



16. APRIL 2015.

UDRUŽENJE/ZAJEDNICA VEĆINSKI SRPSKIH OPŠTINA: ŠTA (NE) OMOGUĆAVA KOSOVSKI PRAVNI OKVIR?

Autori: Adrian Zećiri i Piter Troh

Doprineli: Aleksandar Rapajić i Trim Kabaši

I pored toga što dogovor o formiranju Udruženja/Zajednice većinski srpskih opština (u nastavku: Zajednica) ostavlja dosta prostora za protivrečne interpretacije, razgovori o nadležnostima i strukturi Zajednice su se oglašili o nekoliko čvrstih zakonskih odredbi predviđenih Briselskim sporazumom potpisanim 19. aprila 2013. (u nastavku: Sporazum). Članovi 3 i 4 Sporazuma direktno upućuju na pravne okvire unutar kojih Zajednica treba da bude osnovana: „struktura Zajednice će biti zasnovana na istim osnovama na kojima počiva Statut asocijacije kosovskih opština” (Član 3); „opštine članice će, u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i kosovskim zakonima, imati pravo da sarađuju u sprovođenju svojih ovlašćenja” (Član 4).

U ovoj analizi, koja je treća u nizu radova koji imaju za cilj da dopune sadržinu rasprava o Zajednici, ispitujemo pravni okvir a temu međupštinske saradnje, koja se pominje u Sporazumu. Posebno se detaljnije obaziremo na zakonske odredbe koje se odnose na međupštinska partnerstva i direktnu saradnju sa Republikom Srbijom, i predstavljamo zakonske maksimume za strukturu i nadležnosti Zajednice u okviru kosovskog zakona.

1. OSNOVNI PRINCIPI MEĐUOPŠTINSKE SARADNJE

Opštine imaju ustavno pravo na međupštinsku i prekograničnu saradnju.¹ Lokalna i međunarodna saradnja između opština je regulisana Zakonom o međupštinskoj saradnji, koji se proširuje na poglavlje V Zakona o lokalnoj samoupravi. Međupštinska saradnja je takođe bila predviđena u *Sveobuhvatnom predlogu za rešenje statusa Kosova* (Ahtisarijev plan) i garantovana Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Osnovni principi međupštinske saradnje su da opštine imaju pravo da sarađuju i formiraju partnerstva sa drugim kosovskim opštinama u okviru svojih oblasti nadležnosti, da obavljaju funkcije koje su obostranom interesu, i da ostvaruju zajedničke ciljeve i interese u oblasti opštinskih javnih usluga i lokalnog razvoja.²

Ipak, hijerarhija između pojedinačnih opština i eventualnog međupštinskog tela je jasna. Kako je određeno Ustavom Republike Kosovo, opštine su osnovne jedinice lokalne samouprave. One imaju pravo da uspostavljaju oblike međupštinske saradnje, ali i zadržavaju svu zakonsku odgovornost za dela i radnje koje proističu iz takve saradnje, dok će zakonitost njihovog

¹ [Ustav Republike Kosovo](#), Član. 124.4.

² [Zakon \(br. 03/L-040\) o lokalnoj samoupravi](#) (20. februar 2008.), Član. 29.1; [Zakon \(br. 04/L-010\) o međupštinskoj saradnji](#) (21. jul 2011.), Član. 3.1.1.

poslovanja u oblasti njihovih nadležnosti biti razmotrena od strane centralne vlasti.³ U istom duhu, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi određuje da će „prava poverena lokalnim vlastima biti, po pravilu, potpuna i isključiva. Ona ne smeju biti uskraćena ili ograničena od strane neke druge, centralne ili regionalne vlasti, osim u slučajevima predviđenim zakonom.”⁴ Ovo podrazumeva da opštine ne mogu da prenesu izvršne nadležnosti na bilo koji drugi nad-opštinski organ, i da krajnja odgovornost donošenja odluka ostaje na opštinskim telima.

