

**Синиша Домазет**

*Факултет за примењену безбедност, Универзитет  
Едуконс, Сремска Каменица*

**Здравко Скакавац**

*Факултет за правне и пословне студије др Лазар  
Вркатић, Универзитет Унион, Београд*

## **ДОБРОСУСЕДСКИ ОДНОСИ НА БАЛКАНУ КАО УСЛОВ ЗА ПРИСТУПАЊЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ: ПРЕПРЕКА ИЛИ ДОБРА ПРАКСА?\***

### **Сажетак**

Овај научни рад показује да се питање добросуседских односа на Балкану као услова за придруживање ЕУ, мора посматрати пре свега кроз правну димензију засновану на постојећем легислативном оквиру ЕУ којим се уређује сам ток и услови пријема у ЕУ. У досадашњој пракси земаља Балкана, у овом раду обрађеној кроз четири студије случаја међусобних спорова између земаља кандидата и/или земаља чланица (Хрватске, Србије, Црне Горе, БЈР Македоније и Грчке), види се да је често пријем у ЕУ имао и политичку димензију. Закључак који се у истраживању намеће је да би у будућем периоду ЕУ, приликом процеса придруживања земаља суседа на Балкану, требало строго да инсистира на избегавању било какве политичке димензије у решавању њихових међусобних спорова, што ће и сам процес придруживања знатно унапредити и олакшати.

Кључне речи: право, политика, безбедност, ЕУ, добросуседски односи

---

\* Овај рад је део истраживачког пројекта под шифром 47009 (Европске интеграције и друштвено-економске промене привреде Србије на путу ка ЕУ), финансираног од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

## 1. ПРИНЦИП ДОБРОСУСЕДСКИХ ОДНОСА

Процедура за пријем у Европску унију је прилично сложена и захтева огромне напоре како би се испунили сви критеријуми за чланство. Нема сумње да се право Европске уније померило вртоглавим темпом у последњих педесет година. Као резултат, постоји генерално мали простор за дуге периоде прилагођавања и не треба да изненади што је контроверза била константан пра-тилац у развоју овог релативно новог правног система.<sup>1)</sup> Услови који се постављају пред земљама кандидатима за пријем у чланство у ЕУ могу бити правне, економске, политичке и друге природе. Домашај, вршење, као и утицај моћи ЕУ драматично се проширио, у складу са циљем успостављања све ближе уније.<sup>2)</sup> Ипак, чини се да билатерални спорови међу државама у пракси представљају веома озбиљну тешкоћу, не само за државе на које се спор односи, већ и за односе унутар саме Уније, са дугорочним правно-економским и политичким импликацијама. Унија је, у том смислу, већ стекла одређена искуства, као што је пријем Кипра у чланство. Решавање кипарског проблема је, у том погледу, значајно утицало на креирање будућег курса према државама кандидатима за чланство у Унији.

Имајући у виду наведено, прокламовани принцип „добросуседских односа“ добија све већи значај у политици проширења Уније. Током протеклих година, поменути принцип је несумњиво доживео својеврсну генезу и процват, с обзиром на бројне спорове који су карактеристични за државе западног Балкана, али и источне Европе.

Принцип добросуседских односа представља универзалан концепт који је заснован на Повељи Уједињених Нација (у даљем тексту: УН). У том смислу, у Преамбули Повеље УН наводи се да ће народи УН практиковати толеранцију и живети заједно једни са другима као добри суседи. Дакле, већ на основу Повеље УН види се да је поменути принцип заправо општеусвојени концепт у области међународног права. Заснован је на принципу реша-

- 1) Albertina Albers-Llorens, „Remedies against the EU institutions after Lisbon: an era of opportunity?“, *The Cambridge Law Journal*, Cambridge University Press, Cambridge, No. 3/2012, стр. 507–536.
- 2) Jukka Snell, “European constitutional settlement, an ever closer union, and the Treaty of Lisbon: democracy or relevance?“, *European Law Review*, Sweet and Maxwell, Andover, No. 05/2008, стр. 619-642.

вања међународних спорова мирним средствима, при чему је Повељом УН у члану 2(3) предвиђено да сви чланови решавају своје спорове мирним начинима, тако да међународни мир и безбедност као ни правда не буду повређени. Поред наведеног члана, обавеза мирног решавања спорова утврђена је и у члану 33. глави VI Повеље УН, где је наведено да странке у сваком спору, чије трајање може да угрози одржање међународног мира и безбедности, треба да траже решења пре свега путем преговора, анкетне Комисије, посредовања, измирења, судског решавања, прибегавања регионалним установама или споразумима или другим начинима мирног решавања по своме сопственом избору.<sup>3)</sup> Дакле, обавеза се не односи на спорове унутрашњег карактера, већ на међународне спорове.

