

ASOCIJACIJA/ZAJEDNICA VEĆINSKI SRPSKIH OPŠTINA

Izlaz iz ćorsokaka



Autor: Adrian Zećiri, Piter Troh, Trim Kabaši

Doprineli: Aleksandar Arsić, Arben Osmani, Majkl Džejms Voren



Studija urađena uz podršku





ECMI Kosovo je vodeća nevladina organizacija, koja se bavi pitanjima manjina na Kosovu, a sa sveobuhvatnim ciljem da razvije inkluzivne, reprezentativne i na probleme zajednica osetljive institucije koje podržavaju stabilno multi-etničkom Kosovu.

ECMI Kosovo doprinosi razvoju, jačanju i sprovođenju relevantnih zakona, pomaže institucionalizaciju vladinih tela, koja se bave manjinama, i povećava kapacitet aktera kako civilnog društva, tako i vlade, kako bi sarađivali jedni sa drugima na konstruktivan i održiv način.

Ul. Majke Tereze br. 41, St. 29,
10000 Priština, Kosovo,
Tel. +381 (0) 38 224 473

www.ecmikosovo.org



PAX je holandska organizacija za izgradnju mira, koja radi zajedno sa posvećenim građanima i partnerima na zaštiti civila od ratnih dejstava, zaustavljanju oružanog nasilja i izgradnji pravednog mira. PAX ima dugogodišnju posvećenost jačanju izgleda za mir na Kosovu, sa posebnim fokusom na Mitrovicu.

Godebaldkwartier 74
3511 DZ Utrecht, The Netherlands

www.paxforpeace.nl

Autorska prava

© Evropski centar za pitanja manjina Kosovo (ECMI Kosovo), juni 2016. Sva prava zadržana. Ni-jedan deo ovog izdanja se ne sme reprodukovati, skladištiti u povratnom sistemu ili prenositi, u bilo kom obliku, ili bilo kojim sredstvima, elektronskim, mehaničkim, fotokopirnim i sličnim, bez prethodne dozvole ECMI-ja Kosovo.

Tekst prevela sa engleskog

Marija Krstić Draško

ASOCIJACIJA/ZAJEDNICA VEĆINSKI SRPSKIH OPŠTINA

Izlaz iz ćorsokaka



Autor: Adrian Zećiri, Piter Troh, Trim Kabaši

Doprineli: Aleksandar Arsić, Arben Osmani, Majkl Džejms Voren



Juni, 2016

SADRŽAJ

Uvod.....	8
1. Međuopštinska saradnja iz međunarodne perspektive	11
1.1 Razlozi za međuopštinsku saradnju	11
1.2 Operativni i/ili koordinacioni zadaci	11
1.3 Međuopštinska saradnja i prava zajednica: Zajedničko opštinsko veće.....	12
2.Međuopštinska saradnja u pravnom okviru i praksi Kosova.....	14
2.1 Opštinska partnerstva	15
2.2 Opštinske asocijacije	16
3. Nadležnosti Asocijacije/Zajednice većinski srpskih opština: operativni i/ili koordinacioni zadaci?.....	18
4. Institucionalna autonomija i koordinacija	21
4.1 Obrazovanje	22
4.1.1 Obrazovanje u kosovskim opštinama.....	23
4.1.2 Međuopštinska saradnja u obrazovanju na srpskom jeziku.....	24
4.2 Zdravstvo i socijalna zaštita	25
4.2.1 Zdravstvo i socijalna zaštita u kosovskim opštinama.....	25
4.2.2 Međuopštinska saradnja između većinski srpskih opština u oblasti zdravstva i socijalne zaštite.....	26
4.3 Kultura.....	27
4.4 Lokalni privredni razvoj	28
4.5 Ruralno i urbano planiranje	28
5. Odnos između opština i jedinica međuopštinske saradnje	30
5.1 Uspostavljanje međuopštinske saradnje.....	30
5.2 Unutrašnja organizacija međuopštinske saradnje.....	32
6. ZSO u okviru kosovskog višeslojnog mehanizma zaštite zajednica	34
6.1. Garantovanje multi-etničkog karaktera ZSO-a.....	34
6.2 ZSO i mehanizmi zaštite i zastupljenost zajednica na centralnom nivou	36
7. ZSO i Republika Srbija.....	38
Preporuke.....	40

KLJUČNE TAČKE

- * Pravni okvir za Zajednicu većinski srpskih opština (ZSO) mora biti formulisan kroz jedan **inkluzivan i transparentan process**, koji bi se sastojao iz dve faze. Pre svega, okvir bi trebalo da bude osmišljen u obliku podzakonskog akta, tako što će se definisati pravne mogućnosti i ograničenja za međuopštinsku saradnju između većinski srpskih opština. Na drugom mestu, predstavnici deset većinski srpskih opština formulišu jedan ili više nacrtata statuta za međuopštinsku saradnju u sklopu kontura datog pravnog okvira kao što je definisano podzakonskim aktom.
- * ZSO bi trebalo da bude formulisana kao sredstvo u **međuopštinskoj saradnji**, u duhu kosovskog državnog uređenja, koje omogućava dalekosežnu lokalnu samoupravu i međuopštinsku saradnju kao mehanizam za unapređenje i zaštitu prava zajednica na Kosovu dok istovremeno osigurava funkcionalnost kosovske države.
- * **Opštine, koje uzimaju učešće u ZSO, ostaju osnovne jedinice lokalne samouprave**, i trebalo bi da uspostave mehanizme odgovornosti kako bi kontrolisale i pratile rad ZSO, kao i da imaju mogućnost da se povuku iz ZSO-a u bilo kojoj fazi.
- * Međuopštinska saradnja između većinski srpskih opština može vratiti neki stepen institucionalnog poretka i strukture i tako **poboljšati kvalitet pružanja usluga** na lokalnom nivou, istovremeno održavajući finansijske, tehničke i simboličke veze sa Republikom Srbijom.
- * ZSO bi trebalo da bude **međuopštinsko telo sa pravnim statusom asocijacije** u skladu sa kosovskim zakonom. Ona će usaglašavati interese opština učesnica u oblastima lokalne demokratije, lokalne privrede, obrazovanja, primarnog i sekundarnog zdravstva i socijalne zaštite, urbanog i ruralnog planiranja, lokalnih uslova života za povratnike na Kosovo, istraživanja, razvoja i kulture.
- * Opštine učesnice bi trebalo da uspostave **zajedničke javne institucije** za zajedničko vršenje nadležnosti opština kada su u pitanju obrazovanje na srpskom jeziku, zdravstvo i socijalna zaštita i kultura, u skladu sa relevantnim odredbama Zakona o međuopštinskoj saradnji. Ove javne institucije će biti usko povezane sa ZSO, ali ipak nezavisne od nje.
- * Pravni okvir za uspostavljanje ovih zajedničkih javnih institucija treba da se sastoji od jednog administrativnog uputstva koji definiše mogućnost i granice opština da osnivaju udruženja, podzakonski akt o sprovođenju Zakona o potvrđivanju prvog međunarodnog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa između Republike Kosova i Republike Srbije usvojen i potpisan u septembru 2013. godinu sa jedne strane, i podzakonskog akta o primeni Zakona o međuopštinskoj saradnji iz 2011. godine sa druge strane.
- * Uticaj ZSO-a na **centralni nivo vlasti** bi trebalo da bude ograničen i integrisan u postojeće mehanizme za zastupanje zajednica na centralnom nivou, a posebno u Konsultativno veće za zajednice.
- * ZSO bi trebalo da podrži princip **multi-etničnosti** koji je ključan za osnivanje Kosova. Njeno ime će biti neutralno a zamenik predsedavajućeg za zajednice svake od opština učesnica će dobiti mesto u Veću ZSO-a, kako bi osigurao da ZSO podržava principe multi-etničnosti.

- * **Republika Srbija** će obezbediti finansijsku i tehničku podršku za ZSO na transparentan način i preko opština učesnica, a u skladu sa postojećim zakonima koji određuju finansijsku i tehničku podršku na Kosovu.

UVOD: ZSO KAO PODUHVAT U MEĐUOPŠTINSKOJ SARADNJI

Kosovo i Srbija su se složili da se uspostavi Asocijacija/Zajednica većinski srpskih opština na Kosovu (u daljem tekstu "ZSO").¹ Ova predložena institucija, kako je opisano u istorijskom Prvom sporazumu o normalizaciji odnosa iz aprila 2013. i narednom Sporazumu o osnovnim principima / glavnim elementima iz avgusta 2015., ima potencijalno transformativne implikacije za budućnost srpske zajednice na Kosovu i vladavine na Kosovu u širem smislu. Kako je predviđeno u relevantnim sporazumima, ZSO je osmišljena kako bi predstavljala kolektivne interese datih opština na Kosovu sa etnički srpskom većinom, posebno u oblastima obrazovanja, zdravstva, urbanog i ruralnog planiranja i privrede.

Mnogi od kosovskih Srba imaju visoka očekivanja kad je u pitanju ovaj novi entitet, ulažući u njega svoje nade za institucionalnom autonomijom i bliskim vezama sa Republikom Srbijom kao preduslovima za održivu budućnost na većinski albanskom Kosovu. Otpor je već proklamovan u albanskoj zajednici, pogotovo u redovima opozicije, koja ZSO smatra oblikom teritorijalne autonomije koja će zacementirati kontrolu Srbije nad zajednicom kosovskih Srba, kao i da je ZSO u suprotnosti sa multi-etničkim karakterom Kosova. Mnogi kosovski analitičari su takođe preispitali potrebu za ZSO, tvrdeći da kosovski pravni okvir već obezbeđuje većinski srpskim opštinama posebna i proširena ovlašćenja koja im omogućavaju značajan nivo samouprave.

Plan implementacije za prvi sporazum iz aprila 2013. predvideo je da će upravljački tim, koji čine predstavnici četiri severne većinski srpske opštine, izraditi nacrt statuta u toku šest meseci od datuma donošenja sporazuma (tj. do oktobra 2013.) i da će ZSO biti formirana odmah nakon lokalnih izbora koji su bili održani krajem 2013. godine. Sporazum iz avgusta 2015. je predvideo da će upravljački tim izraditi statut u toku četiri meseca od datuma donošenja sporazuma (tj. do kraja decembra 2015.), i da će uredba vlade Kosova odobriti statut po dogovoru koji je postignut u okviru Dijaloga.

Do danas gotovo da nije bilo nikakvog napretka u vezi sa izradom statuta, koji bi bio prihvatljiv za sve veće aktere od interesa, i sa debatom u javnosti, vrlo malo upoznatom sa sadržajem sporazuma i praktičnim implikacijama kako za srpsku zajednicu, tako i za Kosovo u širem smislu. Umesto toga, rasprava o ZSO je postala žestoka i polarizovana, na jednoj strani sa Srbijom i srpskim vođima, koji koriste dvosmislen jezik u relevantnim sporazumima, kako bi proglasili ZSO sredstvom za postizanje autonomije, i na drugoj strani sa kosovskim liderima, koji se oslanjaju na tu istu dvosmislenost, kako bi insistirali na tome da ZSO bude oblikovana po uzoru na postojeću Asocijaciju kosovskih opština, kako je eksplicitno rečeno u sporazumima, i da funkcioniše kao NVO.

Sporazumi izričito ne definišu kako bi ZSO trebalo da funkcioniše. Ovo je dodatno komplikovala odluka Ustavnog suda iz decembra 2015. koja je presudila da mnogi elementi Sporazuma iz avgusta 2015. nisu u skladu sa kosovskim Ustavnim okvirom. Kosovski premijer, Isa Mustafa, je brže bolje izjavio da bi njegova vlada odobrila samo onaj statut koji je u skladu sa ocenom Suda.

Ova studija ima za cilj da doprinese razvoju nacrta statuta nudeći konkretne preporuke. Ona ocenjuje u onoj meri u kojoj je to moguće, uzimajući u obzir informacije iz prve ruke i trenutnu

¹ Uz napomenu na preporuku, datu u ovoj studiji praktične politike, koja sugerise da se promeni ime Asocijacije/Zajednice većinski srpskih opština, u daljem tekstu ćemo koristiti termin ZSO.

situaciju na Kosovu, dodatnu vrednost jedne asocijacije većinski srpskih opština, zasnovane na čvrstim principima međuopštinske saradnje: konkretno, šta u stvari ona može da uradi da bi odgovorila na potrebe i probleme srpske zajednice na Kosovu. Na osnovu ove procene, studija će ponuditi realistična pojašnjenja mogućeg uticaja koji bi ZSO mogla imati na funkcionalnost kosovske države, te kako da se negativne posledice svedu na minimum. Ova studija takodje daje konkretne preporuke o procedurama koje treba slediti za uspostavljanje okvira sastavljenog od administrativnog uputstva i podzakonskih akata koji bi trebalo da definišu mogućnosti i ograničenja međuopštinske saradnje opština sa srpskom većinom, razrađuje procedure za uspostavljanje međuopštinske saradnje i razrađuje procedure za sprovođenje zakona iz 2013 godine o ratifikaciji prvog međunarodnog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa između Republike Kosova i Republike Srbije.

Polazna tačka ove studije sugerise da bi ZSO pre trebalo da bude formulisana kao poduhvat u međuopštinskoj saradnji nego kao institucionalna, teritorijalna ili kulturna autonomija. Ovaj pristup je u duhu kosovskog državnog uređenja, koji je utemeljen u dalekosežnoj lokalnoj samoupravi i prilikama za međuopštinsku saradnju kao jednim od stubova zaštite i unapređenja prava zajednica na Kosovu. Proces decentralizacije, ključni element Ahtisarijevog plana, kasnije inkorporiran u kosovski pravni okvir, stvorio je ili proširio šest novih opština sa srpskom većinom, i to: Novo Brdo, Severnu Mitrovicu, Gračanicu, Ranilug, Parteš i Klokot.² One će, pored četiri već postojeće opštine sa srpskom većinom (Leposavić, Štrpce, Zubin Potok i Zvečan), činiti članice ZSO.

Formiranjem opština sa većinski srpskim stanovništvom, uz dalekosežnu autonomiju koju kosovske opštine uživaju i mogućnost za podršku od strane Republike Srbije, tačno se nameravalo da se srpskoj zajednici na Kosovu dodeli značajna samouprava na lokalnom nivou, ne ugrožavajući integritet i funkcionalnost kosovske države. Ova studija razvija model međuopštinske saradnje između većinski srpskih opština, koja podržava ove osnivačke principe kosovske države.

Glavni argument je da međuopštinska saradnja između većinski srpskih opština može da povрати neki stepen institucionalnog poretka i koordinacije tako da poboljša kvalitet pružanja usluga na lokalnom nivou, u isto vreme održavajući finansijske, tehničke i simboličke veze sa Republikom Srbijom. Dakle, ZSO potencijalno može da odgovori na probleme i zahteve zajednice kosovskih Srba, dok i dalje funkcioniše pod opštim okvirom međuopštinske saradnje kao što je definisano važećim zakonima na Kosovu.

Model asocijacije, koji je ovde predstavljen, usmeren je nadole, prema nivou lokalne samouprave, kao konkretna mera za koordinisanje, racionalizovanje i institucionalizovanje pružanja javnih usluga. Njegov uticaj nagore, na centralni nivo vlasti, je ograničen i integrisan u postojeće mehanizme za predstavljanje zajednica na centralnom nivou. Na taj način je u velikoj meri odgovoreno na brige i strahove albanske većine na Kosovu da će ZSO učiniti kosovsku državu nefunkcionalnom u velikoj meri.

Brige o funkcionalnosti kosovske države ne bi trebalo lako odbaciti. Dok svaki novi sporazum između Prištine i Beograda umanjuje prisustvo srpskih zakona i državnih institucija na Kosovu, ZSO očigledno produžava snažnu ulogu Srbije u poslovima srpske zajednice na Kosovu. Ako ZSO ne bude jasno zamišljena kao poduhvat u međuopštinskoj saradnji, proaktivni pristup Beograda prema pitanjima kosovskih Srba, koristeći pritom političku i finansijsku moć da osigura poslušnost, mogao bi da napravi od ZSO pravu prepreku daljem institucionalnom razvoju Kosova. Pored ovog konteksta, ovaj model za asocijaciju se fokusira na lokalnu samoupravu,

² ['Zakon \(br. 03/L-041\) o administrativnim granicama opština'](#) (20. februar 2008.), Član 5.

gde podrška Republike Srbije može dovesti do značajne razlike u dnevnim životima pripadnika zajednice kosovskih Srba. Uloga asocijacije da zastupa zajednicu kosovskih Srba na centralnom nivou je, međutim, smanjena na apsolutni minimum i inkorporirana u postojeće mehanizme. Na taj način, ovaj model ublažava rizike kada je u pitanju funkcionalnost kosovske države. Međutim, treba da bude jasno da, ukoliko se želi da asocijacija bude delotvorna, konstruktivan i transparentan pristup svih aktera od interesa je neophodan.

Studija počinje istraživanjem literature o međuopštinskoj saradnji u međunarodnoj praksi. Ona objašnjava koji je stvarni razlog za međuopštinsku saradnju, predstavlja tipologiju i procenjuje kakav uticaj to ima na zaštitu i unapređenje interesa manjinskih zajednica. Drugo poglavlje razmatra pravni okvir Kosova o lokalnoj samoupravi i međuopštinskoj saradnji. Ovo šire razumevanje međuopštinske saradnje se koristi u trećem poglavlju kako bi se pojasnili sporazumi o ZSO iz 2013. i 2015. i odluka Ustavnog suda. Četvrto poglavlje potom pretvara predložene nadležnosti ZSO-a u konkretne strateške preporuke o tome kako bi međuopštinska saradnja između većinski srpskih opština mogla biti organizovana, u okviru postojećih zakona o opštinskim nadležnostima i međuopštinskoj saradnji, i u skladu sa nalazima temeljnog istraživanja o potrebama i očekivanjima srpske zajednice na Kosovu. U petom poglavlju, studija uzima u obzir položaj zajednica koje nisu srpske, a koje žive u opštinama predviđenim da budu deo ZSO, kao i sredstva zaštite i promovisanja interesa svih zajednica u okviru ZSO, a u skladu sa multi-etničkim duhom Kosova. Šesto poglavlje definiše odnose između ZSO i centralnog nivoa vlasti i predstavlja model za dovođenje ZSO u harmoniju sa postojećim mehanizmima za zastupanje i zaštitu zajednica na centralnom nivou. Sedmo poglavlje, naposljetku, razmatra ulogu Republike Srbije u pružanju tehničke i finansijske pomoći.