Uloga centralnih vlasti je ograničena na procenjivanje pravne podudarnosti ma kojih odluka i postupaka opština sa Ustavom i pravnim okvirom.⁵ Ovo se ne odnosi samo na odluke koje donose opštine, već i na opštinske odluke o aktivnostima opštinskih partnerstava.⁶ Ukoliko Ministarstvo administracije lokalne samouprave smatra da odluka ili delovanje opštine nije u skladu sa Ustavom ili zakonima, ono može zahtevati da opština preispita takvu odluku, navodeći osnove navodnog kršenja zakona. Princip je ovde da centralna vlast neće direktno procenjivati rad Zajednice, već preko opština članica, s obzirom da su opštine zakonski odgovorne za sva dela i postupke koje preduzimaju u okviru domaće i međunarodne saradnje.

2. USPOSTAVLJANJE MEĐUOPŠTINSKE SARADNJE

Procedura za uspostavljanje međuopštinske saradnje počinje sa inicijativom bilo da ju je pokrenuo gradonačelnik opštine, 1/3 članova Skupštine, najmanje 5% građana date opštine koji imaju pravo glasa ili vlada Republike Kosovo.⁷ U teoriji, dakle, uspostavljanju Zajednice nije potrebna posebna odluka kosovske vlade: nju mogu inicirati ili uspostaviti opštine učesnice, nakon gore opisane precizne procedure. Nedavna inicijativa da se organizuju redovni sastanci između deset kosovsko srpskih gradonačelnika i srpske vlade kao način da se „stvaraju događaji na terenu, a da se o njihovoj formalizaciji razmišlja kasnije” može iskoristiti ovaj pravni prostor.⁸ Na prvom od ovih sastanaka, održanom 18. marta 2015. u Gračanici, srpski politički predstavnici su izneli deset ključnih zahteva i fokalnih tačaka, uključujući „jedinственu političku akciju, zaštitu prava, i ostvarenje interesa srpskog naroda kroz formiranje jake Zajednice srpskih opština,” i da će na narednom sastanku biti razmatran konačni nacrt Statuta Zajednice.⁹ Međutim, malo je verovatno da bi jednostrana inicijativa za osnivanje Zajednice dala nekakve pravne rezultate, osim što bi izvršila politički pritisak na vladu u Prištini i na EU. Zbog osetljivosti ovog pitanja i njegovog uključenja u pregovore između vlada Srbije i Kosova, bilo bi štetno ako bi proces osnivanja Zajednice bio pokrenut bez zvaničnog odobrenja vlade Kosova.

U svakom slučaju, kako je jasno navedeno u Zakonu o međuopštinskoj saradnji, inicijativa za međuopštinsku saradnju bi trebalo da bude potkrepljena informacijama o svrsi saradnje, nadležnostima koje se na nju odnose, opštinama koje učestvuju u saradnji, obliku saradnje, očekivanim pogodnostima, potencijalnim finansijskim nagoveštajima te saradnje, kao i o drugim pitanjima od značaja za uspostavljanje međuopštinske saradnje.¹⁰

Na osnovu ovih detalja, date skupštine opština potom razmatraju inicijativu za međuopštinsku saradnju i donose odluku većinom glasova na otvorenoj sednici u roku od 90 dana od podnošenja inicijative. U slučaju da Skupština odobri inicijativu, ona ovlašćuje predsednika opštine da

³ [Zakon o međuopštinskoj saradnji](#), Član. 4.3.

⁴ Savet Evrope. [Evropska povelja o lokalnoj samoupravi](#) (Strasbur, 1985.), Član 4.4.

⁵ [Ustav Republike Kosovo](#), Član 124.7.

⁶ [Zakon o lokalnoj samoupravi](#), Članovi 29, 76, 79, 82.

⁷ [Zakon o međuopštinskoj saradnji](#), Art. 6.2, 6.3.

⁸ http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=03&dd=11&nav_category=640&nav_id=967225.

Ovakve izjave su se takođe mogle čuti na okruglom stolu „Decentralizacija i srpska zajednica na Kosovu”, koji je organizovao Forum za etničke odnose u Gračanici 3. marta 2015.

⁹ http://kossev.info/strana/arhiva/razmatranje_nacrta_statuta_zso_a_na_sledecem_zajednickom_sastanku_srpskih_opstina_na_kim_u/4212.

