

ПОСТУПАК ПРИЈЕМА У САВЕТ ЕВРОПЕ СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА СЛУЧАЈ ТЗВ. „РЕПУБЛИКЕ КОСОВО“¹

Апстракт: Предмет истраживања рада биће правна (не) основаност пошеницијалног пријема тзв. „Републике Косово“ у организацију Савета Европе. Аутор ће на самом почетку рада даћи краћак историјски приказ Савета Европе, шта је то био од свој настанка па до данас са освртом на циљеве, темељне принципе као и најважније акте организације Савета Европе. У следећем поглављу биће приказана структура, органи Савета Европе, њихове надлежности, како изгледа механизам пријема и које све формалноправне услове мора да испуни једна заинтересована страна пре стицања пуноправног чланства. Дефинисањем структуре и правних механизма у погледу чланства долазимо и до одређивања међународно-правног статуса Косова и Метохије у контексту најважнијих међународних аката донесених у вези са јужном српском покрајином.

Аутор на самом крају закључује да је са правног аспекта неприхватљиво говорити о постојању било какве основа за пријем тзв. „Републике Косово“ у Савет Европе. Стога се несумњиво може рећи да целокупан постојећи има своју политичку позадину, која није блиска праву, усмерену ка испуњавању интереса оних који већ више од једне деценије здушно подржавају тзв. „Републику Косово“ као независну државу.

* Дипломирани правник на Правном факултету Универзитета у Београду, ognjen-bojanic1234@gmail.com.

1 Аутор на основу личног става, али и поштујући важеће правне акте, Устав Републике Србије из 2006. године и Резолуцију Савета безбедности Уједињених нација 1244 из 1999. године, истиче да је покрајина Косово и Метохија саставни део Републике Србије која ужива суштинску аутономију, како се ни на који начин у тексту не би могао довести у питање суверенитет и територијални интегритет Републике Србије. Са тим у вези, једнострано проглашена и међународно непризната држава која од 2008. године егзистира на територији јужне српске покрајине, и око чијег статуса унутар међународне заједнице постоје супротстављени ставови, за потребе рада биће називана тзв. „Република Косово“.

Кључне речи: Савет Европе, сецесија, Резолуција СБ ОУН 1244, међународноправни статус Косова и Метохије.

1. УВОД

Капитулација Трећег рајха маја и царевине Јапана августа 1945. године означили су крај Другог светског рата, највећег војног сукоба које је човечанство до данас упамтило. Током завршних фаза ратовања, али и непосредно након победе на западном делу хемисфере, владало је веровање да ће се партнерски и савезнички односи међу корифејима победе над нацизмом, Сједињеним Америчким Државама и Совјетским Савезом, наставити у циљу ревитализације и обнове света. Међутим, како је време одмицало, током 1947. године постало је јасније Сједињеним Америчким Државама, а и западноевропским, да до зближавања неће доћи. Насупрот, све већи страх од комунизма, који вуче корене још од краја Великог рата, био је присутан. Са тим у вези, најистакнутији политичари западноевропских земаља, уз евидентну подршку САД, инсистирали су на чвршћем повезивању европских земаља око најважнијих стратешких питања, а све у циљу одбране од Совјетског Савеза и превазилажења тешке економске ситуације на европском тлу изазване ратним сукобима.²

Процес повезивања је текао у неколико смерова. први се односио на Маршалов план, званични економски план САД из јула 1947. године, о послератној ревитализацији европског простора кога су од самог почетка у тоталитету прихватиле већина држава на западу Европе.³ Како би се на што лакши начин реализовао Маршалов план у европским земљама које су га прихватиле основана је и Организација за европску економску сарадњу која ће у наредним деценијама прерасти у светску организацију приступањем и ваневропских земаља.⁴

Други смер био је детерминисан безбедносним изазовима, па је пре самог формирања НАТО априла 1949. године постојао низ споразума који су склапани у циљу заштите европских држава и њихових демократских поредака како од поновног ширења немачког милитаризма тако и од Совјетског Савеза.⁵ Бриселски споразум из марта 1948. године је управо у свом уводу позивајући се на Повељу Уједињених нација назначио да циљ мора бити очување заједничког наслеђа оличеног у принципима демократије,

2 V. Đerić, *Članstvo države u Savetu Evrope uslovi, postupak prijema i nadzor nad izvršenim obavezama*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2001, 9.

3 Б. Јовановић, „Акција и реакција: Маршалов план и Шуманова декларација“, *Историјски записи*, Историјски институт Црне Горе, Подгорица, 1-2/2020, 54.

4 V. Đerić, *op. cit.*, 10.

5 N. Mrvić-Petrović, „Politika prijema država u Savet Evrope“, *Centar za antiratnu akciju*, Beograd, 2002, 9.

личних и политичких слобода, уставне традиције и владавине права. На самом крају преамбуле, датог споразума, наводи се како је и сврха закључивања уговора колективна самоодбрана, као и брига о економским, социјалним и културним питањима.⁶

Трећи смер подразумевао је и политичку интеграцију тј. стварање наднационалних институција, о чему је највише било речи на Хашком конгресу одржаном почетком маја 1948. године. На самом конгресу постојале су приметне разлике између Француске и Велике Британије у погледу концепта и начина будуће интеграције европских држава. Ипак како су полазишта о потреби уједињења европских држава била неупитна, на крају Конгреса усвојене су и резолуције које су по својој природи и садржини представљале корен из којег је касније никао Статут Савета Европе.⁷

Како су некада „сви путеви водили у Рим“, тако су сви овде споменути правци и тенденције водили ка једном - склапању Лондонског споразума маја 1949. године чија је директна последица била настанак Савета Европе као једне целовите организације са седиштем у Стразбуру.⁸ На самом почетку у чл. 1 Статута Савета Европе јасно је наведен циљ којем дата организација стреми а то је „остваривање већег јединства између чланица у циљу очувања и остваривања идеала и начела, који су њихова заједничка баштина, и подстицању њиховог економског и друштвеног напретка“.⁹ Другим речима, у дубоко блоковски подељеном свету циљеви Савета Европе били су интеграција западноевропских држава како би се на што ефектнији начин очувале и промовисале вредности попут демократије, заштите људских и владавина права путем склапања уговора и доношењем аката у областима науке, културе, економије, права и слично. По први пут свој формалноправни оквир наведене вредности добиће годину дана од оснивања, дакле новембра 1950. године када је у оквиру Савета Европе донесена Европска конвенција о људским правима и основним слободама.¹⁰ Важност овог документа лежи у томе што је гарантовао основна права и слободе, међутим потпуно нови ниво заштите и надзора у погледу њиховог поштовања настао је формирањем Европског суда за људска права 1959. године. На основу својих активности овај суд се до данас сматра најактивнијом и најзапаженијом институцијом у оквиру Савета Европе у погледу свог правног ауторитета и

6 Бриселски споразум, https://www.cvce.eu/en/obj/the_brussels_treaty_17_march_1948-en-3467de5e-9802-4b65-8076-778bc7d164d3.html, 18. мај 2024.

7 M. Bond, *The Council of Europe: structure, history and issues in European politics*, Routledge, New York, 2012, 80.

8 Државе оснивачи су биле Белгија, Уједињено Краљевство, Данска, Република Ирска, Италија, Луксембург, Норвешка, Француска, Холандија и Шведска.

9 „Savet Evrope 1949-1996“ (ur. B. Milinković), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1996, 7.

10 Европска конвенција о људским правима и основним слободама, https://70.coe.int/pdf/convention_eng.pdf, 18. мај 2024.

стварања стандарда на пољу заштите индивидуалних људских права.¹¹ Премда прва, Савет Европе није био и једина наднационална организација настала на тлу послератне Европе. У првом реду, настанак Европске заједнице за угаљ и челик, која је 25. марта 1957. године прерасла у Европску економску заједницу, значио је да брига о економским и привредним питањима губи примат у Савету Европе што је током седамдесетих и осамдесетих година делимично смањило значај ове организације.¹² Међутим, у тоталитету посматрано за период Хладног рата улога Савета Европе била је и више него важна јер је својим активностима успевао да у одређеној мери релаксира односе између два супарничка блока.

Пад Берлинског зида новембра 1989. године, распад Совјетског савеза и уопште пораз комунизма на тлу Европе довели су до низа демократских промена што је омогућило државама чланицама Источног блока раскидање са комунистичком традицијом и почетак модернизације и интеграције између осталог и у организацију Савета Европе. Са тим у вези треба издвојити два самита у Бечу 1993. и Стразбуру 1997. године који су нагостили Планом акције за нови миленијум отварање врата своје организације готово свим државама, бившим чланицама Варшавског пакта под условом да те државе прихвате и имплементирају основне либерално-демократске принципе.¹³ Оваква пресудна историјска збивања с краја 20. века утицала су да Савет Европе истовремено ојача и ослаби, што у први мах звучи парадоксално. Међутим, посматрамо ли из перспективе слабљења Савета Европе, спрам распада Источног блока само је један, либерално-демократски систем остао да егзистира, те су стога страх од пораза али и жеља и интересовање за његовим ширењем међу чланицама почели рапидно да опадају. На тај начин све европске државе су биле усмерене на један систем вредности што је довело до одређених промена унутар међународне заједнице. Са друге стране, мора се истаћи и да је ширење и пријем нових чланица Савет Европе као наднационалну организацију на својеврстан начин ојачало јер је коначно могла да понесе статус праве паневропске организације.¹⁴ Шта је данас Савет Европе? Данас је то организација коју чини 46 земаља, које заједно броје нешто више од 600 милиона становника.¹⁵ Посматрано кроз призму институција ова организација је данас и једна својеврсна агора у оквиру које се размењују различити политички ставови представника држава чланица. Напоследку може се рећи да иако је прошло готово седам деценија од настанка Савета

11 Б. Кошутић, Б. Ракић, Б. Милисављевић, *Увод у љраво европских унијејрација*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2019, 280.

12 N. Mrvić-Petrović, *op. cit.*, 12.

13 *Ibid.*, 13.

14 Б. Кошутић, Б. Ракић, Б. Милисављевић, *op. cit.*, 280.

15 Савет Европе је до средине 2022. године бројао 47 земаља. Међутим, услед запо- чињања Специјалне војне операције на тлу Украјине, Руска Федерација је прво- битно фебруара 2022. године била суспендована, да би на послетку марта 2022. године била искључена из Савета Европе.

Европе његова намена и принципи су остали исти, афирмација либерално-демократских вредности и брига о заштити људских права.

2. ОРГАНИ САВЕТА ЕВРОПЕ

Према Статуту Савета Европе у члану 10 као органи предвиђени су Комитет министара и Консултативна скупштина, која је од фебруара 1994. године променила назив у Парламентарна скупштина. Поред ова два најважнија органа, којима ћемо се и подробније позабавити у наставку, ту су још и Секретаријат на чијем челу је Генерални секретар са мандатом у дужини од пет година, Конгрес локалних и регионалних власти, Комесар за људска права и већ споменути Европски суд за људска права. Структура органа Савета Европе показује тежњу да у самој организацији буду заступљени делегати различитих органа и нивоа власти држава чланица почевши од представника влада па све до регионалних власти.¹⁶

Парламентарна скупштина Савета Европе, којој је посвећена глава В Статута Савета Европе (чл. 22 - чл. 35), представља најстарије наднационално парламентарно тело у Европи. Статутом начелно је дефинисано да је Парламентарна скупштина орган опште надлежности и саветодавног карактера спрам Комитета министара.¹⁷ Стога њене активности и одлуке које доноси имају форму мишљења, извештаја и резолуција и служе као смерница како конкретни актер треба да поступа у одређеној ситуацији са тим да постоји једна мана, непостојање санкције услед непоштовања. Одлуке и акти донесени пред Парламентарном скупштином даље се прослеђују Комитету министара при чему имају неспорни морални и политички значај.¹⁸ То се могло најбоље уочити деведесетих година током периода проширења јер је став Парламентарне скупштине постајао све цењенији. Тако данас одлука Парламентарне скупштине по питању уласка нових чланица или давања статуса посматрача има немерљиву политичку тежину и тешко је замисливо да Комитет министара одлучи супротно, али о томе ће свакако више бити речи у следећем поглављу.¹⁹

Треба споменути и корелацију између Савета Европе и Европске уније. Наиме, проширењем Европске уније на 27 чланица, Савет Европе је постао „предсобље“ за улазак у ту организацију јер се и у оквиру Парламентарне скупштине на различите начине преко помоћних органа испитују развој демократије, политички и изборни процеси као и поштовање индивидуалних слобода и права у држави које претендују на чланство. До сада није забележен случај да је нека држава постала члан Европске уније а да претходно није била део Савета Европе. Милисављевић истиче и поједина

16 V. Đerić, „Savet Evrope“, Centar za antiratnu akciju, Beograd, 2002, 9.

17 Члан 22 Статута Савета Европе.

