

УДК/UDC 327(497.11):341.17(497.115)“2012“

*Доц. др Сава Аксић*

Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим  
седиштем у Косовској Митровици

## **СМИСАО И ЦИЉ СТАВА О ПОШТОВАЊУ „ТЕРИТОРИЈАЛНОГ ИНТЕГРИТЕТА КОСОВА“ У ИЗВЕШТАЈУ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ О НАПРЕТКУ СРБИЈЕ ЗА 2012. ГОДИНУ**

*Циљ истраживања, чије резултате представља изложени чланак, је да прикаже однос Европске уније према Србији, посебно у контексту односа који Србија треба да има према делу своје територије. У раду су коришћени логички поступци анализе и синтезе, као и индукције и дедукције.*

*Закључак до којег смо дошли овим истраживањем је да је Европска унија искористила намеру Србије за придруживање Европској унији како би од ње захтевала да, прво фактички, а онда и формално, призна део своје територије за некакву „независну државу“.*

*На основу целокупног истраживања, закључак је да Европска унија има другачији однос према Србији у односу на све друге земље које су се придруживале Европској унији, с обзиром на то да је једино од Србије захтевала нешто што ни од једне друге земље није.*

**Кључне речи:** Србија; Косово и Метохија; Европска унија; Држава; Придруживање; Територијални интегритет; Територија; Чланство.

### **1. УВОД**

Европска комисија је 10. октобра у свом редовном извештају о напретку Србије за 2012. годину издала саопштење упућено Европском парламенту и Савету које прати документ под називом „Стратегија проширења и кључни изазови за 2012–2013. годину“, у којем постоји посебан део под насловом „Закључци и препоруке“. У том делу, износе се задаци које би Србија морала да испуни како би убрзала своје

приступање Европској унији, па се између осталог од Србије захтева и да поштује, како се у извештају наводи: „територијални интегритет Косова“ – јужне покрајине Републике Србије, коју су Албанци илегално прогласили државом. Тај став је формулисан на следећи начин:

### „ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

На основу претходне анализе, Комисија представља следеће закључке и препоруке:

#### 20. Србија: (...)

Видљиво и одрживо побољшање односа између Србије и Косова је неопходно да би обе стране наставиле својим појединачним путевима ка ЕУ, избегавајући да било која од њих може да блокира другу у овим напорима. Овај процес би требало постепено да доведе до пуне нормализације односа између Србије и Косова са изгледима да обе стране имају могућност да у потпуности остварују своја права и испуњавају своје обавезе у оквиру ЕУ. Решавање проблема на северу Косова, поштујући територијални интегритет Косова и посебне потребе локалног становништва, биће кључни елемент овог процеса. Комисија истиче да ће кораци који воде ка нормализацији односа између Београда и Приштине бити разматрани у контексту оквира за спровођење будућих приступних преговора са Србијом.

Комисија наглашава важност овог свеобухватног приступа вођена одлучношћу страна уз пуну подршку ЕУ.“

Објашњавајући став о „поштовању територијалног интегритета Косова“ из извештаја Европске комисије, европски комесар за проширење наводи да оваква формулација у извештају не имплицира статус Косова и Метохије, односно да се територијални интегритет не односи на статус Косова, јер, како истиче, територија није одлучујући фактор државности.<sup>1</sup>

Даље се наводи да формулација о „поштовању територијалног интегритета Косова“ има за циљ да искључи поделу Косова, објашњавајући да „територијални интегритет није везан за Србију, нити је тај термин везан са статусом Косова. То је јасан сигнал да Комисија не жели поделу Косова.“<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Преузето дана 5. јануара 2013. године са електронске странице [www.rts.rs/page-stories/sr/story/9/Politika/1191658/Teritorijalni+integritet+pripada+dr%C5%BEavi.html](http://www.rts.rs/page-stories/sr/story/9/Politika/1191658/Teritorijalni+integritet+pripada+dr%C5%BEavi.html)

