ČETRDESET GODINA OD POTPISIVANJA HELSINŠKOG ZAVRŠNOG AKTA

40 GODINA YEARS

FORTY YEARS SINCE THE SIGNING OF THE HELSINKI FINAL ACT

Urednice/Editors:
Mina Zirojević
Vesna Ćorić

Beograd, 2015.

ČETRDESET GODINA OD POTPISIVANJA HELSINŠKOG ZAVRŠNOG AKTA

FORTY YEARS SINCE THE SIGNING OF THE HELSINKI FINAL ACT

ČETRDESET GODINA OD POTPISIVANJA HELSINŠKOG ZAVRŠNOG AKTA

FORTY YEARS SINCE THE SIGNING OF THE HELSINKI FINAL ACT

INSTITUT ZA UPOREDNO PRAVO

INTERMEX

Beograd, 2015.

ČETRDESET GODINA OD POTPISIVANJA HELSINŠKOG ZAVRŠNOG AKTA

FORTY YEARS SINCE THE SIGNING OF THE HELSINKI FINAL ACT

Urednice/Editors

Mina Zirojević

Vesna Ćorić

Redakcioni odbor/Editorial Committee

Prof. Alessandro Ceci, PhD, Constantinian University, New York, USA

Prof. Branislav Radeljić, PhD, School of Law and Social Sciences, University of East London, UK

Prof. Boško Bojović, PhD, School for Advanced Studies in the Social Sciences (École des hautes études en sciences sociales), European Center for Peace and Development, France

Prof. Francesco Sidoti, PhD, L'Aquila University, Italy

Consiglio Di Nino, Head of Canada's OSCE Parliamentary Assembly Delegation

Fred Turner, Secretary of the U.S. OSCE Parliamentary Assembly Delegation

Solomon Passi, former Bulgarian Minister of Foreign Affairs and OSCE Chairperson-in-Office (2004)

Prof. Wolfgang Rohrbach, PhD, University of Sigmund Freud, Wien, Austria

Prof. Vid Jakulin, PhD, Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia

Prof. Dragan Simeunović, PhD, Faculty of Political Sciences, University of Belgrade, Serbia

Vladimir Čolović, PhD, Institute of Comparative Law, Serbia

Oliver Nikolić, PhD, Institute of Comparative Law, Serbia

Jelena Šuput, PhD, Institute of Comparative Law, Belgrade, Serbia

Vladimir Urošević, PhD, Ministry of Internal Affairs

Recenzenti/Reviewers

Prof. Ioana Vasiu, PhD, Faculty of Law, Babes-Bolyai University, Cluj Napoca, Romania

Prof. Anna Valvo, PhD, Università di Enna Unikore, Dipartimento KORE, Ordinario di Diritto dell'Unione europea nell' Università, Italy

Kore di Enna, Direttore della Rivista telematica KorEuropa, Italy

Prof. Branko Rakić, PhD, Faculty of Law, University of Belgrade, Serbia

Prof. Mario Reljanović, PhD, Faculty of Law, Union University, Serbia

Izdavač/Publisher

Institut za uporedno pravo, Beograd / Institute of Comparative Law, Belgrade
Intermex, Beograd

Štampa/Print

Mala knjiga, Novi Sad

Tiraž/Edition

500

ISBN 978-86-80186-10-8

Zbornik predstavlja deo naučnog i istraživačkog angažovanja istraživača na projektu „Srpsko i evropsko pravo – upoređivanje i usaglašavanje". Projekat broj 179033 koji finansira Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj RS, a realizuje se u Institutu za uporedno pravo u periodu od 2011-2014.

SADRŽAJ

REČ UREDNIKA (na srpskom) XV
REČ UREDNIKA (na engleskom) XVII

UVODNIK (na srpskom) XIX
UVODNIK (na engleskom) XXI

POLITIČKO-VOJNA DIMENZIJA

Wolfgang Zellner
ČETRDESET GODINA NAKON HELSINKIJA – NOVA ULOGA OEBS-a U PODELJENOJ EVROPI 25

Alice Ackermann
ČETRDESET GODINA OD HELSINŠKOG ZAVRŠNOG AKTA – ČETRDESET GODINA UPRAVLJANJA KRIZAMA 39

Roza Pati
OEBS I KONFLIKTNI CIKLUS KROZ PRIZMU UKRAJINSKE KRIZE: ŠTA SE DOGODILO? 51

Andrej Zagorski
JAČANJE OEBS-a 67

Zvonimir Ivanović
AKTIVNOSTI OEBS I OECD U OBLASTI SAJBER BEZBEDNOSTI 85

Ivana Stradner
OBEĆANJA I OGRANIČENJA HELSINŠKOG ZAVRŠNOG AKTA 97

Nenad Bingulac, Joko Dragojlović
UTICAJ VOJNIH MANEVARA NA PITANJE BEZBEDNOSTI U EVROPI SA STANOVIŠTA OEBS-a 109

EKONOMSKO-EKOLOŠKA DIMENZIJA

Dragoljub Todić, Jelica Gordanić
OEBS I BEZBEDNOST ŽIVOTNE SREDINE – PREDLOG ZA INICIRANJE PREGOVORA RADI ZAKLJUČIVANJA REGIONALNOG SPORAZUMA O SARADNJI **125**

Ivana Damnjanović
OEBS I REGULATIVA U OBLASTI TEHNOLOGIJE **145**

Sanja Jelisavac Trošić
EKONOMSKA DIMENZIJA OEBS-a I OLAKŠAVANJE TRGOVINE I TRANSPORTA **159**

Jelena Šuput
EKONOMSKA BEZBEDNOST I OEBS **173**

Katarina Jovičić
GLOBALNA ZAŠTITA VODA I UPRAVLJANJE VODNIM RESURSIMA **187**

Mirjana Glintić
OEBS KAO MESTO POLITIČKOG DIJALOGA O ENERGETSKOJ BEZBEDNOSTI **199**

Sanja Arežina
ENERGETSKA BEZBEDNOST IZ PERSPEKTIVE OEBS-a **215**

LJUDSKA DIMENZIJA

Jovanka Matić
OBAVEZE OEBS-a PREMA MEDIJSKOM PLURALIZMU: TAČKA KOJA NEDOSTAJE **229**

Svetlana Đurđević-Lukić, Marina Tadić
UČEŠĆE CIVILNOG DRUŠTVA U LJUDSKOJ DIMENZIJI OEBS-a **241**

Marija Babić
HELSINŠKI ZAVRŠNI AKT I PRAĆENJE IZBORA: IZBORNA PRAVA I SLOBODE KAO SUŠTINSKO PITANJE BEZBEDNOSTI **263**

Darko Marković, Darija Marković
POTENCIJALNI IZAZOVI I RIZICI IREGULARNIH MIGRACIJA PO EVROPU **285**

VIŠEDIMENZIONALNA PITANJA

Kari Möttölä
ODRŽAVANJE STRATEŠKE POZICIJE U BURNIM VREMENIMA: NAPORI KA JAČANJU OEBS-a **307**

Snezana Nikodinovska – Stefanovska, Marjan Gjurovski
ULOGA OEBS-a U EVROPSKOJ BEZBEDNOSNOJ ARHITEKTURI **327**

Vladimir Trapara
SLUČAJ OEBS KAO TEST ZA MIRŠAJMEROVU TEORIJU MEĐUNARODNIH INSTITUCIJA **343**

Duško Dimitrijević
EVOLUCIJA KEBS-a – 40 GODINA OD USVAJANJA HELSINŠKOG ZAVRŠNOG AKTA **355**

Vesna Ćorić, Mina Zirojević
JAČANJE KO-OPERATIVNE BEZBEDNOSTI KROZ UNAPREĐENJE SARADNJE IZMEĐU OEBS-a I DRUGIH MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA **371**

LOKALNI POGLEDI

Dragan Đukanović
SRPSKO PREDSEDAVANJE OEBS-om I AKTUELNA KRIZA U UKRAJINI **393**

Ljiljana Nikšić
BEOGRADSKI PROCES – IZMEĐU ISTOKA I ZAPADA **405**

Marko Kovačević
SOCIJALIZACIJSKA ULOGA OEBS-a I REKONSTITUISANJE SPOLJNOPOLITIČKOG IDENTITETA SRBIJE U POSTJUGOSLOVENSKOM PERIODU **419**

Odd Berner Malme

REGIONALNO I LOKALNO SPROVOĐENJE REFORME ZAKONA KAO INSTRUMENT ZA SUPROTSTAVLJANJE TRANSNACIONALNIM PRETNJAMA – PRIMER SRBIJE **437**

Zorica Mršević

OEBS/ODIHR STANDARDI REGULISANJA JAVNOG OKUPLJANJA – PRIMER SRBIJE **451**

Dragana Čvorović, Veljko Turanjanin

IDEALI PRAVIČNOSTI I REFORMISANO KRIVIČNO PROCESNO ZAKONODAVSTVO REPUBLIKE SRBIJE **469**

Attila Nagy, Ana Knežević Bojović

ULOGA OEBS-a U REŠAVANJU MEĐUETNIČKOG KONFLIKTA I PRIMENI VLADAVINE PRAVA NA KOSOVU **489**

CONTENTS

FOREWORD (in Serbian) XV
FOREWORD (in English) XVII

INTRODUCTORY NOTES (in Serbian) XIX
INTRODUCTORY NOTES (in English) XXI

POLITICO-MILITARY DIMENSION

Wolfgang Zellner
FORTY YEARS AFTER HELSINKI – A NEW ROLE FOR THE OSCE IN A DIVIDED EUROPE? 25

Alice Ackermann
FORTY YEARS OF THE HELSINKI FINAL ACT – FORTY YEARS OF CONFLICT MANAGEMENT 39

Roza Pati
THE OSCE AND THE CONFLICT CYCLE THROUGH THE PRISM OF THE UKRAINE CRISIS: WHAT WENT WRONG? 51

Andrei Zagorski
STRENGTHENING THE OSCE 67

Zvonimir Ivanović
ACTIVITIES OF THE OSCE AND THE OECD IN THE AREA OF CYBER SECURITY 85

Ivana Stradner
THE PROMISE AND PERILS OF THE HELSINKI FINAL ACT 97

Nenad Bingulac, Joko Dragojlović
INFLUENCE OF MILITARY MANEUVERS ON SECURITY ISSUES IN EUROPE FROM THE OSCE PERSPECTIVE 109

ECONOMIC – ENVIRONMENTAL DIMENSION

Dragoljub Todić, Jelica Gordanić
THE OSCE AND THE ENVIRONMENTAL SECURITY – PROPOSAL FOR INITIATION OF NEGOTIATIONS FOR THE CONCLUSION OF THE REGIONAL COOPERATION AGREEMENT **125**

Ivana Damnjanović
THE OSCE AND REGULATIONS IN THE FIELD OF TECHNOLOGY **145**

Sanja Jelisavac Trošić
FACILITATION OF TRADE AND TRANSPORT FROM THE OSCE PERSPECTIVE **159**

Jelena Šuput
ECONOMIC SECURITY AND THE OSCE **173**

Katarina Jovičić
GLOBAL WATER PROTECTION AND MANAGEMENT OF WATER RESOURCES **187**

Mirjana Glintić
THE OSCE AS A FORUM FOR A POLITICAL DIALOGUE ON ENERGY SECURITY **199**

Sanja Arežina
ENERGY SECURITY FROM THE OSCE PERSPECTIVE **215**

HUMAN DIMENSION

Jovanka Matić
OSCE COMMITMENTS TO MEDIA PLURALISM: A MISSING SPOT **229**

Svetlana Đurđević-Lukić, Marina Tadić
CIVIL SOCIETY ROLE IN HUMAN DIMENSION OF THE OSCE **241**

Marija Babić
HELSINKI FINAL ACT AND ELECTION OBSERVATION: ELECTORAL RIGHTS AND FREEDOMS AS AN ESSENTIAL SECURITY ISSUE **263**

Darko Marković, Darija Marković
POTENTIAL CHALLENGES AND RISKS OF IRREGULAR MIGRATION TO EUROPE **285**

CROSS-DIMENSIONAL ISSUES

Kari Möttölä
TO SUSTAIN A STRATEGIC POSITION IN TURBULENT TIMES: EFFORTS TO STRENGTHEN THE OSCE **307**

Snezana Nikodinovska – Stefanovska, Marjan Gjurovski
THE OSCE'S ROLE IN THE EUROPEAN SECURITY ARCHITECTURE **327**

Vladimir Trapara
THE OSCE CASE AS A TEST FOR MEARSHEIMER'S INTERNATIONAL INSTITUTIONS THEORY **343**

Duško Dimitrijević
EVOLUTION OF THE CSCE – 40th ANNIVERSARY OF THE HELSINKI FINAL ACT **355**

Vesna Ćorić, Mina Zirojević
STRENGTHENING THE COOPERATIVE SECURITY THROUGH ENHANCING COOPERATION BETWEEN THE OSCE AND OTHER INTERNATIONAL ORGANIZATIONS **371**

LOCAL PERSPECTIVES

Dragan Đukanović
THE REPUBLIC OF SERBIA CHAIRMANSHIP OF OSCE AND CURRENT CRISIS IN UKRAINE **393**

Ljiljana Nikšić
BELGRADE PROCESS – BETWEEN EAST AND WEST **405**

Marko Kovačević
THE SOCIALIZING ROLE OF THE OSCE AND RECONSTITUTION OF FOREIGN POLICY IDENTITY OF SERBIA IN THE POST-YUGOSLAV PERIOD **419**

Odd Berner Malme
REGIONAL AND LOCAL LAW ENFORCEMENT REFORMS AS AN INSTRUMENT TO MEET TRANSNATIONAL THREATS – THE CASE OF SERBIA **437**

Zorica Mršević
THE OSCE/ODIHR STANDARDS REGULATING THE FREEDOM OF ASSEMBLY – THE CASE OF SERBIA **451**

Dragana Čvorović, Veljko Turanjanin
IDEALS OF JUSTICE AND REFORMED CRIMINAL PROCEDURE LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF SERBIA **469**

Attila Nagy, Ana Knežević Bojović
OSCE AND ITS ROLE IN RESOLVING THE INTERETHNIC CONFLICT AND THE IMPLEMENTATION OF RULE OF LAW IN KOSOVO **489**

REČ UREDNIKA

Ove, 2015. godine Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju obeležava 40 godina od potpisivanja Helsinškog završnog akta. Upravo na ovaj značajan jubilej, Republika Srbija, predsedava Organizacijom za evropsku bezbednost i saradnju. Istovremeno, u toku je proces Helsinki +40, koji je iniciran od strane Ministarskog saveta u Dablinu, a objavljen početkom 2013. pod ukrajinskom predsedavanjem. Dati proces je usmeren ka analizi pretnji, izazova i postojećih ograničenja u okviru prostora Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju, kao i preciziranja oblasti u kojima bi Organizacija mogla da osnaži svoju ulogu na putu jačanja evropske bezbednosti.

Mreža OEBS-ovih istraživačkih centara i akademskih institucija, koja je osnovana u junu 2013. aktivno je uključena u reformu organizacije u okviru Helsinki +40 procesa. Njeno osnivanje su još 2013. godine podržali predstavnici budućeg srpskog predsedavanja OEBS-om. Iako Institut za uporedno pravo nije član pomenute mreže, potreba za pružanjem akademskog doprinosa rešavanju brojnih aktuelnih pitanja podstakla nas je da okupimo brojne uvažene strane i domaće stručnjake. Oni su u svojim prilozima pokušali, a nadamo se i uspeli, da daju odgovore i predloge u pogledu niza aktuelnih pitanja. Potrebno je imati u vidu da su radovi pisani znatno pre objavljivaja Završnog izveštaja Panela eminentnih ličnosti, te ne uključuju njegovu analizu.

Posebna nam je čast da je direktor OEBS-ove mreže dr Volfgang Zelner (*Wolfgang Zellner*), svojim prilogom značajno doprineo kvalitetu ovog zbornika.

Pored toga, želimo da zahvalimo Ministru spoljnih poslova i Predsedavajućem OEBS-a gospodinu Ivici Dačiću, koji je izdvojio vreme i napisao uvodno obraćanje za ovaj zbornik.

Posebnu čast za nas predstavlja činjenica da se u ovom zborniku nalaze i radovi uvažnih stranih profesora i stručnjaka iz oblasti bliskih OEBS-ovoj bezbednosnoj agendi kao što su Alis Akerman (*Alice Ackermann*), Kari Motola (*Kari Mötöllä*), Roza Pati (*Roza Pati*) i Andrej Zagorski (*Andrei Zagorski*).

U tom svetlu, posebno zadovoljstvo nam čini i to da su nam predstavnici Ruskog saveta za međunarodne poslove (*RIAC*) dozvolili da objavimo prerađenu verziju njihovog istraživanja na temu *Osnaženje OEBS-a: Izgradnja zajedničkog prostora za ekonomsku i humanitarnu saradnju, odnosno neraskidive bezbednosne zajednice od Atklantika do Pacifika*.

Takođe, želeli bismo da se zahvalimo i domaćim autorima koji su učinili da ovaj zbornik bude istovremeno kako naučno utemeljen, tako i praktično primenjiv i koristan.

Zbornik je podeljen u pet delova. Prva tri dela su struktuirana shodno nekadašnjoj podeli na tri diplomatske korpe, odnosno dimenzije OEBS-a, radi bolje preglednosti i sistematizacije analiziranih pitanja. Prvi deo analizira pitanja koja potpadaju pod političko-vojnu dimenziju, drugi deo otvara pitanja koja se tiču ekonomsko-ekološke dimenzije, dok se treći deo odnosi na pitanja iz oblasti ljudske dimenzije.

U okviru četvrtog poglavlja razmatraju se višedimenzionalna pitanja, što je u skladu sa tendencijom da u okviru OEBS-a, vremenom, sve više preovlađuje višedimenzionalan pristup rešavanja problema koji podrazumeva istovremeno tretiranje sve tri dimenzije, umesto izolovanog sagledavanja svake dimenzije pojedinačno.

U petom, završnom delu, predstavljeni su lokalni pogledi, vizije i osvrti na neke od aktuelnih prostorno ograničenih pitanja, koji se prevashodno tiču odnosa OEBS-a i Republike Srbije.

Urednice

FOREWORD

This year is the 40th anniversary since the signing of the Helsinki Final Act. On this important anniversary, Serbia presides over the OSCE. At the same time, the Helsinki +40 process is on-going, initiated by the Dublin Ministerial Council and launched at the beginning of 2013 under the Ukrainian Chairmanship. The said process is orientated towards assessing threats, challenges and existing limitations within the OSCE space, as well as potential areas where the Organization's role could be strengthened to increase the level of the overall European security.

The OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, founded in June 2013, is actively involved in the reform of the Organization within the Helsinki +40 process, and its establishment was supported by the future Serbian OSCE Chairmanship. Although the Institute of Comparative Law is not a member of the said Network, the need to provide an academic contribution to solving numerous current issues encouraged us to bring together a number of distinguished foreign and domestic experts. They have tried, and hopefully succeeded, to give answers and suggestions regarding the given issues. As the contributions had been prepared before *The Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project* were released, they do not refer to their findings.

In this respect, we are honoured that the director of the OSCE Network, Dr. Wolfgang Zellner, has supported this Collection with his contribution.

In addition, we would like to thank the Ministry of Foreign Affairs and the OSCE Chairman-in-Office, Mr Ivica Dačić, who took the time and wrote the opening remarks for this Collection.

A particular honour for us is the fact that this Collection contains papers by eminent foreign professors and experts dealing with issues close to the OSCE security agenda, such as Alice Ackermann, Kari Mötöllä, Roza Pati and Andrei Zagorski.

In this regards, we are particularly pleased with the fact that the representatives of the Russian International Affairs Council (*RIAC*) allowed us to publish a revised version of their substantial research: *Strengthening the OSCE – Building a Common Space for Economic and Humanitarian Cooperation, an Indivisible Security Community from the Atlantic to the Pacific*.

Also, we would like to thank the local authors who have made this Collection both scientifically based and practically applicable and useful.

The Collection is divided into five chapters. The first three chapters are structured according to the former traditional division into three diplomatic baskets – OSCE dimensions, for better visibility and systematization of the analysed issues. The first chapter analyses issues falling within the politico-military dimension, the second chapter opens up questions concerning the economic and environmental dimension, while the third chapter refers to the issues related to the human dimension.

The fourth chapter discusses the multidimensional issues, which is in accordance with the tendency of using multi-dimensional approach to problem-solving within the OSCE, which implies simultaneous consideration of all three dimensions, instead of isolated consideration of each dimension individually.

The fifth and final chapter contains local views, visions and reflections on some of the current space-constrained issues, which primarily refer to the relationship between the OSCE and the Republic of Serbia.

The Editors

UVODNIK

PREDSEDAVAJUĆEG OEBS-om, PRVOG POTPREDSEDNIKA VLADE I MINISTRA SPOLJNIH POSLOVA REPUBLIKE SRBIJE

Ivice Dačića

Po drugi put u istoriji Organizacije, Beogradu je pripala istorijska uloga da obeleži još jedan značajan početak u novom političkom dijalogu čitave Evrope, početak koji bi trebalo da pravda očekivanja naroda kontinenta.

Sigurno je, takođe, da tokom srpskog predsedavanja nisu mogli da budu rešeni svi problemi iz pozamašnog „evropskog dosijea", ali mu se pridaje veliki značaj, u smislu obezbeđivanja kontinuiteta konstruktivnog dijaloga Istoka i Zapada, evropskog okupljanja i podsticanja dalje implementacije principa na kojima je zasnovan OEBS .

Srbija je imala za cilj, tokom svog predsedavanja OEBS-om 2015. godine, da se dijalog između Istoka i Zapada u „evropskoj porodici" odvija u prijateljskoj i konstruktivnoj atmosferi, da diskusije budu otvorene, u duhu uzajamnog uvažavanja ravnopravnih partnera i prožete iskrenom željom za sporazumevanjem i iznalaženjem rešenja prihvatljivih za sve.

Ukoliko ova očekivanja i želje srpskog presedavanja OEBS-om budu ispunjena, Beogradski proces danas, kao i onda, na samom početku formiranja KEBS-a, daće snažan podsticaj da se odluke i osnovni principi Organizacije ispoštuju i doprinesu učvršćivanju mira i bezbednosti u Evropi, pa samim tim i u svetu.

Nameće se, dakle, nesumnjiva potreba za iznalaženje puteva za proširenje ekonomske, kulturne i naučno – tehničke saradnje u svetu koji se integriše. Neophodno je razvijati duh poverenja i prijateljstva u pravcu smanjenja napetosti, radi davanja novog impulsa ostvarenju istinske evropske bezbednosti i saradnje. Održivi dijalog unutar OEBS-a treba da bude konstruktivan, radni razgovor suverenih partnera, koji zajedno brinu o miru i bezbednosti u Evropi i o razvoju saradnje među evropskim narodima, u potpunosti i bez izuzetaka, a na dobrobit naroda Evrope i sveta.

INTRODUCTORY NOTES

OSCE CHAIRPERSON-IN-OFFICE, FIRST DEPUTY PRIME MINISTER AND MINISTER OF FOREIGN AFFAIRS OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Ivica Dačić

The second time in the history of the Organization, Belgrade was assigned a historic role to mark another significant beginning in the new political dialogue of the whole of Europe, the beginning which is supposed to live up to the expectations of the peoples of the Continent. It is also certain that during Serbian Chairmanship not all problems of the unwieldy "European file" can be solved, but large importance is being attached to it in terms of securing the continuity of the constructive dialogue between the East and the West, European gathering and encouragement of further implementation of the principles on which the OSCE is based.

During its 2015 OSCE Chairmanship, Serbia aims to ensure that the dialogue between the East and the West in the "European family" should flow in a friendly and constructive atmosphere, that the discussions are open, in a spirit of mutual respect among equal partners, and imbued with a genuine wish of reaching an agreement and finding solutions that are acceptable for all. If these expectations and wishes of the Serbian OSCE Chairmanship are fulfilled, the Belgrade Process today, as well as then, at the very beginnings of the CSCE, would provide a strong stimulus for the decisions and the ground-breaking principles of the Organization to be respected and help in the strengthening of peace and security in Europe and, therefore, world-wide.

We, therefore, undoubtedly need to find ways to expand economic, cultural, scientific and technical cooperation in the integrating world. It is necessary to foster the spirit of trust and friendship towards easing of tensions, in order to give new momentum to the implementation of genuine European security and cooperation. Sustainable dialogue within the OSCE should reflect constructive, working discussions between sovereign partners, who together take care of peace and security among European peoples, fully, without any exceptions, to the benefit of European and world nations.

POLITIČKO-VOJNA DIMENZIJA

Wolfgang Zellner[1]
Deputy Director of the Institute for Peace Research and Security Policy at the Univerity of Hamburg (IFSH) and Head of the IFSH's Centre for OSCE Research (CORE)

FORTY YEARS AFTER HELSINKI – A NEW ROLE FOR THE *OSCE* IN A DIVIDED EUROPE?

Summary: This essay deals with the character of the current security situation in Europe, the causes for the landslide deterioration in Russian-Western relations, criteria for a framework for stability in Europe and the future role of the Organization for Security and Co-operation in Europe in this context.

The relationship between Russia and the West is assessed as predominantly confrontational in nature with a few remaining co-operative elements. Although Russian-Western relations have reached an all-time low since the end of the Cold War, they do not represent a new Cold War. The historical Cold War was characterized by three main elements – systemic antagonism, a global character and ordered camps – that do not apply to the current situation. That does not mean that the current situation, where we have or had a hot war in Ukraine, is less dangerous than most periods of the Cold War.

The causes for the change in the Russian foreign policy behaviour are primarily of a domestic nature. Key features are the contradiction between the Russian claim to a world power role and its real power base that makes it closer to a regional power, as well as the regime's fully autocratic character. As a tendency, both elements call for a more nationalist foreign policy with the West as the prime enemy image. However, short-sighted and selfish Western foreign policies have substantially contributed to producing the enemy images that the Putin government needs to feed its nationalist fervour. Altogether, foreign policy behaviour can only be explained by the complex interaction of both domestic and foreign policy factors.

As the chance for a co-operative security policy has probably been lost for a longer period, Europe needs a more interest-based framework for stability to contain the current chaos and uncertainty. Criteria for such a framework are the sustainable strengthening of security and stability in Europe, Western interests, including economic interests, Russian interests, and the interests of the states 'in between'. Finally, the framework should contain normative elements as far as possible. All in all, the debate on a new strategic approach at the threshold of a new European conflict constellation, which has not yet gotten a real brand, is still at the very beginning.

The OSCE is a weakly institutionalized international organization with comparatively little institutional autonomy. Thus, it is not decisive what "the OSCE" wants, but rather, in what way its participating States want to use it as a forum for discussion and decision-making as well as an in-

[1] Dr. Wolfgang Zellner, zellner@ifsh.de. This essay builds on and further develops some thoughts in: W. Zellner, "Germany's responsibility for peace in Europe – the case of the Ukraine", *2015 Peace Report, A Selection of Texts* (eds. J. Kursawe et al.) Vienna 2015, pp. 31-45.

strument for action. With the mandate on the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine and other activities, the participating States have given the OSCE a key role in managing the Ukrainian crisis. Furthermore, the OSCE Secretariat and its Conflict Prevention Centre have proven that they can act in an energetic, quick and innovative manner in implementing this and other field operations. As long as the OSCE is at least as successful in managing open and protracted conflicts as other international organizations, and as long as the relevant participating States choose the OSCE as a relevant place for discussion and action, the Organization will play a major role in European security policy. One key indicator for this readiness is the degree to which strong participating States are prepared to take over the task of the annually changing OSCE chairmanship.

Keywords: *Russian-Western relations, new Cold War, Ukraine, framework for stability, OSCE.*

INTRODUCTION

Financial crisis, Euro crisis, Greek crisis, Ukrainian crisis, crises in Syria and Iraq – we all are living in crisis mode. In his address to the OSCE Permanent Council on 2 July 2015, the German Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier summarized this finding: "At the same time, many other dangerous storms are sweeping through the neighbourhood, near and far – crises and conflicts so numerous, complex and severe as I have not ever experienced in my own political biography."[2] As political leaders and analysts are overwhelmed by ever new developments, it is all the more important to understand the major lines of these developments. This contribution deals with the state of Russian-Western relations 40 years after the signing of the Helsinki Final Act and asks the following questions: How can the current situation be described? What are its main features in normative, political and military terms? How did the current deadlock come about? What domestic and international factors contributed to this development? And finally: What could be the criteria for a strategic approach aiming at achieving a minimum of strategic stability in the short term and, in the long term, re-establishing the conditions for co-operative security? What role could the Organization for Security and Co-Operation in Europe (OSCE) play in this respect?

ON THE CHARACTER OF THE CURRENT SITUATION

By instinct, we still live in the world of co-operative security. Despite all the disputes between Russia and the West (understood as the member states of the EU and NATO and the associated states), which have always been present since the end of the Cold War, for roughly two decades we enjoyed a co-operative security regime, al-

[2] Dr. F-W Steinmeier: Address to the OSCE Permanent Council on 2 July 2015, PC.DEL/919/15, 2 July 2015 (translation).

though of decreasing density and quality. Europe had, and partially still has, a globally unique system of conventional arms control consisting of the three pillars of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE Treaty), the Vienna Document on Confidence- and Security-Building Measures 11 (VD 11), and the Open Skies Treaty. In addition, Russian membership and participation in the NATO-Russia-Council, the Russian-US Presidential Commissions and the G8, each of them with numerous working groups, offered multiple opportunities for dealing with a wide range of issues, including highly disputed ones. However, all of these formats were either of a liaison character or informal in nature. Currently, Russian memberships are limited to the Council of Europe and the OSCE, international organizations dealing with soft security issues. There has never been a serious discussion at governmental level to include Russia in the EU or NATO. Western policies, however, aimed at co-operative ties with Russia, short of integration.

The big question of whether real integration would have been feasible and/or in the Russian interest cannot be discussed here. However, mainstream Western policies clearly preferred the enlargement of Western institutional structures (EU and NATO) to the inclusion of Russia.

Unfortunately, the co-operative security regime in Europe has largely ceased to exist and it will take a long time to re-establish it, if that is even possible. The first shocks came fifteen years ago, starting with the unlawful Kosovo war and followed by the unlawful war in Iraq. Protracted disputes about arms control, missile defence, sub-regional conflicts and the increasingly autocratic development of Russia (see below) followed. The ultimate turning point, not perceived as such by many observers at that time, came with the 2008 Georgian-Russian war. What started as a Georgian artillery assault against Tskhinvali showed, in essence, the readiness of the Russian Federation to use military force if certain interests perceived as vital were threatened. The same happened in 2014, when Russia annexed Crimea and started a barely masked military intervention in Eastern Ukraine. With these actions, Russia created a major policy change: While, until the mid-2000s, it had continuously aimed at coming to accords with the West, it is now ready to use military force, not against members of NATO, but against states that strive for NATO or EU accession. As Russia is operating from the weaker position and perceives its interests as more seriously threatened than do Western states, it is prepared to take higher military and other risks.

The uncertainty about how far Russia is prepared to go represents a risk in itself. The counter-measures by NATO, and counter-counter-measures by Russia – military exercises, deployments and announcements of new armaments – have sharply raised the level of escalation and the risk of incidents and accidents potentially lead-

ing to an unintended war, as well as the risk of a new arms race. Current relations between Russia and the West are close to a dilemma situation, where both sides must expect big losses, but only small gains. 'Big bargains' are almost impossible. The only option is taking small steps to improve the situation incrementally.

In such a situation, a responsible non-propagandistic dialogue between the sides is more urgent than ever to safeguard a minimum of stability. However, with the exception of the talks directly related to the containment of the Ukrainian crisis in the Normandy Format (Ukraine, Russia, France, Germany) and co-operation on some cases outside of Europe (i.e. Iran), there is not much of a dialogue, and the chances of getting there are not good at the moment for a number of reasons. Perceptions and narratives are almost mutually exclusive. What is right and just for the one side is wrong and unlawful for the other. A good example is the debate in the OSCE's Permanent Council, where mutual accusations are exchanged every Thursday and no commonly agreed upon language can be found. Even more importantly, the shared normative basis has been seriously damaged, if not partially destroyed. Although no OSCE participating State has yet officially renounced the OSCE principles and values, it is evident, that the common normative basis is no longer strong enough to support joint political action. From a Western perspective, the Russian intervention in Ukraine has fundamentally violated at least four principles of the Helsinki Decalogue: Principle I on "Sovereign equality, respect for the rights inherent in sovereignty"; Principle II on "Refraining from the threat or use of force"; Principle III on the "Inviolability of frontiers", and Principle IV on the "Territorial integrity of States". Altogether, Russian foreign policy has shifted from maintaining the status quo in favour of a stronger focus on the self-determination of peoples. However, at a higher level of abstraction, Russia's action on Ukraine could also be interpreted as a status-quo policy, but one that aims at returning to a former status quo by using military means. What a foreign policy with a strong focus on self-determination means for a multi-ethnic state such as Russia, is another question.

All in all, Russian-Western relations have reached an all-time low since the end of the Cold War. A co-operative security regime, not to mention the vision of the 2010 OSCE Astana Summit meeting "of a free, democratic common and indivisible Euro-Atlantic and Eurasian security community stretching from Vancouver to Vladivostok, rooted in agreed principles, shared commitments and common goals"[3] have moved into the distant future. Nevertheless, while relations between Russia and

[3] OSCE, Summit Meeting, Astana 2010, Astana Commemorative Declaration. Towards a Security Community, SUM/DOC/1/10/Corr.1*, 3 December 2010.

the West have become predominantly confrontational in nature, a few elements of co-operation have remained. Though most of them concern issues outside of Europe (Iran, Afghanistan, North Korea), the OSCE has, meanwhile, become the most important platform for co-operation within Europe.

It is important to note, however, that the landslide deterioration of Russian-Western relations does not represent a new Cold War. The historical Cold War was characterized by three main features: systemic antagonism, global character, and ordered camps, at least in Europe. None of these characteristics apply to the current situation: There is no longer a systemic antagonism – all countries have capitalist systems, although admittedly of quite different kinds. The conflict is also no longer global in nature. States such as Brazil, South Africa, India or China, are not so much interested in Ukraine as such, but rather in the indirect effects of this conflict on their relations with Russia and/or Western states. From a larger perspective, this means that Europe and European conflicts are no longer as relevant as they were before. Brazil, India, China and South Africa have avoided criticizing Russia's action on Ukraine, at least in public. This means that Russia is not as isolated on the global stage as some in the West would wish. Finally, we are far from having orderly camps. Rather, there are, on the one hand, EU states that show at least some affinity to Russia. On the other hand, there are states allied with Russia that show a degree of concern about possible violations of their sovereignty.

Two aspects, which might have a far-reaching impact on the current political constellation in the European space, can only be briefly touched upon here: the parallelism of a Russian-Western confrontation and a North-South divide within the EU, as well as the impact of Chinese action on the OSCE space. Parallel to the tensions between Russia and the West, a deep North-South divide – catchword: the Greek crisis – has developed within the EU, characterized by the following features: *First*, although Greece does not represent more than two per cent of the EU's gross national product, the Union has been unable, under the watchful eyes of the world, to resolve this crisis for several years. *Second*, according to several economic indicators, Greece does not consistently represent the worst case within the EU, reminding us of the fact that the EU's South includes not only Greece and Portugal, but also Spain, Italy and, in some respects, France as well. Altogether this is of a magnitude that could not be "rescued" by any programme, should the need emerge to do so. And *third*, it would be naive to assume that the East-West variable of the European equation does not have anything to do with its North-South one. The Greek Prime Minister Alexis Tsipras' flirts with the Russian President Vladimir Putin are only a slight indication of possible future interaction between these two lines of de-

velopment. Altogether, the EU is in a comprehensive and deep crisis. Its core belief of an ever deeper integration of the Union is no longer as convincing and obvious as it once was. There is a real danger that the EU, with several parallel crises to be tackled, is entering a period of strategic overstretch that could seriously test its ability to implement coherent policies in a sustainable manner. From this point of view, not only Russia, but also the EU states, cannot "afford" a confrontation that consumes a lot of economic and human resource capital as well as the continued attention of the political leaderships that are urgently needed for other purposes, particularly for forging the future of the EU.

Fifteen years ago, one could discuss political developments in the OSCE area, including Central Asia, without taking into account the impact of China. This has changed fundamentally. In Central Asia, China is present in terms of import/export, foreign direct investment, and investment in infrastructure networks under the heading of the "new silk road". Political influence will almost necessarily follow the strengthened economic relations. It will be interesting to see how Russia will come to terms with this development. A second element is Russia's new Eurasian approach that has developed in parallel with growing tensions with the West. And finally, one cannot overlook the fact that China is in the early stages of an investment strategy in the EU, using weaker EU member and associated states, such as Bulgaria, Greece and Serbia, as starting points. As many of these developments are in the early stages, it is impossible to foresee how they will interact with the other long-term processes sketched above.

ON THE CAUSES LEADING TO THE CURRENT CONFRONTATION

Looking at the changes in European politics, it is significant that it was Russia that changed its foreign policy course, while the West continued with its usual policy mix of EU and NATO enlargement, dealing with crises and the continuation of the missile defence project, combined with co-operative offers of different weights to Moscow. What changed is that Russia no longer replied to these Western actions with diplomatic and political means, but employed military instruments. Most scholars explain this change in Russian foreign policy behaviour either by foreign policy or by domestic factors. A good example is the debate that has been conducted in the US journal "Foreign Affairs". On the one hand, John J. Mearsheimer, a prominent representative of the realist school in International Relations, stressed that "the United States and its European allies share most of the responsibility for the crisis. The taproot of the trouble is NATO enlargement, the central element of a larger strategy to

move Ukraine out of Russia's orbit and integrate it into the West."[4] In response to this article, Michael McFaul, a proponent of the liberal strand of thinking and US ambassador to Moscow from 2012 to 2014, replied: "Russian foreign policy did not grow more aggressive in response to US policies; it changed as a result of Russian internal political dynamics." Thus, the crisis is not about "Russia, NATO and realism, but about Putin and his unconstrained, erratic adventurism."[5] Neither of these authors makes a serious attempt to combine domestic and international factors to explain Russia's foreign policy change.

Domestic factors relevant for Russian foreign policy

Two features are relevant for Russian reality and self-perception, both domestically and internationally. *First*, according to the dominant Russian perception, shared by elites and the public as well, Russia is a world power and must be treated as such. However, if one looks at Russia's economic resources, the picture looks quite different. According to the World Bank's 2014 gross domestic product (GDP) ranking, Russia ranks tenth with a GDP of 1,860 million US dollars, after Italy and India.[6] In addition, Russia's economic structure is unfavourable. Most of the money is earned with oil, gas and other raw materials. The much-discussed economic diversification has not yet happened. Such an economic picture fits a regional more than a world power. The only features of a world power Russia actually has are its nuclear weapons and its vast territory (with a rather limited population). In the end, Russia has not managed to digest the disintegration of the Soviet Union and still thinks and feels within the inherited parameters of the largesse of a world power. This gap between pretension and reality can only be overcome by a strengthened feeling of nationalism.

Second, Russia has developed into a full-scale autocratic regime. Starting in the early 2000s and speeding up over the last few years, there has been a far-reaching cutback in civil and political rights. NGOs, which get support from abroad, are called "foreign agents." The basic governance model may be called: welfare policy plus repression: repression against forces seen as the opposition, granting good wages, pensions and social payments to the majority of the population to keep them out of politics. However, this basic formula already shows the model's inherent weakness: Paying for social transfers is difficult in times of low oil prices and economic sanc-

[4] J. J. Mearsheimer, "Why the Ukraine Crisis is the West's Fault. The Liberal Delusions that Provoked Putin", *Foreign Affairs* vol. 93, no. 5, 2014, p. 77.

[5] M. McFaul, "Moscow's Choice", *Foreign Affairs* vol. 93, no. 6, 2014, p. 169.

[6] Gross domestic product 2014, *www.worldbank.org/data7download7GDP.pdf*, 10 June 2015.

tions. As for the other side of the equation, any possible opposition in Russia might be encouraged by the example of successful opposition movements abroad, particularly in countries with close ties to Russia. Thus, the wave of demonstrations in Russia 2011/2012 already represented a challenge to the regime. This is all the more true for the Ukrainian Maidan movement of 2013 because its requests were much more fundamental: aiming at democracy and joining Western organizations. Given the close relationship between Russia and Ukraine – millions of families have members in both countries – there was a real danger that the spark of Kyiv would spill over to Moscow. The case of Ukraine united both domestic and foreign policy aspects in an almost exemplary manner: What was a domestic movement in the streets of Kyiv, also brought forward foreign policy requests – EU and NATO accession – that could not only have endangered the bases of the Russian Black Sea fleet, but would also have entailed the option of having NATO infrastructure and troops on Ukrainian territory. Thus, domestic and international aspects amalgamated in Ukraine in an ideal typical way, making this situation so threatening for the Russian Federation.

Foreign policy factors relevant for Russia

As mentioned, there has been no integration of Russia into the key areas of economy and security. Rather, the Western countries have preferred to enlarge their own institutional structures. Until recently, Russia opposed only NATO enlargement and remained rather indifferent about EU enlargement. However, as the case of Ukraine has shown, this has changed. In the first round of NATO enlargement there was still a discussion about a security policy "compensation" for Russia, the main element of which would have been the Adapted CFE Treaty (ACFE). However, the ACFE has never come into force, because the NATO states refused to ratify it as long as Russia had not completely withdrawn its armed forces from Georgia and Moldova. These so-called Istanbul commitments interlinked conventional arms control with the resolution of sub-regional conflicts, resulting not only in the conflicts remaining unresolved, but also in the destruction of the CFE Treaty. Parallel to this, the US announced the establishment of a global missile defence system, with elements deployed in Europe, and unilaterally withdrew from the ABM Treaty that substantially limits missile defence to uphold the sides' second-strike capability. Wars waged by Western states without a mandate by the UN Security Council, such as the ones over Serbia / Kosovo and Iraq, contributed to a general nihilism with respect to international law. Many of these initiatives happened during the two terms of George W. Bush as US President, from 2000 to 2008, which were characterized by contempt for co-operative policies, including arms control, and a preference for unilateral ac-

tion. While Russia had accepted the first two rounds of NATO enlargement grumblingly, the third one – Georgia and Ukraine – crossed key areas of Russian interest, and Russia's response turned from protest to military action.

My thesis is that the international factors alone would probably not have been sufficient to change Russia's foreign policy course. The decisive factor for the foreign policy change was the need to defeat the domestic opposition. However, broadly arrogant and disrespectful Western foreign policies provided the Putin government with more enemy images than necessary to divert the attention of the Russian public and opposition to nationalist narratives.

CRITERIA FOR A FRAMEWORK OF STABILITY

The lack of a jointly shared normative basis, the deep mistrust among the sides and contradictory, frequently mutually exclusive, perceptions on almost all relevant aspects of their relationship currently make it impossible to implement a fully co-operative security policy, such as the vision of a security community. Also the terms "pan-European order" or "security architecture" are not expedient. They suggest an orderly environment or a kind of well-crafted building. Such associations are misleading. In all probability, we will not enjoy an orderly environment in the near future, but rather disorder, disputes, conflicts, even chaos. Therefore, we need a term that expresses the need to contain the chaos and to introduce at least a minimum of stability, security and, thus, order. Such a framework of stability should refer to principles and norms, but its main elements are hard interests starting with the interest in avoiding a large war.

A framework of stability must fulfil the following criteria: *First*, it must strengthen stability and security in the whole of Europe by stopping escalation and disintegration processes, and by strengthening predictability and providing a minimum of trust. That means shifting from a transformation to a stability agenda. It has become more important to provide stability than to transform (other) societies. This is all the more true as we have learned over the last two decades that external democratization is extremely difficult to achieve and sometimes highly counterproductive. *Second*, such a framework must serve European and Western interests, including economic interests. This is more easily said than done as these three elements more than occasionally diverge. *Third*, obviously, such a framework must also serve Russian interests. Otherwise it would fail to achieve its objective. There are interests and threat perceptions shared with Russia, from Iran and Afghanistan to North Korea. However, shared interests should, by no means, be limited to shared threats. It is even more import-

ant to identify common, positive, future-oriented goals, as difficult as this might appear at the moment. *Fourth*, such a framework must do everything possible to satisfy the interests of the states situated between Russia and the West – Georgia, Moldova, Ukraine and others. In this respect, the Western states are in a real dilemma. On the one hand, they cannot abandon these states, simply giving Russia a free hand to do what it wants to do. On the other hand, they cannot simply integrate them into Western organizations, something that is perceived by Russia as violating its key interests. Thus, the room for manoeuvre is rather limited. Success can only be achieved if the sides work jointly to defuse the integration competition – also at the economic level – that has substantially contributed to the Ukraine conflict. *Finally*, the framework should contain normative elements as far as possible. The insight that the shared normative basis is currently not strong enough to bear practical policies does not mean that we should not fight for joint principles and norms – quite the contrary.

WHAT ROLE CAN THE OSCE PLAY IN THE FUTURE?

For about a decade and a half, the OSCE was largely forgotten, underused and marginalized. OSCE business was not dealt with by ministers or state secretaries, but by heads of department, at best. This has changed suddenly and unexpectedly through the role the Organization has played in the Ukrainian crisis since March 2014. However, the question of how sustainable this change is remains or, asked differently, whether the OSCE can have a long-term role in framing the future European security landscape. To give an initial and tentative reply to this question, one should look at two elements: *First*, the performance factors of the OSCE and of the states that constitute this Organization. And *second*, what kind of achievements the OSCE has already produced and is expected to produce in the future.

The quick build-up of the OSCE Special Monitoring Mission (SMM) to Ukraine following the adoption of its mandate on 21 March 2014 and the other OSCE activities, in and related to Ukraine, show that the Organization was prepared to start a major field operation under extremely difficult and quickly changing conditions. As a consequence of its inclusive character, embracing all states in its area of application, the OSCE was the only platform available for such a field operation. An EU mission – this option was seriously considered by a number of EU states – would not have been able to operate in areas controlled by the rebel groups and would also not have been able to mediate between them and Ukraine, as is being done in the Trilateral Contact Group (TCG – Ukraine, Russia, OSCE). Beyond this general political aspect, the OSCE was also well prepared in very concrete terms, thanks to a decision

on the conflict cycle taken at the 2011 Vilnius Ministerial Council meeting. According to this decision, the Secretary General was tasked to "[p]rovide early warning to the participating States" and to suggest to the Permanent Council "possible options for timely and effective response(s) to escalating tensions or conflicts in the OSCE area"[7]. This enabled the Conflict Prevention Centre (CPC) in the Secretariat to develop a number of planning routines for early warning and early response that substantially facilitated the build-up of the SMM. Thus, the SMM had two planning cycles: the two years after the Vilnius decision, and the three weeks of the negotiations on the SMM's mandate, when a mission was increasingly seen as possible and was prepared in parallel to the negotiating process.

Many of these preparatory steps would not have been possible or would, at least, have been much more difficult to achieve without an able active Chairmanship, such as the one of Switzerland in 2014 that combined an active Foreign Minister, Didier Burkhalter who, at the same time, was President, two very professional teams in Berne and Vienna, and well-known special representatives such as Heidi Tagliavini and Tim Guldimann. The Swiss Chairmanship was implemented in tandem with the subsequent Serbian Chairmanship, both in 2014 and 2015. Serbia continued, although with a somewhat lower profile, with a quite neutral approach between Brussels and Moscow. At the same time, through their co-operation, the two states laid the groundwork for a much more active troika. This became noticeable in 2015 when Germany joined the Troika, and one can only hope that "the Troika [develops] as a system for continuity and mutual support"[8], as the "Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project" put it. This Panel was initiated in January 2015 by the three Troika Foreign Ministers Ivica Dacic (Serbia), Didier Burkhalter (Switzerland and Frank-Walter Steinmeier (Germany).[9] All in all, two successful chairmanships and substantially upgraded troika work constituted one of the key conditions for the OSCE's performance in Ukraine.

What is true for the Chairmanship applies, in essence, to all participating States. The OSCE is an international organization with weak institutional autonomy. It is, quite literally, owned by its participating States who have the final word on almost

[7] OSCE, Ministerial Council, Vilnius 2011, Decision 3/11, Elements of the Conflict Cycle, Related to Enhancing the OSCE's Capabilities in Early Warning, Early Action, Dialogue Facilitation and Mediation Support, and Post-Conflict Rehabilitation, MC.DEC/3/11, 7 December 2011.

[8] Interim Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project, Lessons Learnt for the OSCE from Its Engagement in Ukraine, Vienna 2015, p. 11.

[9] OSCE, Press Release, All participants of Panel on European Security as a Common Project confirmed, Belgrade, 12 January 2015.

anything, provided they can achieve consensus. Therefore, it is of utmost importance for the performance of the OSCE that its larger participating States engage more actively. There are many possibilities to do so: starting political initiatives, paying their own contributions on time, pledging an increase in the OSCE's Unified Budget, seconding staff, providing voluntary contributions, sending good diplomats to Vienna and, ultimately, taking over the Chairmanship, which, as the Swiss example shows, can be done more than once.

The OSCE agenda is large – many say too large – and this is not the place to deal with its whole spectrum. However, two things are of outstanding relevance for the success or failure of the Organization: dealing with open and protracted conflicts and initiating a real, non-propagandistic dialogue between Russia and Western states.

With respect to conflicts, Ukraine will remain at the centre of attention. As impressive as the operational side of the SMM is – hundreds of monitors, drones, satellite imagery, daily reporting – the key is the political process with the two main elements of the Normandy Group and the TCG. The Normandy Group is a group of states, acting in concert, created on its own initiative, with no outside mandate. The fact that the group is functioning and has been able to negotiate ceasefire agreements and review their implementation is not a matter of course, but the result of continuous hard work and the success of this work. Without this success, the group would collapse. The TCG is also a complex construction, both among the three, and among the five including the two rebel groups of Donetsk and Luhansk. These were the five parties who signed the Minsk ceasefire agreements of September 2014 and February 2015. These two structures, as well as the SMM and the Vienna apparatus of the OSCE, must remain closely interlinked. This complicated political structure mirrors the complexity of the conflict constellation, and only if it can be made to work, will (small) progress be possible.

Even now, the first spill-over effects of the Ukraine crisis can be felt, particularly in Moldova. Ukraine has stopped the transit of goods for the Russian troops stationed in Transdniestria. At the moment, these troops get supplies through the airport of Chisinau, but this could change and then escalation would be very likely. The Geneva International Discussions among Georgia, Abkhazia and South Ossetia, facilitated by the UN, the OSCE and the EU (and in the presence of Russia and the US) have stagnated. And the tensions in Nagorno-Karabakh have reached an all-time high since the end of the war, with about 60 people killed at the line of contact in 2014, despite three summit meetings between the Armenian and the Azeri Presidents. In South Eastern Europe, Bosnia and Herzegovina and Macedonia represent,

in a specific way, protracted conflicts. Apparently, nobody has any idea how to resolve them. In addition, we are still waiting for a final solution between Serbia and Kosovo. Thus, altogether, the OSCE is confronted with a range of open and protracted conflicts. The performance of the Organization in this field will have a decisive impact on whether or not the OSCE can play a greater role in framing European security.

