

Др Владимир Атељевић*

ОДНОС УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА И ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ: МУЛТИЛАТЕРАЛНИ ПРАГМАТИЗАМ У ОЧУВАЊУ МИРА И БЕЗБЕДНОСТИ

Давно научене лекције о Европској унији (ЕУ) говоре да то није организација чврсте моћи (hard power). Та чињеница ни по чему не умањује вредност ни значај њеног постојања. Штавише, двадесет осам држава чланица у највећем броју области деловања виде ЕУ као најбољи формат да се заједничком акцијом уради више и делотворније него појединачним напорима чланица. Поједностављено говорећи, за своје чланице ЕУ је јача као целина него као пуки збир делова. Истовремено, поменутих двадесет осам држава појединачно или групно се суочава са скупом заједничких изазова, ризика и претњи по европску безбедност. Те групе разлога мотивишу ЕУ да дефинише заједничке спољнополитичке и безбедносне приоритете, а један од основних је мултилатерализам у деловању. За ауторе и доносиоце Глобалне стратегије ЕУ, као спољнополитичке и безбедносне стратегије, то је један од начина да се ЕУ у међународним односима учини утицајном и да се достигну њени циљеви међународног деловања наведени у члану 2 Лисабонског уговора. У средишту таквог система су Уједињене нације (УН) и то се потврђује у тексту Глобалне стратегије ЕУ.¹

Да ли заиста односи ЕУ и УН садрже потенцијал мултипликације утицаја, али и платформу за остваривање циљева обе организације на међународној сцени, и како ти односи изгледају у савременој и историјској ретроспективи основни су предмет и садржај овог текста.

Кључне речи: *Међународне организације. – Мировне мисије. – Мирно решавање спорова. – Мултилатерализам. – Европска унија. – Уједињене нације.*

* Аутор је члан Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији, vladimir.ateljevic@gmail.com.

¹ Министарство спољних послова Републике Србије, Институт за европске студије, Центар за међународне и безбедносне послове – ISAC фонд, Заједничка визија, удружено деловање: јача Европа – Глобална стратегија за спољну и безбедносну политику ЕУ, Београд 2016, <https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2017/03/The-New-EU-Global-Strategy.pdf>, 25. март 2017.

1. УВОД

„Уколико жели да буде утицајна, Европској унији је неопходан свет којим управља свеобухватан ефективан мултилатерални систем. То значи да ЕУ жели да види јаке међународне организације, нарочито оне којима је поверено управљање миром и безбедношћу, и које делују у обавезујућем вишестрано договореном режиму који би био ефективан у борби против глобалних изазова.“²

Ове речи некадашњег директора Института ЕУ за безбедносне студије и данас су актуелне, а мултилатерализам је једно од основних начела међународног деловања ЕУ у њеној *Глобалној стратегији*. Мултилатерализам заснован на правилима и међународни систем у чијој су основи снажне међународне институције у највећем су интересу ЕУ.³

„ЕУ ће тежити јаким Уједињеним нацијама, као стубу мултилатералног поретка заснованог на правилима, и развијању глобално координисаних одговора у сарадњи са међународним и регионалним организацијама, државама и невладиним актерима.“

Када је реч о питањима очувања међународног мира и безбедности, у средишту таквог система налазе се УН. Шта то конкретно значи за ЕУ, могуће је установити на основу досадашње праксе сарадње и на основу тумачења Повеље УН.

На основу праксе и тумачења улоге коју међународне организације могу имати у питањима међународног мира и безбедности, према Повељи УН, могуће је рећи да се однос између ЕУ и УН одвија у три основне правне и политичке равни⁴:

1. на основу Повеље УН која у Глави VIII дефинише однос са регионалним споразумима и аранжманима (чл. 52 и 53),
2. у сарадњи ЕУ са УН учешћем у мировним мисијама и операцијама,
3. у оквиру мирног решавања спорова према Глави VI (чл. 33), што је посебно значајно за ЕУ као регионалну организацију.

² Giovanni Grevi, Alvaro de Vasconcelos, *Partnerships for Effective Multilateralism*, EU Institute for Security Studies, Paris 2008, 24 и 25.

³ Balazs Ujvari, „The Global Strategy – reinvigorating the EU’s multilateral agenda?“, *Security Policy Brief* 69/2016, 1.

⁴ Посебно је важно истаћи и због чега се то питање разматра у сва три аспекта јер ЕУ тражи своју улогу и место у сваком од три поменута аспекта.

2. ЕВРОПСКА УНИЈА И ГЛАВА VIII ПОВЕЉЕ УН

Прво и основно питање које се поставља јесте да ли се ЕУ може сматрати регионалном организацијом у смислу чл. 52 и 53 Главе VIII Повеље УН. Тачније, да ли ЕУ можемо посматрати и као регионалну безбедносно-политичку организацију која се бави питањима очувања међународног мира и безбедности? Поставља се и питање може ли Савет безбедности УН искористити ЕУ као регионалну организацију за неку од принудних акција.

Питање правног и фактичког примата у односима универзалне и регионалних организација од самог почетка међународног организовања игра веома важну улогу, посебно у домену безбедности и одбране. Такве организације су постојале и у 19. и у 20. веку, а одговарајуће примере представљају Света алијанса или Међународна унија америчких република.⁵ Настанак Друштва народа, као универзалне и глобалне међународне организације, није довело у питање постојање таквих регионалних аранжмана и (или) организација већ је поставило питање коегзистенције универзалне са регионалним организацијама нарочито када потоње делују у истим или сличним областима. Отуда је у чл. 21 Пакта Друштва народа постојала одредба која је упућивала на коегзистенцију свих регионалних аранжмана, принципа, доктрина и организација. Друштво народа је препознало иницијативе и савезе као што су Балканска антанта, Локарно споразум и, што је за процес европске интеграције још значајније, Бријанов предлог за формирање Европске уније.⁶

Настанком УН реактуелизовано је питање односа регионалних аранжмана и универзалне међународне организације. Новина коју је донела Повеља УН јесте Глава VIII и јасна подела посла и одговорности између Савета безбедности и тих организација тако да се не доведе у питање примарна мисија УН у очувању међународног мира и безбедности, али и да се не угрози деловање стабилних регионалних организација. Стога се чланом 52 утврђује следеће правно стање:

Ништа у Повељи неће онемогућити постојање регионалних аранжмана или агенција за бављење питањима која се односе на одржавање међународног мира и безбедности у оквиру регионалних активности уколико су такви аранжмани или агенције и њихове активности у складу са циљевима и начелима Уједињених нација.

⁵ Philippe Sands, Pierre Klein, *Bowett's Law of International Institutions*, Sweet and Maxwell, 2009⁶, 151.

⁶ *Ibid.*, 151.

