





**СРПСКА АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЕТНОСТИ**



SERBIAN ACADEMY OF SCIENCES AND ARTS

SCIENTIFIC CONFERENCES

Book CLXXXIII

DEPARTMENT OF SOCIAL SCIENCES

Book 43

---

**STATE ORDER  
SOVEREIGNTY IN THE ERA  
OF GLOBALIZATION**

PROCEEDINGS FROM THE SCIENTIFIC CONFERENCE  
HELD ON FEBRUARY 8<sup>TH</sup> AND 9<sup>TH</sup>, 2019

Accepted for publication at the 2<sup>nd</sup> electronic meeting of the Department of Social Sciences, held on June 25<sup>th</sup>, 2019, after being reviewed by academicians Kosta Čavoški and Aleksandar Kostić

EDITOR

academician

ALEKSANDAR KOSTIĆ

BELGRADE 2019

СРПСКА АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЕТНОСТИ

НАУЧНИ СКУПОВИ

Књига CLXXXIII

ОДЕЉЕЊЕ ДРУШТВЕНИХ НАУКА

Књига 43

---

# ДРЖАВНИ ПОРЕДАК СУВЕРЕНИТЕТ У ВРЕМЕНУ ГЛОБАЛИЗАЦИЈЕ

ЗБОРНИК РАДОВА СА СИМПОЗИЈУМА  
ОДРЖАНОГ 8. И 9. ФЕБРУАРА 2019. ГОДИНЕ

Прихваћено за објављивање на II електронском скупу  
Одељења друштвених наука, одржаном 25. јуна 2019. године  
на основу реферата академика Косте Чавошког и Александра Костића

УРЕДНИК

академик

АЛЕКСАНДАР КОСТИЋ

БЕОГРАД 2019

Издаје  
Српска академија наука и уметности  
Београд, Кнеза Михаила 35

Лектор  
Невена Ђурђевић

Фотографија на корицама  
А. Димиријевић / РАС Србија

Припрема за штампу  
Досије студио, Београд

Тираж: 400 примерака

ISBN 978-86-7025-837-2

Штампа  
Планета принт, Београд

## САДРЖАЈ

- 9 | Реч уредника
- 13 | Реч Владимира С. Костића,  
председника Српске академије наука и уметности
- 15 | Коста Чавошки, *Поредак и сувереност*
- 25 | Драган Симеуновић, *Суверенитет као проблем у  
времену глобализације*
- 47 | Јован Бабић, *Краљевства и царства: прилози анализи односа  
између глобализације и суверенитета*
- 65 | Слободан П. Орловић, *Српски уставни поредак на размеђу  
теоријоричанског и практичног и права на самоопредељење*
- 87 | Владимир Н. Цветковић, *Државна сувереност и/или  
национална безбедност (екстерне и интерне функције  
концепта суверености)*
- 125 | Рајко Кузмановић, *Босна и Херцеговина – држава са  
ограниченим суверенитетом*
- 135 | Миша Ђурковић, *Судска диктатура као инструмент  
обновљене монроове доктрине*
- 157 | Будимир Кошутић, *Енџел о немачкој суверености и  
европској безбедности*
- 187 | Горан Марковић, *Нормативно и стварно у теорији  
народног суверенитета*
- 211 | Ирена Пејић, *Уставостворна власт у времену глобализације*
- 227 | Владан Петров, *Устав данас – шта је остало од  
суверености уставостворца?*
- 243 | Тијана Шурлан, *Интернационализација уставног права  
најам глобализације уставног права*
- 263 | Драгана Коларић, *Ius ripiendi и суверенитет државе  
у време глобализације*
- 309 | Јован Ђирић, *Европски суд за људска права и глобализација*
- 329 | Тамаш Корхеџ, *Суверенитет, националне државе, националне  
мањине, глобализација – Мађарска, Мађари у Србији, Србија*
- 355 | Борис Кривокапић, *Државна сувереност и међународно право  
у ери глобализације*





## РЕЧ УРЕДНИКА

Зборник који је пред нама садржи радове саопштене на скупу под насловом „Државни поредак: сувереност у времену глобализације“ који је одржан 8. и 9. фебруара 2019. године у Српској академији наука и уметности у организацији Одбора за филозофију и друштвену теорију Одељења друштвених наука САНУ. Овај скуп је последњи у низу од пет скупова у оквиру циклуса „Стратешки правци развоја Србије у XXI веку“ који захвата кључне области од стратешког значаја за свако уређено и просперитетно друштво. Претходни скупови и пратећи зборници, посвећени образовању, науци, култури и економији, заједно са овим скупом представљају целину која сведочи о томе како је део српске елите видео и разумео ове области и која је решења предлагао за проблеме са којима се оне данас суочавају. Самим тим, зборници произашли из ових скупова могу да се схвате и као својеврсно сведочанство о Србији на почетку XXI века.

Циклус ће већ следеће године бити поновљен истим редоследом области, чиме ће се, уколико успе да одржи континуитет, добити увид у промене не само у поменутих областима у распону од пет година већ и слика о временској динамици тих промена из којих би се могло наслутити да ли је реч о осмишљеном правцу њиховог развоја или, пак, о несистематском и хаотичном лутању без јасно постављених дугорочних циљева.

Сада, када је први круг овог циклуса завршен, јасно се указује међусобна повезаност области које су у њему разматране. Није могуће говорити о култури и науци без образовања, нити је могуће о овим областима говорити без економске компоненте. Најзад, оно што све ове области обједињује је, у добром и лошем смислу, оквир државе без којих оне не могу да буду уређене на ефикасан начин, нити је могућа њихова продуктивна комплементарност. Имајући ово у виду, чини се да је овај последњи скуп који је посвећен државном поретку, са нагласком на суверенитет у времену глобализације, сажео и јасно артикулисао већину проблема који су констатовани на претходним скуповима.

Садашње време је, као што се често наглашава, време транзиције. При том се у највећем броју случајева има у виду транзиција из једног друштвеног и економског система у други, кроз који су пролазиле

и пролазе земље Источне Европе. Ово јесте време транзиције али, рекао бих, време глобалне цивилизацијске транзиције која није географски одређена, нити ју је могуће свести на економске и уско политичке промене. Налазимо се пред завршетком једне епохе чији су трагови и даље у нашем сећању али новонастало окружење их више не препознаје. Налазимо се пред знацима нове епохе чије обресе назиремо, али их не разумемо. Променама су захваћени не само свакодневни живот већ и вредносни систем, однос према традицији, разумевање историје, однос према држави и њеном суверенитету. Доскорашњи цивилизацијски оквир је радикално напуштен, а нови још није створен. Налазимо се у „ничијем“ простору са нејасним координатама, у скраћеном временском хоризонту у коме су сви обрасци традиционалног понашања, вредновања и односа релативизовани. Укратко, налазимо се у нестабилној тачки пресека различитих историјских, економских, вредносних и технолошких вектора чије нам путање нису довољно јасне.

Иако није експлицитно на овај начин, стање описано у претходном параграфу било је могуће уочити и на досадашњим скуповима. Тако је, на пример, скуп посвећен образовању указао на упадљиве нејасноће када су у питању циљеви образовања у Србији, уз јасне закључке да смо сведоци деградације образовних стандарда. То је, међутим, тек део шире слике глобалних промена не само код нас, већ и у свету. Скуп посвећен науци показао је несналажење и неразумевanje глобалног положаја науке и њене суштинске повезаности са образовањем, али и са ширим геостратешким контекстом у коме се она схвата инструментално, са јасним политичким импликацијама поткрепљеним знатним финансијским средствима. Скуп на коме су размотрени проблеми културе у Србији, иако је његов фокус био на идентитетским аспектима културе, остао је, чини се, недоречен не само због тога што не постоји јасна свест о значају културе у поменутих глобалним превирањима већ и због саме природе ове области чије су границе флуидне, а сам појам недовољно прецизно одређен. Најзад, на скупу посвећеном економији разматрани су проблеми запослености у Србији са јасним знацима радикалних промена на глобалном тржишту рада. Био је то скуп који је, чини се, најјасније указао на глобалне промене које су у току, са последицама које ће захваљујући новим технологијама у непосредној будућности у потпуности изменити цивилизацијски контекст.

Ако је претходна констатација о томе да се налазимо у транзицији епоха тачна, онда је разумљива симултаност промена у областима образовања, науке, културе и економије, са једне стране, и релативизација концепта државе са друге стране. Традиционално схваћена држава је

оквир у коме се у пресеку јавних интереса одређене заједнице формулише не само дневна и дугорочна политика у ужем смислу те речи, већ и све њене пратеће компоненте као што су образовање, наука, култура и економија, али и вредносни систем. Релативизацијом појма државе, а пре свега њеног суверенитета, нестају јасно омеђене границе интереса једне заједнице који се, често индукованом конфузијом, представљају као превазиђени, ретроградни и штетни по саму заједницу. Имајући то у виду, постаје јасније несналажење у свим сферама јавног интереса јер он сам постаје нејасан.