The second key area is dialogue. Currently, there is not much dialogue either within the OSCE or in other European forums. The NATO-Russia Council has stopped its operations – precisely then, as in any serious crisis, when communication would have been most urgently needed. There is also not much strategic discussion between Russia and the EU. With respect to bilateral relations (as far as can be seen), there is frequent communication between Germany and Russia and at least a regular one between Russia and the USA. Within the OSCE, there is nothing that could be called discussion. What is happening every Thursday in the Permanent Council is the exchange of accusations for hours. To overcome this situation and to initiate a real dialogue, which "will not be a fair-weather dialogue, but rather will be contentious",[10] remains a challenge, hitherto unresolved. However, without dialogue, progress is impossible.

PROSPECTS FOR THE FUTURE

The twofold European crisis – Russia versus the West, and the North-South divide within the EU – reflects the relative weakness of both the European section of the political West *and* of Russia. To compensate for its weakness, Russia has initiated military aggression against Ukraine and engaged in a Eurasian alliance with China as a junior partner. If not stopped or modified, both actions will probably further weaken Russia. However, an even weaker Russia is not in the Western interest, because it would probably behave even more aggressively. On the other hand, the EU is stuck in a struggle on two fronts (plus some others) that could easily exceed its strategic capabilities leading to a situation of strategic overstretch with the consequence of a substantial loss of political coherence, which can already be observed. Thus, from a bird's-eye view, both Russia and the EU – the USA is playing in another league – will most probably be on the losing side if they continue with their conflict. It is an open question and will be an interesting experience to see whether this insight, which of course can be denied, will lead to changes in behaviour.

[10] F.-W. Steinmeier, 2 July 2015.

Wolfgang Zellner[11]
Zamenik direktora Instituta za istraživanje mira i bezbednosne politike na Univerzitetu u Hamburgu i šef IFSH centra za istraživanje OEBS (CORE)

ČETRDESET GODINA NAKON HELSINKIJA – NOVA ULOGA OEBS-a U PODELJENOJ EVROPI

Rezime: Autor u ovom članku analizira karakter aktuelne bezbednosne situacije u Evropi, uzroke koji su doveli do pogoršanja u odnosima između Rusije i Zapada, kriterijume potrebne za stabilnost u Evropi, kao i buduću ulogu Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju u tom kontekstu.

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju predstavlja slabo institucionalizovanu međunarodnu organizaciju sa relativno niskim stepenom institucionalne autonomije. Stoga se kao odlučujuće pitanje ne postavlja šta „Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju hoće", već na koji način i u kojoj meri su njene države učesnice spremne da je koriste kao forum za dijalog i odlučivanje, kao i instrument delovanja. Tako su države učesnice prepustile Organizaciji za evropsku bezbednost i saradnju ključnu ulogu u upravljanju ukrajinskom krizom, koja se ostvaruje posredstvom Specijalne posmatračke misije Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju u Ukrajini i drugih aktivnosti.

Pored toga, Sekretarijat Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju i Centar za sprečavanje konflikta su dokazali da umeju da deluju na energičan, efikasan i inovativan način pri sprovođenju misija Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju na terenu.

Kako bi Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju imala ključnu ulogu u evropskoj bezbednosnoj politici potrebno je da uspešno upravlja otvorenim i dugotrajnim sukobima bar u onom stepenu u kojem to čine druge međunarodne organizacije, kao i da države učesnice nju izaberu kao relevantan forum za diskusiju i delovanje. Ključni pokazatelj takve spremnosti ogleda se u spremnosti velikih država učesnica da se prihvate i s punom pažnjom pristupe godišnjem predsedavanju Organizacijom za evropsku bezbednost i saradnju.

***Ključne reči**: odnosi između Rusije i Zapada, novi Hladni rat, Ukrajina, okvir za stabilnost, OEBS.*

[11] Dr. Wolfgang Zellner, zellner@ifsh.de.

Alice Ackermann[1]
Affiliate and Advisor on Multi-Lateral Affairs at the Herbert C. Kelman Institute for Interactive Conflict Transformation, Vienna (Austria)

FORTY YEARS OF THE HELSINKI FINAL ACT – FORTY YEARS OF CONFLICT MANAGEMENT

Summary: Forty years ago, the foundation was laid for the Conference on Security and Co-operation in Europe, which ultimately evolved into one of the major European security institutions, the Organization for Security and Co-operation in Europe. There is no other historical precedent on this scale by which a 'conference mechanism' developed over time into a permanent institutional structure that provides a platform for political dialogue among 57 participating States, and that possesses an extensive tool-box of structural, operational and procedural instruments directed toward the prevention, management and resolution of violent crisis and conflict situations. While institutionally the Organization for Security and Co-operation in Europe can be viewed as one of the leaders in the emergence of new norms on conflict prevention and conflict management in the early 1990s, its record as an effective conflict manager as it entered the 21st century is less exceptional, despite its prominent role in the peaceful settlement of the armed conflict in Eastern Ukraine. Deteriorating relations between Russia, the United States and the European Union are partially to blame for this. Critical are also the Organization's difficulties in upholding its norms and values on which it was founded, and making violent conflict between its participating States obsolete. Among some of the recommendations for making the Organization for Security and Co-operation in Europe a more effective conflict manager are the strengthening of its leadership and institutions, but also revisiting the 'contract' that has held the Organization together since 1975.

Keywords: *regional organizations, conflict prevention, conflict management, Conflicts in former Yugoslavia, Georgia, Eastern Ukraine, Great Power Relations and International Organizations.*

INTRODUCTION

Forty years ago, on 1 August 1975, when the Helsinki Final Act was signed, few statesmen would have imagined that the Conference on Security and Co-operation (CSCE), which was created with that 'Final Act,' would evolve into a permanent regional security organization spanning across Europe, Eurasia and the transatlantic geographic space. Since then the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) continues to provide a forum for political dialogue, bringing together

[1] Prof. Alice Ackermann, PhD, alicevonackermann@gmail.com.

participating States and their respective societies regardless of diverse political systems, levels of socio-economic development, cultures, religions and beliefs. What statesmen and scholars might have once viewed as political pragmatism to transcend East-West confrontations through identifying areas of co-operation, has matured into a viable regional security structure that has stood the test of time. Today, the OSCE stands out as a reminder that long-established antagonisms can be overcome given effort and time and that much can be achieved, if the right people with similar ideas about overcoming conflictual relations come together in the same place and at the same time in history.

This chapter will explore the role of the OSCE in conflict prevention and conflict management over the last forty years, with a particular focus on the post-Cold War environment. To place the OSCE in the context of other regional organizations and their role in conflict management, the chapter begins with a literature review on regional organizations as conflict managers, and explores the evolution of the OSCE from an 'international regime' to a regional organization. It then proceeds to outline some of the OSCE's achievements as well as the challenges that face the Organization today, of which there are many, including diverging national interests, the craving of spheres of influence, and changing relationships among the major powers. The following questions will guide this study: What makes the OSCE so unique as a conflict manager? What are some of the OSCE success stories and achievements that can be regarded as best practices in conflict prevention and conflict management? What challenges continue to lie ahead for the Organization in the 21st century?

REGIONAL ORGANIZATIONS AS CONFLICT MANAGERS: A BRIEF REVIEW

Studies as to whether and how international and regional organizations promote peace and stability in the international system have mushroomed over the last twenty years,[2] joining an already rich literature on the role of international organizations

[2] For example, A. Ackermann, "The Prevention of Armed Conflicts as an Emerging Norm in International Conflict Management: The OSCE and the UN as Norm Leaders", *Peace and Conflict Studies* vol. 10, no. 1, 2003, pp. 1-13; C. Boehmer, E. Gartzke, T. Nordstrom, "Do Intergovernmental Organizations Promote Peace?", *World Politics* vol. 57, no. 1, 2004, pp. 1-38; H. Dorsson, H. Ward, "Intergovernmental Organizations and the Kantian Peace", *Journal of Conflict Resolution* vol. 52, no. 2, 2008, pp. 189-212; Y. Z. Haftel, "Designing for Peace: Regional Integration Arrangements, Institutional Variations and Militarized Interstate Disputes", *International Organization* vol. 61, Winter 2007, pp. 217-237; H. Hardt, *Time to React: The Efficiency of International Organizations in Crisis Response*, Oxford University Press, Oxford 2014; L. Nathan, "The Peacemaking Effectiveness of Regional Organizations", *Crisis States Working Papers, 2,* London School of Economics, Development Studies Institute, London 2010; C. Peck, *Sustainable Peace: The Role of the UN*

in world politics.[3] It is not surprising that there are a plethora of contending perspectives as to contributions of international and regional organizations to the prevention, management and resolution of violent conflicts. One school of thought has upheld the notion that international organizations in general have reduced conflict among states, including, for example, through the creation of social networks and informal linkages.[4] Institutional features such as information exchanges among senior officials are also seen as contributing to conflict reduction.[5] Another perspective holds that not all international organizations are conducive to peace, in particular those that do not possess extensive institutional structures.[6] In exploring whether international organizations (IOs) promote peaceful conflict management, Shannon concludes "that IOs are indeed effective in brokering negotiations between members, but primarily with assistance of third parties".[7]

Turning to regional organizations, specifically, and their role as conflict managers, it has been noted that regional organizations are not only more active in conflict management in the post-Cold War era[8] but they "have become increasingly likely to develop mechanisms for handling domestic and interstate disputes".[9] However, there is no conclusive evidence as to the contributions of regional organizations in the area of conflict management. For example, Nathan argues that the "contribution of regional bodies to conflict prevention and resolution varies greatly from one case to another"[10] as above all, "regional organisations are forums of states".[11] He underlines that "that there are two necessary conditions for peacemaking effectiveness: member states must believe that

---

and Regional Organizations, Little, Brown, Boston 1998; M. Shannon, "Preventing War and Providing the Peace? International Organizations and the Management of Territorial Disputes", *Conflict Management and Peace Science* vol. 26, no. 2, 2009, pp. 144-163.

[3] See here for example, M. Barnett, M. Finnemore, *Rules for the World*, Cornell University Press, Ithaca 2004; M. Barnett, M. Finnemore, "The Politics, Power and Pathologies of International Organizations", *International Organizations* vol. 53, no. 4, 1999, pp. 699-732; K. Abbott, D. Snidal, "Why States Act Through Formal International Organizations, *Journal of Conflict Resolution* vol. 42, 1998, pp. 3-32; I. Hurd, *International Organizations: Politics, Law, Practice*, Cambridge University Press, Cambridge 2011.

[4] H. Dorussen, H. Ward, 2008.

[5] Y. Z. Haftel, 2007.

[6] C. Boehmer, E. Gartzke, T. Nordstrom, 2004.

[7] M. Shannon, p. 160.

[8] H. Hansen *et al.*, "IO Mediation of Interstate Conflicts: Moving Beyond the Global Versus Regional Dichotomy", *Journal of Conflict Resolution* 53, no 2, 2008, pp. 295-325.

[9] *Ibid.*, 296.

[10] L. Nathan, p. 2.

[11] *Ibid.*, 3.

the organization's peacemaking mandate and mechanisms serve their respective interests; and there must be sufficient normative congruence among these states to enable close political co-operation, cohesion and trust".[12] Emphasizing the importance of the 'internal logic of peacemaking'[13], Nathan concludes that regional organizations must have a required level of political cohesion, consensus, and normative congruence that makes collective decision-making possible for peacemaking effectiveness.

Analyzing why some international and regional organizations act faster and more efficiently in crisis response, and thus demonstrate more efficacy, Hardt returns to the literature on the importance of social networks. Her research supports the theory that senior civil servants, in this case, national ambassadors, have a prominent role in the efficiency of IOs, given their access to informal channels of information and networks. In her study on regional organizations such as the African Union, the Organization of American States, the European Union and the OSCE, Hardt underlines that internal and external factors such as organizational capacity, differences in national interests among member states, membership size, voting rules within major decision-making bodies, efficiency of personnel, and geographic proximity are of less importance.[14]

Of relevance for an analysis on the effectiveness of the OSCE as a conflict manager is Wolff's and Dursun-Őzkanca's research theorizing that operational capabilities (the internal dimension) and the conflict context (the external dimension) are crucial parameters whether regional organization succeed in conflict management. The authors identify three types of organizational capabilities -- 'to act, to fund, and to cooperate and coordinate'. Accordingly, capabilities 'to act' involve "political will, personnel and hardware as well as institutions and instruments"[15]; capabilities 'to fund' can manifest themselves as "a lack of funds or a reluctance of member states to commit funds to an organisation or for a particular purpose"[16]. Funding can also be viewed as to whether member states make available short- or long-term funding. 'Co-operation and coordination capabilities' can apply to member states but also third parties such as other international and regional organizations as well as non-governmental actors. Complementing the three sets of organizational capacity, the conflict

---

[12] *Ibid*., 19.

[13] *Ibid*., 18.

[14] H. Hardt, 2014.

[15] S. Wolff, O. Dursun-Őzkanca, "Regional and International Conflict Regulation: Diplomatic, Economic and Military Interventions", *Civil Wars* vol. 14, no. 3, 2012, p. 311.

[16] *Ibid*., 312.

context is also important given that "an organization's effectiveness to regulate internal and/or internationalized conflict does not only depend on its own capabilities but is also subject to the dynamics of a situation on the ground in the actual conflict, and in particular dependent on the willingness and ability of local conflict parties to submit to, or resist, external conflict regulation efforts...".[17] Concluding this discussion, one should also realize that international and regional organizations are not static constructs, and therefore go through institutional, operational and normative changes over time, most often in the context of adjusting to changing international conditions and circumstances.[18]

THE OSCE AS A CONFLICT MANAGER – AN INVENTORY OF TOOLS, MECHANISMS AND PROCEDURES

With its 57 participating States and its 11 Partners for Co-operation, the OSCE is the largest regional security organization based in Europe. Its participating States are comprised of a diversity of European and Eurasian countries, as well as Canada and the United States. Founded during the Cold War as the CSCE, the institution transformed itself over nearly forty years from a conference mechanism – one could also call it an international regime[19] – to a consolidated regional organization. With a broad and comprehensive approach to security, including the notion of co-operative security[20], the OSCE has a long history of undertaking activities in addressing and managing conflicts. Initially set up during the Cold War to serve as a platform for political dialogue, which functioned even at a time when East-West relations were confrontational, it can be argued that the CSCE was created as a preventive mechanism. In the early 1990s, the CSCE/OSCE was among one of the pioneers with regards to preventive diplomacy and preventive engagement as a norm and a practice, one of the few regional organizations to do so; and it can even be described as a "norm entrepreneur".[21] In this context it has also been argued that few regional organizations

---

[17] *Ibid*., 312.

[18] S. Wolff, O. Dursun-Özkanca, 2012.

[19] For a definition of international regimes, see S. D. Krasner, *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca 1983, p. 2. According to Krasner, "International regimes are defined as principles, norms, rules and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given area of international relations."

[20] OSCE Secretariat, Conflict Prevention Centre/Operations Service, *The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security: An Overview of Major Milestones,* SEC.GAL/100/09, 2009, Vienna.

[21] A. Ackermann, "The Prevention of Armed Conflicts as an Emerging Norm in International Conflict Management: The OSCE and the UN as Norm Leaders", *Peace and Conflict Studies* vol. 10, no. 1, 2003, pp. 1-13.

have "carried conflict prevention as an emergent international norm as much forward as the OSCE".[22] Although there is meanwhile an abundance of literature on the role of regional organizations in the management of inter-state and intra-state disputes, ranging from preventive diplomacy, to negotiation and mediation, to conflict resolution and peace-building, the OSCE and its effectiveness in conflict management remains comparatively understudied.

The end of the Cold War brought with it a significant transformation of the CSCE, moving from its function as an international conference mechanism to a regional security organization. Given the disintegration of the Soviet Union and Yugoslavia, two of its participating States, the CSCE had to not only agree on procedures for membership of new participating States but it also had to increasingly search for more tangible and operational mechanisms to engage in the prevention and management of conflicts. On 21 November 1990, the Paris Charter for a New Europe was signed which made possible the creation of several permanent bodies and institutions including the Secretariat, the Warsaw-based Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) and the Conflict Prevention Centre in Vienna, one of the Secretariat's first departments. These were among the core building blocks of the CSCE becoming a 'consolidated organization'. One of the major groundbreaking OSCE documents for setting-up a conflict prevention, early warning and crisis management capacity was the 1992 CSCE Helsinki Document adopted during the July Helsinki Summit. The Document was also significant as it created the Office of the High Commissioner on National Minorities (HCNM) to provide early warning and "early action at the earliest possible stage in regard to tensions involving national minority issues which have not yet developed beyond an early warning stage...".[23]

Beginning in 1992, the CSCE also began to establish field operations, better known then as 'missions of long duration' as a response to emerging conflict situations in the Western Balkans, the Baltic States, Eastern Europe, the South Caucasus, and Central Asia, which came largely as a result of the breakup of Yugoslavia and the Soviet Union and the creation of newly independent states. Among it more unique field missions was the so-called Spillover Monitoring Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia, which had a preventive mandate and worked closely together with the United Nations' Preventive Deployment Mission (UNPREDEP).[24] The significance

[22] *Ibid*., 5.

[23] CSCE, "CSCE Helsinki Document 1992, The Challenges of Change", Helsinki 1992, p. 12.

[24] The significance of the UN-OSCE preventive engagement has been accounted for in A. Ackermann, *Making Peace Prevail: Preventing Violent Conflict in Macedonia,* Syracuse University Press, Syracuse 2000.

of the CSCE/OSCE as a conflict manager in the early 1990s was that neither the EU nor NATO had developed the normative basis and the operational instruments that would have allowed the type of engagement that was available to the CSCE/OSCE.[25]

In addition to developing organizational structures, the OSCE also put into place mechanisms and procedures pertaining specifically to early warning, conflict prevention and crisis management. These also became part of the OSCE's conflict resolution toolbox, and most date back to the 1990s. Three common features characterize these mechanisms and procedures: (1) they are co-operative in nature, that is, they are intended to uphold the principles of comprehensive and co-operative security; (2) they were agree upon by all participating States; and (3) they require political will, commitment, and operational capabilities for implementation. There are four categories of mechanisms and procedures, including those pertaining to (1) the 'Human Dimension', that is, the monitoring of human dimension commitments (as enshrined in the Vienna and Moscow Mechanisms); (2) 'Risk Reduction', including measures for consultation and co-operation in the case of unusual military activities or localized crisis situations; (3) 'Early Warning and Preventive Action', including, for example, mechanisms for consultation and co-operation in emergency situations, the so-called "Berlin Mechanism", and (4) 'Peaceful Settlement of Disputes Based on Conciliation and/or Arbitration', which also includes the Convention on Conciliation and Arbitration as well as the OSCE Court on Conciliation and Arbitration, located in Geneva. Not until 2008, and following the August 2007 missile crisis in Georgia, which nearly escalated into a major confrontation between the Russian Federation and Georgia, did OSCE participating States engage in a systematic review of the Organization's existing mechanisms and procedures, many of which had never been previously used, for reasons of lack of institutional memory and perceived difficulties in activation procedures given the consensus principle of the Organization.[26]

An important part of the inventory of the CSCE/OSCE conflict management toolbox are also confidence-building measures. No other regional organization

---

[25] G. Flynn and H. Farrell, "Piecing Together the Democratic Peace: The CSCE, Norms and the "Construction" of Security in Post-Cold War Europe", *International Organizations* vol. 53, no. 3, 1999, p. 507.

[26] For appropriate documents and a compendium, see OSCE Secretariat, Conflict Prevention Centre/Operations Service, *A Compendium of OSCE Mechanisms and Procedures,* Vienna 2011. At the request of the OSCE participating States, the OSCE Secretariat produced in 2011 this reference guide to assist States with the implementation of appropriate mechanisms for any given crisis or conflict situation. See also, A. Ackermann, "OSCE Mechanisms and Procedures Related to Early Warning, Conflict Prevention, and Crisis Management", *OSCE Yearbook 2009*, eds. Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH, Nomos, Baden-Baden 2010, pp. 223-231.

has such an expansive catalogue of confidence-building measures than the CSCE/OSCE, including those of a non-military nature. Confidence-building measures date back to the creation of the CSCE, and were initially referred to as 'confidence- and security building measures' (CSBMs). CSBMs were developed for reducing tensions and military confrontations between states and were primarily used in the military domain, such as for exchanges of military data or notifications of military exercises or force movements.[27] Non-military confidence-building measures (CBMs) can be defined as "actions or processes undertaken in all phases of the conflict cycle and across the three dimensions of security in political, economic, environmental, social or cultural fields with the aim of increasing transparency and the level of trust and confidence between two or more conflicting parties...".[28] Such CBMs have been used in various capacities and contexts, including in early warning, mediation and negotiation as well as in post-conflict peacebuilding and reconciliation.[29]

THE OSCE IN THE 21st CENTURY: ACHIEVEMENTS AND CHALLENGES IN CONFLICT MANAGEMENT

The OSCE entered the 21st century with a sense of being in an 'existential crisis' after several success stories throughout the 1990s including the relatively successful preventive mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia. Its 'existential crisis' temporarily dissipated when the 2009 OSCE Greek Chairmanship launched a dialogue process on enhancing European security (referred to as the "Corfu Process").[30] Within this context, OSCE participating States took a strategic decision to strengthen the Organization's responsiveness to conflict in all its phases, which they referred to as the 'conflict cycle', a term later adopted in the heading of OSCE Ministerial Decision No. 3/11 (MC.DEC/3/11). The dialogue process, initially set in motion by presidents Dmitry Medvedev and Nicolas Sarkozy in 2008[31] comprised informal and formal working groups and meetings discussing much-needed policies on early warning,

---

[27] OSCE, *OSCE Guide on Non-Military Measures Confidence-Building Measures*, Vienna 2012, p. 14.

[28] *Ibid*., 9.

[29] *Ibid*., 20-22.

[30] A chronology of the 'Corfu Process' and the so-called 'V-to V' Dialogue on the conflict cycle is described in more detail in A. Ackermann and H. Salber, "The OSCE 'Corfu Process' – A preliminary view of the security dialogue on early warning, conflict prevention and resolution, crisis management and post-conflict rehabilitation, ", *OSCE Yearbook 2010*, eds. Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH, Nomos, Baden-Baden 2011, pp. 197-202.

[31] *Ibidem*.

early action, dialogue facilitation and mediation support, and post-conflict rehabilitation, leading eventually to a ministerial council decision in 2011 under the OSCE's Lithuanian Chairmanship.[32]

Ministerial Decision No. 3/11 on Elements of the Conflict Cycle [33] was initially criticized for its lack of more concrete wording of policies and adequate instruments for implementation, such as in the area of early action; however, it reflected "the Organization's commitment to revisiting its approaches to conflict prevention and conflict resolution for the twenty-first century".[34] The decision was also groundbreaking as there had not been any new decisions on the OSCE's responsiveness to conflict since the final document of the 1992 Helsinki Summit. To this date, the provisions of the 2011 Ministerial Decision, such as the development of a systematic early warning system and a mediation-support capability, continue to be operationally implemented by the Organization's international secretariat and its executive structures.[35]

The 2011 Ministerial Decision was a timely document, especially given that other regional organizations, such as the European Union, had also begun to develop their next generation of crisis- and conflict-response capacities in the later part of the 1990s. The three-year long dialogue process between 2009 and 2011 also upheld the perception of the OSCE as an organization with a common purpose, although its normative fabric was already coming apart with the 2008 confrontation between Georgia and the Russian Federation. The short-lived military encounter had long-term territorial consequences for Georgia, and made painfully visible that armed conflict between members of the Organization was far from obsolete in the 21st century. The unique dialogue process that captured the attention of OSCE's participating States between 2009 and 2011 subsequently could not patch over the growing deterioration in relations among some of the Organization's participating states, in particular the United States and the Russian Federation nor the sentiment of what came to be perceived as a lack of mutual trust.[36]

---

[32] A. Ackermann, "Strengthening the OSCE's Capacities in Conflict Prevention, Crisis Management and Conflict Resolution", *Security and Human Rights* vol. 23, no. 1, 2012, pp. 11-18.

[33] OSCE, Ministerial Council, *Decision No. 3/11 – elements of the conflict cycle, related to enhancing the OSCE's capabilities in early warning, early action, dialogue facilitation and mediation support, and post-conflict rehabilitation.* MC.DEC/3/11, 7 December, Vilnius 2011.

[34] A. Ackermann, "Strengthening OSCE Responses to Crises and Conflicts: An Overview", *OSCE Yearbook 2012,* eds. Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH, Nomos, Baden-Baden 2013, p. 207.

[35] See here for example, OSCE, *Mediation and Dialogue Facilitation in the OSCE,* Vienna 2014.

[36] See here, Carnegie Endowment for International Peace, *The Euro-Atlantic Security Initiative: Toward a Euro-Atlantic Security Community,* Final Report, Washington, DC 2012.

At present, the OSCE faces at least three key challenges that will place limitations on its role and its effectiveness as a conflict manager. First, the OSCE must find a way to address the conflictual relations between Russia, the United States and the European Union and the impact this has on the Organization. This challenge has not only arisen because of Russia's territorial ambitions, as in the annexation of the Crimea, and its support for military operations in Eastern Ukraine but also because of the country's reassertion of a wider geopolitical role. In that context, Russia seeks to firmly reestablish its prominent role as a major power in a new global and European world order. The perception that "the mutual trust between Russia and the West has hit an all-time low since the end of the Cold War"[37] is only one side of the coin. Equally disturbing are the consequence that this continues to have for the legitimacy and functioning of the OSCE as a comprehensive regional security organization. In their recent report, the OSCE Research Network warns that the "prevailing deep political confrontations and distrust between Russia and the West hampers the efficient utilization of existing structures and instruments for cooperative security in the OSCE's framework.[38] A growing militarization of the European security order is also becoming evident in that regard, which has also raised other security concerns such as how to deal with the problem of conventional forces in Europe, notwithstanding a potential nuclear threat.

Linked to this is the second challenge, which involves the difficulty the OSCE has at present to uphold its legitimacy based on norms, principles and values that were agreed to forty years ago. Russia's violations of key principles in international law and those embedded in the ten principles of the Helsinki Decalogue, such as the respect for each State's sovereign equality, the inviolability of frontiers and integrity of States or refraining from the use of force has placed the OSCE at risk of also loosing its credibility as a 'security community.' This leads us to consider a third challenge in that the OSCE has not been able to make obsolete armed conflict within and between OSCE participating States, even forty years after the signing of the Helsinki Final Act. As a norms-and value based regional security organization, how can the OSCE possibly muster the consensus to enforce the commitments and responsibilities inherent in the Helsinki Decalogue against the reality of the recent military confrontations, such as those affecting Ukraine, and the protracted conflicts in its region that still demand a peaceful settlement. Although it has been emphasized that the

[37] OSCE Research Network, *Reviving Cooperative Security in Europe Through the OSCE,* ed. T. Tiilikainen, 2015, p. 12.

[38] *Ibidem.*

"OSCE has performed remarkably since the beginning of the Ukrainian crisis"[39], and that "the crisis has also revitalized the Organization and brought its potential for crisis prevention and the peaceful settlement of conflicts to the fore",[40] the fact remains that armed conflicts still are part of the OSCE landscape.

WHAT IS TO BE DONE? SOME CONCLUDING REMARKS

There is no shortage of good advice as to what can be done, and two reports from 2015 that specifically address the OSCE and the future of co-operative security- one by the 'Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project' and the other by the OSCE Research Network, offer a catalogue of constructive recommendations that encourage further study and possibly implementation. These recommendations include a variety of measures that would strengthen OSCE internal structures, processes and procedures, such as the capabilities of the Secretary General, the High Commissioner on National Minorities and field missions. More long-term strategies to bring to an end protracted conflicts by means of facilitating more co-operation with regional actors and international organizations, and enhancing conflict prevention, including early warning and early action, are also listed as deserving further attention.[41] However, it is important to be mindful that such actions were also called for in the 2011 Ministerial Declaration. One must therefore question as to why these kinds of action items remain on an agenda of policy recommendations, in need of implementation. One possible answer is that the OSCE continues to be a process, and one, that has to adjust to constantly changing circumstances and the political climate and ambitions of its major stateholders. Another explanation lies potentially with the participating States themselves in that forty years after the signing of the Helsinki Final Act the willingness to invest resources and muster commitment for the OSCE is waning. Perhaps thought must be given as to how participating States can regain the energy for a discussion on the renewal of the initial contract that placed security with 'the other' and not 'against the other' again at the forefront of the Organization.

---

[39] Interim Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project, *Lessons Learned for the OSCE from its Engagement in Ukraine,* June 2015, p. 2.

[40] *Ibid*., 13.

[41] *Ibid*., 9-14; for similar recommendations, see also OSCE Research Network, 2015.

Alice Ackermann[42]
Saradnik i savetnik multilaterale na Herbert C. Kelman Institutu za internaktivnu transformaciju konflikata, Vienna (Austria)

ČETRDESET GODINA OD HELSINŠKOG ZAVRŠNOG AKTA – ČETRDESET GODINA UPRAVLJANJA KRIZAMA

Rezime: Pre četrdeset godina Konferencija za bezbednost i saradnju u Evropi prerasla je u jednu od glavnih institucija evropske bezbednosti – Organizaciju za evropsku bezbednost i saradnju. To je jedini zabeležni slučaj „konferencijskog mehanizma" koji je tokom vremena dobio institucionalnu strukturu. Ova struktura predviđa platformu za dijalog između pedeset sedam zemalja učesnica i poseduje razvijen sturkturni, operativni i proceduralni instrumentarij koji je od značaja za prevenciju, upravljanje i rešavanje nasilnih, kriznih i konfliktinih situacija.

Dok se Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju posmatra kao jedan od lidera u uspostavljanju novih normi u vezi sa sprečavanjem sukoba i upravljanjem konfliktima ranih devedesetih godina, njena uloga efektivnog upravljanja krizama u dvadeset prvom veku manje je primećena, uprkos istaknutoj ulozi koju je navedena organizacija imala u mirnom rešavanju oružanih sukoba u Istočnoj Ukrajini. Tome je doprinelo i pogoršanje odnosa između Rusije, Sjedinjenih Američkih Država i Evropske unije. Međutim, kritičnu tačku predstavlja i činjenica da organizacija ima poteškoću da održi svoje norme i vrednosti na kojima počiva imajući u vidu potrebu za njihovim unapređenjem. Preporuke za unapređenje uloge Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju u efikasnom upravljanju krizama jesu i jačanje njenog rukovodstva i institucija, kao i revizija „saglasnosti" koja je prisutna u Organizaciji još od 1975. godine.

Ključne reči: *Regionalne organizacije, prevencija konflikata, upravljanje krizama, konflikti u bivšoj Jugoslaviji, Gruzija, Istočna Ukrajina, odnosi velikih sila, međunarodne organizacije.*

[42] Prof. dr Alice Ackermann, alicevonackermann@gmail.com.

Roza Pati[1]
Professor of Law & Executive Director, LL.M./ J.S.D. Program in Intercultural Human Rights,
St. Thomas University School of Law, Miami, Florida, U.S.A.

THE OSCE AND THE CONFLICT CYCLE THROUGH THE PRISM OF THE UKRAINE CRISIS: WHAT WENT WRONG?

Summary: The heart of the mandate of the Organization for Security and Co-operation in Europe is security, which in plain terms means preventing conflicts and war. At first glance of factual assessment, the Organization for Security and Co-operation in Europe has failed in its mandate. While it cannot be negated that the Organization for Security and Co-operation in Europe is providing assistance and at times it succeeds in managing conflict, its legacy is not one of "security and cooperation," as its name proudly suggests. It is time for a significant change and adaptation to the mood and signs of the times.

With these challenges in mind, this article aims to identify the reasons behind its failure and to propose further improvements. To that end, it explores the OSCE's notion of "conflict cycle" and its contribution, or lack thereof, towards security in Europe, as seen through the prism of the Ukraine crisis. A particular emphasis is also placed on the examination of the notion of Inter-Related Security in Europe and its application.

***Keywords**: conflict cycle, inter-related security, Ukraine crisis, OSCE.*

INTRODUCTION

November 29, 2013. The Ukrainian government refuses to sign the Association Agreement with the European Union, which would open up trade as well as adherence to European values and principles. In line with the post-communist Eastern European tradition, pro-EU Ukrainian people, mostly youth, come out on the streets of the capital Kyiv and other cities in the West of Ukraine to demand change of an allegedly corrupt regime as well as voice the routine request for early election. The country is boiling. President Yanukovych flees the country towards Russia. This cools down the West of Ukraine, but dissatisfies the Eastern part of the country,[2] where the nationalistic kaleidoscope features subtle and blatant struggles for belonging, identity and loyalty. A lot more goes on in between, but here is the long story

---

[1] Prof. Roza Pati, PhD, rpati@stu.edu.

[2] For more discussion, see Lubomyr Hajda, the Associate Director of the Harvard Ukrainian Institute as interviewed in: L. McLaughlin, "The Conflict in Ukraine: a Historical Perspective", *Harvard Summer School: Blog, News and Events*, June 2014.

short: Russia annexes Crimea, while the rebel Ukrainian regions of Lugansk and Donetsk continue to be locked in a stand-off with the government in Kyiv.

When in 1994 Ukraine gave up the nuclear weapons it inherited from the Soviet Union as part of the latter's dissolution, the United States, the United Kingdom, and Russia gave assurances that Ukraine's territorial integrity and its security and sovereignty would remain inviolable. Giving up nuclear weapons was a good decision in light of the importance of nuclear non-proliferation for peace and security in the world, but what happened next sends a completely different message to all nation states that want their political sovereignty and territorial integrity to remain intact. All the four assuring countries are participating member-states of the OSCE, and one of them, Russia, has annexed a large chunk of Ukrainian territory—Crimea--[3] with a still uncertain future for the South-Eastern region of Ukraine.

What happened to those solemn assurances? Was it a deliberate failure of an organization's mission to ensure "security and cooperation in Europe," or the same old incapability of a regime based on the consent of the sovereign powers, who routinely kick the can somewhere in the middle of the way towards consent? This article aims at exploring the OSCE's notion of "conflict cycle" and its contribution, or lack thereof, towards security in Europe, as seen through the prism of the Ukraine crisis.

THE MEANING OF THE "CONFLICT CYCLE" WITHIN THE PARADIGM OF THE OSCE

The OSCE is known to be the most inclusive and comprehensive regional security organization encompassing the Euro-Atlantic and Eurasian area committed to preventing and settling conflicts and promoting cooperation, while operating on the basis of consensus and sovereign equality amongst its member states. The organization, initially known as the Conference for Security and Cooperation in Europe, was established with the goal of bridging the East-West divide and building confidence during the strained period of the Cold War, on the basis of the 1975 Helsinki Final Act. The promise was that the organization would be able to prevent developing conflicts. Before long it was seen that Eastern Europe, the Balkans and the Caucasus constituted pockets of tension ready to explode. The 2008 Georgia conflict destroyed the illusion that countries were no longer clinging onto their spheres of influence, and the 2013-2014 Ukraine conflict sharpened the understanding that

[3] For an excellent analysis of this issue see: T. D. Grant, "Current Developments Annexation of Crimea", *American Journal of International Law*, vol. 109, 2015, pp. 68-95.

Europe is not yet done with wars, and that the OSCE, though still seen as "as the organization best suited to bridge the East-West divide and facilitate co-operative solutions,"[4] is nevertheless not capable of performing well in all components of the "conflict cycle."

The concept of "conflict cycle" relates to the OSCE's comprehensive approach to security consisting of four major elements: early warning, conflict prevention, crisis management, and post-conflict rehabilitation, simultaneously encompassing the human, economic and environmental, political and military dimensions of security as an integral whole. It engages a two-pronged methodology of addressing this issue: (a) its network of field operations in various countries and (b) the Conflict Prevention Centre (CPC). The latter was established by the 1990 Charter of Paris for a New Europe, as a focal point of early warning with the goal of reducing the risk of conflict through its policy advice, support and analysis to the organs of the OSCE and its 57 participating States throughout the conflict cycle.[5] The concept of the conflict cycle is considered to be one of the fundamental elements present in all of the OSCE's activities, as also substantively delineated in the Astana Declaration of 2010, with a large degree of long-term vision and consistency.[6] Some maintain that while the OSCE enjoys an important political status and a wide range of political lobbying and advocacy opportunities, it has not lived up to its potential when it comes to early warning and conflict management.[7] The critique further states that during the last couple of years the OSCE has worked mainly in a pre-defined geographical direction, following big political conjunctures, but it has not prioritized the actual needs of enhancing its conflict-cycle potential.[8]

A good overview and analysis of the notion of the conflict cycle is given by Alice Ackermann. She observes that under the 2011 OSCE Lithuanian Chairmanship, enhancing OSCE responses to crisis and conflict situations became one of the major commitments as it sought to continue the strategic discussions on the various phases of the conflict cycle that were initially launched in the summer of 2009 by the Greek

[4] *See* "Preface" by Lamberto Zannier in C. Nunlist & D. Svarin, *Perspectives On The Role Of The OSCE In The Ukraine Crisis*, Report by Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich and foraus, 2014.

[5] OSCE, "Conflict Prevention and Resolution", *http://www.osce.org/secretariat/conflict-prevention*, 10 July 2015.

[6] *See* generally OSCE, "Summit Meeting, Astana 2010", SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3 December 2010.

[7] J. Bokonbaeva, "OSCE Engagement in the Conflict Circle in Kyrgyzstan", *Security and Human Rights*, vol. 25, no. 1, 2014, pp. 33 – 45.

[8] *Ibidem.*

Chairmanship, known as the "Corfu Process."[9] This series of expert meetings, branded as the *"V to V Dialogue on the Conflict Cycle,"*[10] focused comprehensively on the conflict-cycle: from early warning and early action, to dialogue facilitation and mediation support, to post-conflict rehabilitation.

In 2011, the Permanent Representatives of France, Romania, Slovakia, and Switzerland to the OSCE were appointed to be "coordinators on the conflict-cycle," and in December 7, 2011 the OSCE foreign ministers signed the Ministerial Council (MC) Decision No. 3/11 with the name: "Elements of the Conflict Cycle, Related to Enhancing the OSCE's Capabilities in Early Warning, Early Action, Dialogue Facilitation and Mediation Support, and Post-Conflict Rehabilitation."[11] More specifically, this decision tasks respective organs of the OSCE with concrete responsibilities. The Secretary General is required to "provide early warning to the participating States by bringing to the attention of the Permanent Council any situation of emerging tensions or conflicts in the OSCE area; … to suggest to the Permanent Council … possible options for timely and effective response(s) to escalating tensions; … to prepare a proposal on how to enhance OSCE fact-finding, including expert team capabilities during emerging crises and conflicts…."[12] Paragraph 7 of the same decision is of relevancy to mention as it "[e]ncourages the Chairmanship to draw on past experience and lessons learned to organize thematic meetings devoted to a specific conflict in the OSCE area;" and, in paragraph 17, it "[c]alls for increased efforts to resolve existing conflicts in the OSCE area in a peaceful and negotiated manner, within agreed formats, fully respecting the UN Charter and the Helsinki Final Act and international law." It is clear that there is an effort to raise the effectiveness of the conflict cycle from fact-finding teams, to meetings, to negotiations, to adherence to international law.

However, this effort of 2011 does not seem to have been enough to prevent a major conflict that erupted just two years later, and it proved to deserve the criticism of that time that the Decision was not wide-ranging enough and "limited in terms of concrete policies or instruments in some issue areas, such as early action."[13] It is indeed this lack of concrete instruments to prevent conflicts and early action that sheds doubts on the effectiveness of the OSCE as it relates to its mission of securing peace

---

[9] A. Ackermann, "Strengthening OSCE Responses to Crises and Conflicts: An Overview", IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2012, Baden-Baden 2013, pp. 205-211.

[10] "V to V" refers to: Vancouver to Vladivostok via Vilnius and Vienna.

[11] OSCE, Ministerial Council, Vilnius 2011, MC.DEC/3/11, 7 December 2011.

[12] *Ibid*., para. 4.

[13] A. Ackermann, p. 207.

in Europe. Since the 1992 Helsinki Document "The Challenges of Change," there have been no new decisions that would undertake to respond to the various phases of the conflict-cycle, in line with the changed and changing conditioning factors,[14] whether predispositional or environmental, that mandate constant review of legal and policy decisions. While it remains an important document, it needs refreshing to express the mood of the time and the physiognomy of the changing world at a galloping speed. Moreover, contemporary decisions should take into account past experiences and lessons learned from recent conflict situations in the Western Balkans, Eastern Europe, the South Caucasus, and Central Asia, at a time when internal and external conflicts remain part of the OSCE area.[15] There was hope that MC Decision No. 3/11 would empower the OSCE to respond in a more preventive and timely manner to crisis and conflict situations in the future, but it did not.

What was already considered a "critical issue" --the early action-- further coupled with the lack of political will that hindered a timely decision to early warn and act, as in the case of Ukraine. Add in the mix the lack of opportune human, financial, and material resources to provide for effective tools, instruments, and adequate infrastructure to deal with the conflict cycle, and we have the perfect recipe for a subpar performance of what was designed to be a resilient security and peace organization.

THE NOTION OF INTER-RELATED SECURITY IN EUROPE

OSCE's mantra has constantly been its commitment to a comprehensive, cooperative, equal and indivisible security initiated in the Helsinki Final Act, in an integrating approach of maintaining peace and protection of human rights and fundamental freedoms through peaceful relations amongst member states and developing solid economic and environmental cooperation. Based on the above, the way the organization claims to operate is one that ultimately would lead to security, which by default is inter-related amongst all member states, and particularly in Europe, if we bear in mind geopolitics.

---

[14] For a good methodology on effective analysis of past trends in decision and their conditioning factors, as well as on the prediction of future trends in decision in light of changed and changing conditioning factors, familiarize yourself with the New Haven School of Jurisprudence, *inter alia*, through H. D. Lasswell, S. McDougal, *Jurisprudence for a Free Society: Studies in Law, Science and Policy*, 1992; M. Reisman, *Theory About Law: The New Haven School of Jurisprudence*, in 1989/90 Wissenschaftskolleg Jahrbuch 228 (F.R.G.); S. Wiessner, A. R. Willard, "Policy-Oriented Jurisprudence", *German Y.B. Int'l L.* vol. 44, 2001, p. 96. For an overview, see W. M. Reisman, S. Wiessner, A. R. Willard, "The New Haven School: A Brief Introduction", *Yale J. Int'l L.* vol. 32, 2007, p. 575.

[15] A. Ackermann, p. 208.

This notion has been further advanced in the Astana Declaration, which in its paragraph 3 confirms that "[t]he security of each participating State is inseparably linked to that of all others….[and participating states] will not strengthen their security at the expense of the security of other States." [16] Most importantly, it requires that the OSCE area be such as "no State, group of States or organization can have any pre-eminent responsibility for maintaining peace and stability in the OSCE area or can consider any part of the OSCE area as its sphere of influence."[17] States move on to reaffirming equal application without exception of all OSCE principles and commitments to each participating states and express their determination "to work together to fully realize the vision of a comprehensive, co-operative and indivisible security community throughout our shared OSCE area."[18] This is what the law and principles read on the books.

When we stop to review state action, we realize that what states say is, at times, far different from what states actually do. Leaving aside political correctness, if we pair the lack of good will on the part of some states to genuinely cooperate and unequivocally abstain from bullying other countries, with the lack of methodical progress in the domains inherently present in the OSCE's approach to security on the part of the states still involved in the process of democratic transition, then cases like the Ukraine crisis and subsequent annexation of Crimea by Russia would not be that difficult to understand. What would be really hard though, is preventing such conflicts.

It is considered to be a great achievement of the OSCE to have created a so-believed-to exist consensus on a multidimensional security. However, the concept has remained more of a source of inspiration than a set of guidelines or an articulated policy that can actually be properly implemented, particularly since there exists a structure of a number of separate institutions that do not necessarily work in a cooperative manner, but function rather separately. Some have held that the work of the High Commissioner for National Minorities is uniquely positioned to create stability and security by addressing political conflicts stemming from ethnic tensions at an early stage.[19] The HCNM works in strict confidentiality and by doing so it can engage with states on matters which are of the highest sensitivity, with the aim of nipping conflicts while still in the bud. But these observers have concluded that cross-dimen-

---

[16] OSCE, "Summit Meeting, Astana 2010", SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3 December 2010.

[17] *Ibidem*.

[18] *Ibid*., para. 11.

[19] M. Perrin de Brichambaut, "The OSCE in Perspective, Six Years of Service, Six Questions and A Few Answers", *Security and Human Rights*, no.1, 2012.

sional security remains "a mix of rhetorical flourish and low-key experimental work," and that the participating states of the OSCE and its executive structures have not taken the lead in developing new approaches to give substance to the cross-dimensional concept of security and to transform it into an effective tool that could address particular problems. [20] It is also a theme of criticism that the Platform for Co-operative Security adopted as part of the Charter for European Security, was never utilized properly despite its potential for *multilateral coherence*. This failure has been attributed to the OSCE's *peripheral* position in the European security architecture but also to what is perceived to be a competition for political influence as well as human and financial resources amongst international organizations.[21]

THE OSCE'S SUCCESS STORIES OF AVOIDING AND MANAGING CONFLICT BETWEEN AND WITHIN COUNTRIES

The OSCE has nevertheless succeeded in promoting democracy, rule of law, human rights and civil society in countries of its presence. Seen under the best light, the Balkans have been considered as a success story of the OSCE, though it cannot be considered an untainted legacy of it even in this conflict. There has been criticism that the OSCE's initial handling of the crises in the 1990's left much to be desired. This criticism consists in charging the organization with overlooking the early signs of conflict until they erupted into ugly, full-blown wars with tragic consequences, in addition to charges of bias and inaction at crucial moments during the break-up of Yugoslavia.[22]

One example of successful presence of the OSCE in a country is the OSCE "Presence in Albania." The OSCE mission in Tirana was instrumental in assisting the Albanian authorities particularly in organizing the national early elections on 29 June, after the 1997 informal market crash, and in bringing stability after the civil unrest. [23]

Other OSCE achievements in conflict zones include Uzbekistan and Bosnia and Herzegovina (BiH). For instance, the OSCE mission in Uzbekistan has acted as the only international spokesperson for respecting international norms reminding national authorities to live up to their commitments, particularly as it relates to issues of

[20] *Ibidem*.

[21] S. Sacchetti, "The OSCE's Platform for Co-operative Security An Opportunity for Multilateral Coherence", *Security and Human Rights*, vol. 25, 2014, p. 119.

[22] R. Krivokapic, *The Ukraine Conflict: Starting Point For A Strengthened OSCE Role In Conflict Resolution*?, Speech at Friedrich Ebert Foundation, Berlin, 04.06.2014.

[23] A. Bloed, "OSCE Presence in Albania Successful", *Helsinki Monitor*, vol. 8, no.3, 1997, pp. 82-86.

the human dimension, or as in the case of BiH the mission has coordinated international assistance and taken the lead in international activities related to human rights education and security co-operation. In these countries OSCE is credited with having generated a sense of ownership and responsibility, by maintaining its good relations with all parties.[24]

The sizeable permanent OSCE mission in Moldova is considered to have played a major role in the prevention and management of the crisis, when it faced a complex and multifaceted crisis with political, institutional, economic and identity dimensions. The OSCE contributed with election and human rights monitoring as well as with Moldova's democratization efforts and defense of the freedom of the media. While only limited success can be claimed amidst a political deadlock and street protests, the OSCE mission assisted authorities in addressing some of the root causes of the crisis by recommending changes to the electoral code, the development of a policy of linguistic integration of minorities and a necessary reform of the state-dominated media backdrop.[25]

THE OSCE AND UKRAINE: AN UNFINISHED BUSINESS

September 1, 2015. A ceasefire is expected to be reinstated between Ukraine and pro-Russian separatists. No one is sure whether this time the ceasefire will last, or whether it will fall apart just like it failed before, even after the Minsk agreement.[26] The blame game continues: Russia criticizes Kyiv, Ukraine warns of new offensives from Russia, while Western countries seemingly continue their efforts to reassert inviolability of the territorial integrity of nation states.[27] The fact is that the situation is fragile and the 16 month long fighting that has claimed the lives of more than 6,500 people continues.[28] Security within the OSCE area remains brittle, and its future is very much unsettled.

---

[24] M. Huber, "The Effectiveness of OSCE Missions", *Helsinki Monitor*, vol. 14, no. 2, 2003, p. 125-135.

[25] B. Deen, "Deadlock and Division In Moldova: The 2009 Political Crisis and The Role Of The OSCE", *Security and Human Rights*, vol. 20, 2009, p. 325.

[26] Read more on this issue at: Frances Coppola, "The Minsk Ceasefire Has Failed. What Now For Ukraine?", *Forbes* (Feb. 22, 2015). Available at: *http://www.forbes.com/sites/francescoppola/2015/02/22/the-minsk-ceasefire-has-failed-what-now-for-ukraine/*.

[27] Editorial: "The Guardian View on the Latest Ukraine Ceasefire Call: Why This Could be the One that Works", *The Guardian*, Sunday, 30 August 2015, *http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/aug/30/the-guardian-view-on-the-latest-ukraine-ceasefire-call-why-this-could-be-the-one-that-works*, 10 July 2015.

[28] R. Balmforth, "Ukraine Separatists to Strive for Full Ceasefire from September 1", *Reuters*, Wednesday, August 26, 2015, *http://www.reuters.com/article/2015/08/26/us-ukraine-crisis-cease-protestfire-idUSKCN0Q-*

Indeed, the Ukraine crisis represents a most useful case study to deepen the understanding of the strengths and weaknesses of the operations of the OSCE. Action and inaction in the various stages of the conflict cycle are clearly demarcated in the OSCE's response to the Ukraine crisis.

For starters, March 21, 2014 marks the deployment of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM), which was extended at least until March 31, 2016, on the basis of a request by Ukraine's government and a consensus decision by all 57 OSCE participating States. The mission is an unarmed, civilian mission, to be present on the ground in all regions of Ukraine day-in and day-out. Its responsibility is to be an impartial and objective observer and reporter on the situation in Ukraine, as well as a facilitator of dialogue among all parties at conflict, with the hope of fostering peace.[29] The SMM has been attributed with having established a good network of contacts in the conflict area and is considered to be the "eyes and ears of the international community on the ground in Ukraine."[30]

In its self-assessment, OSCE highlights the importance of its activities, such as having facilitated exchanges between Kyiv and Moscow, between Kyiv, Moscow and the self-declared entities of Donetsk and Lugansk; having monitored the presidential elections in Ukraine in May and the parliamentary elections in October , as well as having denied the legitimacy of the referendum in Crimea. The OSCE further considers fruitful its initiatives such as the ongoing Special Monitoring Mission, the National Dialogue Project, the Military Verification Mission, the Human Rights Assessment Mission, as well as high level visits aiming to find a diplomatic solution to the standoff within various regions in the country and also between Ukraine and the Russian Federation.

These achievements are welcome, but they do not come without various allegations and criticisms. So, Russia's Director of the Department of European Cooperation in the Ministry of Foreign Affairs claims that though Russia has advocated for the SMM to be an effective monitoring tool within its existing mandate, it does not believe that there is a "full and objective assessment of what is happening in the conflict."[31] The same criticism and hostile attitude was expressed in the streets of Donetsk, where people protest-

V29A20150826, http://www.reuters.com/article/2015/08/26/us-ukraine-crisis-cease-protestfire-idUSKCN-0QV29A20150826, 10 July 2015.