¹⁰ [Zakon o međuopštinskoj saradnji](#), Član 6.4.

zastupa opštinu tokom pregovaračkog procesa o konačnom dogovoru o međupštinskoj saradnji.¹¹

Predsednici opština učesnica će zatim dogovarati formalni sporazum o međupštinskoj saradnji, koji će sadržati sledeće elemente:

- ugovorne strane;
- predmet sporazuma, obim i vremenski okvir;
- prava i obaveze svake od strana uključenih u sporazum;
- pravni oblik saradnje i izvori finansiranja i budžeta;
- uslove povlačenja iz sporazuma i raskid sporazuma;
- postupak za rešavanje eventualnog sukoba.

Sporazum bi trebalo da potpišu predsednici svih opština učesnica i da ga potom odobre relevantne skupštine opština. Sporazum postaje važeći nakon što njegovu zakonitost proceni Ministarstvo administracije lokalne samouprave.¹²

3. FUNKCIONISANJE I NADLEŽNOSTI MEĐUOPŠTINSKE SARADNJE: PARTNERSTVO ILI UDRUŽENJE?

Glavni izvor nesporazuma u vezi sa Zajednicom proizilazi iz dvosmislenosti da li će Zajednica biti u obliku opštinskog partnerstva ili udruženja opština. Oba su oblici saradnje predviđeni Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, Ahtisarijevim planom i Zakonom o lokalnoj samoupravi, ali se razlika naknadno izgubila u Zakonu o međupštinskoj saradnji. Briselski sporazum se poziva na "Udruženje/Zajednica" i "Zajednica/Udruženje" naizmenično, ali nije jasno šta ova terminologija implicira i da li se odnosi na pravnu razliku između opštinskog partnerstva i udruženja opština.¹³

Opštinska partnerstva

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi daje lokalnim vlastima pravo da sarađuju, u okviru zakona, i da formiraju konzorcijum sa drugim lokalnim vlastima u vršenju svojih ovlašćenja a u cilju obavljanja poslova od zajedničkog interesa.¹⁴ Zakon o lokalnoj samoupravi propisuje da opštine mogu svoje poslove iz sfere izvornih i proširenih nadležnosti izvršavati preko opštinskih partnerstva.¹⁵ Izuzetak je napravljen za sledeće nadležnosti koje spadaju u nadležnosti skupština opština i ne mogu se izvršavati preko opštinskih partnerstva:

- Statut, poslovnik o radu i opštinske procedure;
- Odobravanje budžeta i investicionih planova;
- Godišnji plan rada i godišnji izveštaj;
- Osnivanje komisija predviđenih Zakonom o lokalnoj samoupravi;
- Izbor predsedavajućeg i zamenika predsedavajućeg Skupštine opštine;
- Nivo taksi i dadžbina;
- Ustanovljavanje i upotreba opštinskih simbola, odlikovanja i počasnih titula;
- Davanje naziva i menjanje naziva puteva, ulica i ostalih javnih mesta;
- Stvaranje međupštinskih i unutaropštinskih sporazuma,
- Priključenje predstavničkim udruženjima opština¹⁶

Međupštinska partnerstva mogu preduzimati sve potrebne mere u cilju *sprovođenja i vršenja funkcionalne saradnje, preko između ostalog:*

¹¹ [Zakon o međupštinskoj saradnji](#), Član 6.

¹² [Zakon o međupštinskoj saradnji](#), Članovi 4–8.

¹³ Balkans Policy Research Group. 'Integracija Srba na Kosovu nakon Briselskog sporazuma', neobjavljen izveštaj (19. mart 2015), str. 31.

¹⁴ Savet Evrope. [Povelja](#), Član. 10.1.

¹⁵ [Zakon o lokalnoj samoupravi](#), Član 29.1.

¹⁶ [Zakon o lokalnoj samoupravi](#), Član 29.1, 40; [Zakon o međupštinskoj saradnji](#), Član 4.2.

