
ЈЕДАН ПОГЛЕД НА ТЕРИТОРИЈАЛНУ АУТОНОМИЈУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

УДК 342.4(497.11)“2006“:342.26

Оригинални научни рад

Бојан Ч. Бојанић

Правни факултет, Универзитет у Приштини са
привременим седиштем у Косовској Митровици

Сажетак

Питање територијалне аутономије у Србији представља-
ло је и представља извор сталних тензија и нестабилности, а
након више од седамдест година њеног постојања и даље се
трага за одговарајућим моделом. Уставом из 2006. године тери-
торијална организација Републике Србије није доживела про-
мене у односу на претходно уставно уређење, изузев што је
предвиђена могућност формирања нових аутономних покраји-
на које би имале надлежности као и већ постојеће. Асиметич-
ност као обележје територијалне организације сада долази још
више до изражаја. Наиме, осим чињенице да је аутономија ус-
постављена само на делу територије Републике Србије, положај
две аутономне покрајине је различит. Тако је Уставом прописа-
но да се положај АП Косово и Метохија, која ужива суштинску
аутономију, уређује посебним законом, који се доноси по по-
ступку предвиђеном за промену Устава. У контексту будућих
уставних промена нужно је преиспитати постојећи концепт
асиметричне децентрализације, а чини се и да би било умес-
но поставити питање оправданости даљег постојања терито-
ријалне аутономије. Требало би, у том смислу, размислити о
двостепеној и политипној локалној самоуправи као адекватном
моделу децентрализације власти.

Кључне речи: територијална аутономија, аутономне покрајине,
Први споразум о принципима који регулишу нормализацију
односа (Бриселски споразум), Закон о утврђивању надлежности
Аутономне Покрајине Војводине, Статут Аутономне покрајине
Војводине, суштинска аутономија, регионализација, Уставни
суд, оцена уставности

1. Уводне напомене

Аутономија представља карактеристику територијалне организације Србије од првог социјалистичког устава па све до сада важећег Митровданског устава. Уставом из 1946. године у Србији су успостављене две аутономне јединице – Аутономна Покрајина Војводина и Аутономна Косовско-Метохијска област. Различити су разлози који су утицали на успостављање ове две аутономне јединице. Војвођанска аутономија настала је првенствено из традиционалних разлога, пошто је под називом Војводство Србско и Тамишки Банат уживала аутономију, истини за вољу, у једном релативно кратком временском периоду средином деветнаестог века, у оквиру Аустроугарске. Но, треба истаћи да на успостављање аутономије није био без утицаја ни етнички састав становништва који је, и поред српске већине, био изразито мешовит. Албанска национална мањина чинила је већину становништва на простору Косова и Метохије, па је успостављање аутономије имало за циљ да им се омогући неговање културе, језика, као и учествовање у политичком животу у складу са републичким Уставом.

Исти положај Косово и Метохија задржавају и Уставом из 1963, иако је статус формално унапређен у покрајину, чиме је изједначен са Војводином. Крајем шездесетих година двадесетог века почиње преокрет у уставном положају косовско-метохијске (и војвођанске) аутономије, да би дефинитивно био заокружен уставима из 1974. године, када аутономне покрајине постају квази-федералне јединице. Аутономне покрајине су постале конститутивни елемент федерације. Оне самостално доносе своје уставе, располажу уставносудском, судском, законодавном и извршном влашћу. Колико је установљени институционални систем био апсурдан, показује и чињеница да је Република Србија била подређена својим аутономним покрајинама, без чије сагласности није могла да промени свој устав, а претпоставка надлежности била је прокламована у корист покрајина.¹⁾ То је период у коме буја великоалбанска идеја и у коме се интензивира политика етничког чишћења Космета. Требало је у што већој мери избрисати трагове српства са ових простора, па је, између осталог, вољом косовских Албанаца, прво из званичне, а потом и из свакодневне политичке комуникације од

1 Дарко Симовић, „Моћ и немоћ институционалног оквира – пример територијалне аутономије Косова и Метохије“, *Зборник радова Интеркатедарског састанка наставника и сарадника на предмету Уставно право* (приредио: Владан Михаиловић), Правни факултет, Косовска Митровица, 2012, стр. 171.

1968. године избачен назив Метохија.²⁾ Процес децентрализације СФРЈ и Републике Србије доноси захтеве косметских Албанаца за добијање статуса републике који су од самог почетка, уствари, били усмерени ка сецесији овог дела територије Републике Србије и успостављању независности.

Како је децентрализација власти у претходном периоду водила дезинтеграцији федерације и у исто време Србије, 1989. године Република Србија је донела амандмане на Устав из 1974. године, настојећи да заустави овај негативан процес и да покуша да спасе што се спасити може. Статус покрајина је битно измењен. Њихова нормативна овлашћења битно су сужена, а за уставну ревизију Србији више није била потребна сагласност покрајина. Аутономне покрајине су и даље имале уставотворну и законодавну власт, као и свој правосудни систем.

Уставом Србије из 1990. иде се у супротну крајност када је у питању положај аутономних покрајина у односу на претходно уставно решење. Аутономија губи карактер оригинарности, тако да покрајине више нису територијалне јединице у којима се врши државна власт.³⁾ Нормативна функција сведена је на право доношења одлука и општих аката којима се уређују питања од интереса за њихове грађане у областима које су Уставом таксативно наведене,⁴⁾ при чему покрајински акти морају бити у сагласности са републичким Уставом, законима и подзаконским актима. Уставни инжињеринг који је имао за циљ да заустави процес дезинтеграције и отклони све слабости које су се испољавале у претходном периоду, међутим, није дао жељене резултате.

Уставом из 2006. године територијална организација Републике Србије није доживела промене у односу на претходно уставно уређење, при чему асиметичност као њено обележје сада долази још више до изражаја. Наиме, осим чињенице да је аутономија успостављена само на делу територије Републике Србије, положај две аутономне покрајине је различит. Тако је Уставом прописано да се положај АП Косово и Метохија, која ужива суштинску аутономију, уређује посебним законом, који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава. Могло би се, дакле, закључити,

2 Душан Т. Батаковић, „Срби на Косову и Метохији: „победа“, протекторат, национална катастрофа“, *Нова српска политичка мисао*, Vol. VI (1999), по. 3-4, Београд, стр. 7.

3 Дарко Симовић, „Моћ и немоћ институционалног оквира – пример територијалне аутономије Косова и Метохије“, нав. дело, стр. 172.

4 Члан 109. тачка 3 Устава РС, *Службени гласник РС*, бр. 1/ 90 од 28.9.1990.