Studija se završava praktičnim preporukama donosiocima odluka na Kosovu, koje bi mogle da posluže kao okvir za izradu statuta ZSO koji dostiže kompromis između potreba i očekivanja zajednice kosovskih Srba (i obaveza u sporazumima o normalizaciji između Kosova i Srbije) i zaštitom funkcionalnosti vladavine na Kosovu.

Kada je u pitanju metodologija, studija se zasniva na kritičkom čitanju sporazuma iz 2013. i 2015. između Kosova i Srbije i odluke Ustavnog suda Republike Kosovo iz 2015. godine. Ona stavlja ZSO u okvir kosovskog pravnog sistema, i posebno zakona o opštinskim nadležnostima i međuopštinskoj saradnji, kao i u okvir literature o međuopštinskoj saradnji u međunarodnoj praksi. Pored pravnog okvira, studija uzima u obzir i očekivanja i brige kako zajednice kosovskih Srba, tako i albanske većine na Kosovu. Ona se oslanja na tri godine pažljivog praćenja debata u medijima kako između različitih zajednica, tako i unutar samih zajednica, na praćenje politike i sektora civilnog društva, kao i na istraživanja koja su se bavila ovom temom, a koja su sprovodile organizacije civilnog društva. Pored ovoga, radi izrade ove studije, vođeni su dubinski polu-strukturirani intervjui sa predstavnicima zajednice kosovskih Srba iz različitih sektora (politike, privrednog razvoja, obrazovanja, zdravstva) i predstavnicima relevantnih kosovskih institucija (Ministarstva administracije lokalne samouprave i Asocijacije kosovskih opština). Ovi intervjui su sprovedeni u toku marta i aprila 2016. godine. Sagovornici su bili izabrani na osnovu njihove stručnosti po pitanju međuopštinske saradnje i iz oblasti u kojima je predviđeno da ZSO vrši nadležnosti. Politizovana stanovišta su bila izbegavana.

1. MEĐUOPŠTINSKA SARADNJA IZ MEĐUNARODNE PERSPECTIVE

1.1 Razlozi za međuopštinsku saradnju

Oblici međuopštinske saradnje su dobili na važnosti u Evropi tokom proteklih decenija kao strategije za rešavanje pitanja razvoja koji je vršio sve veći pritisak na lokalne uprave. Pre svega, povećan obim proizvodnje javnih usluga je otežao lokalnim upravama da pruže odgovarajuće javne usluge koje bi zadovoljile zahteve stanovništva. Pored ovoga, usled urbanizacije i emigracije, mnoge male i ruralne opštine su se suočile sa odlivom stanovništva, što je izvršilo još veći pritisak na pružanje javnih usluga. Drugo, fizička mobilnost i fragmentacija društvene participacije stanovništva znače da ljudi često ne ostaju u svojim opštinama zbog javnih usluga. Posledica toga je da su administrativne funkcije, koje se obavljaju na lokalnom nivou, postale manje od prostora aktivnosti samog stanovništva. "Jaka međuzavisnost između velikih društvenih procesa i još složenijeg društva i između odgovarajućih intervencija lokalne uprave zahteva donošenje praktične politike u meri u kojoj ona prevazilazi obim teritorije čak i većih zajednica."³ Treće, postoji rastući pritisak tržišta na lokalne uprave u smislu smanjene intervencije vlade u obezbeđivanju javnih usluga, koje sve više pružaju privatne ustanove (koje je odredila lokalna uprava) i pritisak primene tržišne logike na ocenjivanje pružanja javnih usluga. Evropska unija obezbeđuje finansijske mogućnosti za lokalne uprave, ali jaka konkurencija sa drugim regijama i strogi uslovi su takođe izazov za opštinske kapacitete.⁴

Razlog za međuopštinsku saradnju je taj da ona održava lokalnu samoupravu dok u isto vreme uspostavlja racionalniju vladavinu koja uspeva da se izbori sa gore spomenutim pritiscima. Glavni motiv za međuopštinsku saradnju jeste želja za većom upravljачkom delotvornošću, više usluga i boljim pružanjem usluga po nižoj ceni. "Međuopštinska saradnja, sa jedne strane, stvara neki oblik institucionalizovane uprave koja rešava pitanja sve većeg pritiska tržišta na lokalne vlasti. Ona teži da obezbedi pružanje javnih usluga koje zadovoljavaju rastuće zahteve građana lokalnih zajednica po što nižim cenama, i nastoji da spreči rasipanje javnih resursa i da ojača kapacitet udruženih opština da se nose sa mogućnostima i pretnjama sve složenijeg i dinamičnijeg okruženja.

Sa druge strane, međuopštinska saradnja ostavlja politički domen lokalne vlasti netaknut. Nezavisno od toga u kom je obliku, ne postoji stalni prenos ili gubitak lokalnih poslova ili nadležnosti, i lokalne samouprave nekako zadržavaju kontrolu nad odlukama i uslugama koje proizilaze iz saradnje. Kao posledica toga, međuopštinska saradnja sprečava, barem u teoriji, da lokalna demokratija, cenjena zbog male udaljenosti između biračkog tela i administracije, postaje beznačajna zbog pritiska na lokalnu vlast."⁵

1.2 Operativni i/ili koordinacioni zadaci

U praksi, međuopštinska saradnja pokriva mnoštvo zadataka. Razlika se može napraviti između međuopštinske saradnje i operativnih i koordinacionih zadataka. Prvi se svode na zajedničko pružanje javnih usluga u okviru nadležnosti opština. Oblici međuopštinske saradnje sa koordinacionim zadacima služe kao konsultativne platforme za planiranje spoljnosti lokalne politike i promovisanje zajedničkih interesa lokalnih vlasti.

3 HULST, Rudie & André VAN MONTFORT. 'Inter-Municipal Cooperation: A Wide-Spread Phenomenon', uredili Rudie Hulst & André Van Montfort (uredili), *Inter-Municipal Cooperation in Europe* (2007), str.1–21, str.3.

4 Ibid. str.3–4.

5 Ibid. str.8–9, videti takođe SAVET EVROPE [Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope]. [Good Practices in Inter-Municipal Cooperation in Europe](#) (2007), str.14–19.

Razlika se ogleda u stepenu organizacione integrisanosti. Saradnja može biti institucionalizovana u integrisanoj međuopštinskoj saradnji. Ona ima oblik trajne organizacije, gde se specifični poslovi prenose na zajednički organ. U ovom slučaju, moć odlučivanja pojedinačnih opština preuzima odbor ili savet koje one zajedno kontrolišu, a koji upravlja službenicima koji su uključeni u kreiranje praktičnih politika ili pružanje usluga: „Uspostavljanje trajne organizacije podrazumeva koncentraciju moći odlučivanja i integraciju aktivnosti, koje su prethodno obavljale različite opštine, u jednu organizaciju.”⁶ „Najviše integrisanu međuopštinsku aktivnost vrši posebni samostalni organ, koji ujedinjuje veliki broj ključnih nadležnosti i poseduje značajne resurse i široka ovlašćenja u donošenju odluka. Cilj je saradnja između lokalnih organa, koja su javna preduzeća, a u okviru su specifičnog javnog organa u potpunosti osmišljenog za zajedničko upravljanje uslugama koje su od opšte koristi. Javni organ je zamišljen tako da bude u stanju da sâm donosi odluke u ime opština članica putem intergrisanih unutrašnjih mehanizama, koji donekle ograničavaju autonomiju tih organa.”⁷

Drugi ekstrem je slabo povezana mreža za praktičnu politiku koja služi kao sredstvo za međusobne konsultacije, koordinaciju i zajedničko donošenje odluka, dok stvarno upravljanje važnim poslovima ili politikama ostaje u rukama lokalnih vlasti. „Opštine rade zajedno u specifičnim oblastima praktične politike, ali se to ne proteže na prenos nadležnog organa ili na regionalnu saradnju, pa opštine tako zadržavaju moć odlučivanja.”⁸ U ovom drugom slučaju, međuopštinska saradnja ne sprovodi zajedničke odluke i nema zajedničko osoblje.

1.3 Međuopštinska saradnja i prava zajednica: Zajedničko veće opština

Karakteristično za ZSO je da okuplja opštine sa srpskom većinom. Izgleda da ona kao takva dodaje jedan element zaštite i unapređenja prava zajednica logici međuopštinske saradnje. Ovo se eksplicitno vidi u imenu ZSO i u sporazumu o opštim principima / glavnim elementima od 25. avgusta 2015. godine, u kojem se navodi da će ZSO promovisati interese srpske zajednice na Kosovu.⁹

Razlog za uspostavljanje međuopštinske saradnje – odnosno, omogućavanje što efikasnijeg pružanja usluga – izgleda kao da nema veze sa zaštitom prava zajednica. Mehanizmi zaštite prava zajednica su obično ili teritorijalne prirode ili ne. U prvom slučaju, određena prava zajednica se vezuju za određenu teritoriju i to tada najčešće vodi ka regionalnoj autonomiji. U drugom slučaju, prava zajednica se dodeljuju pojedincima po osnovi koja nije teritorijalna, i to najčešće ima oblik kulturne autonomije. Široke nadležnosti lokalnih samouprava u kombinaciji sa posebnim pravima za zajednice na nivou opština, kao što je slučaj na Kosovu, u suštini predstavljaju kompromis između ova dva principa. Međutim, međuopštinska saradnja je retko uspostavljena kao sredstvo za promovisanje i zaštitu prava određenih zajednica koje žive u opštinama. Jedan od usamljenih slučajeva je Zajedničko veće opština (ZVO), koje okuplja opštine sa srpskom većinom u Istočnoj Slavoniji, Baranji i Zapadnom Sremu u istočnoj Hrvatskoj.¹⁰ Veće je nevladina i neprofitna organizacija (Član 1) i ima za cilj da promoviše i štiti ljudska prava kroz jačanje demokratskih institucija i vladavine prava, ostvarivanje boljih uslova života za svaku osobu i posebno ostvarivanje i zaštitu prava i interesa srpske nacionalne manjine (Član 12).¹¹

6 Hulst & Van Montfort: 'Inter-Municipal Cooperation', str.13–14, citat na strani 14.

7 Savet Evrope: *Good Practices*, str.9–10.

8 Hulst & Van Montfort: 'Inter-Municipal Cooperation', str.14.

9 'Asocijacija/Zajednica većinski srpskih opština: Opšti principi/glavni elementi' (25. avgust 2015.), Član 9.

10 VLADA HRVATSKE. 'Zajedničko vijeće općina: Organizacija, status, sastav, nadležnost i financiranje' (23. maj 1997.), citat: Član 2.

11 'Statut Zajedničkog vijeća općina' (15. septembar 2006.).

Nadležnosti Veća su uglavnom one konsultativnog i savetodavnog tela. U oblastima medija, obrazovanja i kulture, ZVO ima neke operativne nadležnosti. Veće, između ostalog:

- (a) Vodi brigu o ostvarivanju ljudskih, građanskih i etničkih prava pripadnika srpske nacionalne manjine;
- (b) Analizira situaciju u opštinama i daje preporuke ovlašćenim organima kako bi poboljšaju situaciju;
- (c) Osniva i vodi medijske kanale (TV i radio) za srpsku nacionalnu manjinu;
- (d) Prati sprovođenje pune kulturne i obrazovne autonomije i daje preporuke za poboljšanje;
- (e) Vodi računa o registraciji škola koje drže nastavu na srpskom jeziku i na ćirilichnom pismu;
- (f) Vodi računa o imenovanju nadzornika i savetnika za obrazovanje na srpskom jeziku;
- (g) Vodi računa o raspoređivanju fondova za renoviranje školskih zgrada za nastavu na srpskom jeziku;
- (h) Saraduje sa ovlašćenim institucijama u vezi sa udžbenicima za osnovno i srednje obrazovanje na srpskom jeziku (Član 13), itd.

Ove nadležnosti se razmatraju u četiri odbora unutar Veća: odbor za medije; odbor za ljudska prava i zdravstvena pitanja; odbor za obrazovanje, kulturu i sport; i projektni centar. Veće finansira od sredstava hrvatske vlade, opština učesnice, srpske vlade i prihoda od sopstvene imovine (Član 49).

Kada je u pitanju odnos sa centralnim nivoom vlasti, Veće je jedan od osnivača Srpskog nacionalnog veća, koje je koordinaciono telo srpske nacionalne manjine u Hrvatskoj sa zadatkom da štiti i promovise nacionalni, kulturni, jezički i verski identitet srpske nacionalne manjine u Hrvatskoj u kulturnim pitanjima, medijima, zakonodavstvu i državnoj upravi.

2. MEĐUOPŠTINSKA SARADNJA U PRAVNOM OKVIRU I PRAKSI KOSOVA

Opštine imaju ustavno pravo na međuopštinsku i prekograničnu saradnju.¹² Lokalna i međunarodna saradnja između opština je regulisana Zakonom o međuopštinskoj saradnji, koji se proteže na Poglavlje V Zakona o lokalnoj samoupravi. Međuopštinska saradnja je takođe predviđena u Sveobuhvatnom predlogu za rešenje statusa Kosova (Ahtisarijev plan) i zagarantovana je u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Osnovni principi međuopštinske saradnje podrazumevaju da opštine imaju pravo da sarađuju i osnivaju partnerstva sa drugim kosovskim opštinama, u oblastima njihovih nadležnosti, da obavljaju funkcije koje su u njihovom interesu i da ostvaruju zajedničke ciljeve i interese u sferama opštinskih javnih usluga i lokalnog razvoja.¹³

Hijerarhija između pojedinačnih opština i krajnjeg međuopštinskog organa je jasna. Kao što je određeno Ustavom Republike Kosovo, opštine su osnovne jedinice lokalne samouprave. One imaju pravo da uspostave međuopštinsku saradnju, ali ostaju pravno odgovorne za sve postupke i pravne akte koji će rezultirati iz navedene saradnje, dok će centralne vlasti razmatrati zakonitost njihovog poslovanja u oblasti njihovih nadležnosti.¹⁴ Kosovski pravni okvir se izričito pridržava Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, kojom se utvrđuje da će „ovlašćenja data lokalnim samoupravama biti puna i nedeljiva. Ona ne smeju biti uskraćena ili ograničena od strane druge, centralne ili regionalne, vlasti osim u slučajevima predviđenim zakonom.”¹⁵ Ovo podrazumeva da opštine ne mogu preneti izvršna ovlašćenja nijednoj nad-opštinskoj vlasti, kao i da krajnja odgovornost za donošenje odluka ostaje pri opštinskim organima.

Kosovski zakon pravi razliku između opštinskih partnerstava i asocijacija. Međuopštinska partnerstva mogu preduzeti sve neophodne mere da sprovedu i izvrše svoju funkcionalnu saradnju kroz:

- Osnivanje tela za donošenje odluka, koje se sastoji od predstavnika koje imenuju skupštine opština članica partnerstva;
- Zapošljavanje i otpuštanje administrativnog i savetodavnog osoblja;
- Donošenje odluka u pogledu finansiranja i drugih operativnih potreba partnerstva.¹⁶

Opštine takođe imaju pravo na osnivanje asocijacija radi zaštite i promovisanja svojih zajedničkih prava. Takve asocijacije mogu da ponude svojim članicama – pojedinačnim opštinama – određeni broj usluga, uključujući obuke, izgradnju kapaciteta, tehničku podršku, kao i istraživački rad u pogledu opštinskih nadležnosti i političkih preporuka.¹⁷ Ovo je ponovo usklađeno sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, koja garantuje da lokalne vlasti pripadaju nekoj asocijaciji u cilju zaštite i promovisanja njihovih zajedničkih interesa.¹⁸

Prema kosovskom zakonu, moguće je osnovati različite tipove međuopštinske saradnje rdi pružanja javnih usluga:

¹² *Ustav Republike Kosovo*, Član 124.4.

¹³ 'Zakon (br. 03/L-040) o lokalnoj samoupravi' (20. februar 2008.), Član 29.1; 'Zakon (br. 04/L-010) o međuopštinskoj saradnji' (21. juli 2011.), Član 3.1.1.

¹⁴ 'Zakon o međuopštinskoj saradnji', Član 4.3.

¹⁵ SAVET EVROPE, *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi* (Strasbur, 1985.), Član 4.4.

¹⁶ 'Zakon o lokalnoj samoupravi', Član 29.3. Ovo je doslovno preuzeto iz *Sveobuhvatnog predloga za rešenje statusa Kosova* (26. mart 2007.), Aneks III, Član 9.1.2.

¹⁷ 'Zakon o lokalnoj samoupravi', Članovi 31–32; *Rešenje statusa Kosova*, Aneks III, Član 9.2.

¹⁸ Savet Evrope: *Evropska povelja*, Član 10.2.

