

оригинални научни рад  
достављен: 02.11.2023  
прихваћен за објављивање: 19.12.2023  
УДК 323.17(497.115)  
352(497.115)

Др Бојан БОЈАНИЋ\*

## ШТА ДОНОСИ НАЦРТ СТАТУТА ЗАЈЕДНИЦЕ СРПСКИХ ОПШТИНА<sup>1</sup>

### Апстракт

Децентрализација власти и територијална аутономија као њен облик представљају једно од најсложенијих питања у области права. Територијална аутономија традиционално представља добар рецепт за решавање етничких конфликта, као и за функционалну демократску организацију власти. У раду се бавимо овим појмовима у контексту тражења решења за дугогодишње жариште у јужној српској покрајини. Централни део рада односи се на бриселски преговарачки процес којим се константно потиरे српска, а гради косовска државност на Косову и Метохији. У том контексту посматрамо и нацрт Статута заједнице српских општина који је представио Управљачки тим, маја месеца у Бриселу.

**Кључне речи:** Децентрализација, Аутономија, Бриселски споразум, Заједница српских општина, Нацрт Статута.

### 1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Унитарна држава може бити мање или више централизована, односно децентрализована.<sup>2</sup> Има и истакнутих правних писаца, попут Радомира Лукића, који федерацију сматрају унитарном државом, која се од обичне унитарне државе разликује високим ступњем децентрализације (Лукић, 1995, 357). Но, када говоримо о централизацији и децентрализацији, првенствено имамо на уму унитарну државу и

---

\*Ванредни професор, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Правни факултет, bojan.bojanic@pr.ac.rs

<sup>1</sup> Чланак представља резултат истраживања и рада на научно-истраживачком пројекту "Правни поредак Србије и актуелни међународни и регионални процеси" који финансира Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици.

<sup>2</sup> О федерализму као облику државног уређења у коме је присутан нашири облик децентрализације више: Бојанић (2020, 101 и д.)

федералне јединице које се, такође, могу условно сматрати „обликом“ унитарне државе.

Државна власт је централизована уколико се укупна активност државе врши од стране једног или више органа који имају централни карактер и врше је из једног места. У савременим условима далеко је прихватљивији и применљивији облик такозване „непотпуне или релативне“ централизације, него што би била могућа пуна примена овог начела (Николић, 1993, 440). У систему релативне централизације имамо мрежу централних и нецентралних органа за вршење државне власти. Карактеристика нецентралних органа је то да су они „везани“ у вршењу послова. То значи да нецентрални органи упркос чињеници да имају свој делокруг надлежности, немају самосталност у њиховом вршењу. Дакле, сваки акт, свака одлука коју они донесу подложна је како контроли законитости, тако и провери целисходности. Однос између централних и централизованих органа постављен је на принципу пуне потчињености (Лукић, 1995, 359). Реч је, заправо, о деконцентрацији државне власти.

Децентрализација се, пак, огледа у самосталности нецентралних органа у оквиру свог делокруга надлежности, што значи да они самостално обављају одређене државне послове. У суштини, она је ограничена правом централних органа да контролишу законитост аката нецентралних органа. Као два основна облика територијалне децентрализације срећу се локална самоуправа, која представља њен основни облик и територијална аутономија, као средњи ниво власти.

Децентрализовано уређење се успоставља и уређује уставом и законом, мада се у теорији говори још и о територијалној аутономији која се успоставља међународним уговором, при чему је ово изузетак а не правило (Станковић, 2020а, 52).

Децентрализација се препознаје по томе што се послови који се издвајају из надлежности централних органа преносе на нецентралне органе који, за разлику од система деконцентрације, нису дислоцирани органи централне власти, већ су они изабрани од стране грађана, односно територијалне јединице. То су органи локалног или покрајинског карактера, дакле, органи самоуправе, а не државне управе. Децентрализацију је могуће остварити и у процесу регионализације, која у територији изазива полемике у погледу њеног дефинисања – да ли је реч о територијалној аутономији у унитарној држави или се, пак, ради о посебном (међу)облику државног уређења (Бојанић, 2013, 205-218).