Правни основ за принцип добросуседских односа лежи у принципу суверене једнакости држава, који је истакнут у члану 2(1) Повеље УН. Начело суверене једнакости држава обухвата два начела међународног јавног права: начело државног суверенитета и начело равноправности држава. Начело суверене једнакости држава чланица значи да су државе правно једнаке; да свака држава ужива права инхерентна потпуном суверенитету; да постоји обавеза поштовања личности државе, њеног територијалног интегритета и политичке независности; да је држава обавезна да у оквиру међународног поретка савесно испуњава своје дужности и обавезе.<sup>4)</sup>

Принцип суверене једнакости држава разрађен је и у Декларацији УН о начелима међународног права о пријатељским односима и сарадњи држава у складу са Повељом УН.<sup>5)</sup> У складу са наведеним актом, све државе имају једнака права и дужности и равноправни су чланови међународне заједнице независно од разлика економске, социјалне, политичке или неке друге природе. Свака држава има право да слободно бира и развија свој политички, социјални, економски и културни поредак. Територијални интегритет и политичка независност државе су неповредиви. Свака држава је дужна да поштује личност осталих држава.<sup>6)</sup>

3) *Charter of the United Nations, Preamble*, Internet, <http://www.un.org/en/documents/charter/preamble.shtml>, 15/04/2016.

4) Родољуб Етински, *Међународно јавно право*, Центар за издавачку делатност Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, 2004, стр. 125.

5) *Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation Among States in Accordance with the UN Charter, UNGA Res 2625 from 24 October 1970*, Internet, <http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>, 24/04/2016.

6) Родољуб Етински, *Међународно јавно право*, нав. дело, стр. 125-126.

Разуме се, државе у модерном свету нису једнаке у економском, политичком или војном погледу, већ између њих постоје велике разлике у складу са наведеним индикаторима. Дакле, принцип једнакости се не може посматрати преко ових критеријума, већ се он изражава у виду једнаке примене права у међусобним односима суверених држава. Због тога постојање добросуседских односа захтева симетричне односе између држава, док неједнакост држава пред правом омета добре суседске односе или их чак чини немогућим у случају када се појаве сукоби интереса.<sup>7)</sup>

Све у свему, принцип добросуседских односа није универзално дефинисан у међународним оквирима. Ипак, покушаји његовог прецизнијег одређивања учињени су како под окриљем УН, тако и ван УН.

С тим у вези, треба споменути такозване Бандунг-принципе добросуседства, усвојене од стране Конференције азијских и афричких нација у Бандунгу, у Индонезији, из 1955. године.<sup>8)</sup> У то време, многе учеснице нису биле чланице УН (већ су то постале касније), а на конференцији се разматрало питање деколонизације, као и потчињавања људи страном доминацији и покоравању. Суштински резултат предметне конференције су десет принципа који одражавају суштину праксе добросуседства. У том смислу, слободни од неповерења и страха, и са самопоуздањем и добром вољом једни према другима, народи треба да практикују толеранцију и живе заједно у миру једни са другима као добри суседи и развијају пријатељску сарадњу на основу следећих принципа:<sup>9)</sup> 1) Поштовање основних људских права и циљева Повеље УН; 2) Поштовање суверенитета и територијалног интегритета свих нација; 3) Признавање квалитета свих раса и једнакости свих нација, великих и малих; 4) Уздржавање од интервенције или мешања у унутрашње ствари друге земље; 5) Поштовање права сваке нације да се брани индивидуално или колективно, у складу са Повељом УН; 6) Уздржавање од употребе аранжмана колективне одбране који ће служити посебним интересима било које од великих сила; уздржавање од стране било које земље од вршења притиска на другу земљу; 7) Уздржавање од поступака или претњи агресијом

7) Elena Basheska, „The Good Neighbourliness Condition in EU Enlargement“, *Contemporary Southeastern Europe*, Centre for Southeast European Studies, University of Graz, Graz, No. 1/2014, стр. 98.

8) *Final Communiqué of the Asian-African conference of Bandung* (24 April 1955), Internet, [http://franke.uchicago.edu/Final\\_Communique\\_Bandung\\_1955.pdf](http://franke.uchicago.edu/Final_Communique_Bandung_1955.pdf), 15/04/2016.

9) Исто, стр. 8-9.

или употребе силе против територијалног интегритета или политичке независности било које државе; 8) Решавање свих међународних спорова мирољубивим средствима, као што су преговарање, мирење, арбитража или судско поравнање, као и других мирних средстава по сопственом избору Страна, у сагласности са Повељом УН; 9) Промовисање заједничких интереса и сарадње; 10) Поштовање правде и међународних обавеза.

Као што се може закључити, наведена „листа“ се не може сматрати свеобухватном, већ би се она могла проширити додатним чиниоцима који разјашњавају овај прилично магловит и уопштен принцип добросуседских односа.

Покушаји прецизнијег дефинисања обима појма добросуседски односи чињени су, наравно, и под окриљем УН.