Ипак, глобализација је неизбежан процес јер је технолошки напредак укинуо просторне и временске границе. Све се наизглед одиграва у садашњем тренутку, без обзира на географске координате, што је новина коју досадашња историја не познаје. У таквом окружењу проток капитала, слободна тржишта, укидање свих могућих баријера, широко културно прожимање и тренутна комуникација изгледају као неслућени цивилизацијски напредак. И заиста, из такве перспективе државни суверенитет се чини анахроним и непотребним. Али, то је заблуда далеко опаснија од многих заблуда којима у ближој и даљој прошлости нисмо одолели. Не постоји слободан проток капитала, не постоје универзално слободна тржишта, а културно прожимање је најчешће једносмерно и неретко наметнуто. Наводне предности глобализације инструментализоване су непроменљивом суштином политичког и геостратешког деловања које је мотивисано интересима крупног капитала. Отуда не треба да нас изненади ако се прети санкцијама државама које у свом интересу ограничавају тржиште великим светским компанијама или постављају услове којим бране своје уже и шире интересе.

Релативизацијом појма државног суверенитета ствара се псеудо-правни оквир за несметани продор на циљана тржишта, али и могућност меког или тврдог усмеравања њиховог унутрашњег устројства у кључним сегментима који су били предмет претходних скупова у оквиру овог циклуса. Стога, када је реч о Србији, не треба да чуди драстична деградација образовања, одвраћање од фундаменталних истраживања у науци и усмеравање на практичне технолошке иновације, одсуство дугорочне стратегије у култури и систематско затирање уставна културе, деиндустријализација и довођење „страних инвеститора“ чији профит не остаје у земљи итд.

Радови саопштени на скупу и објављени у овом зборнику, иако сви обрађују проблеме суверенитета у времену глобализације, могу се поделити у две тематске целине. У првој се разматрају политички и геостратешки аспекти, док је друга целина посвећена правним аспектима

суверенитета и глобализације. Тиме шеснаест радова који чине овај зборник у великој мери покрива такорећи све аспекте проблема државног суверенитета и његове угрожености глобализацијом.

Желео бих, на крају, да се захвалим свим учесницима који су својим излагањима допринели да овај скуп, а самим тим и овај зборник, добију јасан тематски фокус. Организатори скупа дугују посебну захвалност проф. Ратку Марковићу на драгоценим сугестијама када је реч о избору појединих проблема које би скуп требало да обухвати. Најзад, овом приликом желим да се захвалим проф. Драгану Симеуновићу без чијег ентузијазма и несебичне помоћи организација овог скупа не би била могућа.

Александар Костић

РЕЧ ВЛАДИМИРА С. КОСТИЋА  
ПРЕДСЕДНИКА СРПСКЕ АКАДЕМИЈЕ  
НАУКА И УМЕТНОСТИ

Поштовани председниче Академије наука и уметности Републике Српске, поштовани часници и чланови Српске академије наука и уметности (САНУ), поштовани учесници овога скупа, госпође и господо, данашњи скуп је сам по себи кристално јасан. Имате наслове, имате предаваче: међутим, иза овог скупа крије се једна мала прослава, рекао бих један мали успех, или још боље успех амбициозне жеље која је пре шест, седам година (а сведок сам тог пута од самог почетка) започела у једном одбору Одељења друштвених наука. Идеја је била једноставна: САНУ има обавезу да буде присутна у сагледавању актуелног, савременог тренутка у различитим областима нашег живота. Примерено, јер смо дефинисани као највиша установа у области науке и културе, али се границе које би дефинисале те велике области заправо прилично преплићу, оне су некада нејасне, а једне без других дефинитивно не могу. И тада је била идеја да се направи први циклус, заправо нешто што би се сваке године одиграло у оквиру циклуса, чули сте од академика Александра Костића о чему се ради, који би обухватио пет великих области, и то овим редом: образовање, наука, култура, економија и државни поредак, са извесним фокусима у свакој од ових области, наравно.

Да ли смо када смо циклус започели са темом образовања веровали да ћемо успети? Да будемо искрени, постојала је између конференција посвећених образовању и науци једна латенца од преко годину дана. Тада се јавио мали црв сумње да ћемо негде посустати, јер је прилично тешко координисати све оне који су у овом науку учествовали; међутим, некако смо се тргли, састанци су се одржавали после тога један за другим и за сваком од конференција, што сматрам посебно значајним, остали су писани трагови. И ми данашњим, односно и сутрашњим скупом заправо затварамо први круг, први циклус. Свих пет тема је обрађено. Али, обрађено је само у првој итерацији. Идеја је заправо да ми наставимо без икакве паузе и да се поново, после пет година, вратимо на тему образовања, па потом науке, и тако редом, остављајући и даље писане трагове шта су неки мислећи људи у Србији сагледавали када су у питању ови заиста кључни аспекти живота наше заједнице.

Друго питање које се овде поставља је да ли је Академија била у стању да сама изнесе овакав подухват? Не, није. И то САНУ од самог почетка није ни крила. Академија то може да уради само уз помоћ озбиљних људи који се овим проблематикама баве и који о њима знају врло често и више од нас, односно наших чланова који су у блиским областима. Према томе, понудили смо простор да људи који одређене проблеме разумеју, о томе проговоре. Ово што изговарам може се проверити по списковима предавача. Други предуслов који смо поставили је да они који учествују у тим симпозијумима не буду нужни истомишљеници. Због чега би се истомишљеници окупљали, једни другима говорили оно у чему се међусобно слажу и због чега се међусобно препознају? Покушали смо да успоставимо једну просвећенију форму дијалога и један од комплимената организаторима ових скупова, ако могу ја да га дам као човек који је чак и од извесних учесника овог симпозијума дефинисан као „тек медицинар“, је да су и дијалози након предавања остали записани – да се ауторизују и да се види шта су људи који знају о чему говоре (а мислим да свако ко данас и сутра учествује зна о чему говори) изrekli у САНУ, где се нису слагали, где су биле евентуалне границе одређених неспоразума и како су они превазилажени. Мислим да је и то лековито за наше друштво – дијалог је очито могућ, без међусобног вређања и унижавања. Ја сам почео да губим наду да је тако нешто могуће, али на вама је да докажете да то јесте и да је ово само моја старачка мрзовоља.

Госпође и господо, за ову врсту ваше активности најтоплије вам се захваљујемо, јер помажете не само Академију, већ и ширу заједницу у разумевању кључних проблема. Ја вам се, кажем, захваљујем, али вас и уверавам да, без обзира шта ће бити у будућности, ова идеја остаје једна од кључних активности Академије, јер на тај начин ми још увек имамо неку врсту непрекинуте пупчане врпце са реалношћу. И на овоме ће сви који се будемо и ако се будемо питали, истрајавати. Организаторима честитам на свему што се овде данас догађа, али указујем да је и раније било неколико кључних састанака у САНУ. Ти састанци су имали за циљ да покушају да предвиде шта то будућност доноси свима нама? Нажалост, није било много заинтересованих. Када смо пак правили скупове о историјским интригама, међусобним сукобима, о причама које су биле увек на изванредан начин повезане са историјским тајнама и сенкама, сала је готово по правилу била испуњена. Негде смо колективно престали да будемо способни да се суочавамо са кључним питањима и проблемима и да о њима озбиљно разговарамо. Стога, ово што ви данас радите и што су радили ваши претходници у прве четири теме, рекао бих да има неку врсту пионирског значаја. И за друштво у целини, и за саму САНУ, посебно.

## СРПСКИ УСТАВНИ ПОРЕДАК НА РАЗМЕЂУ ТЕРИТОРИЈАЛНОГ ИНТЕГРИТЕТА И ПРАВА НА САМООПРЕДЕЉЕЊЕ

Слободан П. Орловић

*Правни факултет, Универзитет у Новом Саду*

**Сажетак:** Савремена Србија је пример државе непотпуно спроведеног устава и нерешеног сукоба два међународноправна начела. Начелом територијалног интегритета се штити уставна територија Србије, док право народа на самоопредељење представља основ отцепљења дела те територије и формирања непризнате државе „Косово“. У раду се описују ова два начела, образлаже разлог њиховог сукоба и нуди компромисни модел њиховог помирења. Тај модел суштинске аутономије „Косова“ (Косова и Метохије) уједно приближава српски уставни поредак реалности.

**Кључне речи:** територијални интегритет, право народа на самоопредељење, суштинска аутономија, уставни поредак, Србија, „Косово“

### Увод

Уставни поредак по Уставу Републике Србије од 2006. није у потпуности остварен јер постоје одредбе које су тек делимично или уопште нису ни спроведене. Прво у Уставу на шта би се морала обратити пажња је оствареност владавине права као „претпоставке Устава“ „која почива на неotuђивим људским правима“ (чл. 3 Устава). Сигурно да би детаљнија анализа стварне владавине права преко Уставом побројаних јој елемената – слободни и непосредни избори, уставна јемства људских и мањинских права, подела власти, независна судска власт и повиновање власти Уставу и закону – донела сазнање да владавина права, а тиме и сам Устав, у приличној мери остаје номинална, неспроведена.

