuska, Grčka, Irska, Italija, Letonija, Mađarska, Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija, Moldavija, Poljska, Rumunjska, Rusija, Slovenija, Španjolska, Turska, Ujedinjeno Kraljevstvo, Ukrajina	Belgija, Češka Republika, Danska, Estonija, Finska, Gruzija, Hrvatska, Island, Lihtenštajn, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Norveška, Njemačka, Portugal, Slovačka, Švedska, Švicarska

88. U glavnim gradovima u kojima izvršne poslove obavlja kolegijalno tijelo, njega uvijek bira vijeće, najčešće iz vlastitih redova, no ne uvijek – u Nizozemskoj članovi izvršnog odbora (*aldermen*) ne mogu istovremeno biti i članovi vijeća. Tako ako vijećnika izaberu za člana izvršnog odbora, on ne smije istodobno biti i član vijeća. Članovi izvršnog odbora mogu se birati i izvan vijeća. Ako postoji kolegijalno izvršno tijelo, njegovi su članovi obično odgovorni za dio lokalne izvršne vlasti, katkada imaju položaj dogradonačelnika (npr. u Pragu). U nekim državama, poput Hrvatske, izvršne funkcije zajedno obavljaju gradonačelnik i izvršno tijelo (poglavarsstvo).

#### 4.2. Odnosi predstavničkih i izvršnih tijela u glavnim gradovima Europe

89. Kako bi se mogla napraviti transeuropska usporedba i izvesti određeni zaključci, zamolili smo eksperte da okarakteriziraju odnose lokalnih izvršnih i predstavničkih tijela kao kvaziparlamentarne, kvazipredsjedničke ili miješane tipove vlasti. Taj analitički okvir za razumijevanje diobe vlasti na lokalnoj razini načinila je Skupina neovisnih eksperata prije nekoliko godina. Iako se ti modeli, uzeti iz širokoprihvaćene klasifikacije tipova središnje vlasti, ne mogu u potpunosti točno primijeniti na lokalnu vlast, mogu biti korisni pri usporedbi odnosa među glavnim institucijama lokalne samoupravne vlasti.

90. Prema spomenutom analitičkom okviru, u kvazipredsjedničkim sustavima lokalno izvršno tijelo – uglavnom gradonačelnik – nije odgovorno predstavničkom tijelu. Dakako, nepostojanje odgovornosti točno je samo u političkom smislu, tj. u smislu da mandat izvršnog tijela ne ovisi o većini u vijeću. Međutim, u praksi je glavni zadatak lokalnog izvršnog tijela priprema i primjena odluka izabranog vijeća lokalne jedinice. Budući da gra-

donačelnika ne može smijeniti većina u lokalnom vijeću, njegov je položaj unutar lokalne vlasti vrlo jak i često još i ojačan izravnim izborom. Kod takvog modela, šef lokalne egzekutive predsjedava sjednicama predstavničkog tijela i glavni mu je zadatak izvršavanje odluka vijeća i vođenje lokalne uprave. On je glasnogovornik lokalne vlasti, predstavlja lokalne interese u odnosu prema središnjoj vlasti i drugim lokalnim jedinicama. Unatoč tome, i predstavničko tijelo u ovom institucionalnom kontekstu ima ključni položaj jer oblikuje lokalne javne politike i donosi najvažnije odluke.

91. Terminom »kvaziparlamentaran« možemo se koristiti da bismo opisali odnose lokalnih predstavničkih i izvršnih vlasti u kojima je gradonačelnik ili izvršni odbor u političkom smislu odgovoran predstavničkom tijelu (vijeću). Naša je anketa pokazala da je kvaziparlamentarni model s lokalnom egzekutivom odgovornom izravnom izabranom vijeću najrašireniji institucionalni oblik u analiziranim europskim glavnim gradovima. No, treba primijetiti da se odnosi predstavničkih i izvršnih dijelova vlasti glavnih gradova općenito ne razlikuju od modela tih odnosa u drugim lokalnim jedinicama. Stoga, čak i ako vlast glavnoga grada uživa veću političku važnost od ostalih jedinca lokalne samouprave u pojedinoj zemlji, struktura političke odgovornosti ostaje uobičajena.

92. Strogo govoreći, dihotomija kvazipredsjednički – kvaziparlamentarni sustav ne može se uvijek primijeniti, te otuda postojanje »miješanog« sustava lokalnih predstavničko-izvršnih odnosa. Takav slučaj postoji na Cipru gdje, prema ekspertu iz te zemlje, odnos između lokalnog predstavničkog tijela i gradonačelnika u većini poslova slijedi kvaziparlamentarni sustav, ali s obzirom na raspon ovlasti povjerenih gradonačelniku, sustav više nalikuje kvazipredsjedničkom. Posebno institucionalno uređenje postoji i u Finskoj, gdje gradonačelnik nije predsjedavajući gradskog izvršnog odbora, već je glavni šef gradskog osoblja. Sustav se ipak temelji na prilagođenom parlamentarnom sustavu, jer sve političke skupine dobivaju proporcionalan broj mjesta u gradskom izvršnom odboru i gradskim komitetima. Gruzijску vlast glavnoga grada može se nazvati kvaziparlamentarnom, no neke odredbe relevantnih zakona i uobičajeni postupci, prema gruzijskom ekspertu, daju gradonačelniku ovlasti jače od onih predstavničkog tijela. Gradonačelnikovu neovisnost o vijeću dodatno pojačava središnja državna vlast zbog političke važnosti tog položaja u zemlji, tako da je on u stvarnosti još jači nego mu garantiraju propisi. Unatoč tome što je u Moskvi šef egzekutive formalno odgovoran skupštini (na razini okruga), u svjetlu slabe i ograničene predstavničke vlasti vijeća ruski se sustav može klasificirati kao miješani sustav, u skladu s navodima ruskog eksperta.

93. Zaključno, kao što su pokazali i drugi slučajevi, formalni predstavničko-izvršni odnosi često su proturječnost stvarnim odnosima snaga između predstavničkog tijela i lokalne egzekutive.

94. Još jedno pitanje koje treba razmotriti jest razlikuje li se unutarnja struktura vlasti glavnih gradova i njihovih suburbanih jedinica ili pak te dvije razine imaju identična institucionalna uređenja. Dakako, to se pitanje može postaviti samo za dvostupanjske ili podijeljene sustave. Zapravo, institucije i odnosi među njima na drugoj (užoj, nižoj) razini uglavnom su slični onima na razini glavnog grada kao cjeline. Ako su lokalni predstavničko-izvršni odnosi u glavnom gradu oblikovani prema kvazipredsjedničkom sustavu, poput Skopja, isti oblik prevladava na razini gradskih četvrti, i obrnuto. Dakako, postoje razlike u broju vijećnika gradskih četvrti, strukturi odbora predstavničkih tijela i drugim detaljima. No, to nisu presudne razlike. Stvarne su razlike u rasponu njihovih ovlasti i financijama, o čemu će se govoriti u idućem poglavlju.

95. Postoje i neke specifičnosti na razini suburbanih jedinica. Tako, primjerice, premda se mjesne samoupravne vlasti obično ne razlikuju od ostalih lokalnih vlasti, unutarnji Grad London ima jedinstven položaj čak i unutar samog Velikog Londona, jer za razliku od ostalih gradskih okruga (četvrti) funkcionira na nestranačkim političkim načelima, gdje gradonačelnik (*Lord Mayor*), članovi izvršnog odbora (*Aldermen*) i članovi gradskog vijeća (*Court of Common Council*) nastupaju kao neovisni članovi i obavljaju svoje dužnosti volonterski.