- a) Zajedničko radno telo ili odbor za razmatranje određenih pitanja, koja podležu nadležnosti-ma date opštine.
- b) Zajednički administrativni organi za obavljanje određenih opštinskih nadležnosti i izvršavanje profesionalnog i administrativnog rada u okviru nadležnosti utvrđenih sporazumom. Opštine učesnice određuju državne opštinske službenike za rad u zajedničkom administrativnom organu. Međutim, ovi organi nisu pravni entiteti i krajnje odgovornosti ostaju pri opštinama.¹⁹
- c) Zajednička javna preduzeća za potrebe obavljanja javnih lokalnih usluga, u skladu sa uslovi-ma i procedurama utvrđenim Zakonom o javnim preduzećima.²⁰
- d) Zajedničke javne institucije za potrebe obavljanja određenih aktivnosti od javnog interesa i lokalnog značaja u oblastima obrazovanja, zdravstva, kulture, socijalne zaštite, i drugo. Gradonačelnici svih opština učesnica potpisuju sporazume koji uređuju prava i međusobne obaveze u vezi sa javnim institucijama. Odluka da se osnuje takva javna institucija mora biti odobrena većinom glasova odbornika skupština opština, na osnovu utvrđivanja resur-sa koje obezbeđuju osnivači, stalnog izvora finansiranja, prava i obaveza osnivača, prava i međusobnih obaveza institucije i osnivača, trajanje rada institucije i organizacione i upra-vljačke strukture institucije.²¹
- e) Zajednička javno-privatna partnerstva za potrebe obavljanja lokalnih javnih usluga i obez-beđivanja javne infrastrukture, u skladu sa datom legislaturom o javno-privatnim partner-stvima.²²

2.1 Opštinska partnerstva

Nezavisno od pravnih mogućnosti, postoji veoma malo sporazuma između opština o zajedničkom vršenju određenih nadležnosti. Razlozi za to su dvostruki. Pre svega, ne postoji volja kod lokalnih moćnika da dele nadležnosti i budžet. Inače, u političkom interesu je za lokalne vlasti da pokažu napredak u infrastrukturi i uslugama kao rezultat njihovog rada, a ne kao rezultat zajedničkog rada sa drugima.

Pored toga, nedostaju kapaciteti za osmišljavanje i sprovođenje zajedničkih projekata. Prilikom odlučivanja o potpisivanju bilateralnih sporazuma o zajedničkim projektima ili o zajedničkom pružanju usluga, skupštine opština moraju prvo da:

- Odobre sveukupan okvir sporazuma;
- Imenuju osobu odgovornu da potpiše Sporazum (obično je to gradonačelnik);
- Odobre sporazum nakon što je potpisan;
- Raspodele sredstva za projekat/usluge;
- Pošalju sporazum Ministarstvu administracije lokalne samouprave (MALS).

MALS je otkrilo da većina postojećih potpisanih sporazuma o međuopštinskoj saradnji ne ispunjava zakonske uslove.

MALS aktivno podržava međuopštinsku saradnju. Ono ima tri programa o lokalnom privrednom razvoju, putem kojih je ranije finansiralo infrastrukturne projekte od kojih su imale koristi dve ili više opština. MALS sastavlja bazu podataka o postojećim sporazumima o međuopš-

¹⁹ 'Zakon o međuopštinskoj saradnji', Član 11.

²⁰ 'Zakon o međuopštinskoj saradnji', Član 12.

²¹ 'Zakon o međuopštinskoj saradnji', Član 13.

²² 'Zakon o međuopštinskoj saradnji', Član 9.

tinskoj saradnji, i tako je identifikovalo tri ključne oblasti u kojima bi međuopštinska saradnja mogla biti delotvorna:

- Zaštita životne sredine;
- Privredni razvoj;
- Transport.

MALS je dalo predlog nekim opštinama da osnuju zajednička upravljačka tela za usluge u više gradova (npr. transport u Prištini), ali nije dobilo pozitivan odgovor.²³

Među nekoliko konkretnih slučajeva međuopštinske saradnje su lokalna javna preduzeća koja pružaju važne usluge građanima u više opština. Ova lokalna javna preduzeća - JP void odbor direktora, gde su sve opštine zastupljene u vidu članova odbora čiji su glasovi određeni na osnovu vlasničkih udela uspostavljanja javnih preduzeća (JP), pružajući usluge u snabdevanju vodom domaćinstva i preduzeća, regionalno centralnim grejanjem, sakupljanjem otpada, transportom, itd. Ova preduzeća mogu biti uspostavljena odlukom Vlade ili Skupštine, u slučaju centralni JP-a, ili od jedne ili više opština u slučaju lokalnih JP-a. Ukoliko jedna ili više opština odluči da osnuje javno preduzeće kako bi se obezbedile važne usluge, kao što su snabdevanje vodom ili sakupljanje otpada za građane u jednoj ili više opština, ta odluka treba da bude odobrena od strane Vlade Republike Kosova. Lokalna JP-a zauzvrat su u vlasništvu opštine ili opština, koje su osnivale JP, i vlasnički udeo u svakoj opštini se zasniva na procentu korisnika zlužbi lokalnih JP-a u zastupljenim opština. Tačan broj vlasničkih udela se utvrđuje odlukom Vlade. Zakon takođe pojašnjava ostvarivanje akcionarskih prava po opštinama, koje se trebaju vršiti od strane Opštinskog odbora akcionara, pravo da deluje u ime opštine u skladu sa Zakonom o privrednim društvima.²⁴

2.2 Opštinske asocijacije

Drugi asocijativni ili zadružni oblik međuopštinske saradnje je prisutan na Kosovu u vidu Asocijacije kosovskih opština (AKO). AKO je neprofitna organizacija i pravno lice koje zastupa interese lokalnih samouprava. Ciljevi AKO-a su da poboljša sprovođenje odredbi Evropske povelje o lokalnoj samoupravi na Kosovu i da organizuje i usklađuje aktivnosti opština u domenima investicija, privrednog razvoja, unapređenja pravnog osnova, poslovne podrške, kulture, obrazovanja, nauke, zdravstvene zaštite, blagostanja i socijalnih usluga, upravljanju konfliktima i poboljšanju usluga za građane.²⁴ Konkretno, AKO:

- Inicira, organizuje i promovise saradnju između lokalnih vlasti;
- Predlaže rešenja za opšte problem sa kojima se suočavaju lokalne vlasti na Kosovu;
- Daje mišljenja i sugestije na predloge zakona i podzakonskih akata, koji se odnose na lokalnu samoupravu;
- Pruža opštinama pravnu i orgaizacionu podršku;
- Zastupa opšte interese lokalnih vlasti na Kosovu i prema međunarodnim organizacijama.;
- Organizuje i koordinira stručne obuke za opštinske političke predstavnike i državne službenike;
- Organizuje i koordinira prenošenje informacija i publikacija za svoje članove;
- Osniva fondove i otvara predstavničke urede i javne institucije.²⁵

AKO ima 12 kolegijuma koje čine predstavnici svih opština, koji se fokusiraju na određene obla-

²³ Sve gore navedene informacije su preuzete iz intervjua sa Agonom Madžunijem, šefom odseka sa pravni i opštinski monitoring u Ministarstvu administracije lokalne samouprave, 29. mart 2016.

²⁴ ASOCIJACIJA KOSOVSkih OPŠTINA, [Statut Asocijacije kosovskih opština](#) (Priština, 2010.), Član 2.

²⁵ Asocijacija kosovskih opština: *Statut*, Član 3.

sti od interesa za opštine (obrazovanje, zdravstvo, itd.) Preko kolegijuma, AKO deluje kao forum za opštine gde se raspravlja o pitanjima od zajedničkog interesa. AKO predlaže konkretne izmene i dopune i ideje za zakone. AKO je relativno uspešna u tom pogledu. Oko 70% njenih predloga i ideja je inkorporirano u zakone i praktične politike u jednom ili drugom obliku. AKO smatra da manje opštine imaju veći interes da sarađuju sa drugim opštinama, dok veće opštine imaju tendenciju da koriste svoje kanale komunikacije (usled toga što imaju veliki uticaj i do-met). Većinski srpske opštine na jugu Kosova aktivno učestvuju u AKO i imaju koristi od zala-ganja AKO-a u sferama od opšteg interesa.²⁶

AKO nema osnovni budžet, ali dobija sredstva direktno od opština i institucionalne grantove preko donatora. S obzirom da ne dobija budžet direktno od Vlade, AKO smatra da je njena sa-mostalnost u predlaganju ideja i kritikovanju zakona/politika stoga jača i fleksibilnija.²⁷

26 Intervju sa zvaničnikom AKO-a, 30. mart 2016.

27 Intervju sa zvaničnikom AKO-a, 30. mart 2016.

3. NADLEŽNOSTI ASOCIJACIJE/ZAJEDNICE VEĆINSKI SRPSKIH OPŠTINA: OPERATIVNI I/ILI KOORDINACIONI ZADACI?

U pogledu gore rečenog, trebalo bi da razjasnimo da li će Asocijacija/Zajednica većinski srpskih opština imati oblik opštinskog partnerstva, asocijacije opština ili kombinaciju ova dva. Drugim rečima, da li će ZSO imati operativne ili koordinacione zadatke? I jedan i drugi sporazum o ZSO jezički nagoveštavaju i koordinacione i operativne zadatke. Prema Prvom sporazumu o principima normalizacije odnosa iz 2013. godine, ZSO će omogućiti opštinama učesnicama da preko nje vrše svoja ovlašćenja i imaće pun uvid u oblastima privrednog razvoja, obrazovanja, zdravstva, i urbanog i ruralnog planiranja (Član 4). Dok „vrše ovlašćenja“ aludira na operativne zadatke, „imaće pun uvid“ ukazuje na koordinacione zadatke.

Sporazum od 25. avgusta 2015. navodi da će ZSO imati cilj da vrši javne funkcije i pruža usluge kako bi:

- (a) Ojačala lokalnu demokratiju;
- (b) (Vršila) pun uvid da razvije lokalnu privredu;
- (c) (Vršila) pun uvid u oblasti obrazovanja;
- (d) (Vršila) pun uvid da poboljša lokalno primarno i sekundarno zdravstvo i socijalnu zaštitu;
- (e) (Vršila) pun uvid da doprinese urbanom i ruralnom planiranju;
- (f) Usvojila mere za poboljšanje lokalnih uslova života za povratnike na Kosovo;
- (g) Vodila, koordinisala i omogućila istraživačke i razvojne aktivnosti;
- (h) Promovisala, podizala svest i zagovarala pitanja od zajedničkog interesa njenih članica i zastupala ih, uključujući pred centralnim vlastim;
- (i) Pružala usluge svojim članicama u skladu sa kosovskim zakonom;
- (j) Ocenjivala pružanje javnih usluga njenim članicama i njihovim stanovnicima, kao i podršku ZSO u uspostavljanju pozicija od zajedničkog interesa za učestvovanje u radu centralnih vlasti;
- (k) Vršila monitoring kao što je potrebno za implementaciju njenih ciljeva;
- (l) Uspostavila odnose i ušla u saradnju sa drugim asocijacijama opština, domaćim i stranim.²⁸

Ponovo aludiranje na vršenje javnih funkcija i pružanje usluga ukazuje na operativne zadatke, dok „pun uvid“ ukazuje na koordinacione zadatke.

Što se tiče koordinacionih zadataka ZSO-a, nema većih neslaganja među partnerima.²⁹ ZSO će omogućiti većinski srpskim opštinama da usklađuju i planiraju lokalne politike u domenima lokalne demokratije i pružanja javnih usluga, obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite, lokalne privrede, urbanog i ruralnog planiranja, životnih uslova za povratnike na Kosovo, istraživanja i razvoja i kulture. Za izvršavanje ovih koordinacionih zadataka, ZSO bi trebalo da bude zamišljena kao jedno međuopštinsko telo za planiranje i koordinaciju lokalnih politika.³⁰ Ona će imati status asocijacije u skladu sa zakonskim okvirom Kosova.

²⁸ 'Asocijacija/Zajednica većinski srpskih opština: Osnovni principi/glavni elementi (25. Avgust 2015.), Član 4.

²⁹ Sa izuzetkom čije bi interese ZSO trebalo da koordiniše i zastupa. Za više informacija, vidi deo 5.

³⁰ HULST, Rudie & André VAN MONFORT. 'Comparative Analysis and Conclusions', uredili Rudie Hulst & André Van Montfort, *Inter-Municipal Cooperation in Europe* (2007), str.211–238, str.231–232.

Međutim, mnogo ozbiljnije pitanje jeste da li je podesno da ZSO preuzme operativne zadatke. I ukoliko jeste, da li bi trebalo da preuzme na sebe nadležnosti i ovlašćenja lokalnih vlasti i odlučuje i dela umesto njih ili da funkcioniše kao predstavništvo opštine, pružajući usluge vlastima na njihov zahtev, a uz puno očuvanje nadležnosti lokalne samouprave.³¹

Kosovska vlada je, prilikom interpretacije Sporazuma od 25. avgusta, izjavila da „ZSO nema prava da donosi odluke za opštine niti u ime svojih opština članica“.³² Srpski premijer Vučić je, međutim, izneo da će ZSO odlučivati o zdravstvu, obrazovanju, urbanom i ruralnom planiranju i privrednom razvoju.³³ Ključni element leži u tumačenju „punog uvida“.

U svojoj odluci o Sporazumu od 25. Avgusta, Ustavni sud je presudio da cilj da ZSO „vršiti pun uvid“ u domenima obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite, koordinacije ruralnog i urbanog razvoja i razvoja lokalne privrede, krši nadležnosti opština u ovim oblastima. ZSO ne može da podrije status opština učesnica ili da zauzme njihovo mesto kao osnovnih jedinica demokratske lokalne samouprave.³⁴

Ustavni sud je kritikovao nejasan jezik korišćen u Sporazumu postignutom 25. avgusta i njegove verzije na tri različita jezika, a posebno formulaciju „pun uvid“. Sud je primetio da bi jezik korišćen u krajnjem zakonskom aktu na sva tri jezika trebalo da bude nedvosmislen i da bi trebalo da sledi jezik Prvog sporazuma tj. „da ima pun uvid“ umesto „da vrši pun uvid“ (prema Sudu, prvo znači „da bude informisan“).³⁵ Ovako formulisano, ovo potonje jasno ukazuje na koordinacione zadatke. Sud je takođe definisao ZSO kao organizaciju koju bi trebalo da uspostave opštine učesnice u vidu međuopštinske saradnje, a radi napredovanja ka određenim ciljevima. Sud je dalje dodao da Statut ZSO-a i bilo koji zakonski akt koji pripremi Vlada u vezi sa ZSO, mora da uzme u obzir ustavne odredbe koje se odnose na Član 21.4 o osnovnim pravima i slobodama, Član 4 o slobodi udruživanja, i možda još važnije, Član 12 o lokalnoj samoupravi na Kosovu, a koji definišu opštine kao osnovne jedinice lokalne samouprave na Kosovu.³⁶

Činjenica da pravna odgovornost za nadležnosti ostaje opštinama ne mora ipak podrazumevati da organi međuopštinske saradnje ne mogu da donose odluke u ime opština kada je u pitanju svakodnevno upravljanje operativnim zadacima. Prema kosovskom pravnom okviru, opštine ne mogu da prenesu izvršne nadležnosti na bilo koji nad-opštinski nivo vlasti, i krajnja odgovornost za donošenje odluka ostaje na opštinskim organima.³⁷ Opštine mogu da vrše opštinska zaduženja u oblastima sopstvene i proširene nadležnosti preko opštinskih partnerstava.³⁸ Takva partnerstva mogu da preuzmu sve mere neophodne za sprovođenje i vršenje njihove funkcionalne saradnje kroz uspostavljanje tela za donošenje odluka, koje čine predstavnici imenovani od strane skupština opština učesnica.³⁹ Izuzetak je napravljen za sledeće odluke, koje potpadaju pod ovlašćenja opštinskih skupština i ne mogu ih preuzeti na sebe međuopštinska partnerstva:

- Statuti ili pravila procedura i opštinskih odredbi;
- Odobrenje budžeta i investicionih planova;

31 Hulst & Van Montfort: 'Comparative Analysis and Conclusions', str.220–22.

32 VLADA REPUBLIKE KOSOVO, *Brief Summary of the Brussels Agreement Package* (27. avgust 2015.), str. 4.

33 <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/2017461/Vu%C4%8Di%C4%87%3A+Potpisani+spora-zumi+u+Briselu%2C+formirana+Zajednica+srpskih+op%C5%A1tina.html>

34 USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO, 'Presuda u slučaju br. KO 130/15', (23. decembar 2015.), Članovi 140–49.

35 Ustavni sud: 'Presuda KO 130/15', Članovi 120–36.

36 Ustavni sud: 'Presuda KO 130/15', Članovi 127–36.

37 'Zakon o međuopštinskoj saradnji', Član 4.3.

38 'Zakon o međuopštinskoj saradnji', Član 29.1.

39 'Zakon o lokalnoj samoupravi', Član 29.3. Ovo je doslovno preuzeto iz *Sveobuhvatnog predloga za rešenje statusa Kosova*, Aneks III, Član 9.1.2.

- Godišnji plan rada i godišnji izveštaj;
- Uspostavljanje odbora kako nalaže Zakon o lokalnoj samoupravi;
- Izbor predsedavajućeg i zamenika predsedavajućeg skupštine opštine;
- Nivo taksi i naknada;
- Osmišljavanje i korišćenje opštinskih simbola, odlikovanja i počasnih titula;
- Imenovanje i preimenovanje puteva, ulica, i drugih javnih mesta;
- Sastavljanje međuopštinskih i unutaropštinskih sporazuma;
- Spajanje reprezentativnih udruženja opština.⁴⁰

U onome što sledi, iznećemo tvrdnju da bi većinski srpske opštine trebalo da osnuju udruženje za koordinacionim zadacima, i, uz to, međuopštinske javne institucije u cilju izvršenja operativnih zadataka, u skladu sa relevantnim odredbama Zakona o međuopštinskoj saradnji i Zakonu o lokalnoj samoupravi. Insistiraćemo na tome da zajedničko pružanje javnih usluga u domenima obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite i kulture može potencijalno poboljšati kvalitet javnih usluga koje pružaju većinski srpske opštine u ovim oblastima. Za lokalni privredni razvoj i urbano i ruralno planiranje, zajednička koordinacija će biti dovoljna.