[29] OSCE official site, "Monitoring Mission to Ukraine". *Available at*: *http://www.osce.org/ukraine-smm*.

[30] S. Liechtenstein, "The OSCE Special Monitoring Mission has become the Eyes and Ears of the International Community on the Ground in Ukraine", *Security and Human Rights*, vol. 25, 2014, p. 5.

[31] Russian Foreign Ministry, "Reports of the OSCE Mission in Ukraine: There is no Full and Objective Evaluation of the Conflict," *available at* Gazeta.ru (газета.ru-newspaper), August 27, 2015. Translated for the author by Marina Rakopyan.

ed against the so called "biased coverage of conflict" by the SMM.[32] The same kind of allegations had come earlier by the Ukrainian side who accused the OSCE of pro-Russian bias and subterfuge for failing to corroborate Russia's direct involvement in the conflict by providing steady supplies of expensive weaponry.[33]

However, as it relates to risk management, early warning and conflict prevention, the OSCE failed to live up to its mandate. The conflict did take place, despite the fact that OSCE seems to have a robust early warning mechanism as well as available tools for risk reduction. The crisis continued brewing up to the boiling point with no real intervention taking place on the part of the OSCE, until it was too late to prevent. Like many other European countries, Ukraine has always had certain regional ethno-linguistic divides that are discernably mapped out. For this matter to have escaped the OSCE radar is beyond comprehension, particularly in light of OSCE's knowledge of the problem during its previous mission in Crimea.[34] Additionally, the significance of Ukraine as a geopolitical cross-road generally, as well as its internal struggle to whether lean westward or toward Russia that exacerbate the potential for crisis and conflict, are matters that should not have gone un-recognized and un-noticed by the OSCE. Utilizing what is available and exploring new avenues of early warning and conflict prevention before it comes full cycle, is what OSCE was envisioned to do in the first place. Under these circumstances, it is but natural that a neutral outside observer perceives a palpable lack of urgency on the part of OSCE institutions in responding,[35] and a more biased one perceiving an intentional inaction.

However, OSCE already had had a presence in Ukraine in late 90s and particularly the OSCE High Commissioner on National Minorities (HCNM) was praised for managing tensions between the substantial Russian minority and the Ukrainian government, and it was credited with preventing violent conflict in Crimea from 1994

---

[32] Interview by C. Lutsk, "The Deputy Head of Mission: OSCE Does Not Intend to Stop the Activity in Ukraine," August 10, 2015, *http://dw.com/p/1GCth*, 1 August 2015. Translated for the author by Marina Rakopyan.

[33] O. Removska, D. Sindelar and L. Wannek, "Under Fire In Ukraine, OSCE Questions Its Worth", Radio Free Europe Radio Free Liberty (Aug. 23, 2015), *http://www.rferl.org/content/ukraine-crisis-russia-osce-monitoring-mission/26690263.html*, 1 August 2010.

[34] Read more on this issue at: N. Mychajlyszyn, "The OSCE in Crimea", *Helsinki Monitor*, vol.9, 1998, p.30. Also, the issue of human rights and the rights of national minorities has formed an important part of the *Charter for European Security*, OSCE (November 9, 1999), and it was supposed to guide OSCE missions in perceiving risk and early warning on issues such as those that brought about the conflict later in Ukraine, including Crimea.

[35] R. Krivokapic, *The Ukraine Conflict: Starting Point For A Strengthened OSCE Role In Conflict Resolution*?, Speech at Friedrich Ebert Foundation, Berlin, 04.06.2014.

to 2001.[36] Scholars have analyzed that the HCNM was hampered by regional politics in his efforts to achieve a solid foundation for durable peace through the creation of a robust system of minority rights protection.[37] This failure at that time came to haunt peace from 2014 to date.

Analyzing the OSCE's response and its inability to prevent the Ukraine conflict, some argue that there is a lingering Cold War mentality of interference in the internal affairs of what is perceived as a natural zone of influence that seems to have undermined OSCE early intervention to prevent conflict. That is because OSCE is a consensus- based organization whose participating states are some of the major world powers, who do not always see eye to eye on contentious issues. Hence, it is in a most challenging position to promote real dialogue for conflict prevention with a view towards risk management and conflict prevention, when an atmosphere of trust and mutual respect is sorely lacking and a corresponding prevalence of clinging to bureaucratic routine seems well-rooted.[38] In certain cases, including the Ukraine crisis, the participating states lack the political will for effective involvement right from the start.

The OSCE seems to have found its niche more in managing crises that erupt. Despite its failure in one of the most important stages for security—conflict prevention--, the OSCE has nevertheless taken meaningful action in managing the crisis and it has been praised as showing great leadership in de-escalating tensions in the country by mobilizing a wide array of crisis management mechanisms. This praise maintains that through its crisis management in the case of Ukraine OSCE's profile has been dramatically raised and the organization was able to demonstrate its absolute relevance. This was particularly important in the context of the Helsinki + 40 process, which aims to restore confidence among participating states and to implement OSCE shared principles and commitments in order to face the security challenges of transnational organized crime that require cooperative responses.[39] It is considered to be the organization best placed to facilitate the exploration of solutions through dialogue and bridge the East-West divide because of "the OSCE's inclusive nature, its established record as a facilitator, its role as an important observer, and its

---

[36] G. Sasse, "Conflict-Prevention in a Transition State: The Crimean Issue in Post-Soviet Ukraine", *Nationalism and Ethnic Politics*, vol. 8, 2002, p. 1.

[37] A. Kachuyevski, "The Possibilities and Limitations of Preventive Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities in Ukraine", *Int'l Negotiation*, vol. 17, 2011-2012, p. 389.

[38] R. Krivokapic, Speech at Friedrich Ebert Foundation, Berlin, 04.06.2014.

[39] L. Zannier, *"Preface"*, in C. Nunlist & D. Svarin, *Perspectives On The Role Of The OSCE In The Ukraine Crisis*, Report by Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich and foraus, 2014.

longstanding presence on the ground."[40] It has also been regarded as an international organization of "last resort," a "unique forum for dialogue" though for many years it struggled to find its place in the European security architecture in light of the expanding EU and NATO.[41]

LET'S BE REAL: CAN OSCE INDEED PREVENT THE CAULDRON FROM BOILING?

Russia's aggression and illegal annexation of Crimea dealt a severe blow to the 1975 Helsinki process as well as to the promise and core vision of the OSCE. It is hard to predict that the Swiss-Serbian-German OSCE troika in 2015 will be able to properly and genuinely assess what went wrong in the Ukrainian context and then streamline in a constructive way any lessons learned from these unsettled conflicts, and turn them into a fruitful debate about the future of European Security and the OSCE's role.[42] The 1990 Charter of Paris for a New Europe had stated that "Our common efforts to … strengthen peace and to promote unity in Europe require a new quality of political dialogue and cooperation." Former President of the OSCE Parliamentary Assembly, Mr. Krivokapic, still believes that the OSCE is not only the best forum for such dialogue, but it may be the only forum,[43] though he is also quick to go on record that the Organization's potential is only as great as the political will of its participating States, and admits that in the Ukrainian crisis there had been a lack of such will.[44]

At the bottom line, the heart of the mandate of the OSCE is security, which in plain terms means preventing conflicts and war. At first glance of factual assessment, the OSCE has failed in its mandate. There are a couple of reasons for that. One such reason is adequately explained by its former Secretary General de Brichambaut: "it is difficult for a value-based organization to do better than its constituent parts."[45] Let us ponder this statement for a moment. In the conglomerate membership of the

---

[40] *Ibidem.*

[41] A. Bloed, "OSCE Revitalized by the Ukraine Crisis", *Security and Human Rights*, vol. 25, 2014, p. 145.

[42] C. Nunlist, D. Svarin, *Perspectives On The Role Of The OSCE In The Ukraine Crisis*, Report by Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich, 2014.

[43] R. Krivokapic, *The Ukraine Conflict: Starting Point For A Strengthened OSCE Role In Conflict Resolution*?, Speech at Friedrich Ebert Foundation, Berlin, 04.06.2014.

[44] *Ibidem*.

[45] M. Perrin de Brichambaut, "The OSCE and the 21st Century," *Helsinki Monitor*, vol. 18, no. 3, 2007, pp. 180 – 191; at 180.

participating states of the OSCE, there are clearly demarcated distinctions in the approach that these participating states take *vis-à-vis* the organization itself.

The Eastern bloc and predominantly Russia demonstrate little respect for the organization *per se*, at times even questioning its legitimacy and alleging bias in the treatment of the participating states of this area.[46] Western Europe and the United States, on the contrary appreciate and support the organization, even though they have reservations as to the conduct of its participating states. On the other hand, the basic principles of the Decalogue of Principles of the Helsinki Final Act of 1975 have all been seriously violated in the past decade or so,[47] and there exists a "staggering erosion of international law" as an inter-state trend for the OSCE,[48] causing some to believe that the OSCE area is running the risk of being split into two blocs: a mostly democratic Euro-Atlantic region and a mostly authoritarian Euro-Asian one.

Other criticism refers to shortcomings that relate to the lack of sanctions and the lack of strategic focus, in addition to a number of external factors such as the willingness, or lack thereof, of host authorities to cooperate and the reaction of the host society itself to the presence of the OSCE, notwithstanding the interest, interference and role of external powers.[49] Other considerations highlight the OSCE's lack of toughness in its enforcement mechanisms and the so called *soft* nature of the obligations it undertakes, but nevertheless the OSCE is appreciated as having played an active and significant role in trying to reach a solution to the Ukraine conflict.[50]

But, if one believes in the dictum of de Brichambaut, and I so do, then we ought to lower our expectations as to what OSCE can accomplish in preventing and thwarting conflicts. Simply put, the present toolbox of the OSCE has nothing that could help in that regard, no matter how deep we reach in it.

Another way of putting de Brichambaut's statement is the common knowledge that any international organization is only as good as its mandate permits. The organization is non-treaty based. The Helsinki Final Act is a politically binding document, but it is arguable if it bears any legally binding force at all. Most likely not, though

---

[46] D. Zaum, *Legitimating International Organizations*, Oxford University Press, pp. 218-219.

[47] A. Bloed, "OSCE Principles: Which Principles?", *Security and Human Rights*, vol. 25, 2014, p. 198.

[48] W. Kemp and L. Schmertzing, "Threats and Challenges to the OSCE Area", *Security and Human Rights*, vol. 25, 2014, p. 242.

[49] M. Huber, "The Effectiveness of OSCE Missions", *Helsinki Monitor*, vol. 14, no. 2, 2003, p. 125-135.

[50] E.F. Dovgan, "Role of international organizations in resolving the conflict in Ukraine,"25 June 2014 (translated for the author by Marina Rakopyan). *Available in original language at: http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/108660/1/davgan_Trudy_2014.pdf.*

there is legal personality enjoyed customarily. Add in the mix the fact that there is no internationally accepted legal personality or privileges for the OSCE. The issue is highly fragmented. Each state gives it some sort of legal personality and privileges as they please, and some simply do not. The OSCE takes pride in deploying a new monitoring mission in Ukraine in 24 hours after the conflict erupted, with the aim to restore peace and security and to ensure that human rights are respected. It is a good thing to have some neutral eyes on the ground, but a properly functioning mission needs to have the prerequisite legal protections. Indeed, the OSCE was not able to restore peace, and the conflict escalated to the degree that borders were changed. And to make matters worse, the fundamental principle of border inviolability came from one of the main partners of the OSCE itself, making the future of the OSCE a "highly open question",[51] or, even worse, one in a "looming downfall."[52]

It is this ambiguous status of the OSCE in international law that harms its authority as an organization preoccupied with the conflict cycle and further leads to ineffective performance and inadequate capacity. The organization, which some view as "made for bad weather," is encouraged to now change as "the weather has turned worse."[53]

What is needed is a reconceptualization of the OSCE as "anticipatory and proactive actor"[54] in order to give it some teeth, while taking into account the changed and changing conditioning factors of the decisions to be made. Since the time of the Helsinki Final Act, these changes are nothing short of enormous and all-encompassing and OSCE has to take heed of them in order to be able to come up with enduring solutions. Not only there is a change in the map, but in the influential elites, in the concentration and distribution of wealth, in the way of communication, in the way countries conduct wars and stir tensions, in the formation of the people. Some of the participating states are intentionally withholding the OSCE from maturing into an organization with a structure to adequately respond to the challenges of a globalized world of 21st century, and the danger of an escalating tension regionally and internationally is not just a myth.

While it cannot be negated that the OSCE is providing assistance and at times it succeeds in managing conflict, its legacy is not one of "security and cooperation," as

---

[51] A. Bloed, "OSCE Revitalized by the Ukraine Crisis", *Security and Human Rights*, vol. 25, 2014, p. 145.

[52] K. Möttölä, "The OSCE at 40: Looking at the Abyss of a Fault-line", *Security and Human Rights,* vol. 25, 2014, p. 161.

[53] C. Nünlist, "Helsinki +40 in the Historical Context", *Security and Human Rights*, vol. 25, 2014, p. 198.

[54] W. Kemp and L. Schmertzing, "Threats and Challenges to the OSCE Area", *Security and Human Rights*, vol. 25, 2014, p. 242.

its name proudly suggests. It is time for a drastic change and adaptation to the mood and signs of the times.

Roza Pati[55]
Profesor prava i izvršna direktorka master i doktorskih programa iz oblasti interkulturalnih ljudskih prava na Pravnom fakultetu Univerziteta „Sejnt Tomas", Florida, S.A.D.

OEBS I KONFLIKTNI CIKLUS KROZ PRIZMU UKRAJINSKE KRIZE: ŠTA SE DOGODILO?

Rezime: Ključna uloga Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju ogleda se u obezbeđivanju bezbednosti, koja se najkraće rečeno svodi na sprečavanja sukoba i rata. Očigledno je da Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju nije uspela da ostvari svoju funkciju. Iako se Organizaciji za evropsku bezbednost svakako ne može osporiti izvestan doprinos u pogledu upravljanja konfliktima, ona ipak nije ostvarila značaj u sferi „bezbednost i saradnje" kojim bi uspela da opravda svoj naziv. Stoga se ona trenutno nalazi na putu na kojem je očekuju neizbežne promene i prilagođavanja.

Autor u ovom članku nakon utvrđivanja razloga koji su sprečili ostvarivanje njene osnovne nadležnosti, pruža preporuke za dalja unapređenja. U tom cilju, pristupa se analizi koncepta „konfliktnog ciklusa" i njegovog doprinosa ostvarivanju bezbednosti u Evropi na primeru ukrajinske krize. Posebna pažnja se takođe posvećuje analizi primene koncepta nedeljivosti bezbednosti.

***Ključne reči**: konfliktni ciklus, bezbednost, ukrajinska kriza OEBS.*

[55] Prof. dr Roza Pati, rpati@stu.edu.

Andrei Zagorski[1]
Ph.D. in History, Head of Department for Arms Control and Conflict Resolution at the Institute of World Economy and International Relations of the Russian Academy of Sciences, professor at the Moscow State Institute of International Relations (MGIMO-University) of the MFA of Russia

STRENGTHENING THE OSCE

Summary: The dramatic developments in Ukraine in 2014 have once again demonstrated the relevance of the cooperative crisis management tools and mechanisms of the OSCE. It became evident that it is premature to skip the organization from the list of the key elements of the wider European security architecture. Issues of strengthening and reforming the OSCE are once again part of the European agenda. The 40th anniversary of the Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe represents an important milestone in the development of the organization and provides an occasion for a frank discussion about the problems it is currently facing and ways to enhance its effectiveness in the future. The decisions the participating States may take as they mark the anniversary may either enhance the role of the OSCE or speed up its marginalization within the European security architecture.

Keywords: *OSCE, reform, crisis menagement, cooperative menagement tools, Ukraine.*

INTRODUCTION

The 2014 Ukraine crisis has once again highlighted the need for cooperative crisis management instruments and mechanisms of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE). This is unsurprising against the background of predominantly unilateral steps of other, more exclusive European organizations, often taken with little regard for the positions and interests of non-member states. As a result, the issue of a comprehensive reform and strengthening of the OSCE is back on the agenda. Granted, the OSCE participating States pursue different, often diametrically opposed visions of what steps are needed to strengthen the OSCE. This lack of cohesion has prevented the Organization over the past 10 years from arriving at a consensus as to the necessary directions and measures to reform the OSCE, without which options for strengthening the OSCE cannot be discussed seriously.

The relevance of the OSCE manifested itself primarily in the fact that, against the background of the escalation of the most recent crisis, it was the only multilater-

[1] Prof. Andrei V. Zagorski, PhD.
This research was previously published by the Russian International Affairs Council. Full document can be found at *http://russiancouncil.ru/common/upload/Report16en-OSCE.pdf*.

al platform where cooperative crisis management measures were discussed and adopted in an inclusive manner. The OSCE Chairman-in-Office (CiO) of 2014 (Switzerland) has made a significant contribution to the search for political solution to the current crisis.

The Organization was quick to deploy a Special Monitoring Mission to Ukraine. A trilateral contact group was set up under its auspices that currently acts as the primary international mechanism for ensuring compliance by all parties with the ceasefire agreement and the continued search for political solutions to the conflict. The deliverables of the contact group include the signing of the Minsk protocol establishing ceasefire in South-East Ukraine on September 5, 2014.[2] A number of the Protocol's provisions were further elaborated in greater detail in a memorandum agreed by the contact group on September 19, 2014.[3] It is with the OSCE that hopes lie for ensuring the proper monitoring and verification of compliance with the agreements reached by the parties to the conflict.

The OSCE Parliamentary Assembly is the sole inter-parliamentary platform where a dialogue aimed at a political resolution of the Ukraine crisis is taking place with the participation of all concerned parties. The Inter-Parliamentary Liaison Group on Ukraine created under the auspices of the OSCE Parliamentary Assembly following its 2014 Annual Session in Baku is designed to serve this very purpose.[4] It is within the framework of this Liaison Group that the dialogue between the Russian and Ukrainian parliamentarians is taking place.

The Ukraine crisis is yet far from a settlement, just as it is premature for the OSCE to rest on its laurels. The implementation of the Minsk agreement on a ceasefire and urgent measures to resolve the crisis is lagging behind the unilateral steps made towards the consolidation of a quasi-state in South-Eastern Ukraine. The risk of the emergence of a new protracted conflict in Europe is high.

---

[2] Protocol on the Results of Consultations of the Tripartite Contact Group with Respect to the Joint Steps Aimed at the Implementation of the Peace Plan of the President of Ukraine, Petro Poroshenko, and the Initiatives of the President of Russia, Vladimir Putin, *http://www.osce.org/ru/home/123258?download=true (in Russian)*.

[3] Memorandum on the Implementation of the Provisions of Protocol on the Results of Consultations of the Tripartite Contact Group with Respect to the Joint Steps Aimed at the Implementation of the Peace Plan of the President of Ukraine, Petro Poroshenko, and the Initiatives of the President of Russia, Vladimir Putin, *http://www.osce.org/ru/home/123807?download=true* (in Russian).

[4] Baku Declaration and Resolutions Adopted by the OSCE Parliamentary Assembly at the Twenty-Third Annual Session. Baku, June 28 to July 2, 2014., *http://www.oscepa.org/publications/all-documents/annual-sessions/2014-baku/declaration-2/2540-2014- baku-declaration-eng/file*, 10 September 2015.

Such a development is not in the interest of any of the OSCE participating States. The participating States should demonstrate the political will and empower the OSCE to take operative measures in order to consolidate the Minsk Process. They should provide comprehensive support for OSCE activities aimed at resolving the crisis. In the short term, cooperative crisis management in Ukraine could become the major joint political endeavour by the participating States and substantially contribute to the restoration of mutual trust between Russia and the West, which is indispensable for any meaningful reform or strengthening of the Organization.

Today, the OSCE is facing a serious challenge. The results that the OSCE participating States take with them to the anniversary of the Helsinki Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe next year will in large part depend on how they meet this challenge. The upcoming anniversary provides an opportunity for an honest review of the current state of affairs in Europe and within the OSCE, and the examination of measures necessary to improve the cohesion of the participating States and achieve progress towards the formation of a common space of economic and humanitarian cooperation from the Atlantic to the Pacific on the basis of firm guarantees of indivisible security, stability, respect for sovereignty and non-intervention in one another's internal affairs.

All of these issues are subject of consideration within the OSCE, in particular within the Helsinki +40 Process initiated in 2012. As a consequence of the Ukraine crisis, however, this process is faltering. In these circumstances, the contributions by political and expert community, the members of Parliaments of the OSCE participating States to the current debate are of particular importance.

THE PRESENT

Europe has changed dramatically in the years since the signing of the Helsinki Final Act.[5] Many practical issues that shaped the agenda of the first decade in the development of the Helsinki process have been resolved. The process of cooperation and convergence of the OSCE countries has been ongoing in spite of failures and setbacks.

The threat of a large-scale armed conflict in Europe is gone, but the potential for regional and local conflicts is still there. OSCE participating States still disagree on many issues, but those disagreements are no longer antagonistic.

---

[5] See in particular: Towards a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community. From Vision to Reality. Drafting group: Wolfgang Zellner, Yves Boyer, Frank Evers, Isabelle Facon, Camille Grand, Ulrich Kühn, Łukasz Kulesa, Andrei Zagorski. Hamburg, Paris, Moscow, Warsaw, 2012., *http://ideas-network.com/fileadmin/user_ideas-network/documents/IDEAS%20Report%20October%202012.pdf*, 10 September 2015.

Although all the OSCE participating States face new transnational threats, they do not make full use of the OSCE's potential for cooperation and effective response to them.

Today, nearly all the OSCE participating States are market economies, although their economic structures and regulatory practices sometimes differ significantly from one another. The level of their interdependence has increased markedly.

At the same time, recent years have seen deepening differences in the participating States' approaches to a wide range of issues, including their views on the Organization's future. Institutional fragmentation between different parts of the OSCE region – the Euro-Atlantic and Eurasian communities – is growing. The split and mutual distrust within the Organization is now deeper than it has been at any time in the past 25 years. The culture of searching for a consensus and compromise solutions has taken a back seat. A number of countries and groups of OSCE states increasingly rely on unilateral action. Unilateral policies prevail over the efforts to achieve concerted action, thus condemning the OSCE to a secondary role in the European security architecture. The zero-sum game logic increases mutual mistrust.

In spite of the declared adherence to the principle of indivisible cooperative security, the levels of security in different parts of the OSCE area remain different. The conventional arms control regimes, which in the past decades ensured reductions in armed forces and armaments unprecedented in the history of Europe, have gone into decline.

Substantial differences persist in the implementation of OSCE commitments by individual states.

The OSCE has contributed to the positive changes that have taken place in Europe since the end of the Cold War. In the past decade, however, its activities have become the subject of intense debates. Diametrically opposed proposals have been put forward about what steps should be taken to reform the Organization in order for it to adapt to the ongoing changes in Europe and the world.

Doubts have been expressed about the ability of the OSCE to cope with the unifying mission of building a "Europe whole and free".[6] The deepening of the old and the appearance of new dividing lines give cause for concern in the region. The OSCE is criticized for applying double standards, and for geographical and thematic imbalances in its activities. Some believe that the Western states have "captured" the organization and use it exclusively in their own interests. Others criticize the OSCE for addressing peripheral topics and lacking a clear focus in its activities, which is not sur-

[6] 1990 Charter of Paris for a New Europe.

prising considering how difficult it is to achieve consensus of all participating States. Experts and politicians acknowledge a lack of political will to use the Organization's toolbox for addressing the pressing security problems on the continent. All this, rather than enhan cing the role of the OSCE, tends to marginalize it within the context of security and cooperation in Europe.

In 2005, a Panel of Eminent Persons appointed by the Ministerial Council presented a final report and recommendations on strengthening the effectiveness of the Organization for Security and Cooperation in Europe.[7] Many of its recommendations have been put into practice. Nevertheless, controversies over the OSCE and ways of reforming it continue.

The OSCE today, being a regional arrangement under Chapter VIII of the UN Charter, has much stronger operational capabilities than it had in the 1990s. Its activities are based on a broad mandate and a comprehensive approach to cooperative security. A major advantage of the OSCE is its inclusive membership and years of experience working in the field in troubled regions. Along with an extensive normative acquis, the OSCE has a wide range of tools to assist the participating States in the process of the implementation of their commitments and obligations, including those under the universal UN conventions; prevent conflicts and manage crises, as well as assist post-conflict rehabilitation.[8]

The scale of the Organization's activities has increased significantly. Early in 1995, when the Conference on Security and Cooperation in Europe was transformed into the Organization for Security and Cooperation in Europe, it maintained eight field missions with 79 people serving on their international staff.[9] In 2013 (i.e. prior to the deploy ment of the Special Monitoring Mission to Ukraine), the OSCE had around 400 international and 1700 locally recruited staff working in 15 field missions and presences.[10]

---

[7] Common Purpose: Towards a More Effective OSCE. Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE. 2005., *http://www.osce.org/cio/15805?download=true*, 10 July 2015.

[8] OSCE Mechanisms & Procedures. Summary / Compendium. Vienna: Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Conflict Prevention Centre, 2011. See also: Organization for Security and Cooperation in Europe. Stabilizing Measures for Localized Crisis Situation. November 25, 1993., *http://www.osce.org/fsc/42314?download=true*, 10 July 2015.

[9] Organization for Security and Cooperation in Europe. The Secretary General. Annual Report 1995 on OSCE Activities. DOC.SEC/1/96, November 30, 1995, p. 9., *http://www.osce.org/secretariat/14563?download=true*, 10 July 2015.

[10] Organization for Security and Co-operation in Europe. Annual Report 2013. Vienna: OSCE, 2013. P. 99., *http://www.osce.org/files/documents/7/4/116947_1.pdf*, 10 July 2015.

However, there is much less demand today for OSCE capabilities and competences than there was in the 1990s, while at the same time demand for other European organizations involved in security issues – above all, demand for the European Union – has increased steadily.

The use of the OSCE toolbox is hampered not only by the difficulty in reaching consensus, but also by the fact that, unlike in the 1990s, other European security organizations have developed similar competences in such areas as crisis management, international police activities and strengthening the rule of law, respect for human rights and fundamental freedoms, elections monitoring. This development increasingly challenges the OSCE's competitive advantages in the contemporary European security architecture.

THE FUTURE

Over the past ten years, the role of the OSCE has been discussed against the background of the major changes that have had an impact on its activities. During these years, various suggestions have been made on ways to reform and strengthen the Organization in order to adapt it to the ongoing changes. Even so, a consensus on prospective areas for its activities has yet to be reached.

The peak of OSCE activities in conflict resolution and post-conflict rehabilitation was reached in the 1990s. These activities concentrated in South-Eastern Europe – in the former Yugoslavia and Albania. This is where the Organization deployed its largest missions in the late 1990s. The OSCE also played a notable role as part of broader international presences in Bosnia and Herzegovina and Kosovo.

As the situation stabilizes, the OSCE field operations in South-Eastern Europe irreversibly size down. The total budget of the Organization's missions and presences in the region has dropped by more than half since the early 2000s, from 120 to 50 million euros. The share of their funding in the OSCE consolidated budget has fallen from 69 per cent in 2002 to 35 per cent in 2012. The OSCE mission in Croatia has been terminated and its office in Zagreb closed. The number of international staff deployed by the OSCE in the region is steadily declining, falling by more than two times from nearly 900 in 2003 to 400 in 2013. Meanwhile, the European Union has considerably expanded its activities in the region over the same period. The number of staff currently deployed on EU missions to Bosnia and Herzegovina and Kosovo far exceeds that of the OSCE.

At the same time, the reduction of the OSCE's work in South-Eastern Europe has not been compensated for by expanded activities in other regions. Missions in Latvia and Estonia were terminated in the early 2000s. Although activities in the coun-

tries of the former Soviet Union – mainly in Central Asia, but also in Ukraine in 2014 – have increased, they are the subject of heated debates. The OSCE mission in Georgia and the office in Minsk have been shut down because a consensus to extend their operations could not be reached. The level of presence in Azerbaijan has been downgraded to a Project Coordinator's Office in 2014. The OSCE Centre in Astana is also expected to be transformed into a project office.

Not counting the 2014 OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, the number of international personnel deployed by the Organization in the former Soviet Union countries has dropped by roughly a third over the past ten years. This is in stark contrast to the number of field officers currently working in Central Asia, which has more than doubled over the same period of time. Meanwhile, the European Union's presence in former Soviet countries is growing, particularly in Georgia, and now also in Ukraine.

The deployment of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine in 2014 has helped focus attention on the complex developments in Eastern Europe and alter the overall picture of the geographical distribution of the OSCE's activities. Expenditures on operational activities in the former Soviet Union countries have almost doubled in 2014 as a result of extra-budgetary resources being directed towards the Special Monitoring Mission to Ukraine, while the number of staff in the region has tripled and continues to grow.

However, this does not necessarily mean a break from the trend that has been developing over the past 20 years. At this stage, the question remains as to whether the decisions taken in response to the acute crisis in Ukraine reflect a long-term tendency in the OSCE's activities in Europe, or whether the expansion of its operations is a temporary phenomenon, little more than a blip in its 40-plus year history.

The answer to this question is uncertain against the background of the strained discussions that are ongoing with regard to the organization's budget for 2015 and beyond, where a number of participating States are calling for the preservation of the zero budget growth policy in the Permanent Council (the main decision-making body of the organization in between the annual meetings of the OSCE Ministerial Council). The continued reduction of operations in the foreseeable future might thus lead to a situation where the Organization is reduced to the work of the Vienna based Permanent Council, the Secretariat and OSCE executive structures. The result would be a waning of interest in the OSCE among most of its participant States.

While preserving the status quo of the past ten years will further marginalize the organization in the European security architecture – despite the OSCE having stepped up its activities in Ukraine – the need to stand together against new transnational threats of the 21st century generated in other regions and the persisting danger

of local conflicts in Europe will require greater cohesion of the participating States and resolute measures to strengthen the OSCE.

The Ukraine crisis has highlighted the importance of timely and prompt collective reaction to the persisting challenges in Europe, primarily conflict situations and political crises. Timely not only in the sense of mobilizing the necessary financial and human resources, but also in terms of decision-making and initiating the OSCE's various instruments. The deployment of the Special Monitoring Mission to Ukraine has not faced any serious problems in terms of funding or staffing. It could have been deployed even more quickly if the OSCE Conflict Prevention Centre had not been forced to wait for the Permanent Council to form a final consensus on its mandate.

Over the past decade, the OSCE has been discussing the issue of shifting the geographical focus of its operations, including project activities, to beyond its "area of responsibility" in a number of countries that are partners of the OSCE. Specifically, the eventual contribution of the OSCE to international efforts to stabilize the situation in Afghanistan, especially in light of the withdrawal of International Security Assistance Force (ISAF), and to assist democratic transformations in the "Arab Spring" countries, was the subject of consideration in the past years. There is still no consensus, however, on the issue of project activities in Afghanistan and the Southern Mediterranean. The decision adopted at the 2007 Madrid meeting of the Ministerial Council regarding the OSCE's contribution to stabilization in Afghanistan constituted a compromise and restricted its activities to the territories of the participating States.[11]

In view of the cross-border, indeed global nature of the modern transnational threats and challenges common to all the participating States, it would make sense to revisit this issue, considering the need not only to harmonize individual responses to the new challenges and threats, but also to develop joint measures to counter them, including OSCE-backed project activities outside the "OSCE region", whenever and wherever the participating States deem such activity appropriate.

In general, further marginalization of the OSCE does not appear to be in the interest of the Russian Federation. This much is apparent not only from the experience of the Ukraine crisis. For all its complexities, the OSCE (with the exception of the Council of Europe, whose competencies are far narrower) remains the single most important multilateral institution for Russia's participation in European affairs. The efforts of the last two decades aimed at developing strategic partnerships of Rus-

[11] Decision No. 04/07 on OSCE Engagement with Afghanistan // Organization for Security and Cooperation in Europe. Fifteenth Meeting of the Ministerial Council. November 29 and 30, 2007. Madrid, 2007, pp. 19–22. URL: *http://www.osce.org/mc/36562?download=true*, 10 July 2015.

sia with the European Union and NATO in order to supplement (or replace) Russia's participation in the OSCE have thus far not yielded any substantial fruits. Given the deep crisis in relations between Russia and these two organizations that evolved against the background of the Ukraine crisis, it seems unlikely that a fully fledged partnership will be formed with them in the medium term, although it would also a mistake to abandon long-term efforts to build cooperative relations with them.

A significant increase in the capability of the OSCE to promptly react to an unfolding crisis by expanding the independence of its relevant structures and institutions would enhance its competitiveness within the broader European security architecture – particularly in the event of a dispute or conflict situation between Russia and the West in the post-Soviet space. Proposals to this effect have been repeatedly discussed within the OSCE, starting with the informal discussions that took place within the Corfu Process in 2010.[12] However, a consensus on these proposals has not been reached due to the sensitivity of the issue of an eventual erosion of the principle of consensus.

Summing up the interim results of this discussion after the most recent informal retreat of the Ambassadors to the OSCE held in the summer of 2014, the Swiss Chairman of the Permanent Council acknowledged the impossibility and inad visa bility of revising or restricting the principle of consensus, while at the same time calling for a creative solution to be found so that the OSCE can act more quickly in crisis situations and respond to requests from the participating States.[13] Agreement on even the most modest steps in this area would contribute significantly to strengthening the competitiveness of the OSCE in the contemporary European security architecture.

HELSINKI +40

Building a Common Space for Economic and Humanitarian Cooperation, an Indivisible Security Community from the Atlantic to the Pacific

The 40th anniversary of the Helsinki Final Act is an important milestone in the development of the OSCE. It provides an opportunity not only for open discussion of

[12] See in particular: A. Zagorski, "The debate on the Future of European Security: Interim balance sheet, Russia: arms control, disarmament and international security", IMEMO supplement to the Russian edition of the SIPRI Yearbook 2013 (eds. A. Arbatov, S. Oznobishchev) Moscow, IMEMO RAN, 2014, pp. 113–130; *The European Security Dialogue in Preparation of the OSCE Summit* (eds. D. Warner, N. Perrin) Geneva, The Graduate Institute 2010; OSCE Focus Conference Proceedings, October 14–15, 2011, Villa Moynier, Geneva: DCAF, 2012; "OSCE Focus: On the Road to Helsinki +40: Devising a Common Response to the Security Challenges of the OSCE Region in 2015 and Beyond", October 19–20, 2012, Villa Moynier, Geneva, DCAF, 2013.

[13] OSCE Document CIO.GAL/121/14. July 15, 2014.

the problems the Organization faces today, but also of ways to enhance its effectiveness. The decisions the participating States will take as they approach the anniversary may either enhance the role of the OSCE or speed up its marginalization within the broader European security architecture. The Ukraine crisis has certainly left its mark on preparations for the 40th anniversary of the Final Act. The range of possible OSCE decisions in the commemorative year of 2015 is fairly wide. Although the participating States are yet far from a consensus on the possible package of agreements, the following steps are worth considering:

Political Settlement of the Ukraine Crisis

The first and most important step towards restoring mutual trust among the participating States – without which any reasonable reform of the OSCE or increasing its effectiveness in any significant way is impossible – must be a political settlement of the Ukraine crisis based on respect for the sovereignty and territorial integrity of the country. This requires full support of the Minsk Process, organized under the auspices of the OSCE and aimed at the consolidation of the ceasefire and the search for a political settlement. The common goal of all OSCE participating States is to prevent the emergence of another protracted conflict in Europe. Full support and joint promotion of the Minsk Process until it reaches its final end, i.e. the achievement and implementation of mutually acceptable agreements among the parties, could in the short term become a major joint project for Russia and the West within the framework of the OSCE.

High-Level Meeting

It would be advisable at some stage – and the matter should not be postponed indefinitely – to hold a high-level or a summit meeting between representatives of the OSCE participating States. Whether or not this meeting can take place in 2015 is a matter of a negotiated decision. The outcome will depend on the course of efforts to resolve the Ukraine crisis and the extent to which the progress of the Minsk Process can prevent the consolidation of a quasi-state in South-Eastern Ukraine and the emergence of yet another protracted conflict in Europe.

Such a meeting is necessary in order to, against the background of the lessons learned from the Ukraine crisis, agree on essential and mutually acceptable adjustments to the contemporary European security architecture and map out the main areas and measures for strengthening the OSCE.

OSCE Principles and Commitments. The Security Community

Against the background of the 2014 Ukraine crisis, it is crucial that the OSCE participating States reconfirm the relevance and equal significance of the fundamental

principles of the 1975 Helsinki Final Act, the 1990 Charter of Paris for a New Europe and the 1999 Charter for European Security. It is important that they reaffirm their commitment to adhere to these principles and to fully implement all OSCE commitments.

At the 2010 OSCE Summit Meeting in Astana, the heads of state or government of the participating States confirmed that overcoming the danger of a new division in Europe was in strict adherence with the vision of a "free, democratic, common and indivisible Euro-Atlantic and Eurasian security community stretching from Vancouver to Vladivostok, rooted in agreed principles, shared commitments and common goals."[14]

The resulting Astana Declaration promotes the concept of a comprehensive, cooperative, equal and indivisible security "which relates the maintenance of peace to the respect for human rights and fundamental freedoms, and links economic and environmental cooperation with peaceful inter-State relations." According to the Declaration, the OSCE security community should be "aimed at meeting the challenges of the 21st century," based on "full adherence to common OSCE norms, principles and commitments across all three dimensions," and "unite all OSCE participating States across the Euro-Atlantic and Eurasian region, free of dividing lines, conflicts, spheres of influence and zones with different levels of security."

Renewed commitment from the participating States to the formation of a security community is no less important than their confirmation of the OSCE principles and commitments.

Measures to Give Effect to the OSCE Principles

Simply declaring one's renewed commitment to the general principles, commitments and goals of the OSCE is not enough to restore mutual trust. Reaching this objective will require time and the concerted efforts of the participating States. For this reason, the main emphasis of the OSCE's work in 2015 and the foreseeable future should be placed on discussing measures that are aimed at giving effect to the OSCE principles and putting them into practice more effectively.

In particular, this could mean agreeing upon a code, or codes, of conduct for the OSCE participating States in the areas they define as most problematic. For this purpose, it would be also important to resume the dialogue on and further pursue con-

[14] Organization for Security and Cooperation in Europe. Summit Meeting. Astana, 2010. Astana Commemorative Declaration. Towards a Security Community. URL: *http://www.osce.org/cio/74985?download=true*, 10 July 2015.

ventional arms control in Europe, improve the effectiveness of and modernize the existing, and agree on new military relevant confidence and security-building measures.

Particular attention must be paid to considering joint measures to address new transnational threats, such as international terrorism, illegal drugs trafficking, human trafficking, and cyber security.

Drafting the OSCE Charter (Constituent Document)

Drafting and adopting of the OSCE Charter (constituent document) would mark an important step towards transforming the Organization from a regional arrangement into a fully fledged treaty-based regional organization under Chapter VIII of the UN Charter. The Charter would reaffirm, in a legally binding form, the modus operandi of the Organization, its structures and institutions, as it has been established to date by relevant decisions of the OSCE decision-making bodies.

Informal discussions on the "technical" version of an OSCE constituent document have taken place over the past five years.[15] If not actual adoption of the Charter (agreeing its text, let alone ratification, would take time), an agreement in principle on the desirability of drafting the Charter as soon as possible could be an important decision within the framework of the Helsinki +40 process.

During the work on the Charter, it would make sense to review the powers, role and functions of the OSCE Chairperson-in-Office and Secretary General, as well as the long-mooted question of creating the post of Deputy Secretary General of the OSCE.

Convention on the International Legal Personality, Legal Capacity, and Privileges and Immunities of the OSCE

In parallel with an agreement on the Charter (constituent document), the OSCE should put an end to yet another long-pending issue and adopt a Convention on the International Legal Personality, Legal Capacity, and Privileges and Immunities of the OSCE.

---

[15] See in particular: Report to the Ministerial Council on the Strengthening of the Legal Framework of the OSCE in 2011. Document MC.GAL/11/11/Corr.1. December 7, 2011. *http://www.osce.org/mc/88839?download=true*, 10 July 2015.; Report to the Ministerial Council on Strengthening the Legal Framework of the OSCE in 2012. Document MC.GAL/15/12. December 7, 2012. *http://www.osce.org/mc/97950?download=true*, 10 July 2015. Report to the Ministerial Council on Strengthening of the Legal Framework of the OSCE in 2013. Document MC.GAL/6/13/. December 5, 2013. *http://www.osce.org/mc/109366?download=true*, 10 July 2015.

The decision on the desirability of preparing such a Convention was adopted 21 years ago at the CSCE Council of Ministers meeting in Rome in 1993.[16] Work on the text of the Convention was finalized in 2007, but its adoption was delayed by discussions regarding the rationale of drafting of the OSCE Charter.

OSCE Crisis Management

The OSCE is expected to make a significant contribution to the resolution of crises and engage in crisis management in Europe. To this end, it should make better use of the instruments at its disposal, including measures for stabilizing the situation in conflict zones.

In this context, and taking the OSCE's experience in resolving the 2014 Ukraine crisis into account, proposals concerning the need to improve substantially the human and financial resources available to the OSCE Conflict Prevention Centre, expand its role as regards the monitoring of the current situation and submitting conflict resolution proposals need to be thoroughly considered.

It would be worth considering the feasibility of dispatching, under modern conditions, OSCE peacekeeping or peacebuilding missions under the provisions of the 1992 Helsinki Document, or dispatching such missions under its mandate.[17]

Conventional Arms Control in Europe

The OSCE is currently the only forum for dialogue on military-political aspects of European security. In discussing these issues, the OSCE Forum for Security Cooperation (FSC), particularly the Security Dialogue conducted within its framework, plays a key role. The OSCE Security Days devoted to conventional arms control (CAC) in Europe attract prominent politicians, scientists and independent experts.

---

[16] Fourth Meeting of the CSCE Council of Ministers. CSCE and the New Europe – Our Security is Indivisible. Decisions of the Rome Council Meeting. Rome, 1993. *http://www.osce.org/mc/40401?download=true*, 10 July 2015. See also: Organization for Security and Cooperation in Europe. Permanent Council. Decision No. 383. Report on OSCE Legal Capacity and on Privileges and Immunities to the Ministerial Council. Document PC.DEC/383, November 26, 2000. *http://www.osce.org/pc/24379?download=true*, 10 July 2015.; Organization for Security and Cooperation in Europe. Ministerial Council. Brussels, 2006. Decision No. 16/06. Legal Status and Privileges and Immunities of the OSCE. *http://www.osce.org/mc/23203?download=true*, 10 July 2015.; Organization for Security and Cooperation in Europe. Ministerial Council. Helsinki, 2008. Decision No. 4/08. Strengthening the Legal Framework of the OSCE. *http://www.osce.org/mc/35520?download=true*, 10 July 2015.

[17] CSCE. Helsinki Document 1992. The Challenges of Change. Helsinki, 1992. *http://www.osce.org/mc/39530?download=true*, 10 July 2015.

In the absence of substantive consultations or negotiations on CAC or clarity regarding the eventual parties to an agreement and the area of its application, and with the aim of determining the possible parameters of a forthcoming CAC regime in the interests of "military stability, predictability and transparency,"[18] it would be useful to launch, under the auspices of the OSCE and within the framework of the FSC, technical consultations of military experts to form a "security matrix" determining the inter-connections between and degree of influence of various types of weapons in combat missions. Such consultations could be held in Vienna and involve not only delegations of interested participating States but also representatives of defence ministries.

Confidence and Security-Building Measures

During the past four years, the OSCE has passed a number of decisions to modernize the Vienna Document on confidence and security-building measures. Most of these decisions, however, are of a "technical" nature. A more substantial mo dernization of the Vienna Document depends, in many ways, on an eventual CAC agreement.

As part of the ongoing discussions within the OSCE on the modernization of the Vienna Document on confidence and security-building measures in the near fu ture, it would be advisable to focus on measures to improve the effectiveness of verification activities under the Document: increasing the number of inspections and assessment groups, as well as the duration of verification missions and the timeframe for demonstration of new types of the major weapon and equipment systems (to once in five years).

In parallel with talks on modernizing the Vienna Document, it would be useful to conduct, within the framework of the FSC, a systematic review of the practices and effectiveness of the implementation of established confidence and securitybuilding measures, especially in crisis situations.

Transnational Threats

The OSCE can and must contribute to a coordinated response to contemporary transnational threats to security, particularly terrorism and illegal drugs and human trafficking. It shall assist the participating States in implementing the already agreed-upon and engage in developing further cyber security confidence-building measures.

The OSCE should contribute actively to harmonizing the policies for responding to new challenges and threats, including through ratification by the participating

[18] Organization for Security and Cooperation in Europe. Summit Meeting. Astana, 2010. Astana Commemorative Declaration. Towards a Security Community. *http://www.osce.org/cio/74985?download=true*, 10 July 2015.

States of the relevant universal instruments, in particular those dealing with counter-terrorism, non-proliferation of weapons of mass destruction and, whenever necessary, to assist states in the implementation of their obligations.

In the context of developing joint responses to transnational threats, the participating States should, first of all, establish a practice of consultations and coordination of positions on a broader range of issues going beyond the geographical OSCE area. Such consultations could lead to decisions on joint action to counteract transnational threats, including joint project activities outside the OSCE area.

Convergence of Integration Processes in the OSCE Region

The OSCE, as an umbrella organization for the Euro-Atlantic and Eurasian communities, can contribute to greater compatibility of economic integration processes in the region for the purpose of minimising the gap between these processes and eventually forming a common economic space from the Atlantic to the Pacific and creating a common free trade area with free movement of goods, services and people.

With this aim in mind, the OSCE, in collaboration with the UN Economic Commission for Europe, could become a forum for a broad dialogue among experts as well as for political dialogue on a number of issues, such as:

- Promoting mutual trade and investment, including investment protection, to ensure sustained development of the OSCE states on the basis of nondiscrimination, transparency and good governance.
- Removing barriers to trade and movement of labour.
- Creating new opportunities for economic operators by establishing common, harmonized or compatible regulatory systems and by developing interconnected infrastructure networks
- Increasing and maintaining the competitiveness of OSCE economies in the world.

Reforming the Human Dimension of the OSCE

The human dimension has been and will remain an inalienable part of the Helsinki process and a key element of the OSCE identity and mandate. "Peace and security in our region is best guaranteed by the willingness and ability of each participating State to uphold democracy, the rule of law and respect for human rights."[19]

[19] Organization for Security and Cooperation in Europe. Istanbul Summit. Istanbul Document, 1999. Charter for European Security. Istanbul, 1999, p. 4., *http://www.osce.org/mc/39569?download=true*, 10 July 2015.

The OSCE can help overcome the disagreements pertaining to the human dimension of the Helsinki process by depoliticizing the problems and issues that arise in this sphere and establishing a dialogue mechanism based on cooperation and not rhetoric, without duplicating the multilateral mechanisms for protection of human rights and fundamental freedoms that already exist and are successfully functioning in Europe.[20]

The creation of such a mechanism would help to optimize the review of the implementation by the participating States of their commitments in the human dimension. In particular, this might include reducing the length of the OSCE Annual Human Dimension Implementation Meetings, as proposed in 2005 by the OSCE Panel of Eminent Persons,[21] and in the 2012 report "Towards a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community" presented by think-tanks of four countries (Germany, Poland, Russia and France).[22]

Parliamentary Dimension of the OSCE

The OSCE Parliamentary Assembly occupies a special place in the structure of the Organization's main institutions. Representing the elected legislative authorities, it is designed to provide two-way communication between the citizens of the participating States and the Organization itself.

The Parliamentary Assembly plays an important role in promoting the OSCE's core values and achieving its fundamental objectives. It contributes significantly (and can contribute yet more) to the three main dimensions of the Organization's activities, including the military-political, economic and environmental and, last but not least, the human dimension of the OSCE. The Parliamentary Assembly can provide assistance to the OSCE at all phases of the conflict cycle.

The OSCE Parliamentary Assembly is of great importance is discussions pertaining to the reform of the Organization at all levels, including discussions within the framework of the Helsinki +40 Process.

---

[20] See in particular: Zagorski A. Comparing Human Rights Instruments of the OSCE, United Nations and Council of Europe. In OSCE Focus. Creating a Security Community to the Benefit of Everyone. October 11–12, 2013. Villa Moynier, Geneva. Geneva: DCAF, 2014, pp. 43–63.

[21] Common Purpose: Towards a More Effective OSCE. Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE. 2005, p. 17., *http://www.osce.org/cio/15805?download=true*, 10 July 2015.

[22] Towards a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community. From Vision to Reality. Drafting group: Wolfgang Zellner, Yves Boyer, Frank Evers, Isabelle Facon, Camille Grand, Ulrich Kühn, Łukasz Kulesa, Andrei Zagorski. Hamburg, Paris, Moscow, Warsaw, 2012, p. 23., *http://ideas-network.com/fileadmin/user_ideas-network/documents/IDEAS%20Report%20October%202012.pdf*, 10 July 2015.

One of the most important areas in the preparations for the 40th anniversary of the Helsinki Final Act is the improvement of the mechanisms of interaction between the Parliamentary Assembly and the structures and institutions of the OSCE, with the goal to make this interaction more systemic and systematic.

CONCLUSION

Twenty years ago, the leaders of the OSCE participating States solemnly promised that the Organization would "be a forum where concerns of participating States are discussed, their security interests are heard and acted upon."[23] In the years passed, the OSCE has only moved further away from achieving this goal.

It stands to reason that large, medium and small states that may or may not be part of other, more exclusive multilateral European security institutions have differing views about the role and aims of the OSCE and have different expectations of it with regard to ensuring their own security interests. But they all have one thing in common: if the OSCE is for some reason unable to listen to their concerns — not to mention take action to protect their legitimate interests – they will seek other means by which to do so. As a rule, large states prefer to act unilaterally in such instances. Smaller countries seek the protection of various economic, military and political alliances.

The future of the OSCE, therefore, depends on more than the settlement of the current crisis in Ukraine. It depends on the ability of the Organization, following reforms, to listen to the concerns of its participating States, regardless of size or political clout and, more importantly, to protect their legitimate interests. If the OSCE continues to depend purely on the level of negotiability of its participating States, then, in light of the current split within the Organization, it will not be able to satisfy this condition. As a result, OSCE participating States, particularly those that are not members of any military-political alliances, will increasingly turn to other multilateral European security organizations, be it NATO or the European Union.

There are three possible solutions to the problem of the further marginalization of the OSCE within the modern European security architecture:

1. Radically increase the commitment of the OSCE participating States to seek for negotiated solutions. This would enable the Organization to operate on a consensus basis without experiencing significant discomfort. However, the current situation in Europe as a whole, and within the OSCE in particular, suggests that

[23] CSCE. Budapest Document 1994. Towards a Genuine Partnership in a New Era. Budapest Summit Declaration, p. 2. *http://www.osce.org/mc/39554?download=true*, 10 July 2015.

there no reason to expect this goal to be achieved in the short or even medium term.

2. Make the OSCE less dependent on the availability of consensus among its participating States by empowering its institutions to act independently and take prompt action within the framework of a clearly defined mandate. OSCE discussions over the past five years point to the fact that a consensus on this option is unlikely to be achieved in the short term either.
3. Combine increased independence of the OSCE's structures and institutions within the framework of their mandate (and budget) with an increased commitment of the participating States to seek consensual decisions. At first glance, this proposal seems even more utopian than the previous two. However, even modest steps toward increasing the independence of the OSCE's structures and institutions probably may encourage the participating States to more actively engage in consensus building.