### 4.3. Financije

96. Upitnikom su obuhvaćena i financijska pitanja. Cilj ankete o financijskim odnosima glavnih gradova bio je ispitati imaju li te lokalne jedinice na raspolaganju odgovarajuće financijske izvore ili ovisе o političkoj volji središnjih vlasti. S tog stajališta možemo promatrati strukturu prihoda gradskih vlasti glavnih gradova i moguće razlike u usporedbi s financijskim sustavima ostalih lokalnih samoupravnih jedinica. Budući da je financiranje sustava lokalne vlasti u državama članicama Vijeća Europe već bilo predmetom istraživanja Skupine, čini se dovoljnim ispitati ovo pitanje. Još jedno od važnih pitanja jest podjela prihoda između gradskih vlasti i mjesne samouprave glavnih gradova, dakako tamo gdje postoji dvostupanjski sustav.

97. Gotovo svi eksperti izvijestili su da nema razlike između glavnih gradova i ostalih lokalnih vlasti u smislu financiranja, premda su se ti komentari



u Njemačkoj i Austriji odnosili na druge federalne jedinice (*Länder*), a ne na ostale jedinice lokalne vlasti. Ako postoje posebne okolnosti, ili se naknadno pojave, što se tiče glavnih gradova, one su povezane s većim gospodarskim kapacitetom glavnog grada, a ne s financijskim sustavom. Primjerice, u Kijevu, koji je glavno središte poslovnih aktivnosti Ukrajine, prihod po glavi stanovnika nekoliko je puta veći nego u bilo kojoj drugoj lokalnoj jedinici.

98. Stoga se, premda ova hipoteza traži daljnje dokazivanje, može reći da su povoljni za glavne gradove oni lokalni financijski sustavi u kojima je udio lokalnih poreznih prihoda visok odnosno gdje je stupanj središnje raspodjele nizak, pod uvjetom da je gospodarski potencijal glavnog grada veći od državnog prosjeka.

99. Upada u oči da su neki eksperti naglasili nepovoljne financijske uvjete njihovih glavnih gradova. Politika financijskih transfera koju provodi središnja vlast Gruzije politički je motivirana, budući da vlada zadnjih godina često diskriminira lokalne jedinice u kojima su na vlasti oporbene stranke. U Armeniji ne postoji poseban gradski proračun jer lokalna vlast postoji samo na razini mjesne samouprave odnosno gradskih četvrti; upravni poslovi koji se odnose na cijelo područje glavnog grada Erevana financiraju se izravno iz državnog proračuna. Međutim, iako takvi uvjeti mogu nepovoljno utjecati na glavne gradove, vjerojatno nisu usko povezani sa samim statusom glavnog grada, već odražavaju probleme cijelog sustava lokalne samouprave.

100. Pitanju financijskog poravnanja može se pristupiti na dva načina. S jedne strane, može se rješavati na nacionalnoj razini, a može se i dogovarati između dviju razina vlasti glavnoga grada ili pak između bogatijih i siromašnijih četvrti.

101. Iako u ovom istraživanju stanje nije dubinski proučeno, mogu se izreći neke općenite primjedbe. Teorijski, mjesna (suburbana) samouprava u većini država može primati sredstva iz fondova za poravnanja po istom postupku kao i druge lokalne jedinice. Nema dokaza za to da bi gradske vlasti glavnih gradova na temelju toga mogle dobiti financijsku podršku središnje vlasti, no glavni razlog tome je, čini se, njihova natprosječno povoljna gospodarska i financijska situacija. Unatoč tome, prema austrijskom Zakonu o poravnanjima, Beč dobiva prihode i kao federalna jedinica (*Land*) i kao jedinica lokalne samouprave, dok bečke gradske četvrti nisu uključene u procese financijskog poravnanja.

## 5. Odnosi između samoupravnih vlasti glavnih gradova i gradskih četvrti (tamo gdje postoji dvostupanjski sustav)

102. Samorazumljivo je da se ovo poglavlje izvještaja bavi isključivo onim glavnim gradovima koji imaju dvostupanjski sustav lokalne samouprave.

103. Pri razmatranju odnosa gradskih vlasti glavnoga grada i mjesne samouprave u gradskim četvrtima otkrili smo dvije različite skupine.

104. Prva skupina obuhvaća glavne gradove u kojima između dviju razina postoji dobro uravnotežen, nehijerarhijski odnos, utemeljen na njihovu neovisnom položaju i zajedničkim interesima. Spomenute su veze složene prirode – u nekim slučajevima ovlasti obiju razina su paralelne, dok se pak u drugim područjima njihovih aktivnosti nadopunjavaju. Treća vrsta odnosa javlja se kad glavni grad kao lokalna jedinica postavi takozvani »okvir za aktivnosti« gradskih četvrti. Iako to nameće određena ograničenja gradskim četvrtima, mjesne samoupravne vlasti mogu – unutar tih ograničenja – samostalno odlučivati, a njihove aktivnosti ne moraju biti potvrđene odlukom gradskih vlasti glavnoga grada. Međutim, i glavni grad i gradske četvrti su lokalne jedinice, nisu podređene jedne drugima, budući da svaka ima posebne ovlasti i odgovornosti određene na temelju zakona. I jedne i druge uživaju temeljna prava lokalnih samoupravnih jedinica. Stoga, i u okviru zakona, gradske četvrti neovisno vrše prava i obveze koje su im zajamčene. Strukturalno govoreći, odnose između dviju razina mogu karakterizirati postupci pregovaranja i zajednička tijela za sva područja u kojima obje razine imaju ovlasti. Takvi mehanizmi često se znatno razlikuju od slučaja do slučaja, no u osnovi, budući da gradske četvrti imaju posebnu lokalnu vlast, ne postoji hijerarhijska shema između vlasti glavnog grada i suburbanih jedinica. Najčešće su takvi odnosi regulirani zakonom. U nekoliko rijetkih, iznimnih slučajeva mjesna samouprava spominje se u ustavima, naglašavajući zajedničke odnose između dviju razina lokalne vlasti.

105. Druga se skupina sastoji od glavnih gradova u kojima postoje hijerarhijski odnosi između dviju razina lokalne vlasti. To je slučaj kad gradske četvrti nisu posebne samoupravne jedinice, već ih je osnovala gradska vlast glavnoga grada kako bi olakšala obavljanje poslova ili smanjila opterećenje gradskih službenika. Suburbane institucije podređene su lokalnim vlastima glavnog grada. I taj oblik odnosa ima nekoliko različitih podtipova, ovisno o stupnju podređenosti. Budući da pravo osnivanja suburbanih

jedinica najčešće ima gradsko vijeće, ono ima i diskrecijsko pravo odlučiti o stupnju autonomije koji će im podijeliti. U slučaju najveće podređenosti, glavni grad:

- određuje broj jedinica mjesne samouprave i njihove granice,
- odlučuje o njihovim poslovima i ovlastima,
- doznaučuje im potrebna financijska sredstva.

106. Pravno govoreći, četvrti obavljaju delegirane poslove, dok glavni grad zadržava kontrolu nad obavljanjem spomenutih prenesenih zadataka.

107. Međutim, veze između vlasti glavnoga grada i gradskih četvrti mogu biti i hijerarhijske, barem do određene mjere, ako se potonjima priznaje status posebne vrste lokalne vlasti. Unatoč tome, u pravilu, stupanj podređenosti u takvim je slučajevima puno manji, jer jedinice mjesne samouprave ne mogu biti lišene temeljnih samoupravnih prava od »središnjih« vlasti glavnoga grada.