У том смислу Повеља оставља могућност оснивања и деловања регионалних организација на три начина:

1. као безбедносних организација колективне/заједничке одбране, у складу са правом на самоодбрану (чл. 51 Повеље УН);
2. као организација које Савет безбедности може овластити да изврше конкретну принудну акцију⁷ како би се применила одлука (резолуција) донета у контексту Главе VII⁸ Повеље УН и
3. као организација које могу деловати са циљем мирног решавања спорова, нарочито у споровима локалног карактера или уз мандат Савета безбедности УН.⁹

Када је реч о прва два вида деловања, илустративан је пример НАТО и ЕУ, као две организације европске безбедности. У оснивачком акту, НАТО се не позива на Главу VIII већ се оснива као организација колективне одбране која је загарантована чланом 51. Логика оснивача је била таква да се НАТО оснива да би се супротставио Источном блоку у случају напада са Истока у време Хладног рата. Било би у најмању руку парадоксално да сваку евентуалну употребу силе од НАТО-а претходно одобри Савет безбедности у којем седи СССР.¹⁰ Крај Хладног рата и промена система међународних односа доносе нову праксу и нове разлоге постојања и деловања (*raison d'être*). НАТО почиње да делује као регионални аранжман у смислу Главе VIII. Без обзира на мишљење једне групе аутора да се НАТО не може сматрати регионалном организацијом у смислу Главе VIII, пракса је, чини се, дематовала то теоријско становиште јер је Резолуцијом 787 Савета безбедности УН НАТО доведен у позицију регионалне организације. Још прецизније, четири су операције на простору бивше Југославије у којима је НАТО учествовао примењујући одлуке Савета безбедности, што ће рећи на основу члана 53. То су следеће операције¹¹: *Operation Maritime Monitor*, *Operation Sharp Guard*, *Deny Flight* и *Close Air Support*. Уопштено, након краја Хладног рата, Савет безбедности је постао знатно оперативнији у ауторизацији

⁷ David Schweigman, *Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter: Legal Limits and the Role of the International Court of Justice*, Kluwer Law International, Boston, Massachusetts 2001, 41.

⁸ Акције у случају претње миру, повреде мира и аката агресије.

⁹ О односу УН и ЕУ у мирном решавању спорова више у поднаслову 3.

¹⁰ Обрад Рачић, *Уједињене нације између моћи и права*, Службени гласник, Београд 2010, 51.

¹¹ D. Schweigman, 103.

регионалних организација у примени мера принуде, па и употребе силе, што се огледа у већем броју донетих резолуција које пружају основ ангажовања регионалних организација од случаја до случаја.

Занимљиво је да је, ступањем на снагу Лисабонског споразума, ЕУ постала организација колективне одбране, али не формално и правно експлицитно регионална организација у смислу Главе VIII. Словом Уговора, а и правним и политичким наслеђем Западноевропске уније (ЗЕУ), ЕУ је постала организација колективне одбране. Као што је познато, правно наслеђе ЗЕУ, након што је, изјавом председавајућег у име чланица, она распуштена 2011. године, садржано је у Лисабонском споразуму у одредби о међусобној помоћи¹²:

*Ако је нека држава чланица жртва оружане агресије на својој територији, остале државе чланице су у обавези да јој пруже помоћ и подршку свим расположивим средствима у складу са чланом 51 Повеље УН. То ни на који начин не доводи у питање специфичан карактер безбедносне и одбрамбене политике одређених држава чланица.*¹³

Битно ограничење профилисању ЕУ као организације заједничке одбране остаје оно политичко, видљиво у томе што у Европи делује неколико „старијих“ организација безбедносног карактера. Та чињеница у великој мери ограничава могућност постизања консензуса у ЕУ о њеном конкретном деловању као безбедносне организације. Опет због питања правног наслеђа, ЗЕУ, према мишљењу појединих аутора¹⁴, није представљала регионални аранжман у смислу Главе VIII већ је основана, као и НАТО или Варшавски уговор, на основу члана 51, којим се гарантује право на самоодбрану.¹⁵

За разлику од ЗЕУ, ЕУ правно инклинира и *de facto* делује као организација регионалног карактера у смислу Главе VIII. Већ у самом Лисабонском споразуму живо је начело мултилатерализма. Члан 21 Лисабонског уговора је усмеравајући:

Унија ће настојати да развија односе и гради партнерства са трећим државама и међународним, регионалним или глобалним организацијама са којима дели начела наведена

¹² Henry Schermers, Niels Blokke, *International Institutional Law: Unity Within Diversity*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden – Boston 2011⁵, 1058.

¹³ Реч је о клаузули о међусобној помоћи (*mutual assistance clause*), чл. 42, ст. 7.

¹⁴ Michael Bothe, „The Legitimacy of the Use of Force to Protect Peoples and Minorities“, *Peoples and Minorities in International Law* (ed. Catherine Brolmann), Brill, Dordrecht 1993, 289–299, 298.

¹⁵ Вид. члан 5 Париског споразума из 1954, којим је измењен и допуњен Бри-селски споразум из 1948. године, <http://www.weu.int>, 7. јул 2014.

у првом ставу. Промовисаће мултилатерална решења за заједничке проблеме, нарочито у оквиру Уједињених нација.

Иако се Лисабонским уговором ЕУ не дефинише експлицитно као регионални споразум или агенција у смислу Главе VIII, ЕУ и УН у пракси међусобном односу приступају прагматично. Прагматизам је видљив у документу под називом *Агенда за мир* из 1992. године, који је представио тадашњи генерални секретар Бутрос Гали. Документ је израђен на захтев Савета безбедности и у њему се истиче значај ЕУ у решавању конфликта на Балкану, признаје се право на формирање борбених група, укључивање у решавање регионалних конфликта и потреба за јачањем способности ЕУ, и то пре свега одбрамбених. Тиме су УН креирале политички и безбедносни простор да се ЕУ етаблира као регионална организација у смислу члана 53 Повеље УН.¹⁶

Томе треба додати чињеницу да је уз Лисабонски споразум уведен и Протокол 10 о сталној структурној сарадњи, којим се, осим могућности јачања националних војних капацитета, предвиђа сарадња на пројектима јачања капацитета за ангажовање ЕУ у мировним мисијама на основу глава VI и VII Повеље УН.¹⁷

Коначно, савремена пракса деловања ЕУ у превенцији, али и решавању конфликта изнедрила је *sui generis* деловање ЕУ и њених чланица као регионалне агенције. Ту праксу би могли да назовемо „нечим између“ или деловањем у аранжману „Главе VIII и по“. Реч је о две врсте таквог деловања:

1. прва је резултат политике проширења ЕУ,
2. друга је резултат формирања коалиције посебно заинтересованих чланица ЕУ и учешћа у спровођењу мандата УН.

Показало се да је ЕУ најефективније и најпозитивније утицала на безбедност у оним државама које су претендовале на чланство у ЕУ. Аспирације за чланством неретко су испољаване након великих политичких, па и стратешких промена у Европи. То је био случај са медитеранским проширењем, Грчком, Шпанијом и Португалом, а још у већој мери са државама које су изашле из Источног блока након краја Хладног рата, и великим проширењем. У свим тим случајевима проширење ЕУ, а од 1993. године и политика проширења ЕУ, допринели су стабилизацији прилика и већој безбедности у државама и

¹⁶ Bart Van Vooren, Steven Blockmans, Jan Wouters, *The EU's Role in Global Governance: The Legal Dimension*, Oxford University Press, Oxford 2013, 83.

¹⁷ Steven Blockmans, Ramses Wessel, *The European Union and Peaceful Settlement of Disputes in its Neighbourhood: the Emergence of a New Regional Security Actor?*, Hart Publishing, Oxford 2011.