Andrej Zagorski[24]
Šef odeljenja za kontrolu oružja i rešavanje kriza na Institutu za svetsku ekonomiju i međunarodne odnose u Ruskoj akademiji nauka, profesor na državnom Univerzitetu u Moskvi Ministarstva spoljnih poslova Rusije

JAČANJE OEBS-a

Rezime: Dramatični događaji u Ukrajini 2014. godine su još jednom pokazali relevantnost korporativnih alata i mehanizama OEBS-a za upravljanje kriznim situacijama. Postalo je očigledno da je prerano odbacivanje OEBS sa liste ključnih elemenata šire evropske bezbednosne arhitekture. Pitanja jačanje reforme OEBS-a su ponovo postala deo evropske agende.

Četrdeset godišnjica Helsinškog završnog akta predstavlja važnu prekretnicu u razvoju organizacije i pruža priliku za otvorenu diskusiju o problemima sa kojima se trenutno suočava i načinima da poboljša svoju efikasnost u budućnosti. Odluke koje države učesnice mogu preduzeti u ovom trenutku obeležavanja godišnjice mogu poboljšati ulogu ili ubrzatiti marginalizaciju Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju u okviru evropske bezbednosne arhitekture.

Ključne reči: *OEBS, reforme, upravljanje krizama, cooperative menagement tools, Ukrajina.*

[24] Prof. dr Andrei V. Zagorski. Ovo istraživanje je ljubaznošću Ruskog Saveta za međunarodne poslove u izvodu štampano u ovom zborniku. Ceo dokument se nalazi na adresi: *http://russiancouncil.ru/common/upload/Report16en-OSCE.pdf*.

Zvonimir Ivanović[1]
Docent, Kriminalističko – policijska akademija, Beograd

AKTIVNOSTI OEBS I OECD U OBLASTI SAJBER BEZBEDNOSTI

Rezime: U savremenom virtuelnom okruženju fizički svet na međunarodnom planu dosta kaska. Dve organizacije na globalnom i regionalnom nivou deluju u ovoj oblasti sa relativno pozitivnim rezultatima. Naravno da same organizacije nemaju kapacitete ni mogućnosti da predvode reforme kao i tehničke i tehnološke razvoje i unapređivanja ali nešto, ipak, mogu. Ove organizacije čije aktivnosti će biti prikazane predstavljaju stubove međunarodne, regionalne, pa i bilateralne saradnje u oblasti sajber bezbednosti. U veoma dinamičnoj oblasti sajber bezbednosti pored samostalnih napora jedne države neophodan je koordiniran i fokusiran pristup u pozicioniranju prema negativnim pojavama. Upravo takav pravac zauzimaju obe ovde opisane organizacije i na taj način nadomešćuju nedostatke samostalnih pristupa u suprotstavljanju izazovima sajber bezbednosti. Pored smernica i generalnih preporuka članicama, ove organizacije preduzimaju i konkretne aktivnosti na planu razmena mišljenja, dobre prakse, načina prevencije i proaktivnih delovanja, ali i organizovanja obuka i treninga za pripadnike organa gonjenja.

Ključne reči: *OEBS, OECD, međunarodna saradnja, visokotehnološki kriminal, sajber bezbednost.*

UVOD

Prilikom razmatranja ideje suprotstavljanja savremenim pretnjama po ljudska prava i slobode, jedna od najznačajnijih sfera jste sfera informaciono komunikacionih tehnologija (IKT), a posebno mesto u ovoj sferi zauzima sajber bezbednost. Ovaj termin kao generalni u sebi sadrži i pojam visokotehnološkog ili sajber kriminala kao uže celine, no treba biti potpuno razuman i shvatiti da se ovi termini preklapaju ili se, bar, pojedine obasti poklapaju u kojima se razmatraju elementi pojava koje čine obe problematike . Naročito je intersantno razmatrati zakonski termin visokotehnološki kriminal, kao jedan veoma širok pojam, koji namerno ili ne obuhvata jednu veoma široku lepezu pojmova i pojava. Ukoliko na stranu stavimo razmatranja o etiološkim i fenomenološkim aspektima pojmova koji čine sajber bezbednost, svima je jasno da se protiv pojava koje obuhvataju rizici sajber bezbednosti pojedine zemlje mogu samostalno suprotstaviti. U tom smislu ovde ćemo pokušati da prikažemo napore nekoliko međunarodnih organizacija koje predstavljaju organizovan i koordiniran sistem u posta-

[1] Doc. dr Zvonimir Ivanović, zvonko31@gmail.com.

vljanju i pozicioniranju protiv negativnih pojava koje ugrožavaju njihove države članice, a sa druge strane obezbeđuju vladavinu prava, zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda, samostalnosti i nezavisnosti država članica kroz tako formulisane odgovore.

ORGANIZACIJA ZA EVROPSKU BEZBEDNOST I SARADNJU

Subjekti

U ovom smislu kao deo fronta u suprotstavljanju Visokotehnološkom kriminalu (VTK) pojavljuje se i Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) kroz svoju organizacionu jedinicu Akcije protiv terorizma. Takođe u okviru OEBS-a delimičnu nadležnost u ovoj oblasti imaju i Jedinica za strateška policijska pitanja i Centar za prevenciju konflikata, kao i Kancelarija specijalnog predstavnika i koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima. U pogledu značaja ovolikog broja organizacionih celina koje se bave problematikom sajber bezbednosti i visokotehnološkog kriminala, neophodno je razumeti potrebu jedne globalne organizacije da se sa više različitih aspekata priđe u rešavanju ovakvih problema. No, to sa sobom nosi i rizik rasplinjavanja i rasipanja resursa i u krajnjoj konsekvenci gubitak ili izostajanje pravih efekata koji su bili ciljani u inicijalnom momentu. Takođe, moguće je i da se od strane međunarodne organizacije na takav način povećava administracija, preko potrebna za ostvarivanje mnogih ciljeva, a time i usložnjava proces ostvarivanja ciljeva.

Normativne aktivnosti

Posebno treba naglasiti značaj organizacije OEBS kroz prikaz aktivnosti u cilju podrške sajber bezbednosti, kao jednoj od veoma značajnih tema. Naime u 2013. godini OEBS je na redovnom zasedanju Parlamentarne skupštine od 29.06-03.07.2013. usvojio niz interesantnih dokumenata od kojih su najznačajniji Rezolucija vezana za ekonomske poslove tehnologiju i životnu okolinu, Rezolucija o sajber bezbednosti i Rezolucija o ojačavanju uloge obrazovanja u borbi protiv rasizma, ksenofobije i drugih oblika netolerancije i diskriminacije.

U pogledu Rezolucije o sajber bezbednosti[2] koja je usvojena na tom 22. redovnom zasedanju parlamentarne skupštine OEBS-a[3] obuhvatila je više različitih aspekata od priznavanja značaja zavisnosti društva od savremenog elektronskog okruženja, posebno naglašavanjem značaja sajberprostora (pri tom ga ne definišući) kao skupa elemena-

[2] *http://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2013-istanbul-annual-session/2013-istanbul-final-declaration/1652-15*, 25. jun 2015.

[3] *http://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2013-istanbul-annual-session/2013-istanbul-final-declaration*, 25. jun 2015.

ta proizvoda, usluga i informacija. Takođe rezolucija se osvrće i na sajber napade u bilo kom obliku smatrajući da oni predstavljaju ozbiljnu pretnju koja se ne može ignorisati ili potcenjivati. Interesantno je podvući da rezolucija pominje zajednički sajber prostor i podvlači da nesigurnost u takvom prostoru predstavlja prepreku daljem ekonomskom razvoju i socijalnom razvoju i prosperitetu. U tom smislu rezolucija prepoznaje sajber napade kao izazove na najvišem društvenom nivou, uključujući tu i vlade država članica, privatne kompanije, nevladine organizacije a na kraju i pojedince, korisnike interneta, a koji mogu destabilizovati društvo, ugroziti dostupnost javnih usluga i funkcionisanje vitalnih (osnovnih životnih) državnih infrastruktura. Takođe se u rezoluciji napominje da bilo koja zemlja koja se ekstenzivno oslanja na saber prostor može putem sajber napada biti ugrožena na sličan način kao i u slučaju konvencionalnog akta agresije. Takođe, treba napomenuti da ispunjavanje uslova koje postavlja izmenjeno bezbednosno okruženje ne predstavlja izazov samo za one zemlje koje su direktno ugrožene novom situacijom već i za sve ostale zemlje. Ovo posebno mora biti shvaćeno u kontekstu konstantne globalizacije i međuzavisnosti globalnih informacionih sistema, što čini sistem više ranjivijim te da se na nove bezbednosne pretnje (sa povećanom ranjivošću sistema) ne može adekvatno odgovoriti novim bezbednosnim sredstvima (tehnike i strategije). U tom smislu OEBS može igrati veoma značajnu ulogu obezbeđujući platformu za političare, relevantne eksperte i druge značajne faktore u bezbednosnom pogledu a kroz promovisanje slobodnog protoka informacija i obezbeđivanje zaštite ljudskih prava i omogućavanje inovacija, kreativnosti kao i ekonomskog rasta. Prepoznavajući ovakvu mogućnost uloge OEBS-a parlamentarna skupština je preporučila da OEBS kao organizacija može funkcionisati kao regionalni mehanizam koji podržava, koordinira i nadzire razvoj i primenu nacionalnih aktivnosti u ovoj oblasti, kroz izgradnju, razvoj i nastavak i produbljivanje ranijih aktivnosti vezanih za razloičite aspekte sajber bezbednosti. Motivacija kreatora ove rezolucije bila je vezana za sve veće rizike u sajber prostoru, ali i za potrebu reakcije adekvatnih institucija u cilju potpunije regulacije ove materije. Moguće je prepoznati i drugačije oblike motivacija i uticaja na OEBS u ovom smislu.

Pored opisanog u okvirima OEBS po ovoj rezoluciji kao deo trenda u globalnimm razmerama akti sajber napada se izjednačavaju sa aktima agresije protiv određene države, čime se uvodi razmatranje sajber nacionalnih kritičnih infrastruktura i opravdavaju najnoviji trendovi bezbednosnih aktivnosti najvećih država u svetu – u čijim doktrinama se na sličan način daju osnovi dejstvovanja konvencionalnih vojnih snaga u slučajevima sajber napada.[4]

[4] Konkretno SAD, Velika Britanija, Rusija u svojim novim vojnim doktrinama omeđavaju svoj prostor i u sajber – virtuelnom svetu.

U cilju obezbeđivanja potpunog i adekvatnog odgovora rezolucijom se traži od OEBS-a i država članica da promovišu slobodan protok informacija, kao i da omogućavaju inovativnosti i ekonomski razvoj a u tom cilju i promovišu i omoguće pristup internetu i omoguće međunarodnu saradnju usmerenu na razvoj medija i informacija i komunikacione tehnologije u svim zemljama. Ovo predstavlja tekovinu savremenog demokratskog društva i neophodno ga je promovisati u najširoj sveobuhvatnosti. Takođe je značajan momenat kojim se u rezoluciji poziva na učešće parlamentaraca, članova OEBS da pojačaju svoje napore u ubeđivanju svojih vlada i parlamenata da opasnosti koje prete od sajber kriminala predstavljaju jednu od najznačajnijih pretnji današnjice, kojim se može ugroziti način života u savremenom društvu u celini. Ovim se parlamentarna skupština preko svojih članova javlja kao veliki pokretač i inicijator legislativnih napora u razvoju legislative kojom se omeđava delovanje država i izvršne vlasti u oblasti sajber prostora. Takođe se pozivaju vlade država članica da preduzmu vodeće uloge u zaštiti slobodnog i bezbednog sajber prostora, nedvosmisleno osude sajber napade i traže zajednička efikasna i efektivna rešenja u cilju zaštite sajber prostora od zloupotreba i zlonamernih aktivnosti. U ovom smislu od vitalnog je značaja da se ovakvim naporima ne ide u drugu krajnost, kojom bi se ugrozila osnovna ljudska prava i slobode, pa se na taj način mora voditi računa i o zaštiti ovih prava primenom mera koje ih štite i omogućavaju nesmetano uživanje. I o ovome se u rezoluciji na adekvatan način elaborira. Međutim, samo rezolucijom se ne mogu ostvariti mnoge zacrtane aktivnosti, neophodno je da postoje i delatnosti onih koji su glavni igrači u ovoj materiji. Tu je od značaja da sve zemlje članice preduzmu adekvatne mere u pravcu primene širokih mera i višedimenzionih aktivnosti u oblasti bezbednosti i preduzmu niz aktivnosti u pravcu nastavljanja napora na izgradnji mera za podizanje vere u mogućnosti zaštite od strane državnih institucija u ovoj oblasti. Takođe rezolucija poziva i na dublji i značajniji dijalog svih članica u pravcu razvoja adekvatnog i održivog sporazuma u vezi bezbednosti u ovoj oblasti zasnovanog na normama i principima međunarodnog prava. U tom smislu pozivaju se strane da koriste postojeće mehanizme dijaloga i formata u konstruktivnom duhu. Ovakve aktivnosti se mogu najpre postići razmenom informacija o relevantnim iskustvima i najboljoj praksi uz učešće svih relevantnih faktora, kako privatnog sektora tako i civilnog društva, a posebno pravljenjem takozvanih javno – privatnih partnerstava. OEBS u tom cilju vidi svoju ulogu kao fasilitatora – subjekta koji omogućava ostvarivanje kontakata i dijaloga među relevantnim faktorima u adekvatnim oblastima, ali ujedno i poziva države članice na aktivnosti u cilju omogućavanja ovakvih rezultata. Poziva članice da razvijaju, usvajaju i primenjuju mere i nacionalne akcione planove za slučajeve sprečavanja bezbednosnih incidenata kao i da preduzimaju mere na podizanju nivoa svesti o neophodnosti bezbednosne zaštite informacija i korisnika telekomunikacionih tehnologija.

Pored opisane rezolucije u okvirima OEBS-a usvojena je i rezolucija o jačanju uloge edukacije u borbi protiv rasizma, ksenofobije i drugih oblika netolerancije i diskriminacije. Njome se potvrđuje da su osnovna ljudska prava i slobode ugrožena aktima ksenofobije, rasizma i drugim oblicima netolerancije i diskriminacije kao i da se u okvirima OEBS-a time bavi više različitih organa i agencija, među kojima ODIHR (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*) kao i tri predstavnika Kancelarije za toleranciju i nediskriminaciju (*Personal Representatives of the Chairman-in-Office on Tolerance and Non-Discrimination*). Poziva se i da se intenzivira rad na edukaciji i razvoju kulturnih programa usmernih na sprečavanje netolerancije i diskriminacije. Značjano je ovde napomenuti da se samo edukacijom ove pojave ne mogu iskoreniti niti sprečiti, neophodno je da postoji i jedan širi društveni okvir koji konstantno ukazuje na osudu takvog ponašanja kao društveno nefunkcionalnog i devijantnog. Tak kada se u svesti pripadnika jednog društva usade ovakve vrednosti neophodno je dalje postupanje u konkretnijim delatnostima, naravno da edukacija u svim oblicima obrazovanja može predstavljati bazu. U tom cilju ukazuje se na ODIHR-ov materijal koji može služiti kao uzor, kao i nacionalne smernice u odnosu na edukaciju u promovisanju tolerancije i omogućavanju inkluzije, a posebno se naglašava značaj jednakom pristupu edukaciji (i vrednost interkulturalne edukacije). Na sve ovo se poziva u cilju implementiranja u školske i edukativne programe država članica, a uz to se i ohrabruju mediji da izbegavaju negativno stereotipiziranje i da se suzdrže od širenja predrasuda. Upravo ovakvim širim frontom prilaza problemu postižu se adekvatni efekti, obzirom da mediji u velikoj meri kreiraju kurs javnog mnjenja, neophodno je dejstvovati i u ovoj oblasti.

Posebno je značajan momenta poglavlja 2 Rezolucije o sajber bezbednosti o ekonomskim poslovima, nauci, tehnologiji i okruženju. Njime se apostrofira završni Helsinški akt i zaštita i unapređenje životne sredine koja predstavlja zadatak od najvišeg značaja za dobrobit naroda i ekonomskog razvoja svih zemalja, te da se mnogi problemi životne sredine mogu veoma efikasno rešiti smo kroz blisku međunarodnu saradnju. Ovim delom se uvezuje više različitih dobrobitnih elemenata koji se pokušavaju ostvariti u okvirima OEBS-a – prvi lajt motiv vezan za dobrobit država, naroda i njihovog ekonomskog razvoja, koji se uvezuje sa drugim – tehnološkim razvojem i sajber bezbednošću. Naime, razvoj visokih tehnologija omogućava prosperitet društava i brži i kvalitetniji razvoj društava bez ugrožavanja životne sredine, te se na taj način doprinosi opštem dobru. Neophodno je da se u tom cilju ostvaruje što je moguće bliža međunarodna saradnja, a OEBS u tome vidi sebe kao fasilitatora.

Praktične aktivnosti

Pored najrazličitijih aspekata normativne delatnosti u okvirima OEBS-a se preduzimaju najrazličitije aktivnosti u pravcima edukacije, obuka, pomoći razmenama iskustava među relevantnim subjektima u oblasti sajber bezbednosti. Među njima značajno je navesti npr. Obuka u cilju povećanja kapaciteta u istraživanju sajber kriminala održana 26-27.01.2010.god. u Podgorici – Crnoj Gori, kao završnica zamišljeno je evaluiranje kroz dva treninga koje će polaznici održati i procena uspešnosti je bila obavljena od strane međunarodnog eksperta Jens Ahlstrand, Načelnika Sekcije za kompjuterski kriminal u Geteburgu, Švedskoj. U organizaciji OEBS-a u Jermeniji 21.03.2006.god. u hotelu Meriot u Jerevanu, održan je okrugli sto u vezi ojačavanja sajber bezbednosti i borbe protiv sajber kriminaliteta. Takođe u Jermeniji 14.12.2006.god. kancelarija OEBS-a u Jermeniji je prezentovala publikaciju glavnih aspekata sajber bezbednosti. Dana 7-8.09.2010. god. Opet u organizaciji OEBS-a održana je nacionalna radionica eksperata u vezi sajber bezbednosti u Bakuu u Azerbejdžanu. U okvirima saradnje sa državama članicama ni naša država nije zanemarena pa je tako u maju 2010. god. organizovana obuka pripadnika policija i pravosudnih organa pet zemalja u okruženju u zajedničkoj organizaciji OEBS i Saveta Evrope (SE). Ovaobuka zaslužuje šire objašnjenje. Naime u okvirima SE kao jedna od posebnih aktivnosti izdvojila se aktivnost na evaluiranju primene Konvencije o sajber kriminalu (CETS 185), iz oblasti evaluacije prerasla je u mnogo širu aktivnost iz koje je prozašlo više značajnih programa među kojima i Cybercrime@IPA SEE[5] u okviru koje je sprovođena harmonizacija legislative u zemljama Jugistočne Evrope. Upravo ova aktivnost SE je dala rezultate kroz zajedničku aktivnost OEBS i SE u obuci kadrova policija i pravosudnih organa u Srbiji 2010. Jedan od veoma značajnih rezultata ove obuke jeste i rezultat obuhvaćen evaluacijom progama Cybercrime@IPA SEE koji je bio veoma pozitivno ocenjen. Taj projekat predstavlja sublimaciju svih napora međunarodnih organizacija na planu razvoja i usavršavanja ukupnog pristupa problematici sajber bezbednosti. Takođe, dana 12.02.2014. u okvirima Sekretarijata OEBS-a održana je aktivnost u cilju podsticanja preduzimanja mera na podizanju poverenja u institucije vlada u oblasti saber bezbednosti koja se preduzimala tokom cele 2014.god. OEBS misija, u saradnji sa ambasadom SAD u Crnoj Gori i Pravosudnim Centrom za obuku održana je jedna od mnogobrojnih obuka više pripadnika organa gonjenja zemalja Jugoistočne Evrope (JIE) u ovom slučaju (45 pripadnika tužilaštva, sudija, policije) pripadnici Srbije, (AP) Kosova i Crne Gore.

---

[5] *http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20project%20balkan/Mar11_Belgrade_Money_flows/Belgrade_A.Seger.pdf*, 25. maj 2015.

U organizaciji OEBS-a u maju 2011. u Beču održana je Konferencija o istraživanju buduće uloge OEBS-a u pogledu sveobuhvatnog pristupa sajber bezbednosti. Na ovoj konferenciji posebno je ukazivano na nekoliko značajnih momenata u suprotstavljanju sajber kriminalu i pitanjima sajber bezbednosti. Na prvom mestu, pristupilo se potenciranju šire, potpunije, i brže razmene informacija o događajim od značaja za nacionalne CERT timove. Takođe veoma značajan element je razmatranje povezivanja na širem i operativnijem nivou nacionalnih CERT ili CSIRT timova i obezbeđivanja procedura i uslova za takve aktivnosti. Posebno je ukazivano na potrebe uspostavljanja ili unapređivanja linkova za komunikaciju u kriznim situacijama i za to vezane protokole i procedure u slučajevima sajber incidenata.

Generalno gledano u pogledu domašaja opisanih aktivnosti OEBS-a postoje veoma dobre inicijative, postoji izgrađen sistem delovanja u cilju ostvarenja aktivnosti, a postojeće su i dobro izgrađene platforme za reakcije. Naravno to ne znači da je celokupna postavka savršena, ni iz daleka, ali treba prihvatiti kao dobru inicijativu i polaznu osnovu. Kako je i prikazano rezolucije su kao normativni akti daleko od obavezujućih za države članice, inicijative članova parlamentarne skupštine zavise od njihove sposobnosti da ih adekvatno formulišu prema svojim vladama i pozicije ovih parlamentaraca da ih kasnije uvedu u svoje skupštinske procedure. Izjednačavanje sajber napada sa aktima agresije ipak ne može dovesti do dobrih rezultata, obzirom da se time daju novi osnovi za pokretanja rešavanja sukoba među državama nasilnim putem. Odnosno usvajaju se novi razlozi za utvrđivanje osnova za sukobe. Ove aktivnosti služe i interesima velikih sila da odmah formulišu i implementiraju ovakve aktivnosti kao agresivne u svojim vojnim i odbrambenim doktrinama. Što se tiče praktičnih aktivnosti, može se reći da su one veoma selektivne, postavlja se pitanje kvaliteta stručnjaka i njihovih izbora za učešće u obukama, odnosno kredibiliteta obuka. Na kraju generalno može se reći da su inicijative veoma pozitivne, aktivnosti na primeni inicijativa adekvatne, ali da se uvek mogu postaviti pitanja koja se mogu odnositi na kvalitet i kredibilitet pruženog. U svakom slučaju evaluaciju vrše korisnici ovakvih aktivnosti i do sada se nije desilo da je ona bila negativna.

ORGANIZACIJA ZA EKONOMSKU SARADNJU I RAZVOJ

Još 1982. godine osnovan je ekspertski komitet čiji je cilj bio analiza stanja legislative u oblasti visokotehnološkog kriminala i kreiranje odgovarajućih preporuka za izmenu zakonskih propisa, u svrhu usklađivanja pravnih normi sa postojećim potrebama. Kao rezultat rada ove grupe, 1986. godine Organizacija za ekonomsku saradnju

i razvoj (OECD) je, kroz analizu zakonodavstava zemalja članica, usvojio preporuku za usklađivanje krivičnih zakonika.[6] U preporuci se ukazuje na potrebu za saradnjom na međunarodnom nivou, i daje lista nedozvoljenih ponašanja u sajber prostoru.[7]

OECD je oformio Radnu grupu za bezbednost informacija i privatnost koja je primarno angažovana na obrazovanju i prikupljanju podataka a uz to i objavljuje časopis pod nazivom: „Smernice za bezbednost informacionih sistema i mreža". Godišnje sprovodi i ankete u državama članicama u primeni ovih smernica. Takođe, ova radna grupa izdaje i vodič: privatnost on-lajn: OECD-ov vodič za policiju i praksu, koji pokušava da poveže aktuelne probleme i trendove u kiber prostoru. Još jedan izveštaj je od značaja – Politika zaštite kritičnih informatičkih struktura (KIS) pruža analizu politike bezbednosti KIS u četiri članice OECD-a koje su dobrovoljno učestvovale u njoj. U njemu se primećuju razlike i sličnosti koordinacija vlasnika i operatora KIS sistema i mreža izvan njihove nadležnosti, unutar i izvan granica država, i u načinima održavanja sistema zaštite i njegove ažurnosti. Kao osnovni cilj se navodi bolje razumevanje načina zaštite KIS i razvijanje internacionalne saradnje. WPISP je na sastanku 2005. utvrdila smernice po osnovu zaključaka iz ovog projekta:

1. E-vlada i zaštita KIS-ova su dva osnovna stuba za razvoj bezbednosne kulture na nacionalnom nivou [8]
2. Konsolidovana je međunarodna saradnja u oblasti kiber kriminaliteta i u pogledu organizovanja Timova za brze reakcije u toj oblasti (*Computer Emergency Response Teams* (CERTs))[9]

---

[6] Computer-related criminality: Analysis of Legal Politics in the OECD Area (1986).

[7] Neautorizovani pristup, u smislu neovlašćenih, (dakle protivpravnih) upada u računarski sistem ili mrežu provaljivanjem sigurnosnih mera; oštećenje računarskih programa ili podataka, u smislu bespravnog brisanja, uništavanje ili poništavanje računarskih podataka ili programa; računarska sabotaža, u smislu ulaska, menjanja, brisanja ili poništenja računarskih podataka ili programa, ili mešanja u računarski sistem sa namerom potkopavanja funkcionisanja računarskih ili telekomunikacionih sistema; neautorizovano sprečavanje u smislu bespravnog i na tehnički način izvedenog sprečavanja komuniciranja ka, iz i unutar računarskog sistema ili mreže i računarska špijunaža u smislu otkrivanja, prenošenja ili korišćenja komercijalnih tajni uz pomoć nedozvoljenih sredstava i to bespravno i sa namerom da izazove ekonomski gubitak osobe koja poseduje tu tajnu ili da ostvari nezakonitu dobit za sebe ili treću osobu.

[8] Kao rezultat ovoga i kod nas su usvojene agenda eSEE i agenda eSEE plus (Srbija je potpisnica ovih sporazuma) u sklopu razvoja jugoistočne Evrope, kao i Akcioni plan za sprovođenje agenda eSEE plus.

[9] U poslednje vreme u Srbiji je veoma aktuelno pitanje formiranja CERT ili CSIRT timova, o čemu je pokrenuto više različitih aktivnosti pa među mnogima učešća su u tribinama i okruglim stolovima uzimali i Diplo, OEBS, DCAF i druge organizacije. AMRES trenutno ima ulogu akadmskog CERT tima u Srbiji a postoji mnogo inicijativa od kojih se ide iz krajnosti u krajnost, da svaki značajniji organ ima sopstveni CERT tim ili da ih bude više po švajcarskom modelu.

3. Države članice prihvataju multidisciplinarne pristupe osnivajući na visokim državnim nivoima organe za kreiranje i primenu nacionalne politike u ovoj oblasti, uključujući i stvaranje strategija za okvirne nacionalne političke i zakonodavne okvire u cilju borbe protiv visokotehnološkog kriminaliteta, ali i razmene informacija i podizanje budnosti i sveti o opasnosti ovog oblika kriminaliteta.
4. države članice su posvetile manje pažnje razvoju istraživanja i bezbednosti informacija i upoređivanju rezultata efektivnosti svojih nacionalnih politika, kao i inicijativa za koordiniranje okvira u pogledu uključivanja malih i srednjih preduzeća u ove okvire saradnje.[10]

WPISP je ustanovila sajt posvećen kulturi bezbednosti na kome je niz pamfleta i brošura [11] u cilju razmene ideja o politici suprotstavljanja kriminalitetu i promocije bezbednosne kulture. Pored pomenutog WPISP se bavio i različitim istraživanjima i analizom aktivnosti vezanih za pretnje kiber bezbednosti, uključujući i kreiranje Smernica za kriptografsku politiku (1998), OECD-ovu jedinicu za borbu protiv spama (2005-6), Indikatorima inicijative poverenja (2005), Izveštaj o biometrijski baziranim tehnologijama (2004) kao i e-autentifikacije, menadžmenta digitalnog integriteta, zloćudnim programima, kao i zajedničkim okvirima za primenu bezbednosti informacija i privatnosti.[12] Ova jedinica je u aprilu 2007. organizovala i radionicu sa APEC (Asian pacific economic cooperation, APEC)[13] na temu identifikovanja pojavnih oblika zloćudnih programa, kao i pravilnog definisanja ove problematike u zakonskim okvirima i pronalaženja adekvatnog spektra mera za borbu protiv ove vrste kriminaliteta. Oni imaju već odavno dan podizanja javne svesti u oblasti sajber bezbednosti.[14] A uz pomoć OECD APEC je doneo strategiju omogućavanja sigurne i verodostojne i održive onlajn sredine ili okruženja.[15] Ova jedinica stoji i iza predloga

---

[10] Organisation for Economic Co-operation and Development (2005) The Promotion of a Culture of Security for Information Systems and Networks in OECD Countries. *http://www.oecd.org/dataoecd/16/27/35884541.pdf*, 15. april 2009.

[11] *http://www.oecd.org/sti/ieconomy/oecdguidelinesforthesecurityofinformationsystemsandnetworkstowardsacultureofsecurity.htm*, 5. april 2015.

[12] *http://www.oecd.org/document/33/0,3343,en_21571361_36139259_36306849_1_1_1_1,00.html*, 24. april 2015.

[13] *http://www.apec.org/*, 16. april 2015.

[14] *https://www.google.com/url?q=http://www.apec.org/Groups/SOM-Steering-Committee-on-Economic-and-Technical-Cooperation/Working-Groups/Telecommunications-and-Information/Security-and-Prosperity-Steering-Group/Cybersecurity-Awareness.aspx&sa=U&ei=rmSWVbXcCYXVggScvoKoBw&ved=0CAQQFjAA&client=internal-uds-cse&usg=AFQjCNH755aAoElbEnroNCUDpdjKRztrMg*, 29. jun 2015.

[15] *http://www.apec.org/~/media/Files/Groups/TEL/05_TEL_APECStrategy.pdf*, 1. jul 2015.

strategija za borbu protiv zloćudnih programa sadržanog u izveštaju sa ministarskog sastanka OECD-a O budućnosti Interneta i ekonomije u Seulu, Južnoj Koreji. Ove strategije uključuju predloge globalnog partnerskog odnosa protiv zloćudnih programa, pomoću kojih će se kreatori politike opomenuti u pogledu ozbiljnosti ovog problema, njegovog rasta i evolutivnih oblika, kao i neophodnosti razvoja mera za borbu protiv njega. Kako bi promovisali ove ciljeve u izveštaju su predložili organizovanje globalnog „partnerstva protiv kreiranja i distribucije zloćudnih programa" koje bi obuhvatilo vladin sektor, privatni sektor, naučno – tehničku zajednicu, i društvenu zajednicu kako bi kreirali zajedničke političke smernice u borbi protiv ove pošasti na svim frontovima od edukativnog preko tehničkog do pravnog aspekta

Uz pomenuto WPISP se pokazala veoma dobro u pogledu edukacije i razmene informacija u krugu zemalja članica i time pokazala da pruža podršku u naporima da se bolje obezbedi kiber prostor. Regionalne međuvladine organizacije takođe doprinose ovoj globalnoj inicijativi za strateško suprotstavljanje visokotehnološkom kriminalitetu i obezbeđenje kiber prostora. Parlament EU je doneo veći broj deklaracija, rezolucija i ostvario više oblika međunarodnih kontakata, dok je Savet Evrope (SE) doneo jednu od najpoznatijih i najpriznatijih konvencija u pogledu politike borbe protiv kiber kriminaliteta, Konvenciju o visokotehnološkom (sajber) kriminalu (CETS 185).

ZAKLJUČAK

U prikazanim aktivnostima koje organizacije koje smo izabrali postoje mnoge zajedničke mere i delatnosti. Glavne i centralne aktivnosti su vezane za potenciranje obuka i edukacije, koja mora biti konstantna a što je i prirodno, obzirom da je u pitanju problematika koja se veoma brzo i dinamično menja i evoluira. Svaka država ima šanse u ovoj oblasti jedino u međunarodnoj saradnji i čvršćim i potpunijim vezivanjem sa drugima, uz konstantnu obuku, trening i evaluaciju naučenog i postignutog. Posebno je značajna razmena iskustava u suprotstavljanju različitim oblicima sajber pretnji, a čemu obe ove organizacije značajno teže i ostvaruju u najrazličitijim modusima svojih angažovanja. Nivoi angažovanja obe organizacije su suplementni ni jedna ne zalazi u oblast angažovanja druge niti joj konkuriše, a ciljevi i stremljenja ne bivaju ugroženi ni na jednom nivou. Značajno je napomenuti da se na regionalnom nivou svaka od ovih organizacija veoma kvalitetno pokazala, kako u smislu razvoja i izgradnje kapaciteta u različitim oblastima, tako i u smislu koordiniranog i racionalnog delovanja na multikapacitativnim i kompleksnim nivoima različitih stepena razvoja u cilju pospešivanja pojedinih sekvenci glomaznih državnih mehanizama. Ipak, moguće je razmatrati i nedostatke ovakvog pristupa, on može biti partikularitetan odnosno

ovakvi fokusi mogu različito uticati na posebne prostore. Time se može ostvariti nejednak razvoj i nejednak uticaj, a čime se u krajnjem dometu prave razlike i u standardima, a što nije bio cilj. Kao završni momenat u nekoliko oblika zajedničke saradnje veoma pozitivno ostvarena kroz koordinisano i odmereno postupanje obe ove organizacije i postignuti su svi postavljeni ciljevi. I jedna i druga organizacija kao poseban osnov u suprotstavljanju visokotehnološkom ili sajber kriminalu pominju i utemeljuju konvenciju o sajber (visokotehnološkom) kriminalu Saveta Evrope iz 2001 – CETS 185. Osnov svih aktivnosti u suprotstavljanju sajber kriminalu jeste ova konvencija i dodatni protokol CETS 189, u skladu sa kojom posebno deluju ODIHR. Upravo u našem radu je prikazan jedan od veoma pozitivnih rezultata uvezivanja različitih međunaordnih organizacija na regionalnom nivou i pozitivni oblici koordinacije napora u pružanju pomoći državama članicama ovih organizacija. Prikazani pozitivni primeri svedoče o mogućnostima i kapacitetima međunarodnih organizacija na globalnom, regionalnom i na posletku individualnom nivou jedne države, i ukazuju na mogućnosti još šire eksploatacije rezultata aktivnosti država članica i samih međunarodnih organizacija. Osnovno što je u tom smislu neophodno jeste jasna vizija i cilj koji treba da utemelji međunarodna organizacija i oko kojeg se moraju okupiti države članice-pripadnice te organizacije. Ovo neće u svakom pojedinačnom primeru biti slučaj, ali je dovoljno imati povratne informacije na osnovu kojih se može razvijati sopstveni kapacitet.

Zvonimir Ivanović[16]
Assistant Professor, The Academy of Criminalistics and Police Studies, Belgrade

ACTIVITIES OF OSCE AND OECD IN THE AREA OF CYBER SECURITY

Summary: In today's dynamic virtual environment the physical world with its legislative efforts at the international level lags a lot. Two organizations at the global and regional level work in this area with relatively positive results. Of course that the organizations themselves do not have the capacity or ability to lead reforms as well as technical and technological development and advancement but something, though, they definitely can do. These organizations whose activities will be presented here are the pillars of international, regional and bilateral cooperation in the field of cyber security. In the dynamic field of cyber security besides independent efforts of one state there are required a coordinated and focused approaches to the positioning towards the negative phenom-

[16] dr Zvonimir Ivanović, zvonko31@gmail.com.

ena. It is precisely this direction that those organizations both described herein have and by that are compensated all the shortcomings of independent approaches in confronting the challenges of cyber security. In addition to guidelines and general recommendation states, these organizations undertake concrete activities in the field of exchange of views, best practices, methods of prevention and proactive action, but also they undertake the organization of trainings for members of the prosecuting authorities.

Keywords: *OSCE, OECD, international cooperation, cyber crime, cyber security.*

Ivana Stradner[1]
JSD Candidate at UC Berkeley School of Law

THE PROMISE AND PERILS OF THE HELSINKI FINAL ACT: A COMPLIANCE THEORY OF SOFT LAW IN INTERNATIONAL SECURITY MATTERS

Summary: While the Organization for Security and Cooperation in Europe is turning 40, international law is suffering from the crisis of inefficiency. The Helsinki Final Act proved that this political agreement offered no protection from the principle of non-intervention. The Helsinki Final Act is a non-binding soft law instrument hence, a natural question is how it is possible to have rules on the use of force embodied in the Helsinki Final Act without a central authority to enforce those rules? This article puts forward an argument that soft law does not have independent impact on the behavior of states in the matters of international security and the use of force rules. It does so by using a rational choice theory and presenting theoretical model of compliance in order to show that the Helsinki Final Act does not affect state behavior in the matters of international security.

Keywords: *soft law, international security, OSCE, rational choice theory.*

INTRODUCTION

The Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) concluded with the signing the Helsinki Final Act forty years ago. It was a significant victory that ended the Cold War where thirty-five signatory states had admirable goals of preserving peace and security. While the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) is turning 40, international law is suffering from the crisis of inefficiency because the Helsinki Final Act proved that this political agreement offered no protection from the principle of non-intervention.

Less than a decade after the signing of the Helsinki Final Act, Soviet military intervention in Afghanistan and the Regan's administration's massively increase in military spending"[2] underscored the irrelevance of the Helsinki Final Act. The irrele-

[1] Ivana Stradner, istradner@berkeley.edu.

[2] J. Sperling, *Handbook of Governance and Security, Edward Elgar,* Massachusetts, 2014, p. 659. *See* also K. Larres, *A Companion to Europe Since 1945, Wiley-Blackwell, Malden-Oxford*, 2009, pp. 57-58.

vance of the Helsinki Final Act has continued throughout the process of collapse of the Soviet Union, dissolution of the Former Yugoslavia and the conflict in Georgia as some of the examples of flagrant breach of this political document. The most recent crisis in Ukraine represents "the worst crisis of European security since the end of the Cold War"[3] and Russian military action has violated most of fundamental principles and obligations of the Helsinki Final Act. The signatory states had admirable goals of maintaining peace and security in Europe and in the world as a whole but the Helsinki Final Act did not prevent states from using force since 1975.

The Helsinki Final Act appeared to make a great deal of sense in 1975. During the Cold War, "fathers" of the Helsinki Final Act sought to handle the East-West conflict by establishing the pillars of security in Europe such as inviolability of borders, territorial integrity, and noninterference in domestic affairs. Today, after forty years the Helsinki Final Act and its rules on the security matters have fallen into disuse because the OSCE is not capable to deal with new security challenges and threats. Today, the world is not bipolar but rather multipolar and it is no longer the Cold War that has made the Helsinki Final Act's questions relating to security in Europe obsolete. The main threat to European as well as the international peace and security does not stem from the threat of conflict between great powers. Threats come from "international terrorist organizations, proliferation of weapons of mass destruction, and rough nations."[4] Volumes of official debate and scholarly comment have been devoted to the analysis of the political importance of the Helsinki Final Act. This article in contrast analyzes the legal significance of this document and the principle of nonintervention from the perspective of compliance.

The Helsinki Final Act is not seen as a legal agreement under traditional international law but rather a political agreement that imposes moral obligations. The Helsinki Final Act is a non-binding soft law instrument hence, a natural question is how is it possible to have rules on the use of force embodied in the Helsinki Final Act without a central authority to enforce those rules? This article puts forward an argument that soft law does not have independent impact on the behavior of states in the matters of international security and the use of force rules.

---

[3] OSCE Chairperson-in-Office, Serbia's First Deputy Prime Minister and Foreign Minister Ivica Dačić, stated: "The OSCE and European security are at a critical juncture. Our highest priority is to protect the inclusive and co-operative nature of the OSCE's work and prevent the crisis in and around Ukraine from escalating into a larger confrontation," *http://www.osce.org/cio/142971*., 12 July 2015.

[4] C. Yoo, W. Trachman, "Less than Bargained for: The Use of Force and the Declining Relevance of the United Nations", *Chi.J.Int'l L.* vol . 5, 2004, p. 379. Also see J.C. Yoo, "Using Force" *U Chi L Rev*, vol. 71, 2004.

This article proceeds in five parts. After the initial part outlining the methodological framework of international law and the use of force rules by using a rational choice theory, the article proceeds in the second part to lay out the legal nature od the Helsinki Final Act. The third part lays out the principle of refraining from threats or use of force and it also shows that the principle of nonintervention is embodied in the Article 2(4) of the U.N. Charter, which has a status of *jus cogens* norm. Final part presents theoretical model of compliance in order to show that the Helsinki Final Act does not affect state behavior in the matters of international security. In particular, we use the basic model game to understand strategic interaction in a situation when parties to the Helsinki Final Act decide to violate the principle of non-use or threats of force.

METHODOLOGY

The current international legal theories on the use of force rules have focused on the normative questions of why states should obey international law and have contributed to the development of various justifications based on moral and positivist arguments. The question of compliance with international law has also occupied international relations scholars who have been more critical of the relevance of international legal system.[5]

After almost two millennia when the just war theory had tried to shed some light on this important legal question for the first time, international lawyers have recently found a way how to approach this pressing issue by using more precise, logically consistent and empirically valid theory- a rational choice theory. The rational choice approach understands international law as self-enforcing because no universal government exists to impose sanctions for violation of international legal norms. Their starting premise is that "states are rational, self interested agents that use internation-

[5] The literature on the issue of compliance is abundant. See A. Kenneth, D. Snidal, "Hard and Soft Law in International Governance." *International Organization*, vol. 54, no. 3, 2004, pp. 421-56. A. Robert, and R. O. Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions," in Kenneth A. Oye (ed.), *Cooperation under Anarchy,* Princeton, NJ: Princeton University Press, 1986, pp. 226-254; B. Rachel, "Unpacking the State's Reputation," *Harvard International Law Journal*, vol. 50, no. 2, 2009 pp. 231-69. J.L. Goldsmith, E. A. Posner *The Limits of International Law,* Oxford University Press, New York, 2005. G.T, Andrew T. *How International Law Works: A Rational Choice Theory* Oxford University Press, New York, 2008. H. Koh "Why Do Nations Obey International Law?" *Yale Law Journal*, vol. 106, no. 8, 1996, pp. 2599–659; J. J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, vol. 19, no. 3, 1994-95. pp. 5-49.

al law in order to address international externalities and obtain the other benefits of international cooperation."[6] The issue of compliance with international law, has been seen through morality and philosophy. Although international legal scholars believe that there are many different factors that affect state's behavior when it comes to use of force rules, they often turn a blind eye to the problem of enforcement.

The Helsinki Final Act is not a binding treaty but it is rather perceived as a moral and political document. Hence, a natural question is how it is possible to have rules on the use of force embodied in the Helsinki Final Act without a central authority to enforce those rules? Current international law scholarship relies on the assumption "*pacta sunt servanda*" that is based on moral and positivist arguments. This article, in contrast mirrors the institutionalist's argument that compliance with international legal rules is a "prudential decision, not a moral decision."[7]

In order to answer this pressing issue in international law, the methodology of this article have to employ an institutionalist theory. For the purpose of this article it is assumed that states are the principal actors and international rules are understood as the product of the most efficient outcome in maximizing some value, most commonly economic wealth or some form of self-interest.[8] States are considered to be the main actors and non-state actors, such as the OSCE do not have independent standing because they are composed of sovereign, independent or autonomous states that determine what these international organizations will do.[9] Moreover, it is assumed that states are rational, which implies that "actors are able to perform a cost-benefit analysis-calculating the costs incurred by a possible action and the benefits or is likely to bring".[10] It is important to note that these assumptions about rationality are simplifications and they are used because they allow scholars to explain in a general way the actions of diverse actors. Finally, it is assumed that the international system exists in a state of anarchy. For the purpose of this article, we define anarchy as "the lack of

---

[6] E. Posner, A.O. Sykes, *Economic Foundations of International Law,* Harvard University Press, Massachusetts-London, 2013, p. 3.

[7] J. Goldsmith, E. Posner (2005), p. 193.

[8] "They do not track realists like Hans Morgenthau in assuming that a state's interest are limited to security and wealth" A.F. Cooper, J. Heine, R. Thakur, *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford University Press, Oxford, p. 502.

[9] This assumption has been criticized for past several decades and the main argument is that multinational corporation could be seen as an example of a transnational organization.

[10] J. C. Chaturvedy, *Political Governance: Comparative Politics,* Isha Books, Delhi, p. 173.

a common government that can enforce agreements among the states or more generally among the units."[11]

We can conclude that for international law to be successful it must be self-enforcing. Therefore in the rest of the article we shall explain why self-interested actors cannot adhere to the rules of soft law without the supranational authority to enforce international law.[12]

LEGAL NATURE OF THE HELSINKI FINAL ACT

The Helsinki Final Act is not an international treaty even though it was drafted in such a manner.[13] Reading history of the CSCE shows us that at the beginning, the Helsinki Final Act was supposed to be a legally binding agreement, but after the discussion, it was made to ensure that the document itself convey its political rather than legal orientation.[14]

There are many motives why CSCE states proffered non-legally binding text of the Helsinki Final Act, but the main reason lies in the fact that "it was felt that the choice of a treaty or treaties might diminish rather than enhance compliance because

---

[11] Art and Jervis state that "international politics takes place in an arena that has no central governing body. No agency exists above individual states with authority and power to make laws and settle disputes. States can make commitments and treaties, but no sovereign power ensures compliance and punishes deviations. This- the absence of a supreme power- is what is meant by the anarchic environment of international politics." R. Art and R. Jervis, *International Politics*, Harper Collins, Boston, 1992, p. 1. Also, see Robert Powell "Guns, Butter and Anarchy", *The American Political Science Review* Vol. 87, No. 1, 1993, pp. 115-132.

[12] According to Powell "[…] a commitment problem exists among a group of actors if they could make themselves better-off by being able to commit themselves to following a particular course of action but are unable to do so." R. Powell, *In the Shadow of Power: States and Strategies in International Politics,* Princeton University press, Princeton, 1999, p. 7.

[13] One of the reasons why the Helsinki Final Act is denied legal force lies in the fact that it is not eligible for registration under article 102 of the UN Charter. Namely, Article 102(1) of the UN Charter states that "Every treaty and every international agreement entered into by any Member of the United Nations after the present Charter comes into force shall as soon as possible be registered with the Secretariat and published by it." The signatory states made this clear by saying that the Final Act [was] "not eligible for registration [i.e., as a treaty] under Article 102 of the Charter" Conference of Security and Co-operation in Europe, Helsinki Final Act, 1975, 14 ILM 1293, 1325. More about this debate *See* G.J.H. van Hoof, *Rethinking the Sources of International Law*, Kluwer, Deventer, 1983.

[14] "From the very earliest discussions in Geneva it became clear that virtually all delegations desired documents that were morally compelling but not legally binding" Harold S. Russel "The Helsinki declaration: Brobiding or Liliput", *The American Journal of International Law* vol. 70. no. 2, 1976, pp. 242-272.

some states might fail to ratify the agreement and other states might fail to comply with the norms left out of the treaty."[15]

Although it is not a binding document, International Law Association committee has argued that the Helsinki Final Act imposes upon states a moral obligation.[16] While it was not intended to be a legally binding document, many international legal scholars have endorsed the idealist view that states should always comply with international law. Louis Henken argues that the Helsinki Final Act "clearly preclude[d] any suggestion that matters it deals with are with domestic jurisdiction and beyond the reach of appropriate inquiry and recourse. [...] Gentlemen's agreements and other non-binding political and moral undertakings are established instruments in international relations, and their violation brings important political and moral consequences."[17] Professor Vojin Dimitrijevic echoes this argument by stating that "It is to be expected that the signatory States would not risk political and moral responsibility (which for states as well as individuals can sometimes be more painful than legal sanctions) by not complying with the agreed obligations [...] Constant reminders by the public abroad and at home threaten a nation's prestige, which is in itself an element of power to be neglected only at one's own peril."[18] Peter van Dijk distinguishes between politically and legally binding agreements: "The conclusion that the Helsinki Final Act is not a legally binding agreement does not mean that the matters agreed upon between the participating states, and laid down in the Final Acts, should not be binding. A commitment does not have to be legally binding in order to have

---

[15] D. Shelton, *Commitment and Compliance: The Role of Non-binding Norms in the International Legal System,* Oxford Univesrity Press, New York, 2013, p. 459.

[16] The International Law Association states "[...] participating states, by adhering to these principles, lay down a guide for their future conduct and enter into a moral obligation to conform to these principles." See Scheuner *et al*. Report of the Fifty-Eight Conference, Manila 1978 130-1 cited in J. J. Paust, "Transnational Freedom of Speech: Legal Aspects of the Helsinki Final Act" *Law and Contemporary Problems, 1982.*

[17] T. Buergenthal, ed. *Human Rights, International Law, and the Helsinki Accord,* Osmun Universe Books, 1977.

[18] V. Dimitrijevic, "The Place of Helsinki on the Long Road to Human Rights", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 1980, pp. 253-73. Professor Dimitrijevic has hardly been alone in supporting the view of morally binding agreements. For example, Professor Scachter agrees that "As long as they do last, even nonbinding agreements can be authoritative and controlling for the parties. There is no *a priori* reason to assume that the undertakings are illusory because they are not legal [...] It would seem wiser to recognize that nonbinding agreements may be attainable when binding treaties are not and to seek to reinforce their moral and political commitments when they serve ends we value." O. Schachter, "The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements", *AM. J. INT'L L.vol. 71,* 1977, pp. 300-01, 304.

binding force; the distinction between legal and non-legal binding force resides in the legal consequences attached to the binding force."[19]

Efforts to explain the legal nature of soft law have generated a huge literature and have given rise to controversy because it is situated somewhere between politics and law. While the soft law skeptics argue that soft law is not law at all,[20] the soft law advocates argue that it plays important role in the evolution of international law.[21] The term "soft law" is defined in different ways but for the purpose of this article the soft law shall be defined as "nonbinding rules or instruments that interpret of inform our understanding of binding legal rules or represent promises that in turn create expectations about future conduct."[22]

HELSINKI FINAL ACT AND THE PRINCIPLE OF REFRAINING FROM THREATS OR USE OF FORCE

The previous part considered the legal nature of the Helsinki Final Act. This section outlines the principle of refraining from threats or use of force and it also shows that the principle of nonintervention is embodied in the Article 2(4) of the U.N. Charter, which has a status of *jus cogens* norm. The next section shall discern the conditions under which states ought to comply with the principle of non-intervention.

The principle of prohibition of the threat or use of force is a cornerstone of modern international law. There is no universal definition of the "use of force" rules and it is a subject of controversy among many international legal scholars. It is widely believed that the use of force pertains to armed attacks.[23] However, the ICJ emphasized

---

[19] P. Dijk, "The Implementation of the Final Act of Helsinki: The Creation of the new Structures or the Involvement of Existing Ones?", *Mich J. Int. L.* vol. 10., 1989, pp. 110-114.