Непосредност парламентарних избора је доведена у питање јер се у једној изборној јединици бира превелик број кандидата – свих 250 народних посланика – па се бирач не опредељује непосредно за кандидата, нити га препознаје по имену. Он заправо гласа за политичку странку на чијој је изборној листи будући посланик, односно за вођу странке или носиоца листе. О слободним изборима се може говорити тек после анализе изборне кампање, демократске атмосфере и, коначно, слободног одабира кандидата на сваким појединим изборима, од којих неки, претпостављамо, не би могли да прођу тест сасвим слободних избора.

Подела власти прокламована као основно уставно начело, у пракси се спроводи уз велике потешкоће. Замишљена је као најважнији уставноправни механизам у коме политичке власти контролишу једна другу и на тај начин се, или бар то настоје, задржавају у границама устава. Међутим, Народна скупштина, због измењених политичких односа егзекutive и легислативе, трпи једнострану контролу извршне власти, а обратно своју не остварује, или то чини повремено и неделотворно. Независна судска власт мора остати изван политичке борбе законодавне и извршне власти, али ипак, неретко, извршна власт јавно оспорава правосуђе или усмерава судије у ком правцу да суде.

Уставна јемства људских права биће стварне гаранције грађанину само ако је остварена подела власти и, нарочито, независност судства које је најважнији заштитник људских права.

Како је у свим овим питањима потребно одређено побољшање, то значи да ни последњи наведени елемент владавине права, повиновање (свеукупне) власти Уставу и закону, није до краја остварен.

Поред описане неостварености нашег уставног поретка, у једном важном делу Устав је остао сасвим неспроведен – унутрашње државно уређење које обухвата и Аутономну покрајину Косово и Метохију у стварности не постоји, јер се Устав не примењује на територији јужне српске покрајине. Та реалност Косова и Метохије отвара дилему: да ли ту неоствареност српског уставног поретка игнорисати све до неке будуће повољне промене међународних и унутрашњих политичких околности, или пак треба чим пре мењати Устав, не би ли се по питању уставног поретка подударио са стварношћу?

Овај рад ће бар посредно покушати да реши ту дилему, а одговору – моделу уставног статуса покрајине који би елиминисао несклад права и реалности – претходиће анализа два повезана а супротстављена узрока одаљености косовске стварности и српског уставног поретка. Проблемско полазиште се своди на то да су два међународноправна начела – територијални интегритет (Србије) и право народа на самоопредељење (косовскометохијских Албанаца) овде на размеђу или у сукобу.

Право на екстерно (спољно) самоопредељење подразумева и захтев за територијом што онда нарушава начело територијалног интегритета.<sup>1</sup> Потоње начело стоји на страни српског устава док се право на самоопредељење покушава употребити као међународноправни основ права сецесије и оправдање постојећег стања на Косову и Метохији („Косову“). Овај сукоб два међународноправна начела утиче на

1 Vita Gudeleviciute, „Does the principle of self-determination prevail over the principle of territorial integrity?“, *International Journal of Baltic Law*, Vol. 2, No. 2, 2005, 54. Аутор закључује да у данашњем међународном праву право народа на самоопредељење надјачава начело територијалног интегритета. *Ibid.*, 73.



уставни поредак Србије не само тако да она не врши суверену власт у јужној покрајини, него и путем непрестаних политичких притисака да се да сагласност на сецесију и тако погази начело територијалног интегритета, макар та сагласност дата и изнуђеном „слободном вољом“. Отуда је вероватно једини начин да се не одустане од територијалног интегритета (целовитости уставне територије) задржавање постојећег уставноправног (српског) и међународноправног стања (*status quo*, тзв. замрзнути конфликт) уз усвајање одређених промена Устава којима би се уредила максимална, суштинска аутономија „Косова“. Међутим, досадашња политичка кретања показују да ће конкретни међународноправни основ заштите територијалног интегритета Србије, Резолуција 1244 Савета безбедности УН (1999), у условима српског приближавања Европској унији и НАТО пакту, као и великој привредној зависности од страног капитала, практично постати ирелевантна.

У сукобу два предметна међународноправна начела српски уставни поредак још увек стоји на страни територијалног интегритета, иако је право народа на самоопредељење (по својој природи, иначе, демократско), све ултимативније. Уколико из тог сукоба територијални интегритет коначно изађе поражен, то ће значити и крај суверености српске државе на садашњој уставној територији, односно пораз српског Устава. Тиме би се по први пут у послератној Европи право народа на самоопредељење надредило територијалном интегритету међународно признате државе. Остаје да време покаже да ли ће наша уставност бити пионирска у томе, односно да ли ће матична држава дати сагласност на победу права на самоопредељење. Речју, да ли ће Србија прихватити сецесију и признати „Косово“.

За протеклу деценију политички интереси и лобирања неких моћних западних држава довели су до тога да око половине чланица УН призна фактичку државу „Косово“. Ово се образлагало тиме да је у питању посебан случај којим се не ствара преседан у међународном праву – то је изузетак који не важи за будуће сличне случајеве. Тврдило се и да је овде реч о новом правилу тзв. ремедијалне сецесије, као крајњег средства у случају да се грубо кршење људских права не може другачије зауставити (мисли се на људска права косовских Албанаца).<sup>2</sup>

### Територијални интегритет

**Територија** је срж права на територијални интегритет. То је омеђена земља као простор који запоседа политичка заједница, обично држава. Територија је више него пука земља, она је „простор“ као поли-

2 Владимир Лепосавић, *Сецесија пред вратима међународног права*, Никшић 2013, 168, 189–91.

тички појам који је: у власништву, расподељен, означен (мапиран), израчунат, унутар граница и контролисан.<sup>3</sup> Територија је и простор који хоће да заузме народ или политичка заједница, простим насељавањем на ничијој земљи (*terra nullius*) или освајањем силом. Она данас представља „географски контејнер модерног друштва“<sup>4</sup> који не чини само копно и унутрашњи водени простор (реке, језера) на коме се простира државна власт, већ је шира – обухвата и морске територијалне воде (са граничним појасом), ваздушни и простор испод површине копна и морског дна.<sup>5</sup>

Територија је један од најчешће прихваћених елемената који творе дефиницију државе, уз становништво (народ) и власт. За разлику од власти, територија је као суштински елеменат државе видљива, простира се унутар граница. Уколико изгуби територију, престане *uti possidetis de facto*, држава може да опстане један краћи период („влада у егзилу“), а ако не поврати територију престаће коначно да постоји. Територија се може сматрати и темељем моћи државе, додуше ни јединим ни пресудним, тако да већа територија значи и моћнију државу.<sup>6</sup>

Свет суверених држава је свет издељен **границама**<sup>7</sup> па су оне прво што је неопходно утврдити у погледу дејства начела територијалног интегритета. Колики је значај граница говори и став да модерна држава не мора да се дефинише као владавина на одређеној територији већ је она пример територијалности са историјским границама.<sup>8</sup> У историји држава и цивилизације уопште, стално се види потреба утврђивања (омеђавања) крајњих тачака пружања сопствене територије. Управо су различитости о томе где завршава једна а почиње дру-

3 Stuart Elden, „Governmentality, calculation, territory“, *Environment and Planning D: Society and Space*, Vol. 25, No. 3, 2007, 578.

4 John Agnew, „Mapping political power beyond state boundaries: territory, identity, and movement in world politics“, *Millennium*, Vol. 28, No. 3, 1999, 503.

5 Постоје међународни акти којима је утврђено докле иду границе територије (Конвенција УН о територијалном мору и спољном морском појасу, Конвенција УН о отвореном мору, Конвенција УН епиконтиненталном појасу, 1958). Вид. Бојан Тубић, „Међународна правила о одређивању граница на мору“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4/2013, 337–52.

6 В. Лепосавић, 28. Државе су током историје као главни циљ имале освајање територије да би ојачале економију, безбедност и друге интересе. Robert Gilpin, *War and change in world politics*. Cambridge 1981, 23.

7 Peter J. Taylor, *Political geography: world-economy, nation-state, and locality*, London 1993, 164.

8 Miles Kahler, „Territoriality and Conflict in an Era of Globalization“, *Territoriality and Conflict in an Era of Globalization* (Miles Kahler and Barbara F. Walter, eds) Cambridge 2006, 1.

га територија доводили до спорова, оружаних сукоба, заузимања и губитка територија па тиме и до мењања граница. Већим делом историје границе су биле непрецизне и несталне, непрестано се мењајући под притиском веће војне силе, осим ако нису природно створене (острвска држава, на пример). Раније, у феудално доба, границе су биле грубе зоне утицаја држава, док нове националне државе детаљније демаркирају границе унутар којих се пружа њихова моћ.<sup>9</sup> Тек у последњем веку границе се повлаче по правилима међународног права тако да се две државне територије одвоје прецизном (и замишљеном) граничном линијом.

Да гранична линија не би била узрок непрекидног спорења суседних држава мора се утврдити по критеријумима који су обострано прихватљиви. Критеријум природних граница које дуго постоје је најјаснији и најприхватљиви модел. То су линије које прате природне одлике: облике рељефа, конфигурацију тла, водене препреке, планинске венце и друге природне факторе.<sup>10</sup>

Други, претежнији критеријум утврђивања граница територије је национални. По следу да национална држава има националну територију логично надлази да границе треба да обухвате сав простор на коме живи тај народ. Међутим, на истој територији временом су се измешале различите нације па је немогуће повући граничну линију тако да сви (или скоро сви) припадници једне нације допадну истој држави, а они други својој држави. Због тога се овај критеријум релативизује и уравнотежује (принцип етничке равнотеже), сводећи се на то да већина народа буде обухваћена границама националне територије. Чињеница да један број припадника нације увек остаје изван националне територије може потенцијално бити извор сукоба суседних држава (мањина жели да се прикључи матичној држави).<sup>11</sup> Упркос томе, данас постоје бројни примери добросуседских односа држава заснованих на реципрочним (узајамним) правима припадника националних мањина.