## 2. ТЕРИТОРИЈАЛНА АУТОНОМИЈА

Када је реч о територијалној аутономији, ваља истаћи да се она увек уводи ради решавања проблема карактеристичних за конкретну државу и друштво, али и поред тога постоје неке опште карактеристике, те се може рећи да се она успоставља у случају када су посебности неког подручја у оквиру унитарне државе такве да захтевају већи степен самосталности од локалне самоуправе, али истовремено нису

толике да нужно воде промени облика државног уређења у федерално (Станковић, 2020а, 52). Специфичности дела државне територије на коме се успоставља аутономија обично су историјске, етничке, културне и језичке природе, а често су повезани и са географским и економским чиниоцима. Ипак, кључно обележје територијалне аутономије је најчешће њено историјско утемељење, јер је обично реч о територијалним заједницама, регионима, који су се развијали у нешто другачијим историјским и традиционалним околностима од остатка државе, закључује М. Станковић (2020б, 52).

Територијална аутономија је одвајкада представљала инструмент решавања унутрашњих проблема у држави, док је федерализам препознат као модел за смиривање сукоба у подељеним друштвима тек у последњих пет деценија (Станковић, 2020б, 88-90). Етнички мотивисани унутардржавни сукоби представљају појаву подједнако присутну у свим деловима света, у сиромашним и богатим државама, у ауторитарним и постауторитарним друштвима, као и у развијеним демократијама. Најбољи примери за то су Аландска острва, Јужни Тирол, Каталонија и Баскија, Данци у Немачкој и Немци у Данској, Валонци и Фламандци у Белгији и Кипар, на једној страни, при чему за неке од њих уставни инжењеринг деценијама није успевао да пронађе одрживо решење, па аутономија с временом добија нове облике, а преговори и тражење решења представљају део политичке свакодневице. Насупрот њима, сиромашна Африка којој је својствено одсуство демократске традиције представља колевку етничких сукоба (Таталовић, 2010, 213-238), а неки од већ поменутих унутардржавних етничких сукоба (Судан, Руанда, Бангладеш) представљају уједно и најкрвавије етничке сукобе у историји човечанства. Етнички сукоби великих размера део су историје или садашњице Сомалије, Етиопије, ЈАР-е, Сијера Леонеа, Бурундија, Малија, Обале Слоноваче, Анголе.

Процес дисолуције друге југословенске државе такође је био праћен крвавим етничким сукобима у Хрватској и Босни и Херцеговини, али сукоби на нашим просторима, нажалост, тиме нису окончани. Вишедеценијски проблем који се испољавао у непријатељском односу косметских Албанаца према неалбанцима, превасходно према Србима, као и према држави у којој живе кулминирао је 1998. и 1999. година када су припадници терористичке организације „Ослободилачка војска Косова“ извршили десетине терористичких напада на српске цивиле, полицајце и припаднике војске. Након притисака који су вршени на српско руководство у циљу постизања „компромисног решења“ и бројних медијских манипулација, најмоћнији светски војни савез, НАТО пакт, 24. марта 1999. отпочео је рат против Србије, који је окончан Војно-техничким споразумом потписаним 9. јуна 1999. године у Куманову (Бојанић, 2020, 308). Тиме, нажалост, није стављена тачка на терор који се од 1999. до данас врши над припадницима српског народа у српској јужној покрајини, са једним јединим циљем, а то је етнички чист Космет.

Као што смо већ нагласили, свака успостављена аутономија одражава специфичности једног друштва, а с обзиром на предмет истраживања у овом раду, једна заслужује посебну пажњу. Реч је о аутономији успостављеној након Првог светског рата којом је архипелаг у Балтичком мору добио посебан статус у оквиру Финске. Реч је о Аландским острвима.