<sup>2</sup> Преузето дана 5. јануара 2013. године са електронске странице [www.smedia.rs/-vesti/vest/100896/Evropska-komisija-Ivica-Dacic-Izvestaj-Evropske-komisije-Stefan-File-File-Teritorijalni-integritet-protiv-podele-KiM-ne-prejudicira-status-Kosova-VIDEO.html](http://www.smedia.rs/-vesti/vest/100896/Evropska-komisija-Ivica-Dacic-Izvestaj-Evropske-komisije-Stefan-File-File-Teritorijalni-integritet-protiv-podele-KiM-ne-prejudicira-status-Kosova-VIDEO.html)

У оваквом ставу Европске комисије садржана је тврдња да се, као прво, територија не сматра неопходним елементом постојања државе и, као друго, да формулација о „поштовању територијалног интегритета Косова“ из извештаја Европске комисије има за циљ да се избегне подела Косова. Да ли су овакви аргументи Европске комисије заиста основани? Да ли је територија одлучујући услов за државност и да ли је једини циљ Европске комисије приликом стварања формулације о „територијалном интегритету Косова“ био да се избегне подела Косова?

То ћемо покушати да утврдимо ако се осврнемо на ставове који по овом питању постоје у теорији државе.

## 2. ТЕРИТОРИЈА КАО ЕЛЕМЕНТ ДРЖАВЕ?

Ханс Келзен истиче да је јединство државне територије правно, а не природно – географско јединство. Нормативни пореци који се називају државама карактеришу се управо тиме што су њихове територијалне сфере важења ограничене. То их, по њему, разликује од других друштвених поредака, као што су на пример морал и међународно право, који важе свуда где живе људи, тако да разграничење територијалних сфера важења државних правних поредака, границе држава, има чисто нормативни карактер. Државна територија није област у којој се државни акти, посебно принудни акти, стварно врше. Тиме што се један државни акт врши на извесној територији, та територија не постаје територијом државе чији орган тај акт врши. Један државни акт може се извршити противправно на територији друге државе.<sup>3</sup>

Келзен истиче да унутар територијалне сфере важења државног правног поретка, тј. унутар простора на коме је држава овлашћена да врши акте принуде, треба разликовати државну територију у ужем и у ширем смислу. Државна територија у ужем смислу јесте онај простор унутар кога је држава – којој територија припада, у начелу, овлашћена да врши акте принуде. Простор из кога су искључене све друге државе. То је простор унутар такозваних државних граница.

Али, исто тако постоје области где су све државе овлашћене да врше акте принуде, с извесним ограничењима. Такве области су отворено море (или широко море) и територије које имају карактер земљишта које не припада ниједној држави, јер правно не припада ниједној појединој држави.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Х. Келзен, *Општа теорија права и државе*, Београд 1951, 203 и 204.

<sup>4</sup> *Ibid.*, 206.

Расправљајући о формирању начела суверенитета, Жорж Гурвич истиче да је та епоха била епоха стварања модерне територијалне државе, која се борила на два фронта против организација које су, иако нису биле групе засноване на територији, захтевале да имају карактер државе: Црква и Свето римско царство на спољном плану, и феудализам на унутрашњем. Територијална држава је, афирмишући свој „суверенитет“, углавном бранила монопол на безусловну принуду и, другим речима, своју спољну независност од свих организација које су желеле да им се призна карактер државе, као и своју унутрашњу доминантност над свим групама са истим тим захтевом, то јест, захтевом да располажу безусловном принудом. Монопол у наведеном смислу, који је делотворна ознака државе, и који, користећи „посвећену“ терминологију, можемо назвати „политичким суверенитетом“.<sup>5</sup>