⁴⁰ ['Zakon o međuopštinskoj saradnji'](#), Član 4.2.

4. INSTITUCIONALNA AUTONOMIJA I KOORDINACIJA

Iako očigledno nametnuta odozdo kao politička mera, ZSO je ubrzo postala krilatica pri rešavanju svih problema i potreba zajednice kosovskih Srba, čak iako većina kosovskih Srba nema jasnu ideju o tome šta bi ZSO u stvari trebalo da radi.⁴¹ Odredbe za ZSO takođe nisu toliko daleko od kosovskog pravnog okvira kao što mnogi Srbi na Kosovu smatraju ili kao što tako to predstavljaju srpski političari u Srbiji i na Kosovu. Obrazovanje, zdravstvena i socijalna zaštita, privredni razvoj, i ruralno i urbano planiranje potpadaju pod nedeljive nadležnosti opština, a one su slobodne da sarađuju u ovim oblastima. U tom smislu, „90 procenata nadležnosti, koje bi ZSO trebalo da ima, su već pokriveno. Ako neko pažljivo čita Zakon o lokalnoj samoupravi, on će shvatiti da ono što je pompezno najavljivano, u stvari već postoji. Pitanje je finesa i nijansi, reči koje će biti korišćene kada se bude definisao statut.“⁴²

Osnovni problem kojim bi međuopštinska saradnja između većinski srpskih opština trebalo da se bavi, na osnovu dubinskih intervjua koji su sprovedeni u okviru ovog istraživanja, jeste uočavanje nedostatka sigurnosti i bezbednosti. Ovo se ne odnosi samo na odsustvo nasilja, već je takođe povezano sa poštovanjem ljudskih prava, dobrom vladavinom, pristupom obrazovanju i zdravstvenoj zaštiti, političkom emancipacijom i privrednim razvojem, ili pre „elementarnim ekonomskim minimumom za egzistenciju“.⁴³

Drugi problem opšte prirode se odnosi na socijalni mir. Srpska država nastavlja da vodi paralelni sistem javnih institucija na Kosovu. Prema nalazima anketnog odbora (za period 2000-2012.) i novijim nezavisnim proračunima, srpska država ima godišnji budžet od otprilike 200–350 miliona evra za paralelne institucije na Kosovu, mada precizne cifre ostaju misterija, a netransparentna priroda ovoga je dovela do spekulacija da su ta sredstva zloupotrebljavana.⁴⁴ Paralelne institucije tako imaju značajan društveni i ekonomski uticaj na srpsku zajednicu na Kosovu. Paralelne institucije rade pod sistemom Republike Srbije i pružaju ključne javne usluge populaciji kosovskih Srba i najveći su poslodavac za zajednicu kosovskih Srba. Postoje očekivanja da će ZSO i njene institucije omogućiti relativno bezbolnu tranziciju sa srpskih paralelnih institucija – i odgovarajućih radnih mesta – na institucije ZSO-a koje će funkcionisati usklađeno sa kosovskim sistemom.

Međuopštinska saradnja između većinski srpskih opština bi trebalo, međutim, da bude više od puke fasade kako bi održavala ono što je već na snazi. Glavna dodatna vrednost ZSO-a za predstavnike srpske zajednice na Kosovu je da ona može potencijalno da obezbedi jaču i efikasniju lokalnu samoupravu. „Osnovne potrebe srpske zajednice su re-urbanizacija i stvaranje sistema, stvaranje relativno pogodnog privrednog ambijenta, finansijske i poreske olakšice za najmanja, mala i srednja preduzeća.“⁴⁵ Smatra se da uz jaku institucionalnu podršku i jake institucionalne veze sa srpskom državom, zajednica kosovskih Srba može da se uključi u kosovski sistem. „Položaj srpske zajednice bi trebalo da bude zajamčen modelom koji garantuje podršku iz Beograda i Prištine.“⁴⁶

41 NVO AKTIV, *Zajednica srpskih opština: zbir svih naših strahova* (juni 2015.).

42 Intervju sa Nusretom Hodžom, zamenikom ministra pravde, 27. mart 2016.

43 Intervju sa prof. dr Aleksandrom Ćorcem, profesorom na Fakultetu medicine Univerziteta u Severnoj Mitrovici/ „Univerzitetu u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici“, 31. mart 2016.

44 SKUPŠTINA REPUBLIKE SRBIJE, *Finalni izveštaj anketnog odbora radi utvrđivanja činjenica o načinu trošenja sredstava budžeta Republike Srbije na teritoriji Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija u period od 2000. do 2012. godine* (14. april 2014.); BALKANS POLICY RESEARCH GROUP, *Serb Integration in Kosovo After the Brussels Agreement* (2015), str.17–18.

45 Intervju sa Nenadom Todorovićem, Direktor „Srpskog narodnog pozorišta Prištine sa privremenim sedištem u Gračanici“, 22. mart 2016.

46 Intervju sa Milošem Subotićem, stručni saradnik za međunarodnu saradnju Univerziteta u Severnoj Mitrovici / „Univerzitetu u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici“, 28. mart 2016.

Ovaj model može da se definiše kao „institucionalna autonomija u domenima obrazovanja, zdravstvene zaštite, privrednog razvoja i ruralnog i urbanog planiranja. U slučaju da Srbi nemaju kontrolu nad ove četiri oblasti u okviru ZSO-a, onda nema potrebe da ZSO uopšte postoji. . . Umesto teritorijalnog integriteta, Srbima je potreban institucionalni integritet.”⁴⁷

„ZSO bi trebalo da deluje kao sindikat u odnosu na ‘upravu kompanije’ u Prištini. Samo, i ja to ponavljam, samo ukoliko će ZSO biti u stanju da osnuje javnu instituciju, mnogo toga može biti urađeno. Ona može centralizovati aktivnosti, formirati jednu ‘mini vladu’ koja nije usmerena protiv Albanaca. Na taj način, ekonomska i demografska ograničenja određenih opština se mogu prevazići kroz zajednička ulaganja, lakši pristup dokumentima, kulturu i sport, pa na kraju i nauku.”⁴⁸

Treće, koje se odnosi na dodatnu vrednost međuopštinske saradnje između većinski srpskih opština – u skladu sa međunarodnim podsticajima na međuopštinsku saradnju – jeste da se prevaziđu teritorijalna, ekonomska, demografska ograničenja, kao i ograničenja u ljudskim resursima opština. Ovo se posebno odnosi na većinski srpske opštine južno od Ibra usled njihovog izolovanog položaja i rasutosti širom Kosova, i zbog toga što su neke od njih izuzetno male. Mnoge od ovih opština imaju veoma ograničena finansijska sredstva i nemaju kvalifikovano osoblje na raspolaganju za uspešno funkcionisanje.⁴⁹

Mnogi od zahteva zajednice kosovskih Srba su svedeni na povećanu koordinaciju i institucionalnu autonomiju u domenima obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite, privrednog razvoja i urbanog i ruralnog planiranja, i kulture. U narednim sekcijama, detaljnije ćemo razmotriti ovih pet oblasti i videti da, kroz dalekosežnu lokalnu samoupravu, kosovski zakonski okvir omogućuje institucionalnu autonomiju u ovim domenima na nivou opština, a unutar sveobuhvatnog zakonskog okvira Republike Kosovo. Zakoni o međuopštinskoj saradnji dalje omogućuju koordinaciju između opština (u formi jedne međuopštinske asocijacije) i zajedničko vršenje opštinskih nadležnosti (u formi opštinskih partnerstava). U skladu sa ovim, mi ćemo se zalagati za uspostavljanje međuopštinske asocijacije većinski srpskih opština, koja će uzeti oblik jedne međuopštinske asocijacije sa koordinacionim nadležnostima i tri dodatne zajedničke javne institucije sa operativnim nadležnostima u domenima obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite i kulture. Ove javne institucije će racionalizovati institucionalnu autonomiju u domenima obrazovanja, kulture i zdravstvene i socijalne zaštite. One će biti usko povezane sa koordinacionom ZSO, ali nezavisne od nje.

4.1 Obrazovanje

Srpska zajednica na Kosovu vidi obrazovanje na srpskom jeziku kao stub svoje dugoročne stabilnosti kao zajednice u ovoj zemlji. Trenutno, školska uprava srpskog Ministarstva obrazovanja nadgleda rad obrazovnih institucija na srpskom jeziku na Kosovu, koji funkcionišu paralelno sa onima upravljanim od strane Ministarstva prosvete Republike Kosova, i bez akreditacije od istog ministarstva. Pružanje obrazovanja na srpskom jeziku se radi sa planom i programom i udžbenicima koji dolazi direktno iz Republike Srbije, uključujući i direktno upravljanje školama i drugim objektima. Jedan od najvećih strahova koji su naši sagovornici iz zajednice kosovskih Srba izrazili bio je da će obrazovanje na srpskom jeziku potpasti pod isključivu nadležnost kosovskog Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnologije (MONT), što bi, po njima, vodilo apsolutnom bojkotu od strane srpske zajednice.⁵⁰

47 Intervju sa Željkom Tvrdišićem, novinarom TANJUG-a i B92, 25. mart 2016.

48 Intervju sa Nenadom Todorovićem, direktorom „Srpskog narodnog pozorišta Prištine sa privremenim sedištem u Gračanicima“, 22. mart 2016.

49 Intervju sa Nusretom Hodžom, zamenikom ministra pravde, 27. mart 2016.

50 Intervju sa Milošem Subotićem, stručnim saradnikom za međunarodnu saradnju Univerziteta u Severnoj Mitrovici / „Univerziteta u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici“, 28. mart 2016.

Trenutno nema naznaka ili rasprave oko preuzimanja obrazovnog sistema na srpskom od strane Vlade Republike Kosovo. Kosovo je tolerisalo paralelni obrazovni sistem na srpskom jeziku, koji finansira Srbija, jer nije želelo da remeti pružanje osnovnih usluga u obrazovanju onima kojima je maternji jezik srpski. Pored toga, Vlada Republike Kosovo je isplatila ili isplaćuje plate više od 1.000 nastavnika, koji drže nastavu na srpskom jeziku, u paralelnom obrazovnom sistemu. Ovi nastavnici primaju plate i od Kosova i od Srbije.⁵¹ Ipak, dok je Kosovo prećutno dozvolilo upotrebu nastavnog programa i udžbenika iz Srbije i da je predviđeno pravni postupak za njihovo korišćenje dok prvo prolazi kroz proces revizije kao što je predviđeno zakonom, ovaj sistem nije dugoročno održiv. I Kosovo i Srbija primenjuju Bolonjski proces i odgovarajući standard i kvalitet visokog obrazovanja, njihovi pojedinačni sistemi su rasli pojedinačno tokom godina, uključujući i podelu osnovnih škola. Sistem inkluzivnog obrazovanja, koji funkcioniše unutar Kosovskog pravnog okvira i koji pruža nastavu na albanskom i srpskom jeziku, treba uspostaviti u što kraćem roku.

4.1.1 Obrazovanje u kosovskim opštinama

Kosovske opštine imaju puna i isključiva ovlašćenja u pogledu obezbeđivanja javnog predškolskog, osnovnog i nižeg srednjeg i višeg srednjeg obrazovanja, iako moraju da ostvaruju ta prava u dogovoru sa MONT-om.⁵² Konkretno, ove nadležnosti obuhvataju:

- a) Izgradnju obrazovnih objekata;⁵³
- b) Registraciju i prijem učenika;
- c) Zapošljavanje nastavnika i ostalog školskog osoblja u skladu sa zakonskim procedurama za selekciju i zapošljavanje državnih službenika;
- d) Registraciju, proveru higijene i bezbednosti i licenciranje obrazovnih institucija;⁵⁴
- e) Isplaćivanje upravnog osoblja i ostalih zaposlenih službenika;
- f) Nadgledanje i inspekciju obrazovnog procesa u skladu sa smernicama koje je uspostavio MONT;
- g) Razvoj, odobrenje i implementaciju pravila procedura i kodova ponašanja za škole;
- h) Izveštavanje o predškolskom nivou obrazovanja;
- i) Monitorisanje i izveštavanje roditeljima i drugim odgovornim organima o obrazovnom i socijalnom napretku učenika; i
- j) Određivanje novčane participacije za roditelje za prijem dece u jaslice i vrtiće.⁵⁵

Opštine pružaju administrativne usluge za realizaciju ovih nadležnosti.⁵⁶ One imaju nadležnost da stvaraju uslove za pružanje obrazovnih usluga na srpskom jeziku.⁵⁷ Ministarstvo obezbeđuje sredstva za osnovno i srednje obrazovanje, koje opštine zatim dopunjuju u zavisnosti od njihovih potreba, broja škola, broja njihovog osoblja i sličnih faktora.⁵⁸ Opštine imaju pravo da sarađuju sa drugim opštinama i institucijama, uključujući i vladine agencije, u Republici Srbiji.⁵⁹

51 MISIJA OEBS-A NA KOSOVU, [Paralelne strukture na Kosovu](#) (2003.), str.36; Balkans Policy Research Group, *Serb Integration in Kosovo After the Brussels Agreement* (2015.).

52 'Zakon (Br. 03/L-068) o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo' (21. maj 2008.), Član 4.1.

53 'Zakon o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo', Član 8.

54 'Zakon o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo', Član 11.

55 'Zakon o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo', Član 4.

56 'Zakon o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo', Član 5.

57 'Zakon o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo', Član 12(1).

58 'Zakon o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo', Član 7.

59 'Zakon o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo', Član 4.1, 4.2, 4.3.

Opština Severna Mitrovica ima proširene nadležnosti nad visokim obrazovanjem, uključujući registraciju i licenciranje obrazovnih institucija, zapošljavanje, isplatu plata i obuku nastavnog osoblja i službenika.⁶⁰ Opština ima ovlašćenje da preuzme odgovornost za državni univerzitet na srpskom jeziku i da osigura da Univerzitet dobije odgovarajuće prostorije i sredstva za svoj rad iz budžeta Republike Kosovo i drugih institucionalnih izvora. Sredstva za Univerzitet iz Vlade Republike Srbije moraju biti transparentna i javna, u skladu sa zakonima Kosova.⁶¹ Novi nacrt Zakona o visokom obrazovanju tretira Univerzitet u Severnoj Mitrovici, koji izdaje diplome koje nisu akreditovane od strane Kosova, kao poseban slučaj, a ne više samo kao državni univerzitet u Severnoj Mitrovici.

Kosovski zakon omogućuje upotrebu nastavnog plana i programa i udžbenika Republike Srbije za obrazovanje na srpskom jeziku na Kosovu, pod uslovom da je kosovsko Ministarstvo obrazovanja obavešteno i da je materijal pregledala komisija, koja se sastoji od predstavnika Ministarstva obrazovanja i srpskih poslanika Skupštine Kosova, a u skladu sa pravnim okvirom.⁶² Raniji pokušaj ovoga je preduzet još 2010. godine, u saradnji sa Međunarodnom civilnom kancelarijom, ali nije bio uspešan jer nije bilo spremnosti Srbija da raspravlja o ovom pitanju sa Kosovom. Obnovljeni naponi treba da se preduzimaju u tom pravcu kako bi se obezbedilo opštinama i institucijama visokog učenja sa nastavnim planovima i programima i udžbenicima na srpskom jeziku koji su u skladu sa zakonima o obrazovanju u Republici Kosovo kao što je predviđeno relevantnim zakonima.

4.1.2 Međupštinska saradnja i obrazovanje na srpskom jeziku

Na osnovu naših intervju sa predstavnicima zajednice kosovskih Srba, ZSO treba da pomogne opštinama u ispunjavanju svojih ovlašćenja i nadležnosti u pružanju obrazovanja građanima na srpskom jeziku. ZSO bi trebalo da preuzme nadležnosti školske uprave srpskog Ministarstva obrazovanja. ZSO bi trebalo da nadgleda i unapredi obrazovanje na srpskom jeziku na svim nivoima. Ona bi trebalo da garantuje kvalitet obrazovanja i da ga potencijalno prilagodi specifičnostima obrazovanja na srpskom jeziku na Kosovu. ZSO treba takođe da osigura finansiranje materijalnih troškova institucija i da obezbedi stručno usavršavanje nastavnog osoblja. Najzad, ZSO bi mogla da preuzme strateške odluke o obrazovanju na srpskom jeziku, u konsultacijama sa srpskim Ministarstvom obrazovanja. Drugim rečima, ZSO ne bi trebalo samo da osigura *status quo*, ali da obrazovanju na srpskom jeziku dâ kvalitetan podsticaj.

Kosovski zakonski okvir omogućuje opštinama kao osnovnim jedinicama lokalne samouprave širok spektar nadležnosti i ovlašćenja u oblasti obrazovanja. Kroz zajedničko vršenje ovih nadležnosti, deset većinski srpskih opština mogu povratiti institucionalnu strukturu i sprovesti dugoročnu strategiju za poboljšanje kvaliteta obrazovanja na srpskom jeziku. Za izvršavanje operativnih nadležnosti, najpogodnije su trajne organizacije koje se bave pružanjem usluga.⁶³

U okviru tipova međupštinskih saradnji, koje dozvoljava kosovski zakon, zajednička javna institucija se čini kao najpovoljniji oblik međupštinske saradnje sa operativnim nadležnostima.

60 'Zakon o lokalnoj samoupravi', Član 21.

61 'Zakon o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo', Član 12(1).

62 'Zakon o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo', Članovi 12–13.