како примећује Симовић, да АП Војводина ужива „несуштинску аутономију“.⁵⁾

2. Уставни оквир територијалне аутономије

Устав Србије установљава право грађана на локалну самоуправу и покрајинску аутономију.⁶⁾ Ово право грађани могу остварити на два начина, посредно или непосредно. Како је ова уставна одредба нашла место у основним начелима, то значи да она ужива највиши ниво заштите какав уживају фундаментални уставни принципи. Као и претходни, тако и нови устав предвиђа тип асиметричне децентрализације, с тим што за разлику од претходног, овај предвиђа могућност формирања нових аутономних покрајина које би имале надлежности као и већ постојеће.⁷⁾ Такође, постоји могућност укидања или спајања постојећих покрајина. Одлуке о томе доносе се по поступку за промену Устава. У овом случају примењује се једноставнији, а не сложенији поступак, дакле, уз могућност, а не обавезу расписивања накнадног референдума. Да би уопште дошло до оснивања, укидања или спајања аутономних покрајина, потребно је да такав предлог утврде грађани на референдуму. Највиши правни акт аутономне покрајине је статут, који доноси њена скупштина по претходно добијеној сагласности Народне скупштине. Од нормативних аката које могу доносити аутономне покрајине, Устав прописује одлуку и друга општа акта. Њима покрајине регулишу питања из оквира своје надлежности.⁸⁾

Свакако, кључно питање сваке самоуправе, тј. аутономије јесте питање разграничења надлежности, а Уставом је опредељена примена начела супсидијарности. Тако је прописана надлежност јединица локалне самоуправе у питањима која се на сврсисходан начин могу остварити унутар јединица локалне самоуправе, а аутономне покрајине у питањима која се на сврсисходан начин

5 „Територијална аутономија постоји или не, тако да се чини бесмисленим коришћење овог појма, који је у Устав унет, чини се, из чисто политичких разлога“. Дарко Симовић, „Територијална аутономија у Уставу Србије од 2006. године“, *Правни живот*, Удружење правника Србије, Београд, бр.14/2008, стр. 734.

6 Члан 12. Устава Републике Србије из 2006, *Службени гласник РС*, бр 98/2006 од 10.11.2006.

7 Члан 182. Устава Републике Србије из 2006.

8 Члан 185. Устава Републике Србије из 2006.

могу реализовати у аутономним покрајинама.⁹⁾ Домет начела супсидијарности у извесном смислу је ограничен одредбом да се законом одређује која су питања од републичког, а која од локалног значаја.¹⁰⁾ Како законодавну власт врши држава то је, *de facto*, установљена претпоставка надлежности у корист централне власти. Управо су одредбе којима се регулише расподела надлежности између државе, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе биле предмет критике Венецијанске комисије уз образложење да је подела надлежности доста компликована, при чему су могућности за тумачење и ближе уређење нижим законским актима прилично велике.¹¹⁾

Несумњиво, постојећи уставни оквир не пружа могућност увођења регионалне државе по угледу на Италију или Шпанију, иако су такве одредбе биле садржане у неким предлозима устава који су потекли од владајућих и опозиционих странака привржених идеји широке децентрализације. Ово је последица чињенице да устав увек представља извешан компромис, а то је нарочито изражено у тренуцима измене „тврдог устава“ у друштвима која су подељена по различитим основама. Како је требало обезбедити двотрећинску већину посланика у Народној скупштини и натполовичну већину од укупног броја уписаних бирача, онда је сасвим разумљиво да устава не би било без знатних међусобних уступака, а, у сваком случају, не би био усвојен гласовима 242 од укупно 250 посланика (за усвајање су гласали сви присутни посланици). Устав ипак оставља простор за формирање нових покрајина, тако да читава држава може бити прекривена оваквим аутономијама, али се у пракси нису десили никакве активности на том плану.¹²⁾ Територијална аутономија у садашњим условима може се реализовати искључиво у Војводини, док је на Косову и Метохији и даље на снази међународни протекторат, односно самопрокламо-

9 Члан 177. Устава Републике Србије из 2006.

10 Члан 177. став 2. Устава Републике Србије из 2006.

11 Мишљење о Уставу Србије Европске комисије за демократију путем права (Венецијанска комисија) усвојено на 70. пленарном заседању, Венеција, 17/18. августа 2007.

12 Слично португалском искуству, где су на основу Устава из 1976. установљене две аутономије, Мадера и Азори. Касније је донет закон који је имао за циљ да читава државна територија буде прекривена аутономијама истог типа, што се у пракси никада није догодило, јер грађани на референдуму одржаном 1998. нису дали подршку регионализацији. Видети: Надија Скендеровић Ђук, „Европске концепције регионализма – преглед и анализа“, у зборнику: *Уставноправни оквир децентрализације Србије и аутономије Војводине, Војводине* (рад чланова експертског тима Центра за регионализам), Нови Сад, 2001, стр. 170.

вана независност, па спровођење суштинске аутономије у складу са важећим Уставом још не може бити остварено. Међутим, може се поставити и питање оправданости даљег постојања овог асиметричног уређења, а по нашем уверењу овај концепт је данас превазиђен и нема реалних основа за његовим даљим постојањем. Истина, грађани у остатку Србије ван аутономних покрајина више нису дискриминисани у мери и на начин како је то било Уставом из 1990. године (иако је било и приговора да је аутономија укинута, но они су углавном долазили са адресе заговорника идеје аутономаштва).

3. „Суштинска аутономија“ Ап Косово и Метохија

Још увек, ни након десет година од ступања на снагу Устава није донет закон који би уредио „суштинску“ аутономију Ап Косово и Метохија, што у постојећим околностима није било реално ни очекивари. У циљу проналажења решења које би у прелазном периоду, до поновног успостављања пуног суверенитета Републике Србије на овом делу територије, било одрживо и прихватљиво, приступило се преговарачком процесу чији је резултат Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа (у даљем тексту Бриселски споразум).¹³⁾

На основу резолуције Генералне скупштине Уједињених нација А/РЕдеS/64/298 од 9. септембра 2010. године започет је процес дијалога између „Београда и Приштине“ уз посредовање ЕУ.¹⁴⁾ Десета рунда преговора, одржана 19. априла 2013. године резултирала је парафирањем Бриселског споразума. Споразум о Заједници српских општина (у даљем тексту Споразум о ЗСО) постигнут је 25. августа 2015. године.¹⁵⁾

13 Извештај о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора, Internet, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2013/1666-13.pdf 11/03/2017

14 У девет рунди дијалога постигнуту су договори у области матичних књига, слободе кретања, царинског печата, катастра, функционисања ЦЕФТ-е, прихватања универзитетских диплома, интегрисане контроле административне линије и регионалног представљања и сарадње.

15 Споразум о Заједници српских општина: Ево шта пише у њему, Internet, <http://www.telegraf.rs/vesti/politika/1720321-sporazum-o-zajednici-srpskih-opstina-evo-sta-pise-u-jemu>, 14/02/2017.