18 Б. Кошутић, Б. Ракић, Б. Милисављевић, *op. cit.*, 281.

19 V. Đerić, *op. cit.*, 11.

специфична овлашћења Парламентарне скупштине која самостално или заједно са Комитетом министара поседује попут ратификације мандата, изгласавања буџета организације, креирања спољне политике Савета Европе, усвајања конвенција и слично.²⁰ Запажене су како изборне тако и контролне функције јер Парламентарна скупштина бира Генералног секретара, судије Европског суда за људска права, Комесара за људска права као и свог председника који руководи радом без права на учествовање у дебати и гласању. Са друге стране путем својих механизма има могућност да санкционише и суспендује државе које не намирују своје чланске обавезе или које крше основне принципе на којима почива организација Савета Европе.²¹

Потребно је представити и састав Парламентарне скупштине. Њу чини данас 306 посланика са исто толико заменика који су делегирани од стране националних парламената 46 држава чланица. Величина сваке делегације зависи од популације држава чланица са тим да се води рачуна о одржавању баланса и пропорционалне заступљености политичких странака у националним парламентима.²² Како би се потиснуо утицај државе спрема наднационалног концепта организације Савета Европе предвиђено је да сваки посланик може самостално, слободно да гласа независно од тога да ли је његов став комплементаран званичном политичком ставу државе из које долази. Исто тако посланику се не може одузети мандат осим ако он не да сагласност за то, али мандат може престати између осталог и због истека посланичког мандата у националном парламенту или ако се парламент распусти услед ванредних парламентарних избора. Начин повезивања посланика је занимљив и базира се на подударности политичких принципа и идеологија странака из којих долазе. Тако данас у оквиру Парламентарне скупштине постоји Европска народна партија, Алијанса либерала и демократа за Европу, Група социјалиста, демократа и зелених, Група европских конзервативаца и демократа и на послетку Уједињена европска левица. Уз пет наведених групација постоје и посланици који нису део нити једног тabora и током седница носе статус независних посланика. Занимљиво је да све групе декларативно прихватају обавезу промовисања и поштовања основних принципа Савета Европе те се у овој организацији не могу наћи евроскептици или политички представници који негирају европске вредности.²³

Рад Парламентарне скупштине изгледа тако што се заседа у редовним седницама четири пута годишње у седишту Савета Европе у Стразбуру са тим да је могуће сазвати и ванредну седницу на предлог Комитета министара или председника Парламентарне скупштине ако за то постоји нарочити

20 Б. Кошутић, Б. Ракић, Б. Милисављевић, *op. cit.*, 282.

21 S. Schmal, M. Breuer, *The Council of Europe: Its Law and Policies*, Oxford University press, Oxford, 2017, 169.

22 Према Статуту Савета Европе највећи број посланика имају Француска, Немачка, Италија, Уједињено Краљевство, а затим у другом реду Шпанија, Турска, Пољска и Украјина, док Србија броји 7 посланика и 7 заменика. *Ibid.*, 173.

23 M. Bond, *op. cit.*, 14.

разлог.²⁴ Како би рад Парламентарне скупштине био на високом нивоу ефикасности постоје три органа: Биро, Стални комитет и Председнички комитет. Кратко речено, Биро координише радом Парламентарне скупштине, помаже председнику и активан је у спољним односима. На његовом челу се налази председник, потпредседник и председавајући политичких група и одбора. Други орган, Стални комитет у ради име Парламентарне скупштине одржавајући расправе и усвајајући текстове док му чланство готово идентично као и Бироу. Напоследку трећи орган, Председнички комитет служи као консултативно тело ког чине председник, председавајући политичких група и одбора као и Генерални секретар Парламентарне скупштине.²⁵ Даље гледано, рад Парламентарне скупштине олакшава и то што је подељена у 9 сталних одбора, од којих су најважнији Одбор за политичка питања и демократију, Одбор за правна питања и људска права.²⁶ Током заседања Парламентарне скупштине поред редовних посланика могуће је присуство и посматрача попут Израела, Канаде и Мексика који немају право гласа и могућност учествовања у дебатама.²⁷

Финансирање трошкова регулисано је тако да део трошкова националних делегација на заседањима Парламентарне скупштине и Комитета министара регулише свака држава самостално. Други део трошкова подведен под заједничким расходима, регулишу сви заједно, а удео је пропорционалан величини и броју становника сваке државе.²⁸

Једна од најприметнијих замерки Парламентарне скупштине Савета Европе, поред чињенице да правни акти које усваја немају правну тежину, јесте и слабо утемељени легитимитет мандата којег носе посланици. Наиме, посланици су делегирани из редова националних парламената те је тако воља грађана да их управо они представљају у Парламентарној скупштини само делимично консултована јер се избори за посланике овог органа не одржавају што је другачије у односу на избор посланика за Европски парламент.²⁹

Други, и по много чему важнији орган у структури Савета Европе је Комитет министара коме је посвећена глава ИВ (чл. 13 - чл. 21). Његова активности, како и пише у Статуту, протежу се на предузимање свих оних мера које доприносе „остваривању циља Савета Европе“.³⁰ Другим речима,

24 Б. Кошутић, Б. Ракић, Б. Милисављевић, *op. cit.*, 281.

25 S. Schmal, M. Breuer, *op. cit.*, 171.

26 Поред два наведена помоћна органа постоје још и Одбор за социјална питања, здравље и одрживи развој; Одбор за миграције, избеглице и расељена лица; Одбор за културу, науку, образовање и медије; комитет за равноправност и недискриминацију; „Комитет за праћење“; Комисија за пословник, имунитет и институционална питања и Комитет за избор судија Европског суда за људска права. *Ibid.*, 173.

27 *Ibid.*, 176.

28 Б. Кошутић, Б. Ракић, Б. Милисављевић, *op. cit.*, 283.

29 *Ibidem*.

30 Члан 15 Статута Савета Европе.

Комитет министара даје кроз дијалог даје политичке такте на основу којих читава организација функционише. Конкретније посматрано, Комитет министара пре свега је надлежан је за питања у вези са одбраном, уређењем и функционисањем организације, на редовним заседањима усваја или не усваја прослеђене му конвенције, споразуме и друге акте који су претходно прошли кроз Парламентарну скупштину, највиша је инстанца у хијерархији поступка пријема нових чланица, усваја буџет организације.³¹ Такође има и контролну улогу, контролише извршење пресуда Европског суда за људска права, прати спровођење обавеза које су нове чланице прихватиле приликом пријема. Слично као и Парламентарна скупштина има могућност да оснива помоћне, специјализоване органе помоћу којих би ефикасније обављали постојеће обавезе.³² Такође приметно је да у последњих неколико деценија решавање свих виталних питања која се налазе пред Комитетом министара јесте последица претходно стеченог ширег консензуса и перманентног усклађивања решења међу члановима овог органа.³³

Слично као и Парламентарна скупштина и Комитет министара може оснивати помоћне, специјализоване органе који би на што ефикаснији начин омогућили испуњавање свих постојећих обавеза. Комитет министара чине министри спољних послова свих држава чланица од којих свако има свог помоћника и заседају 2 пута годишње, у мају и новембру. На челу се налази председавајући из редова чланова који се ротирају на сваких 6 месеци по абecedом реду. Његов задатак је да руководи радом Комитета министара као и да брине о текућим пословима.³⁴

3. ИСТОРИЈАТ ЧЛАНСТВА И УСЛОВИ ЗА УЛАЗАК У САВЕТ ЕВРОПЕ

По оснивању Савета Европе 1949. године у правноформалном смислу се није превише водило рачуна о томе како ће изгледати процес учлањења. Статут Савета Европе је посветио свега два члана општим условима и поступку пријема (члан 3 и члан 4).³⁵ Иако мало чланова посвећено,

31 M. Bond, *op. cit.*, 10.

32 V. Đerić, *op. cit.*, 10.

33 Б. Кошутин, Б. Ракић, Б. Милисављевић, *op. cit.*, 280.

34 S. Schmal, M. Breuer, *op. cit.*, 143.

35 Члан 3 Статута Савета Европе гласи: „Сваки члан Савета Европе прихвата принцип владавине права и принцип на основу кога сва лица под његовом јурисдикцијом уживају људска права и основне слободе, и искрено ће активно сарађивати на остваривању циља наведеног у Поглављу I“. Члан 4 Статута Савета Европе гласи: „Свака европска држава која се сматра способном и спремном да се придржава одредаба члана 3. може бити позвана од стране Комитета министара да постане чланица Савета Европе. Свака тако позвана држава постаје члан чим у своје име депонује код Генералног секретара инструмент о приступању овом статуту“.

специфичност Савета Европе је лежала у томе што је од сваке државе која је приступала недвосмислено захтевао да јој систем почива на демократским принципима и неговању западне либералне мисли, што је било сагласно са природом и разлозима свог формирања.³⁶ Ови услови нигде нису на овај начин и овако експлицитно били назначени, међутим они су недвосмислено произишавали из тумачења фундаменталних аката и праксе пријема. У погледу најважнијих аката најбољи примери су свакако Први протокол уз Конвенцију о заштити људских права и основних слобода, Статут Савета Европе и Пословник Парламентарне скупштине Савета Европе. Што се тиче Првог протокола он о обавезности поштовања демократских принципа, између осталог, говори кроз члан 3 где се апострофира обавеза државе да се у континуитету стара о одржавању слободних избора уз поштовање свих претходних демократских процедура.³⁷ Са друге стране, о успостављању демократског система у држави као неопходном услову за чланство говоре чланови 1, 3 као и Преамбула Статута Савета Европе и то се може образложити на овај начин: Све чланице морају „сарађивати искрено и делотворно“ на остварењу циљева Савета Европе (члан 3) а који су оличени у „очувању и остварењу заједничког наслеђа“ (члан 1). Заједничко наслеђе је „прави извор слободе појединаца, политичке слободе и владавине права, начела који чине основу сваке истинске демократије“. Са тим у вези, са сигурношћу се може закључити да је управо демократија део „заједничког наслеђа“ коју држава мора поседовати пре остваривања формалног чланства у Савету Европе. Пословник Парламентарне скупштине Савета Европе је такође важан показатељ наведених тврдњи јер он садржи одредбу о укидању или напросто одбијању потврђивања акредитације делегацији оне државе која занемарује или грубо крши демократска начела на основу којих је устројена.³⁸

Пракса пријема у Савет Европе од почетка па до данас на историјској хоризонтални се угрубо може поделити на два периода: до и од пада и распада Берлинског зида и Совјетског Савеза. У првом временском раздобљу, поступак пријема је изгледао рутински за све државе са демократским уређењем. На свом првом заседању 1949. године Комитет министара је просто позвао Исланд, Турску и Грчку да приступе организацији Савета Европе.³⁹ За ове државе се у основи сматрало да су демократске те се ова тврдња подробније није испитивала. Међутим, тако није било и са оним европским државама које су биле све само не демократске. Наиме, Шпанија, а слично је било и

36 V. Đerić, *op. cit.*, 14.

37 Члан 3 Првог протокола уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода из 1952. године.