На Аландским острвима, која се налазе у Балтичком мору и представљају „врата“ Ботнијског залива, постоји изузетно висок ниво аутономије, за који добри познаваоци ове тематике тврде како је то најбољи европски модел аутономије (Бојанић, 2020). Поједини теоретичари сматрају да је аутономија коју Швеђани уживају на острву толико широка, са таквим овлашћењима да излазе из оквира овог појма, те да су она садржајно довољна за независну државу (Радушки, 2008, 246). Чињеница да је ова аутономија плод међународног, а не унутрашњег права, као и то да се статус аутономије не може променити без сагласности Аланда, указује у на квазиконфедерални статус ове територије. Овај случај завређује нашу посебну пажњу јер је два пута до сада, истини за вољу у потпуно различитом контексту, апострофиран као могуће решење дугогодишњег жаришта у јужној српској покрајини.

Аландска (Оландска) острва представљају архипелаг у Балтичком мору који је двоструко удаљенији од Финске у односу на Шведску, а реч је о финској покрајини коју још од шестог века настањују искључиво Швеђани. Цела Финска припадала је Шведској све до 1809. године, када потпада под Руску власт. Аланди су све време, како у оквиру Шведске тако и као део Великог Војводства Финска (1809-1917) имали значајну аутономију, а шведски језик је био званични језик уз фински, од 1863. (Кривокапић, 2010, 10).

Чињеница да на целом простору живи свега 25.000 становника, од којих чак 90% живи на једном острву, а 40% у главном граду, не умањује његов геостратешки значај. Због изузетног положаја овог архипелага Шведска је упорно и безуспешно покушавала да над овим делом Финске поврати свој суверенитет. Након стицања независности Финска је одбила да удовољи захтевима становништва архипелага да се отцепи од Финске и уједини са Шведском. Као алтернатива Аландцима је понуђена аутономија која је интензивно развијана и секвентно проширивана од 1920. године (Кривокапић, 2010, 10). Врхунац тог процеса уобличавања аландске аутономије је уследио 90-тих година XX века и тада је достигнут највиши ниво у вођењу мањинске политике и гарантовању мањинских права (Михајловић, В. & Бојанић, Б. 2012, 124-140). Следећи корак би, чини се, водио ка сигурној независности, јер острво има готово потпуну самосталност на унутрашњем плану, а у доброј мери може да утиче и на међународне теме које су од интереса за локалну заједницу.

Специфичност аландске аутономије чини развијена надлежност Аландског парламента који самостално уређује спектар локалних области живота: културу, образовање, полицију, социјалну заштиту, спорт, здравство и др. али и неке

оригиналне карактеристике које ову аутономију чине типично „нордијском“, различитом од осталих у Европи. У ту оригиналност аландске аутономије спадају и неки симболи и елементи државности: регионално држављанство, пасош, службени шведски језик, застава, грб, специјална таблица за аутомобиле, стицање некретнина, поштанска марка, национални празник али и неке друге карактеристике као што су самосталне локалне новине и телевизија, Аландска делегација која решава спорове између острва и Финске и др (УН, 2004, 1994,1996, 2000, 1991). Занимљиво је да у набрајању законодавних надлежности аутономије нема доследности у смислу уобичајене хијерархије, па се питање грба налази након надлежности у области колективних уговора и пензија запослених на Аландима, а у појединим тачкама налази се материја која није сродна, па се тако у тачки 13 налази материја социјалног осигурања и дозвола за точење алкохолних пића (УН, 2004, 1994,1996, 2000, 1991).

Аландска аутономија је успела јер је Финска показала добру вољу према Швеђанима на острву и учинила им уступке који су за поштовање. Наравно, остаје отворено питање да ли би, у условима заоштрених српско-албанских односа и искључивости албанске стране која за сада не пристаје на било шта осим независности, Албанаци били спремни да за себе прихвате и задовоље се таквим статусом, а да у исто време Србима понуде исте такве политичке „уступке“, аутономију у аутономији.

Вратимо се сада на почетак приче о аландској аутономији као (не)жељеном моделу решења вековног косметског конфликта. У петој рунди бриселских преговора одржаних 20. новембра 2007. године, представници Републике Србије понудили су модел суштинске аутономије за АП Косово и Метохију, при чему је дат упоредни приказ најбитнијих елемената три модела аутономије – Аландска острва, Хонг Конг и Косово и Метохија (Време, 2020).