Начин увођења Бриселског споразума у правни систем Србије је атипичан. Наиме, он представља резултат политичког процеса, настао је као резултат политичких и техничких преговора уз посредовање Европске уније, а један примерак Споразума парафирали су Кетрин Ештон, представница ЕУ са једне стране и Ивица Дачић с друге стране, док су други истоветни примерак потписали Кетрин Ештон и Хашим Тачи, представник „Приштине“. За разлику од такозване државе Косово, чија је скупштина донела „Закон о ратификацији Првог међународног споразума о принципима који уређује нормализацију односа између Републике Косова и Републике Србије“¹⁶, Влада Србије је својим Закључком 05 број 02-3570/2013 од 22. априла 2013. године прихватила Споразум као „саставни део овог Закључка“. Тиме је влада Бриселском споразуму дала форму општег правног акта и увела га у правни систем Србије.¹⁷ Истим закључком Влада је наложила свим државним органима да предузму потребне мере и активности ради имплементације споразума. Након тога, 26. априла 2013. Скупштина Републике Србије донела је „Одлуку о прихватању извештаја о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора“.¹⁸ Одлука је објављена у *Службеном гласнику РС* али је невоља што је текст Бриселског споразума и даље био прекривен велом тајне. Коста Чавошки у свом излагању на јавној расправи пред Уставним судом објашњава да он није достављен јер не само да Влада није објавила Бриселски споразум на ваљан начин, већ га је и крила од најшире јавности, „тако да се ни до дана данашњег није појавио у некој службеној публикацији“.¹⁹

Разлоге ове гимнастике приликом увођења у правни систем једног (не)правног акта са тако далекосежним последицама на уставноправни поредак државе, какав је Бриселски споразум, није било тешко наслутити. То је био начин да се на што дужи период

16 Закон о ратификацији првог међународног споразума принципа који уређују нормализацију односа између Републике Косово и Републике Србије бр. 04/Л-199 од 27. јуна 2013. године.

17 Издвојено мишљење судије др Босе Ненадић у предмету IVo-247/2013, Службени гласник Републике Србије, број 13/15, стр. 9–23.

18 Одлуку о прихватању извештаја о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора, Службени гласник Републике Србије, број 38/2013.

19 Коста Чавошки, „Велико веће довитљивих људи, Излагање на јавној расправи у Уставном суду Републике Србије одржаној 24. јуна 2014. године“, Печат, 27. јун 2014, стр. 64–67.

склони од очију како стручне, тако и шире јавности и тиме отупи оштрица његове критике а ваљало се припремити и за, више него извесну, оцену његове уставности.²⁰⁾ Описаним начином прихватања Бриселског споразума од стране Владе и Народне скупштине створена је претпоставка да он буде представљен као политички, а не општи правни акт и тиме пружи Уставном суду „колико-толико уверљив изговор да се у случају спора огласи ненадлежним“.²¹⁾

Бриселски споразум поставља основе за успостављање Асоцијације/Заједнице општина у којима Срби чине већину на Косову, а предвиђа и отвореност заједнице за све друге општине уколико се са тим сагласе чланови (члан 1.).²²⁾ Заједница ће, како је то предвиђено тачком 2, бити успостављена на основу Статута, а правне гаранције ће пружити меродавно право и уставно право. И меродавно и уставно право у овом случају је право „Косова“, што недвосмислено произлази из члана 1. као и члана 3. у коме се наглашава да ће структура Заједнице бити успостављена на истој основи као и постојећи Статут Асоцијације косовских општина. Споразум о ЗСО постигнут 25. августа 2015. садржан у документу „Асоцијација/Заједница општина са већинским српским становништвом на Косову – Опште одредбе/кључни елементи“²³⁾ пружа додатне аргументе који потврђују да је реч о институцији „Републике Косово“. У члану 1. стоји да се Заједница оснива... као

20 Бојан Бојанић, „Бриселски (не)споразум – оквир будуће аутономије српског народа у српској покрајини или сигуран пут ка уставноправном отуђењу Косова и Метохије?“, у зборнику радова: Законодавство Републике Србије – стање, циљеви и даљи развој (приредила: Олга Јовић-Прлаиновић), Правни факултет, Косовска Митровица, 2015, стр. 473.

21 Коста Чавошки, нав. дело, стр. 65; О својству Бриселског споразума као акта вид.: Ратко Марковић, „Уставном суду Србије, Стручно мишљење изложено на јавној расправи од 24. јуна 2014“, Српска политичка мисао, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2014, стр. 347–353; Владан Петров, „Уз дилему о контроли уставности Бриселског споразума“, Српска политичка мисао, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2014, стр. 112–115; Дарко Симовић, Тијана Шурлан, „О (не)правној природи Бриселског споразума“, Српска политичка мисао, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2014, стр. 141–157.; Владимир Ђурић, „Бриселски споразум – поново смишљене смутње“, Српска политичка мисао, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2014, стр. 160–168; Дарко Симовић, Сретен Југовић, „Уставноправне последице закључења Бриселског споразума, Правни живот, Удружење правника Србије, Београд, бр. 12/2015, стр. 519–521.

22 Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа, Internet, <http://www.kim.gov.rs/lat/p03.php>, 13/02/2017

23 Асоцијација/Заједница општина са већинским српским становништвом на Косову – Опште одредбе / кључни елементи, Internet, <http://www.kim.gov.rs/lat/p17.php>, 28/01/2016

што је предвиђено Првим споразумом, *Законом о ратификацији Првог споразума и законом Косова* (курзив Б.Б.).

Таква Асоцијација не постоји у правном систему Србије, њу не познају Устав ни Закон о локалној самоуправи Републике Србије, али је она институционализована у „правном систему Косова“.²⁴⁾ Како је реч о институцији друге „државе“, искључена је било каква надлежност Републике Србије у погледу Заједнице. Заједница је, како вели Ратко Марковић, облик изражавања и заштите права српске националне мањине у Републици Косово.²⁵⁾ Марковић даље наводи да би у Србији, с обзиром на уставну дефиницију те државе, таква заједница била неумесна, јер са становишта Устава Србије, све су општине у Србији српске, а еквивалент ове Заједнице била би заједница албанских општина.²⁶⁾ Како Република Србија према члану 97. тачка 3. Устава Србије уређује и обезбеђује територијалну организацију и систем локалне самоуправе, неспорна је неуставност Бриселског споразума, као и Споразума о ЗСО, јер се њима на делу територије Србије, на КиМ, систем локалне самоуправе уређује на начин супротан наведеним уставним одредбама.²⁷⁾