38 V. Đerić, *op. cit.*, 14-15.

39 Избијањем војног пуча и успостављањем диктатуре Грчка је 1967. године је у великој мери регресирала по питању поштовања људских права и демократских принципа. Са тим у вези је Грчка и краткорочно од 1969 до 1974. године напустила Савет Европе у који се вратила окончањем пуковничког режима и повратком на власт цивилне администрације. *Ibid.*, 53.

са Португалијом, иако чланица-оснивач НАТО тек је 1976. године приступила Савету Европе, пошто је претходно раскрстила са фашистичком традицијом, спровела демократизацију друштва и кренула у поступак доношења новог Устава који је био гарант основних људских права. У вези са овим, самом пријему Шпаније и Португалије претходио је и извештај специјалног известиоца који је садржао детаљну анализу да ли су и на који начин горе наведене неуралгичне тачке регулисане.⁴⁰

Друго раздобље, након пада Берлинског зида и распада Совјетског Савеза, наговестило је чланство многих источноевропских земаља у Савет Европе што је радикално изменило политику пријема те се тежило ка доста темељнијем испитивању испуњења услова за чланство. Замишљено је било да контролу чине постепено стварана, различита интерна правна и политичка правила, служећи као процена испуњености стандарда Савета Европе. Корак више је направљен 1993. године стварањем и механизма надзора над извршењем обавеза и других обећања које је држава потписивањем Статута и потоњим учлањењем преузела на себе.⁴¹ Разлог оваквог заокрета је био прост, готово непостојећа или слабо развијена пракса поштовања људских права као и владавине права у државама Источног блока, а све услед деценијског постојања тоталитарног поретка у СССР, што је свакако било у суштој супротности са темељним вредностима Савета Европе. Иако је на почетку заузимао крут и неприлагодљив став Савет Европе је временом ипак олабавио стеге те је поред благог спуштања критеријума постепено пружао и помоћ бившим државама Источног блока како би што лакше спровеле транзицију, а све у циљу ширења демократских идеја на исток на шта се деценијама са усхићењем чекало.⁴² О оваквом ставу Савета Европе најбоље говори Бечка декларација усвојена на истоименом конгресу 1993. године. Овај документ је поновио безрезервно пружање подршке чланству земаља источне и централне Европе са тим да је, налик Статуту Савета Европе, дефинисао и опште услове пријема од којих су се три истакла као есенцијална.⁴³ Реч је о обавезности успостављања плуралистичке демократије, поштовања људских права и владавине права.

40 N.Mrvić-Petrović, *op. cit.*, 17.

41 *Ibid.*, 18.

42 О овоме најбоље говори слоган под којим је 1999. године слављена педесетогодишњица оснивања Савета Европе, а који је гласио: „Towards a greater Europe without dividing lines“. M. Bond, *op. cit.*, 9.

43 У тексту Бечке декларације из 1993. године између осталог се наводи: „Претпоставља се да је држава кандидат ускладила своје институције и правни систем са основним принципима демократије, владавине права и поштовања људских права“ док ће „гарантована слобода изражавања и посебно медија, заштита националних мањина и поштовање принципа међународног права остати по нашем мишљењу, одлучујући критеријум за оцењивање било које пријаве за чланство“. https://www.cvce.eu/content/publication/2002/2/5/d7c530b5-a7c9-43f9-95af-c28b3c8b50d3/publishable_en.pdf, 5. јун 2024.

Плуралистичка демократија у суштини представља најважнији услов јер он осликава примарни циљ Савета Европе. Овај систем како пре тако и после чланства мора постојати, мора се неговати и унапређивати, у супротном последице могу бити изрицање различитих типова санкција или искључење из организације као крајња мера. Шта демократски вишепартијски систем заправо значи? Демократски вишепартијски систем заправо представља поштовање воље народа и одржавање поштених избора у складу са принципима Савета Европе. Израз поштени избори не значи само пука примена норми током изборног дана већ се у тоталитету посматра читав изборни процес, о ком накнадно делегирани посматрачи Савета Европе дају мишљење које је предуслов за почетак поступка пријема.⁴⁴ Неизбежно је истаћи и обавезу државе да поштује стриктну поделу власти на законодавну, судску и извршну. Последњу у низу захтева, који је и све заступљенији у јавном дискурсу, јесте брига о поштовању родне равноправности у свим инстанцама власти.⁴⁵

Услови који се односе на поштовање људских права своје извориште имају у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода која је по својој важности временом стекла статус својеврсног „устава“.⁴⁶ И пре доношења Бечке декларације обавеза, не правне колико политичке природе, је била да држава Конвенцију као и друге сродне документе потпише тј. да им приступи. Међутим, Бечком декларацијом је направљен искорак тиме што се од државе очекивало да прихвати читав механизам преиспитивања одговорности услед кршења људских права пред Европским судом. Дакле, почетни корак у самом поступку приступања био је да се ни на који начин систематски не крше људска права, а ако се ипак догађа супротно држава-кандидат је у обавези да гони починиоце.⁴⁷ Важан сегмент представља и заштита мањина у чијем циљу је Савет Европе развио различите механизме. Ово питање своју актуелизацију је доживело превасходно у поступцима пријема прибалтичких држава у оквиру чијих правних система након распада Совјетског Савеза русофона мањина није имала јасно дефинисан статус.⁴⁸ Пред државу до стицања чланства се ставља и обавеза гарантовања слободе изражавања и слободе медије, што је у директној корелацији са првим условом тј. одржавањем поштених и слободних избора.⁴⁹

Трећи, али не и мање важан, услов односи се на поштовање владавине права. Од државе кандидата се очекује да има или да донесе Устав у коме је брига о људским правима неизоставни сегмент. Поред највишег правног

44 V. Đerić, *op. cit.* 28.

45 R. Milikić, „(Negativne) perspektive učlanjenja Kosova i Metohije u Savet Evrope - osvrt na srpsko i međunarodno iskustvo“, *Srpska politička misao 1/2016*, Institut za političke studije, Beograd, 68.

46 N. Mrvić-Petrović, *op. cit.*, 23.

47 V. Đerić, *op. cit.* 33.

48 S. Schmal, M. Breuer, *op. cit.*, 47.

49 N. Mrvić-Petrović, *op. cit.*, 31.

акта, држава мора поседовати у потпуности усклађен правни систем са системом Савета Европе. Како би све ове тенденције у пракси биле имплементиране од неизмерне важности је да извршна и законодавна власт поштују независност судске власти, те да се ни на који начин у њен рад не мешају.⁵⁰ У пракси се испоставило да је током поступка пријема било потребно да државе-кандидати барем формалноправно испуне све елементе овог услова.⁵¹

4. ПОСТУПАК ПРИЈЕМА У САВЕТ ЕВРОПЕ

Како изгледа поступак пријема указује нам члан 4 Статута Савета Европе.⁵² Ипак под утицајем различитих глобалних промена, и како су се кроз деценије изглед и структура организације мењали тако је и поступак чланства у пракси постајао комплекснији у односу на првобитан текст члана Статута.⁵³ Међутим, пре приказивања поступка пријема треба одговорити на једно наизглед лако питање, које гласи, ко подноси захтев? Како се у члану 4 Статута каже „ свака европска држава“, реч „држава“ која у литератури има многоструко значење, у овом контексту тумачићемо у складу са међународним јавним правом као међународно признати ентитет кога кумулативно одређују три конститутивна елемента: постојано стано-вништво; утврђена територија; суверена власт.⁵⁴ Такође, у изразу „свака европска држава“ реч „европска“ указује на важност географског положаја државе, јер државе ван граница старог континента ни на који начин не могу постати пуноправне чланице Савета Европе.⁵⁵

50 S. Schmal, M. Breuer, *op. cit.*, 46.

51 R. Milikić (2016), *op. cit.*, 69.

52 Члан 4 Статута Савета Европе гласи: „Свака европска држава која се сматра способном и спремном да се придржава одредаба члана 3 може бити позвана од стране Комитета министара да постане чланица Савета Европе. Свака тако позвана држава постаје члан чим у своје име депонује код Генералног секретара инструмент о приступању овом Статуту“.

53 Парламентарна скупштина је већ 1949. године предложила Комитету министара да се усвоји амандман на Статут Савета Европе, према коме би за пријем нових чланица била потребна и њена сагласност. Ипак, Комитет министара је своју носећу улогу задржао али је у пракси пристао да консултује Стални комитет Парламентарне скупштине у вези са пријемом као и другим сличним питањима. V. Đerić, *op. cit.*, 19.

54 М. Крећа, *Међународно јавно љправо*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2022, 157–158.

55 Турска је била примљена у Савет Европе примљена 1950. године и већ тада је питање европских граница било доста гипко тумачено. Међутим, своју компликованију форму питање пријема држава чија цела или део територије не припада природним границама европског континента добија распадом Совјетског Савеза. Наиме, пријем Јерменије, Грузије и Азербејџана се правдао њиховим традиционалних и културних

Након што смо дефинисали ко подноси захтев, сада се може објаснити како сам поступак изгледа. Држава-кандидат превасходно шаље званичан захтев за пријем председавајућем Комитету министара који након тога тражи да се Парламентарна скупштина као колективни орган о том акту изјасни. Као свој услов у почетном стадијуму, Парламентарна скупштина истиче обавезност одржавања демократских избора на које се шаљу посматрачи након чијег позитивног извештаја поступак може и званично отпочети. Следећи корак, у складу са општим условом о поштовању владавине права, подразумева испитивање усклађености правног система државе-кандидата са стандардима Савета Европе које спроводе тим „истакнутих правника“.⁵⁶ У зависности од стања у држави пред њу се, поред редовних услова, могу се ставити и одређени *ad hoc* услови у циљу решавања лоцираних проблема, несвојствених за друге државе, попут већ поменутог примера статуса русофоне мањине у Естонији али и другим прибалтичким државама.⁵⁷ Поред најважнијих органа, у поступак пријема су укључени још и Биро Парламентарне скупштине који извештај „истакнутих правника“ прослеђује Одборима Парламентарне скупштине. По свом значају и укључености у поступак највише се истичу Одбор за политичке послове као и Одбор за правна питања и људска права. Задатак Одбора за политичке послове јесте да Парламентарној скупштини поднесе извештај о кандидатури док Одбор за правна питања и људска права даје своје мишљење. Највећи део посла у овом делу поступка пријема обављају известиоци одбора који у неколико наврата посећују државу кандидата. Током посета, поред представника владе, известиоци се састају и са лидерима опозиционих странка, активним синдикатима, организацијама из невладиног сектора као и са представницима мањинских народа како би се стекла што свеобухватнија слика о стању у држави-кандидату.⁵⁸ Након довољно добре и темељне анализе известиоци састављају извештај о ком Парламентарна скупштина већинским одлучивањем у форми резолуције даје позитивно или негативно мишљење. Усвајање ове резолуције прати и препорука која се доставља Комитету министара који као последња инстанца одлучује.

веза са Европом као и жељом да у вредносном смислу буду део Европе. Са друге стране, водећи се сличним принципима захтеви за пријем Таџикистана, Туркменистана и Узбекистана су одбијени карактеришући их, између осталог, као азијске земље. S. Schmal, M. Breuer, *op. cit.*, 45.