[20] According to Prosper Weil "sublegal obligations are neither soft law nor hard law: they are simply not law at all." P. Weil, "Towards Relative Normativity in International Law, *77 AJIL 1983, pp.* 412-42. Professor Weil has hardly been alone in these views. Klabbers claim "within the binary mode, law van be more or less specific, more or less determinate, more or less wide in scope, more or less pressing, more or less far-reaching, the only thing it cannot be is more or less binding." See J. Klabebrs, "The Redundancy of Soft Law*" 65 Nordic Journal of International Law, 1996, pp.* 167-182. Goldsmith and Posner refrain from using the term soft law "because nonlegal agreements are not binding under international (or any other) law, so it is confusing to call them law, soft or otherwise" Goldsmith Posner (2005), p. 86.

[21] Shelton (2005).

[22] A. Guzman, T. Meyer, *Internaitonal Soft Law*, 2 *J. Legal Analysis* 171, 2010.

[23] T. M. Franck, *Recourse to Force: State Action against Threats and Armed Attacks,* Cambridge University Press, New York, 2002. C. Gray, *International Law and the Use of Force,* Oxford University Press, New York,

that along with armed attacks, "the use of force could reasonably include economic coercion, political coercion, physical force not involving arms, or computer attack."[24]

The Final Act's commitments to peace and security mirror the Article 2(4) of the UN Charter.[25]Article 2(4) of the U.N. Charter is the most authoritative source of the use of force rules and it has a status of *jus cogens* rules, therefore no derogation is permitted from this norm and they can be changed only by a subsequent norm of general international law having the same character.[26] The U.N. Charter is an obligatory, multilateral treaty. It prohibits the use of force except when United Nations members act in self-defense or with the authorization of the U.N. Security Council.

Article 2(4) is the cornerstone of the Charter of the United Nations and it prohibits the use of force by individual states:

> *All members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.*

Namely, Clause II of the Final Act reads:

> "The participating States will refrain in their mutual relations, as well as in their international relations in general, from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations and with the present Declaration. No consideration may be invoked to serve to warrant resort to the threat or use of force in contravention of this principle. Accordingly, the participating States will refrain from any acts constituting a threat of force or direct or indirect use of force against another participating State."

STRATEGIC HELSINKI FINAL ACT

In the previous part we presented and criticized traditional legal theories as well as the neorealist's understanding of international law. The following discussion will attempt to probe beneath the surface and analyze some of the reasons why internation-

2008. Y. Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence,* Oxford University Press, New York, 2011.

[24] M. E. O'Connell, *International Law and the Use of Force: Cases and Materials*, Foundation Press 2005, p. 14.

[25] Article 2(4) of the UN Charter is embodied in many important international documents on international security such as North Atlantic Treaty, Rio Pact, Manila Pact, ANZUS.

[26] More about peremptory norms, *see* T. Weatherall, *Jus Cogens: International Law and Social Contract*, Cambridge University Press, New York, 2015.

al soft law and in particular the Helsinki Final Act cannot prevent states from violating the principle of non-use of threats of force.

This section presents theoretical model of compliance in order to show that the Helsinki Final Act does not affect state behavior.[27] In particular, we use the basic model game to understand strategic interaction in a situation when parties to the Helsinki Final Act decide to violate the principle of non-use or threats of force.[28] The goal is to show that parties to the Helsinki Final Act could be better off by being able to commit themselves to following this non-binding soft law but are unable to do so. The Prisoner's Dilemma is a classic example that has been broadly used to illustrate a commitment problem. In this case, parties' acting in their self-interest, leave everyone worse-off. This model makes standard assumptions about states: they are rational and they act in their self-interest.

Figure 1 describes the position of two states that face the commitment issue. In Prisoner's Dilemma game, two players (in our case, two states) choose between two alternatives of "complying with" and "violating" the Helsinki Final Act. These choices are illustrated in figure 1 where a state 1 choices are denoted by rows and state 2 choices are represented by columns.

The numbers in the cells indicate the way states rank the possible outcomes. In a Prisoner's Dilemma game, the state 1 best outcome is to violate the Helsinki Final Act because the principle of non-intervention does not allow the OSCE member states to follow their interests. If both states comply, they both receive the payoff of 4. If one state complies with while the other violates the Helsinki Final Act, the violator's payoff is 5 while the payoff of a state that complies with the rules is 1. Finally if both states violate they will receive the payoff of 2.

In the Prisoner's Dilemma game, both states are better off violating the Helsinki Final Act regardless of what the other player does. To determine the equilibrium of the game, consider what they can do. If the state 1 complies with the Final Act rules while the state 2 violates it, the payoff of 5 is greater than the payoff of 4, hence the violation is better than the payoff of 1. However, the outcome of these individually

---

[27] "Game theory is a particular kind of mathematical modeling used for studying situations in which a group of actors are strategically interdependent in the sense that each actor's optimal course of action depends on what the other actors will do." R. Powell (1999), p. 34.

[28] The Prisoner's Dilemma game is widely used in international relations to explain the problem of commitment. For relevant discussion in the context of international law, *see* Goldsmith and Posner (2005), J. P. Trachtman, *The Future of International Law*, Cambridge University Press, 2013, R. H. Bork, "The Limits of International law" *18 Nat'l Int.3,* 1989.

rational choices is bad for both states. Both states receive the payoff of 2 when they both violate the agreement. Although both states would be better of by complying with the rules and hence, have the payoff of 4, the Helsinki Final Act is not enforceable because they will violate it.

Figure I

		Country 2	
		Comply	Violate
Country 1	Comply	4,4	5,1
	Violate	1,5	2,2

The Prisoner's Dilemma game can be alleviated if the players play repeatedly without a definite endpoint. Guzman argues that international law influences state behavior because of a concern "about reputational and direct sanctions triggered by violations of the law."[29] The literature on international cooperation is enormous and the main argument is that "actors cooperate to the extent that they forgo opportunities to exploit each other in the short run in order to achieve long-run gains."[30] The theory of reputational sanctions is true only for the cases when the stakes at issue are not large. However, wars are costly and when stakes are high it is unlikely that reputational costs can alter a state's decision to use the force that is contrary to the rules of international law."[31]

CONCLUSION

While the Helsinki Final Act is turning forty, international law is suffering from the crisis of inefficiency because the Helsinki Final Act proved that this political agreement offered no protection from the principle of non-intervention. Louis Henkin, one of the most influential legal scholars observed that: "Almost all nations observe almost all

[29] A. Guzman, "A Compliance-Based Theory of International Law", *90 Cal. L. Rev*. 2002.

[30] R. Powell, (1999) p. 73.

[31] "Reputational effects will prevent a war only if the country would otherwise have gone to war, but the decision to do so was sufficiently close that the reputational cost tips the balance in favor of peace." A. Guzman, (2002) p. 1883.

principles of international law and almost all of their obligations almost all of the time." The number of illegal wars since 1975 has underscored the irrelevance of the Helsinki Final Act and has shown that Henkin's assessment is apparently incorrect. This article shows that the Helsinki Final Act cannot prevent states from violating the principle of non-use or threats of force regardless of its strict and straightforward rules.

The theory of cooperation holds that compliance with international legal rules is possible if states care about future and a state is deter from an immediate gain by a future cost. However, this theory of cooperation cannot be implemented in the context of the first basket that includes ten principles covering political and military issues, territorial integrity, the definition of borders, peaceful settlement of disputes and the implementation of confidence building measures between opposing militaries. The international security issues are unlikely to be shaped by the rules of international law due to the problem of large stakes.

Therefore, the rules embodied in the Helsinki Final Act are more likely to have an impact on events when the stakes are moderate. This suggests that the international-law academy should focus greater attention on the issues of second and third basket that pertain to economic issues like trade and scientific cooperation and human rights where stakes are modest.

Ivana Stradner[32]
JSD kandidat na Berkeley School of Law

OBEĆANJA I OGRANIČENJA ZAVRŠNOG HELSINŠKOG AKTA

Rezime: Na četrdesetogodišnjicu potpisivanja Helsinškog završnog akta, međunarodno pravo se i dalje suočava sa problemom neefikasnosti u brojnim oblastima. Helsinški završni akt, kao instrument tzv. „mekog prava" nije doprineo efikasnijem poštovanju načela zabrane intervencije.

Autorka u ovom radu, nakon određivanja pravne prirode Helsinškog završnog akta, pribegava teoriji racionalnog izbora, kao i predstavljanju teorijskog modela poštovanja međunarodnog prava. Primenom datih obrazaca, autorka nastoji da potvrdi svoju osnovnu hipotezu da odredbe Završnog helsinškog akta nisu izvršile uticaj na ponašanje država u oblasti međunarodne bezbednosti.

***Ključne reči**: „meko" pravo, međunarodna bezbednost, OEBS, teorija racionalnog izbora.*

[32] Ivana Stradner, istradner@berkeley.edu.

Nenad Bingulac[1]
Asistent, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu,
Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu

Joko Dragojlović
Asistent, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu,
Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu

UTICAJ VOJNIH MANEVARA NA PITANJE BEZBEDNOSTI U EVROPI SA STANOVIŠTA OEBS-a

Rezime: Bezbednost društva kao jedno od osnovnih pitanja predstavlja izazov sa kojim se susreću gotovo sve države sveta. Stiče se utisak da se posle toliko vekova razvoja društva i dalje nisu ostvarili dovoljni bezbednosni preduslovi po kojima bi se opravdano moglo smatrati da živimo u relativno bezbednom okruženju. Nesporno je da se apsolutno stanje bezbednosti ne može postići, posebno ako se imaju na umu pojedini aspekti organizovanog kriminala, ali i savremeni vojni bezbednosni izazovi. Na globalnom i evropskom nivou, poslednjih decenija, mogu se uvideti ideje koje se tiču delimične i planske demilitarizacije, a sve sa ciljem da se utiče na povećanje bezbednosti, ali pored pomenutog i dalje postoji učestalost vojnih manevara čije se pitanje i opravdanost može sagledavati sa više aspekata. Helšinskim završim aktom iz 1975. godine uređuje se ovo pitanje kao deo od značaja za bezbednost u Evropi, a nakon četrdeset godina i dalje predstavlja aktuelno pitanje. Uticaj vojnih manevara na pitanje bezbednosti najčešće se sagledava u smislu angažovanja vojnih resursa sa ciljem održavanja vojne spremnosti i uvežbavanja određenih taktičkih radnji. U ovom istaživanju akcenat će biti na pojedinim bezbednosnim pretpostavkama ove problematike.

Ključne reči: *Helšinski završni akt, vojni manevri, vojne aktivnosti, NATO, Varšavski pakt.*

UVODNA RAZMATRANJA

Pitanje bezbednosti društvene zajednice staro je koliko i čovekova svest o njenoj neophodnosti za opstanak i budući razvoj. Period prvobitnog društvenog uređenja, kojeg je obeležilo zajednička proizvodnja i podjednaka raspodela onoga što se sakupi, karakteriše i obezbeđivanje uslova za dalji opstanak i napredak. Upravo ovaj opstanak može se smatrati za jedan od temelja, odnosno začetaka bezbednosti. Razvijanjem društva, usle-

[1] Nenad Bingulac, nbingulac@pravni-fakultet.info.

dilo je i proširivanja bezbednosti sa pojedinca na društvo.[2] Savremena bezbednost može se difinisati kao odsustvo nekog vida ugrožavanja ali i prisustvo pravde, morala i kulture. Bezbednost je potrebno shvatiti kao uslov opstanka i razvoja društva, jer ona sama po sebi ništa ne stvara već samo omogućava.[3] Na ovaj način ukazano pitanje bezbednosti sagledava se iz ugla integralne (sveobuhvatne, celovite) bezbednosti. Integralna bezbednost, zbog svoje složenosti, može se dodatno grupisati na unutrašnju i međunarodnu bezbednost. Pod unutrašnjom bezbednošću, mnogi autori, razlikuju individualnu, socijetalnu (društvenu) i nacionalnu, dok se kog međunarodne bezbednosti pravi razlika između regionalne, globalne, zajedničke, kolektivne i kooperativne bezbednosti.[4]

Iz do sada iznetog, jasno je da bezbednost predstavlja osnovni atribut države. Na nivou države, bezbednost ima zaštitnu funkciju i izjednačava se sa zaštitom suverenosti i teritorije od spoljnih neprijateljskih faktora, ali i ugrožavanja poretka, dok se pitanje bezbednosti u gradskim sredinama prvenstveno odnosi na stanje kriminaliteta, javnog reda i mira, ličnu i imovinsku bezbednost i sl.

Poslednjih godina postoje značajni bezbednosni pritisci u gradovima kako zbog broja stanovnika tako i zbog projektovanih meta, a sve zbog potencijalnih terorističkih napada,[5] ali izvesnu opasnost po bezbednost u gradu predstavljaju i razni oblici organizovanog kriminaliteta.[6] Iako pomenuto predstavlja u određenoj meri manji ekskurs, ipak je bilo potrebno naznačiti pojedine savremene bezbednosne probleme.

Ujedinjene nacije su u studiji iz 1986. godine, definisale bezbednost kao stanje u kome države smatraju da nema opasnosti od vojnog napada, političkog pritiska ili ekonomske prisile, te stoga mogu da se slobodno razvijaju i napreduju.[7] Imajući na umu prethodno ukazanu definiciju bezbednosti, pojedini autori smatraju da apsolutno stanje bezbednosti, odnosno zaštićenosti, ne postoji, pri čemu niko ne može za sebe da tvrdi da je apsolutno bezbedan. Uvek se može biti još bezbedniji, posebno ako se bezbednost sagledava i sa nematerijalne strane (pravda, moral i sl.).[8]

---

[2] V. J. Dragojlović i N. Bingulac „Bezbednost kao atribut i funkcija savremenog polisa", *Kultura polisa*, 24/2014, 131.

[3] L.Stajić, *Osnovi sistema bezbednosti-sa osnovama istraživanja bezbednosnih pojava,* Pravni fakultet, Novi Sad 2008, 23.

[4] R. Gaćinović „Klasifikacija bezbednosti" , *Nauka – bezbednost – policija,* 12/2007, 5.

[5] M. Zirojević i Ž. Bjelajac „Blisko istočni terorizam i religija u savremenom polisu", *Kultura polisa*, 22/2013, 194.

[6] Ž. Bjelajac i M. Zirojević „Bezbednosna kultura u eri globalizacije", *Kultura polisa*, 23/2014, 79.

[7] Conception de la sécurité, Série d`études 14, Publication des Nations Unise, 1986, A/40/533.

[8] L.Stajić, 29.

Imajući na umu do sada izneto o bezbednosti, od posebnog je značaja upravo Helšinski završni akt kao pokušaj i napor da se u periodu nakon Drugog svetskog rata otklone ili barem umanje međudržavne tenzije posebno između država između sovjetskog i američkog bloka koje su nastale usled Hladnog rata.

Osnovna ideja istraživanja ove problematike, iz ugla Helšinskog završnog akta, je u sagledavanju značaja najave većih vojnih manevara i na koji način i u kojoj meri se može postići povećanje stepena bezbednosti, što ujedino implicira i na smanjenje rizika od novih ratnih sukoba u Evropi i svetu. U ovom istraživanju, razmatranje prethodno iznete problematike biće sagledano prvenstveno kroz pitanje na koji se način u Helšinskom završnom aktu uređuje, tj. predviđa najava većih vojnih manevara, a nakon čega će akcenat biti na razmatranju osnovne ideje istraživanja.

HELŠINSKI ZAVRŠNI AKT

Konferencija o evropskoj bezbednosti i saradnji formirana je kako bi se omogućilo uspostavljanje multilateralnog dijaloga i pregovora između „istoka" i „zapada". Kompleksnost pokrenutih pitanja i specifičnost tadašnjih odnosa između država, najočitije se može videti kroz trajanje ove Konferencije. Konferencija je započeta 3. jula 1973. godine u Helsinkiju, nakon čega je nastavljena u Ženevi od 18. septembra 1973. godine do 21. jula 1975. godine, da bi bila zaključena u Helsinkiju 1. avgusta 1975. godine.

Na Konferenciji su učestvovali predstavnici trideset i dve zemlje iz Evrope,[9] a jedina tadašnja evropska zemalja koja nije učestvovala na Konferenciji je bila Albanija. Pored ukazanih učesnika, na Konferenciji, učestvovali su još i predstavnici Sjedinjenih Američkih Država i Kanade.

Helšinski završni akt iz 1975. godine, iako nije imao status ugovora, imao je višedimenzionalni značaj i to za ekonomska, tehnološka i ekološka pitanja, za pitanja od značaja za ljudska prava, dok je posebni značaj imao za pitanje bezbednosti u smislu usklađivanja odnosa između sovjetskog i američkog bloka usled Hladnog rata, ali i njihovih uticaja na evropske zemlje.

---

[9] Države koje su imale predstavnike su bile: Austrije, Belgije, Kipra, Čehoslovačke, Danske, Finske, Francuske, Demokratske Republike Nemačke, Federalne Republike Nemačke, Grčke, Svete Stolice, Mađarske, Islanda, Irske, Italije, Lihtenštajna, Luksemburga, Malte, Monaka, Holandije, Norveške, Poljske, Portugala, Rumunije, San Marina, Španije, Švedske, Švajcarske, Turske, Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika, Ujedinjenog Kraljevstva i Jugoslavije. Države potpisnice koje su bile neutralne i koje nisu bile u nekom od saveza (*N & N nations*) su: Austrija, Kipar, Finska, Lihtenštajn, Malta, San Marino, Švedska, Švajcarska i Jugoslavija, V. F. Hampson i M. Hart, *Multilateral negotiations: lessons from arms control, trade, and the environment*, JHU Press, 1999, 80.

Iz preambule Helšinskog završnog akta[10] može se videti da su pitanja od značaja grupisana u četiri glave. Prva glava odnosi se na pitanja evropske bezbednosti, druga glava odnosi se pitanja od značaja za međusobnu saradnju na poljima ekonomije, nauke i tehnologije i zaštite životne sredine, treća glava odnosi se na pitanja humanitarne i kulturološke saradnje, dok se četvrta glava odnosi na pitanja koja su dodatno pokrenuta tokom Konferencije. Suštinski posmatrano Helšinski završni akt je uspostavio tri glave, odnosno tzv. korpe, državnih obaveza i oblika saradnje (prve tri glave/korpe), koje su postale tzv. trodimenzionalni oblik aktivnosti. Pojedini autori ukazuju da prva korpa Akta ima političko-vojnu dimenziju i da se u znatnoj meri nadovezuje na Plan zajedničkog i uravnoteženog smanjenja vojnih snaga iz 1973. godine (*Mutual and balanced force reductions – MBFR*), uz posticanje transparentnosti i poverenja u odnosima između istoka i zapada, odnosno da bi se okončao Hladni rat.[11] Zatim, druga korpa je usmerena na ekonomsko-ekološku dimenziju uz promovisanje komercijalne razmene, dok je treća korpa usmerena na pitanja demokratije i pitanja o ljudskim pravima.[12]

Kako bi razmatranje problematike koja je tema ovog rada, bilo celishodnije, potrebno je bliže ukazati na prvu korpu Helšinskog završnog akta koja se odnosi na pitanje evropske bezbednosti.

U Helšinskom završnom aktu pitanje evropske bezbednosti grupisano je u dve tematske oblasti, s tim da u okviru prve oblasti postoje dve zasebne tačke: 1a) Deklaracija o načelima na kojima se uređuju odnosi između država koji učestvuju na Konferenciji, 1b) Pitanja primene nekih od prethodno utvrđenih načela i 2) Dokument o merama za izgradnju poverenja i nekim aspektima bezbednosti i razoružanja.

U okviru oblasti Deklaracije o načelima na kojima se uređuju odnosi između država učesnica razmatrano je deset pitanja (principa) i to: suverena jednakost, poštovanje prava zasnovanih na suverenitetu; suzdržavanje od pretnje ili primene sile; nepovredivost granica; teritorijalna celovitost država; mirno rešavanje sporova; nemešanje u unutrašnja pitanja; poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda, uključujući slobodu mišljenja, savesti, vere ili uverenja; jednaka prava i samoodređenje naroda; saradnja među državama; i savesno ispunjavanje obaveza po međunarodnom pravu.

Prvenstvena ideja, a samim tim i značaj ukazanih principa je da se uz njihovo pridržavanje održi stanje mira i sigurnosti, ali i pravde i razvijanje međudržavne sarad-

---

[10] Helšinski završni akt iz 1975.g., *https://www.osce.org/mc/39501?download=true,* 16. april 2015.

[11] D. Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE),* Routledge, 2007, 35., M. C. Pugh, *European Security: Towards 2000*, Manchester University Press, 1992, 106.

[12] D. Galbreath, 35-37.

nje. Bazično posmatrano, najveći značaj ovih principa je u tome što se sa njima pokušava izbeći upotreba vojne sile u slučajevima kada postoje nesuglasice između država, što je u vremenu donošenja Akta bilo od izuzetne važnosti zbog već ukazane blokovske podele Evrope (i sveta). Potrebno je još ukazati i na mišljenje koje se odnosi na poseban značaj prvog principa (suverena jednakost, poštovanje prava zasnovanih na suverenitetu) uzpomoć kojeg su se stvorile okolnosti za mirno ujedinjenje Nemačke, ali i za miran raspad Sovjetskog Saveza.[13]

U okviru oblasti Dokument o merama za izgradnju poverenja i nekim aspektima bezbednosti i razoružanja razmatrano je tri pitanja i to: prethodna najava većih vojnih manevara; pitanja razoružanja; i opšta razmatranja.

Od posebnog značaja za istaživanje problematike ovog rada je upravo pomenuto, odnosno pitanje prethodne najave većih vojnih manevara.

PREDVIĐENOST NAJAVE VEĆIH VOJNIH MANEVARA PO HELŠINSKOM ZAVRŠNOM AKTU

Predviđanjem najave većih vojnih manevara kao osnovni cilj je imalo otklanjanje potencionalnih međusobnih napetosti između država usled straha od mogućeg napada (agresije i sl.), čime se paralelno postizalo jačanje mira kroz međusobno poverenje uz poštovanje teritorijalne celovitosti i političke nezavisnosti država. Drugim rečima, sa najavom većih vojnih manevara smanjuje se mogućnost da usled straha od oružanog sukoba, pogrešno se percipiraju vojne aktivnosti jedne države.

Značaj najave vojnih manevara, pored ukazane velike uloge u daljoj izgradnji poverenja između država, direktno se odnosi i na celokupnu stabilnost i bezbednost.

Države potpisnice Helšinskog završnog akta, preuzimaju na sebe dobrovoljnu (moralnu) odgovornost,[14] da obaveste ostale države potpisnice o većim vojnim manevrima diplomatskim putem. Pod veće vojne manevre, na osnovu Akta, spadaju vojni manevri u kojima učestvuje više od 25.000 vojnika kopnene vojske zasebno ili združeno sa vazduhoplovnim ili mornaričkim jedinicama. U slučajevima da u manevrima ne učestvuje prethodno ukazan broj vojnika, a da su prirom manevri združenog karaktera, aktom se predviđa da se i tada može načiniti njihova najava.

---

[13] The Conference on Security and Cooperation in Europe – Final Act, US training on OSCE, *http://react.usip. org/pub/m1/p21.html*, 16. avgust 2015.

[14] Helšinski završni akt iz 1975.g., „[…] this measure deriving from political decision rests upon a voluntary basis", 11; jer akt nije predstavljao ugovor.

Države potpisnice Akta čija se teritorija proteže izvan Evrope, imaju obavezu (u već navedenom smislu) da najave vojne manevre koji će se odvijati u prostoru od 250 kilometara od granice koja je okrenuta ili je zajednička s granicom bilo koje evropske države potpisnice. Predviđa se i da država potpisnica nema obavezu najave vojnih manevara u slučajevima kada se oni odvijaju na području koje se graniči sa neevropskom državom i koja nije potpisnica Akta.

Pored do sada iznetog, Aktom se predviđa da se najava većih vojnih manevara mora načiniti najkasnije 21 dan pre početka, osim u slučajevima kada je manevar pripremljen u periodu kraćem od pomenutog. U ovim okolnostima potrebno načiniti najavu u najkraćem mogućem roku, ali pre početka manevra. Aktom se predviđa i sadržina najave.

U najavi je potrebno da budu naznačene informacije o prostoru i vremenu održavanja (i trajanja) manevra, o njegovom cilju, o državama koje učestvuju i o vrstama i brojnosti vojnih snaga koje učestvuju.

U Helšinskom završnom aktu, u okviru najave većih vojnih manevara, pored već ukazanog, predviđaju se određene pojedinosti od značaja za ovo pitanje, a one se odnose na: a) prethodne najave ostalih vojnih manevara, b) razmenu posmatrača, c) prethodnu najavu većih vojnih pokreta i d) ostale mere za izgradnju poverenja.

Prethodne najave ostalih vojnih manevara za osnovni cilj imaju jačanje poverenja i povećanje bezbednosti i stabilnosti posebno onih država koje se nalaze u blizini područja gde će se odvijati ti manevri.

Razmena posmatrača, Aktom, predviđa se na dobrovoljnoj i na bilateralnoj osnovi i to pod idejom uzajamnosti. Država koja organizuje (sprovodi) vojne manevre može uputiti pozive drugim državama potpisnicama Akta da pošalju svoje posmatrače za praćenje manevara. Država koja upućuje poziv određuje, u svakom pojedinom slučaju, broj posmatrača i na koji način će oni učestvovati.

U skladu sa Završnim preporukama Konferencije, razmotreno je pitanje prethodne najave većih vojnih pokreta, sa osnovnim ciljem da se jača međusobno poverenje, a sve u skladu sa primenom mera koji su utvrđeni Aktom.

U delu Helšinskog završnog akta koji se odnosi na najavu većih vojnih manevara navode se i ostale mere za izgradnju poverenja. Ove mere odnose se na postizanje većeg stepena uzajamnosti kako bi se ostvarilo bolje međusobno razumevanje posebno kroz razmenu vojnog osoblja, uključujući i posete vojnih delegacija.

Iz do sada iznetog može se videti značajan uticaj Helšinskog završnog akta iz 1975. godine na obezbeđivanje uslova za postizanje znatno većeg stepena bezbednosti u Evropi i međudržavnog poverenja, posebno kada je reč o mirnodopskim vojnim

aktivnostima, koje se u situacijama međudržavnih napetosti mogu negativno odraziti na stepen bezbednosti.

ZNAČAJ NAJAVE VOJNIH MANEVARA ZA POSTIZANJE BEZBEDNOSTI U EVROPI

U periodu nastanka Helšinskog završnog akta, nužno je bilo da se pronađe adekvatan model za postizanje povećanja stepena bezbednosti i podizanja nivoa poverenja između istoka i zapada. Povećanje bezbednosti najčešće implicira povećanje brojnosti i jačanje vojnih struktura, ali sa dodatnim naoružavanjem postiglo bi se upravo suprotno. Zbog pomenutog, mišljenja smo da je ideja Helšinskog završnog akta u postepenoj demilitarizaciji, ali i u nužnom povećanju međudržavnog poverenja, te iz tog razloga je i razumljiv značaj najave vojnih manevara i razmene posmatrača.

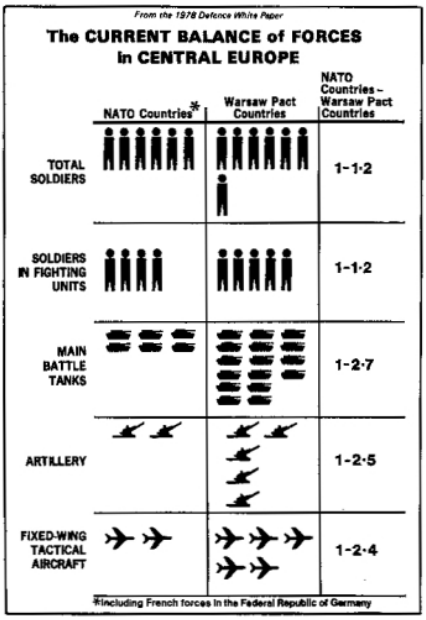
Najava vojnih manevara predstavlja posebno značajan korak u prethodno iznetom, jer sa ovim merama umanjuje se opasnost od vojnih konflikata i pogrešnog razumevanja mirnodopskih vojnih aktivnosti, posebno ako se ima na umu da pojedine potpisnice Akta nisu bile članice nijedne od alijansi. Dodatni značaj Helšinskog završnog akta je upravo u pomenutom, tj. njegove potpisnice nisu bile samo države članice NATO-a i Varšavskog pakta.[15]

Na osnovu podataka autora koji su se bavili odnosom vojnih snaga između NATO-a i Varšavskog pakta u periodu potpisivanja (i neposredno posle) Helšinskog završnog akta, jasno se može videti neophodnost mera koje je on predviđao, posebno kada se uzme u razmatranje velika vojna koncentracija obe alijanse. Po statističkim podacima iz tog perioda, na prostoru Centralne i Severne Evrope, NATO je imao raspoređenih 27 divizija, dok je Varšavski pakt imao 70 divizija (SSSR 45 divizija + 25 divizija iz Istočnoevropskih država). Ako se odnos snaga posmatra iz ugla brojnosti tenkova onda se može videti da je NATO imao raspoloživih 7.000 tenkova, dok je Varšavski pakt imao 20.500 tenkova (SSSR 13.500 tenkova + 7.000 tenkova iz Istočnoevropskih država).[16] Potrebno je naznačiti da iako se radi o zvaničnim podacima (*White Paper*), diskutabilna je njihova pouzdanost, posebno u vojno-taktičkom smislu zbog Hladnog rata.

---

[15] V. C. Kessler, *Verifying nonproliferation treaties: obligation, process, and sovereignty*, Government printing office, 1995, 101.

[16] V. F. Hall, „The Arms Race – The numbers game", *Socialist Review*, 4/1978, 8-9.



Odnos vojnih snaga između NATO-a i Varšavskog pakta na području Centralne Evrope u periodu neposredno nakon potpisivanja Helšinskog završnog akta[17]

Smanjenje brojnosti i grupisanja vojnih snaga nije usledilo ni u godinama nakon Helšinskog završnog akta, stoga su najave vojnih manevara dobijale sve više na značaju za bezbednost u Evropi, ali i u svetu, usled postojećih međudržavnih tenzija i pomenute vojne koncentracije.

Uloga i nesporan značaj najave vojnih manevara, na način na koji je predviđeno Aktom, redefinisano je Štokholmskim dokumentom iz 1986. godine.

U periodu od 1975. godine, tj. od potpisivanja Helšinskog završnog akta, pa sve do 1990. godine, tj. do Konferencije koja je održana u Parizu na kojoj je okončan Hladni rat, prvobitni dogovor nije se mnogo menjao. Imeđu ova dva perioda održano je tri sastanka potpisnica i to: 1977-78. godine u Beogradu na kojem su uspostavljene nove osnove i procedure, 1980-83. godine u Madridu na kojem je doneta odluka o sazivanju Štokholmske konferencije o merama za jačanje poverenja i bezbednosti i razoružanja i 1986–89. godine u Beču na kojem su razmatrana pitanja iz oblasti ljudskih prava.[18]

---

[17] F. Hall, „The Arms Race – The numbers game", *Socialist Review*, 4/1978, 8-9.

[18] Lj. Aćimović, „OEBS na početku XXI veka – mesto, uloga i dometi", *Međunarodni problemi,* 1/2013, 8.

Kao što se može videti, države učesnice Konferencije o evropskoj bezbednosti i saradnji (*CSCE*), koja je rezultirala Helšinskim završnim aktom, uspostavile su Konferenciju o merama za jačanje poverenja i bezbednosti i razoružanju (*Confidence and Security-building measures – CSBMS*) koja je rezultirala Štokholmskom konferencijom, odnosno Štokholmskim dokumentom iz 1986. godine. Značaj ovog Dokumenta je u dodatnom uspostavljanju mera za jačanje međudržavnog poverenja koje su već bile predviđene Helsinškim završnim aktom.

Značajnije promene u Štokholmskom dokumentu[19] u odnosu na Helsinški završni akt, a koje se odnose na najavu vojnih manevara (aktivnosti) su sledeće: a) najava vojnih manevara se mora načiniti najkasnije 42 dana pre njihovog početka, b) najava je obavezna ako u vojnim manevrima učestvuje više od 13.000 vojnika uključujući i intendantsku podršku ili c) ako učestvuje najmanje 300 tenkova ili d) ako učestvuje više od 200 vazduhoplovnih jedinica neračunajući helihoptere. U Štokholmskom dokumentu usledila je i terminološka promena, pa se umesto manevara koristi reč aktivnosti zbog preciznijeg određivanja ove problematike. Zatim, načinjena je promena koja se odnosila na pitanje posmatrača. Štokholmskim dokumentom predviđeno je obavezno prisustvo najviše po dva posmatrača iz svih država potpisnica, u slučajevima kada u vojnih aktivnostima učestvuje preko 7.000 vojnika ili ako u aktivnostima učestvuju 5.000 amfibijskih ili padobranskih jedinica.

Naredne poromene koje su se odnosile na pitanje najave vojnih manevara (aktivnosi) usledile su 1992. godine kao dopuna zaključaka Bečkog sastanka iz 1989. godine.[20]

U ovom dokumentu, poznatijem kao Bečki dokument *CSBMS-a* iz 1992. godine (*VD92 CSBMs*)[21] predviđala se obaveza najave vojnih aktivnosti najkasnije 42 dana pre njihovog početka, što je zadržano iz Štokholmskog dokumenta, ako u vojnim manevrima učestvuje više od 9.000 vojnika uključujući i intendantsku podršku ili ako učestvuje najmanje 250 tenkova ili ako učestvuje više od 200 vazduhoplovnih jedinica neračunajući helihoptere. Zatim, načinjena je promena koja se odnosila na pitanje posmatrača, pa se tako ovim Dokumentom predviđalo obavezno prisustvo najviše po dva posmatrača iz svih država potpisnica, u slučajevima kada u vojnih aktivnostima učestvuje preko 13.000 vojnika ili ako broj tenkova koji učestvuje je veći od 300 ili ako u aktivnostima učestvuju 3.000 amfibijskih ili padobranskih jedinica.

---

[19] Štokholmski dokument iz 1986.g., *http://www.osce.org/fsc/41238?download=true*, 17. april 2015.

[20] Confidence- and security-building measures in Europe, March 16, 1994, *http://dosfan.lib.uic.edu/acda/factshee/secbldg/csbms394.htm*, 17. april 2015.

[21] Bečki dokument iz 1992.g., *http://fas.org/nuke/control/osce/text/VIENN92E.htm*, 19. april 2015.

Iz do sada iznetog može se videti tendencija pooštravanja kriterijuma za najavu vojnih manevara (aktivnosti), što bi za posledicu trebalo da ima povećanje stepena bezbednosti i međudržavnog poverenja.

Ovu problematiku potrebno je sagledati i sa činjeničnog stanja pored već ukazanog „teorijskog" aspekta.

U periodu od potpisivanja Helšinskog završnog akta (1975) do Štokholmske konferencije (1986) pojedini izveštaji ukazuju da su NATO i države koje nisu bile članice nijedne alijanse najavile sve veće ali i pojedine manje vojne manevre, dok su države Varšavskog pakta najavile samo neke od većih vojnih manevara i nijedan manji. Slično je i sa pozivanjem posmatrača. Autori izveštaja ukazuju da u pomenutom periodu nijedan „zapadni" posmatrač nije bio pozvan na vojne manevre u SSSR. Zatim postojao je problem nenajavljivanja dva (brojčano) velika vojna manevra i to SSSR-a na belaruskom i baltičkom području 14. avgusta 1981. godine i na Baltičkom moru od 4 do 12 septembra 1981. godine, ali i više manjih u istočnom području. Isti autori ukazuju da je prvo direktno krišenje Helšinskog završnog akta usledilo za vreme Poljske krize, što je dovelo do uvođenja vanrednog stanja u decembru 1981. godine koje je trajalo sve do jula 1983. godine.[22]

U prilog pomenutom može da se navede kršenje predviđenih obaveza prilikom najave vojnih manevara od strane SSSR-a. SAD su u decembru 1985. godine ukazale da SSSR tokom sprovođenja vojnih manevara 1981. godine pod nazivom „Zapad – 81" nisu se upotpunosti pridržavali predviđenih pravila koja su dogovorena Helšinskim završnim aktom, iako su ona bila na dobrovoljnoj bazi. Prigovor SAD-a, u osnovi, odnosi se na to da je SSSR samo načinio najavu vojnih manevara, ali da nisu učinjeni dodatni (dobrovoljni) napori u pružanju informacija o pojedinostima manevra, što se odražava na međudržavno poverenje. Pored iznetog, prigovor se odnosio i na minimalni broj pozvanih posmatrača.[23]

Pored ukazanih podataka, potrebno je navesti i zvanične podatke[24] o broju prijavljenih vojnih manevara. Po njima u periodu do Štokholmske konferencije ukupno je prijavljeno 120 vojnih manevara i to od strane NATO-a 48, od strane Varšav-

---

[22] J. Leatherman, *From Cold war to democratic peace: third parties, peaceful change, and the Osce*, Syracuse university press, 2003, 165-166.

[23] R. Reagan, *Public Papers of the Presidents of the United States: Ronald Reagan, 1987*, US Government, 1989, 234. i Soviet compliance with the confidence—building measures document of the Helsinki final act, december 15, 1983, *http://www.foia.cia.gov/sites/default/files/document_conversions/89801/DOC_0000748422.pdf*, 19. april 2015.

[24] Confidence- and security-building measures in Europe, March 16, 1994, *http://dosfan.lib.uic.edu/acda/factshee/secbldg/csbms394.htm*, 17. april 2015.

skog pakta 63, dok od strane država koje nisu bile članice nijedne alijanse 9 vojnih manevara.

Aktuelnost i nesporni značaj najave vojnih manevara čak i toliko godina nakon hladnog rata i blokovskih tenzija vidljiva je i danas. Na parlamentarnoj skupštini OSCE-a održanoj 2014. g.[25] izneto je više stavova koji su od značaja za ovo istraživanje. Među njima se posebno ističe, kao jedan od najvažnijih zadataka OSCE-a, potreba za pronalaženjem adekvatne zamene Bečkog dokumenta iz 1999.g. Po Bečkom dokumentu iz 1999. godine, predviđena je najava vojnih aktivnosti i od strane države na čijoj teritoriji će se aktivnosti planiraju, iako vojska te država u njima neće učestvovati, a kada je reč o boju jedinica, predviđa se da je to a) minimalno 9.000 vojnika uključujući i intendantsku podršku ili b) ako učestvuje najmanje 250 tenkova ili c) ako učestvuje najmanje 500 amfibijskih jedinica ili d) ako učestvuje najmanje 250 samopokretnih ili vučnih artiljerijskih oruđa, minobacača i raketnih lansera (u kalibru od 100mm ili većem), ili e) ako učestvuje više od 200 vazduhoplovnih jedinica neračunajući helihoptere. [26]

Potreba za ažuriranjem i modernizacijom Bečkog dokumenta kroz tekuće razgovore ukazana je i na prethodnoj parlamentarnoj skupštini održanoj 2013.g.[27], a sve u cilju stvaranja boljeg načina predviđanja ove problematike kroz povećanje otvorenosti i transparetnosti. Pitanja koja su pokrenuta prethodnom ukazanom inicijativom, odnose na: da li je potrebno smanjiti do sada predviđene okolnosti za najavu vojnih vežbi, da li je potrebno da se poveća mogućnost provere aktivnosti, modernizacija razmene vojnih informacija i dr.

Od značaja je još ukazati da je na parlamentarnoj skupštini OSCE-a iz 2014. g. razmotren izveštaj u kojem su sublimirani pomenuti stavovi koji se odnose na Bečki dokument, stim da se poseban akcenat stavlja i na problem tumačenja uslova kada je potrebno najaviti vojne aktivnosti, tj. uviđeno je da države pojedine delove ugovora na različite načine sagledavaju. Direktna posledica je u neprijavljivanju vojnih aktivnosti u slučajevima kada u njima učestvuju samo lokalne vojne snage, jer po jednom od tumačenja, obaveza prijavljivanja vojnih manevara je samo kada usledi premeštanje jedinica iz drugih oblasti (a ne i kada učestvuju lokalne vojne snage). Zatim, u pojedinim slučajevima manevri jedinica koje nisu pod direktnom kontrolom Ministarstva odbrane nisu pijavljivani. Pored iznetog, nepostoji usaglašen stav da li bi trebalo

[25] OSCE Parliamentary assembly, Baku 28 June – 2 July 2014.

[26] Više: Vienna Document 1999., *http://www.osce.org/fsc/41276?download=true*, 20-21, 17. avgust 2015.

[27] OSCE Parliamentary assembly, Istanbul 29 June – 3 July 2013.

prijavljivati manevre svih mornaričkih jedinica, paravojnih jedinica, pograničnih jedinica i dr.[28]

Vojni manevri predstavljaju i danas redovne mirnodopske aktivnosti vojnih snaga jedne ili više država. NATO je poslednje veće manevre sproveo u martu 2015. godine na području Crnog mora, sa ciljem uvežbavanja predviđenih taktičkih radnji u slučajevima odbrane od napada podmornica i napada iz vazduha. U ovoj vežbi su učestvovale združene snage Američke, Kanadske, Rumunske, Nemačke i Turske mornarice.[29] Na istom području, 2014. godine, NATO je izveo slične vojne manevre, s tim da je i Rusija nezavisno od NATO-a istovremeno izvela svoje vojne manevre.[30]

Kada se sagledaju pomenute okolnosti, može se steći utisak da vojni manevri, pored održavanja vojne spremnosti i uvežbavanja određenih taktičkih radnji i dalje služe za „zveckanje oružja" isto kao i u vreme Hladnog rata.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Bezbednost je uslov opstanka i razvoja društva. Ona sama po sebi ništa ne stvara već samo omogućava. Pitanje bezbednosti predstavlja jedno od osnovnih atributa svake države, a najčešće se izjednačava sa zaštitom suverenosti i teritorije od spoljnih neprijateljskih faktora.

Nakon Drugog svetskog rata u svetu, a posebno u Evropi, usled mnogih političkih i ekonomskih neusaglašenosti i razlika nastale su specifične okolnosti. Ove okolnosti dovele su do tzv. Hladnog rata.

Značaj Helšinskog završnog akta iz 1975. godine je u tome što iako nije predstavljao međunarodni ugovor, imao je značajan uticaj na mnoga pitanja koja se direktno odnose na bezbednost u Evropi. U određenoj meri moglo bi se tvrditi da nakon njegovog donošenja započinje postepeni kraj Hladnog rata. Prethodno izneto ima osnova posebno ako se uzme u obzir koje su sve države učestvovale u njegovom formulisanju i potpisivanju.

U ovom istraživanju akcenat je bio samo na jednom od značajnih aspekata Helšinskog završnog akta i to u predviđanju najave vojnih manevara. Na ovaj način, od-

---

[28] Više: P. Kauma, *Report for the General Committee On Political Affairs And Security – Helsinki +40: Towards Human Security For All, http://www.ft.dk/samling/20131/almdel/osce/bilag/37/1365807.pdf*, 17. avgust 2015.

[29] International Business Times, NATO Begins Exercises In Black Sea, *http://www.ibtimes.com/nato-begins-exercises-black-sea-russia-says-it-can-deploy-nuclear-weapons-crimea-1843674*, 19. april 2015.

[30] Russia today, Russia launches large-scale naval drill in Black Sea same day as NATO, *http://rt.com/news/170540-black-sea-russia-drill/*, 19. april 2015.

nosno sa najavom većih vojnih manevara imalo se za cilj da se postigne otklanjanje potencionalnih međusobnih napetosti između država usled straha od mogućeg napada. S obzirom da su u Evropi u periodu donošenja Akta bile gusto koncentrisane vojne snage NATO-a, Varšavskog pakta i neutralnih zemalja, bilo koja mornodopska vojna aktivnost mogla bi da poveća rizik od pogrešnog percipiranja, čime se direktno stvaraju okolnosti predratnog stanja i ugrožavanja celokupne bezbednosti.

Helšinskim završnim aktom, uspešno je pronađen adekvatan model za postizanje povećanja stepena bezbednosti i podizanja nivoa poverenja između istoka i zapada. Ovaj proces zahtevao je mnogo vremena ali i dodatna usklađivanja, na šta je i ukazano u razmatranju ove problematike.

Na kraju je potrebno posebno istaknuti da iako je osnovni razlog nastanka Helšinskog završnog akta iz 1975. godine bila potreba da se podigne stepen bezbednosti u Evropi, u Aktu su sadržana i druga važna pitanja od značaja za ekonomiju, nauku i tehnologiju, zaštitu životne sredine, pitanja o ljudskim pravima i dr., ali dodatni značaj Helšinskog završnog akta je i u tome što su se sa njime uspostavile osnove za stvaranje OSCE-a. Helšinski završni akt potpisan je pre 40 godina, a pitanja koja je uređivao i dalje daju povod za stručnu diskusiju.

Nenad Bingulac[31]
Teaching assistent, Faculty of Law for Commerce and Judiciary in Novi Sad
Joko Dragojlović
Teaching assistent, Faculty of Law for Commerce and Judiciary in Novi Sad

INFLUENCE OF MILITARY MANEUVERS ON SECURITY ISSUES IN EUROPE FROM THE OSCE PERSPECTIVE

Summary: Safety of society is one of the fundamental issues faced by almost all countries of the world. The impression is that after so many centuries of development of society, we still did not achieve sufficient security preconditions for which might be reasonably to considered that we live in a relatively safe environment. It is indisputable that an absolute security can not be achieved, especially if you bear in mind certain aspects of organized crime, but there is still a the issue of military security. At the global and European level in recent decades, there are ideas concerning

[31] Nenad Bingulac, nbingulac@pravni-fakultet.info.

planning partial demilitarization, with aim is to influence the increase of security, but military maneuvers are still frequent, and that raises the question of theirs justification which can be viewed from several aspects. The Helsinki Final Act of 1975 regulates this issue as part of importance for security in Europe, and after forty years is an important issue. The impact of military maneuvers on the issue of security is usually considered in terms of engagement of military resources in order to maintain military readiness and practicing certain tactical actions. In this research, the emphasis will be on certain assumptions, these security issues. After the Second World War in the world, and especially in Europe, due many of political and economic differences, emerged specific circumstances that led to the Cold War. One of the significance of the Helsinki Final Act is in the fact that although was not a treaty, it had a significant impact on many issues that are directly related to security in Europe. The Act successfully found an adequate model to achieve increase in level of security and trust between East and West.

***Keywords**: Helsinki Final Act, military maneuvers, military activities, NATO, Warsaw Pact.*

EKONOMSKO-EKOLOŠKA DIMENZIJA

Dragoljub Todić[1]
Redovni profesor, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Jelica Gordanić
Istraživač saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

OEBS I BEZBEDNOST ŽIVOTNE SREDINE – PREDLOG ZA INICIRANJE PREGOVORA RADI ZAKLJUČIVANJA REGIONALNOG SPORAZUMA O SARADNJI

Rezime: Autori daju osnovne naznake o aktivnostima Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju, u delu koji se odnosi na oblast bezbednosti životne sredine. Rasprava se stavlja u kontekst problema definisanja sadržaja pojma „bezbednost životne sredine", kao i aktivnosti drugih međunarodnih organizacija u oblasti životne sredine. Ukazuje se na međunarodne organizacije koje se bave životnom sredinom od značaja za region Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, kao i pitanje članstva država regiona i Republike Srbije u najznačajnijim međunarodnim ugovorima u oblasti životne sredine. Daje se osvrt i na globalne, regionalne i nacionalne probleme u oblasti životne sredine. U centralnom delu rada se naglašavaju elementi predloga za iniciranje pregovora radi zaključivanja regionalnog međunarodnog ugovora u oblasti (bezbednosti) životne sredine pod pokroviteljstvom Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju. Sagledavaju se neke prednosti zaključivanja takvog međunarodnog ugovora, daju naznake o mogućim prigovorima takvoj ideji i ukazuje na neka otvorena pitanja. Razmatra se teza da bi zaključivanje regionalnog (region jugoistočne Evrope) međunarodnog ugovora o saradnji u oblasti (bezbednosti) životne sredine imalo višestruko značenje kako za Organizaciju za evropsku bezbednost i saradnju, tako i za države koje bi bile uključene u ugovor. Za Organizaciju za evropsku bezbednost i saradnju bi to značilo jačanje sistemskog karaktera i prepoznatljivosti aktivnosti organizacije u ovoj oblasti, dok bi za države u regionu zaključivanje ugovora značilo unapređenje instrumenata saradnje, kvalitetnije rešavanje problema (bezbednosti) životne sredine i ubrzavanje procesa evropskih integracija.
Ključne reči: *OEBS, životna sredina, bezbednost životne sredine, regionalna saradnja, zaključivanje regionalnog ugovora, jugoistočna Evropa, EU integracije.*

UVOD

Zabrinutost zbog degradacije životne sredine, rastućeg zagađenja i iscrpljivanja resursa, kao i razumevanje načina rešavanja problema koji proističu iz ovakvog stanja, uticali su i na evoluciju u shvatanju pojma „bezbednost".[2] U mnoštvu različitih pristupa ovoj

[1] Prof. dr Dragoljub Todić, d.todic@diplomacy.bg.ac.rs, dtodic@ymail.com.

[2] C. Voigt, „Sustainable Security", *Yearbook of International Environmental Law* 19/2010, 163–196.

raspravi prelivanje smisla „ekološki" u sve pore mogućih izvora ugrožavanja bezbednosti čoveka postalo je na neki način opšte prihvaćena tendencija. Otuda „ekološki" aspekti aktivnosti dobijaju ponekad potpuno samostalno značenje i postaju predmet interesovanja različitih međunarodnih organizacija. Sa rastućom međuzavisnosti (prema nekim autorima „globalizacijom") izgleda da raste saglasnost o tome da problemi u oblasti životne sredine postaju sve očiglednije zajednički, iako je teško reći da postoji saglasnost oko toga šta tačno obuhvata pojam bezbednost životne sredine. Ovo posebno kada se izazovi i rizici mogu staviti u kontekst međunarodnih odnosa. Pod uticajem „opšteg trenda" da se raspravljava o bezbednosti i pretnjama bezbednosti u širem smislu,[3] skoro da nema pitanja u oblasti životne sredine, ili pitanja koje se označava „ekološkim", a da mu se ne pridaje (ili ne može pripisati) neki bezbednosni smisao.[4] Barnett *et al*. smatraju da su dva najuočljivija problema, koja se razmatraju u kontekstu različitih značenja sadržaja pojma „bezbednost životne sredine" („environmental security"), pitanje načina kako promene u životnoj sredini mogu izazvati nasilne konflikte i načina kako promene u životnoj sredini doprinose ljudskoj bezbednosti.[5]

Iako u literaturi dominira pristup kojim se pojedini aspekti upravljanja prirodnim resursima tumače kao potencijalni izvor nesporazuma i konflikata između država,[6] opšti činioci doprinose da bi ovu vrstu odnosa između država trebalo razumeti kao znatno složeniju interakciju koja nudi prostor za različite forme saradnje.[7] U poslednje vreme u literaturi dominiraju rasprave o bezbednostnim aspektima klimatskih promena. Neki autori bezbednosne aspekte problema klimatskih promena povezuju prevashod-

---

[3] M. Odello, „Commentary on the United Nations' High-Level Panel on Threats, Challenges and Change", *Journal of Conflict & Security Law* 2/2005, 231–262.