- Osnivanjem tela za *donošenje odluka* sastavljenog od predstavnika koje imenuje Skupština opštine članica partnerstva;
- Zapošljavanjem i otpuštanjem administrativnog i savetodavnog osoblja;
- Donošenjem odluka u pogledu *finansiranja* i drugih operativnih potreba partnerstva.¹⁷

Ove odredbe ukazuju da opštinska partnerstva mogu uspostaviti organe koji odlučuju u nadležnostima koje su dogovorile opštine članice, uključujući i finansiranje partnerstva (i ako budžet i godišnji planovi spadaju u nadležnosti koje opštine ne mogu preneti na drugog).

Udruženja opština

Opštine imaju pravo da formiraju udruženja za zaštitu i promociju njihovih zajedničkih prava. Takva udruženja mogu ponuditi svojim članovima – pojedinačnim opštinama – brojne usluge, uključujući obuke, izgradnju kapaciteta, tehničku pomoć, istraživački rad u pogledu opštinskih nadležnosti i političkih preporuka u skladu sa zakonom.¹⁸

U skladu sa ovim odredbama, Asocijacija kosovskih opština (AKO) je neprofitabilna organizacija i pravno lice koja zastupa interese lokalnih vlasti. Ciljevi AKO-a su poboljšanje implementacije propisa iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi na Kosovu i da organizuje i koordinira aktivnosti članova AKO-a u oblastima investicija, privrednog razvoja opština, poboljšanja pravne osnove, podrške u poslovanju, kulture, prosvete, nauke, zdravstvene i socijalne zaštite, socijalnih usluga, rešavanja konflikata i poboljšanja usluga za građane.¹⁹

Konkretno, AKO:

- Inicira, organizuje i promovise saradnju između lokalnih vlasti;
- Predlaže rešavanje opštih problema lokalnih vlasti na Kosovu;
- Podnosi mišljenja, sugestije i primedbe na nacрте zakona i podzakonske akte koji se odnose na lokalnu upravu;
- Pruža pravnu i organizacionu pomoć lokalnim vlastima;
- Predstavlja opšte interese lokalnih vlasti na Kosovu i prema međunarodnim organizacijama;
- Organizuje i koordinira stručna obučavanja za političke predstavnike i civilne službenike;
- Organizuje i koordinira prenošenje informacija za svoje članove;
- Osniva fondove, otvara predstavničke urede i javne institucije.²⁰

Osim poslednje tačke, AKO jasno ima ulogu podrške, zastupanja i olakšavanja, što više odgovara udruženju opština nego opštinskom partnerstvu. Smanjenje uloge Zajednice većinski srpskih opština na puku savetodavnu i pomoćnu ulogu, sličnu onoj u AKO-u, bi bilo kontraproduktivno i ograničavajuće. To očigledno ne odgovara očekivanjima kosovskih Srba, ne iscrpljuje zakonske mogućnosti za međupostinsku saradnju i izgleda suvišna pored već postojeće Asocijacije kosovskih opština. Pozivanje na strukturu AKO-a kao osnove za osnivanje Zajednice većinski srpskih opština u Briselskom sporazumu (član 4) odnosi se verovatnije na *organizacionu strukturu* AKO nego na njene *nadležnosti*, još više jer sporazum spominje tela AKO-a (Predsednik, Skupštinu i Savet). Dakle, opšta upotreba termina „Association“ („Asociacioni“ na albanskom) koji je kodifikovan na engleskom i na albanskom da označi Udruženje/Zajednicu većinski srpskih opština je nesrećna, jer se čini da ograničava ulogu Zajednice na podršku, zastupanje i olakšavanje, kao

¹⁷ [Zakon o lokalnoj samoupravi](#), Član 29.3. Ovo je doslovno preuzeto iz Ahtisarijevog plana. [Sveobuhvatan predlog za rešenje statusa Kosova](#) (26. mart 2007), Aneks III, Član 9.1.2.

¹⁸ [Zakon o lokalnoj samoupravi](#), Članovi 31–32; [Rešenje statusa Kosova](#), Aneks III, Član 9.2. Ovo je opet u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, koja garantuje lokalnim vlastima da pripadaju nekom udruženju zarad zaštite i promovisanja njihovih zajedničkih interesa. Savet Evrope. [Povelja](#), Član 10.2.

