

DUŠKO DIMITRIJEVIĆ

GENERALNA SKUPŠTINA UJEDINJENIH NACIJA I SAVREMENI MEĐUNARODNI POREDAK

U V O D

Prethodnu istorijsku epohu Ujedinjenih nacija karakteriše rad Generalne skupštine koja je u sistemu svetske organizacije ostala njen najdemokratskiji politički, savetodavni i predstavnički organ. Zbog činjenice da su u njoj okupljene delegacije svih država članica Ujedinjenih nacija koje u postupku odlučivanja imaju jednako pravo glasa, Generalna skupština je doprinela demokratizaciji međunarodnih odnosa. Njena zasedanja, koja su vremenom dobila izgled kontinuirane diplomatske konferencije, bila su institucionalni okvir za usvajanje najznačajnijih međunarodnih pravnih i političkih akata (međunarodnih konvencija, rezolucija, deklaracija i preporuka). Počev od prvog zasedanja održanog u Londonu 10. januara 1946. godine, pa do današnjih dana, Generalna skupština je prilagođavala svoju strukturu zahtevima vremena, preuzimajući postupno širu odgovornost u obavljanju funkcija i nadležnosti propisanih u Povelji.¹ To je naročito bilo primet-

Dr Duško Dimitrijević, naučni savetnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. Rad predstavlja rezultat rada na projektu: "Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti", finansiranog od Ministarstva za prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije (br. 179029).

¹ Odmah po formiranju Generalne skupštine, pojavile su se tendencije za proširenjem njenih ovlašćenja. Tako je, na osnovu rezolucije br. 111 (III), iz 1947. godine, Generalna skupština od-

no nakon pada "gvozdene zavese" kada se u sklopu opšteg razvoja međunarodnih odnosa izmenio položaj velikih sila i kada se još senzibilnije, izmenio status većeg broja država i drugih subjekata međunarodnog prava. Nova situacija direktno se odrazila na rad i funkcionisanje Generalne skupštine.² Da bi se rešila ogromnog tereta stečenog tokom hladnoratovskog sukobljavanja, Generalna skupština je pristupila reafirmaciji koncepta o očuvanju mira i bezbednosti, ali i dogradnji postojećeg međunarodnog poretka čiji je vezivni faktor Povelja, kao fundamentalni pravni akt i "živi" konstitucionalni okvir neophodan za sprovođenje osnovnih ciljeva i principa univerzalne međunarodne organizacije.

Sa odlučnošću da se na nov način pozabavi rešavanjem pitanja napretka čovečanstva koje je povezano sa rešavanjem krucijalnih problema u ekonomskoj, socijalnoj i političkoj sferi, Generalna skupština je prihvatila htenja i namere država članica usmerena u tom pravcu, kao i široko koherentno delovanje subjekata unutar i van svetskog sistema (vladinih i nevladinih organizacija, međunarodnih finansijskih ustanova, transnacionalnih kompanija, privatnih lica i civilnog društva u celini), u cilju proširenja saradnje i koordinacije delovanja.

S obzirom da Ujedinjene nacije ni nakon sedam decenija svoga rada nemaju realnu alternativu, neefikasnost i neprilagodljivost njenih glavnih organa, uključujući i Generalnu skupštinu, zahteva reforme koje u perspektivi treba da dovedu do suštinskih promena i prilagođavanja savremenim međunarodnim procesima i pojavama.³

lučila da oformi tzv. Malu skupštinu (Little Assembly), kao neku vrstu komiteta zaduženog da deluje u prelaznoj fazi kada Savet bezbednosti nije mogao da obavlja svoje dužnosti zbog oponiranja pojedinih stanih članica u periodu do redovnog zasedanja. Zbog poznate blokovske konfrontacije, Mala skupština je prestala sa radom 1949. godine.

² Milan Šahović, "Šezdeseta godišnjica u znaku reforme Ujedinjenih nacija", *Međunarodna politika*, 2005, br. 1118-1119.

³ Duško Dimitrijević, "Reforma kolektivne bezbednosti Ujedinjenih nacija", *Međunarodna politika*, 2005-2006, br. 1120-1121; "Modeli reorganizacije Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija", *Pravni život*, 2007, tom V, br. 13, str. 935-958; *Reforma Saveta bezbednosti Ujedinjenih Nacija*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2009; "Promene u sistemu kolektivne bezbednosti Ujedinjenih nacija", u: Branislav Đorđević, Danijela Bjelja (ured.), *Međunarodne organizacije i njihov odnos prema Republici Srbiji*, Akademija za diplomatiju i bezbednost, Beograd, 2012, str. 5-18; "Reforme Ujedinjenih nacija – Generalna skupština, Ekonomski i socijalni savet i administrativni aparat", u: Dragoljub Todić i Marko Novaković (eds.), *Savremeni međunarodno-pravni poredak i evropske integracije Srbije*, 2014, str. 23-44; "Razvojne tendencije u Ujedinjenim nacijama i međunarodni pravni poredak", u: Sanja Jelisavac Trošić, *Savremeni međunarodni i ekonomski pravni poredak*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016, str. 169-224.