108. U slučaju hijerarhijskih odnosa, unutar zakonskih okvira, glavni grad ima široku regulacijsku ulogu – može donositi vlastite odluke i druge propise u kojima precizno navodi postupke za prijenos poslova, doznaučivanje prihoda ili nadzor.

109. U praksi, odnosi unutar grada o kojima se ovdje raspravlja u stvarnosti često su puno složeniji. To vrijedi i kad su gradske četvrti posebne samoupravne jedinice i kad im središnja vlast delegira svoje poslove. U potonjim slučajevima glavni grad kao lokalna jedinica nužno im ne nalaže kako obavljati posao niti ih nadzire, čak i kad u drugim pitanjima ima takve ovlasti. U Pragu, primjerice, ta dihotomija znači da su neki organi gradskih četvrti koje imaju samoupravne karakteristike odgovorni vijeću četvrti (na primjer ured načelnika gradske četvrti), dok su drugi upravni odjeli koji se bave decentraliziranim/devoluiranim pitanjima odgovorni ili gradskoj vlasti Grada Praga ili nekim ministarstvima.

110. Ako pogledamo podjelu poslova i zadataka između dviju razina, možemo donijeti neke opće zaključke. Prvo je važno pitanje kako su podijeljene ovlasti i odgovornosti između »središnje« vlasti glavnog grada i gradskih četvrti odnosno, preciznije, koja pravila određuju podjelu poslova i zadataka među njima. Još jedna zanimljiva tema tiče se pitanja koje poslove uglavnom obavljaju gradske vlasti glavnog grada, a koje gradske četvrti.

111. Tehnički, raspodjela poslova regulirana je zakonima ili pak propisima same gradske vlasti glavnoga grada. Praktično, isti je postupak propisan za

Beč i Berlin, u kojima legislativa federalne jedinice (*Land*), tj. pravni propisi vlasti glavnoga grada, određuju poslove i zadatke gradskih četvrti. Tamo gdje su gradske četvrti posebne lokalne jedinice, podjela poslova između dviju razina određena je zakonom.

112. U slučajevima u kojima suburbane jedinice osnivaju glavni gradovi i kad među njima postoji hijerarhijski odnos, »središnja« gradska vlast ima široke diskrecijske ovlasti u pitanju raspodjele poslova. Uobičajena je praksa dopustiti gradskim četvrtima davanje prijedloga tijekom postupka određivanja poslova. Primjerice, u Beču tijela gradskih četvrti mogu predlagati i nacрте planova, izdavati priopćenja te davati mišljenja u vezi s velikim brojem poslova koji se tiču četvrti i njezine infrastrukture. Uz to, zakon obično ostavlja glavnom gradu malo manevarskog prostora, određujući, na primjer, da gradske četvrti moraju sudjelovati u pripremi lokalnih propisa, itd. Katkad glavni grad može prenijeti vlastite ovlasti na gradske četvrti ako je to zakonom dopušteno.

113. Razmatrajući stanje u državama članicama, našli smo vrlo raznolike slučajeve. Općenito govoreći, najvažnije poslove i zadatke obavlja glavni grad kao lokalna jedinica, dok gradske četvrti obavljaju mnogobrojne svakodnevne upravne poslove. U drugom slučaju, glavni grad kao lokalna samoupravna jedinica obavlja poslove i zadatke koji se tiču cijeloga grada ili više gradskih četvrti, ili pak poslove vezane uz posebnu ulogu glavnoga grada u državi. Po takvoj logici, jedinice mjesne samouprave također mogu imati široke ovlasti vezane uz upravne poslove i javne službe koji se mogu učinkovito obavljati i pružati u granicama gradskih četvrti. Lokalne vlasti više-manje i funkcioniraju u tim okvirima, čak i kad podjela ovlasti i poslova u pojedinom slučaju isključivo ovisi o diskreciji gradske vlasti u glavnom gradu.

114. Što se tiče podjele odgovornosti (poslova), pravo je pitanje koje se metode u tom smislu primjenjuju. Pravna regulacija koristi se raznolikim tehnikama kako bi odredila i razdvojila raspon ovlasti i poslova dviju lokalnih razina u glavnim gradovima. Jedna je metoda određivanje rukovodećih načela za raspodjelu poslova i zadataka između glavnog grada i gradskih četvrti. Drugo moguće rješenje jest jednostavno enumeriranje (nabrajanje) poslova u zakonima.

115. Iako je takva podjela vrlo riskantna, procjena tipičnih poslova glavnoga grada i poslova gradskih četvrti može se napraviti na sljedeći način:

Tablica 5. Tipični poslovi dviju razina gradske vlasti u glavnim gradovima

Glavni poslovi »središnje vlasti« glavnoga grada	Tipični poslovi mjesne samouprave
Plan razvoja za cijeli glavni grad	Socijalna skrb
Javni prijevoz	Osnovna zdravstvena zaštita
Održavanje cesta	Osnovno obrazovanje
Javna komunalna poduzeća	Ekologija i okoliš
Bolnice, posebne zdravstvene službe	Kultura, sport i slobodno vrijeme
Javni red i mir, policija	

116. Treba primijetiti da mogu postojati i različiti načini podjele poslova. Kao što ističe slovački ekspert, gradske četvrti, uz neke iznimke, imaju iste ovlasti i poslove za svoje područje kao i glavni grad za svoje. Nadalje, velik broj poslova, poput socijalnog stanovanja, zbrinjavanja otpada, socijalnih službi ili poreznih službi obavlja se na razini glavnoga grada ili na razini gradskih četvrti, dok se određeni poslovi (npr. planiranje proračuna, održavanje zgrada javnih ustanova) obavljaju na obje razine.

117. Što se tiče financijskih odnosa gradskih vlasti glavnoga grada i vlasti gradskih četvrti, u nekim državama postoji preraspodjela prihoda između dviju razina, kao što je to u Pragu i Budimpešti. U obje države znatan dio prihoda ostaje na razini glavnoga grada zbog visokog stupnja fiskalne decentralizacije, što je slučaj u Pragu, ili zbog složenog sustava pregovaranja koji preferira glavni grad kao lokalnu jedinicu, što je slučaj u Budimpešti. U Skopju postoji zajednički fond za glavni grad i gradske četvrti. Fond se popunjava iz prihoda ostvarenih od poreza na dohodak, gradskog poreza na tvrtke i drugih vrsta poreza u skladu sa zakonom. Prihodi iz fonda doznaju se prema metodologiji koju određuje ministar financija. Međutim, najrašireniji oblik raspodjele prihoda rukovodi se glavnim modelom odnosa između vlasti glavnoga grada i gradskih četvrti, u kojem gradska vlast određuje visinu prihoda jedinica mjesne samouprave, što bi teorijski trebalo biti razmjerno njihovim poslovima i zadacima.

## 6. Odnosi između glavnoga grada i ostalih javnih vlasti

118. Od odnosa između glavnoga grada i ostalih javnih vlasti posebno su važni način nadzora nad glavnim gradom i njegove veze sa središnjom državnom vlašću, drugom samoupravnom razinom (regionalnom, ok-

ružnom, provincijskom, metropolitanskom) i susjednim lokalnim jedinicama (onima koje pripadaju gradskoj aglomeraciji). Vjerojatno je da su spomenuti vanjski odnosi najznačajniji te da imaju najveći utjecaj na autonomiju glavnih gradova kao lokalnih jedinica.