¹⁹ Asocijacija kosovskih opština, [Statut Asocijacije kosovskih opština](#) (Priština, 2010), Član. 2.

²⁰ Asocijacija kosovskih opština, [Statut](#), Član. 3.

što je navedeno za opštinska udruženja u Zakonu o lokalnoj samoupravi i izaziva zbnjenost sa već postojećom Asocijacijom kosovskih opština.²¹

Vrste međuopštinske saradnje

Zakon o međuopštinskoj saradnji razrađuje zajedničke strukture kroz koje međuopštinska saradnja može biti realizovana:

- a) *Zajednička radna tela ili komisije* za razmatranje pitanja utvrđenih u okviru nadležnosti opštine;²²
- b) *Zajednička administrativna tela* za sprovođenje određenih opštinskih nadležnosti i sprovođenje profesionalnih i administrativnih poslova u skladu sa nadležnostima predviđenim sporazumom. Osnivačke opštine određuju opštinske civilne službenike za dužnosti u zajedničkom administrativnom organu. Ipak, ova tela nisu pravna lica i konačna odgovornost ostaje na nivou opština.²³ Drugim rečima, Zajednica ne može da uspostavi odeljenja koja će zameniti nadležnost opštinske skupštine/opštinskog odeljenja.
- c) *Zajednička javna preduzeća* za obavljanje lokalnih javnih delatnosti, u skladu sa uslovima i procedurama već propisanim Zakonom o javnim preduzećima.²⁴
- d) *Zajedničke javne institucije* za obavljanje određenih delatnosti od javnog interesa i od lokalnog značaja iz oblasti obrazovanja, kulture, zdravstva, socijalne zaštite, kao i iz drugih oblasti. Gradonačelnici svih opština koje učestvuju zaključuju i potpisuju sporazum, kojim se uređuju prava i međusobne obaveze vezane za javnu instituciju. Odluka za osnivanje zajedničke javne instituciju usvaja se većinom glasova od ukupnog broja odbornika skupštine opštine, na osnovu resursa koje obezbeđuju osnivači, stalnih izvora prihoda, međusobnih prava i obaveza osnivača, trajanja rada institucije i organizacione i upravljačke strukture organizacije.²⁵
- e) *Zajednička javnoprivatna partnerstva* za izvršavanje javnih lokalnih usluga i pružanje javne infrastrukture, u skladu sa zakonodavstvom o javnoprivatnim partnerstvima.²⁶
- f) Na kraju, opština može dati mandat, na osnovu sporazuma, drugoj opštini da izvršava određene nadležnosti, dok ostaje odgovorna za sve radnje i dela opštine koja je dobila mandat.²⁷

Zakon o međuopštinskoj saradnji tako pruža brojne mogućnosti za zajedničko vršenje nadležnosti opština u oblasti opštinskih javnih usluga. On, međutim, ne stvara razliku između “partnerstva” i “udruživanja”, i ne elaborira o telu za donošenje odluka koje se pominje kao način ostvarivanja opštinskog partnerstva u Zakonu o lokalnoj samoupravi i Ahtirsarijevom planu. To, dakle, znatno smanjuje ovlašćenja za donošenje odluka u bilo kojoj formi međuopštinske saradnje. Pošto je ovo upravo uloga i nadležnost koju srpska strana predviđa za Zajednicu, ove pravne nejasnoće možda trebaju pojašnjenje ili promenu. Međutim, u duhu Ustava Kosova i zakonodavstva o lokalnoj samoupravi i po Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, opštine ostaju osnovna jedinica samouprave i zadržavaju svu zakonsku odgovornost za akte, postupke i eventualne odluke donete od strane Zajednice.