Поред тога што се Бриселским споразумом и Споразумом о ЗСО на најгрубљи начин крши Устав Србије, њима се не обезбеђују никаква аутономија српском народу на КиМ, иако би се на основу тумачења државних органа Србије (и покрета Самоопредељење Албина Куртија који је упоређује са Републиком Српском) могло супротно закључити. Наиме, увидом у два текста лако је уочити да надлежности ЗСО ни у чему не превазилазе ниво локалне самоуправе, те да на основу ових споразума не може бити ни говора о аутономији какву су имале аутономне покрајине по Уставу Србије из 1990, а још мање о оној из 1974. Аутономија подразумева право на доношење закона, а ЗСО нема такве надлежности, аутономија подразумева извршна овлашћења, а ЗСО их нема, она

24 Закон о локалној самоуправи Републике Косово бр. 03/Л бр. 040; Статут асоцијације косовских општина, [https://kk.rks-gov.net/gracanice/Za-dokumentaciona-Srpskom/Statut-Asocijacije-Kosovskih-Opstina-\(2\).aspx](https://kk.rks-gov.net/gracanice/Za-dokumentaciona-Srpskom/Statut-Asocijacije-Kosovskih-Opstina-(2).aspx), 15/12/2016

25 Ратко Марковић, „Уставном суду Србије, Стручно мишљење изложено на јавној расправи од 24. јуна 2014“ нав. дело, стр. 351.

26 Исто, стр. 351.

27 Споразуми су у супротности и са чланом 3. ставом 2. Устава према коме се владавина права остварује... повиновањем власти Уставу и закону, чланом 4. ставом 1. по коме је правни поредак јединствен, као и са чланом 8. по коме је територија Републике Србије јединствена и неделива, а граница неповредива и мења се по поступку предвиђеном за промену Устава. Вид. Устав Републике Србије из 2006. године.

мора бити гарантована уставом и законом, а ЗСО није уставна ни законска категорија „Републике Косово“, већ се успоставља на основу указа владе Косова који ће се директно примењивати и који ће разматрати такозвани Уставни суд Косова (члан 2. Споразума о ЗСО). Надлежности ЗСО, ако се уопште тако могу назвати, су оне надлежности које општине већ имају по косовском „закону“ о локалној самоуправи,²⁸⁾ „закону“ о заштити и промовисању права заједница и њихових припадника у Републици Косово,²⁹⁾ а одређене надлежности могу јој бити делегиране и од „централних власти“ (што такође важи и за општине). Штавише, скупштина ЗСО има мањи демократски легитимитет од општинских скупштина чији се чланови бирају путем непосредних избора, јер је скупштина Заједнице „састављена од представника које именује свака скупштина општина-чланица из редова изабраних посланика“ (члан 6. а)).

Наведени део Бриселског споразума који Влада Србије сматра својим великим преговарачким успехом, а који у суштини не значи никакву аутономију, мада би, како вели Антонић, могао бити оквир у коме се може водити борба за њу,³⁰⁾ још увек је, и након четири године од његовог усвајања, мртво слово на папиру. Остала решења која нам Споразум доноси, без икакве сумње, у знатно већој мери доприносе уставноправном удаљавању Косова и Метохије од Републике Србије. Тако су члановима 7–9 Бриселског споразума регулисана питања везана за организацију полиције. Предвиђено је постојање јединствених полицијских снага под именом Косовска полиција. Сва полиција у четири косовске општине северно од Ибра биће интегрисана у оквир Косовске полиције, која ће бити једино надлежна за исплату плата. Регионални командант полиције за општине северна Митровица, Звечан, Зубин Поток и Лепосавић биће „косовски Србин“ кога именује Министарство унутрашњих послова са списка који достављају четири градоначелника у име Заједнице. Овај начин именовања еквивалентан је оном који је прописан косовским „Законом“ о полицији у општинама у којима је српско становништво већина (члан 41.)³¹⁾ и косовским „Законом“ о локалној самоуправи (члан 23.)³²⁾, па ни ово решење не превазилази постојећи ниво локалне самоуправе. Састав Косовске полиције на северу ће одсликавати етнички састав

28 Закон о локалној самоуправи Републике Косово бр. 03/Л-040.

29 Закону о заштити и промовисању права заједница и њихових припадника у Републици Косово бр. 04/Л-020.

30 Слободан Антонић, ЗСО и српска аутономија, Internet, http://kossev.info/strana/arhiva/zso_i_srpska_autonomija/6132, 25/11/2016

31 Закон о полицији Републике Косово бр. 04/Л-076.

32 Закон о локалној самоуправи Републике Косово бр. 03/Л бр. 040.

становништва у ове четири општине, што је по Ратку Марковићу, само још један вид мањинске заштите неалбанског становништва у односу на већинско албанско.³³) По Уставу (члан 97. тачка 4.) одбрана и безбедност су надлежности Републике Србије, па је, како ни по Уставу ни законима Србије не постоји „Косовска полиција“ као организациона јединица МУП-а Србије, неуставност Бриселског споразума у том погледу белодана.

Према слову Бриселског споразума, судска власт ће бити интегрисана и функционисаће у оквиру правног система Косова, што је у директној супротности са чланом 142. Устава Србије по коме је судска власт на територији Републике Србије јединствена, а судови суде на основу закона (Србије, Б.Б.), као и са чланом 143. по коме се оснивање, организација, надлежност, уређење и састав судова уређују законом (а не Бриселским споразумом). У оквиру Апелационог суда у Приштини биће успостављено веће које ће бити састављено од већине судија „косовских Срба“, а оно ће бити надлежно за све општине у којима су Срби већинско становништво, што такође говори да је реч о мањинској заштити. Одељење Апелационог суда имаће канцеларију у северној Митровици, а биће састављено од већине судија косовских Срба. Ове судије, с обзиром да је судска власт интегрисана у правни систем Косова биће биране у складу са косовским „законом“ о судовима, супротно члану 147. Устава Србије по коме Народна скупштина, на предлог Високог савета судства, бира за судију лице које се први пут бира на судску функцију, док судије за трајно обављање судијске функције бира Високи савет судства, који одлучује и о избору судија који су на сталној судијској функцији у други или виши суд.

Одржавање општинских избора у северним општинама уз посредовање ОЕБС-а, а све у складу са косовским „законима“ предвиђено је чланом 11. Бриселског споразума, што је у супротности са наведеном уставном одредбом о јединству правног поретка, као и одредбама члана 180. Устава које одређују начин и временски интервал у коме се спроводе локални избори и обезбеђује сразмерна заступљеност националних мањина, у складу са законом.