[4] Takvo stanje bi moglo biti predmet posebne rasprave i ima (ili može da ima) uporište u različitim okolnostima. Jedna od njih je povezana i sa izuzetno širokim definisanjem pojma „životna sredina", a traganje za alternativnim načinima rešavanja problema savremene civilizacije izgleda da svoje uporište najlakše nalazi u neutralnim kategorijama i benignom smislu nekih kategorija koje se pripisuju korpusu „ekoloških".

[5] J. Barnett, A.R. Matthew, L.K. O'Brien, „Global Environmental Change and Human Secrutiy: An Introduction", in A. R. Matthew, J. Barnett, B. McDonald (Eds). *Global Environmental Change and Human Security*, MIT Press, Cambridge 2009, 10.

[6] Izgleda da se u literaturi najčešće upravljanje vodnim resursima spominje kao uzrok i/ili povod nestabilosti i rizika po bezbednost u odnosima između pojedinih država. Videti, npr. P. Wouters, S. Vinogradov, B.O. Magsig, „Water Security, Hydrosolidarity, and International Law: A River Runs Through It …" , *Yearbook of International Environmental Law* vol. 19, 1/2008, 97–134.

[7] Za šre o mogućim odnosima između država kada se radi o upravljanju podeljenim vodnim resursima na prižmeru reka Jordan, Gang i Nil videti, npr. kod M. Zeitoun, N. Mirumach, „Transboundary water interaction I: reconsidering conflict and cooperation", *International Environmental Agreements* 8/2008, 297–316.

no sa energetskom sigurnosti.[8] Humphreys predlaže uvođenje četiri kategorije ratova za resurse proširujući značenje i pojma „konflikti i ratovi" (na subjekte koji nisu samo države) i pojma „resursi" (ograničavajući pojam „rat za resurse" samo na one resurse koji su ključni za ljudsko preživljavanje).[9] Upravljanje međunarodnim vodotokovima postaje sve češća tema rasprava čiju osnovu čini teza o ugroženosti međunarodnog mira i bezbednosti povodom različitih viđenja država u slivu na način korišćenja vodnih resursa u uslovima rastućih pristisaka na vodne resurse. U takvim okolnostima jače regionalno povezivanje država može da doprinese stvaranju uslova za predupređivanje pojave uzroka i povoda za sukobe različitog intenziteta, odnosno jednostavnije i brže prevazilaženje potencijalnih problema i unapređenje ukupne saradnje zainteresovanih država. Bezbednosni aspekti upravljanja podeljenim prirodnim resusima i neka druga pitanja nisu obuhvaćeni postojećim institucionalnim formama saradnje između država u regionu, na način kojim će obezbediti kontinuitet u preduzimanju međusobno usaglašenih i koordiniranih mera. Zaključivanje regionalnog sporazuma (bar kada su u pitanju neki evropski regioni kakav je region jugoistočne Evrope) moglo bi predstavljati podesnu osnovu za prevazilaženje postojeće praznine u sistemu međunarodno-pravne zaštite životne sredine i bezbednosti.

OEBS I BEZBEDNOST ŽIVOTNE SREDINE

U okolnostima relativno nejasnog (ili izuzetno širokog značenja) ključnih kategorija koje se vezuju za razumevanje smisla pojma „životna sredina" svaka međunarodna organizacija relativno lako prilagođava aktivnosti u ovoj oblasti svom profilu i konceptu. Za širko koncepcijski definisanu organizaciju kakva je OEBS skoro da nema pogodnijeg kompleska pitanja od onih koja se označavaju pojmom „životna sredina". Ali, istovremeno su to i okolnosti u kojima se organizacija lako gubi u mnoštvu pitanja i ostaje na marginama specifične profesionalne prepoznatljivosti na kojoj neke međunarodne organizacije i drugi subjekti grade svoj ugled. Ako se pogledaju ključni dokumenti OEBS, od osnivanja pa do danas, lako se uočava na zavidnom nivou izgrađeno tehnokratsko-formalističko objašnjavanje ključnih fenomena u oblasti životne sredine. U nastojanju da se obuhvati sve ili skoro sve što sa sobom nosi pojam „životna sredina", organizacija kao da ostaje bez jasnije fokusiranosti na specifična pi-

[8] F. Dodds, A. Higham, R. Sherman, (Eds) *Climate change and energy insecurity: the challenge for peace, security and development*, Earthscan, London 2009.

[9] J. Humphreys, „Resources wars: searching for a new definition", *International Affairs* 5/2012, 1069–1071.

tanja. Druga determinanta rasprave o ulozi i dostignućima OEBS u oblasti životne sredine proističe iz regionalnog karaktera organizacije i veza između ove i drugih (regionalnih) organizacija.

Helsinški završni akt iz 1975. godine navodi da „napori država da se uspostavi saradnja u oblastima trgovine, industrije, nauke i tehnologije, životne sredine i drugim oblastima ekonomske aktivnosti doprinose ojačavanju mira i bezbednosti u Evropi i svetu u celini…"[10] Pitanje zaštite životne sredine, zajedno sa razvojem privrede spada u drugi stub delovanja OEBS-a, ili preciznije privrednu dimenziju i dimenziju zaštite životne sredine.[11] Ipak, izgleda da je druga dimenzija OEBS-a, do sada najmanje poznata. U periodu od 1992. do 1997. godine ekonomske i aktivnosti životne sredine su se najjasnije iskazivale putem Godišnjeg ekonomskog foruma.[12] Do izvesne mere situacija se kasnije menja, uspostavljanjem Koordinatora za ekonomske aktivnosti i ektivnosti u oblasti životne sredine (Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities) (OCEEA).[13] Među najvažnije zadatke kancelarije Koordinatora u pogledu životne sredine spadaju „unapređenje koncepta održivog razvoja, životne sredine i bezbednosti, uključujući upravljanje vodenim resursima, degradaciju zemljišta, opasan otpad i klimatske promene (...) kao i razvoj i primenu Inicijative za bezbednost i zaštitu životne sredine (Environment and Security Initiative – ENVSEC) u saradnji sa drugim međunarodnim organizacijama.[14]

Osnivanjem kancelarije Koordinatora, aktivnosti u pogledu životne sredine „se ubrzano razvijaju u 56 država članica. Ovo posebno u članicama koje se nalaze „istoč-

---

[10] Conference on Security and Co-operation in Europe, Final Act, Helsiniki, 1975. *https://www.osce.org/mc/39501?download=true*. 26. avgust 2015.

[11] Ovo se u kasnijem izveštaju organizacije, zajedno sa aktivnostima u oblasti ljudskih prava, procenjuje kao izuzetan iskorak u razumevanju koncepta bezbednosti. OSCE Parliamentary Assembly, Helsinki +40 Project, Final Report Helsinki +40: Building the OSCE of the Future, July 2015.

[12] Za najbolji pregled dokumenata OEBS-a u kojima se govori o „životnoj sredini" videti publikaciju ove organizacije: OSCE Economic and Environmental Dimension, Commitments, Organization for Security and Co-operation in Europe, Reference Manual, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, Vienna, 2014. *http://www.osce.org/economic-environmental-commitments*. 28. avgust 2015.

[13] Verovatno je da bi i postojeći način organizacionog uvezivanja pitanja u oblasti životne sredine sa ekonomskim pitanjima mogao predstavljati predmet preispitivanja.

[14] *OSCE Economic and Environmental Dimension*. Organization for Security and Co-operation in Europe Factsheet, 2. *http://www.osce.org/eea/30348?download=true* 27. avgust 2015. ENVSEC, osnovan 2003. godine, predstavlja jedan od primera specifične saradnje i partnerstva više međunarodnih organizacija i specijalizovanih agencija. Pored OEBS-a, u njegov rad su uključeni UNDP, UNECE, REC i NATO, kao partner saradnik. Environment and Security Initiative, Management and Coordination, Internet: *http://www.envsec.org/index.php?option=com_content&view=article&id=61&Itemid=177&lang=en* 28. avgust 2015.

no od Beča" u kojima se sprovodi velika većina aktivnosti.[15] U cilju savlađivanja izazova, Kancelarija koordinatora blisko sarađuje sa OEBS-ovim misijama u državama članicama, kao i sa Komitetom za privredu i životnu sredinu, telom koje je sačinjeno od država članica ove organizacije. U periodu nakon 1997. godine aktivnosti OEBS-a u oblasti životne sredine inteziviraju se i putem godišnjih sastanaka Ministarskog saveta. Sastanak održan u Mastrihtu 2003. godine se posebno izdvaja zbog usvajanja Strategije za razvoj privrede i životne sredine.[16] Strategija navodi da „ekološka degradacija, neodrživo korištenje prirodnih resursa i loše upravljanje u oblasti otpada ima značajan uticaj na zdravlje, blagostanje, stabilnost i bezbednost država članica."[17] Sam dokument Strategije i sve veći broj kasnijih aktivnosti u oblasti životne sredine pokazuju nastojanje da se snažnije povežu oblast životne sredine i bezbednost, posebno u državama istočne i jugoistočne Evrope, kao i centralne Azije. Pored toga, prirodna pretnji po životnu sredinu je promenjiva kategorija koja se poslednjih decenija manifestuje u novim oblicima, što je istaknuto u OEBS-ovoj „Strategiji pretnji po bezbednost i stabilnost u 21. veku".[18]

U Madridskoj deklaraciji o životnoj sredini i bezbednosti (2007) se konstatuje da degradacija životne sredine, uključujući prirodne i čovekom izazavane katastrofe i njihov mogući uticaj na migratorne procese, mogu potencijalno biti činilac koji će dodatno doprineti konfliktu. Za klimatske promene se navodi da one mogu uvećati ove izazove u životnoj sredini.[19] Jačanje „održivog upravljanja prirodnim resursima, naročito vodom, zemljištem, šumama i biodiverzitetom spominje se u kontekstu obaveze OEBS da reafirmiše saradnju u tim oblastima. (t. 8). Međutim, u dokumentu iz 2015 koji se neposredno odnosi na saradnju država jugoistočne Evrope oblast životne sredine se ne spominje posebno.[20]

---

[15] K. Strauss, Economic and Environmental Security Should Remain Key Components of the OSCE's Core Mandate. p. 311-319. p. 312. *http://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/08/Strauss-en.pdf.* 31. avgust 2015.

[16] OSCE Strategy document for the economic and environmental dimension, Organization for Security and Co-operation in Europe, Ministerial Council. 2 December 2003. Maastricht. *http://www.osce.org/eea/20705?download=true*, 26. avgust 2015.

[17] *Ibidem*, para. 2.4.4.

[18] Detaljnije videti: I. OSCE Strategy to address threats to security and stability in the twenty-first century. *http://www.osce.org/mc/17504?download=true* 31. avgust 2015.

[19] Madrid declaration on environment and security, Ministerial Council Madrid 2007, MC.DOC/4/07, 30 November 2007. p. 2.

[20] Rezolucija OEBS Parlamentarne skupštine o regionalnoj saradnji u jugo-istočnoj Evropi, *https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2014-baku-annual-session/2014-baku-final-declaration/1852-08*, 16. av-

Prisustvo OEBS misija na terenu u državama članicama daje podsticaj razvoju aktivnosti u oblasti životne sredine. Na ovaj način se omogućava tehnička pomoć i podrška državnim organima i lokalnim vlastima, podržava učešće javnosti u procesu donošenja odluka vezanih za životnu sredinu. Polazi se od pretpostavke da se na ovaj način utiče i na smanjivanje korupcije.[21] OEBS misija u Srbiji podstiče razvoj partnerstva između državnih organa i organizacija civilnog društva o pitanjima životne sredine. U cilju pomoći organima pravosuđa, policije, lokalne samouprave i drugih institucija koje sprovode propise u oblasti životne sredine, organizuju se odgovarajući seminari i obuke.[22] Primeri povezivanja više međunarodnih ugovora u jedinstven bezbednosni kompleks zaslužuju da budu u značajnijoj meri primenjeni.[23] Ovo posebno kada su u pitanju međunarodni ugovori koji po definiciji predmeta regulisanja uključuju izvesne bezbednosne izazove (upravljanje vodnim resursima, klimatske promene, industrijski akcidenti).

AKTIVNOSTI DRUGIH SUBJEKATA, REGIONALNE DIMENZIJE BEZBEDNOSTI ŽIVOTNE SREDINE I REPUBLIKA SRBIJA

Procena dosadašnjih aktivnosti OEBS-a i sagledavanje mogućih pravaca daljeg delovanja podrazumeva da bi trebalo voditi računa o širem kontekstu u kojem se organizacija nalazi kada sprovodi aktivnosti. Neka od pitanja koja determinišu širi kontekst su povezana sa stanjem, rezultatima i perspektivama delovanja drugih međunarodnih organizacija koje sprovode aktivnosti u oblasti životne sredine, ili od značaja za oblast životne sredine. U oblasti životne sredine (ili u oblasti koja se u savremenom smislu reči razume pod pojmom „životna sredina") veći broj međunarodnih organizacija različitog karaktera obavlja izvesne aktivnosti ili se predstavlja da to čini.[24] Sve aktuelniji karakter pojedinih pitanja iz oblasti životne sredine učinio je da ni jedna organizacija koja pretenduje na određeni nivo kvaliteta i reprezentativnosti ne može da ignoriše

---

gust 2015.

[21] Za primer aktivnosti u Albaniji, videti: OSCE, Environmental activities Albania. *http://www.osce.org/albania/106179*, 1. septembar 2015.

[22] OSCE. Environmental activities Serbia. *http://www.osce.org/serbia/106702*, 1. septembar 2015.

[23] Videti npr. Report – Regional Roundtable *„Strengthening public participation in trans-boundary water management – exploring the synergies of the Espoo, Helsinki and Aarhus Conventions"*, 25-26 March 2015, Tirana, Albania, OSCE, Envsec, Austrian Development Cooperation, *http://www.osce.org/secretariat/162841?download=true*, 3. avgust 2015.

[24] Za šire videti D. Todić, V. Vukasović, *Međunarodne organizacije i međunarodna saradnja u oblasti životne sredine*, Prometej, Novi Sad 1999.

teme koje su povezane sa „ekološkim" problemima savremene civilizacije. Izgleda da bi se i bez neke posebne potrebe za dokazivanjem moglo tvrditi da ni jedna ozbiljnija savremena međunarodna organizacija ne može da ignoriše aktuelnost pojedinih pitanja u oblasti životne sredine. Pored onih koje za svoj centralni predmet delovanja imaju neki ili veći broj pojedinih pitanja u oblasti životne sredine.

Osim sistema institutucija u okviru UN koje su relevantne za region koji OEBS obuhvata, a koje se bave pitanjima životne sredine, uključujući i bezbednosne aspekte, u okviru pojedinih međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine globalnog i regionalnog karaktera odvijaju se aktivnosti koje obuhvataju određena bezbednosna pitanja. Za evropski region najveće domete imaju aktivnosti koje se sprovodi Ekonomska komisija UN za Evropu u okviru koje je do sada zaključeno pet međunarodnih ugovora sa nekoliko protokola i amandmana.[25] Za sve međunarodne ugovore u oblasti životne sredine koji su zaključeni u okviru Ekonomske komisije UN za Evropu se može reći da imaju neku vrstu relevantnosti za raspravu o bezbednosnim aspektima životne sredine. U svojim dokumentima OEBS, kada govori o drugim međunarodnim organizacijama u kontekstu životne sredine, uglavnom ukazuje na nekoliko ključnih: UNEP, UNECE, REC, OECD.[26] Prva dva subjekta karakteriše, između ostalog, i značajna aktivnost u oblasti koordinacije i zaključivanja međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine. Jednu od specifičnih determinanti delovanja OEBS, koju bi trebalo imati u vidu, pre svega zbog dinamike daljih procesa i aktivnosti u regionu, predstavljaju aktivnosti koje preduzima EU (politika, dostignuti nivo razvoja normi, liderske ambicije EU u oblasti životne sredine, naročito u nekim oblastima kao što su klimatske promene, itd).

U raspravi o bezbednosnim aspektima delovanja OEBS, trebalo bi voditi računa o procenama stanja i perspektivama razvoja situacije u oblasti životne sredine na globalnom, regionalnom i pojedinim nacionalnim nivoima. Globalne dimenzije problema u oblasti životne sredine predstavljaju opšti kontekst aktivnosti i, bez obzira kako ih definisali, oni ne mogu biti ignorisani. Ako ostavimo po strani šire rasprave o ovim pitanji-

---

[25] U zaključcima sa sastanka Ministarskog saveta u Madridu (Deklaracija o životnoj sredin i bezbednosti, 2007) se eksplicitno upućuje na potrebu vođenja računa o aktivnostima drugih relevantnih međunarodnih organizacija. *Madrid declaration on environment and security*, Ministerial Council Madrid 2007, MC.DOC/4/07, 30 November 2007. Kaže se da OEBS ima potencijal da proširi i „produbi saradnju sa drugim međunarodnim organizacijama ... i time dadoprinos rešavanju budućih relevantnih izazova i rizika u OEBS regionu." t. 4. Deklaracije.

[26] Charter of Paris for a new Europe, Paris, 1990. 10. *http://www.osce.org/mc/39516?download=true*, 10 avgust 2015.

ma, može se reći da postoji jedna grupa osnovnih globalnih problema životne sredine oko kojih u osnovi nema sporenja. Njihov globalni karakter se može uočiti po različitim kriterijuma: značaj koji im se pridaje, širina uticaja, interesovanje glavnih subjekata koji se bave ovim problemima i karakter ovih subjekata, stanje i karakter postojećih instrumenata čija je osnovna orijenatacija ka rešavanju nekih od ovih problema životne sredine, itd. U skladu sa tim u različitim zvaničnim dokumentima i naučnim publikacijama različito se rangiraju pojedini od globalnih problema. Tako, na primer, Milenijumska deklaracija OUN kao najznačajnije probleme životne sredine spominje sledeće: klimatske promene i Kjoto protokol, očuvanje, upravljanje i održivi razvoj svih vrsta šuma, puno sprovođenje Konvencije o biodiverzitetu i Konvencije o dezertifikaciji, upravljanje vodnim resursima, prirodne i čovekom izazvane katastrofe i pristup informacijama u vezi sa ljudskim genomom[27]. Verovatno se najpozudanije procene stanja životne sredine u evropskom regionu mogu pronaći u dokumentima Evropske agencije za životnu sredinu, odnosno u analizama sadržanim u dokumentima Ekonomske komisije UN za Evropu za pojedinačne države („Environmental Performance Rveiew").

Regionalne dimenzije bezbednosti životne sredine

Regionalni aspekti bezbednosti životne sredine uslovljeni su geopolitičkim položajem RS i karakteristikama trenutnog stanja životne sredine u RS i državama u regionu, odnosno nacionalnim politikama u ovoj oblasti. Sagledavanje mesta i uloge životne sredine u bezbednosnoj politici RS podrazumeva (relativno) pouzdanu identifikaciju izvora ugrožavanja bezbednosti životne sredine naročito sa stanovišta specifičnih okolnosti globalnih i regionalnih izazova u životnoj sredini. Ovo posebno zbog toga što bi globalne i regionalne bezbednosne izazove povezane sa životnom sredinom trebalo, prevashodno, tumačiti u kontekstu ukupnih ekonomskih, društvenih, istorijskih, itd. specifičnosti Republike Srbije i država regiona jugoistične Evrope kojem Republika Srbija pripada, uključujući i posledice oružanih sukoba u poslednjoj deceniji XX veka i NATO bombardovanja SR Jugoslavije 1999. godine. Regionalno posmatrano, treba imati u vidu da se o „malim" privredama čiji je nivo međusobne saradnje izuzetno nizak a nivo saradnje sa EU znatno veći, gde dominantni ekonomski problemi uključuju visok nivo nezaposlenosti, značajan nivo trgovinske neravnoteže, porast spoljnog duga, visok nivo razlika u nivou razvijenosti između pojedinih regiona i između građana, visok nivo državne intervencije uključujući i sub-

[27] United Nations Millenium Declaration, A/res/55/2, 18 September 2000, par. 23. Za šire videti i K.A. Annan, *We the Peoples – the role of the UN in the 21 century,* New York, UN 2000.

vencije, visok nivo „sive" ekonomije, značajan udeo stanovništva koji živi ispod linije siromaštva, itd. sa svim konsekvencama koje pojedine od navedenih karakteristika mogu da imaju kao pretpostavke i izvori ugrožavanja bezbednosti životne sredine. Sve zemlje zapadnog Balkana su u tranziciji i prošle su, ili prolaze, kroz proces privatizacije što ima značajnog uticaja i na, između ostalog, pitanje odgovornosti za štetu u životnoj sredini. Poseban problem predstavlja činjenica da su ekonomije regiona uglavnom zasnovane na poljoprivredi, eksploataciji prirodnih resursa i industriji što sve skupa značajno doprinosi neracionalnoj eksploataciji prirodnih resursa i zagađivanju životne sredine. Modeli neodržive proizvodnje i potrošnje država Zapadnog Balkana imaju značajne konsekvence na aktuelno stanje u oblasti životne sredine i perspektive rešavanja ovih pitanja.

Iako su u procenama stanja životne sredine u različitim dokumentima identifikovani izazovi sa kojima se suočavaju pojedine države regiona, u nacionalnim izveštajima o ostvarivanju milenijumskih ciljeva u državama jugoistočne Evrope posebno se naglašavaju pitanja povezana za zagađivanjem vazduha i voda, odnosno stanja zaštićenih područja. Najznačajnijim rizicima u oblasti životne sredine koji su povezani sa uticajem na zdravlje ljudi u regionu označeni su zagađenost vazduha i voda, neadekvatno upravljanje otpadom, hemikalijama i otpadnim vodama i neodgovarajuća profesionalna bezbednost i bezbednost saobraćaja. Region je izložen zagađivanju zbog rada teške industrije, funkcionisanja rudarskog sektora, intenzivne poljoprivrede bez realnih procena uticaja na ljudsko zdravlje, zbog nedostatka infrastrukture u oblasti voda, itd. Takođe, region je izložen značajanom uticaju prirodnih katastrofa kao što su poplave, zemljotresi, požari, suše, klizišta, itd.

Stanje životne sredine u Republici Srbiji

Složenost rasprave o bezbednosnim aspektima stanja i politike RS u oblasti životne sredine može biti pripisana različitim okolnostima. U principu, moglo bi se govoriti o nekoliko ključnih determinanti koje određuju stanje životne sredine u RS i njenu nacionalnu politiku, ako bi se tome moglo govoriti bez ozbiljnih ograda. U središtu te rasprave je pitanje značaja pojedinih pitanja u oblasti stanja životne sredine sa stanovišta nacionalnih prioriteta. Više je mogućih osnova za takvu analizu, ali kriterijumi relevantnosti izostaju.[28] Problemi povezani sa transformacijom privrede i dru-

[28] Interesantno je da se u odnosu na prioritete aktivnosti OEBS, koji su „motivisani našim nacionalnim prioritetima", odredio i predsedavajući organizacije tokom 2015. godine. Naime, u govoru „Nj. E. gospodina Ivice Dačića, predsedavajućeg OEBS, prvog potpredsednika Vlade i ministra spoljnih poslova Republike Srbije na specijalnom sastanku Stalnog saveta OEBS". u Beču 15. januara 2015, naznačeno je nekoliko pitanja

štva, procesom privatizacije, međunarodnom izolacijom, ratnim razaranjima tokom devedesetih godina XX veka a posebno NATO agresijom 1999. godine, predstavljaju elemente nasleđa čiji je uticaj na aktuelno stanje životne sredine odlučujući. S druge strane, trenutno stanje najvećim delom karakterišu aktivnosti koje su povezane sa procesom evropskih integracija. Ovaj proces se može smatrati ključnim elementom koji determiniše nacionalanu politiku u poslednjoj deceniji XXI veka, sa snažnim uticajem na sve segmente privrede i društva uključujući i nacionalna politiku u oblasti životne sredine. Kompletna reforma pravnog i političkog sistema podređena je ciljevima evropskih integracija. Usklađivanje nacionalnih propisa i politike u oblasti životne sredine osnovna je karakteristika svih aktivnosti koje se sprovode ili ih treba sprovesti. U tom smislu i prioritete u oblasti bezbednosti životne sredine, ma kako se ovaj pojam konkretnije razumeo, trebalo bi tumačiti u kontekstu planirane dinamike usklađivanja nacionalnih propisa i politike sa propisima i politikom EU, odnosno dinamikom ukupnih EU integracija.

UGOVOR O SARADNJI DRŽAVA REGIONA U OBLASTI BEZBEDNOSTI I ŽIVOTNE SREDINE

Imajući u vide sve prethodne napomene, a naročito one koje se odnose na stanje životne sredine u regionu i RS, procene regionalnih implikacija stanja u oblasti životne sredine, itd. izgleda da bi razmatranje mogućnosti zaključivanja regionalnog sporazuma o saradnji država u regionu moglo predstavljati rešenje koje bi aktuelizovalo rešavanje problema u oblasti životne sredine, kao jednog od regionalnih prioriteta. Za region jugoistočne Evrope, ili bar onoga što se u terminologiji već odomaćilo kao „zapadni Balkan", takav sporazum bi mogao predstavljati neku vrstu formalnog okvira i osnova za unapređenje saradnje.[29]

---

koja se smatraju prioritetima organizacije. U okviru „druge dimenizije" ta pitanja obuhvataju „borbu protiv korupcije, upravljanje vodama i smanjenje rizika od katastrofa i pripravnost". Istupanje Nj. E. gospodina Ivice Dačića, predsedavajućeg OEBS, prvog potpredsednika Vlade i ministra spoljnih poslova Republike Srbije na specijalnom sastanku Stalnog saveta OEBS. 15. januar 2015, Beč, OEBS, Srbija, 2015. *http://www.osce.org/sr/cio/134891?download=true* (10.8.2015). Dakle, u užem smislu reči pitanje upravljanja vodama bi se za RS moglo smatrati najznačajnijim pitanjem nacionalne poltike u oblasti životne sredine. Međutim, bez namere da se osporava značaj pitanja upravljanja vodama, ostaje pitanje do koje mere bi se takva procena mogla pripisivati svežem sećanju na katastrofalne poplave koje su u prethodnom periodu zahvatile region, a u kojoj meri je rezultat procene zasnovane na preciznijoj metodologiji.

[29] Evropske integracije, kao proces, su zajednička karakteristika svih država regiona. Otuda bi jačanje saradnje u ovoj oblasti moglo imati značajne efekte na unapređenje stanja životne sredine, istovremeno sa unapređenjem procesa evropskih integracija.

Opšta obaveza država da sarađuju smatra je jednim od ključnih elemenata principa saradnje.[30] Takva obaveza proizilazi iz same suštine međunarodnog prava i više stotina međunarodnih ugovora je eksplicitno bazirano na ovom principu. Skoro svi međunarodni dokumenti u oblasti životne sredine pozivaju se na pojedine elemente ovog principa dok se u većini međunarodnih ugovora eksplicitno formuliše dužnost država da sarađuju u ostvarivanju definisanih ciljeva. Pri tom se posebno ukazuje na međuzavisnost ciljeva međunarodne i unutrašnje politike životne sredine i međusobnu uslovljenost njihovog ostvarivanja. Razlike u pojedinim dokumentima najvećim delom se odnose na opis karakteristika te saradnje. Tako na primer princip 7. Rio deklaracije o životnoj sredini i razvoju (1992) proklamuje da: „države sarađuju u duhu globalnog partnerstva u cilju očuvanja, zaštite i obnavljanja zdravlja i jedinstva ekosistema Zemlje. S obzirom na različit doprinos globalnoj degradaciji životne sredine, države imaju zajedničke ali različite odgovornosti. Razvijene zemlje prihvataju odgovornost koju imaju u međunarodnom angažmanu za održivi razvoj, s obzirom da njihova društva opterećuju globalnu životnu sredinu i s obzirom na tehnologije i finansijska sredstva kojima raspolažu".[31] Iz citirane odredbe jasno proizilazi da se na princip saradnje direktno nadovezuje princip zajedničke ali različite odgovornosti država za stanje u životnoj sredini i preduzimanje mera zaštite, budući da su doprinosi ugrožavanju životne sredine i mogućnosti rešavanja problema sasvim različiti između nerazvijenih i visokorazvijenih zemalja.[32] Regionalne specifičnosti i regionalni problemi osnova su nastanka, tumačenja i primene principa saradnje. Imajući i to u vidu, na izvestan način se može reći da je savremeno pravo životne sredine u osnovi započelo svoj razvoj jačanjem regionalnih instrumenata saradnje, a posebno razvijanjem međunarodnih ugovora regionalnog karaktera. U određenim primerima specifični regionalni problemi delovali su kao snažan pokretač za iniciranje pojedinih

---

[30] Za osnovne naznake o ovom i drugim principima videti: *Training Manual on International Environmental Law*, UNEP, 23-38. *http://www.unep.org/environmentalgovernance/Portals/8/documents/training_Manual.pdf* 20. februar 2015. Kada je u pitanju oblast upravljanja podeljenim slatkovodnim resursima videti: O. McIntyre, „The Role of Customary Rules and Principles of International Environmental Law in the Protection of Shared International Freshwater Resources", *Natural Resources Journal* 46/2006, 157–210.

[31] D. Todić, V. Vukasović, *Ekološka kriza u svetu i odgovor međunarodne zajednice,* Institut za međunarodnu politiku i privredu, Savezni sekretarijat za rad, zdravstvo i socijalno staranje, Beograd 2003, 133.

[32] Osim toga, u detaljnijoj analizi bi bilo neophodno sagledati i veze između principa saradnje, odnosno principa zajedničke ali različite odgovornosti i ostalih principa savremene politike i prava životne sredine među kojima su: princip predostrožnosti, princip zagađivač plaća, princip korisnik plaća, princip učešća javnosti, princip jednake dostupnosti pravosuđa, princip dostupnosti informacija, princip supsidijarnosti, pravo na razvoj, održivi razvoj, intergeneracijska i intrageneracijska jednakost, zajednička baština čovečanstva, zajednička briga čovečanstva, dužnost procene (procne uticaja na životnu sredinu), itd.

formi saradnje i zaključivanje međunarodnih ugovora kao sredstva za rešavanje problema i unapređenje opšte saradnje u regionu.[33] Iz takvih okolnosti proističe značaj međunarodno-ugovornog regulisanja pojedinih pitanja u međunarodnim odnosima.

Više je razloga zbog kojih se može smatrati da ostvarivanje ciljeva savremene politike i prava životne sredine pretpostavlja odgovarajuću primenu međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine. Nekoliko je činilaca i okolnosti koje upućuju na takav zaključak – od onih čisto formalnog karaktera i tiču se mesta i uloge izvora međunarodnog prava u pravnom sistemu uopšte, do onih za koje se može reći da imaju utemeljenje u materijalnim okolnostima koje određuju stanje u perspektive u savremenoj politici i pravu životne sredine. U širem smislu reči i na uopšten način govoreći, značaj međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine proizilazi iz specifičnosti problema životne sredine i globalne međuzavisnosti između stanja životne sredine i instrumenata koji se danas primenjuju ili mogu da primenjuju u savremenoj politici i pravu životne sredine. Nešto konkretnije govoreći opšti značaj međunarodnih ugovora proističe iz koristi koju države imaju (ili mogu da imaju) od članstva u međunarodnim ugovorima, odnosno iz mogućnosti da svoje interese lakše ostvare posredstvom međunarodne saradnje definisane međunarodnim ugovorom. Održivo upravljanje zajedničkim prirodnim resursima podeljenim između dve ili više država skoro da nije moguće bez međunarodne saradnje i međunarodnog ugovornog regulisanja saradnje zainteresovanih država.[34]

---

[33] U susret „teoriji o ustanovljavanju geografskih regiona kao osnove za ekološku saradnju" Szekely posebno analizira sledeća pitanja: primeri regionalne saradnje (priroda i životna sredina, flora i fauna, vodni resursi, morski resursi, morska životna sredina), zatim, zajednički elementi u regionalnoj saradnji i mogući razlozi za odsustvo regionalne saradnje. U delu koji se odnosi na primenu teorije na Savernu Ameriku najpre, definše geografski region i upućuje na međunarodne aktivnosti u ovom regionu. U trećem delu se ukazuje na potrebna dalja istraživanja (koja se odnose na unutar-regionalne interese i vanregionalne ili globalne uticaje saradnje država regiona). U poslednjem delu analize, čiji je cilj objašnjenje potrebe za formalizovanjem saradnje država regiona, daje se ocena stanja prekograničnih prirodnih resursa i prekograničnih pitanja životne sredine u regionu. A. Szekely, „Establishing a Region for Ecological Cooperation in North America", *Natural Resources Journal* 32/1992, 563–622.

[34] Za neke naznake videti: E.R.De Sombre, „The Evolution of International Environmental Cooperation", *Journal of International Law & International Relations,* 1(1-2)/2005, 75-88. Od 1868. godine kada je zaključen prvi međunarodni multilateralni ugovor koji se na neki način odnosi na životnu sredinu do danas zaključeno je preko 500 međunarodnih ugovora i drugih aranžmana koji su povezani sa pitanjima životne sredine. Preko 60% od ukupnog broja međunarodnih ugovora zaključeno je u periodu nakon Stokholmske konferencije (1972) pri čemu je najveći broj zaključan u poslednjoj deceniji XIX veka. Od toga je značajan broj međunarodnih ugovora regionalnog karaktera što govori o naglašenom preplitanju regionalnih i globalnih aktivnosti u oblasti životne sredine. Za potrebe ove analize pojam „međunarodni ugovori u oblasti životne sredine" obuhvata spisak međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine koji sadrži UNEP-ov registar. Videti: *Re-*

Preplitanje regionalnih i globalnih dimenzija saradnje u oblasti životne sredine proističe i iz opšte međuzavisnosti procesa u životnoj sredini, zbog čega se regionalni instrumenti pojavljuju kao operacionalizacija univerzalno definisanih ciljeva. U tom smislu, posebno mesto pripada multilateralnim ugovorima u oblasti životne sredine kao jednim od ključnih elemenata koji regulišu procese u oblasti globalnog upravljanja zaštitom životne sredine, bez obzira kako sam pojam „globalnog upravljanja zaštitom životne sredine" definisali.[35] Što se tiče članstva u međunarodnim ugovorima univerzalnog karaktera može se reći da postoji visok nivo ujednačenosti država u regionu jugoistične Evrope. Slično je i kod međunarodnih ugovora zaključenih u okviru Ekonomske komisije UN za Evropu i Saveta Evrope, iako postoje određene razlike. Neki primeri regionalnog sporazumevanja pojedinih država svedoče o značaju ovog aspekta saradnje, među kojima su kada je u pitanju region Jugoistočne Evrope i: 1. Konvencija o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunav, 2. Okvirni sporazum za sliv reke Save, 3. Okvirna konvencija o zaštiti i održivom razvoju Karpata, 4. Povelja o osnivanju Regionalnog centra za životnu sredinu za Centralnu i Istočnu Evropu (REC), 5. Konvencija o zaštiti Crnog mora od zagađivanja, 6. Konvencija o zaštiti Mediteranskog mora od zagađivanja, itd. Drugi regioni, takođe, praktikuju zaključivanje međunarodnih ugovora, naglašavajući na taj način, određene regionalne specifičnosti globalnih izazova (npr. Alpska konvencija, Konvencija za zaštitu morske sredine područja Baltičkog mora, Konvencija o Međunarodnom savetu za istraživanje mora (ICES), Konvencija o zaštiti reke Rajne, Arktički monitoring i program procene (AMAP), Ugovor o Antartiku i drugi Antartički aranžmani, Saverno-američki sporazum o saradnji u oblasti životne sredine, itd). Nivo bilateralnog uređivanja odnosa između država u regionu jugoistočne Evrope je različit. Postoje bilateralni sporazumi u oblasti životne sredine i/ili održivog razvoja, zatim bilateralni sporazumi u oblasti upravljanja vodnim resursima, itd, ali bi rezultate ovako ostvarene saradnje trebalo procenjivati pojedinačno od slučaja do slučaja.

---

gister of international treaties and other agreements in the field of the environment, United Nations Environment Programe, 2009. *http://www.unep.org/law/PDF/INTRODUCTIONadvance.pdf*. Za grafički prikaz dinamike povećanja MEAs videti: *http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/environmental-agreements-since-1900/trend11-2g-soer2010-eps/TREND11-2G-environmental-agreements.eps.75dpi.png/at_download/image* 20. avgust 2015.

[35] Na primer: globalno upravljanje zaštitom životne sredine može biti definisano kao „ukupnost organizacija, instrumenata politike, finansijskih mehanizama, pravila, procedura i normi koje regulišu procese globalne zaštite životne sredine". A. Najam, M. Papa, N. Taiyab, *Global Environmental Governance: A Reform Agenda*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Manitoba 2006, 3.

Moguće prednosti zaključivanja regionalnog ugovora o saradnji[36]

Moglo bi se govoriti o nekoliko kriterijuma koje bi trebalo imati u vidu prilikom procene mogućnih prednosti i slabosti zaključivanja regionalnog ugovora o saradnji. Iniciranje predloga za zaključivanje takvog međunarodnog ugovora podrazumeva detaljniju analizu trenutnog i projektovanog položaja različitih subjekata u pojedinim državama regiona. Budući da to prevazilazi okvire ovog rada, ovde se ukazuje samo na nekoliko mogućih polazišta koje bi trebalo imati u vidu u detaljnijoj elaboraciji obrazloženja interesa pojedinih subjekata.[37]

Posmatrano sa stanovišta interesa država regiona u celini, nekoliko je pitanja koja bi mogla imati karakter argumentacije u prilog zaključivanja regionalnog ugovora. Koordinativna uloga ovakvog međunarodnog ugovora omogućila bi i usaglašavanje sprovođenja drugih međunarodnih ugovora globalnog i regionalnog karaktera u kojima su države regiona članice, kao i odgovarajuće ujednačavanje postupaka i procedura. Očekuje se da bi primena ovakvog ugovora mogla da ubrza i kvalitativno podrži proces harmonizacije nacionalnih propisa u oblasti životne sredine sa propisima EU. Kroz razmenu iskustava i ujednačavanje primene različitih instrumenata u oblasti zelene ekonomije i savremenog poslovanja mogu se očekivati i pozitivni efekti na planu privlačenja stranih investicija u region. Jedan od eksternih efekata zaključivanja i primene ovakog sporazuma mogao bi se odnositi na jačanje regionalne bezbednosti imajući u vidu aktuelne i potencijalne bezbednosne rizike u vezi sa eksploatacijom prirodnih resursa i stanjem životne sredine (vodni resursi, klimatske promene, zaštita prirode, itd). Različiti sektori privrede mogli bi imati koristi od unapređivanja saradnje u regionu (energetika, poljoprivereda, turizam, transport, zdravstvo, itd). Osim toga, specifičan interes EU (ako bi se o interesu EU kao celine moglo govoriti na uopšten način bez detaljnije elaboracije), mogao bi se sastojati u potencijalnom doprinosu ovog ugovora unapređivanju saradnje i stabilizaciji pri-

[36] Ovde se ukazuje samo na neke opšte prednosti i moguće dileme koje otvara postupak zaključivanja ovakvog međunarodnog ugovora. Pouzdanije sagledavanje mogućih efekata zaključivanja međunarodnog ugovora zaslužuje znatno ozbiljniju analizu i prethodni dogovor o brojnim otvorenim pitanjima (broj država koje su zainteresovane, ključne oblasti saradnje, modaliteti saradnje, finansiranje zajedničkih aktivnosti, mehanizmi za rešavanje sporova, itd).

[37] Nivo ekonomske saradnje u regionu i stanje životne sredine i prirodnih resursa verovatno bi se mogli smatrati opštom determinantom, pored procesa evropskih integracija na koji je već ukazano. Videti npr. D. Todić, „Social and Environmental Issues Related to the Security in SEE Countries", in M. Montini, S. Bogdanovic, (Ed) *Environmental Security in South – Eastern Europe*, Springer Science + Business Media B.V. 2011, 43–58.

lika u regionu. Primena sporazuma o saradnji mogla bi, takođe, doprineti stvaranju pretpostavki za poštovanje ljudskih prava u oblasti životne sredine ili u vezi sa životnom sredinom.[38] Poseban značaj zaključivanja ovog ugovora moglo bi imati stvaranje pretpostavki za unapređivanje investicija u regionu kroz izgradnju jasnih pravnih standarda prepoznatih u EU. Takođe, zaključivanje regionalne konvencije moglo bi imati pozitivne efekte i na jačanje aktivnosti organizacija civilnog društva, iz više razloga među kojima je i očekivano unapređenje rada Arhus centara jedan očigledniji. Značaj koordinativne uloge i zaključivanja regionalnog sporazuma o saradnji trebalo bi posmatrati i u kontekstu jačanja prepoznatljivosti uloge OEBS kao organizacije. Ne bi trebalo da bude sporno da bi na ovaj način organizacija dobila na jasnijem profilisanju i prepoznatljivosti svojih aktivnosti u jednoj oblasti u kojoj inače sprovodi aktivnosti.

Mogući prigovori i otvorena pitanja

Nekoliko je okolnosti koje bi potencijalno mogle predstavljati neku vrstu rizika za realizaciju ideje u zaključivanju regionalnog sporazuma o saradnji i, samim tim, biti osnova za prigovore.[39] Pri tom bi trebalo metodološki odvojeno razmatrati aktivnosti na elaboraciji ideje i pridobijanju podrške zainteresovanih subjekata,[40] od onih koji se odnose na kasniju fazu realizacije rezultata jednog ovakvog ugovora. U oba slučaja neke okolnosti u vidu karakteristika postojećeg stanja u većini država sličnog nivoa ekonomske razvijenosti i društvenih prilika, kao što su odsustvo političke volje, stanje institucionalnih kapaciteta, nerazvijenost ili neusklađenost postojećih pravnih okvira, nedostatak finansijskih sredstava, itd. mogu predstavljati rizik za realizaciju ideje.[41]

---

[38] Za neke naznake videti, npr. D. Shelton, „Human Rights and Environment Issues in Multilateral Treaties Adopted between 1991 and 2001", Joint UNEP-OHCHR Expert Seminar on Human Rights and the Environment 14–16 January 2002, Geneva: Background Paper No. 1. *http://www2.ohchr.org/english/issues/environment/environ/bp1.htm* 4. mart 2015.

[39] Razmatrajući moguće razloge odsustva regionalne saradnje u pojedinim regionima sveta, Szekely posebno ukazuje na sledeće tri grupe pitanja: 1. Politički razlozi, 2. Nedostatak svesti o problemima životne sredine i potrebi saradnje i 3. Međunarodna saradnja kroz zaključivanje međunarodnog ugovora nije potrebna (što se procenjuje malo verovatnim u današnjim uslovima). Szekely, 572–573.

[40] Procenjuje se da bi u inicijalnoj fazi podrška EU mogla imati ključni značaj imajući u vidu ukupne odnose u regionu i ulogu EU u regionu.

[41] Za šire videti, na primer: *From intentions to Actions: Overcoming bottlenecks*, Critical Issues in Implementation of Environmental Policies Highlighted by the UNECE Environmental Performance Review Programme, UNECE, New York – Geneva 2007.

Jedan od prigovora predlogu za pokretanje inicijative za vođenje pregovora i zaključivanje sporazuma o saradnji država Jugoistočne Evrope u oblasti životne sredine odnosi se na preispitivanje potreba za „još jednim" međunarodnim ugovorom u uslovima koje karakteriše postojanje „većeg broja" drugih međunarodnih ugovora čiji su efekti primene predmet povremenih preispitivanja i kritika. Ipak, ako se pažljivo definiše sadržaj aktivnosti u oblasti (bezbednosti) životne sredine i zainteresovane države članice (jugoistočna Evropa) jasno je da postoji prostor za unapređenje saradnje država bez narušavanja infrastrukture određene postojećim stanjem međunarodnih ugovora u ovoj oblasti.[42]

Odnos prema postojećim regionalnim inicijativama i projektima u drugim oblastima prekogranične saradnje može biti jedno od pitanja koje se može postaviti u kontekstu preispitivanja potrebe za ovim sporazumom.[43] Obezbeđivanje potrebne podrške među državama regiona podrazumeva pažljivo planiranje aktivnosti, izvesnu kampanju i učešće različitih subjekata među kojima organizacije civilnog društva i poslovni sektor mogu imati značajnu ulogu. Pitanje obezbeđenja inicijalnih troškova za vođenje pregovora radi zaključivanja ugovora kao i njegove primene može se postaviti naročito u kontekstu aktuelne privredne krize i teškoća u obezbeđivanju potrebnih finansijskih sredstava. Finansiranje aktivnosti u oblastima koje bi obuhvatio međunarodni ugovor trebalo bi, u osnovi, definisati koristeći procene zainteresovanosti pojedinih država za rešavanje konkretnih pitanja saradnje u regionu.

Broj država jugoistočne Evrope koje bi učestvovale u formalizaciji regionalne saradnje u oblasti životne sredine je jedno od prethodnih pitanja koje bi trebalo ispitati. Sadržaj pitanja koja bi mogla biti regulisana ovim međunarodnim ugovorom trebalo bi ravnati prema preliminarnoj zainteresovanosti pojedinih država regiona. Verovatno je da bi nekoliko pitanja mogla predstavljati zajednički interes većine država regiona. Među njima bi mogla biti pitanja koja se odnose na klimatske promene, upravlja-

---

[42] Ovo bi moglo predstavljati predmet posebne analize.

[43] U svakom slučaju potrebno je, pri izradi nacrta ugovora o saradnji, voditi računa o odnosu prema ovim drugim već postojećim međunarodnim ugovorima s ciljem da se obezbedi potpuna koordinacija daljih aktivnosti i efekata aktivnosti. Pored CEFTA sporazuma i Sporazuma o energetskoj zajednici u jugoističnoj Evropi treba imati u vidu i Memorandum o razumevanju o institucionalnom okviru inicijative za prevenciju i spremnost u slučuju katastrofa za region jugoistične Evrope (*Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 5/10), kao i brojne različite bilateralne ugovore koji su zaključeni ili se planira njihovo zaključivanje a čiji bi predmet uređivanja mogao da se prepliće sa ovim ugovorom. Ukoliko se prihvati ideja o zaključivanju regionalne konvencije o saradnji u oblasti životne sredine treba sačiniti presek svih relevantnih međunarodnih multilateralnih i bilateralnih ugovora sa kojima bi buduća konvencija mogla biti povezana i analizirati karakter potencijalnih veza.

nje vodnim resursima, zaštićena prirodna područja, vanredne situacije, koordinaciju aktivnosti Arhus centara, odgovor na industrijske akcidente, itd.

Pitanje načina kako bi se obezbedilo razgraničenje sa međunarodnim ugovorima koji već postoje i regulišu pojedina pitanja u nekim oblastima (potencijalne) saradnje može se smatrati otvorenim i izuzetno osetljivim. U svakom slučaju bi trebalo napraviti konkretna, kako bi se izbegla dupliranja aktivnosti. Moguće je da bi se u ovim slučajevima regionalni ugovor ograničio samo na specifične aspekte primene konkretnog ugovora s ciljem stvaranja uslova za olakšavanje primene takvog međunarodnog ugovora, odnosno područja zajedničkih mera više međunarodnih ugovora istovremeno.

ZAKLJUČAK

Iako značajan broj međunarodnih organizacija različitog karaktera preduzima određene aktivnosti u oblasti životne sredine, rastući značaj bezbednosnih izazova čiju osnovu predstavljaju problemi u ovoj oblasti, nameće potrebu redefinisanja postojećeg pristupa. Među vodećim međunarodnim organizacijama koje se bave bezbednosnim izazovima u oblasti životne sredine, OEBS (potencijalno) predstavlja jednu od najznačajanijih za evropski region. Međutim, „ekološka" dimenzija OEBS-ovih aktivnosti, i pored ostvarenih rezultata, predstavlja za sada najmanje razvijenu (od tri dimenzije kojima se OEBS bavi), i sa najmanjim izdvajanjima iz budžeta. U poređenju sa drugim međunarodnim organizacijama koje se bave različitima aspektima problema u oblasti životne sredine, mogućnosti OEBS-a izgledaju najmanje iskorišćene. Stav o potrebi intenziviranja aktivnosti u ovoj oblasti pojačavaju i procene trenutnog stanja i perspektiva razvoja izazova regionalne bezbednosti u vezi ili povodom problema u oblasti životne sredine. Neki regioni se mogu smatrati posebno ugroženim.

Više je pitanja koja, među državama u regionu jugoistične Evrope, imaju potencijal zajedničkog bezbednosnog izazova. U tom smislu i eksploatacija podeljenih prirodnih resursa, unapređenje regionalne saradnje radi davanja doprinosa reševanju globalnih problema u oblasti životne sredine i smanjenju njihovog bezbednosnog rizika na lokalnom nivou, adaptacija lokalnih zajednica na konsekvence aktivnosti koje se sprovode u okviru procesa koji su povezani sa evropskim integracijama, itd. predstavljaju moguću osnovu sadržaja novog regionalnog ugovora. Koordinacija upravljanja vanrednim situacijama, preduzimanje mera radi borbe protiv i adaptacije na klimatske promene, koordinacija upravljanja zajedničkim vodnim resursima, zaštita biodiverziteta, koordinacija aktivnosti Arhus centara, podrška prilagođavanju i pri-

meni međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine primerenih okolnostima u regionu, unapređenje procesa usklađivanja nacionalnih propisa sa propisima EU, itd. mogu da budu elementi sadržaja budućeg sporazuma. I pored više otvorenih pitanja koja sa sobom nosi inicijativa za zaključivanje novog međunarodnog ugovora, prednosti formalizacije regionalne saradnje u oblasti „ekološke" bezbednosti nadilaze moguće prigovore. U osnovi, zaključivanje takvog multilateralnog ugovora stvorilo bi uslove za, između ostalog, snažniji uticaj na stabilizaciju odnosa u regionu i unapređenju regionalne „ekološke" bezbednosti.

Dragoljub Todić[44]
Professorial Fellow, Institute of international Politics and Economics, Belgrade
Jelica Gordanić
Associate, Institute of international Politics and Economics, Belgrade

THE OSCE AND THE ENVIRONMENTAL SECURITY – PROPOSAL FOR THE INITIATION OF THE NEGOTIATIONS FOR THE CONCLUSION OF THE REGIONAL COOPERATION AGREEMENT

Summary: The authors provide basic references about the activities of the Organization for Security and Co-operation in Europe in the part that relates to the field of environmental security. The discussion is developed in the context of the problem of defining the content of the term "environmental security", as well as activities of the other international organizations in the field of environment. It points to the international organizations that work in the field of environment of importance for the OSCE region, as well as to the question of the membership of the countries in the region and the Republic of Serbia in the most important international treaties in the field of environment. It provides an overview on the global, regional and national problems in the environmental field. The central part of the study emphasizes the elements of the proposal for initiation of negotiations for the conclusion of regional international agreement in the field of environment (environmental security) under the auspices of the Organization for Security and Cooperation in Europe. Some of the benefits of concluding such international agreement are overviewed together with given hints on possible objections to this idea and some open questions. The thesis is considered that making the regional (South East Europe) international agreement on cooperation in the field of environment (environmental security) would have multiple significance both for the Organization for Security and Cooperation in Europe and for the coun-

[44] Prof. dr Dragoljub Todić, d.todic@diplomacy.bg.ac.rs, dtodic@ymail.com.

tries that would be included in the agreement. For the OSCE that would mean strengthening systemic character and identity of the organization's activities in this area, while for the countries in the region concluding such a contract would mean improvement of cooperation instruments, better troubleshooting (with security), environmental protection and accelerating the process of European Union integration.