4. ORGANIZACIONA STRUKTURA ZAJEDNICE

Kako je gore raspravljeno, napomena Asocijaciji kosovskih opština u Sporazumu se odnosi na organizacionu strukturu Zajednice, a ne na njene nadležnosti ili aktivnosti. Asocijacija kosovskih

²¹ Ekivalent na srpskom jeziku za reč „community“ („zajednica“) je već u opštoj upotrebi umesto ekvivalenta „association“ („asocijacija“). International Crisis Group i Balkans Policy Research Group preferiraju termin „zajednica“ umesto „asocijacije“, zbog efektivnosti i kako bi izbegli zbnjenost sa postojećom Asocijacijom kosovskih opština. Balkans Policy Research Group, ‘Integracija Srba na Kosovu nakon Briselskog sporazuma’, neobjavljen izveštaj (19. mart 2015.), str.28.

²² [Zakon o međuopštinskoj saradnji](#), Član 10.

²³ [Zakon o međuopštinskoj saradnji](#), Član 11.

²⁴ [Zakon o međuopštinskoj saradnji](#), Član 12.

²⁵ [Zakon o međuopštinskoj saradnji](#), Član 13.

²⁶ [Zakon o međuopštinskoj saradnji](#), Član 9.

²⁷ [Zakon o međuopštinskoj saradnji](#), Član 14

opština se sastoji iz tri organizaciona tela. Skupština je najviši organ AKO-a, i sastoji se od predstavnika iz ranga skupštine opština.²⁸ Skupštine opština delegiraju jednog predstavnika u skupštinu AKO-a na deset članova skupštine, srazmerno sa glasovima koje je svaka partija dobila na opštinskim lokalnim izborima. Skupština se sastaje najmanje jednom godišnje i donosi odluke o statutu, radnim procedurama i regulativama, godišnjem radu i budžetu, i strategiji AKO-a. Dalje, skupština bira Predsednika i zamenika Predsednika Asocijacije, i odobrava simbole AKO-a. Odluke se donose po principu proste većine, dok promene u statute zahtevaju odobrenje od strane 2/3 članova skupštine.²⁹

Savet gradonačelnika rukovodi AKO, i sastaje se na tri meseca. Savet čine gradonačelnici svih opština i članova Odbora (videti dole). Na osnovu preporuka Odbora, Savet analizira i formuliše odluku o aktima i nacrtima odluka koje se tiču lokalne samouprave, kao i pitanjima predloženim od strane Odbora i članova Saveta.³⁰

Odbor AKO-a se sastoji od sedam izabranih članova skupštine AKO-a: od Predsednika Asocijacije, zamenika predsednika, i pet članova skupštine. Tri članova odbora (uključujući i predsednika) predstavljaju stranku koja je pobedila u većini opština na lokalnim izborima, dva člana (uključujući i zamenika predsednika) predstavljaju drugu stranku, jedan član treću stranku na lokalnim izborima, i jedan član predstavlja srpsku zajednicu. Odbor se sastaje na mesečnom nivou, i diskutuje o problemima podignutim od strane Skupštine Saveta i izdaje odluke i priprema predloge kako bi poboljšali rad lokalne samouprave. Pored toga, Odbor potvrđuje dogovore dostignute od strane AKO-a, definiše i određuje administrativne takse i strukture, monitoriše finansijske aktivnosti AKO-a, i pregleda plan aktivnosti i administrativne izveštaje.³¹

Predsednik Asocijacije i administrativni organi izvršavaju dnevne administrativne zadatke i upravljanje. Predsednik AKO-a potpisuje sporazume uz ovlašćenje Odbora, organizuje rad upravljačkih tela Asocijacije i predstavlja AKO.³² Administrativne aktivnosti AKO-a su organizovane od strane administracije i upravljačkih tela, pod vođstvom direktora administracije. Administracija radi na osnovu zakona i regulativa odobrenih od strane Skupštine, Saveta i Odbora.³³

Ova organizaciona struktura i podela zadataka se može lako primeniti na Zajednicu većinski srpskih opština. Međutim, nadležnosti svakog od tela bi morale biti ponovo definisane u skladu sa nadležnostima koje će Zajednica imati na osnovu partnerskog sporazuma između opština, koje će više biti u skladu sa opštinskim partnerstvom nego sa nadležnostima AKO-a.