Тако, у складу са Резолуцијом Генералне скупштине УН број 34/99 од 14 децембра 1979. године, добросуседство је у складу са циљевима Уједињених нација и засновано је на строгом поштовању принципа Повеље Уједињених нација и Декларације о начелима међународног права о пријатељским односима и сарадњи међу Државама у складу са Повељом Уједињених Нација, као и одбацивању било каквих радњи којима се настоје успоставити зоне утицаја и доминације.<sup>10)</sup>

Поменути став поновљен је и у Резолуцији Генералне скупштине УН број 36/101 из децембра 1981. године,<sup>11)</sup> Резолуцији Генералне скупштине УН број 37/117 из децембра 1982. године,<sup>12)</sup> Резолуцији Генералне скупштине УН број 38/126 из 19. децембра 1983. године,<sup>13)</sup> Резолуцији Генералне скупштине УН број 39/78 из 13. децембра 1984. године,<sup>14)</sup> Резолуцији Генералне скупштине УН

10) Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/34/99* from 14 December 1979, Internet, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/34/99](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/34/99), 15/04/2016.

11) Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/36/101* from 9 December 1981, Internet, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/36/101](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/36/101), 15/04/2016.

12) Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/37/117* from 16 December 1982, Internet, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/37/117](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/37/117), 15/04/2016.

13) Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/38/126* from 19 December 1983, Internet, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/38/126](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/38/126), 15/04/2016.

14) Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/39/78* from 13 December 1984, Internet, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/39/78](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/39/78), 15/04/2016.

број 41/84 из 3. децембра 1986. године,<sup>15)</sup> Резолуцији Генералне скупштине УН број 42/158 из 7. децембра 1987. године,<sup>16)</sup> као и у Резолуцији Генералне скупштине УН број 43/171В из 9. децембра 1988. године.<sup>17)</sup>

Поред наведених резолуција, треба посебно истаћи и извештаје подкомитета о добросуседским односима, који је установљен од стране правног комитета УН.<sup>18)</sup>

Исто тако, принцип добросуседских односа био је поменут и у оснивачком акту Организације за безбедност и сарадњу у Европи, где је истакнуто да се стране учеснице обавезују да промовишу међусобне пријатељске и добросуседске односе.<sup>19)</sup>

## 2. ПРИНЦИП ДОБРОСУСЕДСКИХ ОДНОСА У ЕУ

Кад је реч о Европској унији, принцип добросуседских односа је постао незаобилазан чинилац у процесу прикључења земаља кандидата. Разумљиво, Унија од земаља кандидата тражи да, пре уласка у Унију, разреше све билатералне спорове. Другим речима, Унија не жели да „уведе“ нерешене проблеме између земаља кандидата и осталих чланица. Може се без сумње тврдити да добросуседски односи представљају једну од тачака од које ће зависити и брзина прикључења Унији, уз испуњење и свих осталих услова.

Концепт добросуседских односа у Европској унији је први пут успостављен још давне 1991. године у такозваном „Баладуоровом плану“ Пакта о стабилности Европе, при чему се поменути документ односио на државе чланице некадашњег варшавског пакта (Бугарску, Чешку, Словачку, Мађарску, Летонију, Литванију, Естонију, Румунију и Пољску). Проблеми између поменутих

15) Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/41/84* from 3 December 1986, Internet, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/41/84](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/41/84), 15/04/2016.

16) Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/42/158* from 7 December 1987, Internet, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/42/158](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/42/158), 15/04/2016.

17) Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/43/171B* from 9 December 1988, Internet, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/43/171](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/43/171), 15/04/2016.

18) Видети: Dimitry Kochenov, Elena Basheska, *Good Neighbourliness in the European Legal Context*, Leiden, 2015. стр. 41.

19) Organisation on Security and Cooperation in Europe, *Final Act*, Helsinki, 1975, Chapter IX, Internet, <http://www.osce.org/helsinki-final-act?download=true>, 15/04/2016.

земаља били су веома значајни и често су се односили на питања заштите мањина. У складу са политиком Уније, тадашње државе кандидати су морале да закључе читав низ билатералних споразума којима су обезбеђена права мањина на њиховим територијама. На овај начин, отклоњене су препреке на путу европских интеграција поменутих земаља.

Треба напоменути да у Уговору о Европској унији не постоји дефиниција, нити експлицитно помињање добросуседских односа, јер се у члану 49(1) наводи да свака европска држава која поштује вредности из члана 2. и ради на њиховој промоцији може аплицирати да постане чланица Уније.<sup>20)</sup> Дакле, може се закључити да не постоји било каква обавеза европских држава да постану чланице Уније, већ да је то њихова добровољна одлука. Употреба речи „могу“ имплицира на закључак да државе чланице имају могућност да, уз испуњење свих услова, стекну право да се придруже Унији. Значи, прикључење Унији зависиће од испуњавања читавог низа услова, при чему питање да ли ће држава подносилац захтева бити примљена у Унију лежи у дискрецији Уније и њених држава чланица и тако је прилично уклоњено из правне сфере.<sup>21)</sup> Другим речима, услов који се односи на добросуседске односе има више политичку, а мање правну димензију.