Гурвич примећује да са те тачке гледишта могу бити установљена четири различита типа оквира друштвеног права, од чега и оквири аутономног друштвеног права које усваја држава, то јест оно које у њену службу ступа инкорпорисањем у виду „децентрализованих јавних служби“ или путем једноставног уздизања до привилегованог домена јавног права. У случајевима у којима се такво усвајање тиче територијалних група ограниченог обима (општине, савети локалних органа управе, окрузи, итд.), или, другим речима, оквира права локалне самоуправе или права асоцијација земљопоседника, оно је мање упадљиво, с обзиром на чињеницу да је држава блок група образованих по основу територије. До децентрализације државних органа који обављају чисто техничке функције (образовне институције, саобраћај, пошта, болнице, итд.) долази и у облику аутономних правних поредака које сама држава усваја. Упадљивији је случај када држава усваја групе у сфери економске делатности (на пример, професионалне организације), групе са непрофитном делатношћу (друштва за узајамну помоћ, осигурање и сл.) и, коначно, мистично-екстатичке групе у цезаро-папистичком режиму. Све ове групе, наиме, имају нетериторијални карактер и не улазе у мрежу државе (блоковске или територијалне групе), изузев уколико нису обухваћене безусловном принудом коју држава монополише.<sup>6</sup>

Родови и племена имају религиозну основу. Њихови амблеми су тотеми, симболи њихових богова, у којима они учествују и са којима комуницирају на мистичан начин. Овде сродничка група није диференцирана у односу на мистично-екстатичку групу, јер сродство и егзоганија која из тога произлази представљају, у начелу, везу са истим

---

<sup>5</sup> Ж. Гурвич, *Социологија права*, Подгорица 1997, 231.

<sup>6</sup> *Ibid.*, 233–234.

тотемом. Група по основу територије није јасно одређена, јер род није увек и „сеоска заједница“. У овом случају, религиозна група апсорбује групу по територији, што је случај и са групом за коју је особена економска радиност – бар у мери у којој ова последња има карактер домаћинства.<sup>7</sup>

Рудолф фон Јеринг наводи да друштво решава задатак који му је постављен најпре *наградом*, а потом *принудом*. Друштвена организација принуде, међутим, по њему, истозначна је са *државом* и *правом*. Држава је друштво као власник регулисане и дисциплиноване принудне силе. Скуп начела према којима она на тај начин делује гласи: дисциплина принуде јесте *право*. То нас, по Јерингу, враћа на већ раније додирнут однос између државе и друштва, те наводи да га не може боље изразити него ако каже да је држава друштво које принуђава. Да би могло принуђивати, оно узима облик државе, држава је облик регулисаног и обезбеђеног вршења друштвене принудне силе, укратко речено: *организација друштвене принуде*. Према томе, рекло би се, држава и друштво би се морали поклапати, и као што се ово друго простире преко целе Земље, морала би и држава обухватити цео свет. Али, она заостаје за друштвом. Оно је универзално, а она партикуларна, она свој постављен задатак решава само у оквиру географски ограничених подручја (државно подручје, територија), област њене владавине се свуда завршава граничним стубовима. Проблем успостављања друштвене принуде јесте, према томе, она тачка на којој се држава и друштво раздвајају, где је држава принуђена да изостане иза друштва, које не познаје границе на Земљи.<sup>8</sup>

Али, наводи Јеринг, ни географски се подручје друштва не поклапа са подручјем државе: ово се завршава граничним стубовима државне територије, док се оно пружа преко целе Земље.<sup>9</sup>

Рудолф Штамлер такође примећује да није нужно да правне норме проглашава нека организована сила коју схватамо као државну. Напротив, често је током историје право заснивано у људским заједницама које нису биле државе у нашем смислу. Штамлер наводи да и путујуће хорде и племена и заједнице номада живе у правном поретку, али не и у држави. И чеда Израилева током свог традиционалног четрдесетогодишњег путовања кроз пустињу представљају, додуше, чврсто обуздану и строго управљану правну заједницу, али не државу. У свим овим случајевима недостаје чврст однос према некој одређеној територији, коју као битно обележје стављамо у темељ појма

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, 238 и 239.

<sup>8</sup> Р. фон Јеринг, *Циљ у праву*, Београд – Подгорица 1998, 141 и 142.

<sup>9</sup> *Ibid.*, 52.