ZADACI I OVALAŠĆENJA

Principijelno posmatrajući, u prethodnom periodu Generalna skupština Ujedinjenih nacija imala je pravo da raspravlja ne samo o pitanjima koja se odnose na njena isključiva ovlašćenja propisana Poveljom, već i o predmetima i zadacima iz delokruga ovlašćenja drugih organa svetske organizacije (član 10. Povelje). U tom smislu, Povelja Ujedinjenih nacija govori o opštoj nadležnosti Generalne skupštine praveći razliku u odnosu na tzv. supsidijarnu nadležnost ovog organa, koju tvorci Povelje nisu predvideli, ali koja je proizašla iz prakse Ujedinjenih nacija.

Tako, u vezi pitanja održavanja međunarodnog mira i bezbednosti, Generalna skupština nije mogla davati preporuke povodom spora ili situacije o kojoj odlučuje Savet sve dok on to od nje ne zatraži (član 12. Povelje). Međutim, Generalna skupština je to u praksi činila, ali samo u situacijama kada Savet bezbednosti zbog odsustva saglasnosti stalnih članica nije bio u mogućnosti da se sastane, da raspravlja i da donosi meritorne odluke to jest, kada nije bio u stanju da odgovori svojim primarnim obavezama koje proizilaze iz Povelje. Reč je dakle o slučajevima kada je zbog paralisnosti Saveta bezbednosti upotrebom prava veta, Generalna skupština bila ovlašćena da na zahtev dve trećine država članica ili na osnovu proceduralne odluke Saveta bezbednosti donosi preporuke o preduzimanju kolektivnih mera zbog postojanja ozbiljnih pretnji miru, kršenja mira ili akta agresije.⁴

Prema članu 11. stav. 2. Povelje Ujedinjenih nacija, u delokrug nadležnosti Generalne skupštine spada mogućnost pokretanja rasprave o pitanjima održavanja međunarodnog mira i bezbednosti koja pred nju iznese bilo koji član svetske organizacije ili Savet bezbednosti ili država nečlanica Ujedinjenih nacija u skladu sa članom 35. stav 2. Povelje (koji propisuje prihvatanje obaveze mirnog rešavanja spora u skladu sa Poveljom). Uz navedeno, Generalna skupština prema Povelji ima pravo odlučivanja o prijemu, suspenziji članskih prava i isključenju država iz svetske organizacije (čl. 4-6. Povelje). To ovlašćenje, kao i ovlašćenja biranja

⁴ **Pomenuto proceduralno pravilo usvojeno je** povodom korejske krize 1950. godine, kada je Generalna skupština donela poznatu rezoluciju "Ujedinjeni za mir" br. 377(V). Na osnovu rezolucije, ustanovljeno je pravilo da se Generalna skupština može sazvati "hitno specijalno zasedanje" u roku od 24 sata od prijema zahteva upućenog Generalnom sekretaru. Suštinski, rezolucija nije dirala u ovlašćenja Saveta bezbednosti koji je i dalje ostao primarno odgovoran za očuvanje međunarodnog mira i bezbednosti, dok je Generalna skupština dobila mogućnost da vrši supsidijarnu nadležnost, bez mogućnosti da donosi obavezujuće odluke.

sudija Međunarodnog suda pravde i revizije Povelje, podjeljeno je sa Svetom bezbednosti. U okviru isključivih ovlašćenja koja su se odnosila na širenje međunarodne saradnje, Generalna skupština je u proteklom periodu upućivala preporuke i davala smernice Ekonomskom i socijalnom savetu, državama članicama, specijalizovanim ustanovama i drugim organima. Skupština je ujedno i odobravalala ugovore između Ujedinjenih nacija i specijalizovanih ustanova i davala je specijalizovanim ustanovama i drugim organima ovlašćenja da mogu tražiti savetodavna mišljenja od Međunarodnog suda pravde. Takođe, u okviru propisanih ovlašćenja, Skupština je raspravljala o regulaciji naoružanja i razoružanja.