56 „Истакнути правници“ су по устаљеном принципу претходно изабрана два члана Европског суда за људска права или Европске комисије за људска права. V. Đerić, *op. cit.*, 20. СР Југославију је након спроведених изборних процеса у Србији 2000. и у Црној Гори 2001. године посетила делегација Венецијанске комисије како би утврдили да ли су у погледу правног система испуњени европски стандарди. R. Milikić, *Jugoslavija i Savet Evrope 1980-2003 Jugoslavija i Parlamentarna skupština Saveta Evrope 1980-2003 od Titove smrti do nove države*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, 173.

57 V. Đerić, *op. cit.*, 22.

58 *Ibid.*, 21.

Напоследку, неопходно је да се у Комитету министара гласањем обезбеди двотрећинска већина како би се поново саставила резолуција али сада у циљу свечаног позивања државе-кандидата да приступи Савету Европе.⁵⁹ Држава која буде примљена неопходно је да у договору са Комитетом министара приступи и одређеном броју конвенција и других међународних аката. Након успешно завршеног процеса и стицања пуноправног чланства успоставља се мониторинг систем тј. процедуре надзора над испуњењем обавеза за које је држава у моменту учлањења гарантовала да ће испунити.⁶⁰

Процес пријема је један динамичан процес током ког се држава и њени органи, како смо видели, труде да се ускладе са унапред дефинисаним стандардима Савета Европе. Заправо најважнији елемент у поступку пријема јесте комуникација која се остварује на релацији државе-кандидата и органа Савета Европе. Ипак, како ово није само правни већ и политичко процес, политика игра често значајну улогу, некада и пресудну па се држава у Савет Европе прима иако сви критеријуми нису у потпуности и на прави начин задовољени.⁶¹

5. МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ СТАТУС КОСОВА И МЕТОХИЈЕ

5.1. Сецесија

Када се говори о Косову и Метохији и његовом статусу у међународном праву сецесија је термин који преовладава. Наиме, сецесија је како Кривокапић дефинише „отцепљење дела неке државе, ради стварања посебне државе или припајања некој другој, већ постојећој држави“ додајући да је она „резултат политичких, националних, верских и других трвења у земљи“.⁶² Проблем у вези са овим термином јесте што у позитивном међународном праву не постоје норме које би га на јасан и прецизан начин дефинисале. Ипак, посредним тумачењем норми које регулишу признање и настанка држава, самоопредељење, поштовање територијалног интегритета и употребу силе може се рећи да је међународно право на одређени начин регулисало питање сецесије.⁶³ Међутим, проблем у вези са тим јавља се у погледу

59 R. Milikić (2012), *op. cit.*, 174.

60 N. Mrvić-Petrović, *op. cit.*, 37.

61 V. Đerić, *op. cit.* 22

62 Б. Кривокапић, „Право народа на самоопредељење и случај Косова“, *Сецесија са сџановишћиа унуђрашњег и међународној љрава и њене љолишћичке љоследице* (ур. К. Чавошки), Српска академија наука и уметности, Београд, 2019, 261.

63 М. Вучић, „Противправна улога треће стране као препрека леганости сецесије Косова и Метохије“, *Сецесија са сџановишћиа унуђрашњег и међународној љрава и њене љолишћичке љоследице* (ур. К. Чавошки), Српска академија наука и уметности, Београд, 2019, 261.

супротстављања два темељна принципа на којима међународно право до данас почива, право народа на самоопредељење и поштовање територијалог интегритета.

Право народа на самоопредељење чије упориште сеже још с краја 18. века, има своје две димензије, унутрашњу и спољашњу, којом ћемо се више бавити. Унутрашње право народа на самоопредељење подразумева право становника односно територије да слободно изабере друштвено-политичко и економско уређење и да самостално учествују у политичком животу једне земље.

Са друге стране, право народа на спољашње самоопредељење своју пуну афирмацију је стекло током друге половине 20. века у поступку деколонизације.⁶⁴ Поступак деколонизације најкраће речено, представљао је свргавање колонијалне управе која је власт заснивала на експлоатацији и доминацији над другим народом. Са тим у вези, своје место право народа на самоопредељење нашло је и у Повељи Уједињених нација у првом члану главе 1 „Циљеви и начела Повеље“.⁶⁵ Проблем у вези са овим био је тај што право на самоопредељење овако дефинисано у Повељи није имало јасан и утврђени нормативни садржај јер нису постојали конститутивни елементи као ни начин и поступак примене.⁶⁶ У практичном смислу, може се рећи да је право народа на спољашње самоопредељење, налазећи се пред различитим политичким искушењима, у основи подразумевало право колонијално зависних народа да самостално и слободно одлучују о својој будућој судбини, политичком статусу, економском, културном и социјалном развоју. Свој јаснији правни оквир право народа на спољашње самоопредељење стиче првобитно 1960. године доношењем Декларације о давању независности колонијалним државама и народима, потом 1966. године кроз Пактове о правима човека и напослетку 1970. године Декларацијом о принципима међународног о пријатељским односима и сарадњи између држава у складу са Повељом Уједињених нација. Ови акти и њихова важност не само да су праву народа на спољашње самоопредељење дали јаснији правни оквир већ су помогли у његовом преображају у когентну норму позитивног међународног права.⁶⁷ Након пада Берлинског зида и у периоду униполарности међународно право је често узмицало пред интересима великих сила, првенствено Сједињених Америчких Држава. Са тим у вези, право на спољашње самоопредељење примењивало се парцијално, од случаја до случаја у зависности да ли је

64 M. Jončić, „Položaj i zaštita manjina u međunarodnom pravu“, *Međunarodna politika*, 1147/2012, 69.

65 Глава 1, члан 1, тачка 2 Повеље Уједињених нација гласи: „Циљеви Повеље Уједињених нација су развијање међу нацијама пријатељских односа заснованих на поштовању равноправности и самоопредељења народа и предузимање других одговарајућих мера ради учвршћења општег мира. https://ius.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2020/10/povelja_un.pdf, 11. јун 2024.

66 M. Крећа, *op. cit.*, 636.

67 *Ibid.*, 637.

било у сагласју са политком водећих држава света. Губећи фокус при разликовању основних елемената међународног права под утицајем политике у литератури се данас може уочити поистовећивање сецесије са правом народа на спољашње самоопредељење. Оваква поставка ствари само је делимично тачна са позиције међународног права, услед тога што су два наведена појма међусобно комплементарна и условљена само у специфичним и јасно предвиђеним случајевима попут наведеног поступка деколонизације.⁶⁸ Дакле, право народа на спољашње самоопредељење како би се применило мора подразумевати сагласје са низом других когентних норми општег међународног права. Данас у пракси постоји тенденција тумачења и примене овог права ван контекста и разумевања разлога због ког је настало што доводи до немогућности његовог остварења а да се притом не прекрши начело територијаног интегритета државе. Недоумица постоји и у погледу чињенице да нигде није јасно назначено ко је носилац, титулар права на самоопредељење. Овакво стање може изазвати правну несигурност јер то значи да се у сваком случају посебно мора утврђивати да ли конкретни субјекат има право на самоопредељење или не. Са тим у вези, да ли право на спољашње самоопредељење припада само народима или се њиме могу користити и националне мањине?⁶⁹ Већина држава барем по питању националних мањина заузима јасан став да су, а како би предупредила потенцијално кршење територијалног интегритета, мањинска права индивидуална а не права мањине као колективитета.⁷⁰ У прилог овој тези иде и чињеница да до данас на свету постоји скоро 10.000 различитих етничких група или националних мањина која претендују на статус народа. Дајући свима њима или већини статус народа довело би листом до масовних позивања на спољашње самоопредељење и у коначници могућност проглашења сецесија. Да се овакво стање ипак и догоди то не би био начин решавања проблема, напротив само би се додатна питања отворила. Каква би била позиција других мањинских група или припадника већинског народа на отцепљеној територији? Они би се онда такође могли позвати на право спољашњег самоопредељења које би подразумевало повратак под окриље матичне државе. Оваква ситуација несумњиво би читаву међународну заједницу увела у стање зачараног круга што би представљало велику претњу по међународни мир.⁷¹

Очување територијалног интегритета је једна од најважнијих норми позитивног међународног права данас. Срж ове норме чини територија

68 D. Dimitrijević, „Međunarodnopravni tokovi secesije država“, *Zbornik radova kopao-ničke škole prirodnog prava - Slobodan Perović 2020* (ur. J. Perović Vujačić), Kopaonička škola prirodnog prava – S. Perović, Beograd, 2020, 362–363.

69 С. Орловић, „Српски уставни поредак на размеђу територијалног интегритета и права на самоопредељење“, *Државни поредак суверениитета у времену глобализације* (ур. А. Костић), Српска академија наука и уметности, Београд, 2019, 76.

70 Б. Кривокапић, *op. cit.*, 220.

71 М. Јончић, *op. cit.*, 70.

која поред становништва и власти представља конститутивни елемент при дефинисању државе. Како би се одредило докле се власт неке државе простије морају постојати дефинисане границе, које су се, посматрајући историјску хоризонталу, на различите начине утврђивале. Са тим у вези, може се рећи да је право на територијални интегритет заправо право на неотуђивост и неповредивост државне територије на којој се врши суверена власт. Овај принцип превасходно своју дефиницију налази у најважнијим актима држава, Уставима. Са друге стране и међународно право се очувањем и поштовањем територијалног интегритета позабавило пре свега у Повељи Уједињених нација кроз Главу II члан 2.⁷² У Повељи се примећује потенцирање на једнакости свих држава и на њиховој обавезности да се уздржавају од примене било каквог облика силе или мешања у унутрашње послове чиме би се територијални интегритет друге државе нарушио. У супротном државе имају право на самоодбрану тј. одбрамбени рат против агресора у циљу заштите територијалног интегритета. Поред Повеље и други акти говоре о обавезности поштовања територијалног интегритета попут Резолуција 2625 из 1970. године или Хелсиншког завршног акта о неповредивости граница из 1975. године. Територијални интегритет се не може нарушити само применом силе већ недоследном и неадекватном применом права народа на самоопредељење што може довести до захтева за отцепљењем дела територије које у коначници може имати домино ефекат за неке друге државе које су по природи хетерогене. У том смислу једини начин очувања територијалног интегритета јесте остваривање права на интерно самоопредељење унутар већ постојећих граница.⁷³

Одређивање права народа на самоопредељење и поштовања територијалног интегритета, омогућује нам да сада покажемо да постоје две врсте сецесија, законита и незаконита сецесија. Када је реч о законитој сецесији она може бити спроведена само када није у сукобу са територијалним интегритетом државе. Конкретније речено, законита сецесија је могућа само уз прецизно дефинисане услове и то ако је у складу са најважнијим унутрашњим актима једне државе који предвиђају могућност отцепљења дела своје територије; ако постоји добровољни пристанак конкретне државе; и ако су претходно испуњени сви услови дефинисани Уставом конкретне

72 Глава 1, члан 1, тачка 2 Повеље Уједињених нација гласи: „Организација почива на начелу суверене једнакости свих својих чланова”. Тачка 4 гласи: „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. Тачка 7 гласи: „Ништа у овој Повељи не овлашћује Уједињене нације да се мешају у питања која се по суштини налазе у унутрашњој надлежности сваке државе нити захтева од чланова да таква питања износе на решавање на основу ове Повеље; али ово начело неће утицати на примену принудних мера предвиђених у глави VII”.

73 С. Орловић, *op. cit.*, 72.