државе. Уз то, током дугих периода социјалне историје реформа и ново обликовање права били су препуштени цркви, аутономним комунама и другим корпорација, чак и породичним групама, а на њих се такође не може применити појам државе. Најзад, у нововековном међународном праву, правне норме могу улазити у живот путем правних извора који се налазе *изнад* појединачних држава.<sup>10</sup>

Густав Радбрух сматра да оно што је тачно за подручје стварног важења, ништа мање није тачно и за подручје територијалног важења. Разлог за то што сваки поједини суверени правни поредак не истиче захтев за владавином над целом земаљском куглом, лежи само у томе што се он захваљујући мудрој самоограничењу зауставља на државној граници, а не у томе што би га на тој граници зауставио неки други правни поредак – јер ако би морао да одступи пред њим, он не би био суверен.<sup>11</sup>

Дакле, уопште узевши, власт над припадницима одређене заједнице може бити персонална или територијална. Персонална власт је карактеристична за племенско друштво – период пре појаве класног друштва. Персонална власт се разликује од територијалне по томе што се власт простире на лица која су везана извесним личним, персоналним везама без обзира на територију на којој се та лица налазе, као у случају племенске власти која се простире на све чланове племена, односно лица која су везана племенским везама. Када је реч о држави која је територијална заједница, она обухвата, односно њена власт се простире на сва лица која се налазе на њеној територији, без обзира на њихове међусобне личне односе.<sup>12</sup>

Управо на овај начин све важеће теорије о држави, напред наведене као и све остале, будући да су и све остале сличне овима или настале комбинацијом ових, претпоставку постојања државе, односно њеног суверенитета виде прво у територији. „Држава се замишља као агрегат појединаца, као народ који живи на извесном ограниченом делу земљине површине и који је потчињен извесној власти, једна држава, једна територија, један народ, и једна власт. Каже се да је сувереност специфична карактеристика те власти.“<sup>13</sup>

У историји људског друштва постојале су наоружане формације, и то у ранијој историји, које нису биле везане за одређену територију, као што је био случај са номадима, или групе које због своје основне делатности – пљачке и пустошења, у случају разних хорди или племе-

<sup>10</sup> Р. Штамлер, *Привреда и право*, Београд – Подгорица 2001, 111–112.

<sup>11</sup> Г. Радбрух, *Филозофија права*, Београд 1980, 251.

<sup>12</sup> Р. Лукић, *Теорија државе и права, теорија државе*, Београд 1995, 250.

<sup>13</sup> Х. Келзен, 246.

на, нису биле стационаране на одређеној територији, а чији су чланови уз то још били везани разним крвним и племенским везама, па се групације типа номада, племена и хорди никако нису могле сматрати државом јер им недостаје стабилност и сталност у смислу везаности за одређено подручје, односно територију. Оваква стабилност је неопходна да би се одређена власт могла сматрати државом јер бисмо у супротном случају имали „државу“ која се сели, односно с времена на време се појављује на различитим територијама, зависно од тога у ком правцу се иде у пљачку и походе, што би било несхватљиво. Дакле, скупина која нема стабилну и трајну власт на одређеној територији, на којој би се њени припадници увек враћали из ратних похода, никако се није могла сматрати државом. Такве скупине су, између осталог и због недостатка постојаности и стабилности у територијалном смислу, нестале. Овакве скупине су ишчезле појавом класног друштва.

Случај персоналног обавезивања, односно функционисања државе и мимо територије на којој постоји државна власт, постојао је у средњем веку и био је правило, јер су власт над земљом и власт над лицима која на њој живе, биле неодвојиве, па је и власт над лицима била последица власти, односно својине над земљом, због чега су онда феудалци имали власт над кметовима и када би они били затечени ван земље на којој живе. Али, власт која је постојала и функционисала на овај начин управо је била последица постојања државе са свим атрибутима, дакле и са територијом, чак је оваква и оволика власт над лицима превасходно била последица власти на територији – својине на земљи, односно великог значаја који је територија имала као елемент државе. Власт над земљом се проширила и на људе. Овакав режим власти над територијом, и као последица тога власт у односу на људе, превазиђен је стварањем буржоаске државе.<sup>14</sup>

Изузеци од правила да је држава територијално одређена, а који су се у скоријој историји могли пронаћи, су изузеци који су постојали за време Првог и Другог светског рата, када су владе, оружане снага и читави делови државних организација били избегли на туђу, савезничку територију. Али, људи на које се простирала та државна власт већ су били одређени територијом која је припадала тој држави, тј. на којој је та држава вршила власт. Овакво стање у сваком случају није могло бити трајно, јер би онда и држава нестала,<sup>15</sup> него је ово било само привремено стање као последица окупације територије државе чији су носиоци власти избегли.