Budući da Generalna skupština ne predstavlja parlament međunarodne zajednice, ona nema zakonodavna ovlašćenja *stricto sensu*. Međutim, njena uloga u kodifikaciji i progresivnom razvoju međunarodnog prava kroz Komisiju za međunarodno pravo nije bila zanemarljiva.⁵

U okviru administrativnih poslova Generalna skupština je bila nadležna da razmatra i nadgleda izveštaje Generalnog sekretara, Ekonomskog i socijalnog saveta, Starateljskog saveta i pomoćnih organa, a takođe i da razmatra i odobrava budžet svetske organizacije. Isključivo je bila nadležna i za izbor nestalnih članica Saveta bezbednosti, svih članica Ekonomskog i Socijalnog saveta. Sve do 1969.

⁵ Komisija za međunarodno pravo ustanovljena je Rezolucijom Generalne skupštine 174/II iz 1947. godine. Statutom Komisije utvrđene su obaveze rada na pripremi nacrtu ugovora o predmetima koji nisu još uređeni međunarodnim pravom ili u odnosu na koje pravo još nije dovoljno razvijeno u praksi država. Takođe, Statutom je propisana i obaveza rada na kodifikaciji u smislu preciznijeg formulisanja i sistematizacije pravila međunarodnog prava u oblastima gde već postoji široka praksa država i doktrina. Sistematizacija i promena običajnih pravila u pisana konvencionalna pravila obuhvatila je otuda i sistematsku izradu novih, tzv. razvojnih pravila, iz kojih je proizašlo savremeno međunarodno pravo u različitim oblastima, koje obuhvataju veliki broj važnih međunarodnopravnih instrumenata *inter alia*, četiri Ženevske konvencije o pravu mora iz 1958 godine, Konvenciju o smanjenju apatridije iz 1961. godine, Bečku konvenciju o diplomatskim odnosima iz iste godine, Bečku konvenciju o konzularnim odnosima iz 1963. godine, Konvenciju o specijalnim misijama iz 1969. godine, Bečku konvenciju o pravu ugovora iz 1969. godine, Konvenciju o sprečavanju i kažnjavanju zločina protiv međunarodno zaštićenih lica, uključujući i diplomatske agente iz 1973. godine, Bečku konvenciju o sukcesiji država u odnosu na ugovore iz 1978. godine, Bečku konvenciju o sukcesiji država u odnosu na državnu imovinu, arhive i dugove iz 1983. godine. Iako je doprinela progresivnom razvoju i kodifikaciji značajnih oblasti međunarodnog prava, Komisija za međunarodno pravo nije uvek bila uspešna u smislu pravne inkorporacije pripremljenih međunarodnopravnih akata u unutrašnji pravni poredak država (na primer, Bečka konvencija o predstavljanju država u njihovim odnosima s međunarodnim organizacijama univerzalnog karaktera iz 1975. godine i Bečka konvencija o pravu ugovora zaključenih između država i međunarodnih organizacija ili između međunarodnodnih organizacija iz 1986. godine, nisu prihvaćene iako je njihov tekst prihvaćen na diplomatskim konferencijama UN sazvanim u tu svrhu).

godine, Generalna skupština je bila nadležna i za izbor članova Starateljškog saveta koji nisu bili stalni članovi Saveta bezbednosti ili nisu vršili starateljstvo nad strateški važnim teritorijama.

S obzirom na brojna i složena pitanja koja su se vremenom našla u nadležnosti Generalne skupštine (oblasti međunarodnog mira, bezbednosti, političke ekonomske socijalne, kulturne i obrazovne saradnje, kodifikacije međunarodnog prava, ljudskih prava i sloboda, itd.), ovaj glavni organa Ujedinjenih nacija morao je obrazovati široku mrežu organa i tela koja su mu pomagala u odlučivanju. U tom smislu, Generalna skupština je formirala najpre mrežu od šest glavnih komiteta koji su joj pomagali u rešavanju pitanja razoružanja i međunarodne bezbednosti, ekonomskih i finansijskih pitanja, socijalnih, humanitarnih i kulturnih pitanja, političkih pitanja koja su uključivala pitanje dekolonizacije, administrativnih i budžetskih pitanja, kao i pravnih pitanja. Pored glavnih, Generalna skupština je formirala i stalne komitete za administrativna i budžetska pitanja i za pitanja doprinosa država članica, potom i komitete za proceduralna pitanja u koje spadaju predsedništvo ili generalni komitet i verifikacioni komitet. Uz pomenute komitete, Generalna skupština je osnovala i druga pomoćna *ad hoc* tela i specijalne organe na osnovu zaključenih višestranih međunarodnih ugovora (član 22. Povelje). Svi ti organi i tela smatraju se delo organizacione strukture Generalne skupštine neophodne za izvršavanje njenih funkcija i zadataka.⁶