63 Hulst & Van Montfort: 'Comparative Analysis', str.227–230.

Preporuke

- * Kada je u pitanju obrazovanje, deset većinski srpskih opština bi trebalo da uspostave zajedničku javnu instituciju u obliku mreže škola na srpskom jeziku, koje funkcionišu u okviru kosovskog obrazovnog sistema.
- * Ova zajednička javna institucija bi trebalo da bude nezavisna od ZSO (sa koordinacionim nadležnostima). Međutim, ona će implementirati dugoročnu praktičnu politiku, koju će formulisati ZSO.
- * Mreža raspodeljuje sredstva za infrastrukturu i nastavni material (iz opštinskog budžeta i budžeta Republike Srbije, koje bi moralno da bude transparentno i usaglašeno sa kosovskim zakonodavstvom), nadgleda izgradnju obrazovnih objekata, registruje i vrši prijem učenika, zapošljava i plaća nastavnike i ostalo školsko osoblje, registruje i licencira obrazovne ustanove, nadgleda i proverava nastavni proces i napredovanje učenika i razvija pravila procedure i kodove ponašanja.
- * Uzimajući u obzir nadležnosti mreže škola na srpskom jeziku, bilo bi korisno da se ona zalaže da predstavnici mreže učestvuju, zajedno sa predstavnicima MONT-a, u razmatranju plana i programa i nastavnog materijala iz Republike Srbije za upotrebu na Kosovu.
- * USM ostaje proširena nadležnost opštine Severna Mitrovica i ne može potpasti u okvir nadležnosti mreže škola na srpskom jeziku.

4.2 Zdravstvena i socijalna zaštita

Ustanove i usluge zdravstvene i socijalne zaštite, koje obezbeđuju paralelne institucije na Kosovu, koje finansira Republika Srbija, integrisane su u sistem 29 institucija zdravstvene i socijalne zaštite. Njih finansira i njima upravlja srpsko Ministarstvo zdravlja, i one su besplatne ili se plaćaju simboličnom sumom novca. Kao i u slučaju obrazovanja, zajednica kosovskih Srba ne želi da izgubi privilegije u zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, koje trenutno održava. Takođe preovladava opšte mišljenje među srpskim stanovništvom da je kosovski sistem zdravstvene i socijalne zaštite lošijeg kvaliteta od srpskog sistema.⁶⁴

4.2.1 Zdravstvena i socijalna zaštita u kosovskim opštinama

Zdravstvena zaštita na Kosovu je uređena nizom zakona i odredbi, uključujući Zakon o zdravstvu, Zakon o zdravstvenom osiguranju i Zakon o zdravstvenoj inspekciji. Prema Zakonu o zdravstvu, opštine su odgovorne za javnu primarnu zdravstvenu zaštitu i za procenu zdravstvenog stanja stanovništva na njihovoj teritoriji. Opštine su dužne da spovedu prioritetnu promociju zdravlja i preventivnih mera zdravstvene zaštite. Opštine obezbeđuju primarnu zdravstvenu zaštitu u okviru sistema usluga porodične medicine, koji je uspostavljen i funkcioniše u skladu sa Zakonom o zdravstvu i podzakonskim aktima koje je izdalo Ministarstvo zdravlja.⁶⁵ Licenciranje ustanova primarne zdravstvene zaštite potpada pod nadležnost Ministarstva zdravlja.⁶⁶

64 Intervju sa prof. dr Aleksandrom Ćorcem, profesorom na Fakultetu medicine Univerziteta u Severnoj Mitrovici/ „Univerzitetu u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici“, 31. mart 2016.

65 'Zakon (Br. 04/L-125) o zdravstvu' (13. decembar 2012.), Član 18(3).

66 'Zakon o zdravstvu', Član 42.

Sekundarna zdravstvena zaštita obuhvata bolnice, ambulantno lečenje, dijagnostiku, terapijsku rehabilitaciju, sanitetski prevoz i javno zdravlje.⁶⁷ Sekundarnu zdravstvenu zaštitu mogu vršiti i organizovati opštine po zahtevu skupštine date opštine i nakon što taj zahtev odobri Ministarstvo dekretom koje u tu svrhu izdaje. One opštine, koje same sprovode sekundarnu zdravstvenu zaštitu, imaju iste nadležnosti koje važe i u primarnoj zdravstvenoj zaštiti: upravljanje, finansiranje, zapošljavanje osoblja, registracija, licenciranje, itd.⁶⁸ Sekundarna zdravstvena zaštita je proširena nadležnost opština većinski srpskih opština Severna Mitrovica, Gračanica i Štrpce, a obuhvata registraciju i licenciranje zdravstvenih institucija, zapošljavanje, isplatu plata i obučavanje zdravstvenog osoblja i službenika.⁶⁹

Opštine su odgovorne za pružanje porodičnih i drugih usluga socijalne zaštite, kao što je briga za ugrožene, zaštita dece, briga o starima, uključujući registraciju i licenciranje ovih centara zaštite, zapošljavanje, isplaćivanje plata i obučavanje profesionalca iz oblasti socijalne zaštite.⁷⁰ Socijalnu zaštitu na nivou opština obezbeđuje Centar za socijalni rad ili se ona obezbeđuje davanjem sredstava i podrške nevladinim organizacijama osposobljavajući ih da se time bave. Centri za socijalni rad su javne institucije sa jednom ili više filijala koje su uspostavile i održavaju opštine. Centar je snabdeven adekvatno obučanim i kvalifikovanim osobljem.⁷¹ Centri za socijalni rad pružaju kućnu pomoć, ličnu negu, socijalnu zaštitu, smeštaj i, u izuzetnim okolnostima, materijalnu pomoć deci i njihovim porodicama i ljudima kojima su potrebne socijalne usluge.⁷² Centri za socijalni rad su takođe delegirani da upravljaju šemom socijalne pomoći (izuzev penzija).⁷³

4.2.2 Međupštinska saradnja između većinski srpskih opština u zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti

Sadašnji nivo pružanja zdravstvene i socijalne zaštite bi preko ZSO mogao da bude održavan kroz finansiranje od strane Beograda. Međutim, ponovo mišljenje srpske strane je da bi ZSO trebalo ne samo da vodi ka statusu quo, već da inicira kritički pregled trenutne situacije u pružanju zdravstvenih usluga i da utvrdi strateške ciljeve kako da reši nedostatke. Kao takva, ona bi trebalo da onemogući dupliranje kapaciteta, poboljša kvalitet usluga zdravstvene zaštite i garantuje obuku doktora i medicinskog osoblja kroz efikasnu upotrebu finansijskih sredstava.⁷⁴ Kao i sa obrazovanjem, zajednička javna institucija za zajedničke operativne opštinske nadležnosti u domenu zdravstvene i socijalne zaštite čini se kao najpovoljniji oblik međupštinske saradnje, u skladu sa relevantnim odredbama Zakona o zdravlju i opštinskim nadležnostima.

67 'Zakon o zdravstvu', Član 19.

68 'Zakon o zdravstvu', Član 20.

69 'Zakon o lokalnoj samoupravi', Član 20.

70 'Zakon o lokalnoj samoupravi', Član 17.

71 '[Zakon \(Br. 02/L-17\) o socijalnim i porodičnim uslugama](#)' (21. april 2005.), Član 7.

72 'Zakon o socijalnim i porodičnim uslugama', Članovi 6, 9–13.

73 'Zakon o lokalnoj samoupravi', Član 18; '[Zakon 2003/15 o šemi socijalne pomoći na Kosovu](#)' (2. jul 2003.), Član 3.2; '[Zakon \(Br. 04/L-096\) o izmeni i dopuni Zakona br. 2003/15 o šemi socijalne pomoći na Kosovu](#)' (10. maj 2012.), Član 3.2.

74 Intervju sa prof. dr Aleksandrom Ćorcem, profesorom na Fakultetu medicine Univerziteta u Severnoj Mitrovici/ „Univerzitetu u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici”, 31. mart 2016.

Preporuke

- * Većinski srpske opštine bi trebalo da uspostave zajedničku javnu instituciju za zajedničko vršenje opštinskih nadležnosti u primarnoj zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti.
- * Ova zajednička javna institucija bi trebalo da bude nezavisna od ZSO (sa koordinacionim nadležnostima). Međutim, ona će implementirati dugoročne praktične politike koje formuliše ZSO.
- * Na nju se može gledati kao na mrežu centara za primarnu zdravstvenu i socijalnu zaštitu u većinski srpskim opštinama, koji funkcionišu u okviru kosovskog sistema socijalne i zdravstvene zaštite. Mreža raspodeljuje sredstva za infrastrukturu i materijalne troškove (iz opštinskih budžeta i budžeta Republike Srbije, čije finansiranje treba da bude transparentno i u skladu sa kosovskim zakonodavstvom), organizuje obezbeđivanje kvaliteta (vrši nadzor) u skladu sa standardima, koje je ustanovilo kosovsko Ministarstvo zdravlja, i imenuje kvalifikovano osoblje (koje bi trebalo da ima licence kosovskog Ministarstva zdravlja).
- * Opštine Severna Mitrovica, Gračanica i Štrpce bi mogle da uspostave posebnu zajedničku javnu instituciju za saradnju u sekundarnoj zdravstvenoj zaštiti, koja obuhvata registraciju i licenciranje zdravstvenih institucija i obuku zdravstvenog osoblja i službenika.

4.3 Kultura

Zanimljivo je da kulturna pitanja nisu spomenuta na listi oblasti nad kojima će ZSO imati pun uvid, prema Prvom sporazumu (Član 4). Nekoliko paralelnih institucija nastavlja da omogućava kulturu na srpskom jeziku na Kosovu, kao što je Srpsko narodno pozorište Prištine (u Gračanici), Institut za srpsku kulturu Prištine (u Leposaviću), regionalna kancelarija za zaštitu spomenika kulture Prištine (u Leposaviću), folklorni ansambl „Venac“, novine Jedinstvo, itd. Postoje bojazni među srpskom zajednicom da lokalne vlasti ne raspolažu adekvatnim materijalnim i ljudskim resursima kako bi obezbedili kvalitet kulture.⁷⁵

Prema kosovskom zakonu, opštine imaju nadležnost za licenciranje lokalnih usluga i objekata, uključujući one vezane za kulturu i slobodno vreme, kao i za organizovanje kulturnih i zabavnih aktivnosti. Većinski srpske opštine imaju proširene nadležnosti da vrše dužnosti za kulturna pitanja, uključujući zaštitu i promociju srpskog i drugog religijskog i kulturnog nasleđa na opštinskoj teritoriji, kao i da pomažu lokalne verske zajednice.⁷⁶ Jedna zajednička javna institucija, koja bi okupljala deset većinski srpskih opština bi mogla potencijalno da stimuliše srpsku kulturu na Kosovu usmeravanjem ili olakšavanjem trenutne podrške iz Beograda i istovremeno da poboljša kvalitet kulture na srpskom jeziku na Kosovu, kao i da ustanovi strateške ciljeve u ovoj oblasti.

Preporuke

- * Deset većinski srpskih opština bi trebalo da uspostave jednu zajedničku javnu instituciju za vršenje opštinskih nadležnosti u domenu kulture.
- * Ova zajednička javna ustanova bi trebalo da bude nezavisna od ZSO (sa koordinacionim nadležnostima). Međutim, ona će implementirati dugoročne strategije koje formuliše ZSO.
- * Ona bi trebalo da deluje kao fokalna tačka za organizaciju kulturnih događaja, promocijanje kulturnih aktivnosti, kao i za obezbeđivanje niza praktičnih usluga u ime opština.

⁷⁵ Intervju sa Nenadom Todorovićem, Direktor "Srpskog narodnog pozorišta Prištine sa privremenim sedištem u Gračanici", 22. mart 2016.

⁷⁶ 'Zakon o lokalnoj samoupravi', Član 22.

4.4 Lokalni privredni razvoj

Lokalni privredni razvoj na Kosovu je uređen nizom zakona koji se bave različitim i često komplementarnim slojevima privrednog razvoja, podrške preduzećima, lokalnog razvoja, itd. I skupština opština i gradonačelnik imaju pravo da odobre i sprovede mere kako bi uticali na lokalni privredni razvoj u njihovoj opštini.⁷⁷

Jedna asocijacija opština može omogućiti strateško korišćenje materijalnih, finansijskih i ljudskih resursa i osigurati viši kvalitet u ekonomskim uslugama (od razvoja projekata do faze upravljanja). Ona bi takođe mogla da omogući proveru korupcije u lokalnoj privredi. Jedna asocijacija većinski srpskih opština bi mogla, najzad, takođe da dozvoli uravnoteženiji razvoj među ovim opštinama kroz zajednička ulaganja, strateško planiranje i lokalni razvoj, razvijanje kvaliteta za pisanje projekata i menadžment projekata kako bi opštine mogle da pristupe fondovima Evropske unije.⁷⁸ Asocijacija bi takođe mogla da služi kao fokalna tačka za infrastrukturne projekte, koji, po svojoj prirodi, koriste više nego jednoj opštini. Na primer, ona bi mogla, u ime opština, da odredi projekte za izgradnju puteva, bolnica, škola, plastenika za poljoprivredu ili infrastrukture za turizam, za brzu registraciju preduzeća, za inovacione poslovne centre, kao i za veliki broj drugih infrastrukturnih projekata osmišljenih za podsticanje ekonomskog razvoja unutar jedne ili više opština.

Preporuke

* U domenu lokalnog privrednog razvoja, većinski srpske opštine mogu da se okupe i da udruže svoje resurse. Nadležnosti u ovom domenu ostaju i dalje ograničene na koordinacione zadatke; operativni zadaci nisu relevantni. Najpogodnija organizaciona forma za koordinacione nadležnosti u lokalnom privrednom razvoju jeste zajednička asocijacija osmišljena da usklađuje politike i specifične infrastrukturne projekte, koji podstiču lokalni privredni razvoj u jednoj ili više opština. Ova zajednička asocijacija može da obezbedi zajedničku platformu za opštine preko koje bi efikasno i jednako delile finansijske i ljudske resurse, razgovarale o svojim potrebama i problemima, zajednički izrađivale pravne akte i praktične politike, koje bi povećale njihov lokalni privredni razvoj, i nadgledale ispravnu i transparentnu implementaciju aktivnosti urbanog i ruralnog planiranja.

4.5 Ruralno i urbano planiranje

Ruralno i urbano planiranje na Kosovu je uređeno Zakonom o prostornom planiranju, koji određuje niz kriterijuma i odgovornih organa za prostorno planiranje na Kosovu. Postoje četiri glavna organa koja su nadležna za prostorno (ruralno i urbano) planiranje na Kosovu. To su: Skupština Kosova, Vlada Kosova, Ministarstvo za životnu sredinu i prostorno planiranje i skupštine opština zajedno sa odgovornim opštinskim odeljenjem za lokalni nivo.⁷⁹ Opštine imaju ovlašćenje da izrade opštinske razvojne planove, opštinske prostorne planove, kao i detaljne regulacione planove, u skladu sa prostornim planom i urbanističkom mapom Kosova. One su takođe slobodne da daju sugestije, komentare i inpute na te planove unutar svojih opštinskih urbanističkih oblasti.⁸⁰

⁷⁷ 'Zakon o lokalnoj samoupravi', Član 11.

⁷⁸ Intervju sa Žarkom Kovačevićem, viši projektni menadžer, Agencija za regionalni razvoj – Sever, 24. mart 2016.

⁷⁹ 'Zakon (Br. 04/L-174) o prostornom planiranju' (31. jul 2013.), Član 5.

⁸⁰ 'Zakon o prostornom planiranju', Član 20.

Kao sa lokalnim privrednim razvojem, dodatna vrednost međuopštinske saradnje između većinski srpskih opština u urbanom i ruralnom planiranju trebalo bi da se nalazi u strateškoj saradnji i deljenju resursa. Moguće nadležnosti asocijacije u domenu urbanog i ruralnog planiranja mogle bi da omoguće razvoj posebnih urbanih planova za veće površine, planiranje i racionalizaciju stambene politike, industrijskih zona, puteva, javnog prevoza, itd. Pored toga, asocijacija bi nadgledanjem mogla da spreči neregularnosti u procedurama za dobijanje licence, da smanji korupciju i nelegalnu gradnju, i da se pozabavi odsustvom kaznenih mehanizama za nezakonito ponašanje lokalnih funkcionera.⁸¹

Međutim, dok urbano planiranje može imati neke od istih karakteristika od jedne opštine do druge, ruralno planiranje nema uvek iste odlike; ruralno planiranje u Štrpcu, planinskoj opštini sa ogromnim turističkim potencijalom, nužno se razlikuje od ruralnog planiranja u Gračanici, koja ima mnogo ravniji teren i veliki poljoprivredni potencijal. Stoga, labave i fleksibilne mreže ili mehanizmi bi trebalo da budu osmišljeni da pristupe urbanim i ruralnim planiranjem između opština učesnica asocijacije, s obzirom da jedno rešenje ne odgovara svima.

Preporuke

* Organizaciona forma koja bi najviše odgovarala za koordinacione nadležnosti u urbanom i ruralnom planiranju jeste zajednička asocijacija osmišljena da koordinira urbano i ruralno planiranje. Ova asocijacija omogućuje jednu zajedničku platform za opštine da efikasno dele finansijske i ljudske resurse, razgovaraju o potrebama i problemima, zajednički izrađuju politike i pravne akte i nadgledaju ispravnu i transparentnu implementaciju aktivnosti urbanog i ruralnog planiranja.

Opšte preporuke: Jedna koordinaciona asocijacija i tri zajedničke javne institucije

* Kao zaključak, mi preporučujemo da većinski srpske opštine uspostave jednu asocijaciju sa koordinacionim nadležnostima u domenima lokalne demokratije i pružanja javnih usluga, lokalne privrede, obrazovanja, primarne i sekundarne zdravstvene i socijalne zaštite, urbanog i ruralnog planiranja, lokalnih uslova života za povratnike na Kosovo, istraživanja i razvoja i kulture.