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, 253–254.

<sup>15</sup> *Ibid.*, 251.

Случај када се државна власти простире на одређеним лицима и ван државне територије, односно када власт функционише и без територије, могао би се наћи још и у случају обавезивања држављана и када се не налазе на територији друге државе, као и када држава врши власт на својим пловилима на отвореном мору,<sup>16</sup> што би био пример позитивног обавезивања.

За разлику од овога, постоји случај негативног обавезивања државне власти када поједина лица нису дужна да се повинују власти државе на чијој се територији налазе, што постоји код екстериторијалности.<sup>17</sup> Наведени случајеви када државна власт функционише мимо територије, једини су изузеци од правила да држава врши власт на својој територији. Али, у оба ова случаја, дакле и у случају позитивног и у случају негативног обавезивања, као и у претходно наведеним случајевима, држава врши власт, односно функционише, зато што она као таква, тј. као власт државе, односно формирана власт која се простире на одређеној територији, већ постоји. Територија је, дакле, простор у коме се врши државна власт, а територијалност њена карактеристика, односно територија је услов постојања државе<sup>18</sup> и у томе је теорија државе апсолутно сагласна.

Имајући у виду теорију државе, историју, као и праксу савременог света, немогуће је извести другачији закључак него да је постојање државе без њеног предуслова – територије, немогуће. Поштовање територијалног интегритета одређеног ентитета, у ствари, било би признавање суверенитета тог ентитета, односно признавање власти тог ентитета као суверене, тј. највише на том простору.

Из свега овога, произлази да није тачан став Европске комисије да територија није одлучујући фактор за државност. Територија је битан услов државности, те би признање територијалног интегритета неког ентитета, у ствари, било признање тог ентитета као државе.

### **3. ЦИЉ СТАВА О „ПОШТОВАЊУ ТЕРИТОРИЈАЛНОГ ИНТЕГРИТЕТА КОСОВА“ ИЗ ИЗВЕШТАЈА ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ**

Ако територија, по тврдњи Европске комисије, нема велики значај за државност, поставља се питање зашто се онда толико инсистира на „поштовању територијалног интегритета Косова“, односно зашто се

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, 251 и 253.

<sup>17</sup> Х. Келзен, 227.

<sup>18</sup> *Ibid.*, 253 и 254.



инсистира на прихватању става који, како и сама Комисија наводи, нема неки велики значај.

Европски комесар истиче да је Европска комисија овим ставом хтела да искључи поделу Косова. Међутим, стварни разлози смисла и значаја овог става из извештаја Европске комисије могли би се пронаћи у теорији државе.

У теорији државе наводи се да држава може своју територију проширити на два начина: стицањем територије која има карактер ничије земље и анексијом територије која припада другој држави. Разлика између ова два начина стицања састоји се у томе што је први начин стицања територије – стицање територије путем окупације ничије земље, по принципу ефикасности, увек у складу са правом, док је други начин стицања територије – стицање територије путем анексије као последица окупације те територије, у складу са правом само ако анексија представља извршење уговора о уступању, као у случају Данцинга. То, даље, значи да ако таквог уговора нема, онда ни такав начин стицања територије никако не би могао бити у складу са правом. Ако је уговору о уступању, којим је територија анектирана, претходила окупација којом је прекршено међународно право, такав уговор би имао за циљ само легализацију окупације.<sup>19</sup>

Случај Косова и Метохије у потпуности се уклапа у наведену теоријску парадигму. Наиме, напад НАТО пакта 1999. године на Србију и Црну Гору извршен је без сагласности Савета безбедности УН, што значи да је била у питању агресија на Србију и Црну Гору, чија последица је била окупација дела државне територије Србије.