9 Вид. Anthony Giddens, *The Nation-State and Violence*, II, Cambridge 1987, 49.

10 Duško Dimitrijević, *Međunarodno regulisanje teritorije država*, Beograd 2008, 127.

11 Из Предлога додатног протокола уз Конвенцију о заштити људских права и основних слобода које се односе на лица која припадају националним мањинама из 1993. године, национална мањина означава групу лица у једној држави која: а) пребивају на територији те државе и њени су држављани; б) одржавају са том државом солидне и дуготрајне везе; в) показују специфичне етничке, културне, верске и језичке карактеристике; г) заступљени су у довољном броју, при чему су још увек малобројнији од осталог становништва те државе или једне области те државе; д) подстицана су жељом да заједно очувају оно што чини њихов заједнички идентитет, посебно њихову културу, традиције, веру или језик. У: Дарко Симић, Владан Петров, *Уставно право*, Београд 2018, 131.

Овај етнички критеријум утврђивања граница може у себи да садржи и право народа на самоопредељење. У неким околностима, обично по завршетку рата, организовало би се изјашњавање народа на територији за коју треба повући границу.<sup>12</sup> Изјашњавање народа (референдум) би правно определило којој држави припада територија, где је њена граница и практично би то био пример остварења народног самоопредељења.

Још један важан критеријум који се узима у обзир приликом одређивања границе је постојање историјске границе – оне која је утврђена дуго времена уназад као прећутно прихваћена, потврђена међудржавним уговорима или уставима суседних држава (на пример, руско-кinesка граница из прве половине XVIII века коју је утврдио Сава Владиславић).<sup>13</sup> Као основ настанка државних граница могу се поменути и унутрашње административне границе (бивши СССР и СФРЈ), границе бивших колонија и поседа.

**Принцип неповредивости територије** омеђене границом настаје много касније. Најчешће грубо утврђене, границе у старом свету нису сматране неповредивим нити трајним, већ су штићене и изнова утврђиване (потврђиване) по потреби коју је стварао нови однос са суседном државом, старом или новонасталом (ратно освајање, потврда добросуседских односа и др). Од средине XVI века европске државе настоје да, превасходно ради очувања мира, одрже постојеће односе, што је подразумевало и признање сталног поседа територије на којој се простире државна власт. Као први споразум који је зачео принцип неповредивости територија у европским државама (територијални интегритет), наводи се Аугзбуршки мир католика и лутеранаца из 1555. године.<sup>14</sup> Касније је принцип територијалног интегритета прихватан и на другим мировним конференцијама: у Минстеру и Оснабрику где је закључен Вестфалски мир 1648. године, Бечком конгресу из 1815. године, све до Версајског уговора из 1919. године, којим је по први пут уређен политички поредак на светском нивоу. Али је јачањем националних тежњи за уједињењем (правом на самоопредељење) исти тај поредак и угрожаван.<sup>15</sup>

Период након Првог светског рата довео је до развоја међународног јавног права преко активности Друштва народа (1920–46), прве глобалне међународне организације, која је штитила територијални интегритет онако како је било предвиђено и у Вилсонових (*Woodrow*

12 На пример, у Корушкој у Зони А, 1920. године (иако је око 70% становништва говорило словенским језицима, већина од 59% се изјаснила да остане у Аустрији).

13 Вид. Никола Моравчевић, *Гроф Сава Владиславић*, Београд 2015.

14 Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, Београд 2008, 34.

15 Опширније: Mark W. Zacher, „The Territorial Integrity Norm: International Boundaries and the Use of Force“, *International Organization*, Vol. 55, No. 2, 2001, 216–19.

Wilson) „14 тачака“.<sup>16</sup> Територијални интегритет се штитио и Келог-Бријановим пактом (1928, *Kellogg–Briand Pact*) који је касније уграђен у Повељу УН (1945), као и Стимсоновом доктрином (1932, *Stimson Doctrine*). Паралелно са глобализацијом (пре свега економским повезивањем) и даље постоје територијални спорови и сукоби између држава. Они „остају значајан и опасан део међудржавног конфликта, мада је њихова учесталост опала од XIX века. Чини се да је глобализација релативно мало утицала на тај пад.“<sup>17</sup> УН су даље развијале правило о заштити територијалног интегритета својим актима, као што је Декларација 2625 (1970), која штити територијални интегритет правних држава.<sup>18</sup> Као гаранте територијалног интегритета (и екстериторијалности дипломатских представништава) треба поменути и акте регионалних међународних организација, посебно Хелсиншког завршног акта КЕБС-а о неповредивости граница (1975)<sup>19</sup>.

Дакле, у актима међународног права територија држава третира се као утврђена, целовита, свеобухватна, што значи да територијални интегритет постаје начело међународног јавног права и заштићено добро, „важно мировно начело, неопходно међународној стабилности, потврђено и одлукама међународног суда правде“.<sup>20</sup> Начело територијалног интегритета обухвата и правило о некоришћењу силе у циљу мењања међудржавних граница.<sup>21</sup> А ако се то ипак (противправно) деси, државе имају право на самоодбрану, односно на одбрамбени рат против агресора ради заштите територијалног интегритета.<sup>22</sup>

Синтагму територијални интегритет чини, поред територије као утврђеног (омеђеног) простора на којем држава врши своју суверену власт, и интегритет (лат. *integritas*), који је заправо својство те територије – целовита, недељива, свеобухватна. Територијални

---

16 Амерички председник Вилсон је сматран лидером права на самоопредељење, а суштински је дошао на страну поштовања територијалног интегритета јер се остварење самоопредељења дозволило само на рачун територија држава поражених у Првом светском рату. Вид. *Ibid*, 219.

17 M. Kahler, 13.

18 *The Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations*. <https://www.un.org/ruleoflaw/files/3dda1f104.pdf>, 30. март 2019. године.

19 Основни циљ Хелсиншке конференције био је да предупреди велики рат између два савеза: западног и совјетског. M. W. Zacher, 238.

20 У одлуци о граничном спору Буркине Фасо и Малог (22. децембар 1986, *ICJ Reports* (1986) 3). Alain Pellet, „The Opinions of the badinter Arbitration Committee: A Second Breath for the Self-Determination of Peoples“, *European Journal of International Law*, Vol. 3, Issue 1, 1992, 180.

21 M. W. Zacher, 215.

22 M. Kahler, 13.

интегритет није само основно начело и вредност међународног јавног права него и основно право сваке државе, заштићено и националним правом. Без међународне заштите начела територијалног интегритета, јаче државе или групе држава би и даље неограничено освајале територије слабијих држава и претварале њихову територију у своју.

Територијални интегритет не нарушава само коришћење силе међу државама, већ и право на самоопредељење, јер подразумева захтев за одређеном територијом а то може изазвати домино ефекат у суседним државама са хетерогеним становништвом.<sup>23</sup> Зато је боље право на самоопредељење спровести интерно, унутар граница матичне државе, да би њен територијални интегритет (једно од најчвршћих начела међународног права) остао неокрњен.<sup>24</sup>

### Право народа на самоопредељење

**Право народа на самоопредељење** подразумева да народ, нација или етничка група има право да се слободно изјасни и определи у којој ће држави да живи. Оно у свом првобитном смислу не значи пресељење народа, већ његово политичко одлучивање да са територијом на којој живи приступи некој држави или створи властиту. Видимо да уз овако схваћено право народа на самоопредељење није могуће истовремено заштитити територијални интегритет државе, што уводи одређену конфузију у међународно право и односе.<sup>25</sup>

Право народа на самоопредељење, које се у свом крајњем облику, као екстерно право на самоопредељење, изједначава са правом на сецесију, једно је од **ограничења** територијалног интегритета државе, па и његово негирање. Право на самоопредељење уз право на сецесију није практично ништа друго до издвајање дела постојеће државне територије, и то тако да се погази територијални интегритет. У односу екстерног самоопредељења и блажег облика (унутрашњег) самоопредељења, теоријски је лако одредити када нека мањинска заједница има право на сецесију – ако се значајно крше људска права њених припадника, али је у пракси веома тешко повући разлику између та два облика.<sup>26</sup>

23 Derege Demissie, „Self-determination including Secession vs. the Territorial Integrity of Nation-States: A prima facie Case for Secession“, *Suffolk Transnational Law Review*, Vol. 20, 1996, 174.

24 Simone F. van den Driest, „From Kosovo to Crimea and beyond: on territorial integrity, unilateral secession and legal neutrality in international law“, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 22, No. 4, 2015, 478–79.

25 Michael M. Gunter, „Self-Determination or Territorial Integrity: The United Nations in Confusion“, *World Affairs*, Vol. 141, No. 3, 1979, 203–16.