У домену расподеле надлежности у случају Хонг Конга Специјалног административног региона Народне Републике Кине, све осим спољне политике, одбране и законодавног надзора, што је надлежност Кине, припада аутономној јединици.

Финска има искључиву надлежност у области спољне политике, одбране, имиграционе политике, пореске политике и законодавног надзора. Подељена надлежност постоји у области спољне трговине, кривичног и радног права и здравства, а област цивилне заштите карактерише политика сарадње.

За Аландска Острва резервисана је искључива надлежност у области домицилног држављанства, јавног реда и безбедности, додатних и општинских пореза, колективних уговори радника са подручја обухваћеног аутономним статусом, просторног планирања, заштите животне средине, заштите историјске и културне баштине, образовања.

Према предлогу делегације Републике Србије резервисана надлежност централне власти покривала би области спољне политике, контроле граница, заштите српског верског и културног наслеђа, док би одбрана била резервисана надлежност Србије која се не примењује на подручју аутономне покрајине. Политике сарадње обухватала би питања монетарне и царинске политике. У свим осталим областима искључива надлежност била би резервисана за Косово и Метохију.

Хонг Конг има законодавну власт у областима искључиве надлежности, али Свекинески национални конгрес може укинути законе које донесе Законодавни савет региона. Кина учествује у избору шефа Специјалног административног региона и владе, а Хонг Конг има независан, потпуно заокружен судски систем.

Аландска Острва имају скупштину и владу. Гувернер аутономне јединице представља Финску, а именује га председник државе у договору са председником скупштине Аландских Острва. Аландска делегација је заједничко тело Финске и Острва, у чији домен надлежности спада решавање одређеног броја спорова. Острвска Скупштина има законодавну власт у искључивим надлежностима, а законодавни надзор врше Министарство правде Финске, делегација Аландских Острва и председник Финске.

Косово и Метохија би, сходно предлогу, самостално бирала и уређивала своје институције без уплива централних власти. Покрајина би имала законодавну власт у областима искључиве надлежности и у другим случајевима утврђеним споразумом. Србија не би имала могућност мењања или укидања закона које доноси косметска скупштина. Осим законодавне, аутономна територија располагала би и извршну и судску власт. Судски систем био би у потпуности заокружен, за спорове у искључивој надлежности Косова и Метохије, као и у другим случајевима који би били прецизирани споразумом. У току прелазног периода надзор над спровођењем споразума вршила би Европска Унија, а у рад судске власти биле би укључене и међународне судије.

Србија је у преговорима изложила наведена три модела, при чему је постојала могућност комбиновања појединих решења. Овај предлог није наишао на благонаклон став албанске стране, уз чврсто држање познате позиције – за њих је прихватљива искључиво пуна независност. Поново је наглашено је како је Косово јединствен случај, како га није могуће поредити са осталим подручјима и како га треба решавати имајући на уму „жељу албанског становништва за независношћу и чињеницу да иза себе имају вишегодишњу тортуру Београда и Милошевићевог режима“, како је након састанка истакнуто (Глас Америке, 2007.).

Аландски модел поново се, прошле године, појавио као могућа сламка спаса у маратонском бриселском процесу, овог пута „у друштву“ Јужног Тирола и источне Белгије, али у потпуно другачијем контексту. Сада се овај статус помиње за север Косова и Метохије. Дакле, овде би према замисли предлагаче ове идеје „Аландска острво“ био север Косова и Метохије који би уживао аутономију у „Републици

Косово“. При том се често пренебрегава чињеница да јужно од Ибра живи много више Срба него северно од ове реке. Наравно да овакав контекст није прихватљив, али га је могуће анализирати као модел који би био примењен до трајног решења статусног питања, односно као аутономију у аутономији.

### 3. НАЦРТ СТАТУТА ЗАЈЕДНИЦЕ СРПСКИХ ОПШТИНА

Пре анализе предлога који је Управљачки тим представио у Бриселу, укратко ћемо се осврнути на бриселски процес. Резултат вишегодишњих бриселских преговора две стране у конфликту, уз посредовање Европске уније, био је Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа (у даљем тексту Бриселски споразум), који је потписан 2013. године. Споразумом је било предвиђено успостављање Заједнице српских општина (члан 1.) и то на основу статута (члан 2.) за чију израду је, према Плану примене споразума о нормализацији односа Београда и Приштине (члан 2.), задужен управљачки тим.