регионима који су претендовали на чланство у ЕУ. Данашња политика проширења почива на премисама да се сви билатерални спорови морају решити пре чланства у ЕУ.¹⁸ У случају држава Западног Балкана нарочито се инсистира на регионалној сарадњи према моделу европске интеграције и облицима интеграције који су карактеристични за ЕУ. То је случај са ЦЕФТА, Транспортном и Енергетском заједницом итд. На тај начин се ЕУ појављује као *de facto*, иако не и *de iure* регионални аранжман. Својим ефектима политика проширења се уводи у ред најнефективније спољне и безбедносне политике, док се за саму ЕУ може рећи да је кључан безбедносни аранжман регионалног карактера за оне државе које теже да постану чланице ЕУ. Ако изузмемо методе мирног решавања спорова дефинисане чланом 33 Повеље, можемо рећи да ЕУ у тим државама и регионима делује на основу „Главе VIII и по“, решавајући пре свега конфликте из прошлости који имају потенцијал да угрозе безбедност.

Други вид ангажовања чланица ЕУ, који се не може сврстати ни у једну постојећу категорију, можемо такође уврстити у ред акција према моделу „Главе VIII и по“. Реч је о интервенцијама посебно заинтересованих држава, при чему такве њихове акције ауторизује Савет безбедности УН. Пракса деловања у 21. веку показује и да је универзална организација склона да мандат да коалицији посебно заинтересованих држава како би деловале на основу Главе VII Повеље. Таква пракса отвара питање да ли су УН у стању да, уместо регионалном аранжману или организацији, дају мандат групи држава које су директно заинтересоване за ситуацију у питању. У случају Либије се показало да када ни НАТО ни ЕУ нису заинтересовани или нису у могућности да делују, могу деловати поједине чланице те две организације, истина, на основу мандата Савета безбедности УН. Такво деловање УН отвара бројна питања, почевши од питања делотворности и сврсисходности постојања појединих регионалних безбедносних аранжмана и питања да ли УН шире простор за ефективније и препознатљивије деловање на глобалном плану. Поједини аутори у томе виде једини начин да УН у будућности ојачају своју позицију у глобалној безбедносној архитектури.¹⁹ Као што се то питање поставља за будућност деловања УН, тако се поставља и питање да ли је будућност деловања ЕУ и њене Заједничке безбедносне и одбрамбене политике у формирању коалиција посебно заинтересованих држава, па самим тим и будућност мултилатерализма

¹⁸ European Commission, *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*, Strasbourg 2018, 3, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf, 14. мај 2018.

¹⁹ Karen A. Mingst, Margaret P. Karns, *Dilemmas in World Politics, The United Nations in the 21st Century*, Westview Press, Boulder, Colorado 2011, 119.

у чијем су средишту УН. Интервенцију у Либији 2011. године²⁰ ауторизовао је Савет безбедности ограничавајући је на обезбеђење забране зоне летења и поморске блокаде. Мандат је у пракси проширен на дејствовање по положајима снага лојалних Гадафију. Операцију су предводиле Велика Британија и Француска, као посебно заинтересоване државе, које су формирале тзв. *coalition of willing*. Сједињене Америчке Државе су биле у другом плану. Занимљиво је да је приликом гласања у Савету безбедности УН о Резолуцији 1973 Немачка остала уздржана. Подсећања ради, ЕУ се као организација није ангажовала иако је била на корак од слања своје прве борбене групе на терен. Блокадом Шведске обустављено је усвајање концепта операције (CONOPS).²¹ Разлог због којег је обустављено слање трупа подршке достављању хуманитарне помоћи био је што није донета резолуција Савета безбедности УН која би дала прецизан мандат ЕУ да интервенише у Либији.

Слична ситуација се догодила и приликом интервенције у Малију, формирањем коалиције коју је предводила Француска. За разлику од претходне ситуације, први удар Француске је извршен без ауторизације Савета безбедности. Француска тада није сачекала одобрење Савета безбедности због рапидног напредовања исламистичких снага које су се заузимањем и контролом градова на северу Малија значајно приближиле Бамаку, главном граду те државе. Оправдавајући интервенцију, председник Француске Оланд је истакао да је Француска тим чином спречила успостављање терористичке државе у Африци.²² Легитимитет интервенције никада није довођен у питање јер се са превентивном акцијом француских снага прећутно сагласило сталних пет чланица Савета безбедности, који је нешто касније, на иницијативу Француске, усвојио Резолуцију 2085, којом се распоређују снаге ECOWAS у Малију.²³

Све у свему, савремена пракса међународних односа учинила је Савет безбедности, осим у ситуацијама када је потпуно заобиђен, веома флексибилним стожерним оквиром за међународни мир и безбедност. Тако је значајан број међународних акција у глобалним оквирима пре или након акције довођен у везу са начелима Повеље УН уз, по правилу, правно и политичко легитимисање такве акције.

²⁰ B. Van Vooren, S. Blockmans, J. Wouters, 85.

²¹ *Sweden blocks planning for EU mission in Libya*, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/sweden-blocks-planning-for-eu-mission-in-libya>, 4. јул 2018.

²² David Francis, *The Regional Impact of the Armed Conflict and French Intervention in Mali*, Norwegian Peacebuilding Resource Center, 2013, 5, http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/7911~v~The_regional_impact_of_the_armed_conflict_and_French_intervention_in_Mali.pdf, 1. мај 2018.

²³ *Ibid.*, 5.

3. САРАДЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ СА УЈЕДИЊЕНИМ НАЦИЈАМА У МИРОВНИМ МИСИЈАМА²⁴ И ОПЕРАЦИЈАМА

У атмосфери Хладног рата деловање Савета безбедности на основу Главе VII било је веома ограничено. Није било много другачије ни његово деловање на основу Главе VI о мирном решавању спорова. Било је немогуће очекивати деловање Савета у споровима у којима је једна страна САД или СССР или у случајевима када је једна од те две државе директно заинтересована страна.

Као што је познато, прва употреба силе од УН догодила се на Корејском полуострву 1950. године након одлуке, не Савета безбедности, већ Генералне скупштине. Прва велика операција уз одлуку Савета безбедности на основу Главе VII догодила се у Белгијском Конгу 1960. године. Претворила се у потпуни неуспех и у политичком и у финансијском смислу.²⁵ Снаге УН су провеле четири године у Конгу без јасног мандата, а трошкове који су превазилазили стандардне трошкове операције није имао ко да плати.

Последице неуспеха УН у Конгу биле су изгледа толико снажне да Савет безбедности није деловао на основама Главе VII наредних тридесет година, све до инвазије Ирака на Кувајт 1990. године. То ипак није значило да УН нису деловале на очувању међународног мира и безбедности. Компромис је нађен у мерама које комбинују употребу оружаних снага у раздвајању страна и мирно решавање спорова. Отуда их поједини аутори називају мерама на основу „Главе VI и по“, које подразумевају деловање УН у операцијама очувања мира (*peacekeeping*). Та глава је назив добила²⁶ по томе што се деловање УН налази негде између Главе VI и Главе VII, најчешће зато што је реч о раздвајању сукобљених страна.

Почетак деловања УН на основу „Главе VI и по“ изнедрила је Суецка криза 1956. године. Тада је Лестер Пирсон, канадски министар спољних послова, предложио да снаге УН замене британске, француске и израелске снаге око Суецког канала, који је територијално припадао Египту и чија је национализација од Египта изазвала сукоб. Лестер Пирсон је због тог предлога добио Нобелову награду. Мисије очувања мира се сматрају ефикаснијим јер се формирају након постизања мировног споразума и зато што од оних који гласају

²⁴ О појму мировне мисије вид. Бојан Милисављевић, *Нове мировне мисије Организације Уједињених нација*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2007.

²⁵ J. Samuel Barkin, *International Organization: Theories and Institutions*, Palgrave Macmillan, New York 2006, 67.