26 Milena Sterio, „On the Right to External Self-Determination: Selfistans, Secession, and the Great Powers' Rule“, *Minnesota Journal of International Law*, Vol. 19, No. 1, 2010, 139.

Историјски, самоопредељење народа је једна револуционарна парола<sup>27</sup>, много раније него што је постало право, почев од француске (1789–99) а потом и других грађанских антифеудалних револуција наслоњених на народ или нацију као носиоца суверенитета. У револуцијама 1848. године проглашавано је ово право за један од основних циљева. Ипак, у читавом XIX веку право на самоопредељење није прихватано, што значи да није било ни правног основа на коме би се заснивао захтев за независношћу.<sup>28</sup> Негативан став према праву на самоопредељење одражава мишљење да оно – не само због своје логичке супротстављености територијалном интегритету него и због своје недоречености (лапидарности) у обиму и садржају, процедури и механизму примене, а поготово носиоцу (subjektу), призива анархију у међудржавне односе и стање непрестаног сукобљавања.<sup>29</sup>

Прво проблематично питање самоопредељења је у вези са носиоцем овог права – ко је „народ“? Неки аутори сматрају да се као народ може означити различита расна група,<sup>30</sup> док је прецизнија одредница да се појам народ или „нација“ односи на сваку групу која има „заједничку својствену историју, језик, културу и/или религију“.<sup>31</sup> Постоје и ставови да се међународно право померило од „теоријског концепта о народу“ ка самоопредељењу за локалне заједнице као „најмање заједнице“ зато што их је лакше дефинисати него народ.<sup>32</sup> Тако су Бошњаци, „Косовари“, Источни Тиморани сматрани „народом“ на бази тога што су се по религији разликовали од већине, а религијска разлика се наводи и као основа права на самоопредељење у Северној Ирској, које је довело до високог степена аутономије и престанка насиља (*Good Friday Agreement*, 1998).

27 Када су следбеници Јакобинаца увидели да је право да одреде своју колективну судбину продужетак индивидуалних слобода појединца. Joshua Castellino, „Territorial integrity and the right to self-determination: an examination of the conceptual tools“, *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 33, No. 2, 2007, 513.

28 Guyora Binder, „The Case for Self-Determination“, *Stanford Journal of International Law*, Vol. 29, Issue 2, 227.

29 В. Лепосавић, 80 и даље.

30 Antonio Cassese, *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*, Cambridge 1995, 147.

31 Paul H. Brietzke, „Self-Determination or Jurisprudential Confusion: Exacerbating Political Conflict“, *Self-Determination in International Law* (Robert McCorquodale, ed), Aldershot 2000, 77–78. Овај аутор тврди да данас постоји око 5.000 различитих народа или „нација“, а В. Черчил (W. Churchill) говори о 5.000 домородачких (*indigenous*) народа. Ward Churchill, *Perversions of Justice: Indigenous Peoples and Angloamerican Law*, San Francisco 2003, 51.

32 Paul A. Clark, „Taking Self-Determination Seriously: When Can Cultural and Political Minorities Control Their Own Fate“, *Chicago Journal of International Law*, Vol. 5, No. 2, 2005, 739.

Осећај идентитетске припадности појединаца „народу“ учвршћује се ако им се крше традиционална права па то ојачава стремљење ка самоопредељењу, што државе плаши.<sup>33</sup> Стога, у државама мора постојати ограничена и одговорна власт која слабије (мањине, *нај. С.О*) чује и штити<sup>34</sup> – у супротном, само право на самоопредељење ће послужити као чувар људских права.<sup>35</sup> У пракси се остваривало „мачем и бајонетом“,<sup>36</sup> али као основни услов да би народ уживао право на самоопредељење остаје да је повезан са неком територијом.

**Увођење** овог права на светску сцену везује се за Вилсонов говор „14 тачака“ у Конгресу САД, 8. јануара 1918. године када, уз остало, захтева да народи Аустро-Угарске и Турске „заштићени и осигурани треба да имају најслободнију могућност аутономног развоја“,<sup>37</sup> мада је нешто раније и руском Декларацијом о правима радног и експлоатисаног народа (1917) прокламована политика „на темељу слободног самоопредељења нација“. Ипак, Вилсонова идеја о праву народа на самоопредељење изнета у „14 тачака“ не добија подршку у међународном јавном праву. У актима Друштва народа ово начело није било прихваћено јер би, сматрало се, довело до ратова за територије, па се као право ограничавало само на „развијене народе“.<sup>38</sup>

У току Другог светског рата састављена је Атланска повеља (у осам тачака, 1941) од стране првог министра Уједињеног Краљевства Черчила (*Sir Winston L. S. Churchill*) и америчког председника Рузвелта (*Franklin D. Roosevelt*), која је била план међународног уређења након рата, а обухватила је и право народа на самоопредељење. Из необавезујуће Атланске повеље право народа на самоопредељење преточено је у оснивачки акт нове међународне глобалне организације, Уједињених нација. Повељом се као циљ УН наводи и „развијање међу нацијама пријатељских односа заснованих на поштовању начела равноправности и самоопредељења народа“ (чл. 1, а помиње се и у чл. 55 Повеље).

33 Вид. Morton H. Halperin, David J. Scheffer, *Self-Determination in the New World Order*, Washington 1992, 60.

34 Martti Koskenniemi, „Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870–1960, Cambridge 2001, 200.

35 Jan Klabbers, „The right to be taken seriously: Self-determination in international law“, *Human Rights Quarterly*, 2006, 198.

36 P. A. Clark, 740–41. Тако је Велика Британија признала независност 13 својих колонија Северне Америке тек пет година после проглашења њихове независности (1776) и то после пораза при опсади Јорктауна (1871), Мексико је признао независност Тексасу тек кад је поражена мексичка војска и заробљене вође (1836). *Ibid.*

37 Вид. <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015074797914;view=1up;seq=1>, 23. март 2019. године.

38 D. Dimitrijević, 130.



Међутим, Повељом се као начело гарантује и територијални интегритет држава чланица што онда аутоматски мора да сузи домет права народа на самоопредељење.<sup>39</sup> Као контраст суверенитету, самоопредељење није сматрано применљивим принципом Повеље већ се сматрало неким циљем који ће бити достигнут у будућности, незнано када.<sup>40</sup>

Сужавање дејства самоопредељења у послератном периоду видљиво је по антиколонијалистичком покрету, где се право на самоопредељење народа једногласно признавало бившим колонијама – на њега су се успешно позивали само колонијални народи.<sup>41</sup> Декларацијом УН о давању независности колонијалним земљама и народима (1514, XV, 1960) одређује се да сви људи имају право на самоопредељење (тач. 2), али да оно не може бити остварено на рачун националног јединства и територијалног интегритета (тач. 7).<sup>42</sup> Оно је потврђено и прецизирано Међународним пактом о грађанским и политичким правима (1966): „Сви народи имају право на самоопредељење (...), слободно одређују свој политички положај и слободно остварују свој привредни, друштвени и културни развој (...) а државе уговорнице Пакта (...) дужне су да олакшају остварење права народа на самоопредељење (...)“ (чл. 1). Очигледно је да Пакт познаје и друге врсте самоопредељења која су мањег обима – то је одлучивање о сопственим стварима у економији или култури, што не значи и политичку самосталност, односно сецесију од матичне државе. У Резолуцији Генералне скупштине УН (2625, 1970) говори се о неколико начина остваривања самоопредељења: установљавање суверене и независне државе, удруживање или интегрисање са независном државом, или стварање неког другог политичког статуса као модела спровођења права на самоопредељење, о чему грађани слободно одлучују.<sup>43</sup>

У правој, ваљаној мери право народа на самоопредељење се прихвата као антиколонијаторско право (право на деколонизацију). Таквим га тумаче међународне институције (УН, пракса Међународног суда правде – МСП), има своју примену<sup>44</sup> и уколико се поштују друга

---

39 „Сви чланови се у својим међународним односима уздржавају од претње силом или употребе силе против територијалног интегритета или политичке независности сваке државе, или на сваки други начин несагласан с циљевима Уједињених нација (чл. 2, тац. 4 Повеље).

40 Yehuda Blum у: G. Binder, 231.

41 A. Pellet, 178.

42 Вид. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/152/88/IMG/NR015288.pdf?OpenElement>, 23. март 2019. године.

43 Вид. фн. 18, Р. А. Clark, 739.

44 Оно је пре право територија бивших колонија на нови политички статус, него што је право народа на самоопредељење. Вид. Р. А. Clark, 238.

људска права тешко га је негирати.<sup>45</sup> Постоје и ставови МПС да ово начело постоји у позитивном међународном праву и да се чак може сматрати да има карактер *erga omnes* правила, да делује према свима (случај Источног Тимора).<sup>46</sup> Међутим, изван покрета антиколонијализма оно остаје сасвим спорно (по некима чак и бесмислено, судија Фицморис),<sup>47</sup> пре свега због тога што није могуће његово остварење, и то у обиму политичког самоопредељења, а да се не угрози или погази начело територијалног интегритета.