Бриселским споразумом Србија није експлицитно признала тзв. Косово, али је признала косовски правни систем, косовске законе и косовски устав (чланови 3-8.). Овим актом извршена је фактичка промена Устава Републике Србије јер је супротно његовим одредбама Србија престала да буде јединствено правно подручје. За разлику од Резолуције 1244 СБ УН којом је гарантован територијални интегритет СРЈ, па самим тим и Републике Србије као њеног правног следбеника, Бриселски споразум представља чин уставноправног отуђења јужне српске покрајине из уставног система Србије. Одредбе о полицији и правосуђу ово недвосмислено потврђују, а овде се због природе рада нећемо упуштати у ширу елаборацију наведених ставова.

У преговарачком процесу посредничку улогу осим Европске Уније имају и САД, па је тако 2020. године на иницијативу америчког председника Доналда Трампа потписан Вашингтонски споразум. Он на неки начин, и то онај најпогубнији по Србију, представља наставак Бриселског споразума. Наиме, настављено је са уставноправним удаљавањем Косова и Метохије од Србије. Споразумом су дерогиране бројне уставне, као и законске одредбе, а Дејан Мировић пажљиво је набројао њих 40 (2020). Овај процес у потпуности дерогира принцип владавине права, без кога је незамислива модерна демократска држава (Михајловић & Бојанић, 2017,9-22).

Потпуни суноврат српске државности на Косову и Метохији представља Охридски споразум, а последње нити које везују јужну српску покрајину за матицу нестаће када, односно уколико буде дошло до формирања Заједнице српских општина. Ова последња констатација може да делује збуњујуће на читаоце који пажљиво прате политичка дешавања на Космету. Обе стране у конфликту Заједници српских општина придају значај који далеко превазилази њен стварни положај,

конципиран Бриселским споразумом, а детаљније разрађен у документу Асоцијација/Заједница општина са већинским српским становништвом на Косову – општи принципи/главни елементи (у даљем тексту Општи принципи), који је потписан 2015. године у Бриселу. Свако ко прочита ова два документа лако ће увидети да Заједница српских општина нема елементе који су карактеристични за аутономију, она нема законодавну власт, као ни извршна овлашћења. Она није ни јединица локалне самоуправе, а камоли територијалне аутономије, тако да никако не може бити формула за решавање питања српске заједнице на Космету и не може бити говора о статусу упоредивом са познатим и раније помињаним моделима какви су Аландска Острва, Јужни Тирол, Хонг Конг или, пак, Република Српска коју Албанци стално виде у Заједници српских општина. Албанска страна, у ствари, све време фингира учешће у преговорима у којима истиче да је за њу прихватљиво само једно решење, а то је независност, па у том смислу и не може бити речи о преговорима. Иначе, покушај оправдања косовске сецесије доводи до прекретнице у теорији суверености код западних аутора, па се „конзервативна“ замењује теоријом ремедијалне сецесије (Мировић, 2021,99 и д.). Заједнице српских општина требало је да буде успостављена 2015. али до тога још није дошло, а српско руководство се у међувремену одрекло свих елемената државности на КиМ и у целости спровело све оно што је по Србију било болно, а садржано је у Бриселском споразуму. Зато се сада грчевито држи за Заједницу српских општина, чије би формирање било представљено као велики успех. Баш онолики колики је „страх“ од те творевине у очима албанских представника, иако су они потпуно свесни да је реч о празној љуштури. Она би након евентуалног геополитичког земљотреса могла да буде клица српске аутономије, али су то само хипотетичке претпоставки и у таквим околностима ствари би се решавале наново, па је њено постојање или непостојање потпуно ирелевантно. Како ова творевина нема никакве институционалне везе са Србијом и не представља уставну ни законску категорију Републике Србије, њеним формирањем биле би покидане ионако танане институционалне нити које сада држа Косово и Метохију у оквиру српске државе. У међувремену Србија мазохистички испуњава нове захтеве који иду у правцу дефакто признања тзв. Косова, а најбољи пример је Охридски споразум.