Поменути принцип је на мала врата уведен још у оквиру раније поменутих председничких закључака Европског савета из Копенхагена 1993. године. У документу се наводи да чланство захтева да је земља кандидат постигла стабилност институција које гарантују демократију, владавину права, људска права и поштовање и заштиту мањина, постојање функционалне тржишне економије, као и капацитет да се носи са притиском конкуренције и тржишним снагама унутар Уније. Чланство претпоставља способност кандидата да преузме обавезе чланства, укључујући поштовање циљева политичке, економске и монетарне уније.<sup>22)</sup> Поред тога, занимљиво је истаћи и да ће Европски савет наставити да помно пратити напредак у свакој повезаној земљи према

20) Consolidated version of the Treaty of the European Union, *Official Journal of the European Union*, C83/01/2010.

21) Dimitry Kochenov, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-Accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2008, стр. 15.

22) European Council, *Presidency conclusions Copenhagen European Council-21-22 June 1993*, Internet, [http://www.europarl.europa.eu/enlargement\\_new/europeancouncil/pdf/cop\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/enlargement_new/europeancouncil/pdf/cop_en.pdf), 20/04/2016.



испуњавању услова за прикључење Унији и извући одговарајуће закључке.<sup>23)</sup> Дакле, може се рећи да је принцип добросуседских односа на неки начин проистекао из принципа кондиционалности.

Већ следеће 1994. године је одржан састанак Европског савета, овог пута у Есену, где су такође донети председнички закључци у којима је истакнуто да је једна од приоритетних области за Унију обезбеђивање трајног мира и стабилности европског континента и суседних региона припремом за будуће приступање придружених земаља Централне и Источне Европе и паралелним развијањем специјалних веза Уније према својим другим суседима, посебно медитеранским државама.<sup>24)</sup> Другим речима, овде је у формално-правном погледу успостављен услов добросуседских односа.

Даље, Европска комисија је у својој Агенди 2000-за јачу и ширу Унију<sup>25)</sup> заузела став да проширење не би требало значити увођење граничних сукоба. Неке од земаља апликаната имају нерешене спорове са трећим државама. Комисија сматра да, пре приступања апликанти требају учинити сваки напор да реше све преостале међусобне граничне спорове или оне који укључују треће државе. У случају неуспеха, они треба да се сагласе да ће спор бити упућен Међународном суду правде. У сваком случају, све земље кандидати требају, дакле, пре него што преговори о приступању буду завршени, да се обавезу да се безусловно подвргну обавезној надлежности, укључујући и суђење унапред од стране Међународног суда правде у било којим садашњим или будућим споровима ове природе.<sup>26)</sup>

Принцип добросуседских односа помиње се и у вези са правима мањина. Тако, Европска комисија је у Агенди 2000 навела да проблеми мањина уколико су нерешени могу утицати на демократску стабилност или довести до спорова са суседним државама. Стога је у интересу Уније, као и држава кандидата да се постигне задовољавајући напредак у интегрисању мањинске

23) Исто, стр. 2.

24) European Council, *European Council meeting on 9 and 10 december 1994 in Essen-presidency conclusions*, Internet, [http://www.europarl.europa.eu/summits/ess1\\_en.htm#intro](http://www.europarl.europa.eu/summits/ess1_en.htm#intro), 20/04/2016.

25) European Commission, *Bulletin of the European Union, Supplement 5/97 Agenda 2000-for a stronger and wider Union*, Internet, <http://aei.pitt.edu/3137/1/3137.pdf>, 20/04/2016.

26) Исто, стр. 51. У то време су били актуелни спорови између Мађарске и Словачке у вези са браном на Дунав, односно Литваније и Летоније око поморске границе.



популације пре него што се процес придруживања оконча, користећи све могућности понуђене у овом контексту.<sup>27)</sup>

Поменути принцип је истакнут и у председничким закључцима Европског савета у Луксембургу, 1997. године. У документу се у тачки 5. истиче да чланови Конференције морају да деле заједничку посвећеност миру, безбедности и добросуседским односима, поштујући суверенитет други држава, принципе на којима је основана Европска унија, интегритет и неповредивост спољних граница и принципа међународног права и посвећеност решавања територијалних спорова мирољубивим средствима, нарочито кроз надлежности Међународног суда правде у Хагу. Државе које одобре ове принципе и поштују право било које европске земље испуњавају потребне критеријуме да приступе Европској унији и деле посвећеност Уније за изградњу Европе без подела и потешкоћа из прошлости биће позване да учествују на Конференцији.<sup>28)</sup>

Слично је било и на скупу у Хелсинкију, 1999. године, где је у тачки 4. заузет став да Европски савет наглашава принцип мирољубивог решавања спорова у складу са Повельом Уједињених нација и позива државе кандидате да уложе сваки напор да реше све преостале граничне спорове и друга сродна питања. У супротном, оне би требале да у разумном року изнесу спор Међународном суду правде. Европски савет ће размотрити ситуацију у вези са било којим нерешеним споровима, нарочито у вези са реперкусијама на процес придруживања и у циљу промовисања њиховог решавања кроз Међународни суд правде. Осим тога, Европски Савет подсећа да је испуњавање политичких критеријума постављених на Европском савету у Копенхагену предуслов за отварање преговора о приступању и да је усаглашавање са свим критеријумима из Копенхагена основа за приступање Унији.<sup>29)</sup>

Поред председничких закључака Европског савета, као и одговарајућих аката међународног права (пре свега Повеле УН и других аката), не смеју се пренебрегнути ни одредбе Уговора о ЕУ. Тако, члан 3(5) Уговора о ЕУ наводи да у својим односима широм света, Унија ће подржати и промовисати своје вредности и

---

27) Исто, стр. 42.