Као важни разлози контроверзности права на самоопредељење наводе се и: неодређеност титулара права, нејасан обим права, неутврђен поступак остварења. **У погледу дефиниције народа као субјекта овог права није доречено**, нити је праксом утврђено, ко се под тим именом крије: становништво једне државе (сви грађани), део становништва, етничка група, политичка нација, припадници националне, верске или неке друге мањине. Чак се титуларом овог права проглашавала и територија (која није била колонија), како је то било у једностраној сецесији република чланица од СФР Југославије које су, по „Бадинтеровој комисији“ (1991), сматране носиоцима права на самоопредељење народа.<sup>48</sup> Из тога је произашло да су њихове републичке границе, као унутрашње, постале границе држава „заштићене међународним правом“.<sup>49</sup> Како титулар права није јасно одређен, остаје правна несигурност јер се у сваком конкретном случају мора утврдити да ли је у питању субјект који има право на самоопредељење. А таква одлука је арбитерна, више политичка него правна.

Битан недостатак права на самоопредељење народа је и његова недефинисаност у погледу домета и обима. Да ли оно делује унутар државе (интерно) тако што обухвата право на културно, економско и такво политичко самоопредељење које значи да се учествује у доношењу политичких одлука, без права на сецесију. Или право на самоопредељење излази из оквира постојеће државе (екстерно) и значи (и) право на сецесију и стицање равноправног места у међународној заједници – право да се буде држава? Право на екстерно самоопредељење заправо је увек спорно, мада у теорији постоје мишљења да угњетавани народи

45 Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Ithaca 1989, 148.

46 *ICJ* 90 (30 jun 1995).

47 В. Лепосавић, 143.

48 Заузет је став да је СФРЈ у поступку распада, распуштања (*dissolution*), па је неопходно признати нове територије као државе са постојећим границама у циљу превазилажења етничко-територијалног сукоба. А. Pellet, 181.

49 Вид. Alain Pellet, <https://web.archive.org/web/20110529223410/http://207.57.19.226/journal/Vol3/No1/art12-13.pdf>, 24. март 2019. године.

имају право на отцепљење.<sup>50</sup> То је обухваћено теоријом о ремедијалном праву на самоопредељење (*Remedial Right Only Theories*).<sup>51</sup> Ипак, ремедијална сецесија није (још увек) прихваћена у савременом међународном праву.<sup>52</sup>

Начин реализације овог права у случајевима када излази из оквира колонијализма, апартхејда и стране окупације у којима је опште-прихваћено, није утврђен. Ово указује на то да се поступак његовог остварења спроводи *ad hoc*, према потреби, у складу са политичким околностима и интересима моћних држава. Негде се захтевало одржавање референдума као обавезног услова самоопредељења (бивше југословенске републике, Источни Тимор и др.), док се код других то није тражило као услов међународног признања новостворене државе („Косово“). Као резултат „УН договора“ са тадашњом Југославијом (1999), Косово је ефективно (фактички) постало независно под заштитом УН, иако је номинално остало део Југославије.<sup>53</sup> Случај „Косова“ је и данас најделикатнији случај признавања права на политичко самоопредељење националној мањини,<sup>54</sup> од стране дела међународне заједнице, на рачун територијалног интегритета једне пуноправне чланице УН, Србије.

Мада је једино логично и међународноправно исправно да услов остварења права на самоопредељење путем једностране сецесије (а потом и чланства у УН) буде изричита сагласност матичне државе, пример јужне српске покрајине Косова и Метохије, говори другачије. Та

50 Угњетавани народи имају право на екстерно самоопредељење које укључује право на „ремедијалну“ сецесију и независност. Michael P. Scarf, *Earned Sovereignty: Judicial Underpinnings*, *Denver Journal of International Law and Policy*, Vol. 31, No. 3, 2003, 380. На том трагу, међу стандардима који морају бити испуњени да би се остварило право на самоопредељење наводи се и „стварно и злобно лишавање права или дискриминација“. Derege Demissie, „Self-Determination Including Secession vs. the Territorial Integrity of Nation-States: A Prima Facie Case for Secession“, *Suffolk Transnational Law Review*, Vol. 20, Issue 1, 1996, 189.

51 Још шири је теорија о примарности права на самоопредељење (*Primary Right Theory*) која тврди да одређена група има (генерално) право на сецесију и када нема никакве неправде почињене према њој. Вид. Allen Buchanan, „Theories of secession“, *Philosophy & public affairs*, Vol. 26, No. 1, 1997, 34–5. А. Бјукенан (А. Buchanan) пак сматра да територијални интегритет постојећих држава не сме бити повређен (*ibid*, 50), а то критикује Џ. А. Симонс (J. A. Simmons) сматрајући га конзервативним јер не узима у обзир критеријум оправданости захтева за делом територије неке државе, односно оправданост сецесије. John A. Simmons, „On the territorial rights of states“, *Philosophical issues*, Vol. 11, Issue 1, 2001, 311.

52 S. F. van den Driest, 480.

53 P. A. Clark, 744.

54 Право на самоопредељење је резервисано за народе, а није додељено националним мањинама. J. Castellino, 561, Tomas D. Musgrave, *Self-Determination and National Minorities*, Oxford 1997, 168.

отцепљена територија је призната као „Косово“ од стране већег броја држава а да за то није испунила све услове међународног јавног права. Међународно признање нове државе је још увек споран појам у међународном праву, било да се гледа његова природа (политичка или правна), дејство (*inter partes* или *erga omnes*), облик (*de iure* или *de facto*) или као услов постојања нове државе (конститутивни или декларативни акт).<sup>55</sup> Условима из Монтевидеоске конвенције<sup>56</sup> треба придодати и сагласност матичне државе и одржавање референдума (уколико се стране сагласе о његовом одржавању).<sup>57</sup> Без тога та отцепљена територија може да остане само фактичка држава јер је настанак нових држава одавно постало и правно а не само фактичко питање. Државност је правни статус, а не природна чињеница.<sup>58</sup> Сагласност матичне државе као услов „Косово“ није добило – до тога би могло да дође само чудом (и то оним типа *Deus ex machina*),<sup>59</sup> иако се у круговима држава Запада још пре проглашења независности сматрало да је Косово „заслужило“ суверенитет, односно независност.<sup>60</sup>

### Сецесија „Косова“ из угла Устава Србије

Једностраном сецесијом „Косова“ **српски уставни поредак** се нашао на попришту сукоба два међународноправна начела – територијалног интегритета и права народа на самоопредељење. Декларацијом о независности коју је донела Скупштина „Косова“ (17. фебруара 2008. године)<sup>61</sup> формирана је фактичка држава и то тако, речима Слободана Јовановића, „што се један део отргнуо и организовао као нова држава

55 Опширније: Тијана Шурлан, „Признање држава у међународном праву: случај Косова и Метохије“, *Зборник Мајнице српске за друштвене науке* 151/2015, 290–96.

56 По Конвенцији о правима и дужностима држава из Монтевидеа (1933) сматрало се да држава, да би постала субјекат међународног права, треба да испуни четири услова, чл. 1: да има стално становништво, одређену територију, сопствену владу и способност да уђе у односе са другим државама. <https://www.ilsa.org/Jessup/Jessup15/Montevideo%20Convention.pdf>, 30. март 2019. године.

57 То би морала бити одлука са 2/3 већином на референдуму јер би мање захтевана већина (51 посто) узроковала будући хаос унутар државе. D. Demissie, 190.

58 Jure Vidmar, „Territorial integrity and the law of statehood“, *George Washington International Law Review*, Vol. 44, No. 4, 2012, 741. У одсуству чланства у УН нема објективног критеријума који разрешава дилему и показује да је ентитет постао држава. *Ibid.*

59 В. Лепосавић, 172.

60 Вид. Paul R. Williams, „Earned Sovereignty: The Road to Resolving the Conflict Over Kosovo's Final Status“, *Denver Journal of International Law and Policy*, Vol. 31, No. 3, 2003, 387–430.

61 Са 109 гласова од укупно 120, јер 11 српских представника није гласало.

у којој правни поредак старе државе нема важности“.<sup>62</sup> Овоме је претходила противправна НАТО агресија (користе се и еуфемизми: „интервенција“, „кампања“, „акција“) после које је држава Србија (и тадашња СР Југославија) изгубила сувереност над јужном покрајином (осим, делимично, на њеном северном делу).<sup>63</sup> Косовску државу је, насупротив српском уставном поретку и међународноправном начелу о територијалном интегритету држава чланица УН, током времена признао већи број држава (око стотине).

Том декларацијом о независности је практично примењено право на самоопредељење народа иако овде није реч о режиму у којем би се то право могло без ограничења спровести. У време отцепљења „Косова“, а ни пре нити касније, у Србији није постојао апартхејд, колонијализам или окупација. Стога, по међународном праву, нема услова за прихватање као равноправне, фактичке државе косовских Албанаца, све док она не добије сагласност матичне државе Србије. Нарушено је начело територијалног интегритета као једно од најважнијих на којем се, између осталих, заснива дуготрајна стабилност света, а који чине појединачне државе. Ово прети да охрабри друге сепаратистичке покрете да појачају своју борбу за независност.<sup>64</sup>

Ипак, у западној стручној литератури се често,<sup>65</sup> па и од иностраних аутора српског порекла, правни основ за сецесију „Косова“ налази у „грубом“ кршењу људских права Албанаца на Косову и Метохији. Тако, Милена Стерио сматра да је заправо случај „Косова“ најсличнији случају сецесије Источног Тимора. Наводи да јој је претходила „брутална кампања угњетавања“ мањине (у случају бивше колоније Источног Тимора муслимани су угњетавали хришћане, *нај. С.О.*), а да су

62 Слободан Јовановић, *Држава*, Београд 1990, 30–31.