SASTAV I PROCES ODLUČIVANJA

Prema članu 9. Povelje, Generalnu skupštinu sačinjavaju svi članovi Ujedinjenih nacija. Ne pravi se razlika između originalnih i naknadno primljenih država članica. Nijedan član nema više od pet predstavnika.⁷ Generalna skupština se sastaje na redovnim godišnjim zasedanjima ili na specijalnim sesijama, već kako prilike nalažu. Skupština postupa u skladu sa svojim Poslovníkom koji je sastavni deo Povelje. Svaka država članica ima po jedan glas. Odluke se donose u skladu sa odredbom iz člana 18. Povelje (kvalifikovanom ili prostom većinom).⁸ General-

⁶ Sir Francis Vallat, "United Nations General Assembly", in: R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Elsevier, Amsterdam, 2000, Vol. IV, p. 1120.

⁷ Pravilnikom o radu Generalne skupštine predviđena je mogućnost imenovanja pet zamjenika stalnih predstavnika u ovom glavnom organu Ujedinjenih nacija.

⁸ Benedetto Conforti, *The Law and Practice of the United Nations*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2000, pp. 91-99.

na skupština ima pravo otud da odlučuje o važnim pitanjima dvotrećinskom većinom prisutnih članova koji glasaju (na primer o održavanju međunarodnog mira i bezbednosti, o izboru nestalnih članova Saveta bezbednosti, o izboru članova Ekonomsko-socijalnog i Starateljskog saveta, o prijemu, suspenziji i isključenju iz članstva svetske organizacije, o amandiranju i reviziji Povelje, i dr), dok o drugim pitanjima odluke donosi većinom prisutnih članova koji glasaju. Budući da sva važna pitanja nisu taksativno navedena u Povelji, Generalna skupština može odlučiti većinom prisutnih članova koji glasaju da se i o takvim pitanjima glasa dvotrećinskom većinom. U izuzetnim situacija Generalna skupština odlučuje i konsenzusom tj. bez sprovođenja formalne procedure.⁹

Mogućnost vođenja rasprava o širokom dijapazonu pitanja uz disperziju ovlašćenja na više organizacionih nivoa, vremenom je dovelo do utiska da je Generalna skupština prerasla u jedno glomazno i nefunkcionalno telo koje nije u stanju da se usredsredi na najozbiljnije probleme današnjeg sveta. Pomenutom utisku doprinelo je i usvajanje ogromnog broja pravno neobavezujućih rezolucija i deklaracija koje su u velikoj meri dovele do opadanja autoriteta Generalne skupštine. U prethodnom periodu, ugled Generalne skupštine bio je ozbiljno narušen preopterećenim dnevnim redom, dugotrajnim i suvislim debatama, usporenim procedurama koje su neretko ishodovale usvajanjem “već viđenih” i “recikliranih” rezolucija, bez adekvatnih mehanizma za njihovo sprovođenje.¹⁰

ZAHTEVI ZA REFORMU GENERALNE SKUPŠTINE

Zahtevi za reformom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija povezani sa pitanjem gubitka legitimiteta svetske organizacije. Pitanje samo po sebi nije novo i datira od 1949. godine. Naime još tada je svetska organizacija bezuspešno pokušavala da izvrši racionalizaciju procedure i organizacije Generalne skupštine. Tokom 1952. godine, formiran je Specijalni komitet za mere (*Special Committee of Measures*), koji je imao zadatak da proceni mogućnost vremenskog ograničenja redovnih zasedanja Generalne skupštine. U novembru 1970. godine, Generalna

⁹ Rodoljub Etinski, *Međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet, Novi Sad, 2004, str. 158-159.

¹⁰ S pravom primećuje prof. Račić da su “davno prošla vremena kada je Generalna skupština usvajala rezolucije od takvog značaja kao što je Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Deklaracija o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji država u skladu sa Poveljom i Definicija agresije”. Videti: Obrad Račić, *Ujedinjene nacije između moći i prava*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 95.

skupština je formirala mnoštvo komiteta *inter alia*, i Specijalni komitet za racionalizaciju postupka i organizacije njenog rada.