28) European Council, *Luxemburg European Council Presidency Conclusions on 12 and 13 December 1997*, Internet, [http://www.europarl.europa.eu/summits/lux1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lux1_en.htm), 20/04/2016.

29) European Council, *Helsinki European Council Presidency Conclusions on 10 and 11 December 1999*, Internet, [http://aei.pitt.edu/43338/1/Helsinki\\_1999.pdf](http://aei.pitt.edu/43338/1/Helsinki_1999.pdf), 20/04/2016.

интересе и доприносити заштити својих грађана. То ће допринети миру, безбедности, одрживом развоју Земље, солидарности и узајамном поштовању међу народима, слободној и фер трговини, искорењивању сиромаштва и заштити људских права, посебно права детета, као и до строгог поштовања и развоја међународног права, укључујући поштовање принципа Повеље Уједињених нација.<sup>30)</sup>

Осим тога, у члану 21. Уговора о ЕУ истиче се и да деловање Уније на међународном плану почива на начелима која су представљала основу за њен настанак, развој и проширење и која Унија настоји да унапреди у осталом делу света: демократија, владавина права, универзалност и недељивост људских права и основних слобода, поштовање људског достојанства, начела равноправности и солидарности и поштовање начела из Повеље УН и међународног права. Унија утврђује и води заједничке политике и мере и настоји да оствари висок степен сарадње у свим областима међународних односа у циљу очувања мира, спречавања сукоба и јачања међународне безбедности, у складу са циљевима и начелима садржаним у Повељи УН, као и начелима из Завршног акта из Хелсинкија и циљевима Париске повеље, укључујући о не који се односе на спољне границе.<sup>31)</sup>

Из наведеног се може извести закључак да ће институције Уније водити рачуна о поштовању принципа добросуседских односа, при чему би, барем по дефиницији, поменути принцип једнако важио за све земље кандидате за чланство у Унији.

### **3. ПОСТОЈЕЋИ БИЛАТЕРАЛНИ СПОРОВИ ИЗМЕЂУ ДРЖАВА ЧЛАНИЦА ЕУ И ДРЖАВА НЕЧЛАНИЦА**

У досадашњој пракси показало се да је принцип добросуседских односа итекако коришћен од стране држава чланица у односу према државама које су настојале да се прикључе Унији, и то пре свега за остваривање политичких циљева. Таквих спорова је био већи број и сваки од њих, засебно узевши, показао је сву сложеност принципа добросуседских односа.

У том смислу, значајно је поменути *билатерални спор између Србије и Хрватске око границе на Дунаву*, при чему је

30) Consolidated version of the Treaty of the European Union, *Official Journal of the European Union*, C83/01/2010.

31) Исто, чл. 21.

спорно 10 000 хектара са српске и око 2500 хектара са хрватске стране. Стране у спору имају супротстављене циљеве и схватања могућег решења проблема. Република Србија се залаже за решење проблема на начин да се државна граница, у складу са правилима међународног права, одреди средином природног тока реке Дунав, што би одговарало фактичком стању. С друге стране, Хрватска свој предлог у вези са разграничењем заснива на катастарском премеру који датира још из времена Аустро-Угарске, који би омогућио да се на хрватској страни нађу како Шаренградска, тако и Вуковарска ада, док би Србија тако изгубила делове својих општина Апатин и Сомбор. Сем тога, Хрватска тражи и да се поштује одлука Бадинтерове комисије по којој би затечене границе између република бивше Југославије постале међународне, односно међудржавне.

Иако су формиране међудржавне комисије са представницима обе земље, у протеклих десет година нису постигнуте готово никакви резултати. Као потенцијално решење проблема све се више помиње арбитража, па чак и Међународни суд правде. У досадашњем периоду било је више различитих коментара од стране хрватских званичника, који су послали јасан „сигнал“ да ће то бити један од услова које ће Хрватска поставити пред Србију у поступку преговора за чланство у ЕУ.

Сличан проблем се може уочити и *између Хрватске и Црне Горе око Превлаке*. У циљу решавања спора око овог подручја 1992. године закључен је Споразум о демилитаризацији подручја Превлаке, а Савет безбедности УН је, сходно овлашћењима из главе VII Повеље УН, донео Резолуцију број 779 од 6. октобра 1992. године, обавезавши стране у спору да војно напусте спорну територију, а притом је Превлака стављена под контролу снага УН. Потом, 2002. године Црна Гора и Хрватска закључиле су Протокол о привременом режиму на полуострву Превлаци, којим није прејудуцирано коначно решење овог спора, а читава зона је демилитаризована. Према члану 4. Протокола, Хрватска привремено врши јурисдикцију на копненом подручју југозападно од Конфина, а СРЈ (сада Црна Гора) на копненом делу северно од Конфина. Спор је поново актуелизован недавно, након што је Хрватска у априлу 2014. године расписала тендер за истраживање нафте и гаса и потенцијалним концесионарима понудила подручје око Превлаке. На упозорења из Црне Горе Хрватска се није освртала, а потом је и Црна Гора такође расписала тендер

за истраживање нафте и гаса који је обухватао спорно подручје подморја око Превлаке, на шта је хрватска страна истакла да се ради о подручјима која припадају Хрватској. Како тренутно ствари стоје, спор између ове две земље ће ићи пред Међународни суд правде у Хагу, у вези са чим су преговори у завршној фази.