²⁶ *Ibid.*, 67.

не захтевају сврставање уз било коју од сукобљених страна.²⁷ Другим речима, *peacekeeping* је механизам који омогућава Савету безбедности да допринесе очувању међународног мира и безбедности без потребе да идентификује страну која је одговорна за нарушавање међународног мира и безбедности.

Сарадња УН и ЕУ у мисијама управљања кризама је садржајна и вишедимензионална. Започела је након успостављања Европске безбедносне и одбрамбене политике и ступања на снагу Амстердамског споразума 1999. године. Садржај сарадње је нарочито обогаћен од 2003. године, са првим мисијама и операцијама ЕУ. До данас је обележава мултидимензионалност, будући да ЕУ и УН сарађују у најширем распону војних и цивилних мисија и у једнако широко постављеним задацима који се протежу од хуманитарне помоћи, развоја, промоције људских права, демократије и владавине права, климатске акције, закључно са решавањем конфликта и изградњом мира.²⁸

Добри познаваоци односа ЕУ и УН примећују да се сарадња ЕУ и УН у мисијама управљања кризама одвија на два начина.²⁹ Први је на *ad hoc* основи од 2003. године када је ЕУ упутила своју прву мисију ЕБОП на терен, и то у БиХ, ЕУПМ. Уједињене нације су тада поздравиле слање мисије ЕУ на место мисије УН. Наредну мисију, тј. операцију ЕУ, УН су одобриле, односно ауторизовале. То је била операција АРТЕМИС у Демократској Републици Конго. Трећа *ad hoc* мисија била је она на Косову и Метохији. Основ сарадње између ЕУ и УН је поново био другачији. Наиме ЕУЛЕКС је на Косово и Метохију дошао без мандата УН, да *de facto* замени постојећу мисију УНМИК. Мисија ЕУЛЕКС је у том случају подржана експост од Савета безбедности. Многи би се сложили да ЕУЛЕКС спада у трећу генерацију мировних мисија, која подразумева учешће регионалне организације са претходном ауторизацијом Савета безбедности или без ње.³⁰

Други начин сарадње између УН и ЕУ је у већој мери институционализован. У том моделу конкретна сарадња на терену је опробана у операцији АРТЕМИС под ЕУ командом. Та операција је вођена 2003. године на основу Резолуције СБ 1484 на истоку ДР Конго. Као резултат, обе стране, и ЕУ и УН, међусобно су упознале радне методе, након чега је усвојена заједничка декларација о сарадњи ЕУ

²⁷ *Ibid.*, 68.

²⁸ Carmen-Cristina Cîrlig, „EU-UN cooperation in peacekeeping and crisis management, Briefing“, *European Parliamentary Research Service* PE 572.783/2015, 4.

²⁹ B. Van Vooren, S. Blockmans, J. Wouters, 83 и 84.

³⁰ Natavidad Fernandez Sola, „The European Union as a Regional Organization within the Meaning of the UN Charter“, *Polish Yearbook of International Law* 2013, 265.

и УН у управљању кризама, коју су потписали председавајући ЕУ и тадашњи генерални секретар УН Кофи Анан. Документ је потписан 2003. године и њиме су утврђене области за наставак сарадње. Основан је и међуинституционални Управни одбор (*Steering Committee*), као механизам за консултације, како би се унапредила координација између различитих организационих целина УН које се баве очувањем мира и политичким односима и ЕУ, коју су у том тренутку представљали Секретаријат Савета и Европска комисија. Данас је то Европска служба за спољне послове (ЕЕАС). Надградњу заједничке декларације из 2003. године представљала је Заједничка изјава из 2007. године. Намера је била да се ојача сарадња у оним операцијама у којима учествују и ЕУ и УН, попут Сомалије, Авганистана, ДР Конга, Гвинеје Бисао и, што је у том тренутку за ЕУ и ЕУЛЕКС било нарочито важно, Косова и Метохије.

Први резултати институционализације сарадње били су видљиви. Након успешног преноса овлашћења између мисије ЕУФОР у Чаду и Централноафричкој Републици и мисије УН у Централноафричкој Републици и Чаду (MINURCAT) у марту 2009, Савет безбедности УН похвалио је ЕУ за успешно ангажовање ЕУФОР-а и подршку активностима УН у те две државе, нарочито њихов допринос испоруци хуманитарне помоћи и очувању безбедности у регионима своје зоне одговорности. Око 200 припадника ЕУФОР-а наставило је да делује под окриљем мисије УН, чиме је наглашена подршка операцијама очувања мира ЕУ под окриљем УН. До данас је радом Управног одбора ЕУ–УН учињено неколико помака. Канцеларија за везу УН у Бриселу основана је 2011. године. Наредне године сарадња је поново конкретизована за ЗБОП мисију у Јужном Судану, тако што је UNMISS мисија пружила логистичку и административну подршку размештању мисије ЗБОП посредством логистичке базе UNMISS. Крајем исте године размештени су стручњаци за планирање за три мисије, у Конгу, Малију и Сомалији.

Вредан спомена је европски допринос Привременим снагама УН у Либану у оквиру мисије УНИФИЛ. У марту 2010. године на терену је било распоређено 89 хиљада припадника снага УН, 13 хиљада полицајаца и 22 хиљаде припадника цивилних снага. Допринос ЕУ је био осам одсто војних и полицијских снага и 40 одсто финансија.

На крају треба истаћи и важну финансијску чињеницу. Када се сагледају финансијски односи ЕУ и УН индикативни су следећи показатељи. ЕУ и њене државе чланице су највећи појединачни финансијери буџета ЕУ са уделом од 35 одсто и 36,8 одсто за мировне мисије и операције УН. На тај износ ЕУ је највећи донатор који за рад програма и фондова УН обезбеђује око једне половине средстава.

Само Европска комисија обезбеђује више од 1,35 милијарди долара подршке различитим програмима и пројектима УН.³¹

4. САРАДЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА У МИРНОМ РЕШАВАЊУ СПОРОВА

На самом крају, мада би по природи ствари та тема требало да буде на првом месту, прибегавање регионалним аранжманима у смислу мирног решавања спорова предвиђено је чланом 33 Повеље УН. Мирно решавање спорова постаје један од основних циљева и вредности које се наглашавају у новоуспостављеном систему УН након Другог светског рата, и то у члану 2 Повеље УН. Више од тога, члан 33 Повеље УН у средиште доводи сваки сукоб или спор који може или има потенцијал да угрози међународни мир и безбедност. У таквим случајевима Савет безбедности може позвати стране да на миран начин и уз механизме који су предвиђени чланом 33 решавају настали спор (преговори, утврђивање чињеница, медијација, арбитража, добре услуге, мирење). Један од тих начина, уз претходну сагласност страна у спору, јесте прибегавање регионалним аранжманима и организацијама. У таквим случајевима, регионална организација је дужна да информише Савет безбедности о активностима које планира да предузме у очувању мира и безбедности. Европска унија се може појавити као регионални аранжман у сврху мирног решавања спора.

Интерес, па и правни основ ЕУ да делује на такав начин недвосмислено проистичу из Лисабонског уговора. Једно од самоодређења ЕУ је да је то заједница заснована на вредностима. Њен је циљ да „промовише мир, темељне вредности и благостање људи“. Према чл. 3, ст. 1 Уговора о ЕУ, њен је циљ и да „очува мир, спречи конфликте и ојача међународну безбедност“ (чл. 21, ст. 2). Отуда су јачање и изградња мира, те превенција конфликта неке од средишњих активности ЕУ.