Вратимо се сада нацрту Статута Заједнице српских општина (Вечерње новости, 2023.) (у даљем тексту нацрт Статута). Чини га 67 чланова разврстаних у следећих девет (9) поглавља: Основне одредбе, Послови Заједнице, Организациона структура Заједнице, Приступање Заједници и односи чланова и Заједнице, Имовина и приходи Заједнице, Облици непосредног одлучивања у Заједници, Промене статута Заједнице, Распуштање Заједнице и Прелазне и завршне одредбе. Према нацрту Статута Заједница ће бити посебан облик организовања, основан у циљу заштите људских и права заједница које живе у општинама које су у саставу Заједнице. Њен административни центар је Северна Митровица, један од четири града са већинским српским становништвом на северу Косова.

Општине које нису оснивачи могу приступити Заједници сходно одлуци Скупштине Заједнице, уз претходно донесену одлуку у општинској скупштини. У нацрту статута се наводи да је Скупштина Заједнице, коју бирају општине чланице, највиши орган Заједнице. Она је носилац овлашћења и функција у складу са Статутом. Свака општина би имала пет представника.

Одбор Заједнице, који чини седам чланова, је њен извршни орган, којег бира Скупштина, којој је и одговоран. Чланови Одбора бирају се из редова градоначелника и становника општина чланица. Заједница има председника, кога бира Скупштина и он представља општине.

На основу нацрта Статута, Заједница општина би требало да има и Савет Заједнице као саветодавно тело. Савет би имао највише 30 чланова. Предвиђено је и да Заједница има своју администрацију, која одговара Одбору. Статутом је предвиђено да Заједница има своје симболе: химну, заставу и грб.

Однос Заједнице са централним властима заснивао би се на принципима међусобне сарадње и размене информација, уз промовисање интереса српске заједнице. Заједница има право да предлаже измене закона, као и да предлаже представнике у надлежним органима и институцијама централних органа. А представници Заједнице у централним институцијама имају право на приступ и добијање информација од органа централних власти.

Заједница би имала својство правног лица и имаће право да тужи или буде тужено, има покретну и непокретну имовину, сувласнике који пружају локалне услуге и склапају уговоре.

Нацрт Статута предвиђа да Заједница ствара нове установе и управља њима и обезбеђује пун надзор над постојећим установама, чији је оснивач Република Србија, у области образовања, науке, културе, здравствене заштите, социјалне заштите. Заједница ће давати сагласност на статут, одлуке Скупштине, резолуције, препоруке, закључке и друге сличне ствари.

Међу овлашћењима која се наводе у предлогу статута, наведено је да ће Заједница, преко својих органа, одобравати одлуке Скупштине и правилнике, вршити надзор над спровођењем закона, регулисати изборе, реорганизовати и управљати агенцијама, јавним предузећима.

Такође, прикупљаће и обрађивати статистичке податке, предлагати референдуме, одлучивати о финансијском задуживању, одобравати годишњи буџет и биланс стања, оснивати организације, агенције, предузећа и јавне установе, фондове, финансијске институције и вршити надзор над њиховим радом.

Нацрт статута предвиђа и да ће Заједница уписивати бираче, водити матичне књиге рођених, венчаних и умрлих. Члан 15. описује како ће Заједница извршити свеобухватан преглед у областима економског развоја, образовања, здравствене заштите, социјалне заштите и урбаног и руралног планирања.

Нацрт статута такође предвиђа да Заједница именује регионалног командира полиције за четири општине на северу.

Такође, предвиђа да Скупштина Заједнице може самоиницијативно расписати референдум за питања из своје надлежности, док је дужна да распише референдум на захтев 10 одсто бирача који живе на територији чланице заједнице општина.