U svrhu davanja jedne koherentne vizije koja bi mogla doprineti reformi Ujedinjenih nacija u post-hladnoratovskom periodu, Generalna skupština je osnovala pet radnih grupa 1992. godine. U avgustu naredne godine, osnovala je i neformalnu Radnu grupu za revitalizaciju rada Generalne skupštine (*Open-ended Working Group on the Revitalization of the Work of the General Assembly*).¹¹ Na zasedanju 1995. godine, Generalna skupština je oformila Radnu grupu na visokom nivou radi postizanja konsenzusa oko jačanja kapaciteta svetske organizacije.¹²

Tokom 1997. godine, pod okriljem Generalne skupštine pokretna je i inicijativa da se u raspravi oko reformi svetske organizacije angažuje i civilno društvo. Kada je tokom jubilarnog 55. samita 2000. godine, pitanje reformi svetske organizacije istaknuto kao jedno od "Milenijumskih ciljeva", Generalni sekretar je, u cilju restauracije prestiža i vitalnosti Generalne skupštine preporučio osnivanje "Narodne milenijumske skupštine" kao nevladinog foruma koji treba da deluje u saradnji sa Generalnom skupštinom radi prevazilaženja svih budućih međunarodnih izazova.¹³ Na kasnijim sesijama, u kontinuitetu je ponavljana potreba za jačanjem uloge i ovlašćenja Generalne skupštine u svrhu poboljšanja efikasnosti i metoda njenog rada.

U izveštaju: "U većoj slobodi: Ka razvoju, sigurnosti i ljudskim pravima za sve", od 21. marta 2005. godine (*In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for all*), Generalni sekretar Kofi Anan, predložio je korake ka usvajanju reformskog paketa koji bi vodio osnaženju i revitalizaciji Generalne skupštine.¹⁴ On je podvukao značaj usklađivanja rada Generalne skupštine u svrhu povećanja njenog autoriteta. Anan je preporučio strukturalne i funkcionalne promene komiteta Generalne skupštine, jačanje autoriteta predsednika, osnaženje uloge civilnog društva i izmenu dnevnog reda. Iako je izveštaj o reformi Generalnog sekretara bio daleko od sveobuhvatnog, izveštaj je i predstavljao važan korak ka reafirmaciji uloge i mesta Generalne skupštine u sistemu Ujedinjenih nacija.¹⁵

¹¹ GA Res. 47/233, 17 August 1993.

¹² GA Res. 49/252, 14 September 1995. Radna grupa je okončala mandat u julu 1997. god

¹³ UN Doc. A/52/850

¹⁴ "In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for all"; Report of Secretary General, UN Doc. A/59/2005, 21 March 2005, p. 60.

¹⁵ U izveštaju Kofija Anana: "U većoj slobodi: Ka razvoju, sigurnosti i ljudskim pravima za sve", od 21. marta 2005. godine, sugeriše se usvajanje integrisanog predloga Panela izabраних struč-

Na 60. sednici, Generalna skupština je usvojila tekst rezolucije br. 60/286 od 8. septembra 2006. godine, kojom je podstakla održavanje neformalnih interaktivnih rasprava o aktuelnim pitanjima od značaja za međunarodnu zajednicu.¹⁶ Tokom 2008. godine, osnovana je *ad hoc* Radna grupa za revitalizaciju Generalne skupštine (*Ad Hoc Working Group on the Revitalization of the General Assembly*), sa mandatom da "identifikuje dodatne načine da se poboljša uloga, autoritet, efektivitet i efikasnost Generalne skupštine".¹⁷ *Ad hoc* Radna grupa preporučila je da se predsednik Generalne skupštine uključi u interaktivnu debatu o revitalizaciji ovog organa.

U septembru 2010. godine, Generalna skupština je usvojila rezoluciju kojom je reafirmisala sve svoje prethodne odluke koje su se odnosile na revitalizaciju njenog rada. Ujedno je odlučila i da oformi novu *ad hoc* Radnu grupu koja bi bila otvorena prema svim državama članicama.¹⁸ Radnom grupom svake godine predsedavaju dve države članice sa Severa i Juga čime se omogućava veća transparentnost rada i "prohodnost" predloga rezolucija u Generalnoj skupštini. Od aprila do juna 2012. godine, Radna grupa je održala više sednica na kojima je raspravljano o revitalizaciji Generalne skupštine u okviru četiri tematska klastera koja se odnose na:

Unaprednje uloge i nadležnosti Generalne skupštine

Za mnoge države članice svetske organizacije glavni problem jeste upravo neusklađenost njenih ovlašćenja i nadležnosti Saveta bezbednosti. Vodeći zagovornici reforme Generalne skupštine, među kojima zemlje članice Pokreta nesvrstanih, smatraju da Povelja formalno izjednačava ova dva organa s tim da Generalnoj skupštini propisuje kompetencije glavnog savetodavnog, političkog i predstavničkog tela. Univerzalnost članstva u Generalnoj skupštini međutim, tendenciozno usporava proces donošenja odluka što u krajnjem slučaju ne vodi efi-

njaka (*High Level Panel on Threats, Challenges and Change*), koji je, nešto pre, u izveštaju: "Jedan mnogo sigurniji svet: Naša podeljena odgovornost" (*A More Secure World: Our Shared Responsibility*), od 2. decembra 2004. godine, u sklopu sprovođenja institucionalnih reformi svetske organizacije između ostalog predložio uspostavljanje Saveta za ljudska prava koji bi zamenio često kritikovanu Komisiju za ljudska prava. Taj predlog bio je kasnije usvojen Rezolucijom Generalne skupštine br. 60/251 od 15. marta 2006. godine.