Међународне активности ЕУ на превенцији конфликта заснивају се на:

- раној идентификацији насилних конфликта и, по потреби, раном деловању;
- продубљеном разумевању конфликта (корени сукоба, актери и динамика);
- идентификацији спектра опција за деловање ЕУ;
- програмирању екстерне помоћи у сврху решавања конфликта.

³¹ Преглед односа ЕУ и УН, http://www.eu-un.europa.eu/articles/articleslist_s88_en.htm, 20. новембар 2015.

Систем раног упозорења је инструмент управљања ризиком из домена превенције конфликта. Усмерен је ка свим ризицима који могу да доведу до насиља. Најчешће подразумева акцију стручњака ЕУ и оних у држави у питању који дефинишу препоруке и активности које претходе било којој акцији ЕУ.

Први документ који је ЕУ усвојила 2001. године јесте Програм ЕУ за превенцију насилних конфликта, познат и под називом Гетеборшки програм.³² У њему се истиче да је превенција конфликта један од основних циљева међународног деловања ЕУ и да је неопходно одредити јасне политичке приоритете превентивне акције, побољшати капацитете за рано упозоравање, увећати инструменте краткорочне и дугорочне превенције и изградити делотворна партнерства.

Делујући на правцима докумената усвојених од 2001. године, Савет је у неколико наврата усвајао важне закључке, и то пре свих у новембру 2007. године, о безбедности и развоју и одговору ЕУ на фрагилне ситуације. У првом се истиче веза између безбедности и развојне политике, те да одрживог развоја не може бити ако нема безбедности и обратно. Превенција конфликта треба да буде приоритетан циљ. У другом закључку се на свеобухватан начин и унапред сагледавају инструменти развојне политике, укључујући и циљеве држава чланица у остваривању Миленијумских циљева и превенцији фрагилних ситуација.

Према досадашњим искуствима, може се рећи да је до 2009. године ЕУ деловала на *ad hoc* основи, а да оснивањем Европске службе за спољне послове ЕУ институционализује и специјализује сопствене капацитете за мирно решавање спорова, предвиђено чланом 33 Повеље УН. Тако је *Концепт ЕУ за развој капацитета за медијацију и дијалог* донет тек 2009. године³³, од када се капацитети ЕУ у тој области на системски начин изграђују. Тим документом се промовише коришћење медијације као инструмента првог одговора на кризе у настанку и оне које су у току. Један од разлога је што је тај инструмент и најјефтинији и најефективнији. Са циљем јачања капацитета за медијацију предлажу се стратешке активности повезивања кључних актера, оперативна подршка, обука, управљање знањем, искорак ка заинтересованим странама и организацијама и успостављање сарадње.

³² Council of the European Union, *Draft European Union Programme for the Prevention of Violent Conflicts*, Brussels 2001, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%209537%202001%20REV%201>, 16. април 2018.

³³ Council of the European Union, *Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities*, Brussels 2009, http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/cfsp/conflict_prevention/docs/concept_strengthening_eu_med_en.pdf, 20. април 2018.

Две године касније, настављајући да се бави питањима превенције конфликта, ЕУ је у јуну 2011. године донела Закључак о превенцији конфликта, у којем поново инсистира на јачању капацитета за рано упозоравање, ефективном коришћењу анализа о ризицима од избијања конфликта, јачању капацитета за медијацију и снажењу кључних партнерстава са међународним организацијама као што су УН, ОЕБС, НАТО, Светска банка, Афричка унија.

Активности ЕУ на пољу превенције конфликта и изградње мира. ЕУ располаже палетом инструмената за практиковање тзв. свеобухватног приступа (*comprehensive approach*):

- a. рано упозорење и оцена конфликта заснивају се на извештајима делегација ЕУ, Ситуационе собе и на Платформи за одговор на кризе;
- б. дипломатске мере које могу укључивати и политички дијалог са трећом државом, демарше, изјаве, медијацију, посредовање или модерирање дијалогом итд.;
- в. комбиновање инструмената међународне помоћи и активности којима се повезују испомоћ, обнова и дугорочне мере, инструменти хуманитарне помоћи, инструменти развојне помоћи по географским и политичким целинама (*ENPI, IPA, DCI, EDF*)³⁴, по областима (*EIDHR, IcSP*)³⁵ и заједничке спољне и безбедносне политике укључујући ЗБОП мисије.

Организација и уређење Европске службе за спољне послове (ЕЕАС) за питања превенције конфликта и изградњу мира. ЕЕАС тежи да изгради кохерентну, вишедимензионалну и ефективну међународну акцију и додатно ојача свеобухватан приступ ЕУ кризама у трећим државама. Институционална посвећеност ЕУ питањима превенције конфликта, изградње мира и инструментима медијације потврђена је формирањем Директората за безбедносну политику и превенцију конфликта. Уз то, у децембру 2013. године усвојена је Комуникација Комисије и ЕЕАС о свеобухватном приступу међународним кризама и конфликтима.³⁶ Превенција конфликта и изградња мира, каже се, превазилазе оквире једне институције и тичу се сарадње на широком плану управљања кризама, са војном

³⁴ *ENPI – European Neighbourhood Policy Instrument, IPA – Instrument of PreAccession Assistance, DCI – Development Cooperation Instrument, EDF – European Development Fund.*

³⁵ *EIDHR – European Instrument for Democracy and Human Rights, IcSP – Instrument Contributing to Stability and Peace.*

³⁶ *European Commission, The EU's comprehensive approach to external conflict and crises, Brussels 2013, http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf, 15. април 2018.*

компонентом, у питањима раног упозорења и службама за одговоре на кризне ситуације. Тим питањима се баве у оквирима својих надлежности и Европска комисија и ЕЕАС, а свеобухватан приступ укључује како краткорочне и дугорочне интервенције, тако и мере безбедносног и развојног карактера. Отуда ЕУ у сарадњи са помену-те две институције инсистира на дефинисању заједничке стратегијске визије, фокусирању на превенцију, мобилисању разноврсних способности, дугорочном планирању, повезивању унутрашњих и спољних политика и акција, ефективнијем коришћењу делегација ЕУ и партнерству са другим међународним организацијама. Планирано је и доношење посебног акционог плана.

Превасходна улога Одсека за превенцију конфликта, изградњу мира и инструменте медијације, организационе јединице ЕЕАС, јесте оперативна подршка географским десковима, механизмима раног упозорења, капацитетима за медијацију, аналитици ризика и програмирању компоненте припремљености за одговор на кризне ситуације у оквиру Инструмента за стабилност.

Финансијски инструмент ЕУ за подршку активностима превенције конфликта и изградње мира. Инструмент подршке стабилности и миру (*IcSP*)³⁷ примарни је финансијски инструмент за превенцију конфликта и изградњу мира. Њиме се спроводе и краткорочне и дугорочне активности превенције. Односе се на бројне теме као што су трансрегионалне претње, неширење оружја за масовно уништење, превенција конфликта, изградња мира и изградња капацитета у сврху припремљености за реаговање на кризне ситуације. Опредељена средства у периоду 2014–2020. износе 2.338 милијарди евра. Од тог износа 70 одсто је определено за одговоре на кризне ситуације, девет одсто за превенцију конфликта, изградњу мира и припремљеност за реаговање на кризне ситуације, а 21 одсто за трансрегионалне претње. *IcSP* не финансира хуманитарне активности јер је то у надлежности *ECHO*, ни војне акције јер су то питања из домена ЗБОП. *IcSP* је комплементаран другим финансијским инструментима попут *IPA*, *ENPI*, *DCI* или *EDF* и покреће се најчешће када неки од тих инструмената не могу да буду активирани на време или на одговарајући начин.