## 6.1. Nadzor nad vlastima glavnoga grada

119. Nadzor nad lokalnim vlastima već je razmatran u dva izvještaja Skupine neovisnih eksperata. Cilj ovog istraživanja jest da se otkriju odstupanja od općih modela središnjeg državnog nadzora kad je riječ o nadzoru nad glavnim gradovima. Pretpostavka je bila da ako središnja državna vlast želi nametnuti svoj jači utjecaj nad vlastima glavnoga grada, primjerice u pitanjima njihove političke ili gospodarske važnosti, ona to može učiniti putem jačeg i nametljivijeg pravnog ili upravnog nadzora. No, ta se pretpostavka nije pokazala točnom. Glavni trend pokazuje da se formalni oblici kontrole od strane središnje vlasti ne razlikuju od onih kojima se ona služi pri nadzoru drugih lokalnih jedinica. Pronašli smo tek nekoliko iznimaka, no one proizlaze iz posebnog položaja glavnoga grada. Primjerice, u Erevanu gradonačelnik provodi pravni i posebni nadzor gradskih četvrti na temelju godišnjeg radnog plana koji je donijelo Ministarstvo teritorijalne uprave. No, to se događa zbog činjenice da u Erevanu ne postoji lokalna vlast na razini cijeloga grada.

120. U oba slučaja kad je glavni grad istovremeno i federalna jedinica (tj. Beč i Berlin), središnja vlast ne nadzire vlasti glavnoga grada na isti način kao i ostale lokalne jedinice. Razlog je jednostavan – i u Austriji i u Njemačkoj pravni (upravni) nadzor lokalnih vlasti ne spada u nadležnost federacije, već ga provode vlasti federalnih jedinica. Stoga bi, kao što ističe austrijski ekspert, bilo »nemoguće tražiti Beč kao federalnu jedinicu da nadzire Beč kao jedinicu lokalne samouprave«. Međutim, financijski nadzor nad Bečom obavlja Savezni računski sud, koji redovito ispituje proračune federacije, federalnih jedinica (*Länder*), velikih lokalnih jedinica i drugih tijela javne vlasti, dok u Njemačkoj, u skladu s federalnim zakonima, nadzor uglavnom obavlja gornji dom njemačkog Parlamenta (*Bundesrat*) koji predstavlja federalne jedinice (*Länder*).

## 6.2. Centralno-lokalni odnosi

121. Još jedno pitanje koje se samo nameće jesu odnosi glavnoga grada i središnje državne vlasti. Može se interpretirati na dva načina. U jednom

smislu ono se odnosi na pravne i upravne komunikacijske kanale između glavnog grada te ministarstava i ostalih središnjih državnih upravnih organa. S te strane, općenito je navedeno da ne postoje nikakvi posebni komunikacijski kanali te vrste – lokalne vlasti glavnoga grada mogu se služiti istim kanalima kao i sve druge lokalne jedinice, poput raznih postupaka koordinacije i inicijative koji postoje u različitim državama. Međutim, neki su eksperti istaknuli određene neformalne veze i sredstva komunikacije, iako se oni općenito koriste za suradnju pri organizaciji međunarodnih skupova, diplomatskih sastanaka ili pak nacionalnih proslava. Zato se oni ne mogu smatrati posebnim upravnim kanalima u okviru centralno-lokalnih odnosa.

122. U drugom smislu možemo promatrati odnose između glavnog grada i središnje državne vlasti s političkog stajališta, pod pretpostavkom da što je značajnija uloga i veća važnost glavnog grada od ostalih gradova u zemlji, to će središnja državna vlast ulagati veći politički napor pri utjecanju na upravljanje glavnim gradom i na njegovo vodstvo. Drugim riječima, politička važnost glavnoga grada može poticati središnju vladu da vrši pritisak na njega, intervenirajući u njegove unutarnje odnose preko granica propisanih zakonom.

123. Dakako, ako glavni grad nema tako istaknuto mjesto u državi, ili je samo *primus inter pares*, to pitanje nije važno. No, kao što smo vidjeli, to nije slučaj u većini država članica Vijeća Europe te se stoga obrada ovog pitanja činila opravdanom.

124. Na području formalnih odnosa najčešće korišteni pravni instrument jesu pojedinačni sporazumi između glavnog grada i vlade neke države. Zakon dopušta takav postupak u velikom broju zemalja, a neki su ga eksperti naveli kao postojeću praksu. Primjerice, neka ulaganja u infrastrukturu, pogotovo ako nisu predviđena isključivo za glavni grad i njegovo stanovništvo, mogu zahtijevati blisku suradnju između lokalne jedinice i države unutar okvira bilateralnog sporazuma.

125. Mogu postojati i drugi zakonski oblici odnosa, poput uključivanja glavnoga grada kao lokalne samoupravne jedinice u oblikovanje državnih javnih politika, prava na pokretanje donošenja odluka o nekim pitanjima ili prava na podnošenje podnesaka i sl., no ti su mehanizmi i prilike obično na raspolaganju i svim ostalim lokalnim jedinicama. U Lihtenštajnu postoji vrlo zanimljiv propis, koji, teorijski, može imati ključan utjecaj na pravne odnose središnje državne vlasti i glavnoga grada. Tamo je naime lokalnim jedinicama ustavom zajamčeno pravo na samoodređenje, prema kojem se one imaju pravo povući iz saveza na kojem se temelji država. No, ta po-

sebnost nije vezana za položaj glavnoga grada – svih 11 lokalnih jedinica imaju isto pravo.

126. Kad govorimo o neformalnim vezama glavnoga grada i središnje državne vlasti u odnosu na političko značenje, ne možemo zaobići gradove-države federalnih zemalja, Berlin i Beč. Kao što je već rečeno, oni su sami konstitutivni dio federacije pa su ne samo jednaki svim ostalim lokalnim jedinicama već se može reći da su »više među jednakima«, budući da imaju jednak položaj kao i ostale federalne jedinice (*Länder*). Štoviše, imaju veću političku težinu jer je većina federalnih institucija smještena na njihovu području. Stanje je donekle slično u onim državama u kojima glavni gradovi imaju i status regionalne jedinice, poput Praga u Češkoj Republici. Ne iznenađuje da su centralno-lokalni odnosi jači i da su kontakti brojniji ako glavni grad nije samo posebna lokalna jedinica, već ima i neki drugi status, na primjer status sjedišta regije ili neke druge teritorijalne jedinice srednje razine.

127. Odnosi se mogu preseliti na novo područje – ono »visoke politike« – ako položaj gradonačelnika glavnoga grada kao političkog vođe najveće lokalne samoupravne jedinice sa sobom nosi i uglednu političku ulogu i/ili je gradonačelnik popularni političar (možebitno i vođa opozicije) koji ima i važan utjecaj na nacionalnu politiku. Ako su u državi i u glavnom gradu na vlasti različite stranke, politička kohabitacija između gradonačelnika ili vladajuće koalicije u glavnome gradu i središnje državne vlade može poprimiti neprijateljski značaj. Takvo je bilo stanje u Rumunjskoj između 2001. i 2004., no postoje i drugi slični slučajevi (npr. u Grčkoj). To može rezultirati promjenama u raspodjeli poslova i financija, kao što su u Rumunjskoj prebačeni poslovi s glavnoga grada na gradske četvrti, ili obustavljanje vladine pomoći za investicije u glavnom gradu, što se dogodilo u Mađarskoj između 1998. i 2002.