63 НАТО агресија („интервенција“) представља „моралну и правну дилему између међународноправне забране употребе силе и циља да се предупреди и заустави масовно кршење међународних људских права“. Ипак, и поред ове дилеме, „неспорно је да је НАТО интервенцијом бомбардовањем прекршена Повеља УН и међународно право“. Аутор закључује да је реч о „преурањеној интервенцији“ која је произвела потоње деловање СРЈ на Косову и Метохији и будуће ризике. „Ако ова акција значи право страних држава да интервенишу у одсуству доказа да су почињена масовна кршења међународних људских права, то оставља отворена врата хегемонистичким државама да користе силу у сврхе које су јасно неспојиве са међународним правом“. Jonathan I. Charney, „Anticipatory humanitarian intervention in Kosovo“, *American journal of international law*, Vol. 93, No. 4, 1999, 834, 841.

64 Edwin Bakker, „Recognition of Kosovo: violating territorial integrity is a recipe for trouble“, *Security & Human Rights*, Vol. 19, Issue 3, 2008, 184–85. Последњи такав је пример Бангладеша (1971) који је прихваћен у породицу држава без сагласности матичне државе Пакистана. *Ibid.*, 185.

65 На пример, J. Castellino, 564.

сличности и: борба мањинске заједнице, захтевано самоопредељење потпомогнуто од великих сила и на крају постигнута независност у односу на централну владу, која не би била могућа без подршке великих сила.<sup>66</sup> Али, једна од суштинских разлика је у томе да је Индонезија, као матична држава, признала отцепљену територију и тако правно разрешила статус Источног Тимора, а Србија није.

Заправо, и у међународном праву а не само у српском Уставу, постоји правни основ да Косово и Метохија буде (остане) део Републике Србије, у посебном режиму са интернационализованим правним статусом. И да се прескочи „Лотус правило“ које Србији иде у прилог, да суверене државе могу деловати на који начин желе све док не крше изричито правило,<sup>67</sup> међународноправни основ останка покрајине у Србији је Резолуција 1244 Савета безбедности УН која је донета коришћењем овлашћења у случају претње или повреде мира и агресије (глава VII Повеље УН).<sup>68</sup> У Резолуцији се штити начело територијалног интегритета, нема назнака референдума о самоопредељењу, чак ни посредног упућивања и ниједна референца о праву на самоопредељење не може се наћи у Резолуцији.<sup>69</sup> Њом је уведено међународно војно и цивилно присуство и постепено формиран привремени „косовски“ органи власти. Паралелно са новим, међународним и „косовским“ правним режимом постојале су и српске институције власти (судови, полиција, локална самоуправа и др.) на неким деловима територије Косова и Метохије, све док није спроведен Бриселски споразум („Први споразум о принципима нормализације односа Београда и Приштине“, 2003) којим су и ти преостали елементи суверености Србије пренети на „Косово“.<sup>70</sup> Иако тим споразумом није извршено признање „Косова“, ни *de facto* нити *de iure*, далекосежно посматрано, овакво ојачавање „Косова“ до-

66 М. Sterio, 163–64. Исти аутор износи тврдњу да је „јасно да Србија мора, да би се приружила западној Европи, и евентуално постала члан ЕУ, жртвовати Косово или у најмању руку уздржати се од тога да применом силе осујети његово отцепљење“. *Ibid.*, 164.

67 Вид. *Iñigo Urrutia Libarona*, „Territorial integrity and self-determination: the approach of the International Court of Justice in the advisory opinion on Kosovo“, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, No. 16, 2012, 118–19.

68 Као акти који су претходили Резолуцији 1244 наводе се принципи министара иностраних послова групе држава Г-8 (6. мај 1999), Споразум о политичким принципима (документ „Ахтисари – Черномирдин“, 3. јун 1999), Кумановски војно-технички споразум (10. јун 1999).

69 *I. Urrutia Libarona*, 128.

70 Тај споразум није међународни уговор, није документ који установљава права и обавезе већ је план активности. Косовски представници немају међународноправни субјективитет. Alexander Orakhelashvili, „Kosovo: The Post-Advisory Opinion Stage“, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 22, Issue 4, 2015, 505–06.

вешће до губитка аргумената за непризнавање, на којима државе које тренутно не признају „Косово“ заснивају свој став.<sup>71</sup>

Поред реалности да на самом Косову и Метохију нема органа власти Србије и да у међународним односима Србија трпи притиске да ту реалност прихвати, и даље постоји уставноправна могућност да се Покрајина не само задржи у Уставу Србије него и да се стварно стање донекле промени. Израдом посебног закона на основама Устава (предвиђеног чланом 182), уставни статус Косова и Метохије би се могао приближити реалности, с тим да би и неке уставне одредбе морале бити промењене. Будућим посебним законом би се могао, засад још теоријски, постићи компромис између три „стране“ овде супростављених начела међународног права – територијалног интегритета и народног самоопредељења, као и српског уставног поретка. Територијални интегритет Србије био би очуван јер би и „Косово“ представљало део међународно признате територије Републике Србије.<sup>72</sup> Право народа на самоопредељење косовских Албанаца било би спроведено достизањем високог нивоа самоуправе, који би значао културно и привредно самоопредељење али и политичко, које би се огледало у политичкој самосталности без независности, без права сецесије и пуног међународноправног субјективитета. Српски уставни поредак би се тако уз одређене измене Устава, доношење посебног (уставног) закона о суштинској аутономији и промене постојећег законодавства, приближио правном и стварном стању на Косову и Метохији, какво је од 2003. године до данас.

Заједно са косовским уставним системом прилагођеним овом компромису и, по потреби, уз наставак делимичног међународног протектората на „Косову“, могла би се остварити оба међународноправна начела а да уставни системи Србије и „Косова“ постоје један поред другог, само се делимично преплићући. Свакако највећа препрека и тежак „четврти услов“ за овакав компромис је недостатак политичке воље, пре свега на страни косовских Албанаца и званичника западних држава које су признале „Косово“ и то државноправно питање сматрају решеним.<sup>73</sup>

71 Т. Шурлан, 302–03. Ти аргументи су: недостатак суверенитета, реч је о сецесији а не производу права на самоопредељење, једнострана декларација о независности је нелегалан акт. *Ibid.*, 199–200.

72 Ово не би било територијално разграничење две државе, Србије и „Косова“, поделом Косова и Метохије, а каквих предлога је било на српској страни, на пример, Милован Радовановић, *Косово и Метохија: антропогеографске, историјографске, демографске и политичке основе*, Београд, 2008, 533–43.

73 Штавише, из албанске перспективе, на независност „Косова“ се не гледа као нешто што се треба вратити уназад, већ као на чињеницу која отвара перспективе регионалних и европских интеграција балканским државама. Enika Abazi, „Kosovo Independence: An Albanian Perspective“, *SETA Policy Brief*, No. 11, 2008, 5.

*Посебан закон о суштинској аутономији Косова и Метохије*

**Доношење посебног закона о суштинској аутономији Косова и Метохије** („Косова“) подразумевало би нужне измене Устава. Оне не би морале да обухвате уставне одредбе које помињу Косово и Метохију (алтернативно би се могло користити и име „Косово“),<sup>74</sup> али би неке друге морале бити промењене.<sup>75</sup>

Уставна одредба о јединственом правном поретку и подели власти (чл. 4) требало би да се промени тако што би се предвидело постојање посебног правног поретка унутар суштинске аутономије Косова и Метохије. Одредбе о подели власти би морале бити проширене тако што би се прописало да Косово и Метохија има челника аутономије (председника, на пример) и владу са извршним функцијама, скупштину која доноси законе и устав аутономије који важе на њеној територији, одвојен правосудни систем, уставни суд и органе управе. У основним начелима унео би се нови члан о суштинској аутономији Косова и Метохије, која је самостална политичко-територијална заједница уређена уставом и аутономним правним акатима. Правом грађана на Косову и Метохији на суштинску аутономију ограничава се власт Србије.

Део Устава о економском уређењу и јавним финансијама би морао бити значајно промењен. Ту улазе: одредба о државној имовини, где би се предвидела и имовина Косова и Метохије (чл. 87), у одредбама о јавним финансијама (чл. 91–96) би се навела пореска права, буџет, јавни дуг, евентуално посебна емисиона банка, валута и ревизорска институција Косова и Метохије. Такође, Део о надлежностима Републике Србије (чл. 97) би се кориговао тако што би одредбе о суверености, независности, територијалној целовитости, одбрани и безбедности, сис-

74 У Уставу Србије Косово и Метохија се помиње више пута, на различитим местима. У преамбули стоји да грађани Србије доносе Устав „полазећи и од тога да је Покрајина Косово и Метохија саставни део Србије, да има положај суштинске аутономије у оквиру суверене државе Србије и да из таквог положаја Покрајине Косово и Метохија следе уставне обавезе свих државних органа да заступају и штите државне интересе Србије на Косову и Метохији у свим унутрашњим и спољним политичким односима“. Уставом дефинисана заклетва председника Републике почиње: „Заклињем се да ћу све своје снаге посветити очувању суверености и целине територије Републике Србије, укључујући и Косово и Метохију као њен саставни део (...)“ (чл. 114). У делу Устава који се односи на територијално уређење пише да: „Република Србија има (...) Аутономну покрајину Косово и Метохију. Суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија уређиће се посебним законом који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава“ (чл. 182).