Након окупације, Извештајем о напретку Србије за 2012. годину Србији је понуђено да прихвати поштовање „територијалног интегритета Косова“ као услов за отварање преговора о приступању Србије Европској унији, на основу чега, и након чега, би следио одговарајући уговор који би био понуђен Србији, а као последица прихватања оваквог извештаја, којим би се ово питање прецизирало и посебно уредило. Извесно је да би се након овога од Србије захтевало потписивање оваквог уговора да би се ово питање прецизно уредило с циљем да се Србија што чвршће на ово обавезе, али је само као прво понуђено његово прихватање у форми декларативног прихватања ставова из извештаја о напретку Србије. Тај уговор би, у ствари, био уговор о уступању територије, који се у теорији наводи као једини начин којим се легализује окупација, и он би имао значај *de iure* признања за државу окупираног дела територије.

---

<sup>19</sup> Х. Келзен, 210–211.

Имајући све ово у виду, долазимо до закључка да је став из извештаја Европске комисије о „поштовању територијалног интегритета Косова“ заиста имао за циљ „спречавање поделе Косова“, како то наводи Европска комисија. Она је заиста хтела да избегне поделу Косово и Метохија. Али, у томе је само пола истине. Цела истина је у томе да је Европска комисија, ставом о „поштовању територијалног интегритета Косова“, хтела да избегне поделу Косова и Метохије да би се цело Косово и Метохија, а не његов део, признало за државу, у којој би власт припала Албанцима, који су на Косову и Метохији, од Другог светског рата, насилним путем постали већина.

Дакле, овде се ради о томе да је Европска комисија, користећи намеру Србије за отварање преговора о приступању Европској унији, на овај начин требало да започне формалну процедуру да Србија део своје илегално отцепљене територије призна као некакву независну државу. Аргументом о спречавању поделе Косова, Европска комисија је хтела да обезбеди да се као „држава“ не призна само део Косова и Метохије, него цело Косово и Метохија. Извештај о напретку Србије требало је да буде само почетак процедуре у том правцу.

## ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

### Библиографске референце

1. Гурвич, Жорж, *Социологија права*, ЦИД, Подгорица 1997;
2. Јеринг, Рудолф фон, *Циљ у праву*, ЦИД, Београд – Подгорица – Сремски Карловци – Нови Сад 1998;
3. Келзен, Ханс, *Општа теорија права и државе*, Култура, Београд 1951;
4. Лукић, Радомир, *Теорија државе и права, теорија државе*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд 1995;
5. Радбрух, Густав, *Филозофија права*, Нолит, Београд 1980;
6. Штамлер, Рудолф, *Привреда и право*, ЦИД, Београд – Подгорица 2001.

*Assistant Professor Sava Aksić, LL.D.*

Faculty of Law, University of Priština with temporary seat  
in Kosovska Mitrovica

**MEANING AND AIM OF THE POSITION REQUIRING RESPECT  
OF THE “TERRITORIAL INTEGRITY OF KOSOVO” IN THE  
REPORT OF THE EUROPEAN COMMISSION ON THE  
PROGRESS OF SERBIA FOR 2012**

*Summary*

In its annual report on Serbian progress in the process of integration into EU for the year 2012 the European Commission asked from Serbia to respect "territorial integrity of Kosovo" – southern Serbian province which has, contrary to international law, proclaimed its "independence". To explain this kind of demand, the European Commissar has said that it doesn't implicate any status of Kosovo, because the territory does not implicate that an entity has a character of the state. According to him, the aim is only to avoid division of Kosovo.

But, every valid theory of state sees territory as the first condition for existence of a state. So, with regard to the valid theories of state, history and practice, it is impossible to draw any other conclusion other than that the existence of a state without territory is impossible.

The only purpose of the European Commission's demand is to use Serbia's aspiration toward integration into European Union for Serbia's recognition of its own province as an independent state. Such demand of the European Union obviously shows that Serbia has no equal position in comparison to other states candidates for membership in the European Union.

**Key words:** *Serbia; Kosovo and Metohija; European Union; State; Territory; Association; Territorial integrity; Membership.*