државе или њеним другим међународним актима.⁷⁴ Међутим, како међународно право није остајало имуно на одређена специфична историјска збивања, оно је поједине типове сецесије прихватио као легитимне оствариве. Најбољи пример тога је свакако процес деколонизације који је свој врхунац доживео током друге половине 20. века путем многих аката највишег међународног стандарда, о чему је већ било речи. Поједини аутори попут Томушата заговарају тезу о обавезности поштовања територијалног интегритета само оних држава чије владе поред већинског народа на адекватан и правичан представљају и друге етничке групе, националне, националне или друге мајине. У супротном, она група која се осети дискриминисаном, над којом се врши систематско кршење права или међународни злочини имаће право на примену поступка тзв. ремедијалне сецесије како би осигурала свој опстанак.⁷⁵ Међутим овај појам још увек није ни на који начин дефинисан општим међународним правом.

Незаконита сецесија представља једнострано одвајање дела територије, без сагласности матичне државе и противно норми о поштовању територијалног интегритета која је гарантована како у међународном тако и у унутрашњем праву државе. Најзаступљенији пример у пракси је свакако случај у коме етничка група покушава да део територије на ком је већина отцепи од матичне државе припајајући је касније некој другој држави или стварајући независну државу. У оваквим случајевима обично долази и до мешања спољашњих фактора тј. других држава које сецесионистима помажу у складу са својим интересима што је грубо кршење Повеље УН, што ћемо уосталом и видети на примеру Косова и Метохије. Како незаконита сецесија неке територије има и своју јасну политичку конотацију њена судбина у многоме зависи и од будућих политичких и међународних збивања који могу да доведу како до стицања потпуне независности тако и до враћања под окриље матичне државе. Постоји могућност и да се незаконита сецесија, након одређеног времена прихвати од дела или читаве међународне заједнице и матичне државе. Овакво озакоњење незаконито спроведене сецесије своје упориште може наћи у начелу *ex iniuria ius oritur*.⁷⁶

5.2. Историјски приказ међународноправног статуса Косова и Метохије

Поступак једностране сецесије на простору јужне српске покрајине започет је фебруара 1998. године повременим, локалним сукобима између

74 Б. Кривокапић, *op. cit.*, 227.

75 Упориште своје тезе Томушат налази у тексту Резолуције 2625. С. Tomuschat, "Secession and self-determination", *Secession, International Law Perspectives* (ed. M. G. Kohen), Cambridge University press, Cambridge 2006, 23. Резолуција 2625 из 1970. године, https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_RES_2625-Eng.pdf, 11. јун 2024.

76 Б. Кривокапић, *op. cit.*, 229.

регуларних војних и полицијских јединица СР Југославије и Ослободилачке војске Косова (ОВК). Протоком времена, сукоб је попримао све шире размере те је скренуо пажњу великих сила које су на што бржи и ефикаснији начин желе да читаву ствар реше. Дипломатске активности, јасно дефинисани спољнополитички интереси као и анимозитет који је међу великим силама запада гајен према владајућој структури у Београду кулминирали су започињањем агресије НАТО, без сагласности Савета безбедности УН, на СР Југославију марта 1999. године.⁷⁷ Након готово тромесечне агресије, бомбардовања како војних тако и цивилних објеката али и покушаја копнене инвазије са југа, СР Југославија је са коалицијом предвођеном Сједињеним Америчким Државама јуна 1999. године потписала Војно-технички споразум у Куманову.⁷⁸ Овим документом поред обуставе ратних дејстава предвиђен је долазак међународних безбедносних снага као и повлачење како цивилне администрације тако и војних и безбедносних снага, чиме је СР Југославија изгубила ефективну контролу над простором Косова и Метохије. Дан након потписивања споразума у Куманову, донесена је и Резолуција 1244 Савета безбедности Организације Уједињених нација.⁷⁹ Циљ Резолуције, као акта највишег правног стандарда који обавезује све чланице Уједињених нација, био је успостављање мира до коначног решавања статуса Косова и Метохије. Након нешто више од 8 година, фебруара 2008. године Скупштина Косова, као привремена институција самоуправе, донела је „Декларацију о независности“ прогласивши настајање тзв. „Републике Косово“ на делу територије Републике Србије, чиме је поступак сецесије спроведен у дело. У вези са овим актом сецесиониста у Приштини, Република Србија је преко Генералне Скупштине Уједињених нација затражила саветодавно мишљење Међународног суда правде на постављено питање у вези са сагласношћу једностраног акта о проглашењу независности тзв. „Републике Косово“ са међународним правом. Пре навођења суштине изнетог саветодавног мишљења треба истаћи да оно није никаква пресуда која ствара обавезе за стране у спору, већ поглед Суда на проблем који је пред њега изнет.⁸⁰ Међународни суд правде је своје мишљење изнео јула 2010. године које је најблаже речено било изван контекста, апстрактно и које суштински није улазило у меритум ствари. Међународни суд правде је био става како „опште међународно право не садржи применљиву забрану Декларације о независности“ стога доношењем Декларације није прекршено опште међународно јавно право, будући да се међународно јавно право и не бави приватним актима групе лице, који делују вануставно и ванинституционално, без обзира на њихову

77 М. Вучић, *op. cit.*, 267–268.

78 Војно-технички споразум у Куманову из 1999. године, <https://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/?id=19947>, 11. јун 2024.

79 Резолуција 1244 Савета Безбедности Организације Уједињених нација из 1999. године, <https://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/19944>, 11. јун 2024.

80 Б. Кривокапић, *op. cit.*, 230.

званичну позицију.⁸¹ Такође, Суд је истакао и важење као и обавезност поштовања Резолуције 1244 која гарантује територијални интегритет и суверенитет СР Југославије.⁸² Саветодавно мишљење је поред своје правне имао и јасну политичку конотацију која је била последица „дипломатије“ Међународног суда правде а све у циљу избегавања конфронтације сукобљених мишљења различитих држава од којих су неке, већ тада, признале једнострано проглашену независност тзв. „Републике Косово“.⁸³

5.3. Незаконитост сецесије на простору Косова и Метохије

Узимајући у обзир постојеће и најважније акте унутрашњег и међународног права, о којима је већ било речи, у наставку рада покушаћемо да пружимо објашњење зашто је сецесија спроведена на простору Косова и Метохије незаконита и да као таква нема никакав утицај у погледу међународног права на јасно дефинисан статус јужне српске покрајине у оквиру Републике Србије. Пре свега почнимо од унутрашњег права. Једностраним, сецесионистичким актом косовских Албанаца на најгрубљи начин је прекршен Устав Републике Србије који је преамбулом дефинисао да је „покрајина Косово и Метохија саставни део територије Србије, да има положај суштинске аутономије у оквиру суверене државе Србије“, додајући и у чланом 8 да је „територија Републике Србије јединствена и недељива“ а „граница Републике Србије неповредива“.⁸⁴

Следеће спорно питање јесте да ли су косовски Албанци могли да се позову на право на самоопредељење? Према Крећи косовски Албанци као национална мањина нису титулари права на самоопредељење, зато што је то право резервисано само за народе.⁸⁵ Уопштено посматрано, не постоји јасна дефиниција мањина, међутим постоје поједини параметри који нам могу указати да ли заиста нека група може понети статус верске, националне, етничке или неке друге мањине. „Етничка мањина је група људи бројчано мања од осталог становништва државе, која је у недоминантном положају, а чији се чланови мада држављани те државе, по свом пореклу и етничким особеностима (језик, вера, обичаји итд.) довољно јасно разликују од осталог становништва и исказује вољу за ошвање своје културе, традиције, вере, или језика“.⁸⁶ Дакле,

81 М. Крећа, *op. cit.*, 172.

82 А. Гајић, *Међународноправни стањус Косова и Метохије и придруживање Србије Европској унији*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2018, 69.

83 *Ibid.*, 56.

84 Устав Републике Србије донесен 2006. године, https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html, 12. јун 2024.

85 М. Крећа, *op. cit.*, 170.

86 В. Krivokapić, *Enciklopedijski rečnik međunarodnog prava i međunarodnih odnosa*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, 117.

из ове дефиниције може се закључити да је бројчани параметар релевантан за утврђивање да ли се нека група, узимајући у обзир њене карактеристике, може сматрати мањином. Стога несумњиво се може рећи да су косовски Албанци, премда бројчано доминантни на подручју Косова и Метохије, ипак мањина унутар целокупно посматране Републике Србије, државе у којој живе. Како Перишић запажа „не постоје јасно артикулирани аргументи који иду у прилог тому да косовски Албанци нису национална мањина“.⁸⁷

Најзаступљенији аргумент заговарача независности тзв. „Републике Косово“ јесте да је на простору Косова и Метохије спроведена ремедијална сецесија. Пре свега треба рећи да је овако постављена теза, из више углова посматрано, неутемељена првенствено јер, како је већ и речено, ремедијална сецесија још увек ни на какав начин регулисана општим међународним правом. Такође, на простору Косова и Метохије постоји континуирано важење Резолуције 1244 која подразумева присуство међународне цивилне управе и безбедносних снага чији се мандат није ни једног момента прекинуо. Подржаваоци идеје о тзв. косовској независности указујући на неопходност спровођења ремедијалне сецесије говорили су о систематском кршењу људских права над косовским Албанцима претежно у периоду од 1989. до 1999. године. Како ћемо се на овом аргументу и највише задржати, пре свега треба рећи да временски оквири дати на овај начин, сакривају чињеницу да су отворене сепаратистичке тежње Албанаца постојале још током осамдесетих година 20. века, дакле готово деценију раније пре наводног систематског кршења људских права.⁸⁸ Даље, притужбе на укидање аутономије гарантоване Уставом СФРЈ 1974. године такође напросто нису тачне. Уставним променама 1989. и Уставом из 1990. године аутономија САП Косова и Метохије није укинута већ су јој овлашћења сведена до мере која омогућава Републици Србији да функционише као република. Не треба изоставити ни чињеницу да су на простору Косова и Метохије, за време бојкота званичних институција СР Југославије, албански сецесионисти развијали своје „паралелне“ институције, превасходно у системима здравства и школства. Иако противзаконито, власт је зарад мира овакво стање прећутно толерисала. Одређених злочина над албанским становништвом је уистину било, превасходно 1999. године у јеку борбе безбедносних снага СР Југославије против ОВК и НАТО. Међутим, такви поступци појединих припадника полиције СР Југославије никако се не могу тумачити као одраз

87 P. Perišić, „Pravo naroda na vanjsko samoodređenje izvan kolonijalnog konteksta i slučaj proglašenja nezavisnosti Kosova“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2013, 773.

88 Део посланика Скупштине Косова и Метохије је још 2. јула 1990. године нелегално прогласио тзв. „Републику Косово“ што је довело до привременог распуштања Скупштине Косова и Метохије. Након тога Албанци су 7. септембра 1990. године направили додатни корак те су такође нелегално прогласили и тзв. „косовску независност“ доносећи и уств тзв. „Републике Косово“. Б. Ракић, *Србија пред светским судом*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009, 163.