Оно што је било за очекивати, догодило се. Бриселски споразум нашао се пред Уставним судом, али Уставни суд Републике Србије није иступио са ауторитетом браниоца Устава и уставних вредности и хијерархије правних норми. Он није заузео једино могући став – да брани вредност српског Устава од оних тенденција

33 Ратко Марковић, „Уставном суду Србије, Стручно мишљење изложено на јавној расправи од 24. јуна 2014“, нав. дело, стр. 352.

и снага које покушавају да га подрију и одузму му ауторитет највишег правног акта. Од његовог браниоца и чувара, претворио се у институцију која га негира и обезвређује. Игноришући став већине конституционалиста који су учествовали на јавној расправи, Уставни суд је, супротно свакој (правној) логици, извео закључак да Бриселски споразум није правни, већ политички акт, те с тога не може бити предмет оцене уставности.³⁴⁾

4. Остваривање територијалне аутономије у Војводини

Кулминацију процеса оживљавања војвођанске аутономије, по угледу на последњу фазу социјалистичке уставности, омогућила су два крајње проблематична и неуставна правна акта – Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине и Статут Аутономне покрајине Војводине.³⁵⁾ Овај Закон је дошао као последица узавреле политичке атмосфере која се из Војводине прелила и у Београд. Он није дошао после сазревања идеје о војвођанској аутономији нити некаквог мирног и разложног промишљања војвођанске политичке стварности, него је био изнуђен републичкој власти. Ради очувања јединства владајуће коалиције нова власт је више политички калкулисала и задовољавала своје партнере него што је веровала да је дошло време да се Војводини да оно што јој припада, што јој је „неправедно одузето“. Као и много пута пре, још једном се показало да се многа решења проналазе и оправдавају дневнополитичким потребама. На том трагу, Ђорђе Вукадиновић и Мирослав Самарцић примећују да, и када је аутономија успостављена, проширивана (1974) или под Милошевићем сужавана, то је увек било последица неког политичког сукоба или компромиса националних или партијских врхушки, док је јавност била пуки проматрач свега тога.³⁶⁾ Но, свакако нашу пажњу мора најпре да привуче овај контроверзни Закон о војвођанској надлеж-

34 Закључак Уставног суда у предмету IУо-247/2013, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 13/15.

35 Владан Михајловић, Бојан Бојанић, „Војводина од аутономије до квазидржаве и независности (сецесије)“, у зборнику: *Право и друштвена стварност* (приредио: Петар Станојевић), Правни факултет, Косовска Митровица, 2014, стр.168.

36 Ђорђе Вукадиновић, Мирослав Самарцић, „Аутономна Војводина и демократска Србија: стварност и перспективе“, *Нова српска политичка мисао*, Војвођанско питање, Посебно издање 1, ИИЦ Нова српска политичка мисао, Београд, 2005. год, стр. 4.

ности, с обзиром да је Војводини неосновано (неуставно) дао неке атрибуте државности и омогућио јој враћање на позиције квазидржаве. Овај Закон значајно проширује и утврђује списак послова од покрајинског значаја, почев од покрајинског планирања, регионалног развоја, пољопривреде, сточарства, водопривреде, шумарства, лова, преко туризма, индустрије, рударства, заштите животне средине, све до просвете, културе, здравствене и социјалне заштите и др. Ове послове Закон утврђује као изворну надлежност и тиме Покрајини гарантује висок степен самосталности. То се на крају види и из саме терминологије Закона. Уместо раније законске квалификације „одређене надлежности“³⁷⁾ сада се овим Законом говори о потпуним надлежностима. Но, много су опасније и ван сваке уставне логике одредбе Закона које промовишу различите аспекте војвођанске државности. Пре свега, то је дефинисање Војводине као регије која самостално иступа у међурегионалном правном смислу: приступа разним удружењима, оснива представништва, закључује међурегионалне споразуме.³⁸⁾ Такође су апсурдне и неуставне и одредбе Закона о територији АП Војводина коју чине јединице локалних самоуправа у географским областима: Бачка, Банат и Срем. Овакву територијалну организацију, са помињањем географских области не познаје и не дозвољава ни важећи устав од 2006. године као ни Закон о територијалној организацији Републике Србије од 2007. год.

Најдалекосежније последице по садашњи уставни развитак Републике Србије свакако имају одредбе новог Статута Аутономне покрајине Војводине. Овај Статут АПВ је усвојен и проглашен Одлуком Скупштине Аутономне покрајине Војводине на седници од 14. децембра 2009. год., а уз претходну сагласност Народне скупштине Републике Србије дату 30. септембра 2009. год. Треба напоменути да је утврђивању коначног текста Статута претходила и правно-техничка редакција исправки првобитног текста предлога Статута, што показује да је тај акт од почетка био проблематичан и са бројним мањкавостима. Све те правно-техничке исправке нити су га побољшале нити усагласиле са Уставом Републике Србије од 2006. године, па чуди како је Народна скупштина Републике Србије уопште и пристала да да претходну сагласност на исти. Зато и не чуди што је убрзо и покренут поступак за оцену уставности и законитости већине одредби Статута АПВ. Тај поступак пред Уставним судом Републике Србије је покренула посланичка група „Демократска странка Србије – Војислав Коштуни-

37 Видети Закон о утврђивању одређених надлежности Аутономне покрајине, *Службени гласник РС*, бр. 6/02

38 Видети: Члан 3. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, *Службени гласник РС*, бр. 99/09.

ца“ и девет народних посланика Нове Србије. Основни проблем војвођанског Статута је у томе што је он испољио амбиције конститутивног акта, да имитира устав иако то није нити сме да има елементе и атрибуте конститутивне власти. Пошто је упао у ту замку, Статут је дао себи за право да дограђује, мења, проширује и поправља оно што пише у Уставу.³⁹⁾ Како исправно примећује Владан Петров, Статут то не сме нити је овај војвођански Статут смео да редефинише уставну концепцију аутономне покрајине.⁴⁰⁾ То и не треба да чуди када се имају у виду ставови појединих војвођанских интелектуалаца који отворено заговарају повратак на старо, на социјалистичку Аутономну Покрајину Војводину са потпуном уставном (конститутивном), законодавном и судском влашћу. Они при томе заборављају да аутономија није држава, нема исти ниво власти као она него нижи од ње. Сагласно томе, и њен највиши правни акт – Статут није устав него, како то добро примећује Богољуб Милосављевић, акт испод устава и закона, нужно сагласан и са једним и другим.⁴¹⁾

То мора да буде тако јер је аутономија нижа јединица власти у односу на централну, државну власт. Она нема изворну самосталност и надлежност, већ њу установљава држава и утврђује јој како изворне надлежности (уставом), тако и пренете надлежности (законом). Пошто аутономија нема изворну или установљавајућу власт, њу установљава (и укида) држава својим актом, па је тако поступио и наш Устав од 2006. год. Иза Устава законом се ближе и детаљније разрађује статус аутономије, њен облик, надлежност, организација, функционисање и остало. Тек иза тога Покрајина може да донесе свој највиши правни акт, Статут, и разради уставне и законске одредбе о покрајинској аутономији. У случају војвођанске Покрајине и њеног Статута ствари су, уместо на ноге, постављене на главу. Статут АПВ се уздигао изнад Устава Републике Србије од 2006. године, узео за право да суверено тумачи и мења вољу уставотворци уносећи бројна решења о војвођанској аутономији која Устав или не познаје или су му директно супротна. Овде ће бити поменуто неколико најкрупнијих неуставних решења

39 Владан Михајловић, Бојан Бојанић, „Војводина од аутономије до квазидржаве и независности (сецесије)“, нав. дело, стр. 170.