Заједница општина мора имати свој буџет, где ће се евидентирати сви приходи и бенефиције. Нацрт статута предвиђа да Заједница остварује приходе по основу учешћа општина чланица, од услуга које пружа Заједница, пореза и накнада, као и од средстава која се издвајају из буџета Србије.

Нацртом је предвиђено да природним ресурсима који се налазе на територији општина чланица Заједница управља, као и имовином од интереса, као што су: пољопривредно земљиште, шуме и подземне воде.

## УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Дуготрајни, потпуно неизвесни, извесно противуставни, воде потпуно извесном уставноправном отуђењу дела државне територије, Аутономне Покрајине Косово и Метохија. Реч је свакако о бриселским преговорима, чији је први опипљиви резултат био Бриселски споразум из 2013. године којим је квазидржавна творевина Косово успоставила власт над читавом територијом јужне српске покрајине. Уставни суд Србије, када се овај споразум нашао пред њим, склонио се у „сигурну луку“ ненадлежности (уз изузетак четворо судија, чувара устава, који су издвојили мишљење) и, за разлику од тзв. Уставног суда Косова, одбио је да се упусти у оцену уставности споразума којим су, очигледно, прекршене бројне одредбе Устава Србије (нпр. чланови 4,8, 34, 67, 132, 142-165, 182).

Потом је уследио План примене споразума о нормализацији односа Београда и Приштине, затим документ Делокруг рада и мандат Руководитељег тима за успостављање ЗСО, да би 2015. године бриселски преговори резултирали разрадом основних елемената и будуће Заједнице српских општина у Основним принципима.

Почетком ове године растакање српске државности се наставља, када у усменој форми бива прихваћен Охридски споразум. До коначног признања Косова које се еуфемистички назива свеобухватним споразумом о нормализацији односа остао је још један корак – формирање Заједнице српских општина. Обавеза њеног формирања проистиче из Бриселског споразума и за разлику од српске стране која је спровела готово све његове одредбе, градећи тиме косовску и одричући се српске државности, албанска страна не пристаје на извршење обавеза које су у њеној надлежности.

Управљачки тим представио је маја 2023. године нацрт Статута ЗСО и он није донео ништа ново у односу на акте којим је предвиђено његово доношење, првенствено оно што је конципирано Општим принципима. Истини за вољу, није се

ни могло очекивати да он садржински изађе из предвиђених оквира и понуди праву аутономију за Србе у српској покрајини, јер и таква какву су је осмислиле бриселске архитекте представља творевину на коју албанска страна, на сву срећу, не пристаје.

Скупштина заједнице коју чине представници изабрани по делегатском систему, уз скромне надлежности, представља вид сарадње јединица локалне самоуправе, а никако јединицу територијалне аутономије, некакав средњи ниво власти. Реч је о невладиној организацији са својством правног лица, а гаранције њеног постојања пружа „меродавно уставно право“, што, искуство нам говори, значи да никакве гаранције њеног постојања не постоје. Заједница која има надзорна овлашћења у областима економског развоја, образовања, здравствене заштите, руралног развоја и урбанизма, празна је љуштурска која обезбеђује само једно, нестанак и то мало преосталих институционалних веза између Србије и њене покрајине.

Статутописци чак и тамо где су наизглед направили искорак у односу на бриселске архитекте, јасно нам показују у оквиру ког система би егзистирала Заједница. Тако је у погледу надлежности у области образовања (члан 17) прописано да она „обухвата оснивање, управљање и пун надзор над установама предшколског васпитања и образовања, основног и средњег образовања и васпитања и високог образовања као и пун надзор над установама чији је оснивач Република Србија.“ Тумачење није потребно. Јасно је да је оснивач установа на свим нивоима образовања неко други, а то није Србија. Надзор над установама чији је оснивач Србија, уколико их уопште буде, „успутна“ је надлежност Заједнице. Идентична формулација употребљена је и за област здравствене заштите (члан 18).

## ПОПИС ЛИТЕРАТУРЕ

Бојанић, Б. 2020. Етнички сукоби и примери успешних решења – Аландска Острва, Јужни Тирол и Хонг Конг. У научно истраживачки пројекат *Правни аспекти савремених друштвених кретања у Републици Србији*. Косовска Митровица.