128. Može se dogoditi da središnja državna vlast smatra neki posao, aktivnost ili javnu službu toliko važnom da ih nije voljna prepustiti vlastima glavnoga grada, ili ih, u gorim slučajevima, pokušava preoteti od gradskih vlasti. Irski ekspert spominje primjer iz 1998. kad je nadzor i upravljanje lokalnim prijevozom kao lokalni posao povjereno ne gradskom vijeću, već Dublinskoj upravi za prijevoz (*Dublin Transport Authority*) kao posebnom neovisnom tijelu. Dakako, takav se postupak može pripisati i efektivnoj i racionalnoj podjeli poslova i ovlasti, kao što je u Londonu, gdje odgovornost za cestovnu mrežu dijele različita tijela – lokalnim cestama upravljaju pojedine londonske gradske četvrti (okruzi), glavnim cestama upravlja jedno od upravnih tijela Uprave Velikog Londona, *Transport for London* (Lon-



donski prijevoz), dok autocestama u Londonu upravlja *Highways Agency* (Agencija za autoceste), koja spada na središnju državnu razinu, a odgovorna je i za ukupnu javnu politiku vezanu za autoceste i glavne ceste u Engleskoj.

129. Takva stalna suradnja može imati mnogobrojne oblike i predmete, ne samo u klasičnom lokalnom samoupravnom djelokrugu već i u vezi s državnim proslavama, organizacijom međunarodnih sastanaka i posjeta stranih državnika, itd.

130. Konačno, u ekstremnim slučajevima, politička volja može biti opasna za autonomiju ili pak za lokalnu vlast glavnoga grada. Znakovito je da u Tbilisiju i Bakuu nema lokalne vlasti na razini glavnog grada, a grad Tbilisi kao lokalna jedinica nalazi se pod strogom kontrolom vlade. Iako glavni grad ima izabranog gradonačelnika od listopada 2006. (umjesto da ga postavlja predsjednik države kao do tada), kao što je izvijestio gruzijski ekspert, predstavničko tijelo glavnoga grada ima tek minimalan utjecaj na lokalne javne politike. Međutim, postoje i slučajevi drastičnih intervencija središnje državne vlasti i u tradicionalnim demokracijama, kao što je pokazalo raspuštanje Skupštine Velikog Londona 1985.

### 6.3. Odnosi između glavnih gradova i srednje (regionalne) samoupravne razine

131. Treći aspekt odnosa glavnog grada i ostalih javnih vlasti tiče se odnosa sa srednjom razinom odnosno regionalnim vlastima. Sigurno je da ti odnosi nemaju znatan utjecaj na postojanje glavnih gradova. Zapravo, većina istraživanih gradova ne spada ni pod kakav oblik regionalne samoupravne vlasti. U većini slučajeva oni sami uživaju regionalni status ili imaju prešutan »ekstrateritorijalan« položaj. Štoviše, gdje to nije slučaj, primjerice u Danskoj i Švedskoj, podjela ovlasti i sredstava između glavnoga grada i okolne regije slična je modelu raspodjele između ostalih lokalnih jedinica i regija i ne uključuje nikakav hijerarhijski element.

132. Neki glavni gradovi bez takvih veza pripadaju regionalnom razvojnem području (ili razvojnoj regiji), koja nije posebna samoupravna jedinica, već je osnovana za opće ili posebne razvojne aktivnosti ili aktivnosti planiranja. Ta povezanost ne utječe izravno na položaj glavnoga grada, ali može utjecati na njegov kapacitet primanja dodatnih financijskih sredstava i realizacije razvojnih projekata.

## 6.4. Odnosi s lokalnim samoupravnim jedinicama unutar gradske aglomeracije

133. Stanje se znatno razlikuje od grada do grada ako usporedimo odnose gradskih vlasti glavnih gradova s njihovom aglomeracijom. Ti susjedski odnosi često su regulirani zakonom koji daje okvire za suradnju između dviju strana utemeljenu na ugovoru. Općenito govoreći, lokalne vlasti glavnih gradova smiju slobodno ulaziti u partnerstva s ostalim lokalnim samoupravnim jedinicama. To može biti vrlo praktično i služiti interesima objiju strana – kad glavni grad iskorištava svoje značajne kapacitete za pružanje javnih usluga, a susjedne se općine na lak i jednostavan način koriste tim uslugama.

134. Najčešće točke takve suradnje jesu:

- odvoz opada i upravljanje otpadom,
- međugradski javni prijevoz,
- zaštita okoliša,
- komunalne usluge (plin, električna energija, opskrba vodom),
- planiranje razvoja.

135. Takvi ugovori o partnerstvu mogu biti sklopljeni za obavljanje nekog posebnog posla ili mogu biti potpisani za višenamjensku, dugoročnu suradnju. Primjer za prvo su zajednička prijevoznička poduzeća koja vode neki glavni gradovi sa susjednim općinama. Primjer višenamjenske suradnje dao je finski ekspert govoreći o metropolitanskom području Helsinkija, koje daje okvir za mnogobrojne zajedničke projekte Helsinkija i susjednih lokalnih samoupravnih jedinica.

136. Mogućnost spajanja susjednih lokalnih samoupravnih jedinica s glavnim gradom vrlo je popularno pitanje spomenutih odnosa. U Ukrajini se, na primjer, govori o osnutku takozvane regije glavnoga grada, budući da gradska vlast glavnoga grada predlaže pridruživanje susjednih subregionalnih područja. U nekim slučajevima postojeći teritorij glavnoga grada sastoji se od brojnih četvrti koje su nekad bile posebne ili autonomne općine. Teoretski, takva spajanja mogla bi biti zadnji korak dugotrajnog procesa, međutim, to u osnovi nije cilj uobičajenih oblika suradnje vlasti glavnoga grada i susjednih lokalnih samoupravnih jedinica.

137. Konačno, suradnja s drugim lokalnim samoupravnim jedinicama obuhvaća i članstvo glavnoga grada u udrugama lokalnih samoupravnih jedinica radi promocije gradskih interesa i utjecaja na javnu politiku središnje vlasti prema lokalnim jedinicama.

## 7. Problemi i predstojeće reforme

138. U upitniku su eksperti zamoljeni da detaljno opišu probleme i javne interese koji su se pojavili u vezi sa statusom glavnoga grada ili su predmet javne rasprave u njihovoj zemlji. Drugo se pitanje odnosilo na prijedloge ili nacрте reformi kojih je svrha riješiti te probleme, a eksperti su zamoljeni i da procijene izgledе za promjene u bližoj budućnosti. Iako su neki eksperti govorili o općim prijedlozima za reformu i razvoj lokalne samouprave koji bi trebali utjecati i na glavni grad, u izvještaju smo razmotrili samo planove vezane isključivo za glavne gradove kao jedinice lokalne samouprave. Budući da su takve sheme i reformski prijedlozi usko vezani uz specifičnu situaciju pojedinoga glavnog grada, teško je odrediti opće ili dominantne trendove. Međutim, planirane promjene i prijedlozi o kojima se raspravlja mogu se prema tipu svrstati kako slijedi:

- U nekim je zemljama položaj vlasti glavnoga grada same po sebi sporan i njezin trenutačni status vjerojatno će se promijeniti. To je, čini se, slučaj u dvije države gdje, trenutačno, ne postoji gradska lokalna vlast na razini cijeloga glavnoga grada – Baku i Erevan nemaju status gradske lokalne samoupravne jedinice. U Armeniji položaj Erevana kao posebne lokalne samoupravne jedinice priznat je amandmanom na Ustav u studenom 2005. Prema prijelaznim i završnim odredbama izmijenjenog Ustava, tijela lokalne samouprave u Erevanu trebala bi se osnovati ne kasnije od dviju godina nakon donošenja odgovarajućeg zakona. Međutim, taj zakon još nije donesen – još ne postoji čak ni njegov nacrt. To znači da lokalna samoupravna tijela u Erevanu vjerojatno neće biti osnovana do 2008. Stanje u Azerbajdžanu je složenije, jer ne postoji ni ustavno ni zakonsko priznanje Bakua kao lokalne samoupravne jedinice. Treba spomenuti da je Kongres lokalnih i regionalnih vlasti 2003. donio dvije preporuke o tom pitanju, tražeći osnivanje stvarnog i učinkovitog sustava lokalne i regionalne vlasti u toj zemlji. Općenito govoreći, položaj Bakua predmetom je javne rasprave, a postoje i očekivanja od državnog Programa za brzi društveni i gospodarski razvoj okolnih naselja gradskog područja grada Baku za razdoblje 2006.–2007.
- Drugi tip predstojećih reformi odnosi se na institucionalne promjene gradske vlasti glavnoga grada. Raspon i značenje tih strukturalnih novina u različitim zemljama jedva da se može usporediti. U nekim slučajevima provođenje tih prijedloga moglo bi utjecati na cijeli sustav diobe vlasti na lokalnoj razini, jer bi se takvim promjenama izmijenili unutarnji odnosi između lokalnih institucija.

Tako je u Gruziji, gdje javnost traži izravan izbor gradonačelnika za sve lokalne samoupravne jedinice, uključujući i Tbilisi.

- Posve drugi problemi javljaju se zbog mana i neuspjeha u financijskim sustavima nekih država, koji stavljaju njihove glavne gradove u nepovoljan položaj. U Njemačkoj, primjerice, Ustav propisuje posebne dotacije za poravnjanja u korist federalnih jedinica (*Länder*) u posebnim okolnostima (npr. za gradove-federalne jedinice, poput Berlina). (Unatoč tome, Berlin je u financijskoj krizi.) U Budimpešti je postupak financijskog poravnjanja između gradskih vlasti i suburbanih jedinica godinama predmet žestokih rasprava, što je do sada rezultiralo s nekoliko neuspjelih pokušaja promjene alokacijskih mehanizama. Katkada su potrebna dodatna financijska sredstva da bi se pratila posebna uloga koju ima glavni grad (npr. za održavanje i unapređivanje povijesnog nasljeđa Valette i drugih glavnih gradova s povijesnom tradicijom).
- Iduća kategorija obuhvaća promjene ili reformske napore usmjerene na prilagođivanje trenutačnog statusa glavnoga grada, uglavnom donošenjem novog zakona o glavnom gradu.

Neki glavni gradovi tražili su da se njihov status regulira posebnim zakonom kojim bi se priznali posebni uvjeti njihovih postojanja i na temelju toga stvorio temelj za traženje posebnog tretmana ili statusa. Tallinn, na primjer, neuspješno pokušava dobiti poseban zakon o svome statusu od 1994.

Unatoč svemu, ustavno priznanje posebnog statusa i referencija na posebni zakon kao instrument detaljne regulacije nisu uvijek dovoljni. U Njemačkoj i Italiji takav zakon još nije donesen, iako je to vjerojatno privremeno stanje.

- Još jedna inovacija odnosi se na odnose glavnoga grada i drugih lokalnih samoupravnih jedinica, gdje će planirane promjene imati raznolike posljedice.

Posljednjih je godina u Rumunjskoj u tijeku rasprava o posebnom zakonu o statusu Bukurešta, kojem je cilj osnovati metropolitansko područje koje bi obuhvatilo Bukurešt i susjedne općine u jednu upravnu strukturu.

Postoje mnoge ideje o tome kako spojiti lokalne samoupravne jedinice iz regije Bruxelles-Capital (koja se sastoji od Bruxellesa i 18 drugih općina) u jednu ili više jedinica, što bi nedvojbeno utjecalo na status Bruxellesa.

U slučaju Helsinkija, poseban problem uzrokuju teritorijalna ograničenja geografskog rasta glavnoga grada. Isti se problem s vremena na vrijeme javlja i u Oslu.

U Njemačkoj bi predloženo ujedinjenje Berlina s Brandenburgom (koje nije uspjelo 1995.) rezultiralo značajnim promjenama ustavnog položaja Berlina, kao i njegova statusa glavnoga grada (jer bi se time ukinuo njegov status grada-federalne jedinice).

Teritorijalne (re)organizacije u glavnim gradovima mogu prouzročiti nove probleme, kao što se dogodilo u Skopju zbog zadnje reforme, kad je, prema makedonskom ekspertu, područje grada 2004. prošireno na okolna ruralna područja, a za to spajanje nisu korišteni nikakvi objektivni kriteriji i nije uzeto u obzir mišljenje građana.

- Neki pokušaji reformi usmjereni su na odnose između »središnje« vlasti glavnoga grada i gradskih četvrti. Paralelne, nepodijeljene nadležnosti, međusobno isključivi interesi i subregionalne gospodarske i socijalne razlike mogu potaknuti strukturalne reforme. Oslo je jedan od primjera gdje su neka vijeća gradskih četvrti izabrana izravno na eksperimentalnoj bazi. Druge potencijalne promjene očituju se u prijedlozima u Francuskoj i Poljskoj, kojima se traži prenošenje određenih poslova s Pariza i Varšave na njihove gradske četvrti. Neki su eksperti istaknuli društvene i ekološke probleme, kao što su značajne razlike u kvaliteti života u različitim četvrtima ili područjima glavnoga grada ili pak prometne gužve, iako se te probleme teško može riješiti samo strukturalnim reformama gradske vlasti glavnih gradova.
- U nekim zemljama planirane bi promjene utjecale na centralno-lokalne odnose. Primjerice, na Islandu postoji tendencija prebacivanja poslova sa središnje državne razine na lokalne samoupravne jedinice. Takav proces devolucije nije rijedak u državama članicama Vijeća Europe, no nisu rijetki ni sporovi o odgovarajućoj razini financijskih sredstava koja treba prebaciti iz središnjeg državnog proračuna kako bi se financirali ti novi lokalni poslovi.
- Konačno, mnogi su eksperti naveli manje promjene, organizacijske racionalizacije i druge pokušaje u pojedinim područjima rada, pokretanje antikorupcijskih programa, ustanovljivanje transparentnijeg sustava upravljanja glavnim gradom, pojašnjavanje nadležnosti gradskih tijela i dužnosnika i tome slično.

139. Valja primijetiti da budućnost položaja glavnoga grada može ovisiti o širem političkom kontekstu, kao što je to na Cipru gdje moguće ujedinjenje Nikozije ovisi o širem rješenju vezanom za odnose grčke i turske populacije.

## 8. Neki zaključci i prijedlozi

140. Prvo, izravni je zahtjev Europske povelje o lokalnoj samoupravi da glavni grad, kao lokalna samoupravna jedinica koja ima najvažniju ulogu i mjesto u toliko država članica Vijeća Europe, mora imati pravo na samoupravu i da javne poslove u njemu moraju obavljati demokratski izabrane vlasti. Upravljanje glavnim gradom od vlasti koju je postavila središnja država ili čak od mjesne samouprave ispod lokalne razine bez izabrane lokalne vlasti na razini glavnoga grada nije u skladu s temeljnim načelima Povelje. U svim slučajevima gdje ne postoji lokalna vlast na toj razini Vijeće Europe potiče središnje vlasti da osiguraju uvjete za uspostavu demokratski izabrane lokalne vlasti u glavnom gradu kao cjelini te da načelo lokalne samouprave glavnoga grada potvrde zakonom. Vijeće Europe svesrdno podržava zemlje, kao što je Armenija, u kojima je taj proces već započeo, upozoravajući na pravno i stvarno jamčenje autonomije novoizabrane vlasti glavnoga grada.