„државне политике“ у циљу истребљења албанског становништва, већ су то били искључиво појединачни инциденти (што ни на који начин не умањује њихову тежину и не оспорава чињеницу да се сви одговорни морају процесуирати).⁸⁹ У прилог тврдњи да је теза о ремедијалној сецесији неодржива говори и податак да је након завршетка НАТО агресије у периоду јун-јул 1999. године, али и касније са простора Косова и Метохије отишло 250000 Срба, Црногораца и другог неалбанског становништва као и да се у првој деценији 21. века свега 2000 вратило. Потребно је истаћи и важећи Устав Републике Србије из 2006. године који Косову и Метохији гарантује суштинску аутономију у оквиру државних граница поштујући све међународне уговоре и документе којима се гарантују основна људска и мањинска права.⁹⁰ За крај треба рећи да се у поступку пред Међународним судом правде а у вези са питањем једностраног проглашење тзв. „косовске независности“ 11 држава заједно са креаторима „Декларације“ позвало на чињеницу да је основ тзв. „независности“ управо ремедијална сецесија.⁹¹ Но Суд се од такве оцене дистанцирао, не желећи да изнесе било какав став у вези са тим сматрајући прво да ремедијална сецесија није била обухваћена питањем и друго што ни једна држава није дала адекватну аргументацију како би свој став о исправности ремедијалне сецесије потврдила.⁹²

Бомбардовањем тј. агресијом НАТО на СР Југославију 1999. године прекршен је члан 2 тачка 4 Повеље УН.⁹³ Било је покушаја, превасходно подржаваоца тзв. „косовске независности“, да накнадним тумачењем самом акту бомбардовања дају другачију квалификацију налик хуманитарној интервенцији, како се ни на који начин не би могло рећи да је Повеља УН прекршена. Међутим, како такав став нема упоришта у међународном праву слободно се може рећи да ни једним актом, а поготово не Резолуцијом 1244, није накнадно одобрена и легализована НАТО интервенција, која како тада тако и данас има само једну квалификацију а то је агресија. Но, важност навођења ове ноторне чињенице јесте што и она на свој начин потврђује тезу о незаконито спроведеном поступку сецесије Косова и Метохије. На који начин? Објашњење пружа Вучић тезом да је „Декларација о независности“ тзв. „Републике Косово“, на основу које је спроведена сецесија, директан продукт агресије НАТО и терористичких делатности ОВК. Прецизније речено, циљеви „Декларације“ и дух у ком је донесена у потпуности су подударни са истим оним циљевима за које су се борили припадници ОВК.⁹⁴

89 Један од злочина који се у литератури често помиње јесте масакр над породицом Бериша у селу Сува Река у близини Призрена. *Ibid.*, 142.

90 А. Гајић, *op. cit.*, 104.

91 М. Хрњаз, Twenty Years after the NATO Armed Intervention: The Kosovo case and Remedial Secession, <https://doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2020/0025-85552002379N.pdf>, 12 јун 2024.

92 А. Гајић, *op. cit.*, 103.

93 Раније у раду је прецизно цитирана тачка 4, члана 2 Повеље Уједињених нација.

94 М. Вучић, *op. cit.*, 269.

Свест о немогућности да кроз рат обезбеде независност и доношење Резолуције 1244 су сецесионисте у Приштини барем привремено натерили да обуставе са поступком отцепљења. Међутим, пристајањем на Резолуцију 1244, која је у основи Преамбулом гарантовала територијални интегритет и суверенитет, политички врх СР Југославије је питање унутар-политичког карактера пребацио на терен међународног права које је било дубоко исполитизовано. Такво стање је недвосмислено отворило пут 2008. године ка спровођењу незаконите сецесије и проглашењу тзв. „Републике Косово“ која је већ у првим данима била призната од истих оних који су били, скоро деценију раније, перјанице агресије НАТО на СР Југославију.⁹⁵

Последњи аргумент који ћемо изнети у овом делу рада односи се на противуречност „Декларације о независности“ и потоње спроведене незаконите сецесије у односу на међународноправни статус Косова и Метохије дефинисан Резолуцијом 1244 СБ ОУН. Са тим у вези, навешћемо само неке, по мишљењу аутора, најважније елементе Резолуције које указују на положај Косова и Метохије као саставног дела СР Југославије (касније Републике Србије). Већ на самом почетку у Преамбули конкретне Резолуције наводи се обавеза поштовања територијалног интегритета и суверенитета СР Југославије од стране свих чланица УН, у складу са Повељом УН и Хелсиншким завршним актом као документима општег међународног права. Помињање Хелсиншког завршног акта из 1975. године равноправно са Повељом УН је од изузетне важности јер он својом садржином, између осталог, регулише питања поштовања територијалног интегритета, уздржавања од употребе оружане силе и слично.⁹⁶ Даље, члан 10 Резолуције СБ ОУН 1244 поред тога што говори о успостављању међународне управе истиче и да ће Албанци са Косова и Метохије уживати суштинску аутономију у оквиру СР Југославије, чиме се још једном наглашава какав је статус Косова и Метохије.⁹⁷ Гајић истиче и да је од усвајања Резолуције СБ ОУН 1244 било јасно да Косово и Метохија под међународном управом неће бити изоловано од сарадње са појединим међународним организацијама са тим да се она мора вршити искључиво уз пређашње консултовање и дозволу СР Југославије (касније Републике Србије) поштујући на тај начин њен територијални интегритет.⁹⁸ Што се тиче потенцијалног поступка мењања Резолуције СБ

95 *Ibid.*, 271-272.

96 Хелсиншки завршни акт из 1975. године, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/39501.pdf>, 13. јун 2024.

97 Део текста члана 10 Резолуције СБ ОУН 1244 гласи: „Овлашћује генералног секретара да уз помоћ одговарајућих међународних организација, успостави међународно цивилно присуство на Косову, како би се обезбедила привремена управа на Косову, при чему ће народ Косова моћи да ужива суштинску аутономију у оквиру СР Југославије, и које ће обезбедити прелазну управу при чему ће успостављати и надгледати развој привремених демократских институција самоуправе, како би се обезбедили услови за миран и нормалан живот свих становника Косова...“

98 А. Гајић, *op. cit.*, 28.

ОУН 1244 тј. доношења нове резолуције оно је искључиво могуће уз пређашњи договор „Београда“ и „Приштине“ којим би се утврђени статус Косова и Метохије променио. Дакле, све до момента постизања таквог споразума, признања независности тзв. „Републике Косово“ од стране Републике Србије или одустајања од захтева за независност тзв. „Републике Косово“ статус Косова и Метохије, узимајући у обзир различите ставове сталних чланова Савета Безбедности, може се дефинисати једино као територија под међународном управом а у саставу Републике Србије.⁹⁹

6. ТЗВ. „РЕПУБЛИКА КОСОВО“ И САВЕТ ЕВРОПЕ

Пре давања одговора на најважније питање у раду, које се односи на правну (не)основаност пријема тзв. „Републике Косово“ у Савет Европе даћемо кратак историјски приказ односа овог међународно непризнатог ентитета и најстарије европске организације.

Прве званичне активности које Савет Европе остварује са привременим институцијама самоуправе на простору Косова и Метохије бележе се током друге половине 1999. године према јасно дефинисаним надлежностима под окриљем Резолуције СБ ОУН 1244. Складно својим циљевима, уз петходно добијену сагласност Републике Србије и на основу споразума са УНМИК администрацијом, Савет Европе је 2004. године приступио спровођењу одређених мониторинг механизма у циљу побољшања људских права.¹⁰⁰ Следећи важан моменат на историјског хоризонти био једнострано проглашење тзв. „косовске независности“. Савет Европе је као међународна организација према овом акту заузела неутралан став, поштујући Резолуцију СБ ОУН 1244.¹⁰¹ Сецесионисти у Приштини су од момента проглашења тзв. „независности“ своју спољну политику, усмерили са једне стране ка стицању што већег броја међународних признања од постојећих чланица Уједињених нација, а са друге стране ка учлањењу у многе међународне организације. Свесни да део Уједињених нација, услед принципијелних

⁹⁹ *Ibid.*, 36.

¹⁰⁰ „Monitoring“ механизми су се односили на унапређење поштовања права мањина као и надзор над мерама за спречавање нечовечног и понижавајућег поступања у затворима. R. Milikić, *op. cit.*, 71.

¹⁰¹ Као доказ свог неутралног става сагласног Резолуцији СБ ОУН 1244 Савет Европе је од 2008. године користио стандардну фусноту која је гласила: „Све референце на Косово, било у погледу територије, институција или становништва, у овом тексту треба разумети у пуној сагласности са Резолуцијом СБ ОУН и без прејудуцирања статуса“. На основу договора из Брисела 2012. године, поред наведене фусноте, а за потребе акција Савета Европе и Европске уније на Косову и Метохији почела је да се користи и тзв. Бриселска фуснота која гласи: „Овај назив не прејудуцира ставове о статусу и у складу је са Резолуцијом СБ ОУН 1244 и с мишљењем Међународног суда правде о проглашењу независности Косова“. *Ibid.*, 76.

ставова Кине и Руске Федерације, не могу постати све своје снаге су устремили ка чланству у Савет Европе. Међутим, позицију тзв. „Републике Косово“ у одређеној мери је дискредитовао извештај Дика Мартија о трговини људским органима на Косову и Метохији током 1999. године. На основу овог Извештаја је 2011. године пред Парламентарном скупштином Савета Европе усвојена и Резолуција под називом „Истрага оптужби о нехуманом третману људи и нелегалној трговини људским органима на Косову“.¹⁰² Извештај Дика Мартија је, укратко речено, говорио о злочинима ОВК над српским и другим неалбанским становништвом на простору Косова и Метохије у периоду 1998-2000. година, експлицитно наводећи одговорне команданте ОВК, од којих су неки касније постали политички лидери косовских Албанаца.¹⁰³ Свесни компромитације свог положаја услед усвајања конкретне Резолуције, али и циља ком стреме, представници тзв. „Републике Косово“ су у том смислу само променили тактику којом желе да обезбеде чланство у Савету Европе. Суштина нове тактике била је детерминсана уласком у Савет Европе на „мала врата“ тј. приступањем различитим партијалним споразумима и учлањењем у организације које под окриљем Савета Европе поседују специфичан степен аутономије. На тај начин, занемарујући неутралан став Савета Европе, тзв. „Република Косово“ 2013. године одобрава се чланство у Развојној банци Савета Европе. По сличном принципу је наредне 2014. године тзв. „Република Косово“ примљено и у (Венецијанску комисију). Да је реч о једном политичком поступку, који нема никакво правно утемељење говори и чињеница да је у оба наврата тзв. „Република Косово“ примљена без коришћења, раније спомињане, фусноте.¹⁰⁴ У међувремену, изван оквира Савета Европе тзв. „Република Косово“ листом је примана у многе међународне организације превасходно у сфери спорта попут Светског олимпијског комитета, Светске фудбалске организације, Европске фудбалске организације, Светске царинске организације, Арбитражног суда као и приступање Централноевропском уговору о слободној трговини.¹⁰⁵

Маја 2022. године, нова политичка гарнитура тзв. „Републике Косово“ на челу са Аљбином Куртијем поново актуелизује питање чланства у Савету

102 Извештај Дика Мартија из 2010. године и усвојена Резолуција из 2011. године, <https://pace.coe.int/en/files/12608>, 13. јун 2024.

103 Извештај Дика Мартија је био главни повод да се 2016. године оснују „Специјализована већа и Специјализовано тужилаштво Косова“ са седиштем у Хагу. Задатак овог Суда јесте да процесуира одговорне команданте ОВК за злочине против човечности, ратне злочине и друга кривична дела почињена у периоду од 1. јануара 1998. године до 31. децембра 2000. године на простору Косова и Метохије. Званична интернет адреса „Специјализованих већа и Специјализованог тужилаштва Косова“, <https://www.scp-ks.org/sr>, 13. јун 2024.

104 R. Milikić (2016), *op. cit.*, 76.

105 Раније, 2009. године тзв. „Република Косово“ постала пуноправни члан групације Светске банке и Међународног монетарног фонда.