* Pored toga, većinski srpske opštine bi trebalo da uspostave zajedničke javne institucije sa operativnim zadacima u domenima obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite i kulture. Kako zajednička asocijacija većinski srpskih opština ne može da preuzme nadležnosti opština kada je u pitanju uspostavljanje međuopštinske saradnje, ona dakle ne može da uspostavi ove javne institucije, niti će zajedničke javne institucije potpasti pod direktnu kontrolu asocijacije; njih prvo mora uspostaviti skupština opštine. Međutim, javne institucije mogu indirektno da sprovedu odluke, koje su donele određene opštine, u skladu sa strateškim politikama koje je formulisala asocijacija, a posebno odgovarajući kolegijumi za obrazovanje, zdravstvenu i socijalnu zaštitu u kulturu.

81 Intervju sa Žarkom Kovačevićem, viši projektni menadžer, Agencija za regionalni razvoj – Sever, 24. mart 2016. Intervju sa Milošem Subotićem, stručni saradnik za međunarodnu saradnju Univerziteta u Severnoj Mitrovici / "Univerziteta u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici", 28. mart 2016.

5. ODNOS IZMEĐU OPŠTINA I JEDINICA MEĐUOPŠTINSKE SARADNJE

Hijerarhija između pojedinačnih opština i krajnjeg međuopštinskog tela je jasna. Kao što je određeno Ustavom Republike Kosovo, opštine su osnovne jedinice lokalne samouprave. One imaju pravo da osnivaju forme međuopštinske saradnje, ali zadržavaju sve pravne odgovornosti za dela i aktivnosti koje proizilaze iz takve saradnje, a zakonitost njihovog poslovanja u oblastima njihovih nadležnosti će biti kontrolisana od strane centralnih vlasti.⁸² U istom duhu, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi utvrđuje da će „ovlašćenja data lokalnim vlastima normalno biti puna i nedeljiva. Ona ne smeju biti uskraćena ili ograničena od strane drugih, centralnih ili regionalnih vlasti, osim u slučajevima predviđenim zakonom.”⁸³ Opštine učesnice bi trebalo da budu u stanju da vrše svoje zakonske obaveze, kako u fazi uspostavljanja međuopštinske saradnje, tako i u fazi stvarnog funkcionisanja međuopštinske saradnje, kao što je regulisano Zakonom o međuopštinskoj saradnji i lokalnoj samoupravi.

5.1 Uspostavljanje međuopštinske saradnje

U međunarodnoj praksi, opštine su teorijski slobodne da uspostave međuopštinsku saradnju. Pored toga, međuopštinska saradnja se u najvećem broju slučajeva oslanja na dobrovoljno učešće opština i na mogućnost za opštine da se povuku u bilo kojoj fazi. „Takva dobrovoljna akcija je demonstriranje lokalne autonomije koja je prihvaćena od strane svih, obično u nacionalnom ustavu.”⁸⁴ Prilikom razmatranja Sporazuma postignutog 25. avgusta, Ustavni sud je ocenio da pravni okvir ZSO treba da prizna slobodu udruživanja za sve opštine učesnice i nedeljiva ovlašćenja opština – kao osnovnih jedinica lokalne samouprave – da odlučuju o međuopštinskoj saradnji.⁸⁵

Sporazum od 25. avgusta je propisao sledeće procedure za osnicanje ZSO. U periodu od četiri meseca, Upravljački tim je trebalo da predstavi nacrt statuta ZSO-a tokom dijaloga na visokom nivou. Upravljački tim se sastoji od predstavnika četiri opštine na severu i formiran je nakon Prvog sporazuma sa zadatkom da pripremi nacrt statuta. Ukoliko bude odobren tokom dijaloga na visokom nivou, nacrt bi potom bio usvojen odlukom i analiziran od strane Ustavnog suda. Onda bi, konačno, statut usvojila ustavotvorna skupština, koja se sastoji od izglasanih članova i skupština opština koje su deo ZSO-a.⁸⁶

Ova procedura se očigledno dokazala kao neefikasna zbog četiri glavna razloga. Prvo, Upravljački tim je samo uključio predstavnike četiri severne opštine i na taj način u potpunosti ignorisao ostale, takozvane ‘južne’ većinski srpske opštine. Drugo, Upravljački tim nije nikada uspostavio nijednu konstruktivnu vezu sa kosovskim vlastima i parlamentom, umanjujući šanse za izlazak sa statutom koji bi prihvatile obe strane. Treće, nacrt statute, ako ga je ikada i bilo, nije nikada bio podvrgnut javnoj raspravi – bilo unutar zajednice kosovskih Srba ili na Kosovu generalno. Četvrto, slanje statuta na razmatranje Ustavnom sudu, kao krajnji korak, ograničava slobodu za preradu statuta, ukoliko to bude zahtevao Sud.

Kako bi se izašlo iz ćorsokaka, zakonski okvir za ZSO bi trebalo da bude formulisan kroz jedan inkluzivan i transparentan proces, koji bi se sastojao iz sve faze. U prvom redu, okvir bi trebalo da

82 'Zakon o međuopštinskoj saradnji', Član 4.3.

83 Savet Evrope: *Evropska povelja*, Član 4.4.

84 Savet Evrope: *Good Practices*, str.30.

85 Ustavni sud: 'Presuda KO 130/15', Članovi 120–36.

86 'Asocijacija/Zajednica većinski srpskih opština: Osnovni principi/glavni elementi (25. Avgust 2015.), Član 3.

bude formulisan utvrđivanjem zakonskih mogućnosti i ograničenja za međuopštinsku saradnju između većinski srpskih opština. Pravni okvir za uspostavljanje ovih zajedničkih javnih institucija treba da bude sastavljen od administrativnog uputstva koji definiše mogućnosti i ograničenja opština da osnivaju udruženja, podzakonskog akta o primeni Zakona o ratifikaciji Prvog međunarodnog Sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa između Republike Kosova i Republike Srbije koji je usvojen i potpisan u septembru 2013. godine s jedne strane, i podzakonskog akta o sprovođenju Zakona o međuopštinskoj saradnji iz 2011. godine na drugoj strani. Kancelarija premijera i Ministarstvo lokalne samouprave bi trebalo da imenuju tehničke stručnjake sa zadatkom da izrade tehnički i zakonski okvir utvrđujući zakonske mogućnosti i ograničenja onoga što ZSO može da radi, a u konsultacijama sa Upravljačkim timom. Proces izrade ovog okvira bi trebalo da obuhvati konsultacije sa civilnim društvom, artikulisanje glasa javnosti i saradnju sa Skupštinom Kosova. Nacrt okvira bi potom trebalo da bude predat na razmatranje Ustavnom sudu i samo nakon toga bi trebalo da bude predate na usvajanje dijalogu na visokom nivou.

Onda bi na predstavnicima skupština opština deset većinski srpskih opština bilo da formulišu jedan ili više nacrt statuta za međuopštinsku saradnju unutar kontura okvira za međuopštinsku saradnju između većinski srpskih opština i da nacrt statuta bude odobren od strane konstitutivne skupštine, koju čine izglasani članovi opština učesnica. Konstitutivnoj skupštini bi trebalo da prethode javne konsultacije unutar svake od opština učesnica. Konačni statut, kako ga je formulisala konstitutivna skupština, bi potom trebalo da bude predat na razmatranje Ministarstvu administracije lokalne samouprave da oceni da li je nacrt statuta u skladu sa okvirom za međuopštinsku saradnju između većinski srpskih opština.

Preporuke

- * Zakonski okvir za ZSO bi trebalo da bude formulisan kroz inkluzivan i transparentan proces, koji se sastoji iz dve faze;
- * U prvom redu, okvir bi trebalo da bude formulisan utvrđivanjem zakonskih mogućnosti i ograničenja za međuopštinsku saradnju između većinski srpskih opština. Time bi trebalo pratiti korake dole navedene:
 - Administrativno uputstvo i podzakonski akti se izdaju radi definisanja pravnog okvira za Udruženja koji daju akcenat relevantnim odredbama Zakona o međuopštinskoj saradnji i Zakonu o normalizaciji odnosa između Kosova i Srbije iz 2013. godine;
 - Kancelarija premijera i Ministarstvo administracije lokalne samouprave imenuju tehničke stručnjake, koji sa Upravljačkim timom definišu nacrt zakonskog okvira unutar kojeg bi ZSO trebalo da funkcioniše;
 - Konsultacije sa civilnim društvom uz artikulaciju glasova građana i saradnja sa Skupštinom Kosova na temu nacrt zakonskog okvira;
 - Pregled od strane Ustavnog suda;
 - Predstavljanje nacrt dijalogu na visokom nivou radi odobrenja.
- * U drugoj fazi, predstavnici deset većinski srpskih opština izrađuju jedan ili više nacrt statuta za međuopštinsku saradnju unutar kontura ovog zakonskog okvira. Naredni koraci bi trebalo da budu preduzeti kako bi se osigurali transparentnost i konsultacije:
 - Javne sednice u skupštinama svake od opština učesnica radi razmatranja nacrt statuta;
 - Konstitutivna skupština izglasanih članova opština učesnica razmatra statut;
 - MALS bi trebalo da razmotri konačan(ne) statut(e) na osnovu kompatibilnosti sa okvirom za međuopštinsku saradnju između većinski srpskih opština.
- * Okvir i statut(i) bi takođe trebalo da omoguće svim opštinama na Kosovu da se pridruže ZSO, kao i da je napuste, u skladu sa relevantnim zakonima o međuopštinskoj saradnji i slobodi udruživanja.

5.2 Unutrašnja organizacija međuopštinske saradnje

U međunarodnoj praksi, međuopštinska saradnja se sastoji od predstavnika lokalnih vlasti, koji su odgovorni svojim opštinskim većima. Kada predstavnici opština proporcionalno odražavaju ravnotežu moći unutar opština, onda često nema dodatnog mehanizma odgovornosti. Kada opštinska zastupljenost ne odražava lokalno stanje moći, onda su često mehanizmi odgovornosti pod kontrolom.⁸⁷ Sporazum od 25. avgusta definiše organizacionu strukturu ZSO na sledeći način:

- (a) Skupština je vrhovni organ, koji čine predstavnici imenovani od strane svake od opština koje su deo ZSO, a iz redova njihovih izabраниh članova.
- (b) Predsednik i potpredsednik će predstavljati ZSO. Predsednika i potpredsednika bira Skupština koju čine članovi skupština opština koje čine ZSO i njihovi gradonačelnici.
- (c) Veće je savetodavni organ koje čini najviše 30 članova iz redova žitelja opština, koje čine ZSO, uključujući sve gradonačelnike opština, koje su deo ZSO-a.
- (d) Odbor čini sedam članova koje bira Skupština iz redova gradonačelnika i žitelja opština koje su deo ZSO-a i donosi neophodne odluke za svakodnevno upravljanje, uz pomoć stručnih kolegijuma.
- (e) Uprava će pomagati radu ZSO-a, (tj. koordinacionu asocijaciju i tri javne institucije). Administrativno osoblje će imati status zaposlenih, u skladu sa zakonima Kosova, uključujući Zakon o radu i Zakon o javnoj službi. Administrativno osoblje će se birati iz redova zaposlenih u opštinama, koje su deo ZSO-a, na osnovu proporcionalnosti. Ustavni sud je tvrdio da administrativno osoblje ZSO-a može samo imati koristi od statusa državnih službenika kada su zaposleni na funkciji u javnom organu državne uprave.⁸⁸ Zaposleni, koji su imenovani iz redova opštinskog administrativnog osoblja, bi trebalo da potpadnu pod ovu kategoriju, iako ostaje nejasno da li zaposleni, koje su imenovalе opštine, mogu da rade direktno za ZSO koja nije javno telo.
- (f) Kancelarija za žalbe preispituje pritužbe u vezi sa ciljevima ZSO-a.⁸⁹

Kako bi garantovao demokratsku zastupljenost i bio u skladu sa krajnjim obavezama opština učesnica, statut bi trebalo da pojasni procedure za izbor članova ovih tela kako bi osigurao da sve opštine učesnice budu zastupljene. „U svakom slučaju, specifičnosti posebnih opština, pogotovo broj stanovnika, trebalo bi da budu uzete u obzir prilikom utvrđivanja kriterijuma proporcionalnosti zastupljenosti opština, koje su deo ZSO-a“.⁹⁰ Pored Skupštine, koja predstavlja prvi korak odgovornosti, s obzirom da će je činiti predstavnici opština učesnica, mehanizmi odgovornosti bi trebalo da budu uspostavljeni u svakoj od opština učesnica. Ovaj drugi sloj odgovornosti unutar svake od opština učesnica će dati opštinama učesnicama priliku da pregledaju rad ZSO-a, traže revizije ili, najzad, izađu iz ZSO-a.

Dodatni problem jeste ko će imati mesto u ZSO. Predstavnici zajednice kosovskih Srba, koji su intervjuisani u okviru ovog istraživačkog projekta, izrazili su zabrinutost da će ZSO pre voditi lokalni političari, koje kontroliše Beograd, nego da će ona predstavljati lokalnu srpsku zajednicu. Postoji takođe nekakva bojazan da će ZSO biti samo puko proširenje rada opština i njihovih službenika, i da neće predstavljati značajno odstupanje od trenutne prakse i standarda usluga koje nude opštine.

87 Hulst & Van Montfort: 'Comparative Analysis', str.222–224; Savet Evrope: *Good Practices*, str.33–38.

88 Ustavni sud: 'Presuda KO 130/15', Članovi 157–59.

89 'Asocijacija/Zajednica većinski srpskih opština: Osnovni principi/glavni elementi (25. Avgust 2015.), Član 6.

90 Intervju sa Ksenijom Božović, Predsednik skupštine opštine Severne Mitrovice, 31. mart 2016.

Često nije u uskom političkom interesu lokalnih vlastodržaca da dele nadležnosti sa drugim opštinama ili sa nad-opštinskim telom. Pravilno je reći da glavni politički podsticaj za stvaranje ZSO dolazi od Beograda, a ne od samih opština učesnica. Ova polazna tačka bi mogla da rezultira nefunkcionalnim međuopštinskim organom. Dodatna zabrinutost je u tome da bi ZSO mogla da prestane da postoji kao posledica političkih podela unutar srpske zajednice na Kosovu, posebno između četiri opštine severno od Ibra i šest opština južno od te reke. Južne opštine su se mnogo više integrisale u kosovski okvir za razliku od severnih opština, nad kojima Beograd ima jak uticaj. Pored toga, većinski srpske opštine na jugu su uglavnom manje, izolovane, teritorijalno razbacane i imaju manju populaciju. Ovakva situacija očigledno stvara različite interese, koji mogu dovesti do političke pat pozicije. Iz tih razloga, može biti korisno uspostavljanje mehanizma koji će doskočiti svojeglavosti lokalnih moćnika.

Preporuke

- * Statut bi trebalo jasno da definiše izborne procedure i proporcionalnost za predstavnike opština učesnica, koji će imati mesto u organima ZSO-a.
- * Trebalo bi da uspostavi drugi sloj mehanizama odgovornosti u svakoj od opština učesnica, što će dati opštinama učesnicama priliku da pregledaju rad ZSO-a, traže reviziju ili, najzad, izađu iz ZSO-a.
- * ZSO bi trebalo da angažuje tehničke stručnjake u svojim domenima nadležnosti kako bi joj pružili podršku i znanje. Ovi stručnjaci bi trebalo da imaju mesto u kolegijumu za svaki od domena nadležnosti. Jasna izborna procedura bi trebalo da bude definisana statutom.

6. ZSO U OKVIRU KOSOVSKOG VIŠESLOJNOG MEHANIZMA ZAŠTITE ZAJEDNICA

Obrazloženje u postojećim sporazumima meša koncept tela koje zastupa zajedničke interese opština učesnica sa telom koje predstavlja interese srpske zajednice na Kosovu. Prvi sporazum navodi da će ZSO imati predstavničku ulogu prema centralnim vlastima i mesto u Konsultativnom veću za zajednice (KVZ) sa posmatračkom funkcijom (Član 6). Sporazum od 25. avgusta navodi da će ZSO promovisati interese zajednice kosovskih Srba u odnosu na centralne vlasti, kao i kroz imenovanje predstavnika u nadležnim telima/organima centralne vlasti, uključujući Konsultativno veće za zajednice. Pored toga, kako Sporazum o opštim principima/glavnim elementima predviđa, ZSO može da predlaže dopune i izmene zakona i drugih odredbi od značaja za obavljanje njene funkcije i njene ciljeve, i da inicira postupak pred nadležnim sudovima protiv bilo kojeg dela ili odluke koji se negativno odražava na vršenje njenih ovlašćenja.⁹¹ Međutim, Ustavni sud je ozbiljno ograničio mogućnost da ZSO predlaže amandmane, upućujući je da to uradi preko Konsultativnog veća za zajednice, čiji je predviđeno da bude član. Ustavni sud je takođe umanjio sposobnost ZSO da osporava zakone i druge pravne akte, ograničavajući pristup zakonima koji se direktno odnose na ZSO.⁹²

Ova nejasnoća između ZSO kao koordinacionog tela opština učesnica i predstavničkog tela zajednice kosovskih Srba izaziva dva problema. Iako ZSO okuplja većinski srpske opštine, ona ne može biti svedena na telo koje zastupa interese samo zajednice kosovskih Srba. Na taj način, ona ne bi samo duplirala postojeći okvir za zaštitu i promovisanje prava manjinskih zajednica, posebno srpske zajednice (sistem garantovanih mesta u parlamentu, 2/3 dupla većina za zakone od vitalnog interesa, garantovano učešće u Vladi Kosova na ministarskoj poziciji, kao i niz institucija koje štite njihove interese, kao što su Poverenik za jezike, Kancelarija za pitanja zajednica u okviru Kancelarije premijera, kao i Konsultativno veće za zajednice), nego bi i zanemarila zajednice koje nisu srpske, a koje žive u datim opštinama, i stoga bi prekršila multi-etnički princip koji podupire kosovski pravni okvir od lokalnog ka centralnom nivou.