75 Опширније: Слободан Орловић, Бранислав Ристивојевић, „Посебан закон о суштинској аутономији Косова и Метохије“, Зборник радова *Универзално и особено у праву*, Косовска Митровица 2018, 247–66.



тему преласка границе (тач. 1, 4, 5) остале неизмењене, док се остале одредбе о надлежностима Србије не би односиле на Косово и Метохију. Промењена би била и одредба о јединственој судској власти (чл. 142 Устава) јер би Косово и Метохија имало своје правосуђе.

Део о територијалном уређењу би се морао понајвише променити тако да се наведу основне одредбе о суштинској аутономији – дефиниција, надлежност, организација власти, финансије, правни акти. Детаљније одредбе би биле у посебном закону о Косову и Метохији, косовском уставу и законима. Део о уставности и законитости којим је уређена хијерархија домаћих и међународних општих правних аката (чл. 194–195) би се изменио, јер је за Косово и Метохију предвиђен сопствени уставни систем са правним актима који не би били у хијерархијском односу са правним актима Србије. Ово се не односи на косовски устав који не би смео бити у супротности са Уставом Србије, а то би оцењивао Уставни суд Србије или посебно међународно тело. Сузила би се и примена уставних одредби о ванредном стању (чл. 200) тако да се не односе на Косово и Метохију.

Посебни закон о суштинској аутономији детаљније би уредио овај облик децентрализације и, на основу Устава, усресредио би се на неколико група питања: детаљније дефинисање појма суштинске аутономије, аутономне надлежности, организацију власти, правне акте и однос са Уставом Србије, финансије, имовину и питања међународноправног субјективитета суштинске аутономије. Водиља би била да се по свим овим темама за Косово и Метохију гарантује највећи могући ниво самосталности, а да та аутономна јединица остане у Србији. Суштинска аутономија би била на нивоу максималне децентрализације у унитарној држави, правно и практично самостална али не и политички независна.

Суштинска аутономија би се **дефинисала** као самостална политичко-територијална заједница у Србији која има уставотворну, законодавну, извршну, судску и уставносудску власт. Својим правом на суштинску аутономију грађани на територији Косова и Метохије ограничавају државну власт.

У погледу **надлежности органа власти на Косову и Метохији** Србија би на тој територији обављала само оне послове који су изричито прописани (претпоставка надлежности у корист Косова и Метохије). То би била заштита спољних граница (евентуално заједнички са безбедносно-полицијским снагама „Косова“), спољнополитичко представљање државе и међународно преговарање, у којима би могли да учествују и представници Косова и Метохије, затим део привредних,

социјалних и послова културе и образовања који би се обављали уз плаћање из буџета Србије.

**Организација власти** Косова и Метохије била би установљена по угледу на државну организацију. По облику државног уређења Косово и Метохија би било унитарна децентрализована политичка заједница. Облици децентрализације су јединице локалне самоуправе, с тим да би општине са српском већином имале посебан правни статус који би обухватао неки степен политичко-територијалне аутономије. То би подразумевало извршну и делимично законодавну власт, с тим да би Срби имали право и на одређен број судија у судовима. Ови локални правни системи и организација власти били би усклађени са правним системом Косова и Метохије. Посебан облик персоналне аутономије уживало би свештенство у објектима Српске православне цркве, а одређени сакрални објекти посебну правну заштиту и институционалну аутономију. Оставила би се могућност да Косово и Метохија својим правним актима оснива политичке заједнице на средњем нивоу власти – регионе.

Косово и Метохија би имало републикански облик владавине са председником републике и владом у извршној власти, једнодомна скупштина би обављала законодавну власт, косовски врховни суд био би на челу судске гране власти, а у хоризонталној подели власти постојао би и уставни суд. Положај и надлежност ових органа били би уређени уставом и законима Косова и Метохије.

Што се тиче **аката уставноправног система**, Косово и Метохија би имало свој устав, законе и подзаконске прописе које би доносили органи власти аутономије. Ти закони и други правни акти би се примењивали на територији Косова и Метохије и чинили би посебан уставни систем, одвојен од уставног система Србије. Једина уставноправна веза била би у томе што будући устав Косова и Метохије не сме бити у супротности са Уставом Србије. Грађани са територије Косова и Метохије не би учествовали у избору органа власти Србије, већ би имали бирачко право на изборима за органе власти аутономије. Не би постојали ни заједнички органи власти Србије и „Косова“, већ би се њихова политичка сарадња одвијала између органа извршне власти.

Косово и Метохија би уживало финансијску самосталност, имало би свој порески систем, водило сопствену фискалну политику, имало своју валуту (уколико се другачије не договори) и емисиону банку. На територији Косова и Метохије, поред косовске, постојала би и имовина Србије као јавна својина. О имовинским правима морао би бити постигнут споразум који би се потврдио законима Србије и „Косова“.

Природна богатства и непокретности на које полажу право и Србија и „Косово“ такође би били правично подељени или уписани као заједничка својина.

Монопол силе унутар граница Косова и Метохије био би у рукама полиције аутономије. Становници на Косову и Метохији имали би право на држављанство Србије и на косовско држављанство, с тим да би пасоши били издати од Републике Србије.

Делимични међународноправни субјективитет „Косова“ значи да би оно могло да закључује међународне уговоре са политичким заједницама других држава (федералним јединицама, регионима), као и са другим државама уз сагласност Србије. Имало би, уз сагласност Србије, своја дипломатска представништва у другим државама, са особљем које ужива дипломатски имунитет, као и привредна и културна представништва и центре у иностранству.

### Закључак

Један од битних (системских) недостатака међународног јавног права јесте неусклађеност и супротстављеност његових основних начела, као што је то случај са начелом територијалног интегритета и правом народа на самоопредељење. Политичко право на (екстерно) самоопредељење није могуће остварити без кршења територијалног интегритета међународно признате државе. Неопходност њиховног изворног тумачења у сваком новом случају међусобног сукоба претвара их, уместо у правне, у политичке инструменте који се арбитрерно и интересно размевају.

Пример међународно признате државе Србије и фактичке државе „Косово“ данас је најречитији у погледу поновног утврђивања материје међународног јавног права. Овде је, од стране групе држава, косовским Албанцима признато право на самоопредељење и сецесију, иако фундаментално начело међународног права подразумева неприкосновеност територијалне целовитости Србије. У немогућности бољег (икаквог) оправдања гажења територијалног интегритета међународно признате државе, дошло се до лапидарног, увек могућег објашњења – „посебног случаја“ (*sui generis*). Проблем је једино тај што се правни поредак, па и међународноправни поредак, не састоји од посебних случајева већ од правила која се примењују у будуће (*de lege lata*). О последицама оваквог преседана који, хтели-не хтели, може да постане правило у свету састављеном од национално мешовитих држава, не сме се ни замишљати. Вероватно би свет постао поприште непрестаних масовних сукоба, до истребљења.

Српски уставни поредак се сплетом историјско-политичких околности, пре свега распадом СФР Југославије, нашао у пољу „напада“ самоопредељења на територијални интегритет. У том још увек нерешеном сукобу, са постојећим последицама које се очитавају у практичном неважењу Устава Србије на „Косову“, могуће је направити још један једини корак да се државни територијални интегритет ипак очува а самоопредељење не буде апсолутни победник. То је корак ка компромисном образовању суштинске аутономије „Косова“ (Косова и Метохије) за шта је, поред стварања правних аката, ипак најважније донети политичку одлуку. За такву промену политичког статуса за сада нема воље, ни косовских Албанаца, ни западних држава. Ипак, стоји нада да ће право у једном тренутку својом бескомпромисношћу довести до политичке промене која ће бити и потврда начела територијалног интегритета.

#### SERBIAN CONSTITUTIONAL SYSTEM BETWEEN TERRITORIAL INTEGRITY AND RIGHT TO SELF-DETERMINATION

Slobodan P. Orlović

*Faculty of Law, University of Novi Sad*

**Abstract:** contemporary Serbia is an example of a state with partly implemented constitution and an unresolved conflict of two international legal principles. The principle of territorial integrity protects the constitutional territory of Serbia, while the right of people to self-determination is the basis of the partial secession of the territory and establishing of an unrecognized „Kosovo“ state. The paper describes these two principles, explains the reason of their conflict and offers a compromise model for their reconciliation. The model of the substantial autonomy of „Kosovo“ (Kosovo and Metohija) at the same time approaches the Serbian constitutional system to reality.

**Keywords:** territorial integrity, right to self-determination, substantial autonomy, constitutional system, Serbia, „Kosovo“