Европе, те после неколико неуспелих покушаја, подноси званичан захтев за пријем. Већ на самом почетку направљен је преседан јер је Комитет министара током ванредног заседања априла 2023. године дао позитивно мишљење, чиме је практично отворио пут даљем поступку учлањења. Овим потезом на најгрубљи начин је, као и у случају пријема тзв. „Републике Косово“ у Европску фудбалску организацију, прекршен Статут Савета Европе. Наиме, у члану 4 се јасно каже „свака европска држава“ која се сматра способном може да конкурише како би постала део Савета Европе, а тзв. „Република Косово“ се ни на који начин не може сматрати државом у пуном смислу те речи, јер је статус територије Косова и Метохије прецизно уређен Резолуцијом СБ ОУН 1244, о чему је већ било речи у претходном поглављу.¹⁰⁶ Такође, у потпуности је занемарена чињеница да тзв. „Републику Косово“ не признаје 12 тренутних чланица Савета Европе.¹⁰⁷ Дакле, тзв. „Република Косово“ у основи не испуњава ни начелни захтев дефинисан Статутом Савета Европе. Поред овог неиспуњеног услова, следеће питање које се поставља, јесте да ли тзв. „Република Косово“ испуњава остала три општа услова у вези са плуралистичком демократијом, поштовањем људских права и владавине права? Одговор ћемо дати приказом примера кршења ова три услова кроз анализу два најважнија документа у поступку пријема тзв. „Републике Косово“ у Савет Европе.¹⁰⁸ Извештај „истакнутих правника“ донет је децембра 2023. године након вишемесечног присуства и испитивања усклађености правног система тзв. „Републике Косово“ са стандардима Савета Европе.¹⁰⁹ Запажањима изнетим у Извештају „истакнути правници“ су указали на чињеницу да је правни систем тзв. „Републике Косово“ грађен „под јаким утицајем међународне заједнице“ што је несумњиво допринело његовој релативној усклађености са захтеваним стандардима. Међутим, неспорна је чињеница коју истичу и „истакнути правници“ да постоји приметна дискрепанца и мањкавост у погледу поштовања и примене закона у пракси што је, по мишљењу аутора, само један од показатеља селективне примене закона и неадекватног спровођења раније преузетих обавеза од стране лидера косовских Албанаца.¹¹⁰

106 Члан 4 Статута Савета Европе раније у тексту је прецизно цитиран.

107 Чланице Савета Европе које не признају тзв. „Републику Косово“ су: Украјина, Словачка, Србија, Румунија, Молдавија, Грчка, Грузија, Шпанија, Кипар, Азербејџан, Јерменија и Босна и Херцеговина.

108 Извештаје „истакнутих правника“ делегираних од стране Бироа Парламентарне скупштине Савета Европе и специјалног известиоца Парламентарне скупштине Савета Европе Доре Бакојани.

109 На самом почетку Извештаја „истакнути правници“ су поред речи „Косово“ користили стандардну фусноту поштујући тако раније заузет неутралан став Савета Европе у складу са Резолуцијом СБ ОУН 1244. „Извештај истакнутих правника о усклађености правног система Косова* са стандардима Савета Европе“ из 2023. године, <https://rm.coe.int/application-for-membership-set-out-in-the-letter-of-12-may-2022-addres/1680ad7750>, 15. јун 2024.

110 Глава 6, тачка 161, *Ibid.*, 28.

Што се тиче демократских потенцијала речено је да се тзв. „Република Косово“ може сматрати „функционалном парламентарном демократијом“.¹¹¹ Овако смело изнет закључак контрадикторан је и самом Извештају у ком се јасно наводе неуралгичне тачке демократског поретка тзв. „Републике Косово“. Један од највидиљивијих недостатака демократског система, на шта је у два наврата у Извештају скренута пажња, односи се на читав изборни процес априла 2023. године у четири општине на Северу Косова и Метохије.¹¹² Даље, као један од приоритетних услова за унепређење демократије и смањење тензија на северу Косова и Метохије, између осталог, истакнуто је и обавезно формирање Заједнице српских општина, на шта српски народ чека још 2013. године и потписивања Бриселског споразума. Међутим, како „истакнути правници“ бележе „тренутна Влада није вољна да формира једно такво удружење“.¹¹³

На пољу владавине права закони уистину гарантују стриктну поделу власти на законодавну, извршну и судску као и обавезност поштовања независности судства.¹¹⁴ Ипак, у пракси то није случај и један од најдрастичнијих примера утицаја на правосуђе, путем критиковања донесених одлука, јесте случај одлуке Уставног суда у поступку повраћаја земљишта манастира Високи Дечани, о чему ће касније бити више речи кроз анализу Извештаја Доре Бакојани. Такође, анализом Устава и његовим поштовањем заступљености невећинских заједница „истакнути правници“ су били задовољни са тим да су истакли као императив „повратак судија и тужиоца Срба на своје позиције што је пре могуће“.¹¹⁵ Једна од замерки, коју би аутор нарочито апострофирао, односи се и на често и неосновано изрицање притвора превасходно Србима, што је ништа друго до, како су и „истакнути правници“ исказали, „дискриминаторска пракса“ судова тзв. Републике Косово.¹¹⁶ Да Срби на Косову и Метохији нису реметилачки фактор индиректно је потврдио и овај Извештај посвећујући велику пажњу активностима специјалних полицијских јединица тзв. „Републике Косово“. На самом почетку одељка о полицији, слично као и са судијама, истакнута је важност повратка Срба у службу тзв. „косовске полиције“. Са тим у вези изречена

111 Глава 6, тачка 164, *Ibidem*.

112 Након давања оставки крајем 2022. године и изласком Срба из свих институција на северу Косова и Метохије, влада тзв. „Републике Косово“ је расписала и спровела изборе априла 2023. године у четири северне општине (Косовска Митровица, Лепосавић, Звечан, Зубин Поток). Ови избори су били бојкотовани како од Српске листе тако и од читаве српске заједнице, те је излазност била била близу 4%. Но, то није омело „победнике“ избора да преузму јединицу локалне самоуправе и да на потпуно нелегитиман начин успоставе власт. Глава 1, тачка 38, Глава 3, тачка 59. *Ibid.*, 8, 10.

113 Глава 3, тачка 72, *Ibid.*, 12.

114 Глава 4, тачка 88, *Ibid.*, 15.

115 Глава 4, тачка 96, *Ibid.*, 16.

116 Глава 4, тачка 99, *ibidem*.

је и примедба о непоштовању одржавања етничке разноликости, и пре бојкота Срба, у специјалним јединицама које чине готово у тоталитету Албанци чије се присуство са тешким наоружањем од стране „локалног становништва, посебно на северу, доживљава као застрашујуће“. У том смислу њихово присуство превасходно на северу Косова и Метохије, према мишљењу „истакнутих правника“ али и међународних посматрача бива „претерано и доводи до тензија“.¹¹⁷ Извештај наводи како косовске власти, у случају протеста или блокада путева, не презају у погледу фаворизације „брзе и снажне употребе специјалних снага у циљу поновног успостављања јавног реда, чак и ако постоји велики ризик да ће употреба силе од стране полиције довести до масовног насиља и крвопролића“.¹¹⁸ Узевши у обзир све наведено у Извештају се препоручује да се „специјалне полицијске снаге распоређују само кад је то неопходно, у координацији са ЕУЛЕХ администрацијом и КФОР јединицама“.

У погледу поштовања људских права навешћемо исто што су и „истакнути правници“ забележили, неприхватљиво усвајање одлука у вези са експропријацијом земљишта на северу Косова и Метохије. Експроприација сама по себи и не би представљала проблем да је склада постојећим нормама. Међутим, посматрајући конкретни случај „у одлукама није утврђена јавна сврха и интерес због чега су ове експроприације неопходне. Међутим, све индиције указују на то да је циљ да се „на деловима земљишта изграде полицијске станице“.¹¹⁹ У случају спровођења у дело овакве једне намере несумњиво би се међу Србе унео додатни страх, немир и неповерење што би отежало, и овако слабу комуникацију са институцијама тзв. „Републике Косово“. Једна од замерки која би се могла истаћи овом Извештају јесте што се готово нигде не наводи податак о експанзији етнички инспирисаних инцидената где су мете припадници српске заједнице на Косову и Метохији. Наиме, од момента подношења званичног захтева за чланство у Савету Европе маја 2022. године па закључно са данашњим даном забележено је 286 инцидената различитих врста, од провокација и пљачке имовине до наношења тешких телесних повреда и рањавања.¹²⁰ Такође, у делу о људским правима истакнута је и важност слободе вероисповести као и чињеница да је према документацији ОЕБС у периоду од 2014. до 2020. године „од 86 вандалских аката 48 је погодило објекте Српске православне цркве“. Извештај стога предвиђа да „сви инциденти вандализма, крађе и нарушавања верског

117 Глава 4, тачке 109, 110, 111, *Ibid.*, 18.

118 Пример оваквог поступања јесте рањавање извесног Д. Г. 29. маја 2023. године од стране специјалних полицијских јединица тзв. „Републике Косово“ током протеста локалних Срба испред општинске зграде у Звечану. Глава 4, тачка 112, *ibidem*.

119 Глава 5, тачка 131, *Ibid.*, 21.

120 Најтрагичнији случај јесте свакако рањавање дечака српске националности М. С и С. С. у околини Штрпца на Бадњи дан 6. 1. 2023. године од стране А. К. припадника полицијских снага тзв. „Републике Косово“. Званична интернет страница Канцеларије за Косово и Метохију, <https://www.kim.gov.rs/incidenti-kim.php>, 16. јун 2024.

и културног наслеђа треба да буду спречени и на други начин детаљно истражени, документовани и решени у складу са релевантним законодавством¹²¹. На основу свега представљеног, али и осталог што се у Извештају „истакнутих правника“ налази, може се рећи да је конкретни документ поред испитивања аката и њихове усклађености са стандардима Савета Европе на непристрасан начин и доста пристојно представио какво је стање у пракси.

Након Извештаја „истакнутих правника“ уследио је Извештај Доре Бакојани као специјалног известиоца Парламентарне скупштине Савета Европе. Извештај Доре Бакојани из марта 2024. године у великој мери је констатовао сличне или исте чињенице као и претходни Извештај „истакнутих правника“¹²². За Дору Бакојани, поред обавезе формирања Заједнице српских општина, као главни услов за чланство тзв. „Републике Косово“ наметнула се обавеза извршења одлуке Уставног суда у вези са признањем законског власништва над 24 хектара земље манастиру Високи Дечани. Укратко, Српској православној цркви тј. манастиру Високи Дечани одлуком Уставног суда је још 2016. године признато законито власништво над 24 хектара земље. Међутим, локалне власти тзв. „Републике Косово“ у Дечанима готово 8 година нису налазиле за схода да конкретну одлуку спроведу у дело тврдећи да спорно земљиште припада предузећима „Апико“ и „Илириа“¹²³. Многи представници власти, међу којима се Албин Курти истицао, су током осам година неизвршавања саму одлуку у неколико наврата оштро и критиковали. Тако је Уставни суд тзв. „Републике Косово“ септембра 2021. године донео одлуку о неизвршењу своје пресуде касније обавестивши и тужиоца о донесеној одлуци. Ипак марта 2024. године, 5 дана пре донесеног Извештаја, коначно је спроведена одлука о укњижби земљишта на на начин како је то Уставни суд прописао. У последњој тачки свог Извештаја у вези са конкретном темом Дора Бакојани бележи да је ово „велики знак, са стране косовских власти, њихове храбрости и спремности да доносе тешке одлуке у циљу поштовања владавине права...“¹²⁴. Да ли је устину сам поступак био у складу са принципима владавине права? Одговор је свакако одричан, услед осам година чекања и неефикасности надлежних органа да одлуку изврше. Даље, сама одлука је на послетку спроведена тако што је Албин Курти као председник Владе тзв. „Републике Косово“ напосто наложио Катастарској агенцији у Приштини да укњижу изврши, излазећи тако из круга својих овлашћења јер он као носећи стуб извршне

121 „Извештај „истакнутих правника“ о усклађености правног система Косова* са стандардима Савета Европе, <https://rm.coe.int/application-for-membership-set-out-in-the-letter-of-12-may-2022-addres/1680ad7750> op. cit., 27.

122 Извештај специјалног известиоца Парламентарне скупштине Савета Европе Доре Бакојани поводом захтева за пријем тзв. „Републике Косово“, <https://pace.coe.int/pdf/9539fc976bc70a5d8ccbb021b3aac7c67d083da562ec90bbcfe86f488fa1467d/doc.%2015958.pdf>, 16. јун 2024.