¹⁶ GA Res. 60/286, 8 September 2006.

¹⁷ GA Res. 62/276, 15 September 2008.

¹⁸ GA Res. 64/301, 13 September 2010.

kasnosti i efektivitetu kakav poseduje Savet bezbednosti. S druge strane pak, neke države članice Ujedinjenih nacija izražavaju bojazan zbog činjenice da je Savet bezbednosti prekoračio svoj mandat razmatranjem pitanja koja nisu direktno vezana sa njegovim nadležnostima koja se odnose na očuvanje mira i bezbednosti (na primer u pogledu širenja pandemija, klimatskih promena i dr.). U svetlu navedenih okolnosti, države članice su razmotrile niz preporuka za unapređenje uloge i ovlašćenja Generalne skupštine. Konkretno, te preporuke obuhvataju poboljšanje koordinacije između predsednika Saveta bezbednosti i Generalne skupštine, doslednije sprovođenje skupštinskih rezolucija, održavanje tematskih debata o kritičnim temama uz učešće stručnjaka i političkih aktera na nacionalnom nivou, jačanje izbornog procesa i uloge predsednika Generalne skupštine i poboljšanje transparentnosti rada.

Selekcija i imenovanje Generalnog sekretara

Druga ključna grupa pitanja o revitalizaciji Generalne skupštine obuhvataju odnos između glavnih organa svetske organizacije – Saveta bezbednosti i Skupštine povodom selekcije i imenovanja Generalnog sekretara. Generalnog sekretara inače, nakon ozbiljne selekcije svakih pet godina bira Generalna skupština na preporuku Saveta bezbednosti. U vršenju svojih funkcija Generalni sekretar po pravilu uživa formalno nezavisnost u odnosu na državu iz koje dolazi. Sekretarijat sa Generalnim sekretarom ima administrativna ovlašćenja koja se sastoje u koordinaciji rada glavnih organa svetske organizacije za čije potrebe priprema informacije i izveštaje, kao i plan budžeta neophodan za finansiranje njihovih aktivnosti. Ovaj organ zadužen je i za predstavljanje svetske organizacije u međunarodnim odnosima čime pored administrativnih, vrši i određene političke funkcije.¹⁹

¹⁹ Politička ovlašćenja proizilaze iz člana 12. po kojem Generalni sekretar obaveštava Generalnu skupštinu o svim pitanjima koja se tiču održavanja međunarodnog mira i bezbednosti kojima se bavi Savet bezbednosti. Na osnovu člana 99. Povelje, Generalni sekretar “može skrenuti pažnju Savetu bezbednosti na svako pitanje koje po njegovom mišljenju može ugroziti očuvanje međunarodnog mira i bezbednosti”. Generalni sekretar prema Povelji otuda ima sasvim ograničena ovlašćenja da vrši one političke dužnosti koje u konkretnim situacijama formulišu organi zaduženi za održavanje svetskog mira i bezbednosti. Time Povelja ne daje prava Generalnom sekretaru da preduzima konkretne akcije na planu mirnog rešavanja sporova i preventivne diplomatije. Međutim, vremenom je, a naročito nakon završetka hladnog rata, uloga Generalnim sekretarom postala mnogo osetljivija i složenija, zbog sve šireg angažovanja administrativnog aparata u rešavanju širokog spektra političkih pitanja (na primer, u poslovima rešavanja međunarodnih kriza, organizovanja i upravljanja mnogobrojnim mirovnim operacijama, organizovanja međunarodnih konferencija, prikupljanja informacija i izveštaja o primeni odluka Saveta bezbednosti, konsul-

Unapređenje radnih metoda Generalne skupštine

Radna grupa je posvetila posebnu pažnju unapređenju radnih metoda Generalne skupštine koji uključuju *inter alia*, mere za uprošćavanje dnevnog reda, usvajanje akata i poboljšanje procedure vezane za rokove, pravila postupka i glasanje. U tom pogledu date su i određene sugestije u vezi izveštavanja Generalnog sekretara državama članicama, kao i u vezi metoda rada i koordinacije između glavnih odbora.