Бојанић, Б. 2013. Кратак осврт на настанак идеје регионализације у време стварања прве југословенске државе. У *Зборник радова Правног факултета Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици*.

Вучић, О. 2005. *Промена и трајање устава*, Београд.

Јовичић, М. 2006. *Устав и уставност*, Београд.

Борис Кривокапић, 2001. Аландска острва – осам деценија широке аутономије. У Борис Кривокапић (ур.): *Аландска острва – пример успешне аутономије*, Београд.

Лукић, Д. Р. 2019. *Теорија државе и права I. Теорија државе*, Београд 1995.

Мировић, Д. 2020. *Вашиingtonски споразум*, Београд.

Мировић, Д. 2020. Конзервативна и нова ремедијална теорија сецесије у међународном јавном праву и покушај сецесије такозваног Косова. У *Зборник радова*

Правног факултета Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици.

Михајловић, В. & Бојанић, Б. 2012. Уставни и међународно-правни оквир за решење статуса Косова и Метохије. У *Зборник радова интеркатедарског састанка наставника и сарадника на предмету Уставно право*, Косовска Митровица.

Михајловић, В. & Бојанић, Б. 2017. Устав у служби владавине права и заштите грађанских (цивилованих) вредности друштвеног живота. У *Зборник радова Правног факултета Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици*.

Николић, П. 1993. *Уставно право*. Београд.

Радуски, Н. 2008. Положај националних мањина у развијеним европским земљама. *Миграцијске и етничке теме*, бр. 24/2008, Београд.

Станковић, М.(а). 2020. Теоријски модел територијалне аутономије. *АРХИВ* 3/20.

Станковић, М. (б). 2020. *Преображају федералне државе – десет расправа о промењеној природи и суштини федерализма*, Београд 2020.

Таталовић, С. 2010. *Глобална сигурност и етнички сукоби*, Загреб.

#### Интернет извори

Act on the Autonomy of Aland (16 August 1991/1144 amended 31 December 1994/1556, 12 July 1996/520, 28 January 2000/75 and 30 January 2004/68), Section 18, <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/FI%20SE930101Act%20on%20the%20Autonomy%20of%20Aland.pdf>, 25.10.2020.

Београд понудио широку аутономију на две деценије, Албанци инсистирају на независности Косова, <https://www.glasamerike.net/a/a-34-2007-11-20-voa7-87039282/761196.html>, 23.4.2023.

<https://www.novosti.rs/vesti/politika/1233913/ekskluzivno-kompletan-tekst-statuta-zso-evo-koje-tacke-razbesnele-kurtija-zbog-cega-srusio-dijalog-foto>, 3.6.2023.

<https://www.srbija.gov.rs/vest/78442/pregovaracki-tim-srbije-predstavio-uporednu-analizu-modela-sustinske-autonomije-hongkonga-olandskih-ostrva-i-kosmeta.php>; Оландски аргумент, <https://www.vreme.com/vreme/olandski-argument/>, 17.7.2023.

#### Прописи

Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“ бр. 98/2006, 16/202.

Bojan BOJANIĆ, Ph.D,

Associate Professor, University of Priština in Kosovska Mitrovica, Faculty of Law

## WHAT DOES THE DRAFT STATUTE OF THE COMMUNITY OF SERBIAN MUNICIPALITIES PROVIDE

### **Summary**

Decentralization of power and territorial autonomy as a form of it represent one of the most complex issues in the field of law. Territorial autonomy traditionally represents a good recipe for solving ethnic conflicts, as well as for a functional democratic organization of government. In this paper, we deal with these terms in the context of searching for a solution for a long-standing hot spot in the southern Serbian province. The central part of the paper refers to the Brussels negotiation process, which constantly pursues Serbian and builds Kosovo statehood in Kosovo and Metohija, and in this context we look at the draft Statute of the Community of Serbian Municipalities presented by the Management Team in Brussels in May.

**Key words:** Decentralization, Autonomy, Kosovo and Metohija, Brussels Agreement, Union of Serbian Municipalities, Draft Statute.