141. Ne postoji razlog za pokude zbog raznolikosti pojedinih rješenja u državama članicama koja se tiču statusa glavnih gradova. Načela i pravila Povelje mogu se primjenjivati na različite načine, u skladu s nacionalnom tradicijom, političkim prilikama i društvenom klimom. U skladu s time, ne postoje jedinstvene sheme za organizaciju lokalne vlasti velikog grada koji istovremeno ima veliko simboličko i političko značenje. S obzirom na veliku raznolikost europskih sustava lokalne samouprave, to uopće ne iznenađuje. U nekim državama članicama ustavotvorci i zakonodavci nisu vidjeli razloga da reguliraju poseban status glavnoga grada, koji je stoga u istom položaju kao i ostale lokalne jedinice. Međutim, obavljanje posebnih poslova u svojstvu glavnoga grada zemlje<sup>11</sup> u nekim se državama nagrađuje posebnim ustavnim ili pravnim položajem koji glavnom gradu kao lokalnoj samoupravnoj jedinici daje pravo na regionalni ili provincijski status ili pak pravo da donosi posebne propise. To se može opravdati i jedinstvenim skupom problema s kojima se takvi gradovi susreću, kao što su značajne razlike u kvaliteti života u različitim dijelovima grada, prometne gužve ili pak zagađenje okoliša.

142. Uzevši u obzir sve navedene okolnosti, slobodni smo predložiti razmatranje mogućnosti dodjele posebnog statusa glavnim gradovima onih

<sup>11</sup> Kao što su logistika za veleposlanstva i državne institucije, organiziranje državnih i međunarodnih proslava i priredaba, održavanje prometne infrastrukture državne važnosti, itd., što ne spada u izravne interese samoga glavnog grada.

država članica koji takav položaj nemaju, iako su suočeni s istim problemima. Taj zahtjev ne proizlazi izravno iz Povelje, ali se mora razmotriti opravdavaju li veličina i posebni poslovi glavnoga grada uvođenje posebne regulacije ili dodjelu posebnog položaja.

143. U procesu davanja posebnog statusa glavnom gradu (što je u tijeku u nekim državama), njegova lokalna vlast mora biti uključena u postupak odlučivanja kojim se jamči prethodno dogovaranje, kao što je određeno člankom 4/6. Povelje. Dakako, postupak dogovaranja morao bi se odnositi na svaki novi propis koji se tiče glavnoga grada.

144. U unutarnjoj strukturi i institucionalnom uređenju vlasti glavnih gradova također postoji velika raznolikost. Premda u osnovi postoje glavni gradovi s dvije samoupravne razine i oni u kojima jedinstvena gradska vlast obavlja iste poslove, kao što smo vidjeli, postoji i velik broj podtipova dvostupanjske podjele, ovisno o stupnju autonomije gradskih četvrti i njihovu odnosu sa »središnjom« vlašću glavnoga grada. Sažeto rečeno, izgleda da se u svakom razmatranom slučaju teži zadržati relativno centralizirani sustav, no istovremeno se nastoji raspodijeliti poslove i zadatke između glavnoga grada i mjesne samouprave kako bi se oni mogli obavljati efikasnije, efektivnije i, možda, demokratičnije. Također možemo reći da nijedna odredba Povelje ne zahtijeva uspostavu posebnih jedinica mjesne samouprave ili bilo kakvog drugog neovisnog entiteta unutar gradske vlasti. No moramo skrenuti pozornost na činjenicu da načelo supsidijarnosti sadržano u članku 4/3. Povelje o lokalnoj samoupravi možemo protumačiti kao načelo koje podržava prijenos javnih poslova i ovlasti na tijela koja su najbliže građanima. Također možemo preporučiti poboljšanja demokratskih aspekata (izbori, politička odgovornost, referendum) mjesnih samoupravnih vlasti u glavnim gradovima.

145. Bez obzira na to imaju li mjesne samoupravne vlasti vlastita izabrana vijeća ili ne, trebala bi postojati jasna i transparentna podjela poslova i odgovornosti između dviju razina gradske vlasti. Jednako je važno osigurati odgovarajuća financijska sredstva koja jedinicama mjesne samouprave omogućuju obavljanje vlastitih ili prenesenih poslova.

146. Glavnim gradovima treba omogućiti dovoljno velik kapacitet za prikupljanje vlastitih prihoda kako bi osigurali svoju samoupravu i ispunjavali obveze koje proizlaze iz činjenice da predstavljaju prijestolnice svojih zemalja. Sustav financiranja glavnoga grada, uključujući i smanjenje poreza ili druga financijska ograničenja, ne smije se koristiti kao oblik političke kazne nametnute glavnome gradu samo zato što ga vodi opozicijski političar ili koalicija, što se katkada događa – vidi se iz izvještaja pojedinih

eksperata. Odnosi između središnje državne vlasti i glavnoga grada trebali bi biti neopterećeni političkim neprijateljstvima koja proizlaze samo iz različite stranačke pripadnosti njihovih vodstava.

147. Da smo se bavili provjeravanjem primjene načela Povelje o lokalnoj samoupravi na razini gradskih četvrti (mjesne samouprave), otkrili bismo niz problema, od zaštite granica (autonomije) jedinica mjesne samouprave do financijskih izvora, Međutim, iako Povelja ne traži od država članica da podijele svoje lokalne vlasti na dvije razine (lokalnu i mjesnu samoupravu) – tako da se ne može ni prigovoriti ograničenoj autonomiji većine jedinica mjesne samouprave (gradskih četvrti) u glavnim gradovima – to se ne odnosi na slučajeve kad cijeli glavni grad, unatoč tome što je očigledno posebna jedinica stanovništvo koje čini lokalnu zajednicu, nema vlastitu lokalnu samoupravnu vlast. To se teško može kompenzirati osnivanjem jedinica mjesne samouprave na razini gradskih četvrti, posebno ako su te jedinice pod strogim nadzorom središnje državne vlasti, kao što su izvjestili armenski i azerbajdžanski eksperti. Vijeće Europe zato bi trebalo zdušno poticati spomenute države da priznaju svojim glavnim gradovima status lokalnih samoupravnih jedinica.

148. Vijeće Europe može ponuditi razmjenu iskustava država članica, koristeći se vlastitim koordinacijskim kapacitetima i stručnošću kako bi pomoglo tim zemljama i njihovim glavnim gradovima.<sup>12</sup>

## Preporuka 219 (2007)<sup>13</sup>

Kongres, djelujući po prijedlogu Odbora lokalnih vlasti,

1. Poziva se na:

- a) članak 2., stavak 1.b Rezolucije 1 Vijeća ministara (2000) koja se odnosi na Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, i u kojoj se navodi da je jedan od ciljeva Kongresa podnošenje prijedloga Vijeću ministara kako bi se podupirala lokalna demokracija;

<sup>12</sup> Vidi također Preporuku Kongresa 133 (2003) o upravljanju glavnim gradovima, kojom se predlažu »česti kontakti između glavnih gradova, posebno radi razmjene dobre prakse na području upravljanja glavnim gradovima«.