123 Тачка 16. *Ibid.*, 10.

124 Тачке 21, 26, *Ibid.*, 11.

власти ни на који начин не сме да се меша у судске поступке и спровођење одлука судова јер се тиме јасно крши принцип поделе власти.¹²⁵ Стога се може рећи да је овако спроведена укњижба била супротна духу владавине права, те је уместо правне имала јасну политичку димензију. Дора Бакојани, износићи све чињенице, ипак је на самом крају Извештаја изнела позитивно мишљење о чланству тзв. „Републике Косово“ у Савету Европе. На овај начин је у потпуности занемарно све што је претходно изнето превасходно у Извештају „истакнутих правника“ а од чега је много тога било несагласно са принципима на којима Савет Европе почива. То ипак није омело чланове Комитета за политичка питања и демократију Парламентарне скупштине Савета Европе да Извештај Доре Бакојани марта 2024. године усвоје. Након овога уследио је и позитиван став који је Парламентарна скупштина Савета Европе изразила о будућем чланству тзв. „Републике Косово“ изразила за који је гласало 131 посланик док је свега 29 било против.¹²⁶ Међутим, питање чланства тзв. „Републике Косово“ није добило свој епилог пошто коначну одлуку доноси Комитет министара Савета Европе, а овај орган на свом последњем заседању о овом питању није одлучивао пошто питања није ни било на дневном реду. Ово питање је поново актуелизовано и децембра 2024. године када је тзв. „Република Косово“ поднела захтев за добијање статуса специјалног госта што се на послетку није догодило јер је захтев скинут са дневног реда на седници Политичког комитета Парламентарне скупштине Савета Европе.

7. ЗАКЉУЧАК

Основни задатак Савета Европе од свог оснивања био је заштита и афирмација људских права и демократских принципа. Такође, он је имао и свој неспорни политички утицај у моменту распада Источног блока. Данас је, како смо видели, обавезни корак пре чланства у Европској унији. Дакле, улога и политичка важност Савета Европе као организације кроз деценије су се мењале али ова организација је суштински задржавала оквире и циљеве у којима се кретала. Са друге стране, на простору Косова и Метохије је на један противправни начин покушана сецесија помогнута од водећих сила колективног запада, превасходно Сједињених Америчких Држава. Ипак, питање Косова и Метохије је јасно уређено Резолуцијом СБ ОУН 1244 која се готово две деценије у потпуности дезавуише о чему сведочи и евентуални пријем тзв. „Републике Косово“ у Савет Европе. Десили се то Савет Европе ће отворено стати насупрот својих ставова и принципа због којих је и

125 Kurti: Tražio sam od Katastra da uknjiži imovinu manastira Visoki Dečani, Tanjug <https://www.tanjug.rs/srbija/politika/78735/kurti-trazio-sam-od-katastra-da-uknjiži-imovinu-manastira-visoki-decani/vest>, 17. јун 2024.

126 Parlamentarna skupština Saveta Evrope usvojila preporuku za prijem Kosova u članstvo, Kosovo Online, <https://www.kosovo-online.com/vesti/politika/uzivo-zasedanje-parlamentarne-skupstine-saveta-evrope-na-dnevnom-redu-zahtev-kosova>, 17. јун 2024.

настао, прекршиће свој Статут, Резолуцију СБ ОУН 1244 али и занемариће ставове својих чланица о непризнавању тзв. „Републике Косово“ као независне државе. На овај начин биће направљен опасан преседан који што ће само омогућити да слични проблеми у другим, различитим државама добију своју још комплекснију форму. А међународно право са својим нормама ће, по ко зна који пут, устукнути пред интересима великих сила и показати да као такво оно још увек нема механизме који ће допринети његовом ефикаснијем поштовању. У таквим околностима малим земљама, попут Републике Србије, не преостаје ништа друго до чињенице да апелује на поштовање међународног права јер јачег аргумента за нашу државу од Резолуције СБ ОУН 1244 данас нема.

ЛИТЕРАТУРА

- Bond M., *The Council of Europe: structure, history and issues in European politics*, Routledge, New York, 2012.
- Вучић М., „Противправна улога треће стране као препрека леганости сецесије Косова и Метохије“, *Сецесија са сепаратистичким унутрашњим и међународним правима и њене политичке последице* (ур. К. Чавошки), Српска академија наука и уметности, Београд, 2019.
- Гајић А., *Међународноправни статус Косова и Метохије и придруживање Србије Европској унији*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2018.
- Dimitrijević D., „Međunarodnopravni tokovi secesije država“, *Zbornik radova kopaoničke škole prirodnog prava - Slobodan Perović 2020* (ur. J. Perović Vujačić), Kopaonička škola prirodnog prava – S. Perović, Beograd, 2020.
- Đerić V., *Članstvo države u Savetu Evrope uslovi, postupak prijema i nadzor nad izvršenim obavezama*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2001.
- Đerić V., *Savet Evrope*, Centar za antiratnu akciju, Beograd, 2002.
- Jončić M., „Положај и заштита мањина у међународном праву“, *Међународна политика*, 1147/2012.
- Јовановић Б., „Акција и реакција: Маршалов план и Шуманова декларација“, *Историјски записи*, Историјски институт Црне Горе, Подгорица, 1-2/2020.
- Кошутић Б., Ракић Б., Милисављевић Б., *Увод у право европских институција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2019.
- Кривокапић Б., „Право народа на самоопредељење и случај Косова“, *Сецесија са сепаратистичким унутрашњим и међународним правима и њене политичке последице* (ур. К. Чавошки), Српска академија наука и уметности, Београд, 2019.
- Krivokapić B., *Enciklopedijski rečnik međunarodnog prava i međunarodnih odnosa*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.
- Крећа М., *Међународно јавно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београду, 2022.

- Milikić R., „(Negativne) perspektive učlanjenja Kosova i Metohije u Savet Evrope - osvrt na srpsko i međunarodno iskustvo“, *Srpska politička misao* 1/2016, Institut za političke studije, Beograd.
- Milikić R., *Jugoslavija i Savet Evrope 1980-2003 Jugoslavija i Parlamentarna skupština Saveta Evrope 1980-2003 od Titove smrti do nove države*, Službeni glasnik, Beograd, 2012.
- Mrvic-Petrović N., „Politika prijema država u Savet Evrope“, *Centar za antiratnu akciju*, Beograd, 2002.
- Орловић С., „Српски уставни поредак на размеђу територијалног интегритета и права на самоопредељење“, *Државни поредак суверениитета у времену глобализације* (ур. А. Костић), Српска академија наука и уметности, Београд, 2019.
- Perišić P., „Pravo naroda na vanjsko samoodređenje izvan kolonijalnog konteksta i slučaj proglašenja nezavisnosti Kosova“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2013.
- Ракић Б., *Србија пред свейским судом*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009.
- „Savet Evrope 1949-1996“ (ур. В. Milinković), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1996.
- Tomuschat C., „*Secession and self-determination*“, *Secession, International Law Perspectives* (ed. M. G. Kohen), Cambridge University press, Cambridge 2006.
- Hrnjaz M., Twenty Years after the NATO Armed Intervention: The Kosovo case and Remedial Secession, <https://doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2020/0025-85552002379H.pdf>, 12 јун 2024.
- Schmal S., Breuer M., *The Council of Europe: Its Law and Policies*, Oxford University press, Oxford, 2017.

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

- Бриселски споразум из 1948. године, https://www.cvce.eu/en/obj/the_brussels_treaty_17_march_1948-en-3467de5e-9802-4b65-8076-778bc7d164d3.html; 18. април 2025.
- Евројска конвенција о људским правима и основним слободама из 1952. године, https://70.coe.int/pdf/convention_eng.pdf; 18. април 2025.
- Бечка декларација из 1993. године, https://www.cvce.eu/content/publication/2002/2/5/d7c530b5-a7c9-43f9-95af-c28b3c8b50d3/publishable_en.pdf; 18. април 2025.
- Повеља Уједињених нација из 1945. године, https://ius.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2020/10/povelja_un.pdf; 18. април 2025.
- Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација 2625 из 1970. године, https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_RES_2625-Eng.pdf; 18. април 2025.

- Војно-технички сћоразум у Куманову љоћћћисан 1999. љодине*, <https://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/?id=19947>; 18. аћрил 2025.
- Резолуција 1244 Савећа Безбедносћи Орћанизације Уједињених нација 1999. љодине*, <https://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/19944>; 18. аћрил 2025.
- Усћав Републике Србије донесен из 2006. љодине*, https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html; 18. аћрил 2025.
- Хелсиншки завршни акт из 1975. године, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/39501.pdf>; 18. аћрил 2025.
- Извештај Дика Мартија из 2010. године и усвојена Резолуција из 2011. године, <https://pace.coe.int/en/files/12608>; 18. аћрил 2025.
- Званична интернет адреса „Специјализованих већа и Специјализованог тужилаштва Косова“, <https://www.scp-ks.org/sr>; 18. аћрил 2025.
- „Извештај истакнутих правника о усклаћености правног система Косова* са стандардима Савета Европе“ из 2023. године, <https://rm.coe.int/application-for-membership-set-out-in-the-letter-of-12-may-2022-address/1680ad7750>; 18. аћрил 2025.
- Званична интернет страница Канцеларије за Косово и Метохију, <https://www.kim.gov.rs/incidenti-kim.php>; 18. аћрил 2025.
- Извешћај сћецијалноћ извешћиоца Парламентћарне скупћинине Савећа Европје Доре Бакојани љоводом захћјева за љријем љзв. „Републике Косово“ у Савећ Европје*, <https://pace.coe.int/pdf/9539fc976bc70a5d8ccbb021b3aac7c67d083da562ec90bbcf86f488fa1467d/doc.%2015958.pdf>; 18. аћрил 2025.
- <https://www.tanjug.rs/srbija/politika/78735/kurti-trazio-sam-od-katastra-da-uknjizi-imovinu-manastira-visoki-decani/vest>; 18. аћрил 2025.
- <https://www.kosovo-online.com/vesti/politika/uzivo-zasedanje-parlamentarne-skupstine-saveta-evrope-na-dnevnom-redu-zahtev-kosova>, 18. аћрил 2025.

Ognjen Bojanić*

ADMISSION PROCEDURE TO THE COUNCIL OF EUROPE WITH SPECIAL REFERENCE TO THE CASE OF THE SO-CALLED “REPUBLIC OF KOSOVO”

Abstract

The subject of research work will be the legal (un)foundedness of the potential reception of the so-called “Republic of Kosovo” to the organization of the Council of Europe. At the very beginning of the work, the author will give a brief historical account of the Council of Europe, what

* Bachelor of Laws, ognjenbojanic1234@gmail.com.

it has been from its inception until today, with reference to the goals, fundamental principles and the most important acts of the organization of the Council of Europe. In the next chapter, the structure, bodies of the Council of Europe, their competences, what the admission mechanism looks like and what all the formal and legal requirements an interested party must fulfill before acquiring full membership will be presented. By defining the structure and legal mechanisms in terms of membership, we arrive at the determination of the international legal status of Kosovo and Metohija in the context of the most important international acts adopted in connection with the southern Serbian province.

The author then concludes that from a legal point of view it is unacceptable to talk about the existence of any basis for the reception of the so-called "Republic of Kosovo" to the Council of Europe. Therefore, it can be undoubtedly said that the whole procedure has its own political background, which is not close to the law, aimed at fulfilling the interests of those who have been wholeheartedly supporting the so-called "Republic of Kosovo" as an independent state.

Keywords: Council of Europe, secession, Resolution UN SC 1244, international legal status of Kosovo and Metohija.