40 Владан Петров, „Статут Аутономне Покрајине Војводине од 2009. год. пред Уставним судом – последњи чин“, *Анали Правног факултета у Београду*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, бр. 2/2013, стр. 269.

41 Богољуб Милосављевић, „Покрајински статут и организација покрајинске власти према Уставу Републике Србије“, *Правни записи*, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, бр. 2/2013, стр. 469; Богољуб Милосављевић, „Уставноправни концепт територијалне аутономије у Србији“, *Правни живот*, Удружење правника Србије, Београд, бр. 12/2012, стр. 836. и даље.

војвођанског Статута с тим да треба рећи да је Уставни суд Републике Србије у Одлуци на 88 страна оспорио уставност чак 22 одредбе Закона⁴²⁾ и негде преко 40 одредби Статута АПВ.

Свакако да на првом месту упада у очи неуставна дефиниција територије АП Војводине. Статут предвиђа да територију АП Војводине чине територије јединица локалне самоуправе у њеним географским областима (Банат, Бачка и Срем)⁴³⁾ што Устав и важећи Закон о територијалној организацији Републике Србије не познају и не помињу никакве географске области. Даље, спорна је и сама дефиниција Војводине као регије⁴⁴⁾ с обзиром да устав користи другачију терминологију – говори о аутономној покрајини а не регији. Још је спорније помињање Новог Сада као главног града АПВ⁴⁵⁾, када се зна да је главни град обележје државности и да Република Србија као држава може имати само један главни град. У светлу оваквог противуставног регионалног дефинисања Војводине, Статут иде и даље и даје право Војводини да се регионално удружује и повезује, закључује међурегионалне споразуме, оснива регионална представништва и др. што је очигледно неуставно. Свакако најважније и најспорније је питање надлежности, њеног утврђивања односно мењања. Наиме, изворне надлежности АПВ су утврђене Уставом а поверене надлежности се поверавају законом⁴⁶⁾ тако да ту Статут нема шта да мења, додаје или проширује. Супротно томе, Статут АПВ неуставно дописује и уводи нове области⁴⁷⁾ у изворној надлежности аутономне покрајине и тиме наноси грубу повреду Уставу Републике Србије. У делу Статута посвећеном организацији Аутономне покрајине Војводине и њеним органима Статут уводи нови орган: Владу АПВ као носиоца извршне власти (уместо Извршног већа) што је такође неуставно, јер је Влада државни орган и у Републици Србији може постојати само једна влада. У списку осталих спорних места војвођанског Статута треба поменути и следеће статутарне институције и решења: покрајински управни окрузи, војвођанска Академија наука

42 Дарко Симовић, Територијална аутономија у светлости одлуке Уставног суда Србије УЗ 353/2009, *Свеске за јавно право*, Фондација Центар за јавно право, Сарајево, бр. 11/2013, стр. 80–86.

43 Видети: Члан 3. став 1. Статута Аутономне покрајине Војводине, *Службени лист АП Војводина*, бр. 17/2009.

44 Видети: Члан 1. став 2. Статута АПВ

45 Видети: Члан 10 Статута АПВ

46 Владан Петров, „Статут Аутономне Покрајине Војводине од 2009. год. пред Уставним судом – последњи чин“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2/2013, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, стр. 270.

47 Видети члан 29 Статута АПВ.

и уметности или пак грађани Војводине као носиоци права на покрајинску аутономију.

Оно што није спречио политички разум Србије – разбијање државног јединства и увођење асиметричног уставног уређења у земљи, остало је да се очекује само од Уставног суда Републике Србије.⁴⁸⁾ Пажња целокупне српске јавности окренула се овој респектабилној институцији сваке правне државе. У одсуству свих осталих друштвених моћи, остала је једино вера у моћ и ауторитет Уставног суда као последњег браниоца владавине права, поштовања уставности и законитости. Зато и не чуди што су се неки заговорници аутономашке Војводине оштро и непринципијелно окренули против Уставног суда Републике Србије и његове Одлуке којом се изјаснио о валидности, односно уставности и законитости војвођанског Статута. Тежиште ових осуда и напада на Уставни суд и његову Одлуку је било на томе да се докаже да се Суд није служио правном, односно уставноправном аргументацијом, него да је поступао као политички орган. То би значило да је Суд, уместо правне анализе и тумачења духа и вредности Устава скренуо у политичке воде, ослонио се на политичка мерила и изрекао политичке квалификације о суштини војвођанске политичке ситуације и њене аутономије. Поједини критичари и писци у тој дисквалификацији Уставног суда иду дотле да тврде да је он (Суд) стао на страну политике централизације, а против права грађана на покрајинску аутономију. Такво је, рецимо, становиште Тамаша Корхеца који тврди да се Уставни суд Републике Србије није снашао у тумачењу противуречних уставних норми и вредности⁴⁹⁾ и да се у том смислу руководио државноцентралистичком логиком када се изјаснио против војвођанске аутономије и њеног Статута. Озбиљном, компетентном и свеобухватном (уставно)правном анализом спорних статутарних одредби, логично је што је Уставни суд Републике Србије у оцени ваљаности војвођанског Статута заузео став да је неких 40 његових одредби неуставно и несагласно са Уставом, као и са другим законима који уређују материју аутономне покрајине.⁵⁰⁾

48 Владан Михајловић, Бојан Бојанић, „Војводина од аутономије до квазидржаве и независности (сепесије)“, нав. дело, стр. 172.

49 Tomáš Korhész, „Статут Аутономне Покрајине у уставном праву Републике Србије“, Правни записи, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, год. IV, бр. 2/2013, стр. 440

50 Вид. Одлуку Уставног суда Републике Србије бр. I Уо-360/2009 од 5. децембра 2013. год.