Компонента *IcSP* која се односи на одговоре на кризе представља механизам међународне помоћи ЕУ који није предмет програмирања јер јој је сврха брзо и делотворно повлачење средстава, по поједностављеним процедурама и у сврху реализације краткорочних мера и циљева. Дугорочне мере *IcSP* се програмирају на годишњем

³⁷ *European Commission, Instrument contributing to Stability and Peace, preventing conflict around the world, Brussels 2014, http://ec.europa.eu/dgs/fpi/what-we-do/instrument_contributing_to_stability_and_peace_en.htm, 24. април 2018.*

нивоу и предмет су стандардних процедура доношења одлука, које подлежу одобрењу држава чланица ЕУ (најчешће у оквиру комитетског одбора) и надзору Европског парламента. Нова Регулатива *ICSP* усвојена је у марту 2014. године. Исте године усвојени су и *ICSP* Стратешки документ 2014–2020. и Вишегодишњи индикативни програм за период 2014–2017.

Искуства ЕУ у мирном решавању спорова између трећих страна нису мала. Мапа ангажовања обухвата деловање ЕУ:

- на западном Балкану,
- у оквиру политике Источног суседства,
- на Блиском истоку,
- у Ирану и Северној Кореји³⁸ и
- у осталим деловима света.³⁹

У светлу у фебруару 2018. објављене *Стратегије проширења*, а и будући да то може да буде посебно значајно за искуство Србије у преговорима о приступању, корисно је направити краћи осврт на досадашње искуство ЕУ у споровима између држава које теже чланству, тј. када је једна од држава у спору чланица ЕУ. Три су нарочито занимљива спора ове врсте.

4.1. Турска – Грчка

4.2. Кипар

4.3. Словенија – Хрватска

4.1. Турска – Грчка

Први спор у којем је ЕУ заузела став да се билатерални спорови не могу уносити у ЕУ јесте спор између Турске и Грчке на Егејском мору. Јасна позиција ЕУ огледала се у ставу да стране спор морају предати Међународном суду правде пре окончања преговора о чланству Турске у ЕУ.⁴⁰ Такав став је потврђен и закључком Европског савета из Хелсинкија 1999. године. Стране је требало да предложе и конкретан календар и модалитет решавања спора. На истом самиту Турској је загарантован статус кандидата, а договорено је и да се, уколико напори страна не уроде плодом, прибегне решавању спора пред Међународним судом правде. Према мишљењу Франка Хофмајстера, постоје спорови у којима је једна од страна држава

³⁸ N. F. Sola, 265.

³⁹ Пресек направљен према В. Van Vooren, S. Blockmans, J. Wouters, 114–121.

⁴⁰ Frank Hoffmeister, *The European Union and the Peaceful Settlement of International Disputes*, Oxford University Press, Oxford 2012, 22.

кандидат за чланство и у којима судско решење није целисходно за окончање спора. У такве спорове се убрајају кипарско питање и спор између Словеније и Хрватске.⁴¹ На трагу тог става, у политичком, а не правном смислу, јесте и група аутора која тврди да је чланством Грчке у ЕУ нестао мотив те државе да реши гранични спор и да је Грчка доспела у повољан положај вето играча у питању напретка Турске у процесу европске интеграције.⁴²

4.2. Кипар

Кипарско питање отворено је након војне интервенције Турске и окупације трећине територије Кипра 1974. године. Све до кандидатуре за чланство 1990. године то питање није било у практичном фокусу ЕУ. Ипак, иако је ЕУ била заинтересована за решавање питања, медијацију су преузеле УН под палицом тадашњег генералног секретара Бутроса Галија. Тако је било до 1997. године и званичног отварања преговора о приступању. У преговорима се поставило питање територије примене права ЕУ. Лидер кипарских Грка је позвао лидера кипарских Турака да се укључе у преговоре, што је овај одбио. Две године касније постало је јасно да ће ЕУ морати озбиљније да се позабави кипарским питањем јер је постало јасно да ће Грчка блокирати процес проширења уколико Кипар не буде третиран на исти начин као и осталих једанаест кандидата за чланство у том тренутку. Веће интересовање за решавања спора саопштено је у закључку Европског савета из Хелсинкија. Између осталог, то је значило изградњу адекватних капацитета за оцену да ли су стране учиниле све да се проблем реши политички. У основи, добре услуге су наставили да пружају УН и њихов генерални секретар. У ЕУ је постојала свест да су УН прихватљивије за Турску од ЕУ, у којој би једна страна била и Грчка. Сличну позицију су имале и САД и Велика Британија којима је, као сталним чланицама Савета безбедности, био отворен пут утицаја на специјалног изасланика генералног секретара и његов извештај. Без обзира на то што су водећу улогу играле УН, ЕУ није ограничила своје деловање на саопштења и закључке Европског савета. Најпре Гинтер Ферхојген, тадашњи члан Комисије задужен за проширење, имао је одрешене руке да заступа став ЕУ у УН, баш као што је и главни преговарач Кипра био укључен у преговоре који су се одвијали у УН од 1999. до 2000. године.

Таква координација је довела до закључења преговора и закључка Европског савета из Копенхагена, а правни аспекти битни за приступање Кипра ЕУ имали су значајне референце и у Анановом

⁴¹ *Ibid.*, 22.

⁴² Bahar Rumelili, „The European Union’s Impact on the Greek-Turkish Conflict“, *Working Papers Series in EU Border Conflicts Studies, University of Birmingham* 6/2004, 9.

плану, који је представљао предлог свеобухватног решења за спор на Кипру. Као што је познато, тај план је одбачен на референдуму јер се највећи део кипарских Грка није слагао са садржајем плана. Споразум о приступању је потписан у априлу 2003. године у Атини, током председавања Грчке. Занимљиво је и да је ЕУ, након што су кипарски Турци прихватили Ананов план на референдуму, одлучила да прекине изолацију северног дела острва.

Месец дана након пријема Кипра у ЕУ, у јуну 2004. године, определила му је пакет помоћи од 259 милиона евра. Ипак, расподела помоћи је била могућа тек пошто су уважени услови Никозије о начину њеног коришћења. Кључни предуслов је био да се на било који начин, имлицитно или експлицитно, не призна тзв. Турска Република Северни Кипар. Слично су прошли и покушаји директне трговине са тим делом острва.⁴³ Коначно, помоћ је програмирана и додељивана у петогодишњем периоду 2006–2011.

Комисија се до самог пријема Кипра у ЕУ није директно мешала у посредничке напоре УН, али је увек био присутан значајан број колега комесара Ферхојгена, стручњака у канцеларији УН у Никозији који су се бавили питањима примене права ЕУ. Осим примене права ЕУ, која је Протоколом 10⁴⁴ уз Споразум о приступању Кипра била ограничена на део острва под контролом Никозије, било је неопходно регулисати и питања од значаја за свакодневни живот⁴⁵, промет робе, људи и услуга преко тзв. зелене линије. Зато је ЕУ непосредно пред пријем Кипра у ЕУ, 29. априла 2004. године, донела Регулативу за промет робе, људи и услуга преко зелене линије (*Green Line Regulation*).⁴⁶ Зелена линија никада није сматрана спољном границом ЕУ, а северни део је сматран делом једног Кипра као државе чланице ЕУ. Тај део територије задржава посебан статус до коначног решења кипарског питања.⁴⁷ То јасно проистиче и из Протокола 10 уз Споразум о приступању Кипра Европској унији и из Регулативе о

⁴³ Живорад Симић, Александар Јанковић, *Кипар историјат уједињења*, Свет књиге, Београд 2015, 122.