Jačanje institucionalnog pamćenja Kancelarije predsednika Generalne skupštine

Jedno od glavnih pitanja koje se razmatraju u ovom klasteru je finansiranje Kancelarije predsednika Generalne skupštine (*Office of the President of the General Assembly - OPGA*) i obezbeđivanje adekvatnog osoblja.²⁰ Istorijski posmatrano, finansiranje u velikoj meri potiče od zemlje porekla predsednika, što otežava državljanima manje bogatih zemalja da uđu u izbor za ovo mesto. Uspostavljanje kancelarije povereničkog fonda nije doprineo rešavanju ovog problema.

Pored tema uključenih u četiri navedena klastera, tokom narednih sednica pokrenuta su i druga pitanja i teme vezane za međunarodno krivično pravosuđe u procesu pomirenja, pitanja o globalnoj ekonomiji, mirnom rešavanju sukoba u Africi, održivom razvoju i klimatskim promenama, kulturi i razvoju, preduzetništvu i o nejednakosti u svetu, itd.²¹ U avgustu 2013. godine, uoči održavanja 68. zasedanja, predsednik Generalne skupštine podsetio je države članice svetske organizacije da se kompleksni izazovi sa kojima se svet danas suočava ne mogu rešavati izolovano i da svaka država ima odgovornost za sprovođenje reformi Ujedinjenih nacija.²² Insistirajući na većim ovlašćenjima Generalne skupštine, na sastanku Radne grupa Generalni sekretar je podsetio da je Generalna skupština formirana 1945. godine da bi služila kao moralna svest međunarodne zajednice. Generalna skupština je stvorena kao demokratski skup prava svih nacija - veli-

tovanja sa vladama država članica oko implementacije usvojenih odluka, i dr.). Od najvišeg administrativnog službenika svetske organizacije, Generalni sekretar je postao u izvesnom smislu moderator i katalizator svetske politike.

²⁰ Tema ojačavanja "institucionalnog pamćenja" postala je svoj posebni klaster na 64. sednici Generalne skupštine.

²¹ Internet: <http://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/67> 20/08/2018

²² GA Res. 67/297, 29 August 2013.

kih i malih, razvijenih i u razvoju kako bi živele u miru, bezbednosti i napretku. Međutim, proteklih decenija velika obećanja osnivača Ujedinjenih nacija po Generalnom sekretaru nisu ispunjena u potpunosti, te sve više zemalja smatra da je efikasnija, transparentnija i sveobuhvatnija Generalna skupština imperativ 21. veka.²³ Istovremeno sa iznetim stavom predsednika Generalne skupštine, odlučeno je da se na narednom zasedanju ponovo formira *ad hoc* Radna grupa koja bi nastavila aktivnosti u vezi revitalizacije ovog organa.²⁴

Na 68. zasedanju u septembru 2014. godine, formirana je nova Radna grupa koja je nastavila da se bavi sa pitanjima revitalizacije Generalne skupštine. Radna grupa je, pored pitanja obuhvaćenih ranijim tematskim klasterima, obuhvatila i pitanja koja se odnose na odnos Generalne skupštine prema drugim organima Ujedinjenih nacija i regionalnim organizacijama, potom i pitanje tehničke i operativne prirode poput metoda rada Generalne skupštine, pitanja sprovođenja rezolucija i racionalizacije dnevnog reda, pitanja uloge Generalne skupštine u izboru rukovodioca u sistemu svetske organizacije, kao i pitanja funkcionisanja Kancelarije predsednika Generalne skupštine, njegovog odnosa sa Sekretarijatom, i načinima poboljšavanja njenog institucionalnog pamćenja.²⁵

Na narednom 69. zasedanju, Generalna skupština je usvojila rezoluciju br. 69/321 kojim je reafirmisala pitanja u četiri ključna klastera. Ujedno je uspostavila i osnovne kriterijume za izbor Generalnog sekretara, istovremeno pozivajući predsednike Saveta bezbednosti i Generalne skupštine da izdaju zajedničko saopštenje u svrhu sprovođenja postupka selekcije i imenovanja. Navedenom rezolucijom se sugeriše da Generalna skupština sprovede neformalne razgovore sa svim prijavljenim kandidatima. U rezoluciji međutim, nije uključen zahtev da Savet bezbednosti predstavi više od jednog kandidata za Generalnu skupštinu, a što je bio predlog više država članica. Takođe, rezolucija se nija bavila pitanjima metodologije imenovanja za Generalnog sekretara, kao ni pitanjem trajanja njegovog mandata (budući da je iznet predlog da se on bira na jedinstveni mandat od sedam godina umesto sa obnovljivim petogodišnjim mandatom).²⁶

²³ Internet: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/10/Svet/1386776/Jeremi%C4%87%3A+Reforma+Generalne+skup%C5%A1tine+UN.html> 20/11/2017

²⁴ Internet: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=45735&Cr=general+assembly&Cr1> 20/08/2018

²⁵ GA Res. 68/307, 10 September 2014.