5. Уместо закључка

Без обзира на наше лоше искуство са аутономијом, она је данас још увек актуелан модел децентрализације власти. Иако је до сада било и успешних и неуспешних аутономија, оне могу да послуже за ефикасно решавање унутрашњих друштвених, политичких, националних, економских, историјских и других проблема и конфликта у једном друштву. За разлику од социјалистичких аутономија, аутономије модерних грађанских држава су сачувале своју аутентичност, карактер средишњег нивоа власти – вишег од најнижих, локалних јединица самоуправе, а нижег од централне државне власти. То је основни постулат сваке аутономије и оквир у коме она мора да се креће без обзира на изражене специфичности и модалитете.

Такође је важно да се поштују критеријуми за формирање аутономија и да се оне стварно образују тамо где за то има основа. Нажалост, у нашој политичкој (социјалистичкој) пракси то није био случај, па се с правом приговарало да су аутономије наметнуте само Србији, а да се намерно нису образовале и у другим деловима бивше Југославије где су постојали национални, историјски и други услови за то. Уз све то, морају да се увек поштују границе или оквири сваке аутономије. Аутономија не сме да иде преко тих оквира нити сме да повреди разлоге који је оправдавају и због којих постоји. Аутономија мора да сачува склад целине и делова, изрази посебност, аутономност једног подручја, али не и да угрози интегритет и снагу саме државе. И поред богатог упоредног политичког искуства, Србија никако да пронађе и изгради модел аутономије који јој одговара. Још увек лута између крајности – прејаке аутономије (квазидржаве) или оне преслабе, која ником не користи и на свој начин изазива унутрашње тензије у земљи.

Требало би добро размислити и о томе да ли је дошло време да се постави питање оправданости даљег постојања територијалне аутономије у Републици Србији. У том смислу, можда би одговор у погледу одрживог облика децентрализације власти требало тражити у једном новом моделу двостепене и политипне локалне самоуправе.

Литература

Антонић Слобода, *ЗСО и српска аутономија*, Internet, http://kossev.info/strana/arhiva/zso_i_s_rps_ka_autonomija/6132, 25/11/2016

Асоцијација/Заједница општина са већинским српским становништвом на Косову – Опште одредбе/кључни елементи, Internet, <http://www.kim.gov.rs/lat/p17.php>, 28/11/2016.

Батаковић Душан Т., „Срби на Косову и Метохији: „победа“, протекторат, национална катастрофа“, *Нова српска политичка мисао*, Београд, Филозофски факултет, Vol. VI (1999), по. 3-4, стр. 7-33.

Бојанић Бојан, „Бриселски (не)споразум – оквир будуће аутономије српског народа у српској покрајини или сигуран пут ка уставноправном отуђењу Косова и Метохије?“, у зборнику радова: *Законодавство Републике Србије – стање, циљеви и даљи развој* (приредила: Олга Јовић-Пралиновић), Косовска Митровица, Правни факултет, 2015, стр. 461-480.

Вукадиновић Ђорђе, Самарџић Мирослав, „Аутономна Војводина и демократска Србија, стварност и перспективе“, *Нова српска политичка мисао*, Војвођанско питање, Посебно издање 1, Нова српска политичка мисао, Београд, 2005, стр. 3-6.

Ђурић Владимир, „Бриселски споразум – поново смишљене смутње“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2014, стр. 159-180.

Закључак Уставног суда у предмету IУо-247/2013, *Службени гласник Републике Србије*, број 13/15.

Закон о утврђивању одређених надлежности Аутономне покрајине, *Службени гласник РС*, бр. 6/02.

Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, *Службени гласник РС*, бр. 99/09.

Закон о локалној самоуправи републике Косово бр. 03/L-040.

Закон о ратификацији првог међународног споразума принципа који уређују нормализацију односа између Републике Косово и Републике Србије бр. 04/L-199 од 27. јуна 2013. године.

Закон о заштити и промовисању права заједница и њихових припадника у Републици Косово бр. 04/L-020.

Закон о полицији Републике Косово бр. 04/L-076.

Извештај о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих дого-

вора, Internet, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2013/1666-13.pdf 11/03/2017

Издвојено мишљење судије др Босе Ненадић у предмету IУо-247/2013, *Службени гласник Републике Србије*, број 13/15.

Korhecz Tomás, „Статут Аутономне Покрајине у уставном праву Републике Србије“, *Правни записи*, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, бр. 2/2013, стр. 436-466.

Марковић Ратко, „Уставном суду Србије, Стручно мишљење изложено на јавној расправи од 24. јуна 2014“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2014, стр. 347-353.

Милосављевић Богољуб, „Уставноправни концепт територијалне аутономије у Србији“, *Правни живот*, Удружење правника Србије, Београд, бр. 12/2012, стр. 835-848.

Милосављевић Богољуб, „Покрајински статут и организација покрајинске власти према Уставу Републике Србије“, *Правни записи*, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, бр. 2/2013, стр. 467-475.

Михајловић Владан, Бојанић Бојан, „Војводина од аутономије до квазидржаве и независности (сецесије)“, у зборнику: *Право и друштвена стварност* (приредио: Петар Станојевић), Правни факултет, Косовска Митровица, 2014, стр. 161-176.

Мишљење о Уставу Србије Европске комисије за демократију путем права (Венецијанска комисија) усвојено на 70. пленарном заседању, Венеција, 17/ 18. августа 2007.

Одлука о прихватању извештаја о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора, *Службени гласник Републике Србије*, број 38/2013.

Петров Владан, „Статут Аутономне Покрајине Војводине од 2009. год. пред Уставним судом – последњи чин“, *Анали Правног факултета у Београду*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, бр. 2/2013, стр. 266-277.

Петров Владан, „Уз дилему о контроли уставности Бриселског споразума“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2014, стр. 111-120.

Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа, Internet, <http://www.kim.gov.rs/lat/p03.php>, 13/02/2017.

Симовић Дарко, „Територијална аутономија у Уставу Србије од 2006. године“, *Правни живот*, Удружење правника Србије, Београд, бр.14/2008, стр. 729-739.

Симовић Дарко, „Моћ и немоћ институционалног оквира – пример територијалне аутономије Косова и Метохије“, *Зборник радова Интеркате-*

дарског састанка наставника и сарадника на предмету Уставно право (приредио: Владан Михаиловић), Косовска Митровица 2012, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, стр. 169-180.

Симовић Дарко, „Територијална аутономија у светлости одлуке Уставног суда Србије Пуз 353/2009“, *Свеске за јавно право*, Фондација Центар за јавно право, Сарајево, бр. 11/2013, стр. 75-87.

Симовић Дарко, Југовић Сретен, „Уставноправне последице закључења Бриселског споразума“, *Правни живот*, Удружење правника Србије, Београд, бр. 12/2015, стр. 515-525

Симовић Дарко, Шурлан Тијана, „О (не)правној природи Бриселског споразума“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2014, стр. 141-157.