Keywords: *OSCE, environment, environmental security, regional cooperation, concluding regional agreement, Southeast Europe, EU integration.*

Ivana Damnjanović[1]
Docent, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

OEBS I REGULATIVA U OBLASTI TEHNOLOGIJE

Rezime: Uslovi u kojima je Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju nastala i evoluirala oblikovali su njen odnos prema tehnologiji i tehnološkom razvoju. Analiza programskih dokumenata pokazuje tendenciju odmaka od saradnje u oblasti nauke i tehnologije ka bezbednosti, demokratiji i ljudskim pravima, što je posledica kako promenjenih političkih uslova, tako i potrebe da se Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju preciznije profilira u sistemu međunarodnih organizacija koje deluju na evropskom kontinentu. Istovremeno, ubrzani tehnološki razvoj postaje stalni izazov i neophodna komponenta delovanja Organizacije u sve tri njene dimenzije – vojno-političkoj, ekonomsko-ekološkoj i ljudskoj. Mada bi druga dimenzija, prema svom položaju u programskim dokumentima, trebalo da u ovom pogledu bude dominantna, njen značaj je danas dramatično umanjen, pre svega zbog toga što su ove oblasti u domenu i drugih međunarodnih tela. Delovanje Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju fokusirano je u dvadeset prvom veku pre svega na uticaj informaciono-komunikacionih tehnologija u različitim oblastima, od kiberbezbednosti do novih medija i novih tehnologija glasanja. Ostajući dosledna svom opredeljenju da služi kao forum za sveobuhvatni dijalog o saradnji i bezbednosti, kao i političkom a ne pravno obavezujućem karakteru odluka, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju danas služi kao značajan kanal za komunikaciju i diseminaciju dobrih praksi. Obezbeđujući prostor za razgovor političara ali i stručnjaka i distribuirajući najsavremenija stručna znanja kroz objavljivanje priručnika, treninge i radionice, ova organizacija pomaže državama članicama da preskoče tehnološki jaz i spremnije se suoče sa izazovima novih tehnologija.

***Ključne reči**: OEBS, tehnologija, zaštita životne sredine, nove tehnologije glasanja, kiberbezbednost.*

MESTO TEHNOLOGIJE U KLJUČNIM DOKUMENTIMA OEBS-a

Aktivnosti na polju regulisanja tehnologije svakako nisu prva asocijacija na delatnost Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS). Tokom četiri decenije svog postojanja, međutim, ova organizacija je pomno pratila tehnološki razvoj i mnoge njene aktivnosti su sa njim blisko povezane. Imajući u vidu da je KEBS nastao u krilu Hladnog rata, u kome je *tehnološka* trka između velikih sila imala možda i ključnu ulogu, dokumenti KEBS/OEBS-a od samih početaka odražavaju svest o važnosti tehnologije (i nauke kao sa tehnologijom blisko povezane oblasti).

[1] dr Ivana Damnjanović, ivana.damnjanovic@fpn.bg.ac.rs.

Završni akt iz Helsinkija

Završni akt iz Helsinkija usvojen je nakon dve godine pregovora 1973. godine. Činjenica da je ovaj akt usvojen konsenzusom u vreme blokovske podele govori o tome da su pregovori o usaglašavanju teksta bili dugotrajni i mukotrpni. Jedna od posledica čvrstog opredeljenja Konferencije za evropsku bezbednost i saradnju da se usredsredi na političke, a ne pravne anranžmane bila je i relativna uopštenost Završnog akta. Iako sam tekst retko zalazi u praktične detalje, zadržavajući se uglavnom na najopštijim smernicama za buduću saradnju između država, on otkriva da su države potpisnice bile i te kako svesne značaja potencijalne saradnje u oblastima svrstanim u tri tzv. korpe. Današnje tri dimenzije OEBS-a – vojno-politička, ekonomsko-ekološka i ljudska – direktno su proizašle iz ovih korpi sadržanih u Završnom aktu iz Helsinkija. Često se, međutim, previđa da u ovom dokumentu druga korpa nosi naziv „Saradnja na polju ekonomije, *nauke i tehnologije* i životne sredine".

Poglavlje o saradnji na polju ekonomije, nauke i tehnologije i životne sredine počinje izražavanjem uverenja da međudržavna saradnja na ovim poljima aktivno doprinosi učvršćivanju mira i sigurnosti u Evropi i svetu, i uzima obzir nejednaku ekonomsku razvijenost zemalja, kao i rastuću međuzavisnost svetske privrede. Saradnjom u oblasti nauke i tehnologije eksplicitno se bavi četvrto poglavlje ovog dela Završnog akta, ali i ostala poglavlja sadrže neke odredbe od značaja za ovu problematiku. Tako, na primer, drugo poglavlje, pod naslovom „Industrijska saradnja i projekti od zajedničkog interesa" , prepoznaje kao značajne konkretne oblike saradnje, koji obuhvataju, između ostalog, razmenu stručnog znanja (*know-how*), tehničkih informacija, kao i patenata i licenci.

Treće poglavlje, u kome su izložene odredbe u vezi sa trgovinom i industrijskom saradnjom, eksplicitno se bavi značajem harmonizacije standarda, tehničkih propisa i sertifikata. Harmonizacija je prepoznata kao ključno sredstvo za prevazilaženje i otklanjanje prepreka u međunarodnoj trgovini i industrijskoj saradnji. Države potpisnice Završnog akta izražavaju spremnost da učestvuju u međunarodnim sporazumima i drugim aranžmanima u ovoj oblasti, i smatraju da bi bilo poželjno da se međunarodna saradnja produbi, te da bi trebalo podržati aktivnosti međuvladinih i drugih organizacija koje se njome bave. Pitanje harmonizacije standarda i tehničkih regulativa je od izuzetnog značaja kako za tehnološki razvoj tako i za privredu. Važnost ove problematike dovela je veoma rano do stvaranja niza međunarodnih organizacija kojima je ovo ključna ili jedina nadležnost. Tako je prva od njih, Međunarodna telekomunikaciona unija, osnovana još krajem 19. veka – 1865. godine. Posle Drugog svetskog rata (1947) ova organizacija postaje agencija Ujedinjenih nacija, a u posle-

ratnom periodu osniva se i čitav niz međunarodnih i regionalnih organizacija. Najvažnije među njima su svakako ISO (Međunarodna organizacija za standardizaciju) i GATT (Opšti sporazum o tarifama i trgovini koji je 1995. godine prerastao u Svetsku trgovinsku organizaciju), obe osnovane 1947. godine. I u okviru Evropske unije formirana su tela koja se bave usaglašavanjem standarda i tehničkih propisa, poznate pod zajedničkim nazivom Evropske organizacije za standardizaciju: Evropski odbor za elektrotehničku standardizaciju (1959), Evropski odbor za standardizaciju (1961) i Evropski institut za telekomunikacione standarde (1988). Imajući u vidu broj organizacija koje su isključivo posvećene harmonizaciji standarda i tehničkih propisa, KEBS (i kasnije OEBS) se kasnije nije bavio ovom materijom, ali sama činjenica da je ona uvrštena u tekst Završnog akta govori o tome da su države potpisnice smatrale da je neophodno dodatno podržati posvećenost rešavanju ovog problema.

Kao što je već napomenuto, saradnji u oblasti nauke i tehnologije najdirektnije je posvećeno četvto poglavlje tzv. druge korpe. Potreba za razvijanjem saradnje u ovoj oblasti zasniva se na uverenju država potpisnica da ona značajno doprinosi snaženju bezbednosti i saradnje, tako što pomaže efikasnom rešavanju problema od zajedničkog interesa i poboljšava kvalitet života. Završni akt ipak ne promoviše saradnju na državnom nivou, niti je institucionalizuje, već insistira na tome da konkretni akteri – organizacije, ustanove, preduzeća, naučnici i tehnolozi – treba da ustanove kakve mogućnosti za saradnju postoje i da utvrde detalje saradnje. Naročita pažnja je posvećena otklanjaju prepreka za naučno-tehnološku saradnju, pri čemu se insistira na stvaranju i proširivanju kanala kominukacije.

Ovo poglavlje sadrži i primere mogućih oblasti saradnje. Relativno detaljna lista obuhvata poljoprivredu, energetiku (pri čemu je naročito interesantno da je već tada podsticano istraživanje novih izvora energije, uključujući i nuklearnu, ali i solarnu i geotermalnu energiju), nove tehnologije i racionalnu upotrebu resursa, tehnologije transporta, fizička i hemijska istraživanja, meteorologiju i hidrologiju, okeanografiju, geološka istraživanja (naročito u oblastima seizmologije i glaciologije), računarske, komunikacione i informatičke tehnologije, istraživanje svemira, medicinu i javno zdravlje i ekološka istraživanja. Sledi pregled oblika i metoda saradnje, koji se uglavnom svode na standardne forme naučne i stručne komunikacije: distribuciju tekstova, konsultacije i predavanja, međunarodne konferencije i slično. Takođe se preporučuje bolje korišćenje postojećih sporazuma i aranžmana koji postoje u okviru specijalizovanih tela Ujedinjenih nacija. Završni akt dalje promoviše ciljeve i načine saradnje u oblasti zaštite životne sredine i transporta. U ovom delu težište je pre svega na političkim merama čije bi ujednačavanje trebalo da olakša saradnju u ovim oblastima, ali se pominje i tehnička strana problema koju bi usmerenim istraživanjima trebalo rešiti.

Pariska povelja za novu Evropu i Istanbulski document

Pariska povelja za novu Evropu usvojena je petnaest godina nakon Završnog akta iz Helsinkija. Pisana u potpuno drugačijim političkim okolnostima, čijem je nastanku i sama Konferencija za evropsku bezbednost i saradnju u velikoj meri doprinela,[2] ona se i po tonu i po sadržaju veoma razlikuje od Završnog akta. Saradnja u oblasti nauke i tehnologije se ovim dokumentom smešta u sferu ekonomske saradnje, i podvlači se njen značaj kao jednog od stubova KEBS. Naročito se insistira na vezi između ljudskih prava i osnovnih sloboda sa jedne i naučnog progresa sa druge strane. Prema tekstu Povelje, „Saradnja na polju nauke i tehnologije igraće suštinsku ulogu u ekonomskom i društvenom razvoju. Stoga, ona mora da se razvije u pravcu većeg deljenja prikladnih naučnih i tehnoloških informacija i znanja sa ciljem da se prevaziđe tehnološki jaz koji postoji između država učesnica."[3]

U Povelji se naročito insistira na saradnji u oblasti energetike, posebno kada je reč o racionalnom korišćenju izvora energije u skladu sa načelima zaštite životne sredine. Ekološka pitanja se i dalje smatraju veoma značajnim, i Konferencija se obavezuje da ih zadrži visoko na listi prioriteta i stalno unapređuje.

Primetno je da se u novonastalim okolnostima značaj koji tehnologiji pridaju osnovni dokumenti OEBS-a dosledno smanjivao, pa se tako u Povelji za evropsku bezbednost u okviru Istanbulskog dokumenta reč tehnologija pominje samo jednom, u tački 5 odeljka naslovljenog „Zajednički izazovi". U ovoj tački se, pri tom, na veoma uopšten način ističe ključni značaj saradnje u oblasti ekonomije, nauke i tehnologije i zaštite životne sredine.[4]

EKONOMSKO-EKOLOŠKA DIMENZIJA OEBS-a

Ekonomsko-ekološka dimenzija OEBS-a proistekla je iz druge korpe Završnog akta, kojim su postavljene i smernice za saradnju u domenu zaštite životne sredine. U organizacionom smislu, ona je u nadležnosti koordinatora za ekonomske i ekološke aktivnosti, koji deluje pod nadzorom Ekonomskog i ekološkog odbora sastavljenog od pred-

[2] Neki autori smatraju da je upravo Završni akt iz Helsinkija stvorio uslove koji su omogućili početak demokratske tranzicije u istočnom bloku. Upor. D. C. Thomas, „The Helsinki accords and political change in Eastern Europe", *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge University Press (eds. T. Risse, S. C. Ropp, K. Sikkink) Cambridge, 2007.

[3] Charter of Paris for a New Europe, CSCE, Paris 1990 *http://www.osce.org/node/39516*, 20. februar 2015.

[4] OSCE Istanbul document, Istanbul 1999, *http://www.osce.org/mc/39569*, 27. februar 2015.

stavnika država učesnica. Ekonomski i ekološki forum se održava jednom godišnje, kao i sastanak na kome se procenjuju rezultati i utvrđuju prioriteti. Ova dimenzija obuhvata veoma raznolike aktivnosti, od unapređenja kontrole granica, migracija, transporta i sprečavanja pranja novca, do vodoprivrede, upravljanja otpadom, energetske stabilnosti i klimatskih promena. Aktivnosti se, pri tom, ne iscrpljuju samo u smernicama za formulisanje efikasnijih mera i politika, već je njihov bitan aspekt upravo razmena stručnih, vrlo često tehničkih znanja koja bi trebalo da pomognu odgovarajućim organima država učesnica da efikasnije obavljaju svoje zadatke. Između ostalog, radi se i na smanjivanju tehnološkog jaza između razvijenijih i manje razvijenih zemalja članica, u cilju uspostavljanja jedinstvenih standarda u navedenim oblastima.

Nejednakost je prepoznata kao jedan od izazova i u dokumentu iz Mastrihta,[5] gde se navodi da „globalizacija, liberalizacija i tehnološke promene pružaju nove mogućnosti za trgovinu, rast i razvoj, ali ne donose korist svim državama učesnicama podjednako, doprinoseći tako u nekim slučajevima produbljivanju ekonomskih nejednakosti unutar kao i između država." Tehnološki razvoj se, u ovom dokumentu navodi kao jedan od faktora koji doprinose širenju opsega organizovanog kriminala. Ujednačavanje tehnološkog potencijala država članica veoma je važno naročito na ovom planu, jer neke od oblasti koje su eksplicitno identifikovane kao delokrug rada OEBS-a – pre svega kontrola granica i sprečavanje pranja novca – a koje su istovremeno pretpostavke za uspešnu borbu protiv organizovanog kriminala, podrazumevaju ne samo napredna znanja, već i adekvatnu tehničku opremljenost nadležnih službi u državama članicama. Uopšteno govoreći, u skladu sa pomeranjem težišta delatnosti Organizacije od saradnje ka bezbednosti, kao i doslednim sveobuhvatnim pristupom, pitanja tehnologije, ekonomije i zaštite životne sredine posmatraju sve sve više u kontekstu bezbednosnih pretnji i izazova.

Neki autori s pravom ukazuju na institucionalnu disproporcionalnost koja se ogleda u tome što, za razliku od oblasti iz prve i treće dimenzije – bezbednosti i demokratije – OEBS do sada nije stvorio ni jednu instituciju koja bi se bavila isključivo zaštitom životne sredine.[6] Kada je reč o razlozima za takvu poziciju, mišljenja se donekle razlikuju. Dok neki, poput Galbreta, smatraju da današnje zapostavljanje ekonomsko-ekološke dimenzije OEBS-a direktno proizilazi iz „nedostatka dubine" druge korpe,[7] drugi istraživači pripisuju takvo stanje pre svega spoljašnjim razlozima, kao

[5] OSCE Eleventh Meeting of the Ministerial Council, Maastricht 2003, *http://www.osce.org/mc/40533*, 25. april 2015.

[6] D. Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, Routledge, London – New York 2007, 42.

[7] D. Galbreath, 36.

što je blokada od strane Evropske unije koja smatra da su ova pitanja u njenoj nadležnosti.[8] Čini se, ipak, da je problem pre svega bio u trenutnom nedostatku jasne vizije o načinima na koje bi se OEBS mogao angažovati u ovom domenu.

Relativno nedavno ponovo se javljaju pokušaji da problematika zaštite životne sredine podigne na lestvici prioriteta Organizacije. U okviru tzv. Krfskog procesa, koji je započet 2009. godine, pokrenut je niz inicijativa sa ciljem da se poveća efikasnost ekonomsko-ekološke dimenzije. Kada je reč o izazovima najdirektnije povezanim sa tehnologijom (i za koje se u principu mogu pronaći tehnološka rešenja), fokus OEBS-a je danas na energetskoj sigurnosti i klimatskim promenama, pri čemu se naročito radi na uspostavljanju sistema ranog upozoravanja.[9] Upravo je Krfski proces pokazao da se pitanja ekonomije i, naročito, zaštite životne sredine vide kao ključna komponenta koncepta sveobuhvatne bezbednosti, kao i da pitanja tradicionalno vezivana za drugu dimenziju veoma utiču na ostale dve dimenzije OEBS-a. Pitanja energetske sigurnosti su takođe identifikovana kao izuzetno važna. Ističe se, s jedne strane, da OEBS može igrati važnu ulogu kao centar za razmenu informacija i dobre prakse, ali i obezbediti platformu za dijalog između država i drugih zainteresovanih strana. Ipak, na istom mestu se insistira da je OEBS politička, a ne tehnička organizacija, što svakako donekle ograničava potencijalne domete aktivnosti Organizacije na ovom polju.[10]

U okviru Krfskog procesa naglašena i je potreba za saradnjom i koordinacijom sa drugim regionalnim i međunarodnim organizacijama, pre svega po pitanju migracija, energetske sigurnosti i degradacije životne sredine. Ova ideja je, bar kada je reč o zaštiti životne sredine, dosledno sprovedena kroz već postojeću Inicijativu za životnu sredinu i bezbednost (ENVSEC). Inicijativa je osnovana 2003. godine sa idejom da se komplementarni kapaciteti šest međunarodnih organizacija[11] na najefikasniji način iskoriste u cilju smanjenja bezbednosnih rizika i rizika po životnu sredinu u zemljama Istočne i Jugoistočne Evrope, Centralne Azije i Južnog Kavkaza. Osim to-

---

[8] F. Evers, *Balancing by Cross-Linking: Renewed Dialogue on the OSCE Economic and Environmental Dimension*, Centre for OSCE Research, Working paper 21, October 2010, p. 4.

[9] OSCE Ministerial Council Madrid Declaration on Environment and Security, 30. November 2007, *http://www.osce.org/mc/29550*, 25.04.2015; takođe Corfu process: Vienna Informal Meeting at Ambassadors' Level, 10th November 2009, Chair's Perception Paper: Common Challenges in the Economic and Environmental Dimension, *http://www.osce.org/cio/40773*, 15. oktobar 2015.

[10] *Ibidem*.

[11] OEBS; Regionalni centar za životnu sredinu za Centralnu i Istočnu Evropu (REC), Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP), Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE), Program Ujedinjenih nacija za životnu sredinu (UNEP) i NATO kao pridruženi član.

ga, OEBS pomaže učešće civilnog društva u rešavanju pitanja vezanih za zaštitu životne sredine, pre svega kroz podršku radu Arhus centara. Misije OEBS-a na terenu su takođe u velikoj meri pomogle realizaciju različitih konkretnih projekata iz domena upravljanja vodama i otpadom, kao i klimatskih promena. Gotovo svi ovi projekti uključuju ili tehničko znanje – kada je reč o procenama rizika i izveštajima o stanju životne sredine – ili uvođenje novih tehnologija, na primer izgradnje novih savremenih postrojenja za prečišćavanje vode.

Tokom 2014. godine centralna tema Ekonomskog i ekološkog foruma bilo je umanjenje rizika od prorodnih katastrofa, što je rezultiralo odlukom Saveta ministara. U njoj se, između ostalog, navodi da Savet prepoznaje činjenicu da klimatske promene mogu povećati učestalost i razmere prirodnih katastrofa, i ohrabruje članice OEBS-a da rade na unapređenju tehnološkog razvoja, inovacija, transfera tehnologije i znanja (kako međusobno tako i sa drugim zainteresovanim stranama), u cilju smanjenja rizika.[12]

Uprkos tome što ekonomsko-ekološka dimenzija OEBS-a nije institucionalno razvijena u podjednakoj meri u odnosu na ljudsku i vojno-političku, njene aktivnosti idu u korak sa vremenom – pre svega kada je reč o identifikovanju novih potencijalnih pretnji i izazova. Suočavanje sa ovim izazovima danas najčešće zahteva tehnička znanja i tehnička rešenja. OEBS svoju ulogu vidi pre svega u omogućavanju efikasne razmene znanja i informacija, ali kroz aktivnost misija na terenu i Inicijative za životnu sredinu i bezbednost učestvuje i u projektima koji, putem transfera tehnologije, vode ujednačenijem tehnološkom razvoju zemalja članica.

IZAZOVI NOVIH INFORMACIONO-KOMUNIKACIONIH TEHNOLOGIJA

Poslednje decenije 20. i početak 21. veka obeležila je svojevrsna revolucija u oblasti informaciono-komunikacionih tehnologija, koja je transformisala svakodnevni život, ali i postavila nove bezbednosne izazove. Odgovori na ove izazove često moraju biti, bar u određenoj meri, transnacionalni. Mnoge međunarodne organizacije, uključujući Ujedinjene nacije i Savet Evrope, uključile su se svojim delovanjem u napore da se kiberprostor učini bezbednijim mestom i da se spreče zloupotrebe informaciono-komunikacionih tehnologija.

Intenzivnija aktivnost OEBS-a u ovom domenu počinje 2004. godine, kada je Organizacija donela niz odluka koje se eksplicitno bave internetom. S obzirom da su no-

[12] OSCE Ministerial Council, Decision No.6/14, Enhancing Disaster Risk Reduction, 5 December 2014, *http://www.osce.org/cio/130406*, 26. oktobar 2015.

ve tehnologije prodrle u praktično sve sfere društvenog života, ova problematika je zastupljena u svakoj od tri dimenzije Organizacije. U narednim poglavljima biće razmotrene tri oblasti u kojima je aktivnost OEBS-a bila najintenzivnija – kiberbezbednost, novi mediji i nove tehnologije glasanja.

Kiberbezbednost

U okviru svoje vojno-političke dimenzije, OEBS je pitanjem bezbednosti kiberprostora počeo da se bavi pre svega u kontekstu borbe protiv terorizma. Tako je 2004. godine, Savet ministara doneo Odluku o borbi protiv upotrebe interneta u terorističke svrhe, kojom se predviđa organizovanje radionice na kojoj bi stručnjaci razmenili informacije o razmerama pretnje, postojećem pravnom okviru i konkretnim merama saradnje.[13] Tokom naredne dve godine, aktivnosti, ne samo OEBS-a već i drugih međunarodnih organizacija, su intenzivirane, te je na osnovu njihovih rezultata formulisana nova odluka Saveta ministara.[14] Ova odluka sadrži konkretnije mere, i naročito ističe potrebu za koordinacijom napora sa drugim međunarodnim organizacijama – Ujedinjenim nacijama, Savetom Evrope i Grupe 8. Osim toga, u odluci se naglašava potreba da države učesnice preduzmu sve potrebne korake da zaštite ključne infrastrukture i mreže od mogućih napada, i poziva se na tešnju saradnju između država i drugih aktera – privrede, nevladinih organizacija, medija.

U međuvremenu, fokus kiberbezbednosti se proširio i van relativno uske sfere borbe protiv terorizma. U skladu sa strateškim opredeljenjem OEBS-a za podršku ljudskim pravima i slobodama, aktivnosti organizacije u domenu kiberbezbednosti su se razgranale. Tako je već 2007. godine Savet ministara usvojio Odluku o borbi protiv seksualne eksploatacije dece na internetu,[15] a 2009. je, u okviru Odluke o borbi protiv zločina iz mržnje pozvao države učesnice da se pozabave rastućom upotrebom interneta za zagovaranje stavova koji podstiču na nasilje zasnovano na predrasudama i umanje štetu koja nastaje širenjem takvih materijala.[16]

---

[13] OSCE Ministerial Council, Decision No. 3/04 Combating the use of the Internet for Terrorist Purposes, 7. December 2004, *http://www.osce.org/mc/42647*, 05. april 2015.

[14] OSCE Ministerial Council, Decision No. 7/06 Countering the Use of the Internet for Terrorist Purposes, 5. December 2006, *http://www.osce.org/mc/23078*, 05. april 2015.

[15] OSCE Ministerial Council, Decision No. 9/07 Combating Sexual Exploitation of Children on the Internet, 30. November 2007, *http://www.osce.org/mc/29476*, 05.04.2015. Ova problematika je, u manjem obimu, obuhvaćena i Odlukom o borbi protiv seksualne eksploatacije dece: OSCE Ministerial Council, Decision No. 15/06 Combating Sexual Exploitation of Children, *http://www.osce.org/mc/23041*, 05. april 2015.

[16] OSCE Ministerial Council, Decision No. 9/09 Combating Hate Crimes, 2. December 2009, *http://www.osce.org/cio/40695*, 05. april 2015.

Očigledna potreba da se aktivnosti OEBS-a u domenu kiberbezbednosti smeste u zajednički okvir dovela je do kreiranja sveobuhvatnog pristupa kiberberbezbednosti, koji podrazumeva ne samo jačanje sigurnosti, već i izgradnju kapaciteta u raznim sektorima. Prema rečima Rafaela Perla (*Raphael Pearl*), koji je 2009. godine bio na čelu Jedinice za borbu protiv terorizma OEBS-a, kiberbezbednost predstavlja „suštinsko pitanje od jasnog i životnog značaja" za sve tri dimenzije Organizacije.[17]

Stalni savet OEBS-a je 26. aprila 2012. godine osnovao neformalnu radnu grupu u nameri da „pojača individualne i kolektivne napore u vezi sa pitanjima bezbednosti pri korišćenju informacionih i komunikacionih tehnologija na sveobuhvatan i višedimenzionalan način".[18] Rezultat dvogodišnjeg rada ove grupe bio je „Početni set mera za jačanje poverenja u cilju smanjenja rizika od sukoba koji proističe iz upotrebe informaciono-komunikacionih tehnologija" usvojen krajem 2013. godine.[19] Ciljevi mera predloženih u ovom dokumentu bili su unapređivanje međudržavne saradnje, transparentnosti, predvidljivosti i stabilnosti, kao i smanjivanje rizika pogrešne percepcije, eskalacija i konflikata koji mogu da proizađu iz upotrebe ovih tehnologija. U odluci se insistira na dobrovoljnoj saradnji država potpisnica, koja bi se ogledala u sprovođenju jedanaest mera, koje se pre svega tiču formiranja efikasnog sistema za razmenu informacija.

Opredeljenje OEBS-a da svoje delovanje usmeri pre svega na države „istočno od Beča", kao i da glavni metod tog delovanja bude razmena informacija i stručnog znanja, reflektuje se i u konkretnim aktivnostima sa ciljem unapređenja kiberbezbednosti. Naime, OEBS je tokom poslednjih nekoliko godina organizovao niz programa obuke organa bezbednosti u državama ove regije, uključujući i Srbiju.

Novi mediji

U okviru ljudske dimenzije OEBS-a, sloboda medija zauzima veoma važno mesto od samog nastanka organizacije. Rastući značaj interneta kao dela medijske sfere do-

---

[17] R. Perl, *Reflections on Emerging Cyber Threats and International Co-operative Responses*, Keynote Address at 4th Annual Symposium on Information Assurance, 2009 *http://www.osce.org/atu/37806*, 18.4.2015. Ovakav stav prema kiberbezbednosti proistekao je iz koncepta sveobuhvatne i kooperativne bezbednosti izloženog u dokumentu *The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security*, 17. June 2009, *http://www.osce.org/cpc/37592*, 05. april 2015.

[18] Radionica je održana u Beču 13, i 14. oktobra 2005. godine. OSCE Permanent Council, Decision No. 1039, Development of Confidence-Building Measures to Reduce the Risks of Conflict Stemming from the Use of Information and Communication Technologies, 26. April 2012, *http://www.osce.org/pc/90169*, 10. mart 2015.

[19] OSCE Permanent Council, Decision No. 1106 Initial Set of OSCE Confidence-Building Measures to Reduce the Risks of Conflict Stemming from the Use of Information and Communication Technologies, 3. December 2013, *http://www.osce.org/pc/109168*, 10. mart 2015.

veo je do potrebe da se OEBS angažuje i na ovom planu. Aktivnosti OEBS-a su se intenzivirale počevši od 2004. godine, kada je internet prvi put eksplicitno pomenut u dokumentima Organizacije.[20] Danas je sloboda interneta i formalno deo nadležnosti Predstavnika za slobodu medija, jer je „široko rasprostranjeno mišljenje da pristup i upotreba interneta i svih njegovih servisa u 21. veku spadaju u ljudska prava."[21]

Osim insistiranja na slobodi govora i zaštiti novinara, bez obzira na to da li objavljuju u tradicionalnim ili onlajn medijima, OEBS je uložio velike napore da učini dostupnim iskustva svih država učesnica. Rezultat je niz publikacija koje predstavljaju neprocenjiv izvor informacija kako za institucije koje se u okviru svojih nadležnosti bave i regulacijom interneta, tako i za istraživače.[22]

Upravo primer novih onlajn medija možda i najbolje pokazuje složenost izazova savremenih tehnologija. Sa jedne strane, internet predstavlja samo još jedno sredstvo za komunikaciju i organizaciju, čime potpada pod zaštitu prava na izražavanje i političko organizovanje. Sa druge strane, njegove tehničke specifičnosti zahtevaju inovativan pristup upravljanju i regulaciji, pri čemu se već postojeća rešenja retko mogu doslovno kopirati.[23]

Demokratizacija i nove tehnologije

Od samog početka demokratskih promena u Istočnoj Evropi, jedan od ključnih zadataka OEBS-a je bio promovisanje dobrih demokratskih praksi i podrška konsolidaciji novih demokratija. Kancelarija za slobodne izbore, jedno od prvih stalnih tela KEBS-a, osnovana je 1990. godine, a dve godine kasnije preimenovana u Kancelariju za demokratske institucije i ljudska prava. Ova kancelarija do sada je uputila više od stotinu misija koje su posmatrale izbore u zemljama učesnicama. Svoje aktivnosti zasniva na Kopenhagenskom dokumentu, u kome su navedeni kriterijumi za sprovođenje slobodnih izbora.[24]

---

[20] Upor. Y. Akdeniz, *Freedom of Expression on the Internet*, OSCE, 2010. 7, *http://www.osce.org/fom/80723*, 20. april 2015.

[21] OSCE Representative for Freedom of the Media, Internet Freedom: Why it Matters, *http://www.osce.org/fom/86003,* 20. april 2015.

[22] Pored izveštaja *Freedom of Expression on the Internet*, na internet stranici organizacije dostupni su iz zbornici *Governing the Internet* i *2013 Social Media Guidebook*.

[23] Ovaj stav izražen je i u zajedničkom saopštenju predstavnika za slobodu medija: Joint Declaration on Freedom of Expression and the Internet, *http://www.osce.org/fom/78309*, 20. april 2015.

[24] V. H. J. Giessmann, *Multilateral regional security – OSCE experiences and lessons*, *http://library.fes.de/fulltext/bueros/seoul/01681.htm*, 12. april 2015.

Nove tehnologije dovele su do promena i u organizaciji i sprovođenju izbor, pre svega na striktno tehničkom planu. Ove promene se prvenstveno ogledaju u uvođenju elektronskog glasanja u jednom broju država.[25] OEBS je prilagodio svoju praksu posmatranja izbora ovim novim trendovima, i usvojio naziv „nove tehnologije glasanja", čime se ističe da je reč samo o tehničkim inovacijama u jednom segmentu izbornog procesa.

Dosadašnja iskustva u ovoj oblasti sabrana su 2013. godine u Priručniku za posmatranje novih tehnologija glasanja.[26] U njemu se nove tehnologije glasanja definišu kao primena informaciono-komunikacionih tehnologija pri glasanju i brojanju glasova, i obuhvataju sisteme za elektronsko glasanje, skeniranje glasačkih listića i glasanje preko interneta – što su ujedno i svi oblici koji su do sada korišćeni u zemljama učesnicama OEBS-a. Iako donosi neke potencijalne prednosti, ovakav način glasanja donosi i nove izazove i probleme. Među najvažnijima je kako istovremeno obezbediti tajnost glasanja i integritet rezultata. Osim toga, mnogi elektronski sistemi uopšte ne ostavljaju „papirni trag", tako da je ponovno prebrojavanje glasova nemoguće. Ukratko, da bi ove metode glasanja bile uspešne, neophodno je rešiti ne samo tehničke, već i pravne i društvene probleme. Pri tome je ključno pitanje poverenja – kako poverenja birača u institucije zadužene za sprovođenje izbora, tako i poverenja u inženjere i programere koji grade i održavaju sisteme za glasanje.

U suštini, stav OEBS-a je da dokumenti Organizacije „određuju principe demokratskih izbora, bez obzira na to koja se tehnologija koristi":[27] Ipak, kada je reč o novim tehnologijama glasanja, naročito je neophodno obratiti pažnju na principe tajnosti glasanja, integriteta rezultata, jednakost pri glasanju, univerzalnost prava glasa, transparentnost, odgovornost i javno poverenje. Uvođenje novih tehnologija u određenim okolonostima može dovesti do kršenja ili nedovoljnog poštovanja ovih principa. Mada glasanje preko interneta potencijalno otvara više problema, i glasanje na biračkim mestima pomoću, na primer, ekrana osetljivih na dodir, dodatno komplikuje izborni proces. Dobrim delom tome doprinosti činjenica da je u njegovu implementaciju u tom slučaju uključeno mnogo više aktera – ne samo pripadnika izborne administracije, već i programera, dobavljača, tela koja obavljaju sertifikaciju hardvera i softvera itd. Zbog svega toga, trenutna preporuka OEBS-a je da se nove tehnologija glasanja, bar za sada, koriste paralelno ili u kombinaciji sa tradicionalnim glasačkim listićima.

U skladu sa pravilima posmatračkih misija OEBS-a, naročito je naglašeno da njihova uloga nije da procenjuju da li sistemi novih tehnologija glasanja funkcionišu,

---

[25] Među njima prednjači Estonija, koja je ovu mogućnost uvela još 2005. godine.

[26] Handbook for the Observation of New Voting Technologies, OSCE ODIHR, Warsaw, 2013.

[27] *Ibidem.*

kao i da članovi misije ne bi smeli da učine bilo šta što bi se moglo protumačiti kao pokušaj uticaja na rad ovih sistema, uključujući i neovlašćeno testiranje ili hakovanje. Takođe, analiza novih tehnologija glasanja zahteva i dopunska stručna znanja kao i nove elemente posmatračkog procesa (poput analize načina na koji su nabavljeni hardver i softver koji se koriste).

I u ovom segmentu rada OEBS-a vidljivi su napori da se aktivnosti koordiniraju sa drugim međunarodnim organizacijama, u ovom slučaju pre svega sa Savetom Evrope koji pruža osnovne regulativne smernice za primenu novih tehnologija glasanja.

ZAKLJUČAK

Okolnosti nastanka Konferencije za evropsku bezbednost i saradnju, i njene kasnije transformacije u Organizaciju, u velikoj meri su uobličile njen odnos prema tehnologiji i tehnološkom razvoju. Iz analize osnovnih programskih dokumenata vidljivo je da se fokus njenog delovanja sve više odmiče od saradnje u oblasti nauke i tehnologije. Imajući u vidu istorijski kontekst, može se zaključiti da je ovo udaljavanje sasvim razumljivo. Naime, sama ideja iza pokretanja Konferencije za evropsku bezbednost i saradnju bila je otvaranje kanala komunikacije između Istoka i Zapada, u uslovima blokovske zatvorenosti i povremene blokade globalnih međunarodnih organizacija, pre svega Ujedinjenih nacija. Po svojoj prirodi Završni akt iz Helsinkija bio je *politički* a ne pravni dokument, te samim tim on i nije davao konkretne predloge niti obavezivao države potpisnice na specifične oblike delovanja. Njegova svrha bila je da identifikuje oblasti u kojima bi poboljšanje komunikacije i saradnje bilo najpotrebnije, kao i da ukaže na ključne prepreke u komunikaciji. Uz to, rivalstvo između velikih sila reflektovalo se i na planu tehnologije i tehnološkog razvoja, zbog čega se smatralo da je ova oblast ne samo od javnog, već i od prvoklasnog političkog značaja. Zbog toga je saradnja u oblasti nauke i tehnologije smeštena u tzv. drugu korpu Završnog akta iz Helsinkija, iz koje je kasnije izrasla ekonomsko-ekološka dimenzija OEBS-a. Ipak, od tri dimenzije ova je trenutno najslabije razvijena, pre svega usled promene okolnosti u međunarodnoj politici.

Sa okončanjem Hladnog rata, naime, uloga KEBS-a se dramatično menja. U situaciji kada u Evropi prestaju da postoje razlike u političkim, a naročito ekonomskim sistemima, Konferencija je morala da se iznova profiliše i pronađe svoje mesto na prostoru koji je premrežen velikim brojem međunarodnih organizacija. Stoga ne čudi odluka da se težište delovanja prebaci na sferu ljudskih prava, a nešto kasnije i na demokratizaciju i prevenciju sukoba, dok su pitanja standardizacije i saradnje, a naročito međunarodnih propisa u oblasti nauke i tehnologije (pa i ekonomije) prepuštena drugim globalnim i regionalnim organizacijama.

Dok je politički razvoj evropskog kontinenta doprinosio sve većem programskom udaljavanju od oblasti tehnologije, sam tehnološki razvoj prinudio je, sada već OEBS, da se ponovo pozabavi ovim pitanjima, i to na mnogo konkretnijem nivou. Verovatno ključan uzrok ovome je bio ubrzan razvoj komunikaciono-informacionih tehnologija i njihova primena u najrazličitijim aspektima svakodnevnog života. Tehnološke promene su se od kraja 20. veka često dešavale brže nego što su zakonodavstva država učesnica bila u stanju da im se prilagode, te je OEBS preuzeo značajnu ulogu kako u davanju preporuka za harmonizaciju pravnih akata i politika, tako i u širenju dobrih praksi. Na taj način je tehnologija, umesto programskog opredeljenja, postala nit koja se prepliće sa različitim aktivnostima organizacije.

Od sve tri dimenzije OEBS-a, ekonomsko-ekološka bi trebalo da bude u najvećoj meri posvećena izazovima tehnologije. Mada su neki značajni koraci preduzeti, činjenica je da ova dimenzija danas nema podjednak značaj kao vojno-politička i ljudska, ali su i u okviru nje postignuti neki značajni rezultati. Ubrzan razvoj i svestrana primena novih informaciono-komunikacionih tehnologija premestio je težište tehnoloških izazova upravo u ove dve dimenzije. Aktivnosti OEBS-a u diseminaciji znanja koja omogućavaju adekvatno suočavanje sa ovim izazovima danas predstavljaju najvažniji aspekt delatnosti organizacije u vezi sa tehnologijom. Pored sveobuhvatnog pristupa kiberbezbednosti, koji obuhvata borbu protiv širokog spektra pretnji – od suprotstavljanja delovanju terorista na internetu, preko zaštite dece od seksualnog zlostavljanja do sprečavanja pranja novca i drugih zločina u kiberprostoru – Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju se intenzivno bavi regulacijom novih internet medija, u kontekstu slobode izražavanja, ali i prava na privatnost i zaštite podataka o ličnosti.

OEBS je, moglo bi se zaključiti, stvorio veoma efikasan sistem za razmenu stručnih znanja i najboljih praksi, uspevajući na taj način da ostvari svoje programsko opredeljenje ka smanjivanju jaza između država učesnica koje se nalaze na različitim nivoima tehnološkog i privrednog razvoja. Ovo ujednačavanje, sa svoje strane, doprinosi efikasnom očuvanju bezbednosti na evropskom kontinentu.

Ivana Damnjanović[28]
Assistant Professor, Faculty of Political Science, University in Belgrade

THE OSCE AND REGULATIONS IN THE FIELD OF TECHNOLOGY

Summary: Circumstances of establishment and evolution of the Organization for Security and Cooperation in Europe had shaped the Organization's position on technology and technology and technological development. Analysis of key documents of the Organization for Security and Cooperation in Europe shows a shift from cooperation in the field of science and technology to security, democracy and human rights and fundamental freedoms. This results from both change in political environment and the need of the Organization for Security and Cooperation in Europe to profile itself more narrowly and carve its own place among many international organizations working in Europe. Simultaneously, rapid technological development has become permanent challenge and necessary component in activities of the Organization for Security and Cooperation in Europe, cutting across all three dimensions – politico-military, economic-environment and human. Second dimension, dealing with economic and environmental cooperation, should, judging from the key OSCE documents (Helsinki Accord, Paris Charter for the New Europe, Istanbul document), be dominant in this respect. However, this dimension is today sidelined, mostly because other international bodies, such as European Union, see economic cooperation and protection of environment as their core domain. Activities of the Organization for Security and Cooperation in Europe are, therefore, in 21st century focused mainly on influence of information and communication technologies across a many fields, from cyber security to new media and new voting technologies. Over four decades, the Organization for Security and Cooperation in Europe was consistently following the commitment to serve as a forum for comprehensive dialogue about co-operation and security, and to produce politically, but not legally binding decisions. In line with this, the Organization for Security and Cooperation in Europe is today a very important communication channel for politicians as well as experts, and instrumental in dissemination of up-to-date expert knowledge and best practices. By publishing reports and handbooks, trainings and workshops, the Organization for Security and Cooperation in Europe helps narrowing the technological gap between participating states and helps them to address challenges posed by new technologies.

***Keywords**: OSCE, technology, environment, new voting technologies, cyber security.*

[28] Dr. Ivana Damnjanović, ivana.damnjanovic@fpn.bg.ac.rs.

Sanja Jelisavac Trošić[1]
Naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

EKONOMSKA DIMENZIJA OEBS-a I OLAKŠAVANJE TRGOVINE I TRANSPORTA

Rezime: Ekonomska dimenzija je bila od početka prisutna u Organizaciji za evropsku bezbednost i saradnju kao jedan od faktora koji treba imati u vidu kod analize svih pretnji bezbednosti. U okviru ekonomske dimenzije Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju kao jedan od ciljeva se posebno ističe olakšavanje trgovine i transporta. Olakšavanje trgovine i transporta je i jedan od ciljeva najnovijeg Helsinki +40 procesa. U radu su analizirane do sada postavljene osnove za olakšavanje trgovine i transporta, kao i mogućnosti unapređenja istih. Srbija može dati doprinos budućem dijalogu u okviru Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju i u koncipiranju politike za upravljanje graničnim procedurama u cilju olakšavanja legalnog prekograničnog komercijalnog poslovanja, istovremeno vodeći računa o neophodnim aspektima bezbednosti.

Ključne reči: *OEBS, proces Helsinki +40, trgovina, transport, Srbija.*

EKONOMSKA DIMENZIJA OEBS-a

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) se može posmatrati kao forum za političke pregovore i donošenje odluka u oblasti ranog upozoravanja, sprečavanja sukoba, upravljanja krizom i post-konfliktnu rehabilitaciju. U širokom spektru bezbedonosnih problema kojima se bavi OEBS uključeni su i ekonomski aspekti. Još od najranijih dana postojanja OEBS-a rešavanje ekonomskih i socijalnih aspekata bezbednosti i promovisanje međunarodne ekonomske saradnje bili su važna komponenta sveobuhvatnog pristupa bezbednosti. OEBS se bavi ekonomskim pitanjima kada su ona pre svega usko vezana za pitanja bezbednosti. Takođe ova organizacija podstiče međunarodnu ekonomsku saradnju. Između ostalih ekonomske aktivnosti koje preduzima OEBS su i olakšavanje trgovine i transporta.

Konferencija o evropskoj bezbednosti i saradnji (KEBS), počela je 3. jula 1973. godine u Helsinkiju i nastavljena u Ženevi od 18. septembra 1973. do 21. jula 1975. godine. Završena je 1. avgusta 1975. godine u Helsinkiju sastankom visokih predstavnika Austrije, Belgije, Bugarske, Kanade, Kipra, Čehoslovačke, Danske, Finske, Francuske, Demokratske Republike Nemačke, Savezne Republike Nemačke, Grčke, Svete

[1] dr Sanja Jelisavac Trošić, sanja@diplomacy.bg.ac.rs.

Stolice, Mađarske, Islanda, Irske, Italije, Lihtenštajna, Luksemburga, Malte, Monaka, Holandije, Norveške, Poljske, Portugalije, Rumunije, San Marina, Španije, Švedske, Švajcarske, Turske, Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika, Ujedinjenog Kraljevstva, Sjedinjenih Američkih Država i Jugoslavije.[2] Saradnja na privrednim i srodnim poljima (tehnologija, zaštita prirodne sredine i sl.) predstavljala je od početka relativno najmanje kontroverznu oblast. Međutim, ostala je prisutna nedoumica šta se efektivno može postići na ovom polju a u okviru KEBS i šta je to specifično što bi spadalo u domen ovog multilateralnog napora, posebno s obzirom na široku nadležnost i aktivnost Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu. Međutim, sa pravom se smatralo da ovo područje saradnje treba uključiti u delokrug organizacije, jer postoji pre svega: potreba za sveobuhvatnošću multilateralnog napora ka izgrađivanju novog, demokratskog sistema međunarodnih odnosa koji će uključiti i ekonomske komponente odnosa, zatim kvalitativne promene koje države treba da unesu u međusobne odnose moraju da obuhvate i privrednu saradnju, potom ta privredna saradnja trpi efekte loših političkih odnosa, pa joj je potreban novi podstrek i konačno svim funkcijama koje ova organizacija ima izvršiće se pozitivan uticaj na revitalizaciju i Ekonomske komisije UN za Evropu.[3]

Strateški dokument OEBS-a za ekonomsku i ekološku dimenziju je donesen na Ministarskom savetu OEBS-a, decembra 2003. godine u Mastrihtu.[4] Ovim dokumentom, pre svega su učinjeni napori da se intenzivira ekonomska i ekološka saradnja između država članica OEBS-a, sa ciljem da se na taj način osigura sveobuhvatna bezbednost i stabilnost. Osim toga, važeći su i principi Helsinškog zaključnog akta iz 1975. godine, u vezi sa saradnjom na polju ekonomije, nauke i tehnike i životne sredine, kao i drugi akti koji uključuju ekonomsku dimenziju pretnji bezbednosti. OEBS i Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu su 2004. godine potpisale Memorandum o razumevanju koji predviđa blisku saradnju u oblasti ekonomskih i ekoloških pitanja.[5] Svi dokumenti u oblasti ekonomskih problema koji mogu biti pretnja bezbednosti su donešeni sa uverenjem da delotvornija saradnja svih država OEBS-a na pravednoj, nediskriminatornoj i svestrano korisnoj osnovi za suprotstavljenje iza-

---

[2] Konferencija o evropskoj bezbednosti i saradnji, SAMIT 1975., *http://www.rastko.rs/istorija/diplomatija/csce_s.html*, 23. maj 2015.

[3] Lj. Aćimović, *Problemi bezbednosti i saradnje u Evropi*, Intitut za međunarodnu politiku i privredu i Prosveta, Beograd 1978, 317-8.

[4] V. Bilandžič, M. Masari, B. Milinković, *30 godina OEBS-a*, Zbirka odabranih OEBS-ovih dokumenata, Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori 2005, 163.

[5] Na engleskom jeziku: *Memorandum of Understanding (MoU)*.

zovima iz ekonomske sfere može učiniti ključni doprinos bezbednosti, stabilnosti, demokratiji i prosperitetu u regionu OEBS-a.

Na sastanku ministara inostranih poslova u Dablinu iniciran je proces Helsinki +40, a onda je on pokrenut početkom 2013. godine za vreme predsedavanja Ukrajine. Na redovnom sastanku ambasadora OEBS-a 2013. godine u Beču definisano je osam ključnih tematskih oblasti, koje pokrivaju sve tri OEBS dimenzije, vojno-političku, ekonomsko-ekološku i ljudsku. Tematske oblasti ka kojima je usmeren proces Helsinki +40 su: podsticanje vojne transparentnosti putem oživljavanja i modernizacije konvencionalne kontrole naoružanja izgradnjom poverenja i bezbednosnih režima; dalje jačanje kapaciteta OEBS-a u rešavanju prekograničnih pretnji; jačanje kapaciteta i širom konfliktnih ciklusa; nastojanje za opipljivim napretkom ka rešavanju dugotrajnih sukoba na miran način i pregovorima; unapređenje strateške orjentacije ekonomske i ekološke dimenzije; jačanje ljudske dimenzije; unapređenje efektivnosti i efikasnosti OEBS-a; povećanje interakcije sa partnerima spremnim na saradnju i sa međunarodnim i regionalnim organizacijama[6] Prema tome ekonomska dimenzija OEBS-a je i dalje aktuelna, kao i pitanja trgovine, graničnih prelaza, prekograničnih pretnji, pretnji transportu i slično.

Odlukom 18. zasedanja Ministarskog saveta OEBS, koja je stupila na snagu 10. februara 2012. godine, Srbija je određena za predsedavajućeg OEBS u 2015. godini, u sklopu zajedničke kandidature sa Švajcarskom, koja je predsedavala 2014. godine. Predsedavanje OEBS predstavlja priliku za afirmaciju spoljnopolitičkih prioriteta i promociju Srbije u okviru međunarodne zajednice, regionu i Evropi. Srbija ove godine ima priliku da pruži konkretan i konstruktivan doprinos jačanju Organizacije, posebno imajući u vidu da se 2015. godine obeležava četrdesetogodišnjica usvajanja Helsinškog završnog akta. Na tako važnu godišnjicu uvek se sumiraju rezultati do sada učinjenog i ispituje da li postoji politička volja za kreiranje strateškog okvira za delovanje Organizacije u periodu nakon 2015. godine. Na ovaj način naša zemlja je dobila jedinstvenu priliku da kreira prioritete OEBS-a u budućnosti i da ostvari uticaj na dugoročno strateško rešavanje pitanja od suštinskog značaja za aktuelno i buduće delovanje Organizacije i afirmaciju izvornih principa KEBS[7] Konkretno, u oblasti ekonomsko-ekološke dimenzije Srbija trenutno posebnu pažnju posvećuje pitanjima održive energije i energetske bezbednosti. Srbija bi trebalo što više da ističe svoju pozitivnu ulogu tokom predsedavanja OEBS-om kao i dostignuća koje je napravila, uz ukazivanje na probleme iz ekonomske dimenzije OEBS-a koje bi trebalo zajedničkim snagama rešiti.

---

[6] Helsinki +40 Process, *http://www.osce.org/cio/110111*, 12. maj 2015.

[7] Republika Srbija i Organizacija za saradnju i bezbednost u Evropi (OEBS), *http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/multilaterala/oebs?lang=lat*, 16. maj 2015.