²⁶ GA Res. 69/321, 22 September 2015.

Nastavak debate o revitalizaciji Generalne skupštine usledio je na njenom narednom, 70. zasedanju, održanom u septembru 2016. godine. U rezoluciji br. 70/305, Generalna skupština je zaključila da prethodna rezolucija br. 69/321 predstavlja ključni orijentir za jačanje uloge, autoriteta, efikasnosti i efektivnosti Generalne skupštine utvrđene Poveljom Ujedinjenih nacija, posebno u odnosu na selekciju i imenovanje Generalnog sekretara i drugih izvrših rukovodioca u sistemu svetske organizacije. Rezolucijom se reafirmiše dotadašnji rad Radne grupe za revitalizaciju Generalne skupštine i daje se podsticaj za nastavak njenog rada na pitanjima obuhvaćenim tematskim klasterima (koji su u nekim segmentima prošireni, na primer u pogledu Kancelarije predsednika Generalne skupštine, gde se pored ojačavanja njenog institucionalnog pamćenja sada insistira i na transparentnosti njenog rada i preuzimanju odgovornosti).²⁷

Na 71. zasedanju 2017. godine, Generalna skupština je podvukla značaj svoje dalje revitalizacije kao kritične komponente celokupne reforme Ujedinjenih nacija.²⁸ U rezoluciji br. 71/323 usvojenoj na ovom zasedanju, Generalna skupština ističe važnost međunarodnih akata usvojenih poslednjih godina pod njenim okriljem (na primer, Agende za održivi razvoj 2030, Pariskog sporazuma uz okvirnu Konvenciju o klimatskim promenama, Agende Treće međunarodne konferencije o finansiranju razvoja), iz čega suštinski ne proizilazi da je došlo do nekog progresivnog pomaka u pogledu njene revitalizacije osim da je učinjen značajan iskorak u reafirmaciji ranije predloženih rešenja koja tek treba sprovesti u praksi.

ZAKLJUČAK

Iz predhodne analize proizilazi da proces revitalizacije Generalne skupštine nije okončan. Razlog tome proizilazi iz nepostojanja političke volje svih država članica da se reforme dovedu do kraja. Promene u međunarodnim odnosima dovele su do nove geopolitičke podele između država, što se odrazilo na stastav i rad Generalne skupštine. Umesto nekadašnjih političkih koalicija zemalja Zapada i Istoka, danas je u Ujedinjenim nacijama prisutna podela na različite interesne grupe unutar globalnog Severa i Juga, koje čine interesne grupe razvijenih zemalja s jedne strane i interesne grupe nerazvijenih zemalja, odnosno zemalja u razvoju sa druge strane (Grupa G77, u koju ulaze i članice Pokreta nesvrstanih,

²⁷ GA Res. 70/305, 30 September 2016.

²⁸ GA Res. 71/323, 20 September 2017.

zatim jedan broja zemalja u tranziciji kojima pripadaju zemlje Evropske unije iz istočne Evrope, ali i druge zemlje iz profilisanih subregionalnih grupa). Odsustvo konsenzusa o pravcima i načinima reforme Ujedinjenih nacija (pre svega između između stalnih članica Saveta bezbednosti - P5), onemogućava efektivno rešavanje pitanja revitalizacije Generalne skupštine kao njenog glavnog deliberativnog, političkog i reprezentativnog organa, što dalje povlači reperkusije na planu očuvanja digniteta i povećanja autoriteta svetske organizacije.

DUŠKO DIMITRIJEVIĆ, Ph.D., Research Fellow
Institute of International politics
and Economics, Belgrade

THE UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY
AND INTERNATIONAL ORDER

summary

The inefficiency and incompatibility of the United Nations General Assembly in contemporary international relations has led to an increased number of demands for its reform. Although there is a general consensus that the reform must be carried out, there is no political will to implement the reform requirements. The great ideological differences, as well as the interests of great powers, represent an aggravating circumstance in this respect. Under new conditions, however, the idea that the fulfilment of the goals of the United Nations can be fulfilled through the synchronized action of other important political factors other than the states has matured. Since the correction of political mistakes from the past is no longer possible, the predominant part of the international community has been put into the function of improving the organizational and functional capacities of the main bodies of the world organization. The following study is largely confined to issues related to the place and role of the General Assembly in the United Nations system and its aspirations to reform it and align it with the needs of contemporary international relations.