Несумњиво, један од најкомпликованијих спорова представља *билатерални спор између Бивше Југословенске Републике Македоније и Грчке око имена*. Наиме, Македонија је прогласила независност од Југославије 1991. године, а чланица УН је постала 1993. године. Године 1991. добила је признање већине чланица тадашње Европске заједнице и под тим је именом призната као самостална држава. Међутим, као последица спора са Грчком око имена, Македонија се у међународној комуникацији назива привременим именом „Бивша Југословенска Република Македонија“. У децембру 2005. године Македонија је предала захтев за чланство у ЕУ и НАТО<sup>32)</sup>. У почетку, спор око имена није чак ни поменут експлицитно, што показује Споразум о стабилизацији и придруживању између БЈРМ и ЕУ из 2001. године, у коме се не спомиње спор са Грчком, али се истовремено истиче да су међународни и регионални мир и стабилност, развој добросуседских односа су централно место у процесу стабилизације и придруживања,<sup>33)</sup> Македонија је аплицирала за чланство у Унији 2004. године, при чему је Европска комисија 2005. године изнела став да је земља обавезана на регионалну сарадњу, посебно у циљу решавања питања имена са Грчком у интересу добросуседских односа.<sup>34)</sup> Додатни политички проблем између Македоније и Грчке је настао када је македонска влада 2006. године одлучила да преименује цивилни аеродром Петровец и додели му име Александра Македонског. То је разљутило грчку страну, па је реаговао њихов тадашњи министар иностраних послова Костас Караманлис, истакавши да се Скопље неће придружити било којој међународној организацији, укључујући НАТО и ЕУ,

32) Iva Kornfein, „Nomen set omen: Vječni spor Grčke i Makedonije“, *Polemos*, Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb, br. 1/2013, стр. 80.

33) Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their member states, of one part, and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, of the other part, *Official Journal of the European Union* L84/13/2004.

34) European Commission, *Commission Opinion on the application form the Former Yugoslav Republic of Macedonia for membership of the European Union* {SEC(2005) 1425} {SEC(2005) 1429}, Internet, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52005DC0562\\_29/4/2016](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52005DC0562_29/4/2016).

уколико се не нађе обострано прихватљиво решење за име.<sup>35)</sup> Та претња званичне Грчке се и обистинила већ 2008. године, када је на НАТО самиту у Букурешту Грчка блокирала чланство Македоније у овој војној организацији.<sup>36)</sup> Нешто касније је Европски савет издао закључак у коме се наводи да одржавање добросуседских односа, укључујући преговоре и обострано прихватљиво решење о питању имена, остаје од кључне важности.<sup>37)</sup> Већ у новембру исте године, Македонија је подигла тужбу против Грчке међународном суду правде у Хагу. Пресудом Суда сматра се да је Грчка, која се противила уласку Македоније у НАТО, прекршила своју обавезу да не блокира улазак те државе у међународне организације, уколико се држава наводи под именом „Бивша Југословенска Република Македонија“. Истовремено, одбијена је и грчка оптужба и тврдња како тај Суд није надлежан да одлучује о том билатералном спору.<sup>38)</sup>

Не мање интересантан био је и *билатерални спор између Хрватске и Словеније око границе на мору*, који се односио на демаркациону линију у Пиранском заливу, који се налази на североистоку Јадранског мора. Овај територијални спор није истицан као сметња у хрватско-словеначким односима у време док је Словенија улазила у Унију, а такође ни институције Уније нису у том тренутку превише озбиљно везивале овај територијални спор за принцип добросуседских односа. До преокрета долази у време када су се стекли услови да Хрватска приступи ЕУ. Словенија и Хрватска су изразиле жељу да се овај спор реши на обострано прихватљив начин, уз помоћ преговора, међутим Хрватска је предлагала да се спор реши пред Међународним Судом правде, а Словенија је предложила посредовање у решавању спора. Истовремено, Словенија је решила да искористи свој повољнији положај у односу на Хрватску и блокирала је затварање претприступног поглавља 14 са Хрватском, а посебно у вези са поглављем

35) International Crisis Group, *Macedonia's name: breaking the deadlock*, Europe Briefing 52, 12 January 2009, стр. 6, Internet, [https://www.files.ethz.ch/isn/95305/b52\\_macedonias\\_name.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/95305/b52_macedonias_name.pdf), 29/04/2016.