6.1. Garantovanje multi-etničkog karaktera ZSO-a

Etnički zasnovano tumačenje ZSO-a takođe osporava multi-etnički karakter kosovskih opština. Ustav Republike Kosovo navodi da će lokalne samouprave imati „dužno poštovanje za specifične potrebe i interese zajednica koje ne čine većinu i njihovih pripadnika“.⁹³ Svih deset većinski srpskih opština ima među svojom populacijom zajednice koje nisu srpske, a u nekim slučajevima čak i značajan broj pripadnika drugih zajednica, kao što su Albanci u svih deset opština, a posebno u Novom Brdu, Štrpcu, Severnoj Mitrovici, Klokotu i Gračanici, Romi u Gračanici i na severu Kosova, kao i Goranci i Bošnjaci u Severnoj Mitrovici.

91 'Asocijacija/Zajednica većinski srpskih opština: Osnovni principi/glavni elementi (25. Avgust 2015.), Članovi 9–12.

92 Ustavni sud: 'Presuda KO 130/15', Članovi 168–176.

93 *Ustav Republike Kosovo*, Član 123.4.

Tabela. Zajednice u opštinama koje pripadaju ZSO⁹⁴

Opština	srpska	albanska	bošnjačka	goranska	romska
Leposavić	18,000/96%	300/1,59%	300/1,6%		
Severna Mitrovica	22,530/76,48%	4,900/16,63%	1,000/3,39%	580/1,97%	
Zvečan	16,000/96,1%	350/2,06%			
Zubin Potok	13,900/93,29%	1,000/6,61%			
Gračanica	21,534/82,15%	2,474/9,44%			2,000/7,63%
Novo Brdo	5,802/61,46%	3,542/37,33%			
Parteš	5,300/99,96%				
Klokot	3,500/71,23%	1,362/27,72%			
Ranilug	5,718/97,15%	164/2,79%			
Štrpce	9,100/70,58%	3,757/29,14%			
Ukupno	121,384/84,44%	17,849/13,33%			

Određen broj afirmativnih mera štiti i promovise prava ovih nevećinskih zajednica na opštinskom nivou, uključujući i zastupništvo u opštinskim organima, pravo na upotrebu njihovog jezika, pravo na obrazovanje na njihovom jeziku, itd. Posebno značajni među opštinskim organima su:

- Odbor za zajednice, koji se sastoji od predstavnika svih zajednica u opštinama i članova Skupštine opština, od kojih prvi čine većinu. Odbor je odgovoran za razmatranje svih opštinskih politika, praksi i aktivnosti, kao i da daje preporuke Skupštini opštine u cilju promovisanja i zaštite prava svih zajednica unutar opštine.⁹⁵
- U opštinama gde ima barem 10% građana koji pripadaju nevećinskim zajednicama, imenuju se zamenik predsedavajućeg za zajednice Skupštine opštine i zamenik gradonačelnika za zajednice.
 - o Mesto zamenika predsedavajućeg za zajednice Skupštine opštine je rezervisano za kandidata iz nevećinske zajednice koji je dobio najviše glasova na opštinskim izborima. Zamenik predsedavajućeg promovise dijalog između zajednica i služi kao formalna središnja tačka za regulisanje pitanja i interesa nevećinskih zajednica u Skupštini opštine.⁹⁶
 - o Zamenik gradonačelnika za zajednice se imenuje na predlog gradonačelnika a odobrava ga Skupština opštine. Zamenik gradonačelnika pomaže gradonačelniku i daje smernice o pitanjima koja se tiču nevećinskih zajednica.⁹⁷

Uspostavljanje bilo kakvog tipa institucije na etničkim osnovama, i time naizgled isključivanje drugih zajednica, u suprotnosti je sa multi-etničkim principima kosovskog Ustava i pravnog okvira, koji obuhvataju afirmativne mere za predstavljanje manjina na opštinskom nivou. Ustavni sud je pravilno utvrdio da Principi iz Sporazuma od 25. Avgusta izazivaju zabrinutost o tome da li će se ZSO držati principa etničke raznolikosti i zastupljenosti, i ocenio da bi krajnji zakonski akt trebalo da osigura da organizaciona struktura i broj zaposlenih ZSO-a odražavaju različite zajednice koje žive na teritoriji opština učesnica.⁹⁸

⁹⁴ EVROPSKI CENTAR ZA PITANJA MANJINA KOSOVO, *Zajednice na Kosovu: Brošura za stručnjake koji rade sa zajednicama na Kosovu* (2013.).

Radi boljeg razumevanja, zajednice koje čine manje od jednog procenta ukupnog stanovništva, nisu uključene u tabelu.

⁹⁵ 'Zakon o lokalnoj samoupravi', Član 53.

⁹⁶ 'Zakon o lokalnoj samoupravi', Član 54–55.

⁹⁷ 'Zakon o lokalnoj samoupravi', Član 61.

⁹⁸ Ustavni sud: 'Presuda KO 130/15', Članovi 153–56.

Preporuke

- * Drugačiji termini i rezonovanje treba da se koriste u raspravama o ZSO i u njenom konačnom statutu, ukoliko ZSO namerava da odražava duh kosovskih multi-etničkih principa. Stvaraoci praktičnih politika bi trebalo da razmotre promenu imena ZSO-a i da izbrišu eksplicitno pominjanje srpske zajednice, kao što je to hrvatski primer Zajedničkog veća opština. Prvi sporazum od 19. aprila 2013. godine jednostavno kaže da će biti Udruženja/Zajednice većinski srpskih opština na Kosovu; ne kaže koje će biti konačno ime udruženja, niti da će ono promovisati interese zajednice kosovskih Srba. Ovo treba uzeti u obzir i kada su u pitanju grb i zastava ZSO-a.⁹⁹
- * Predstavnici nesrpskih zajednica u opštinama učesnicama bi trebalo da imaju pravo da budu informisani o radu ZSO-a, kao i da mogu da ga nadgledaju. Ovo može da se uradi preko garantovanih mesta za predstavnike nesrpskih zajednica u organima ZSO-a ili preko dodatnih mehanizama kontrole gde članovi skupštine, koji predstavljaju nesrpske zajednice, mogu da imaju svoj glas prilikom donošenja odluka i u radu ZSO-a. Ova nadležnost spada u okvir nadležnosti zamenika predsednika za zajednice u opštinama učesnicama.

6.2 ZSO i zastupljenost i zaštita zajednica na centralnom nivou

Kao koordinaciono telo, koje zastupa interese lokalnih samouprava sa većinskom srpskom populacijom – a uzimajući u obzir da su lokalne samouprave ključni nivo prava zajednica na Kosovu – ZSO bi trebalo da učestvuje u mehanizmima zaštite prava zajednica na centralnom nivou. Međutim, to ne treba da bude nadograđeno sa dodatnim mehanizmom zaštite prava zajednice kosovskih Srba na centralnom nivou. Prvo, zato što je ZSO asocijacija opština a ne asocijacija srpske zajednice na Kosovu. Drugo, već postoje mehanizmi na snazi koji promovišu i štite prava zajednica na centralnom nivou. Model Zajedničkog veća opština – koje učestvuje u promovisanju i zaštiti prava srpske nacionalne manjine u Hrvatskoj preko Srpskog nacionalnog veća – može da posluži kao inspiracija. Aktivno učestvovanje ZSO-a u Konsultativnom veću za zajednice na Kosovu može takođe da ojača rad Konsultativnog veća i da mu dâ novi podsticaj, i to ne samo podizanjem njegovog profila, već i obezbeđivanjem dovoljnih budžetskih sredstava za njegov rad.

U svojoj presudi po ovom pitanju, Ustavni sud je konstatovao da ZSO-u ne može biti poverena puna i isključiva nadležnost za promovisanje prava zajednice kosovskih Srba na centralnom nivou i da neće narušavati autoritet postojećih asocijacija ili predstavnika centralnog nivoa, koji štite i promovišu prava zajednica. Drugim rečima, ZSO ne može da zameni ili da podrije postojeće mehanizme koji osiguravaju zaštitu i promociju prava zajednica na centralnom nivou.¹⁰⁰

Uz to, ZSO ne može da ima pravo da predlaže izmene i dopune zakona, kako je navedeno u Principima. Ona može da bude članica Konsultativnog veća za zajednice, i u tom svojsvu da predlaže inicijative za zakonodavstvo.¹⁰¹ Sud je takođe ograničio pristup ZSO-a Ustavnom sudu za slučajeve u kojima su povređena njena osnovna prava kao pravnog lica. Dakle, ZSO ne može da se obrati Sudu radi zaštite prava srpske zajednice na Kosovu.¹⁰²

99 'Asocijacija/Zajednica većinski srpskih opština: Osnovni principi/glavni elementi (25. Avgust 2015.), Član 20.

100 Ustavni sud: 'Presuda KO 130/15', Članovi 164–67.

101 Ustavni sud: 'Presuda KO 130/15', Članovi 168–73.

102 Ustavni sud: 'Presuda KO 130/15', Članovi 174–76.

Posebna nadležnost ZSO-a u odnosu na centralne vlasti, kako je navedeno u prva dva sporazuma, jeste da će gradonačelnici četiri severne opštine predstaviti ministru unutrašnjih poslova Kosova spisak kandidata za imenovanje regionalnog komandanta policije za severne opštine, a u ime ZSO-a.¹⁰³

Preporuke

- * Statut ZSO-a treba da ograniči koordinacione zadatke ZSO-a na pitanja koja se tiču njenih članica, tj. opština učesnica. ZSO ne bi trebalo da služi kao dodatni organ za zastupanje interesa zajednice kosovskih Srba. Postoje već dovoljni mehanizmi na snazi za promovisanje i zaštitu prava zajednice kosovskih Srba na centralnom nivou. Najvažniji mehanizmi na centralnom nivou su garantovana zastupljenost političkih predstavnika nevećinskih zajednica u Skupštini i u Vladi, kao i Konsultativno veće za zajednice.
- * Kao udruženje koje promovise interese organa lokalne samouprave sa većinom srpske populacije, ZSO bi trebalo da doprinese ovim postojećim mehanizmima, ali samo po pitanjima koja se tiču lokalne samouprave. Ono što je najvažnije jeste da ZSO treba da imenuje predstavnike za KVZ, kako predviđaju oba sporazuma, i na taj način da promovise interese lokalnih vlasti sa većinski srpskim stanovništvom ispred centralnih vlasti (uključujući pokretanje inicijativa za zakonodavstvo).
- * U ime ZSO-a, gradonačelnici četiri severne opštine će predstaviti ministru unutrašnjih poslova spisak kandidata za regionalnog komandanta policije za severne opštine.

103 'Asocijacija/Zajednica većinski srpskih opština: Osnovni principi/glavni elementi (25. Avgust 2015.), Član 13.

7. ZSO I REPUBLIKA SRBIJA

Politički predstavnici kosovskih Srba i većina kosovskih Srba gledaju na ZSO kao na sredstvo za jačanje i potkrepljivanje veza između Srba na Kosovu i Republike Srbije, bez (previše) mešanja Prištine. Prvo i najvažnije, ova veza bi trebalo da se shvati na simboličan način, s obzirom da ZSO pruža kosovskim Srbima priliku da imaju koristi finansijski i tehnički od veza sa Republikom Srbijom, čije državljanstvo i dalje ima većina kosovskih Srba, kako je i dopušteno prema kosovskim zakonima o državljanstvu. Ova simbolika je posebno važna kada su u pitanju oblasti bitne za kulturni i nacionalni identitet, pogotovo tu spadaju kultura i obrazovanje. Kao što je gore navedeno, preko ZSO i zajedničke mreže za obrazovanje na srpskom jeziku, zajednica kosovskih Srba može koristiti srpski nastavni material i plan i program. Sličan mehanizam može da se primeni i kada je kultura u pitanju, mada je ovo manje rigorozno propisano od strane države. Na taj način, simboličke veze između zajednice kosovskih Srba, potencijalno preko ZSO-a, i Republike Srbije omogućavaju zajednici kosovskih Srba da ostane deo srpske nacionalne zajednice, dok su njeni pripadnici ujedno i građani Republike Kosovo.

Međutim, te veze idu i dalje od pukih simboličnih. Srbija može da obezbedi finansijsku i tehničku podršku pružanju javnih usluga. Sporazum iz avgusta 2015. je predvideo da ZSO prima finansijsku podršku od Republike Srbije.¹⁰⁴ Procenjeno je da srpska država ima godišnji budžet od 200–350 miliona evra za kosovske paralelne institucije.¹⁰⁵ Finansijska i tehnička podrška iz Srbije je stoga od velike važnosti za pružanje javnih usluga populaciji kosovskih Srba. Uz to, srpske paralelne institucije su najveći poslodavac za zajednicu kosovskih Srba; gubitak poslova je jedan od glavnih razloga zašto se zajednica kosovskih Srba boji integracije u kosovske institucije. ZSO bi mogla da reguliše finansijsku i tehničku podršku iz Republike Srbije i na taj način da održi kvalitet pružanja javnih usluga i nivo zaposlenosti, iako će racionalizacija biti ključna na duži rok.

Iako se protive tradicionalnom shvatanju jedne suverene države, posebno imajući u vidu istoriju kosovsko-srpskih odnosa, finansijska i tehnička podrška iz Republike Srbije upućenja zajednici kosovskih Srba jeste u skladu sa kosovskim zakonskim okvirom, pod uslovom da se centralne vlasti ne zaobilaze u tom procesu i da uloga Republike Srbije ostaje ograničena na finansijsku i tehničku podršku u sprovođenju opštinskih nadležnosti. Finansijska podrška iz Republike Srbije kosovskim opštinama je regulisana Zakonom o finansijama lokalne samouprave, pod uslovom da finansijska podrška ide preko Trezora Kosova pre nego što biva preusmerena na datu opštinu.¹⁰⁶ Ovaj zakon predviđa pomoć i podršku opštinama radi pružanja javnih usluga, a ne entitetima koji su nadležni za koordinisanje tih usluga. Drugim rečima, finansijska pomoć od Republike Srbije će biti obezbeđenja opštinama učesnicama, a ne direktno ZSO-u.

Zakon o lokalnoj samoupravi omogućava opštinama da sarađuju, u oblastima njihovih sopstvenih nadležnosti, sa drugim opštinama i institucijama, uključujući vladine agencije u Republici Srbiji. Takva saradnja može imati oblik obezbeđivanja finansijske i tehničke pomoći u vidu stručnog osoblja ili opreme, a u cilju sprovođenja nadležnosti.¹⁰⁷ Pored toga, opštinska partnerstva imaju pravo na direktne veze sa institucijama u Republici Srbiji, ali samo onda kada je to neophodno za sprovođenje praktičnih aktivnosti partnerstva i samo pod uslovom da strani

¹⁰⁴ Ibid., Član 17(d).

¹⁰⁵ Videti fusnotu 45.

¹⁰⁶ 'Zakon (Br.03/L-049) o finansijama lokalne samouprave' (13. mart 2008.), Član 6.

¹⁰⁷ 'Zakon o lokalnoj samoupravi', Član 30.2.

državni organ ne obavlja bilo kakvu izvršnu, administrativnu ili zakonodavnu vlast na teritoriji Republike Kosovo.¹⁰⁸

Preporuke

- * ZSO će primati finansijsku i tehničku pomoć od Republike Srbije, na osnovu principa odgovornosti i transparentnosti;
- * Tehnička pomoć iz Republike Srbije bi trebalo da bude definisana u obliku sporazuma o saradnji između ZSO i Republike Srbije, uz odobrenje opština učesnica i Ministarstva administracije lokalne samouprave;
- * Finansijska podrška od Republike Srbije bi trebalo da bude utvrđena u obliku sporazuma o saradnji između ZSO i Republike Srbije, uz odobrenje opština učesnica i Ministarstva administracije lokalne samouprave. Finansijska podrška bi trebalo da prođe kroz Trezor Kosova i opštine učesnice, i treba da bude predmet revizije nadležnih organa na Kosovu, uključujući i generalnog revizora.

108 'Zakon o međuopštinskoj saradnji', Član 18.3.

PREPORUKE

ZSO je potencijalno vitalni instrument za obezbeđivanje održivosti srpske zajednice na Kosovu na duži period, kroz institucionalizovanje koordinacije i zastupanja njenih kolektivnih interesa, institucionalizovanje javnih usluga i ozvaničavanje veza sa Srbijom. Ona je vrhunac decentralizacijskog procesa, koji je stvorio institucionalni okvir za izražavanje i usklađivanje srpskih interesa na Kosovu, a u okviru zakonskog okvira Republike Kosovo. Ona ima potencijal da veže srpske građane za institucionalni okvir Kosova, i da institucionalizuje dijalog i saradnju sa centralnim vlastima Republike Kosovo.

Izazov izrade i usvajanja statuta ZSO-a, i upravljanje njegovom kasnijom primenom će biti od velikog značaja. Vlada Kosova i Upravljački tim će biti obavezni da pregovaraju i komuniciraju u dobroj veri kako bi izradili uzajamno prihvatljiv okvir, pod konstantnom paljbom od strane političke opozicije, i sa Srbijom koja ima ključnu ulogu, ali koja nije uvek konstruktivna. Kosovski političko rukovodstvo će biti primorano da iskreno komunicira sa građanstvom o tome šta jeste ili šta nije ZSO, i koje bi mogle biti njene posledice po zemlju; od političkih vođa kosovskih Srba će biti traženo da usmere svoj opasan kurs između Kosova, Srbije i samih kosovskih Srba. Pojaviće se hitna potreba za izveštavanjem javnosti i transparentnošću, kao i za angažovanjem građana gde god je moguće, kako bi se smirile tenzije u obe zajednice tokom ovog procesa.