<sup>13</sup> Raspravljano i odobreno na Odboru lokalnih vlasti 31. svibnja 2007. i prihvaćeno na Kongresu 1. lipnja 2007., na trećem zasjedanju (vidi dokument CPL(14)4RECREV, nacrt preporuka koje je predstavio E. Yeritsyan, Armenija, L, EPP/CD, izvjestitelj).



- b) članak 2., stavak 3. iste Rezolucije, koji kaže da Kongres mora osigurati primjenu načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi (u daljnjem tekstu: Povelja);
  - c) nekoliko preporuka i izvještaja o stanju lokalne demokracije u državama članicama Vijeća Europe;
  - d) memorandum objašnjenja (CPL(14)4REP) o položaju glavnih gradova koji je predstavio Emin Yeritsyan (Armenija EPP/CD) i pripremio uz pomoć Skupine neovisnih eksperata na temelju rada profesora Zoltana Szentea iz Mađarske.
2. Naglašava da glavni grad kao lokalna jedinica s najistaknutijom ulogom u većini država mora imati pravo na samoupravu i obavljati javne poslove putem demokratski konstituiranih vlasti i u skladu s Poveljom.<sup>14</sup>
  3. Smatra da upravljanje glavnim gradovima od vlasti postavljenih od središnje vlasti ili pak od mjesne samouprave, a bez izabrane lokalne vlasti na razini glavnog grada, nije u skladu s temeljnim načelima Povelje.
  4. Uzima na znanje da u državama postoje različite situacije u pogledu statusa glavnih gradova te da spomenuta raznolikost nije u suprotnosti s načelima i pravilima Povelje, koja se mogu primjenjivati na različite načine, u skladu s tradicijom pojedine zemlje, političkim okolnostima i društvenom klimom.
  5. Smatra opravdanim da se, u svjetlu specifičnih problema s kojima se suočavaju glavni gradovi, glavnim gradovima dodijeli poseban ustavni ili pravni status, poput davanja mu položaja regionalnog ili provincijskog središta, ili pak omogućivanja da donosi posebne propise.
  6. Sa žaljenjem primjećuje da se financijski sustav glavnih gradova katkada koristi na pogrešan način, služeći kao sredstvo sukoba uzrokovanih različitim stranačkom pripadnošću vodstva glavnog grada i onoga središnje državne vlasti.
  7. Primjećuje da se na razini jedinica mjesne samouprave u glavnim gradovima načela Povelje često ne primjenjuju na zadovoljavajući način.
  8. Smatra da postojanje jedinica mjesne samouprave u glavnim gradovima ne može nadoknaditi nepostojanje samoupravne strukture u glavnom gradu, pogotovo s obzirom na to da su jedinice mjesne samouprave često pod strogim nadzorom središnjih vlasti.

<sup>14</sup> Vidi članak 3. Povelje i odgovarajući odlomak u Izvještaju objašnjenja.

9. Vjeruje da bi razmjenjivanje podataka o iskustvima različitih država članica o statusu njihovih glavnih gradova bilo vrlo korisno onim državama članicama koje se nalaze u postupku promjene statusa svojih glavnih gradova.<sup>15</sup>

10. S obzirom na sve rečeno, Kongres:

*a) Preporučuje da države članice zastupane od nadležnih državnih i federalnih vlasti i/ili vlasti federalnih jedinica:*

- i. stvore uvjete za postavljanje demokratski izabranih lokalnih vlasti u glavnim gradovima, posebno u državama gdje ne postoji lokalna vlast na razini glavnog grada kao cjeline, te osiguraju primjenu načela lokalne samouprave u glavnom gradu zakonom;
- ii. posebno se pobrinu za zakonska i stvarna jamstva autonomije novoizabranih gradskih vlasti glavnog grada u onim državama članicama gdje je postupak postavljanja demokratski izabranih lokalnih vlasti već započeo;
- iii. uključe gradske vlasti glavnoga grada, koje su u postupku dobivanja posebnog statusa, u postupak odlučivanja, jamčeći im mogućnost prethodnog konzultiranja prema članku 4/6. Povelje (što bi trebalo primjenjivati na svaki propis koji ima utjecaja na glavni grad);
- iv. osiguraju jasnu i transparentnu podjelu ovlasti između gradskih vlasti i eventualno postojeće mjesne samoupravne razine u glavnom gradu;
- v. priznaju status lokalne gradske vlasti glavnoga grada u državama članicama gdje to još nije učinjeno;
- vi. omoguće glavnim gradovima stvaranje dovoljnog financijskog kapaciteta da bi osigurali svoju samoupravu i ostvarivali zadatke vezane za status glavnog grada zemlje;
- vii. osiguraju da jedinice mjesne samouprave u glavnom gradu imaju dovoljno financijskih sredstava za obavljanje poslova iz samoupravnog ili delegiranog djelokruga;
- viii. poduzmu korake nužne za sprečavanje neprimjerenih uporaba financijskih sustava glavnih gradova u političke svrhe, kao što su primjerice smanjenje poreza ili druga financijska ograničenja;

<sup>15</sup> Vidi također članak 3. Preporuke Kongresa br. 133 (2003) o upravljanju glavnim gradovima, kojim se predlažu »česti kontakti između glavnih gradova s posebnom svrhom razmjene dobre prakse u upravljanju glavnim gradovima«.

- ix. osiguraju načine promicanja suradnje između središnje državne vlasti i vlasti glavnog grada, neovisno o njihovoj različitoj stranačkoj pripadnosti.

*b) Preporučuje da gradske lokalne vlasti glavnih gradova u državama članicama Vijeća Europe uzmu u obzir ove preporuke i memorandum objašnjenja te potiču njihovu primjenu.*

*c) Poziva Vijeće ministara Vijeća Europe:*

- i. da proslijedi ove preporuke i memorandum objašnjenja vlastima država članica Vijeća Europe;
- ii. da proslijedi ove preporuke i memorandum objašnjenja Upravljačkom odboru za lokalnu i regionalnu demokraciju (CDLR) radi informiranja;
- iii. da prizna potrebu omogućivanja posebne tehničke pomoći državama u kojima glavni gradovi nemaju poseban status ili vlastitu samoupravnu strukturu, posebno putem Ekspertnog centra za reformu lokalne samouprave, međudržavne suradnje na tom polju i Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti.

*d) Poziva Parlamentarnu skupštinu Vijeća Europe da obrati pozornost na navedene komentare i preporuke u kontekstu vlastitih aktivnosti na području lokalne demokracije i nadzoru ispunjavanja obveza koje su na sebe preuzele države članice Vijeća Europe.*

*Prevela Irena Habeš\**

---

\* Irena Habeš, prof.

## STATUS OF CAPITAL CITIES

*Summary*

*The report examines in comparative terms the varying situations regarding the status of capitals in Council of Europe member states from the standpoint of the principles of the European Charter of Local Self-Government. Although the Charter does not contain any specific provisions regarding capital cities, it is obvious that the fundamental principles of local democracy should prevail in them too. The report pays particular attention to the meaning of capital city status, the special administrative or legal status held by capitals, the structures and the functioning of their executive and legislative bodies, their institutional frameworks for self-government, the relationship of the capitals' municipal government with other public authorities, the division of functions between the tiers of municipal government, etc. The report concludes that there is a variety of situations at national level regarding the status of the capital city and this diversity is not in contradiction with the principles and the rules of the Charter, which can be implemented in different ways, in accordance with national traditions, political conditions and social climate.*

Key words: ???