5. VEZE SA REPUBLIKOM SRBIJOM

Srpski politički predstavnici i većina Srba smatraju da Zajednica će biti sredstvo za osnaživanje i potvrđivanje veza između kosovskih Srba i Republike Srbije, bez (ili bez previše) mešanja iz Prištine. Iako se to kosi sa tradicionalnim razumevanjem suverene države, Zajednica bi u stvari mogla biti koristan mehanizam za održivu i transparentnu podršku kosovskim Srbima od strane Republike Srbije. To je potpuno u skladu sa pravnim okvirom Kosova, koji pruža mogućnosti za saradnju i podršku od strane Republike Srbije, pod pretpostavkom da se centralne vlasti ne zaobilaze i da uloga Republike Srbije ostane ograničena na finansijsku i tehničku pomoć u sprovođenju opštinskih nadležnosti. Zakon o lokalnoj samoupravi zbilja dozvoljava opštinama da sarađuju, u polju njihovih nadležnosti, sa opštinama i institucijama, uključujući vladine agencije,

²⁸ Ova skupština po strukturi odgovara organu donošenja odluka spomenutom u Zakonu o lokalnoj samoupravi.

²⁹ Asocijacija kosovskih opština, [Statut](#), Član. 4(1–14).

³⁰ Asocijacija kosovskih opština, [Statut](#), Član. 4(15–17).

³¹ Asocijacija kosovskih opština, [Statut](#), Član. 4(18–21).

³² Asocijacija kosovskih opština, [Statut](#), Član. 4(22–23).

³³ Asocijacija kosovskih opština, [Statut](#), Član. 4(24–27).

Republike Srbije. Takva saradnja može uzeti oblik snabdevanja finansijskom i tehničkom pomoći, uključujući stručni kadar i opremu, u sprovođenju njihovih nadležnosti.³⁴

Dalje, opštinska partnerstva imaju prava na direktne veze sa institucijama Republike Srbije, ali samo u meri neophodnoj za sprovođenje praktičnih aktivnosti partnerstva.³⁵ Opštine će, međutim, obavestiti Ministarstvo administracije lokalne samouprave unapred o bilo kojoj nameri da započnu prekograničnu saradnju, uključujući nacrt sporazuma o saradnji koji će dati informacije o ciljevima saradnje, praktičnosti, i modelima za snabdevanje osobljem i opremom, nivou finansiranja, i mehanizmu procesa finansiranja. Ako Ministarstvo zaključi da sporazum krši zakon, može da predloži popravke ili da obustavi nameravanu saradnju.³⁶

Zakon o međupštinskoj saradnji dalje definiše da u okviru međunarodne opštinske saradnje “se opštine ne mogu povući od njihovih nadležnosti navedenih u zakonu, delegirati opštini ili stranoj javnoj upravi izvršenje njihovih nadležnosti i da dozvole stranoj opštini ili javnoj upravi da sprovede bilo koju izvršnu, administrativnu, i zakonodavnu vlast na teritoriji Republike Kosova”.³⁷ U principu, to implicira da pored finansijske podrške, koja nije dotaknuta ovom analizom, Zajednica može tražiti tehničku podršku i pomoć od Republike Srbije u sprovođenju praktičnih aktivnosti. Republika Srbija, međutim, ne može vršiti bilo kakvu izvršnu, administrativnu, ili zakonodavnu vlast kroz Zajednicu.

6. ZAKLJUČAK

Pravo na međupštinsku saradnju je čvrsto utvrđeno u Kosovskom zakonodavstvu i Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Pravni okvir dozvoljava opštinama da uspostave opštinska partnerstva na njihovu inicijativu sa svrhom sprovođenja i vršenja funkcionalne saradnje u opštinskim nadležnostima od zajedničkog interesa. Takva partnerstva među opštinama mogu da imaju različite oblike, rangirajući se od tela koji donosi odluke i sastoji se od predstavnika skupština opština članica, do zajedničkih administrativnih tela, javnih institucija, i javnih preduzeća. Štaviše, ova partnerstva imaju prava na direktne veze sa institucijama Republike Srbije za sprovođenje praktičnih aktivnosti partnerstva. Zakon takođe predviđa opštinska udruženja sa predstavničkom i zastupničkom ulogom.