36) Видети шире: NATO Press Release, *Bucharest Summit Declaration issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council*, 3 April 2008, Internet, [http://www.summitbucharest.ro/en/doc\\_201.html](http://www.summitbucharest.ro/en/doc_201.html), 29/04/2016.

37) European Council, *Presidency Conclusions, European Council Conclusions in Brussels*, 20 June 2008, Internet, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/101346.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/101346.pdf), 29/04/2016.

38) Iva Kornfein, „Nomen set omen: Vječni spor Grčke i Makedonije“, нав. дело, стр. 86.

31 које се односило на инострану политику и безбедносну и одбрамбену политику. Након живе дипломатске активности и доста међусобних оптужби и пропалих предлога за решење спора, Словенија и Хрватска су потписале арбитражни споразум 1. јула 2013. године, што је одблокирало приступање Хрватске Унији, па је тако Хрватска постала двадесет осма чланица Уније 01.07.2013. године. Међутим, након афере „Пирангејт“, и поред упозорења Европске комисије, Хрватска је одлучила да изађе из Арбитражне комисије о морском разграничењу са Словенијом. Овај спор озбиљно прети успешном решавању и других спорова на Балкану и интеграцији осталих земаља у ЕУ.

Наведени случајеви показују да територијални и други слични спорови не би смели да представљају главну кочницу у преговорима за чланство у Унији, већ се пажња мора усмерити пре свега у анализу испуњености свих услова за учлањење, у складу са критеријумима из Копенхагена. Стога се треба сложити са ставом да у циљу избегавања да тежња чланству земље кандидата буде узета за таоца од стране мање кооперативног суседа, подносилац треба да убедљиво покаже да је исцрпео све могућности (посредовање, арбитража или на други начин) да би се постигло мирно решење спора.<sup>39)</sup> Дакле, принцип добросуседских односа мора остати у пољу права, а не у домену дневно-политичких опредељења држава чланица.

## ЛИТЕРАТУРА

- Етински Родољуб, *Међународно јавно право*, Центар за издавачку делатност Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, 2004.
- Albors-Llorens Albertina, „Remedies against the EU institutions after Lisbon: an era of opportunity?“, *The Cambridge Law Journal*, Cambridge University Press, Cambridge, No. 3/2012, стр. 507–536.
- Basheska Elena, „The Good Neighbourliness Condition in EU Enlargement“, *Contemporary Southeastern Europe*, Centre for Southeast European Studies, University of Graz, Graz, No. 1/2014.
- Charter of the United Nations, Preamble*, Internet, <http://www.un.org/en/documents/charter/preamble.shtml>, 15/04/2016.
- Consolidated version of the Treaty of the European Union, *Official Journal of the European Union*, C83/01/2010.

---

39) Arjan Uilenreef, *Bilateral barriers or good neighbourliness? The role of bilateral disputes in the EU enlargement process*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, The Hague, 2010, стр. 30, Internet, [http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20100600\\_cesp\\_paper\\_uilenreef.pdf](http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20100600_cesp_paper_uilenreef.pdf), 28/04/2016.

- Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation Among States in Accordance with the UN Charter, *UNGA Res 2625* from 24 October 1970, Internet, <http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>, 24/04/2016.
- European Commission, *Bulletin of the European Union, Supplement 5/97 Agenda 2000-for a stronger and wider Union*, Internet, <http://aei.pitt.edu/3137/1/3137.pdf>, 20/04/2016.
- European Commission, *Commission Opinion on the application form the Former Yugoslav Republic of Macedonia for membership of the European Union* {SEC(2005) 1425} {SEC(2005) 1429}, Internet, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52005DC0562>, 29/4/2016.
- European Council, *European Council meeting on 9 and 10 December 1994 in Essen-presidency conclusions*, Internet, [http://www.europarl.europa.eu/summits/ess1\\_en.htm#intro](http://www.europarl.europa.eu/summits/ess1_en.htm#intro), 20/04/2016.
- European Council, *Helsinki European Council Presidency Conclusions on 10 and 11 December 1999*, Internet, [http://aei.pitt.edu/43338/1/Helsinki\\_1999.pdf](http://aei.pitt.edu/43338/1/Helsinki_1999.pdf), 20/04/2016.
- European Council, *Luxemburg European Council Presidency Conclusions on 12 and 13 December 1997*, Internet, [http://www.europarl.europa.eu/summits/lux1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lux1_en.htm), 20/04/2016.
- European Council, *Presidency conclusions Copenhagen European Council-21-22 June 1993*, Internet, [http://www.europarl.europa.eu/enlargement\\_new/europeancouncil/pdf/cop\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/enlargement_new/europeancouncil/pdf/cop_en.pdf), 20/04/2016.
- European Council, *Presidency Conclusions, European Council Conclusions in Brussels*, 20 June 2008, Internet, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/101346.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/101346.pdf), 29/04/2016.
- Final Communiqué of the Asian-African conference of Bandung* (24 April 1955), Internet, [http://franke.uchicago.edu/Final\\_Communique\\_Bandung\\_1955.pdf](http://franke.uchicago.edu/Final_Communique_Bandung_1955.pdf), 15/04/2016.
- International Crisis Group, *Macedonia's name: breaking the deadlock*, Europe Briefing 52, 12 January 2009, crp. 6, Internet, [https://www.files.ethz.ch/isn/95305/b52\\_macedonias\\_name.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/95305/b52_macedonias_name.pdf), 29/04/2016.
- Kochenov Dimitry, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-Accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2008.
- Kochenov Dimitry, Basheska Elena, *Good Neighbourliness in the European Legal Context*, Leiden, 2015.
- Kornfein Iva, „Nomen set omen: Vječni spor Grčke i Makedonije“, *Polemos*, Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb, br. 1/2013, crp. 79-95.
- NATO Press Release, *Bucharest Summit Declaration issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council*, 3 April 2008, Internet, [http://www.summitbucharest.ro/en/doc\\_201.html](http://www.summitbucharest.ro/en/doc_201.html), 29/04/2016.
- Organisation on Security and Cooperation in Europe, *Final Act*, Helsinki, 1975, Chapter IX, Internet, <http://www.osce.org/helsinki-final-act?download=true>, 15/04/2016.
- Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/34/99* from 14 December 1979, Internet, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/34/99](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/34/99), 15/04/2016.



- Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/36/101* from 9 December 1981, Internet, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/36/101](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/36/101), 15/04/2016.
- Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/37/117* from 16 December 1982, Internet, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/37/117](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/37/117), 15/04/2016.
- Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/38/126* from 19 December 1983, Internet, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/38/126](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/38/126), 15/04/2016.
- Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/39/78* from 13 December 1984, Internet, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/39/78](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/39/78), 15/04/2016.
- Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/41/84* from 3 December 1986, Internet, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/41/84](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/41/84), 15/04/2016.
- Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/42/158* from 7 December 1987, Internet, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/42/158](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/42/158), 15/04/2016.
- Resolution on the Development and strengthening of good neighbourliness between states, *UNGA Res/43/171B* from 9 December 1988, Internet, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/43/171](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/43/171), 15/04/2016.
- Snell Jukka, "European constitutional settlement, an ever closer union, and the Treaty of Lisbon: democracy or relevance? ", *European Law Review*, Sweet and Maxwell, Andover, No. 05/2008, стр. 619-642.
- Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their member states, of one part, and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, of the other part, *Official Journal of the European Union* L84/13/2004.
- Uilenreef Arjan, *Bilateral barriers or good neighbourliness? The role of bilateral disputes in the EU enlargement process*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, The Hague, 2010, стр. 30, Internet, [http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20100600\\_cesp\\_paper\\_uilenreef.pdf](http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20100600_cesp_paper_uilenreef.pdf), 28/04/2016.

**Sinisa Domazet, Zdravko Skakavac**

## **GOOD NEIGHBOURLY RELATIONS IN THE BALKANS AS A CONDITION FOR THE EU ACCESSION: OBSTACLE OR GOOD PRACTICE?**

### **Resume**

Analysis has shown that the process of enlargement of the European Union represents a much more difficult task for the Western Balkans, as compared to the previous "wave" of enlargement of the Union. In addition to all the necessary conditions for admission to the Union, in particular taking into account the Copenhagen criteria,

Balkan countries need to resolve a number of bilateral disputes with countries that are already members of the Union (Croatia and Slovenia, Serbia and Croatia, Montenegro and Croatia, Greece and Macedonia). In this case, the candidate countries are in quite a subordinate position in ascension negotiations because all members must agree with their entry into the EU, including those with whom they have unresolved territorial and other disputes. Case analysis has shown that in practice, member states have, at all times, sought to take advantage of their better negotiating position in the enlargement process, turning the principle of good neighborly relations into a political condition, during all phases of the expansion. The main weapon in this process is the principle of decision-making in the EU, *i.e.*, unanimity. Even if the negotiations were successfully completed, a member state would still be able to veto entry into the Union, or any other international organization (such as NATO).

With regard to the case of Cyprus, which entered the Union as a country divided into Greek and Turkish parts, the EU now wants to avoid similar cases in the future. Therefore, it can be expected that the Union's institutions will consistently insist on respect for the principle of good neighborly relations. The role of the Commission and the Council should be aimed at assisting in the resolution of bilateral disputes between member states and candidate countries. Moreover, what is required is a more active role of the Commission, which must be set up as a mediator between parties to the dispute, and transfer the decision-making to other international actors or, even, leave the dispute resolution to the states themselves (as in the case of the latest Croatian blockade of opening negotiating chapters with Serbia ). Research has shown that good neighborly relations in the Balkans, as a condition for joining the EU, must be viewed primarily through the legal dimension based on the existing EU legislative framework regulating the EU membership process and conditions. The paper draws the conclusion that the EU should, in the future, strictly insist on avoiding any political dimension for resolving mutual disputes between the neighboring countries in the Balkans, which will significantly improve and facilitate the EU accession process.

Keywords: law, politics, security, EU, good neighborly relations

---

\* Овај рад је примљен 16.05.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 12.08.2016. године.