⁴⁴ *Act concerning the conditions of accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded – Protocol No 10 on Cyprus*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:12003T/PRO/10>, 26. април 2018.

⁴⁵ Зелена линија и административна линија слични су појмови у два различита случаја, Кипра, с једне стране, и Косова и Метохије, с друге стране.

⁴⁶ *Corrigendum to Council Regulation (EC) No 866/2004 of 29 April 2004 on a regime under Article 2 of Protocol 10 to the Act of Accession*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:206:0051:0056:EN:PDF>, 28. април 2018.

⁴⁷ Ж. Симић, А. Јанковић, 123.

зеленој линији. У терминологији регулативе не постоји појам Турска Република Северни Кипар већ се говори о делу територије на којем Влада Републике Кипар не спроводи ефективну власт. Прописом се пре свега регулише слободно кретање робе између два дела територије и успоставља ефективна контрола преласка трећих лица преко зелене линије.

Што се тиче учешћа у раду институција, илустративан је пример избора за Европски парламент, у којем Кипар има шест посланичких места. Занимљиво је да су кипарски Турци сваки пут до сада бојкотовали изборе упркос на референдуму потврђене жеље за уједињењем и уласком у ЕУ. Бојкот није био потпун, нарочито на изборима 2009. и 2014. године, када нису учествовале највеће партије, али јесу истакнути појединци. Број гласова који су освојили био је исувише мали да би освојили једно од шест посланичких места у Европском парламенту.⁴⁸

Све у свему, између Србије и Кипра остаје суштинска разлика у чињеници да процес приступања Кипра није зависио од процеса уједињења острва. Разлог је и у подршци коју је Кипар имао од Грчке, која је искористила право вета, али и чињеници да су на делу два процеса, у Србији дисолуције, а на Кипру интеграције. Тзв. Турску Републику Северни Кипар не признаје ниједна држава чланица, а тзв. Косово двадесет три од двадесет осам. Битна разлика је и у чињеници да су посредничку улогу у разговорима на Кипру пружале УН, а да ту улогу између Београда и Приштине има само ЕУ. Од Београда и Приштине се очекује да реше сва отворена питања, чиме би био омогућен несметан пријем у ЕУ, и Привремених институција самоуправе на Косову и Метохији и остатка Србије.

Кипарски спор је представљао прекретницу у односима ЕУ и УН у мирном решавању спорова. Уједињене нације су се у преговорима служиле мотивом политичког циља Кипра да постане чланица ЕУ. Иако та два процеса нису била међусобно условљена, а и на крају Ананов план уједињења није прихваћен, сам Кофи Анан се врло афирмативно изразио о сарадњи УН и ЕУ⁴⁹:

Желео бих да се захвалим Европској унији, укључујући и Европску комисију, за искрену и парадигматичну подршку и помоћ коју је пружала, у ономе што је модел сарадње између ЕУ и УН.

Искуство које је ЕУ стекла у случају Кипра по пракси која ће уследити готово деценију касније у случајевима Словеније и Хрватске,

⁴⁸ *Ibid.*, 122.

⁴⁹ F. Hoffmeister, 26.

односно Београда и Приштине, било је усмеравајуће у оба случаја. Према начину на који је приступила тим споровима, јасно је да ће ЕУ избегавати да се понове грешке које су учињене приликом решавања кипарског питања, пре свега због тога што није потпуно решено ни до данашњег дана. То се потврђује и у Стратегији Европске комисије из фебруара 2018. године, која је колоквијално названа Стратргија о проширењу. У Стратегији се значајно место посвећује неопходности решавања спорова пре чланства у ЕУ.

4.3. Спор између Словеније и Хрватске

Случај граничног спора у Пиранском заливу обележиће велики успех у доласку до решења и велики неуспех у примени арбитражне одлуке. Да ли због поука које је извукла из кипарског спора или због директне укључености у решавање спора, дипломатски напори ЕУ су били много успешнији у спору поводом границе на копну и мору између Хрватске и Словеније, бар у долажењу до модалитета решења и доношењу арбитражне одлуке. Медијаторску улогу је на несвакидашњи и потпуно другачији начин у поређењу за Гинтером Ферхојгеном преузео Оли Рен, комесар за проширење. Састанци су се одржавали у билатералном или трилатералном формату, по правилу уз министре спољних послова. Ти састанци су изродили бројне идеје и предлоге, од политичке медијације експертске групе којом би председавао некадашњи фински председник Марти Ахтисари, до различитих видова правног решавања спорова. Предлог са конкретним механизмом за решавање спорова предложио је Оли Рен и доставио га министрима спољних послова.

Компромис о начину решавања спора постигнут је 26. октобра 2009. године између два премијера у то време, хрватске председнице Владе Јадранке Косор и словеначког премијера Борута Пахора. Коначан текст споразума о начину решавања спора потписан је 4. новембра 2009. године.

Тим споразумом стране су поздравиле намеру Европске комисије да помогне у решавању спора и да у решавању спора пружи административну и стручну подршку. Решење којем стране прибегавају је арбитража, а за седиште се одређује Брисел. Важно је приметити да се у преамбули Споразума уговорне стране позивају на члан 33 Повеље УН и мирно решавање спорова.⁵⁰ Стране позивају Европску комисију да обезбеди и формира секретаријат Арбитражног трибунала. Европска комисија је имала утицај и на избор арбитра

⁵⁰ *Arbitration Agreement between the Government of the Republic of Slovenia and the Government of the Republic of Croatia*, http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2010/Arbitrazni_sporazum/10.a_Arbitrazni_sporazum_-_podpisan_EN.pdf, 3. мај 2018.

јер су листу арбитра формирали председник Европске комисије и њен члан задужен за проширење.⁵¹

Занимљиво је да прихватање тог решења и потврђивање Споразума није текло глатко, нарочито у Словенији. Наиме, најпре је о споразуму морао да се изјасни Уставни суд и тек када је у позитивном мишљењу навео да се границе на земљи и мору имају дефинисати у складу са међународним правом, отворена су врата изјашњавању Парламента. Само двадесет дана од доношења одлуке Уставног суда Парламент се изјаснио позитивно, уз једну сенку на одлуку – седници нису присуствовали посланици опозиције. Тек, пошто су се и Уставни суд и Парламент изјаснили позитивно, и грађани су могли да се изјасне на референдуму. Са три процента предности у односу на грађане који су се негативно изјаснили о Споразуму, на референдуму је прихваћен модел решавања граничног спора између Хрватске и Словеније.