Čini se da Sporazum o Zajednici spaja ograničenu predstavničku i zastupničku ulogu udruženja opština sa strukturama za međupštinska partnerstva za zajedničko vršenje nadležnosti. Takođe, iako nema direktne napomene o ovome u Sporazumu, Zajednica može biti sedište koordinacije za direktnu saradnju između opština i Republike Srbije, kao što je i predviđeno Kosovskim zakonom.

Međutim, opštine ostaju osnovne jedinice vlade. One su legalni entiteti i one su legalno odgovorne za nadležnosti koje imaju. Osim ako ne dođe do promena u celokupnom ustavnom i pravnom okviru, nijedno telo koje bi bilo iznad opštine ne može da uživa legalne nadležnosti koje su sada dodeljene opštini. Štaviše, takva struktura sa legalnim statusom bi patila od defecita demokratije, budući da bi bila neizabrano telo.

Za više informacija molimo da nas kontaktirate na broj + 381 (0) 38 224 473 ili preko email-a info@ecmikosovo.org

³⁴ [Zakon o lokalnoj samoupravi](#), Član 30.2. Finansijska podrška Republike Srbije Zajednici će biti razmotrena u sledećem izveštaju.

³⁵ [Zakon o lokalnoj samoupravi](#), Član 30.7.

³⁶ [Zakon o lokalnoj samoupravi](#), Član. 30.3, 30.4, 30.5.

³⁷ [Zakon o lokalnoj samoupravi](#), Član 18.3.

Dodatni izveštaji i političke analize:

[Zajednica/Udruženje većinski srpskih opština: ekluzivni klub na osnovu etnicke pripadnosti?](#)

31. mart 2015.

[Zanemarivanje nesrpskih manjinskih zajednica u tehničkim sporazumima između Kosova i Srbije](#)

10. mart 2015.

[Kontroverzna izjava ministra Muratija i reakcije koje su usledile](#)

5. mart 2015.

[Udruženje/Zajednica većinski srpskih opština: mnogo spekulacije, malo preciznog dogovora i odsustvo implementacije](#)

22. februar 2015.

[Jedinstveno pravosuđe i pravni sistem na Kosovu?](#)

15. februar 2015.

[Šta treba zapamtiti iz slučaja Jablanović?](#)

8. februar 2015.

[ECMI Kosovo poziva na razumnost i delovanje u vezi protesta u Prištini](#)

25. januar 2015.

[Stvaranje radnog ambijenta unutar vlade Kosova](#)

19. januar 2015.

[ECMI Kosovo osuđuje blokadu ulaza u srpsku pravoslavnu crkvu u Đakovici](#)

7. januar 2015.

[Formiranje nove vlade Kosova, zastupljenost manjinskih zajednica i izazovi koji predstoje](#)

10. decembar 2014.

[Pregled nedavne bezbednosne situacije na Kosovu](#)

4. novembar 2014.

[Manjinske zajednice žele izlaz iz ćorsokaka](#)

23. oktobar 2014.

[Političke partije manjinskih zajednica na Kosovu u promenljivoj političkoj klimi Kosova](#)

31. jul 2014.

[ECMI Kosovo poziva na mir nasuprot eskalirajućim etničkim tenzijama nakon fudbalskog meča Srbija-Albanija](#)

15. oktobar 2014.

[Prevazilaženje podele: Osnivanje zajedničkog odbora za grad Mitrovicu](#)

27. jun 2014.

[Opšti izbori na Kosovu: Pregled pitanja, izazova i političke scene uoči glasanja 8. juna](#)

2. jun 2014.

O ECMI Kosovu

ECMI Kosovo je vodeća nevladina organizacija, koja se bavi pitanjima manjina na Kosovu, sa ciljem da razvije inkluzivne i reprezentativne institucije odgovorne za pitanja zajednica, koje podržavaju stabilno i multi-etničko Kosovo. ECMI Kosovo doprinosi razvoju, jačanju i implementaciji relevantnog zakonodavstva podržava institucionalizaciju vladinih tela koja predstavljaju zajednice i povećava kapacitet aktera civilnog društva i vlade kako bi saradivali na konstruktivan i održiv način.