Скендеровић Ћук, Надиа, „Европске концепције регионализма – преглед и анализа“, у зборнику: *Уставно правни оквир децентрализације Србије и аутономије Војводине* (рад чланова експертског тима Центра за регионализам), Центар за регионализам, Нови Сад, 2001, стр. 163-184.

Споразум о Заједници српских општина: Ево шта пише у њему, <http://www.telegraf.rs/vesti/politika/1720321-sporazum-o-zajednici-srpskih-opstina-evo-sta-pisen-u-jemu>, 14/02/2017

Статут Аутономне покрајине Војводине, *Службени лист АП Војводина*, бр. 17/2009.

Статут асоцијације косовских општина, [https://kk.rks-gov.net/gracanice/Za-dokumenta-na-Srpskom/Statut-Asocijacije-Kosovskih-Opstina-\(2\).aspx](https://kk.rks-gov.net/gracanice/Za-dokumenta-na-Srpskom/Statut-Asocijacije-Kosovskih-Opstina-(2).aspx), 15/12/2016

Устав Републике Србије из 1990, *Службени гласник РС*, бр. 1/90.

Устава Републике Србије из 2006, *Службени гласник РС*, бр 98/2006.

Чавошки Коста, „Велико веће довитљивих људи, Излагање на јавној расправи у Уставном суду Републике Србије одржаној 24. јуна 2014. године“, *Печат*, 27. јун 2014.

Bojan Bojanic

ONE VIEW OF THE TERRITORIAL AUTONOMY IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Resume

Autonomy represents the characteristic of the territorial organization of Serbia, from the first socialist constitution up to the current Mitrovdan constitution. By the constitution from 1946, two autonomous provinces - the Autonomous province of Vojvodina and the Autonomous province of Kosovo and Metohija, were established in Serbia. The autonomy of Vojvodina appeared primarily from the traditional reasons, since, to tell the truth, it had the autonomy under the name Vojvodstvo Serbsko and Tamiski Banat in a relatively short span of time, in the middle of the nineteenth century, as part of the Austrian-Hungarian monarchy. The Albanian minority constituted most of the population on the territory of Kosovo and Metohija, therefore, the aim of establishing the autonomy was to enable nurturing the culture, language, as well as participation in the political life according to the Republic constitution. By the constitutions from 1974, the autonomous provinces become quasi-federal units - they are a constitutional element of the federation, they pass their own laws and hold constitutional, judicial, legislative and executive authority. The constitution of Serbia from 1990 carried on to the other extreme when it comes to the position of autonomous provinces as opposed to the previous constitutional decision-they lost the right of passing the laws, which is a fundamental aspect of any autonomy.

The constitution from 2006 did not bring many alterations to the regional organization of the Republic of Serbia compared to the previous constitutional structure, wherein the asymmetry as its aspect is now even more prominent. Namely, except for the fact that the autonomy was established just in one part of the territory of the Republic of Serbia, the position of the two autonomous provinces is different. Therefore, the constitution prescribes that the position of the autonomous region of Kosovo and Metohija, which has the substantial autonomy, is regulated by a specific law, which is passed in a procedure that anticipates the alteration of Constitution. The asymmetrical decentralization according to the current constitution,

unlike the previous one, anticipates the possibility of forming the new autonomous provinces, which would have the jurisdiction as the current ones. The current constitutional frame does not offer the possibility of establishing the regional country as in the example of Italy or Spain, although those amendments were included in some of the proposals of the constitution coming from the ruling and opposition parties which adhered to the idea of broad decentralization. Thus far, after ten years since the constitution is in effect, a law that would put in order the „substantial” autonomy of Kosovo and Metohija is not passed, which, in any case, was not expected in the current circumstances. With the aim to find the solution which, until re-establishing the full sovereignty of the Republic of Serbia on this part of the territory, would be sustainable and acceptable in the transition period, the negotiation process was entered, the result of which was the First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations (Brussel Agreement). Apart from the fact that the Brisel Act and the Association/Community of Serb majority municipalities in Kosovo blatantly violated the constitution of Serbia, they do not even provide any autonomy for the Serbian people in Kosovo and Metohija, although according to the interpretations of the state authorities of Serbia (and the movement of Self-determination led by Aljbin Kurti, who compares it to Republika Srpska) other conclusions could be reached. The Brussel Agreement, as it was expected, was challenged before the Constitutional Court, but the Constitutional court of the Republic of Serbia did not appear as the authority defender of the Constitution and the constitutional values and of the hierarchy of legal norms. From a defender and guardian, it turned into an institution that denies and discredits it. By ignoring the attitude of the majority of constitutionalists that participated in an open debate, the Constitutional Court, contrary to any (legal) logic, concluded that the Brussel Agreement is not a legal, but a political act, and therefore cannot be the subject of the constitutional review.

Long before Brussel Agreement was adopted, two fairly problematic and unconstitutional legal acts that were supposed to put in order the position of the autonomous province of Vojvodina were passed - Act of Establishing Jurisdiction of the autonomous region of Vojvodina and Statute of the autonomous region of Vojvodina. The Statute and the Act came as a consequence of the fierce political atmosphere that spread from Vojvodina over to Belgrade. It was not the result of the idea about the autonomy of Vojvodina that matured of some calm and rational consideration of the political reality of Vojvodina, but was actually forced on the republican authority. The Statute of the autonomous region of Vojvodina rose above the

Constitution of the Republic of Serbia from 2006, and assumed the right to interpret and alter the will of the makers of the constitution, adding multiple solutions about the autonomy of Vojvodina, which are either not recognized by the Constitution or are in a direct opposition to it. This is most evident in the fact that the Constitutional Court of the Republic of Serbia in the 88-page judgment denied the constitutionality of 22 provisions of the Act and more than 40 provisions of the Statute of the autonomous region of Vojvodina.

The question of the territorial autonomy has been the source of constant tension and instability, and after more than seventy years of its being inexistence, the suitable model is pursued. Regionalisation as in the example of Italy or Spain was often mentioned as one of the possible solutions. The fact that the citizens did not, in ten years, use their constitutional right to form new provinces, informs us that this topic was artificially imposed and that it is often used for daily political purposes. In the context of future constitutional alterations, it is necessary to re-examine the existing concept of irregular decentralization, and it seems that it would be reasonable to raise a question of the existence of territorial autonomy. In that sense, bilateral and political local autonomy should be considered as an adequate model of the decentralization of authority.

Keywords: Territorial autonomy, autonomous provinces, First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations (Brussel Agreement), Law on Establishing the Competences of the Autonomous Province of Vojvodina, Statute of the Autonomous Province of Vojvodina, substantial autonomy, regionalisation, Constitutional Court, constitutional review

* Овај рад је примљен 25. маја 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 14. јула 2017. године.