Искуство Словеније и Хрватске у договорима о модалитету решавања спора указује на позитиван пример укључивања ЕУ, односно Европске комисије. Иако аутори Повеље УН и члана 33 нису имали на уму да ће друга међународна организација прибегавати тим решењима, пракса чији је део и спор између Хрватске и Словеније показује да мирно решавање спорова постаје достигнуће уздигнуто на ниво принципа у међународноправном саобраћају и односи се на све субјекте међународног права, и државе и међународне организације.⁵²

За сада, ипак, словеначко-хрватски гранични спор неће бити уписан у славне странице мирног решавања спорова у којима се појављује ЕУ. Разлог је одбијање једне стране да прихвати и примени одлуку арбитражног већа. Проблем повећава чињеница да је та страна у међувремену постала држава чланица ЕУ. Последице по будуће кандидате за чланство видљиве су у новој Стратегији проширења Европске комисије. У том документу се наводи да сви спорови морају бити решени пре чланства у ЕУ. Парадокс тог услова је у могућности да она држава која још увек није применила предметну одлуку арбитражног већа може условљавати свако будуће проширење применом неких будућих одлука којима се решавају билатерални спорови. Таква пракса нас може вратити на грчко-турско искуство у решавању граничног спора у Егејском мору. Колико је то искуство било добро по процес европске интеграције, било би сувишно коментарисати.

⁵¹ *Ibid.*, чл. 2 Споразума.

⁵² F. Hoffmeister, 29.

5. ЗАКЉУЧАК

Од краја Хладног рата до данас све је јасније да се оштра линија поделе надлежности између универзалне и регионалних организација у питањима безбедности не може повући ни као правило ни као закономерност међународних односа. На то указује и чињеница да од краја деведесетих година прошлог века расте број интервенција принуде међународних организација или група посебно заинтересованих држава, са одлуком и мандатом Савета безбедности, којим би такве акције биле легализоване и легитимисане, или без такве одлуке. За ЕУ свако нејединство у ставу или недостатак консензуса у ставу и деловању у таквим акцијама еродира напоре за остваривање њених циљева и слаби њен глобални утицај. Показује се да је степен кохезије међу чланицама ЕУ већи онда о конкретном питању постоји консензус међу чланицама Савета безбедности УН.

Истовремено и без обзира на чињеницу да ли о крупним међународним питањима постоји сагласност између сталних пет чланица, ЕУ и УН су креирале широк простор за институционализовану сарадњу о најмање две групе питања. Због тога је у средишту односа ЕУ и УН *мултилатерални прагматизам*. Иначе, то су питања:

- међународне безбедности за која су ЕУ као целина или њене чланице посебно заинтересоване. Показује се да ефекти такве сарадње могу бити смањење финансијских издатака и ангажовање мањег контингента особља у односу на самостално деловање;
- од посебног политичког у безбедносног интереса ЕУ јер су то најчешће спорови који се одвијају у њеном најближем окружењу, па чак и међу чланицама ЕУ. Сарадња са УН у мирном решавању спорова може бити један од погодних и неконтроверзних инструмената за решавање таквих спорова. Нема потребе посебно наглашавати да изостанак билатералних спорова значи изостанак потенцијала за размимоилажење у ставовима. То потврђују примери Кипра, Словеније и Хрватске, па и дијалог између Београда и Приштине.

ЛИТЕРАТУРА (REFERENCES)

Barkin, J. S., *International Organization: Theories and Institutions*, Palgrave Macmillan, New York 2006.

- Blockmans, S., Wessel, R., *The European Union and Peaceful Settlement of Disputes in its Neighbourhood: the Emergence of a New Regional Security Actor?*, Hart Publishing, Oxford 2011.
- Bothe, M., „The Legitimacy of the Use of Force to Protect Peoples and Minorities“, *Peoples and Minorities in International Law* (ed. C. Brolmann), Brill, Dordrecht 1993.
- Cîrlig, C., „EU-UN cooperation in peacekeeping and crisis management, Briefing“, *European Parliamentary Research Service PE 572.783/2015*.
- David Francis, *The Regional Impact of the Armed Conflict and French Intervention in Mali*, Norwegian Peacebuilding Resource Center, 2013, http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/7911~v~The_regional_impact_of_the_armed_conflict_and_French_intervention_in_Mali.pdf, 1. maj 2018.
- Grevi, G., de Vasconcelos, A., *Partnerships for Effective Multilateralism*, EU Institute for Security Studies, Paris 2008.
- Hoffmeister, F., *The European Union and the Peaceful Settlement of International Disputes*, Oxford University Press, Oxford 2012.
- Милисављевић, Б., *Нове мировне мисије Организације Уједињених нација*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2007. (Milisavljević, B., *Nove mirovne misije Organizacije Ujedinjenih nacija*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2007)
- Mingst, K., Karns M., *Dilemmas in World Politics, The United Nations in the 21st Century*, Westview Press, Boulder, Colorado 2011.
- Рачић, О., *Уједињене нације између моћи и права*, Службени гласник, Београд 2010. (Račić, O., *Ujedinjene nacije između moći i prava*, Službeni glasnik, Beograd 2010)
- Rumelili, B., „The European Union’s Impact on the Greek-Turkish Conflict“, *Working Papers Series in EU Border Conflicts Studies*, University of Birmingham 6/2004.
- Sands, Ph., Klein, P., *Bowett’s Law of International Institutions*, Sweet and Maxwell, 2009⁶.
- Schweigman, D., *Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter: Legal Limits and the Role of the International Court of Justice*, Kluwer Law International, Boston, Massachusetts 2001.
- Schermers, H., Blokke, N., *International Institutional Law: Unity Within Diversity*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden – Boston 2011⁵.

- Симић, Ж., Јанковић, А., *Kunap istorijam ujedinjeња*, Свет књиге, Београд 2015. (Simić, Ž., Janković, A., *Kipar istorijat ujedinjenja*, Svet knjige, Beograd 2015)
- Sola, N. F., „The European Union as a Regional Organization within the Meaning of the UN Charter“, *Polish Yearbook of International Law* 2013.
- Ujvari, B., „The Global Strategy – reinvigorating the EU’s multilateral agenda?“, *Security Policy Brief* 69/2016.
- Van Vooren, B., Blockmans, S., Wouters, J., *The EU’s Role in Global Governance: The Legal Dimension*, Oxford University Press, Oxford 2013.

Vladimir Ateljević, PhD

Member of Serbian EU Accession Negotiating Team

RELATIONS BETWEEN THE UNITED NATIONS AND THE EUROPEAN UNION: MULTILATERAL PRAGMATISM IN MAINTAINING PEACE AND SECURITY

Summary

The lesson learned about the EU says that the Union is not a hard power organization. This fact does not diminish the value and significance of its existence. In addition, the 28 Member States still see the EU in the majority of policy areas as the best format to achieve goals as a result of joint actions rather than the pure individual actions of its members. Put it simply, the EU is stronger whole and united, rather than a mere set of its parts.

At the same time, the aforementioned 28 either individually or in groups are faced with a set of common challenges, risks and threats. These motivate the EU to define common external political and security priorities. One of the basic foreign policy priorities is multilateralism in external action. For authors and decision-makers of the EU’s Global Strategy, this is one of the ways to make the EU more influential in international scene, and to achieve external relations objectives that are enlisted in Article 2 of the Lisbon Treaty. In the very heart of this system is the UN and that is asserted in the text of the EU Global Strategy.

Do the EU and the UN jointly have the potential for multiplication of their influence, and can they serve as a platform for achieving

the goals of both organizations on the international arena, and how these relations look in the contemporary and historical retrospective are all the main subject and content of this article.

Key words: *International Organizations. – Peace Keeping Missions and Operations. – Peaceful Settlement of Disputes. – Multilateralism. – European Union. – United Nations.*

Article history:

Received: 1. 5. 2018.

Accepted: 29. 6. 2018.