Naredna sekcija predstavlja niz preporuka, koje se odnose na specifične elemente okvira statuta za ZSO i predlaže proces kojim bi oni mogli biti ostvareni.

I. Osnivački process

P1. Zakonski okvir za ZSO bi trebalo da bude formulisan kroz inkluzivan i transparentan proces, koji se sastoji iz dve faze;

P2. U prvom redu, okvir bi trebalo da bude formulisan utvrđivanjem zakonskih mogućnosti i ograničenja za međupštinsku saradnju između većinski srpskih opština. Pravni okvir za uspostavljanje ovih zajedničkih javnih institucija treba da bude sastavljen od administrativnog uputstva koji definiše mogućnosti i ograničenja opština da osnivaju udruženja, podzakonskog akta o primeni Zakona o ratifikaciji Prvog međunarodnog sporazuma o principima normalizacija odnosa između Republike Kosova i Republike Srbije koji je usvojen i potpisan u septembru 2013. s jedne strane, i podzakonskog akta o primeni Zakona o međupštinskoj saradnji iz 2011. godine na drugoj strani.

Time bi trebalo pratiti korake dole navedene:

- Administrativno uputstvo i podzakonski akti se izdaju za definisanje pravnog okvira za Udruženja koji daje akcenat relevantnim odredbama Zakona o međupštinskoj saradnji i Zakonu o normalizaciji odnosa između Kosova i Srbije iz 2013. godine;
- Kancelarija premijera i Ministarstvo administracije lokalne samouprave imenuju tehničke stručnjake, koji sa Upravljačkim timom definišu nacrt zakonskog okvira unutar kojeg bi ZSO trebalo da funkcioniše;
- Konsultacije sa civilnim društvom uz artikulaciju glasova građana i saradnja sa Skupštinom Kosova na temu nacrta zakonskog okvira;
- Pregled od strane Ustavnog suda;
- Predstavljanje nacrta dijalogu na visokom nivou radi odobrenja.

P3. U drugoj fazi, predstavnici deset većinski srpskih opština izrađuju jedan ili više nacrta statu-

ta za međuopštinsku saradnju unutar kontura ovog zakonskog okvira. Naredni koraci bi trebalo da budu preduzeti kako bi se osigurali transparentnost i konsultacije:

- Javne sednice u skupštinama svake od opština učesnica radi razmatranja nacрта statuta;
- Konstitutivna skupština izglasanih članova opština učesnica razmatra statut;
- MALS bi trebalo da razmotri konačan(ne) statut(e) na osnovu kompatibilnosti sa okvirom za međuopštinsku saradnju između većinski srpskih opština.

P4. Okvir i statut(i) bi takođe trebalo da omoguće svim opštinama na Kosovu da se pridruže ZSO, kao i da je napuste, u skladu sa relevantnim zakonima o međuopštinskoj saradnji i slobodi udruživanja.

II. ZSO

P5. Većinski srpske opštine uspostaviće jednu asocijaciju sa koordinacionim nadležnostima u domenima lokalne demokratije i pružanja javnih usluga, lokalne privrede, obrazovanja, primarne i sekundarne zdravstvene i socijalne zaštite, urbanog i ruralnog planiranja, lokalnih uslova života za povratnike na Kosovo, istraživanja i razvoja i kulture.

P6. ZSO će biti jedno međuopštinsko telo sa statusom asocijacije u skladu sa zakonskim okvirom Kosova.

P7. Opštine učesnice bi trebalo da uspostave mehanizami odgovornosti da bi kontrolisale i pratile rad ZSO-a i imale mogućnost da izađu iz ZSO-a u svako doba.

P8. Pored toga, većinski srpske opštine mogu da uspostave zajedničke javne institucije da bi pružile javne usluge građanima, kako je predviđeno Zakonom o međuopštinskoj saradnji. Opštine mogu da povere koordinaciju (a ne menedžment) tih javnih institucija ZSO-u (videti preporuke pod III).

P9. Ime, grb ili amblem ZSO-a neće odnositi na određenu zajednicu.

ZSO će imati sledeću unutrašnju strukturu:

Skupština

P10. Skupština je vrhovno telo koje čine predstavnici imenovani od strane svake pojedinačne opština u ZSO-u, a iz redova njihovih izabраниh članova.

R11. Sastav Skupštine će odraziti proporcionalnu težinu stanovništva i etničkog sastava svake od opština učesnica.

P12. Predsednik i potpredsednik će predstavljati ZSO. Predsednika i potpredsednika bira Skupština iz redova članova skupština opština koje čine ZSO i njihovih gradonačelnika.

Veće

P13. Veće predstavlja savetodavno telo koje čini najviše 30 članova iz redova žitelja opština članica, uključujući sve gradonačelnike opština članica.

R14. Zamenik predsedavajućeg za zajednice svake od opština učesnica će dobiti mesto u Veću ZSO-a, kako bi osigurao da ZSO podržava principe multi-etničnosti.

Odbor i kolegijum

P15. Odbor čini sedam članova koje bira Skupština iz redova gradonačelnika i žitelja opština članica i donosi neophodne odluke za svakodnevno upravljanje, uz pomoć stručnih kolegijuma.

R16. Određeni kolegijumi za lokalnu demokratiju, obrazovanje, zdravstvenu i socijalnu zaštitu, lokalni privredni razvoj, urbano i ruralno planiranje, povratnike, istraživanje i razvoj i kulturu će pomagati Odboru. Kolegijumi sastojaće se od tehničkih stručnjaka i će pružiti Odboru podršku i znanje na zahtev Odbora.

Uprava

P17. Uprava će pomagati radu ZSO-a. Administrativno osoblje će se birati iz redova zaposlenih u opštinama, koje su deo ZSO-a, ukoliko tako zaposlenje je u skladu sa Zakonom o javnoj službi i Zakonom u lokalnoj samoupravi.

Kancelarija za žalbe

P18. Kancelarija za žalbe preispituje pritužbe u vezi sa ciljevima ZSO-a

III. Zajedničke javne institucije

P19. Većinski srpske opštine uspostaviće zajedničke javne institucije za obrazovanje, zdravstvenu i socijalnu zaštitu i kulturu. Opštinske skupštine će doneti određene odluke o uspostavljanju tih javnih institucija, u skladu sa relevantnim odredbama Zakona o međuopštinskoj saradnji i Zakona o lokalnoj samoupravi, kao i u skladu sa relevantnim zakonima koji regulišu posebne javne usluge, kao što su zdravstvo, obrazovanje, kulturu, itd.

P20. Kako zajednička asocijacija (videti preporuke pod II) ne može da preuzme nadležnosti opština kada je u pitanju uspostavljanje međuopštinske saradnje, ona dakle ne može da uspostavi ove javne institucije, niti će zajedničke javne institucije potpasti pod direktnu kontrolu asocijacije; njih prvo mora uspostaviti skupština opštine. Međutim, javne institucije mogu indirektno da sprovedu odluke, koje su donele određene opštine, u skladu sa strateškim politikama koje je formulisala asocijacija, a posebno odgovarajući kolegijumi za obrazovanje, zdravstvenu i socijalnu zaštitu u kulturu.

Zajednička mreža za obrazovanje na srpskom jeziku

P21. Većinski srpske opštine će imati mogućnost da uspostave mrežu za obrazovanje na srpskom jeziku, u okviru kosovskog obrazovnog sistema. Mreža ima oblik zajedničke javne institucije i raspodeljuje sredstva za infrastrukturu i nastavni material (iz opštinskog budžeta i budžeta Republike Srbije, koje bi moralno da bude transparentno i usaglašeno sa kosovskim zakonodavstvom), nadgleda izgradnju obrazovnih objekata, registruje i vrši prijem učenika, zaštićuje i plaća nastavnike i ostalo školsko osoblje, registruje i licencira obrazovne ustanove, nadgleda i proverava nastavni proces i napredovanje učenika i razvija pravila procedure i kodove ponašanja.

P22. Mreža će se oslanjati na dugoročnu praktičnu politiku, koju će formulisati ZSO, ali neće potpadati pod neposrednom ingerencijom ZSO-a (videti II).

P23. Uzimajući u obzir nadležnosti mreže škola na srpskom jeziku, bilo bi korisno da se ona zalaže da predstavnici mreže učestvuju, zajedno sa predstavnicima MONT-a, u razmatranju plana i programa i nastavnog materijala iz Republike Srbije za upotrebu na Kosovu, sa srednjoročnim ciljem što je usklađivanje obrazovnog sistema u okviru sveopšteg okvira Kosova.

P24. USM ostaje proširena nadležnost opštine Severna Mitrovica i ne može potpasti u okvir nadležnosti mreže škola na srpskom jeziku.

Zajednička mreža za zdravstvenu i socijalnu zaštitu

P25. Većinski srpske opštine će imati mogućnost da uspostave mrežu centara za primarnu zdravstvenu i socijalnu zaštitu u većinski srpskim opštinama, koji funkcionišu u okviru kosovskog sistema socijalne i zdravstvene zaštite. Mreža ima oblik zajedničke javne institucije i raspodeljuje sredstva za infrastrukturu i materijalne troškove (iz opštinskih budžeta i budžeta Republike Srbije, čije finansiranje treba da bude transparentno i u skladu sa kosovskim zakonodavstvom), organizuje obezbeđivanje kvaliteta (vrši nadzor) u skladu sa standardima, koje je ustanovilo kosovsko Ministarstvo zdravlja, i imenuje kvalifikovano osoblje (koje bi trebalo da ima licence kosovskog Ministarstva zdravlja).

P26. Opštine Severna Mitrovica, Gračanica i Štrpce bi mogle da uspostave posebnu zajedničku javnu instituciju za saradnju u sekundarnoj zdravstvenoj zaštiti, koja obuhvata registraciju i licenciranje zdravstvenih institucija i obuku zdravstvenog osoblja i službenika

P27. Obe mreže će se oslanjati na dugoročnu praktičnu politiku, koju će formulisati ZSO, ali neće potpadati pod neposrednom ingerencijom ZSO-a (videti II).

Zajednička mreža za srpsku kulturu

P28. Većinski srpske opštine uspostaviće jednu zajedničku javnu instituciju za promovisanje

srpske kulture na Kosovu. Ona bi trebalo da deluje kao fokalna tačka za organizaciju kulturnih događaja, promovisanje kulturnih aktivnosti, kao i za obezbeđivanje niza praktičnih usluga u ime opština.

P27. Ona će se oslanjati na dugoročnu praktičnu politiku, koju će formulisati ZSO, ali neće potpadati pod neposrednom ingerencijom ZSO-a (videti II).

IV. ZSO i KVZ

P30. Statut ZSO-a treba da ograniči koordinacione zadatke ZSO-a na pitanja koja se tiču njenih članica, tj. opština učesnica. ZSO ne bi trebalo da služi kao dodatni organ za zastupanje interesa zajednice kosovskih Srba.

P31. Kao udruženje koje promoviše interese organa lokalne samouprave sa većinom srpske populacije, ZSO bi trebalo da imenuje predstavnike za KVZ, kako predviđaju oba sporazuma, i na taj način da promoviše interese lokalnih vlasti sa većinski srpskim stanovništvom ispred centralnih vlasti (uključujući pokretanje inicijativa za zakonodavstvo).

P32. U ime ZSO-a, gradonačelnici četiri severne opštine će predstaviti ministru unutrašnjih poslova spisak kandidata za regionalnog komandanta policije za severne opštine.

V. ZSO i Republika Srbija

P33. ZSO će primati finansijsku i tehničku pomoć od Republike Srbije, na osnovu principa odgovornosti i transparentnosti, a kako je predviđeno kosovskim zakonom.

P34. Tehnička pomoć iz Republike Srbije bi trebalo da bude definisana u obliku sporazuma o saradnji između ZSO i Republike Srbije, uz odobrenje opština učesnica i Ministarstva administracije lokalne samouprave;

P35. Finansijska podrška od Republike Srbije bi trebalo da bude utvrđena u obliku sporazuma o saradnji između ZSO i Republike Srbije, uz odobrenje opština učesnica i Ministarstva administracije lokalne samouprave. Finansijska podrška bi trebalo da prođe kroz Trezor Kosova i opštine učesnice, i treba da bude predmet revizije nadležnih organa na Kosovu, uključujući i generalnog revizora.

SPISAK LITERATURE

Osnovni sporazumi

Prvi sporazum o noramlizaciji odnosa (19. april 2013.)

Asocijacija/Zajednica srpskih opština na Kosovu: Opšta načela/osnovni elementi (25. august 2015.)

Zakonski okvir

REPUBLIKA KOSOVO, [Ustav Republike Kosovo](#)

–. [Zakon 2003/15 o šemi socijalne pomoći na Kosovu](#) (2. jul 2003.)

–. [Zakon \(Br. 02/L-17\) o socijalnim o porodičnim uslugama](#) (21. april 2005.)

–. [Zakon \(Br. 03/L-040\) o lokalnoj samoupravi](#) (20. februar 2008.)

–. [Zakon \(Br. 03/L-041\) o administrativnim granicama opština](#) (20. februar 2008.)

–. [Zakon \(Br.03/L-049\) o finansijama lokalne samouprave](#) (13. mart 2008.)

–. [Zakon \(Br. 03/L-068\) o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo](#) (21. maj 2008.)

–. [Zakon \(Br. 03/L-087\) o javnim preduzećima](#) (13. jun 2008.)

–. [Zakon \(Br. 04/L-010\) o međuopštinskoj saradnji](#) (21. jul 2011.)

–. [Zakon \(Br. 04/L-096\) o izmeni i dopuni Zakona br. 2003/15 o šemi socijalne pomoći na Kosovu](#) (10. maj 2012.)

–. [Zakon \(Br. 04/L-125\) o zdravstvu](#) (13. decembar 2012.)

–. [Zakon \(Br. 04/L-174\) o prostornom planiranju](#) (31. jul 2013.)

ASOCIJACIJA KOSOVSKIH OPŠTINA, [Statut Asocijacije kosovskih opština](#) (Priština, 2010)

SAVET EVROPE, [Evropska povelja o lokalnoj samoupravi](#) (Strasbur, 1985.)

[Sveobuhvatnog predloga za rešenje statusa Kosova](#) (26. mart 2007.)

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO, ['PRESUDA U SLUČAJU BR. KO 130/15'](#) (23. decembar 2015.)

Sekundarni izvori

NARODNA SKUPŠTINA REPUBLIKE SRBIJE, Finalni izveštaj anketnog odbora radi utvrđivanja činjenica o načinu trošenja sredstava budžeta Republike Srbije na teritoriji Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija u period od 2000. do 2012. godine (14. april 2014.)

BALKANS POLICY RESEARCH GROUP, [Serb Integration in Kosovo After the Brussels Agreement](#) (2015)

EUROPEAN CENTRE FOR MINORITY ISSUES KOSOVO, [Zajednice na Kosovu: Brošura za stručnjake koji rade sa zajednicama na Kosovu](#) (2013.)

HULST, Rudie & André VAN MONTFORT. 'Inter-Municipal Cooperation: A Wide-Spread Phenomenon', uredili Rudie Hulst & André Van Montfort, *Inter-Municipal Cooperation in Europe* (2007.), str.1–21

HULST, Rudie & André VAN MONTFORT. 'Comparative Analysis and Conclusions', uredili Hulst & Van Montfort, *Inter-Municipal Cooperation in Europe* (2007.), str.211–38

MISIJA OEBS-A NA KOSOVU, [Paralelne strukture na Kosovu](#) (2003.)

NVO AKTIV, [Zajednica/Asocijacija srpskih opština: Zbir svih naših strahova](#) (jun 2015.)

SAVET EVROPE [Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope]. [Good Practices in Inter-Municipal Cooperation in Europe \(2007\)](#)

VLADA HRVATSKE. 'Zajedničko vijeće općina: Organizacija, status, sastav, nadležnost i financiranje' (23. maj 1997.)

---. 'Statut Zajedničkog vijeća općina' (15. septembar 2006.)

VLADA REPUBLIKE KOSOVO, [Brief Summary of the Brussels Agreement Package](#) (27. august 2015.)

Intervjui

Zvaničnik Asocijacije kosovskih opština, 30. mart 2016.

Ksenija Božović, Predsednik skupštine opštine Severne Mitrovice, 31. mart 2016.

Prof. dr Aleksandar Ćorac, profesor na medicinskom fakultetu Univerziteta u Severnoj Mitrovici / "Univerziteta u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici", 31. mart 2016.

Nusret Hodža, zamenik ministra pravde, 27. mart 2016.

Žarko Kovačević, viši projektni menadžer, Agencija za regionalni razvoj – Sever, 24. mart 2016.

Agron Madžuni, direktor za zakonski nadzor opština, Ministarstvo lokalne samouprave i administracije, 29. mart 2016.

Predrag Stojčetić, načelnik školske uprave na Kosovu i Metohiji Ministarstva obrazovanja Republike Srbije, 28. mart 2016.

Miloš Subotić, stručni saradnik za međunarodnu saradnju Univerziteta u Severnoj Mitrovici / "Univerziteta u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici", 28. mart 2016.

Nenad Todorović, Direktor "Srpskog narodnog pozorišta Prištine sa privremenim sedištem u Gračanici", 22. mart 2016.

Željko Tvrdišić, novinar TANJUG-a i B92, 25. mart 2016.



ECMI Kosovo

Str. Nëna Terezë Nr. 41, Apt. 29
10000 Prishtinë/Priština, Kosovo
Tel. +381 (0) 38 224 473

Str. Cika Jovina Nr. 3, 1stFl
38220 Mitrovica/Mitrovicë North, Kosovo
Tel. +381 (0) 64 00 55 488

Email: info@ecmikosovo.org

Web: www.ecmikosovo.org