EKONOMSKI IZAZOVI I PRETNJE PO BEZBEDNOST I STABILNOST

Iako je OEBS najpoznatiji po svojim aktivnostima na polju ljudskih prava, tokom vremena je on dobijao još dimenzija pre svega na drugim oblastima očuvanja bezbednosti.[8] Ekonomska dimenzija u OEBS-ovom konceptu sveobuhvatne bezbednosti i saradnje nije za zanemarivanje, jer ona postoji pre svega kao sistem ranog upozoravanja na narastajuće probleme i izvore potencijalnih nestabilnosti. Cilj joj je sprečavanje sukoba pre nego što oni otpočnu, rešavanje kriza i post konfliktna sanacija. Opšte je poznato da velike nestabilnosti na ekonomskom planu i u ekonomskoj, a posebnoj trgovinskoj saradnji među državama kao i nerešeni trgovinski sporovi mogu kulminirati u ratne sukobe ili druge vrste konflikata. Ekonomska nestabilnost produbljuje i političku nestabilnost zemalja što može dovesti do krize u pojedinim regionima sveta i vrlo lako premašiti okvire i prerasti u oružani sukob. Da bi se u budućnosti sprečio ovakav razvoj događaja zemlje OEBS-a deluju zajednički na smirivanju i gašenju takvih potencijalnih žarišta. Ove akcije podrazumevaju i podršku ekonomskim reformama i pomoć strukturnim prilagođavanjima privrede koje se na taj način lakše uklapaju u međunarodne trgovinske tokove.

Trgovinski sporovi predstavljaju problem, a trgovinske ratove je potrebno izbegavati jer se pokažu kao loši za legalno poslovanje svih uključenih strana. Tokom istorije postoji mnoštvo primera trgovinskih ratova, ali najsveži su sukobi SAD i EU sa jedne strane i Rusije sa druge.[9] Osim toga postoji i mnoštvo novijih primera trgovinskih sporova manjeg intenziteta, kao na primer, EU – Kina oko uvoza solarnih panela, EU – SAD oko genetski modifikovane hrane, a sa druge strane izvoza banana, SAD – Kina oko dampinga i protekcionizma, i slično.[10] Imajući u vidu učestalost koju trgovinski su-

---

[8] M. Zirojević, *The place of NATO and the OSCE in EU Security Policy*, Institut za međunarodnu politiku i privredu 2006, 196.

[9] Više o tome na: *http://www.politika.rs/rubrike/Svet/Trgovinski-rat-steti-i-EU-i-Rusiji.lt.html, http://www.politika.rs/rubrike/uvodnik/Trgovinski-rat-Zapada-i-Rusije.lt.html, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=06&dd=24&nav_category=78&nav_id=1008027, http://www.novosti.rs/vesti/planeta.299.html:551837-Obama-i-Merkelova-Sankcije-Rusiji-ostaju-Kosacov-Ishod-samita-zavisi-od-Nemacke, http://www.blic.rs/Vesti/Svet/586268/Angela-Merkel-Zapadnjacke-sankcije-Rusiji-ostaju-ali-EU-zeli-saradnju*, 12. jul 2015.

[10] Više o tome na *http://www.euractiv.rs/eu-prioriteti/4662-antidamping-istraga-protiv-kineskih-proizvoaa--solarnih-panela-, http://www.blic.rs/tag/60341/Genetski-modifikovana-hrana, http://www.tehnologijahrane.com/iz-novina/berlin-protest-protiv-sporazuma-eu-sad, http://www.vreme.com/arhiva_html/439/25.html , http://www.bastabalkana.com/2014/06/slobodna-trgovina-rat-banana-americka-govedina-sa-hormonima/, http://www.politika.rs/rubrike/Tema-nedelje/Pomoc-privredi/Dr-Dzekil-zuri-u-svet.lt.html , http://www.agropartner.rs/VestDetaljno.aspx?id=18061&grupa=14 , http://serbian.cri.cn/341/2011/12/22/21s119351.htm*, 14. maj 2015.

kobi imaju između SAD i Kine i EU i Kine, postoji pretnja od izbijanja nekog novog trgovinskog rata.[11] Prema tome, možemo videti da trgovinski sukobi nisu beznačajni faktor na međunarodnoj sceni i da postoji stalna potreba za rešavanjem ovih sporova i za neprekidnom komunikacijom zavađenih strana.

Sa druge strane, kao problem je prepoznata i činjenica da su između zemalja članica OEBS-a prisutni ekonomski i socijalni dispariteti, u nekim zemljama je prepoznato i odsustvo vladavine prava, korupcija, rasprostranjeno siromaštvo, slabo upravljanje, visoke stope nezaposlenosti i slično. Ovo su izazovi koji mogu da doprinesu globalnim pretnjama, kao što su terorizam, razni ekstremizmi, transnacionalnom organizovanom kriminalu, nezakonitim privrednim aktivnostima, koje uključuju pranje novca, nezakonitu trgovinu i ilegalne migracije. Unutrašnji sukobi, a posebno međudržavni, destabilizuju ceo region, usporavajući regionalnu privrednu saradnju i razvoj. Na taj način se i podriva celokupna bezbednost, uključujući i bezbednost komunikacija, trgovinskih ruta, puteva za transport energije i drugih trgovinskih veza.[12]

Ekonomski uzroci za konflikt u regionu mogu se podeliti na primarne, sekundarne i ostale. Primarni izvori su: pad ekonomske aktivnosti i rast siromaštva, rast nejednakosti između država i u okviru jedne države, slabe i nesigurne državne ustanove. Kao sekundarni uzroci definišu se: visoka nezaposlenost i zloupotreba nacionalnosti kao oblik političke strategije. Takođe postoji još uzroka koje kategorizujemo pod ostalo: ekonomika terorizma, makroekonomske i institucionalni izazovi, kao što je tranzicija ka tržišnoj ekonomiji, efekat raspada države, rastuća globalizacija.[13]

OEBS se postavljanjem određenih opšteprihvaćenih načela u međusobnim odnosima i načelnih smernica i ciljeva u oblasti privredne saradnje trudi da približi pozicije zemalja potpisnica kao i da deo tih istih napora sprovede u život. Implemantacija osnovnih ideja i načela OEBS bi trebala da dovede do uklanjanja neravnopravnosti, diskriminacije, razvijanja saradnje u okviru velikih industrijskih projekata, projekata izgradnje, kooperacije radi lakšeg pristupa tehnologiji i lakšeg pribavljanja potrebnih finansijskih sredstava. Cilj je da se ostvari koncept slobodnog kretanja ljudi, ideja i informacija. Na taj način se stabilizuju krizne situacije i izbegavaju potencijalni trgovinski ratovi ili neki drugi sporovi.

---

[11] Više o tome na: *http://webtribune.rs/rusija-ili-kina-ko-je-veca-pretnja-po-vasington/#*, 12. mart 2015.

[12] V. Bilandžič, M. Masari, B. Milinković, *30 godina OEBS-a*, Zbirka odabranih OEBS-ovih dokumenata, Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori 2005, 164.

[13] The Role of the Economic Dimension in Conflict Prevention, United Nations Economic Commission for Europe 2002, 28.

OEBS sam po sebi nije ekonomska organizacija, već se bavi onim ekonomskim pitanjima koja mogu doprineti miru, prosperitetu i stabilnosti. Ekonomska i ekološka dimenzija OEBS-a podrazumeva: nadgledanje dešavanja u ekonomskoj i ekološkoj dimenziji kod zemalja članica, sa ciljem da ih obaveste ako se jave bilo koje naznake nastajanja konflikta; olakšavanje i formulacija ekonomskih i ekoloških politika i inicijativa sa ciljem promocije bezbednosti u ekonomskoj dimenziji OEBS-a. Ekonomske i ekološke politike i inicijative su posebno važne kod država u tranziciji naročito u – organizaciji konferencija i seminara o ekonomskim i ekološkim pitanjima, promociji ekonomskih i ekoloških standarda ponašanja i aktivnosti, razvojem i intenziviranjem kontakata sa relevantnim međunarodnim organizacijama i slično.[14]

Na terenu Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju doprinosi jačanju socijalne zaštite i ekonomskog razvoja širom regiona, a pre svega u određenim oblastima rizika i kod više ugroženih grupa, kao deo opšte prevencije sukoba i mandata o post-konfliktnoj rehabilitaciji. Određeni projekti i aktivnosti su razvijeni i implementirani da promovišu, između ostalog, preduzetništvo i mala i srednja preduzeća, ruralni razvoj, veću ekonomsku diverzifikaciju, tu su inicijative za privlačenje investicija i unapređenje saradnje javnosti i privatnog preduzetništva.[15] Na primer promocija ženskog preduzetništva Odlukom o promovisanju jednakih mogućnosti za žene u ekonomskoj sferi ukazuje na intenzivnije angažovanje OEBS-a u ovoj oblasti.[16] Postoje mnogobrojne tekuće misije OEBS-a u zemljama npr. Avganistanu, Tadžikistanu, Azerbejdžanu, Bosni i Hercegovini i slično. Zanimljivo je istaći i podršku Kancelarije OEBS-a u Tadžikistanu na polju pristupanja te zemlje Svetskoj trgovinskoj organizaciji, što podvlači široku angažovanostOEBS-a na ekonomskoj i posebno trgovinskoj dimenziji.

U okviru OEBS-a, između ostalog, funkcioniše Kancelarija koordinatora OEBS--a za ekonomske i ekološke aktivnosti.[17] Ova kancelarija radi na jačanju bezbednosti i stabilnosti u regionu OEBS-a promovisanjem međunarodne saradnje u ekonomskim i ekološkim pitanjima. Promovisanje dobrog upravljanja, uspešnih načina borbe protiv korupcije, pranja novca i finansiranja terorizma su među najvažnijim aktivnostima. Ove aktivnosti su zasnovane na većem broju odluka koje su donele ministarske konferencije i Stalni savet OEBS-a, kao i na dokumentu Strategija OEBS-a za eko-

---

[14] OSCE, *OSCE Handbook,* OSCE 2000, 133.

[15] Activity Report 2012-13, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities OSCE Secretariat, Vienna, 23.

[16] Odluka Vilnius Ministarskog saveta br 10/11 (*The Vilnius Ministerial Council Decision No 10/11)*.

[17] Kancelarija koordinatora OEBS-a (*Office of the Co-ordinator of OSCE*). Ekonomske i ekološke aktivnosti (*Economic and Environmental Activities* (OCEEA)).

nomsku i ekološku dimenziju, koji daje visoki prioritet jačanju dobrog upravljanja u državama članicama OEBS.[18]

Koordinator OEBS-a za ekonomske i ekološke aktivnosti i njegova kancelarija sarađuju na terenu sa mnogim službenicima, organizuju godišnje ekonomske i ekološke forume, održavaju godišnje sastanke na kojima se procenjuje stepen progresa u implementaciji tekućih aktivnosti, kao i identifikacija budućih prioriteta. Kancelarija blisko sarađuje sa predsedništvom organizacije i pod vođstvom je Odbora za ekonomiju i ekologiju, tela predstavnika država članica OEBS-a. U aktivnosti koje spadaju u područje rada Kancelarije spadaju i bezbednost u transportu robe, problem migracija, razvoj efikasnije granične i carinske politike, upravljanje vodama, kontrolisanje opasnih otpada, klimatske promene, održiva energija i uključivanje javnosti u odlukama koje utiču na životnu sredinu. OEBS je aktivna članica i Inicijative Životna sredina i bezbednost (ENVSEC).[19]

Ekonomsko-ekološki forum se održava jedanput godišnje na visokom nivou i na njemu se razmatraju najvažnija pitanja ekonomske i ekološke dimenzije.[20] Poslednjih godina sve aktuelnije teme su ekološka bezbednost, relacija između zaštite životne sredine i ekonomske stabilnosti i slično. Najnoviji dvadeset treći po redu završni Forum će se održati u Pragu od 14-16 septembra sa temom produbljivanja angažovanosti OEBS-a u vezi upravljanja vodama. Pripremni sastanci su održani: prvi u januaru u Beču i drugi u maju 2015. godine u Beogradu.[21]

TRGOVINA I TRANSPORT

Još na početku izgradnje OEBS-a, na Konferenciji o evropskoj bezbednosti i saradnji, javila su se sporna pitanja u vezi olakšavanja trgovine i uklanjanja prepreka istoj. Na liniji Istok-Zapad razgovori su se vodili o raznim temama, pa je SSSR instistirao na poštovanju klauzule najpovlašćenije nacije, a Zapad na poštovanju načela reciprociteta, teme su bile i liberalizacija režima trgovine i drugih oblika saradnje u smislu uklanjanja diskriminacije i prepreka koje je Zapad postavio prema zemljama Varšavskog ugovora, zatim liberalizacija tzv. treće korpe, tj omogućavanja šireg prostora za nepo-

[18] Organization for Security and Co-operation in Europe Factsheet, *http://www.osce.org/eea/98374?download=true*, 14. maj 2015.

[19] Economic and environmental activities, *http://www.osce.org/secretariat/eea*, 11. jun 2015.

[20] Economic and Environmental Forum, *http://www.osce.org/secretariat/eea*, 13. jun 2015.

[21] Concluding Meeting of the 23rd OSCE Economic and Environmental Forum, *http://www.osce.org/event/23rd_eef_2015*, 03. jun 2015.

sredne kontakte i poslovanje preduzeća, pitanje bilateralizma ili multilateralizma u trgovinskoj razmeni, zahtev za priznanjem statusa zemalja u razvoju, pitanja novog međunarodnog ekonomskog poretka i slično.[22]

Uključivanje ekonomske dimenzije pod okrilje aktivnosti OEBS-a nije se dovodilo u pitanje, ali je postojala dilema šta se efektivno tu može postići. Prema često iznetim stavovima OEBS-a pred ovu organizaciju stalno se postavljaju nove pretnje i izazovi između ostalih i ekonomske prirode. Poslednjih godina pojavio se veliki broj sigurnosnih rizika u oblasti trgovine i transporta. Ranije su se sigurnosne mere uvodile radi zaštite robe, dok danas i sama trgovina i teret mogu biti kategorizovani kao sigurnosni rizik (npr. prevozno sredstvo kao oružje). Prema dokumentu koji je objavio Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga, pretnje bezbednosti se mogu podeliti u pet opštih kategorija:

1. „Normalna" krivična dela u koja spada prelazak granice (odnosno krađa auta s jedne strane granice i „radionice za rastavljanje ukradenih vozila" s druge strane);
2. Tehnički prekršaji (odnosno neposedovanje ispravnih dokumenata; neregularni ili ilegalni imigranti u potrazi za poslom);
3. Međudržavni organizovani kriminal (raznih oblika i tipova: krijumčarenje automobila, ilegalna trgovina ručnim i lakim oružjem, opojne droge i druga roba, trgovina ljudima, ilegalni prenos nuklearnih materijala, ilegalno međudržavno raspolaganje opasnim materijalima kao što su radioaktivni materijal i druge vrste otpada);
4. Terorističke pretnje;
5. Pretnje integritetu upravljanja granicom (korupcija i zloupotreba ovlašćenja).[23]

Među glavnim aspektima angažovanja Kancelarije koordinatora OEBS-a za ekonomske i ekološke aktivnosti je angažovanje u oblasti saobraćaja. Koristeći mandat koji je dobijen putem tri Ministarske i odluke Saveta u vezi dijaloga o transportu u OEBS-u, Kancelarija je, zajedno sa odeljenjem za terenske operacije i u tesnoj saradnji sa partnerskim operacijama do sada sprovela i nastavlja da sprovodi različite aktivnosti u vezi transporta.[24] Glavni cilj je bio i ostao da se poboljša sigurnost, efikasnost i odr-

---

[22] Lj. Aćimović, *Problemi bezbednosti i saradnje u Evropi*, Intitut za međunarodnu politiku i privredu i Prosveta, Beograd 1978, 320-1.

[23] OESCE, UNECE, *Handbook of Best Practices at Border Crossings: A Transport and Trade Facilitation Perspective,* OESCE, UNECE 2012, 55.

[24] Tri odluke: Brussels 2006 (*MC Decision No. 11/06*), Helsinki 2008 (*MC Decision No. 9/08*) and Vilnius 2011 (*MC Decision No. 11/11*).

živost transportnih veza i operacija širom regiona, što doprinosi ekonomskom rastu i jačanju ukupne stabilnosti i bezbednosti. [25]

U okviru celog lanca snabdevanja postoje bezbedonosni izazovi, posebno prilikom dolaska kontejnera sa robom na granične prelaze, kako kopnene, tako i morske. Zatvaranje granica da bi se sprečilo krijumčarenje bi bio najradikalniji potez, ali bi se na taj način oštetili i legalni trgovci, kao i privreda u celini. Prema tome, potrebno je naći meru između obezbeđivanja sigurnosti granica i olakšavanja legalne trgovine.

Osim toga, sprovođenje kontrole samo na graničnim prelazima više nije dovoljno. Tehnološki napredak je omogućio i kriminalcima da deluju i preko granice, ako i da prebace robu na velikim udaljenostima i između raznih zemalja. Prema tome, sigurnosne mere su važne i pre nego što roba dođe na granicu, na mestima utovara i tokom celog lanca snabdevanja.

Uspostavljanje partnerstva, međusobnog informisanja i saradnje između trgovaca i carinskih organa omogućava bezbednost i olakšavanje trgovine duž celog lanca snabdevanja. Granične kontrole se oslanjaju na to da su trgovci, prevoznici, posrednici i svi drugi koji učestvuju u lancu snabdevanja predali podatke i deklaracije nadležnim agencijama za bezbednost i upravljanje granicom. Logistička sredstva kao što su vozovi, kamioni, brodovi kao i osnovna infrastruktura često su u vlasništvu subjekata iz privatnog sektora. Stoga je, da bi osigurali granice, važno razviti neki oblik saradnje između svih zainteresovanih strana u lancu snabdevanja. Dobro partnerstvo između onih koji upravljaju granicom i onih koji je koriste donosi prednosti za obe strane. Takođe saradnja svih nadležnih agencija, među kojima su granična policija, timovi za borbu protiv nezakonite trgovine, borbu protiv narkotika, timovi za pitanja imigracije i drugi je neophodna, pre svega počevši sa razmenom obaveštajnih podataka i zajedničkog pristupa svim raspoloživim informacijama.

Jedan od važnih načina na koji je moguće unaprediti privredni razvoj zemlje je olakšavanje protoka trgovine, jednostavniji i lakši transport. U kontekstu unapređenja regionalnog razvoja to znači lakši prelazak granice za ljude, kapital, robu i usluge. Na ovaj način jača se i regionalna saradnja, što takođe doprinosi rastu stabilnosti i bezbednosti celog regiona. Takođe, zemlje koje nemaju direktan izlaz na more, kao što je i Srbija, imaju koristi od ovoga vida saradnje. Uspostavljanje dobre prekogranične saobraćajne mreže, omogućavanje razvoja transporta i jačanje takve strukture na međunarodnom nivou i slične akcije, doprinose olakšanju pristupa tržištu u celini. Postoje brojni primeri angažovanja OEBS-a na kriznim područjima i u kriznim regionima

[25] Activity Report 2012-13, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities OSCE Secretariat, Vienna, 26-27.

sveta. Na primer u Uzbekistanu je 2000. godine ustanovljen Centar u Taškentu, koji je delovao do kraja 2005. godine, a zadaci su se ticali unapređenja poštovanja obaveza preuzetih prema OEBS-u i u vezi s tim održavanja kontakta i razmena informacija sa relevantnim ustanovama. Umesto ovog centra 2006. godine postavljen je Projektni koordinator u Uzbekistanu, sa zadacima da pomogne vladi u naporima da osigura bezbednost i stabilnost, uključujući da podrži njene ekonomske i ekološke napore obeležje svih operacija na prostoru srednje Azije, naglasak je na drugoj dimenziji OEBS-a (ekonomska i ekološka dimenzija), a kao jedan od prioriteta istaknuta je i borba protiv terorizma i trgovine drogom. Na ovaj način OEBS je pružio podršku naporima Tadžikistana da razvije ekonomsku i ekološku dimenziju.[26] Još neki od primera rada OEBS-a u trgovinskoj i transportnoj sferi su: Obuka OEBS-a u Turkmenistanu u borbi protiv operacija trgovine ljudima i trgovine drogom; OEBS podržava napore za poboljšanje dijaloga za miran razvoj krize u Ukrajini; OEBS sprovodi seminar o integraciji radnih migranata u severnom Kazahstanu; OEBS olakšava regionalnu trgovinu kroz Sughd sajam; OEBS promoviše organsku poljoprivredu u Kazahstanu; OEBS podržava intelektualnu zaštitu imovinskih prava u Kazahstanu; OEBS centar u Biškeku podržava obuku za sprovođenje zakona o borbi protiv carinskih prekršaja i pranja novca; OEBS donira opremu Državnoj graničnoj službi Turkmenistana; Donirana je oprema za Kirgistan Državnoj graničnoj službi; OEBS podržava efikasnu obuku službenika granične službe Kirgistana za bolju komunikaciju sa drugim službama; OEBS pruža jednogodišnji kurs učenja na daljinu (*Distance Learning Course)* za granične menadžere bezbednosti koji su završili treći modul u Finskoj; OEBS obučava mongolske agencije za sprovođenje zakona u borbi protiv prekograničnog kretanja nezakonite trgovine i transporta i druge aktivnosti OEBS-a na terenu.[27]

Predsedavanje OEBS-om Srbija treba da sagleda i iskoristi kao deo ukupnih spoljnopolitičkih aktivnosti za poboljšanje međunarodnog položaja zemlje. Naša zemlja ima šansu da stavi u fokus pitanja olakšanja trgovine i transporta. U krajnjoj instanci predsedavanje OEBS-om treba da preporuči Srbiju kao zemlju koja je spremna da ostvari strateški cilj, a to je članstvo u EU. Pokretanjem novih inicijativa i stavljanjem u prvi plan i probleme koje treba rešiti na međunarodnom planu po pitanju trgovine i transporta može predstaviti Srbiju u svetlu odgovornog člana međunarodne zajednice koji konkretno doprinosi u prevenciji potencijalnih konfliktnih situacija. Kao prioritetan region tokom predsedavanja Srbije treba da bude Zapadni Balkan. Tematski

[26] Trapara V., „Uloga operacija OEBS na terenu u zemljama u tranziciji", *Međunarodna politika,* 1/2011, 114-5.

[27] OSCE, *http://www.osce.org/what/economic*, 22. maj 2015.

gledano prioriteti trebaju biti pre svega u vezi sa konfliktima koji su aktuelni, posebno – ukrajinska kriza. Prioritetna tema takođe treba da bude ekonomsko-ekoloških uslova u kojima države članice pokušavaju da ostvare održivi razvoj, gde je bitno pitanje vodnih resursa, imajući u vidu da u Centralnoj Aziji to predstavlja jedan od uzroka postojećih konflikata.[28]

Mogućnosti za poboljšanje u oblasti trgovine i transporta su velike. Sa jedne strane, granični prelazi i carinska služba mogu podići svoju efikasnost i povećati sigurnost na prelazima, na taj način omogućujući jednostavniji prelazak robe preko granice, a sa druge strane smanjujući mogućnosti za korupciju, nezakonitu trgovinu i međunarodni kriminal i terorizam. Za zemlju kao što je i Srbija, veliki trošak u trgovini može biti i nedostatak pristupa otvorenom moru, zavisnost od transportne mreže i tranzitnih usluga susednih zemalja, komplikovane granične procedure i slično. Složene procedure na granici povećavaju troškove prevoza i ugrožavaju međunarodnu trgovinu i strana ulaganja. Svetska trgovinska organizacija je na Baliju postigla određeni uspeh, koji se meri u međunarodnim okvirima. OEBS može konkretnim projektima kojima se obnavlja ratom porušena infrastruktura, finansiranjem osavremenjavanja graničnih prelaza, organizovanjem obuka o sigurnosti transporta i slično doprineti ukupnom olakšanju i poboljšanju trgovine i transporta. Na taj način se smanjuju i socijalne tenzije, otvaraju mogućnosti za bolje i lakše zapošljavanja i predupređuju eventualni sukobi i pre njihovog nastanka. Projekti OEBS-a u budućnosti bi trebali biti više usmereni ka liberalizaciji trgovine. Prioriteti moraju biti uklanjanje administrativnih barijera, olakšavanje poslovnih komunikacija i protoka informacija i uopšte olakšavanje svakog vida legalne trgovine i transporta. Akcije na terenu u ovoj oblasti osoblje OEBS-a u budućnosti bi najbolje bilo da sprovodi na drumskim graničnim prelazima, ali da se dotiču i graničnih prelaza u železničkom saobraćaju i u morskim lukama. Na ovim tačkama olakšavanje trgovine i transporta bi dalo najviše pozitivnih efekata i prelilo bi se i u druge oblasti privređivanja.

ZAKLJUČAK

Još na početku, na Konferenciji o evropskoj bezbednosti i saradnji, rešavala su se pitanja u vezi olakšavanja trgovine i transporta i uklanjanja prepreka istim. Na liniji Istok-Zapad razgovori su se vodili o raznim temama koje su obuhvatale rešavanje ekonomkih aspekata bezbednosti.

---

[28] Dačić: Predsedavanje OEBS-u veliko priznanje, *http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1789437/Da%C4%8Di%C4%87%3A+Predsedavanje+OEBS-u+veliko+priznanje.html*, 15. januar 2015.

Složene procedure na granici na mnoge načine povećavaju troškove prevoza i ugrožavaju međunarodnu trgovinu, a potencijalno i strana ulaganja, otvaranje novih radnih mesta, ukupan ekonomski rast itd. Bolja informisanost domaćih kreatora politike i viših carinskih i graničnih službenika, putem seminara koje organizuje OEBS ili na druge načine, doprinela bi razvoju efikasnije granične službe i carinskih politika. Promocijom postojećih najboljih praksi zaposlenima u agencijama za transport, poslovnoj zajednici, drumskim graničnim prelazima, graničnim prelazima u železničkom saobraćaju i u morskim lukama i širem krugu korisnika, doprinelo bi se olakšavanja legalnog prekograničnog komercijalnog poslovanja, istovremeno vodeći računa o neophodnim aspektima bezbednosti.

Strategija OEBS-a za ekonomsku i ekološku dimenziju i Priručnik sa najboljim iskustvima za obavljanje procedura na graničnim prelazima – sa aspekta trgovine i prevoza su odličan osnov za poboljšanje i olakšanje trgovine i transporta. Potrebna je pre svega veća implementacija istih i insistiranju OEBS-a na podizanju značaja ekonomske dimenzije uopšte. Shodno sa jačanjem ekonomske dimenzije treba više praktičnih akcija, na terenu, koje će omogućiti sticanje novih znanja i sposobnosti za samostalni i održivi privredni rast i razvoj. Fokus treba staviti na najugroženije delove stanovništva i žarišne regione. Takođe, unaprediti aktivnosti za opredeljivanje finansijskih sredstava ka konkretnim projektima očuvanja i olakšanja trgovinskih veza što će imati pozitivne efekte na sve učesnike.

Kako 2015 godine OEBS slavi 40 godina rada to je prilika da se napravi retrospektiva postignutih rezultata kao i planovi za budućnost, koji bi trebali uključivati i sve akcije ka proširenju ekonomske dimenzije, jer ekonomski faktori imaju sve jači uticaj i na političku stabilnost, npr. svetska finansijska kriza. Jačanjem ove dimanzije delovanja OEBS-a uvodila bi se veća stabilnost u svetu. Predsedavanje OEBS-om tokom 2015. godine predstavlja veliki izazov i odgovornost za Srbiju, a u borbi različitih mišljenja i često suprotstavljenih ciljeva treba slediti interes i pronaći način da donesene odluke budu u korist i za pozitivnu promociju Srbije.

Sanja Jelisavac Trošić[29]
Research fellow, Institute of international Politics and Economics, Belgrade

FACILITATION OF TRADE AND TRANSPORT FROM THE OSCE PERSPECTIVE

Summary: From the Organization for Security and Co-operation in Europe beginnings economic dimension was present as one of the important factors to be taken into account in the analysis of all security threats. Within the economic dimension of the Organization for Security and Co-operation in Europe we are, as one of the objectives, specifically emphasizing the facilitation of trade and transport. Trade and transport facilitation is one of the goals of the latest Helsinki +40 process. This paper analyses the groundwork for the facilitation of trade and transport, as well as opportunities to improve them. Serbia can contribute to future dialogue within the Organization for Security and Co-operation in Europe and in designing policies for the management of border procedures in order to facilitate legitimate cross-border commercial activities, while taking into account the necessary security aspects.

***Keywords**: OSCE, Helsinki +40 process, trade, transport, Serbia.*

[29] Sanja Jelisavac Trošić, PhD, sanja@diplomacy.bg.ac.rs.

Jelena Šuput[1]
Istraživač saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd

EKONOMSKA BEZBEDNOST I OEBS

Rezime: Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju nije ekonomska institucija. Uprkos tome, često se naglašava da je ekonomska bezbednost od velikog značaja, kako za održavanje mira i stabilnosti u regionu, tako i za sam prosperitet zemalja članica navedene Organizacije. Ipak, čini se da je ekonomsko-ekološka dimenzija Organizacije za evrropsku bezbednost i saradnju prethodnih godina bila prilično zapostavljena u odnosu na ostale dimenzije. Međutim, u okviru procesa Helsinki plus četrdeset ističe se potreba za daljom afirmacijom koncepta sveobuhvatne, kooperativne, jednake i nedeljive bezbednosti, kao i za unapređivanjem saradnje zemalja članica u okviru sve tri dimenzije. Takav pristup olakšaće zemljama suočavanje sa izazovima dvadeset prvog veka kako na regionalnom, tako i na nacionalnom nivou. Na sastanku ambasadora Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju u Beču, a koji je održan 2013. godine definisano je osam tematskih oblasti kojima će se ona baviti u cilju unapređenja vlastitih kapaciteta. Jedna od tih oblasti je i razvoj strateške orijentacije ekonomske i ekološke dimenzije. Ekonomske aktivnosti koje je neophodno preduzeti u okviru navedene dimenzije uklapaju se u koncept ekonomske bezbednosti, koji nije definisan dokumentima Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju.

Predmet analize rada jeste sadržaj dokumenata Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju koji su od značaja za definisanje ekonomskih aktivnosti u okviru ekonomsko-ekološke dimenzije i ukazivanje na njihovu povezanost sa konceptom ekonomske bezbednosti.

Ključne reči: *Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, ekonomske aktivnosti, ekonomska bezbednost, stabilnost, razvoj*.

UVOD

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (u daljem tekstu OEBS) je međunarodna organizacija koja se bavi sveobuhvatnim konceptom bezbednosti, a koji sadrži: političko-vojni, ekonomsko-ekološki i ljudski aspekt. Njeni dokumenti i odluke nemaju obavezujući karakter, ali postoji visok nivo saglasnosti na nivou država članica da je neophodno težiti principima i vrednostima koji su u njima sadržani. OEBS je uspostavljen pre četrdeset godina potpisivanjem Helsinškog završnog akta[2], a koji predstavlja diplomatski sporazum, zaključen između predstavnika

[1] dr Jelena Šuput, suputjelena@yahoo.com.

[2] The Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe, August, 1, 1975, 14 I.L.M. 1292 (Helsinski Declaration), *http://www.osce.org/mc/39501?download=true*, 7. novembar 2015.

svih evropskih država. Njegovim potpisivanjem, države su se obavezale da će poštovati ljudska prava i osnovne slobode, kao i da će sarađivati u oblasti ekonomije, nauke i drugim značajnim oblastima. Među deset ključnih tačaka, sadržanih u Helsinškom završnom aktu nalazi se i saglasnost država potpisnica da poštuju ljudska prava i osnovne slobode.[3] Potpisivanjem navedenog dokumenta, one su se usaglasile da će podsticati i delotvorno primenjivati građanska, politička, ekonomska, socijalna, kulturna i druga prava i slobode, a od kojih svako proizilazi iz ljudskog dostojanstva. Upravo je zbog njihove realizacije i neophodan razvoj i unapređenje koncepta ekonomske bezbednosti. Međutim, čini se da je i nakon četrdeset godina od potpisivanja Helsinškog zaavršnog akta, ekonomsko-ekološka dimenzija bila prilično zapostavljena u odnosu na druge dve dimenzije OEBS-a. Neki autori je stoga nazivaju „Pepeljugom" OEBS-a.[4] Međutim, imajući u vidu da se u okviru navedene Organizacije sve više potencira na sveobuhvatnom pristupu bezbednosti, ona bi trebalo da se bavi i ekonomskim pitanjima kao činiocu mira, prosperiteta i stabilnosti u regionu.[5] Od velike važnosti za dalji razvoj sveobuhvatnog koncepta bezbednosti koji sadrži i ekonomske aspekte jesu i ciljevi definisani za naredni period njenog delovanja.

Naime u okviru Helsinki plus četrdest procesa ističe se potreba za daljom saradnjom zemalja članica OEBS-a, kao i za afirmacijom koncepta sveobuhvatne, kooperativne, jednake i nedeljive bezbednosti, a u cilju potvrđivanja i unapređivanja kapaciteta navedene Organizacije. Od velikog značaja za postizanje toga cilja jeste i jačanje njene uloge u okviru sve tri dimenzije. Putem razvoja mehanizama saradnje zemalja članica, omogućiće se njihovo lakše suočavanje sa izazovima dvadeset prvog veka. Imajući u vidu navedeno, tokom 2013. godine na redovnom sastanku ambasadora OEBS-a u Beču definisano je osam tematskih oblasti od značaja za dalje unapređenje kapaciteta Organizacije. Te oblasti pokrivaju sva tri aspekta koncepta sveobuhvatne bezbednosti. Jedna od njih je i unapređenje strateške orijentacije ekonomske i ekološke dimenzije. Na sastanku u Beču je postignuta saglasnost u vezi fokurisanja na ekonomske aktivnosti, a koje su od značaja za bezbednost i razvoj po-

[3] Ostali principi sadržani u Helsinškom završnom aktu su: suverena jednakost i poštovanje prava svojstvenih suverenosti, suzdržavanje od pretnje ili primene sile, nepovredivost granica, teritorijalna celovitost država, mirno rešavanje sporova, nemešanje u unutrašnja pitanja, jednaka prava i samoodređivanje naroda, saradnja među državama i ispunjenje obaveza prema međunarodnom pravu u dobroj veri.

[4] R. Obserschmidt, W. Zellner,, *OSCE at the Crossroads, Working Paper 2*, Centre for OSCE research, Institut for Peace Research and Security Policy at the Univesity of Hamburg, Hamburg, 2001 18, *http://www.ifsh.de/file-CORE/documents/16_working_paper_2.pdf* , 7. novembra 2015.

[5] *Ibidem.*

slovne i investicione klime. Pod tim aktivnostima podrazumevaju se i unapređenje koncepta dobre uprave, borba protiv korupcije i izgradnja demokratski održivih institucija.[6]

U mnogim zemljama, naročito onim u razvoju, ekonomske reforme su prioritet na nacionalnom nivou. U tim zemljama postoji opšti konsenzus da ih je moguće sprovesti samo uz međunarodnu saradnju. Međutim, to ujedno predstavlja i veliki izazov, naročito ukoliko se ima u vidu da još uvek nije dovoljno razvijen koncept ekonomsko-ekološke dimenzije. Njegov razvoj ujedno bi značio i jačanje potencijala i uticaja OEBS-a.[7]

Međutim iako definicija ekonomske bezbednosti nije sadržana u dokumentima OEBS-a, ona je bitan preduslov za realizaciju aktivnosti u okviru svih dimenzija navedene organizacije. Mere za njeno očuvanje potrebno je pre svega predvideti i preduzeti na nacionalnom nivou. Samo ekonomski razvijenije zemlje mogu da uspostave privrednu saradnju sa drugim zemljama na međunarodnom nivou, imaju mogućnost uključivanja u svetske finansijske tokove, mogu da uspostave adekvatne mere za očuvanje životne sredine i da se odupru drugim pretnjama bezbednosti (npr. terorizam).

EKONOMSKA DIMENZIJA OEBS-a

Iako je zapostavljena u odnosu na druge dve dimenzije, ekonomska dimenzija OEBS-a[8] je ipak prisutna u njenim dokumentima. Ona je sadržana u tački devet Helsinškog završnog akta u kojoj se ističe potreba za ekonomskom saradnjom, a radi dobrobiti svih država potpisnica. Takva saradnja bi trebala da se odvija uz uzimanje u obzir interesa svih zemalja, a posebno zemalja u razvoju. Ekonomski razvoj koji će omogućiti takva saradnja imaće i povratni uticaj na ostale dimenzije Organizacije. On će omogućiti poštovanje ekonomskih, socijalnih, kulturnih i ostalih prava i sloboda koja proizilaze iz ljudskog dostojanstva i koja su neophodna za njegov

---

[6] Više informacija o Helsinki +40 procesu nalazi se na veb-stranici: *http://www.osce.org/cio/110111*, 7. novembar 2015.

[7] T. Bjorvatn, *Thematic paper: The Osce Economic and Environment dimension: Engahncing relevnce and impact*, Norwegian Centre for human rights, University of Oslo, 3. *www.jus.uio.no/smr/english/about/programmes/nordern/publications/docs/bjornvatn_thematicpapersserie_nett_%282%29.pdf*, 7. novembar 2015.

[8] Iako se u dokumentima OEBS-a ekonomska dimenzija navodi kao integralni deo ekonomsko-ekološke dimenzije radi unapređenja koncepta „održivog razvoja", ipak bi se moglo govoriti i o samostalnoj dimenziji navedene Organizacije, a koja je preduslov za realizaciju aktivnosti u kako u okviru ekološke, tako i u okviru vojno-bezbednosne i ljudske dimenzije.

slobodan i potpuni razvoj. Isto tako ekonomski razvijenije zemlje mogu u većoj meri da se odupru izazovima koji mogu predstavljati bezbednosnu pretnju. Saradnja zemalja potpisnica Helsinškog završnog akta uslovljena je i nivoom ekonomske razvijenosti svake od njih. Od toga zavisi i saradnja na međunarodnom tržištu i u oblasti industrije.

Ekonomska dimenzija je više prisutna u nekim dokumetima koji su doneti u narednom periodu. Jedan od njih je i Dokument sa Konferencije o ekonomskoj saradnji u Evropi, a koja je održana u Bonu.[9] U dokumentu se navodi da su zemlje potpisnice saglasne da se u cilju razvoja i prosperiteta uspostavi ekonomska saradnja. Osim, toga one su se usaglasile da je izgradnja demokratskih institucija od ključnog značaja za ekonomski i socijalni razvoj. Stoga je njihov zajednički cilj postizanje održivog ekonomskog rasta, unapređenje životnog standarda, unapređenje kvaliteta života, porast zaposlenosti, efikasna i ekonomična upotreba ekonomskih resursa, kao i zaštita životne sredine. Zemlje učesnice Konferencije su konstatovale da uspeh saradnje u velikoj meri zavisi od političkih stavova u svakoj od njih, kao i ekonomskih uslova. Zbog toga je neophodno postići i efikasnost u javnom sektoru i bolje odgovoriti na potrebe i zahteve potrošača. Na Konferenciji je istaknut značaj zaštite ljudskih prava i pružanje jednake zaštite svima, kao i činjenica da ekonomska aktivnost treba da obezbedi poštovanje ljudskog dostojanstva. Radi postizanja navedenih ciljeva zemlje su se usaglasile da je na nacionalnom nivou neophodno izgraditi efikasne fiskalne i monetarne politike, a koje će biti od značaja za ekonomski razvoj i efikasno funkcionisanje tržišta.

Osim Dokumenta sa Konferencije održane u Bonu od značaja za afirmaciju ekonomske dimenzije OEBS-a jeste i Pariška povelja[10]. U njoj je sadržan zajednički stav zemalja učesnica Samita u Parizu 1990. godine da je bezbednost zemalja u regionu nedeljiva i da je bezbednost svake zemlje povezana sa bezbednošću drugih zemalja. U Pariškoj povelji se ističe da je sloboda privređivanja nezaobilazan uslov za blagostanje, te da je demokratsko društvo i vladavima prava od ključnog značaja za privredni i društveni razvoj. Zemlje učesnice su se usaglasile da će podržavati ekonomsko delovanje uz uvažavanje ljudskog dostojanstva. Osim toga, ističe se i značaj pomoći zemljama koje tek prelaze na tržinu privredu, kao i saglasnost zemlja da je njihova sa-

[9] Document of the Bonn Conference on economic co-operation in Europe convened in accordancce with the relevant provisions of the concluding document of the Vienna meeting of the conference on security and co-operation in Europe, April 1990. *http://www.osce.org/eea/14081?download=true,* 7. novembar 2015.

[10] Charter of Paris for a New *Europe, Paris, 1990, Paris, 19-21 November 1990. http://www.osce.org/mc/39516?download=true*, 7. novembar 2015.

radnja od značaja za izgradnju napredne i ujedinjene Evrope. Od velikog značaja za određivanje koncepta ekonomske dimenzije naglašava se potreba njenog povezivanja sa konceptom dobre uprave, a koja se posmatra kao integralni deo bezbednosti. Korupcija i loša izvršna vlast narušavaju demokratske institucije i podrivaju vladavinu prava, a što utiče na poverenje javnosti u nosioce javnih ovlašćenja. Stoga se pored borbe protiv pranja novca i korupcija smatra veoma bliskoj političko-vojnoj i ljudskoj dimenziji bezbednosti.[11]

Od velikog značaja za poimanje ekonomske dimenzije OEBS-a jeste Strateški dokument za ekonomsku i ekološku dimenziju.[12] U navedenom dokumentu se ističe da produbljivanje ekonomskih i socijalnih nejednakosti, nedostatak vladavine prava, loše upravljanje, korupcija, siromaštvo i visoka stopa nezaposlenosti doprinose globalnim pretnjama, kao što su terorizam, transnacionalni organizovani kriminal, nezakonite ekonomske aktivnosti, pranje novca. Osim toga navedene pojave ugrožavaju ekonomsku saradnju i razvoj i pordrivaju bezbednost celokupnog regiona, uključujući i energetsku bezbednost. U dokumentu se ističe da problem upravljanja neefikasnost institucija, transparentnost i odgovornost u javnom sektoru, neadekvantna primena ekonomskih propisa, korupcija, odsustvo poslovne etike i koorporativnog upravljanja lišava države kapaciteta da omoguće održivi ekonomsko socijalni razvoj, kao i bavljenje ekonomskim pretnjama za bezbednost i drugim izazovima. Poseban naglasak u vezi sa razvojem koncepta ekonomske dimenzije jeste na dobrom upravljanju na međunarodnom i nacionalnom nivou. Naglašava se da bi unapređenje navedenog koncepta bilo od ključnog značaja za bezbednost i stabilnost u regionu OEBS-a. Osim toga u dokumentu se ističe da je ekonomska saradnja činilac od velikog značaja za bezbednost, stabilnost i prevenciju mogućih konflikata u regionu. Međutim, to će jedino biti moguće kroz razvoj dobre uprave, koja će imati uticaj za opšti razvoj nacionalne ekonomije, privlačenje investicija, smanjenje siromaštva i nejednakosti. Jednak značaj ima i transparentnost institucija u javnom sektoru, adekvatno zakonodavstvo, poštovanje vladavine prava, dobar menadžment javnih sredstava, efikasno izvršenje budžeta i zakonitost javnih nabavki.

Iako definicija ekonomske bezbednosti nije sadržana u dokumentima OEBS-a, čini se da se njen značaj naročito ističe Strateškim dokumentom za ekonomsku i ekološku dimenziju iz 2003. godine.

---

[11] T. Bjorvatn, 6.

[12] OSCE Strategy Document for the economic and environmental dimension, Ministerial Council, Maastricht 2003, MC (11) JOUR/2, 2 Decembrer 2003, Annex. *http://www.osce.org/eea/20705*, 7. novembar 2015.

POJAM EKONOMSKE BEZBEDNOSTI I MERE ZA NJENO OČUVANJE

Pod bezbednošću se obično podrazumeva konvencionalna bezbednost tj. državna bezbednost, a kao pretnja navedenom tipu bezbednosti navodi se rat. Međutim, osim konvencionalne postoje i nekonvencionalne forme bezbednosti, koje počivaju na četiri osnovna tipa bezbednosti: biološkoj, bezbednosti životne sredine, bezbednosti od globalnog terorizma i takozvanoj „humanoj bezbednosti".[13]

Ljudska bezbednost ili humana bezbednost se prvi put spominje u Izveštaju o novim dimenzijama ljudske bezbednosti Ujedinjenih nacija za 1994. godinu, a koji je nastao na osnovu istraživanja Programa za razvoj Ujedinjenih nacija (UNDP).[14] Izveštaj naglašava dve osnovne komponente ljudske bezbednosti „slobodu od straha" i „slobodu od nedostatka osnovnih potreba". Navedene slobode su deo preambule Univerzalne Deklaracije o ljudskim pravima[15] , a narednih godina, tačnije devedesetih godina dvadesetog veka navodi se i sloboda dostojanstvenog života.

Pretnja ljudskoj bezbednosti postoji na svim nivoima razvoja. Centralna ideja Izveštaja jeste da ljudi imaju pravo da žive slobodno i dostojanstveno, zaštićeni od siromaštva i beznađa, sa jednakim mogućnostima u ostvarenju svojih prava i mogućnošću da razviju svoj lični potencijal. Osim toga, naglašena je međusobna veza između mira, razvoja i ljudskih prava, kao i jednako postupanje prema građanima kao uslov za ostvarenje političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Navedena prava spadaju u tzv. drugu generaciju prava koja su se razvijala tokom XIX i XX veka, a svoj osnov nalaze u načelu jednakosti i solidarnosti. Iako se svest o njihovom postojanju razvila kasnije od građanskih i političkih prava, ne treba izgubiti iz vida da sva prava u korpusu ljudskih prava predstavljaju jednu celinu. Tako se u Paktu o građanskim i političkim pravima ističe da „ideal slobodnog ljudskog bića koje uživa građanske i političke slobode može biti postignut samo ako se stvore uslovi koji omogućavaju svakome da uživa svoja građanska i politička prava, isto kao i svoja ekonomska, socijalna i kulturna prava. Navedena prava imaju za cilj ostvarenje ljudskog dostojanstva kroz obezbeđivanje ekonomske nezavisnosti pojedinca. Međutim, smatra se da su

---

[13] M. Zirojević, „Nekonvencionalna bezbednost", *Revija za bezbednost,* 5/2009, Centar za bezbednosne studije, Beograd, 6.

[14] Human Development Report 1994, Published for the United Nations Development Programme (UNDP), New York, Oxford, Oxford University Press, 1994. *http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf,* 7. novembra 2015.

[15] Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima je usvojena i proglašena Rezolucijom Ujedninjenih nacija 217A(III) od 10. decembra 1948. godine.

ova prava više proklamacija nego pravo, jer zahtevaju aktivno učešće države u njihovom ostvarenju i da su skupa jer država mora da odvaja deo sredstava kako bi se svim pojedincima omogućio odgovarajući životni standard.[16]

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima nameće moralnu obavezu državama da rade na ostvarenju ekonomskih i socijalnih prava. Isto tako, Povelja o ekonomskim i socijalnim pravima obavezuje države da „preduzmu korake do maksimuma svojih raspoloživih sredstava, kako putem vlastitog napora, tako kroz međunarodnu pomoć i saradnju, naročito na ekonomskom i tehničkom planu, u cilju postepenog obezbeđenja punog ostvarenja prava priznatih ovim paktom putem svih pogodnih sredstava". Tako se u Paktu izričito navode zakonske mere kao pogodan način za obezbeđenje ovih prava, a to su: upravne, sudske, ekonomske, socijalne i obrazovne mere koje država mora da preuzme.[17]

U skladu sa tim ideja ekonomske bezbednosti sadžana je u pravu na adekvatan životni standard, koje je prvi put uvedeno članom 25. stav 1. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, gde se kaže da svako ima pravo na standard života koji obezbeđuje zdravlje i blagostanje ličnosti i njegove porodice, uključujući i hranu, odeću, stan i lekarsku negu. Na osnovu člana 27. Konvencije o pravima deteta[18], strane ugovornice priznaju pravo svakog deteta na životni standard koji odgovara njegovom fizičkom, mentalnom, duhovnom, moralnom i socijalnom razvoju". Izraz adekvatan životni standard pojavljuje se i u članu 11. Povelje o ekonomskim i socijalnim pravima gde se kaže da se priznaje pravo svakog lica na životni standard koji je dovoljan za njega i njegovu porodicu, podrazumevajući tu i odgovarajuću ishranu, odevanje i stanovanje, kao i stalno poboljšanje životnih uslova. To bi značilo život iznad linije siromaštva u svakom konkretnom društvu.[19] Ekonomska bezbednost države predstavlja sinonim i za ekonomsku bezbednost njenih građanja. Države koje su ekonomski razvijenije svakako imaju više sredstava za efikasno ostvarivanje ljudskih prava. Sto-

---

[16] M. Paunović, B. Krivokapić, I. Krstić, *Osnovi međunarodnih ljudskih prava*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2007, 266.

[17] *Ibid,* 267.

[18] Convention on the rights of the Child, adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989, entry into force 2 September 1990 in accordance with article 49. The General Assembly in its Resolution 50/155 of 21 December 1995 approved the ammendment to article 43, paragraph 2, of the Convention on the Rights of the Child, replacing the word „ten" with the word „eighteen". The ammendment entered into force 18 November 2002 when its had been accepted by a two-third majority of the States, *http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx*, 7. novembar 2015.

[19] M. Paunović, B. Krivokapić, I. Krstić, 272.

ga je viši nivo ekonomske razvijenosti i stabilnosti države preduslov za njihovo efikasno i potpunije ostvarenje.

Međutim, često je neophodna intervencija države u cilju obezbeđivanja životnih uslova na zadovoljavajućem nivou. Intervencija se ogleda u preduzimanju niza kako socijalnih i ekonomskih, tako i represivnih mera. S obzirom na mogućnost promene okolnosti u jednom društvu, neophodno je postojanje i jednih i drugih mera.

Socijalno ekonomske mere i očuvanje ekonomske bezbednosti

Skoro utopistički deluje ideja o savršenom funkcionisanju tržišta, a samim tim i privrede bez državne intervencije. U uslovima savremenog privređivanja mogu se javiti poremećaji u funkcionisanju tržišta. Posledica toga može biti narušavanje ekonomske bezbednosti stanovništva. Radi njenog očuvanja neophodna je blagovremena intervencija države. Prema Kejnezenovoj teoriji državnog intervencionizma to su mere koje podrazumevaju:[20]

- Preraspodelu nacionalnog dohotka kojom se teži umanjenju raspona u dohocima različitih slojeva stanovništva, pre svega siromašnog. To se postiže merama progresivnog oporezivanja visokih dohodaka i različitim oblicima socijalne pomoći siromašnim i nezaposlenim pojedincima;
- Kroz politiku kamatnih stopa, čiju visinu određuje Centralna banka i time utiče na nivo investicione tražnje. Visoke kamatne stope destimulišu investiranje u stanju pune zaposlenosti, dok ih niske kamatne stope stimulišu u uslovima kada ona nije dostignuta;
- Održavanje stabilne vrednosti novca što podrazumeva tranziciju države za stabilan opšti nivo cena i za kupovnu snagu novca. Emisiona politika Centralne banke je ključna mera u obezbeđivanju količine novca u opticaju neophodne za funkciosanje privrede;
- Aktivna budžetska politika koja omogućava da se državni rashodi angažuju za različite oblike potrošnje čime se utiče na nivo agregatne tražnje;
- Destimulisanje štednje od strane sloja rentijera koji je Kejnz smatrao parazitskim slojem, a koje se sporovodi preko visokih poreza na dohotke koji se ostvaruju na osnovu kamata u svim situacijama osim u punoj zaposlenosti;
- Stimulisanje svih oblika potrošnje osim u situaciji dostignute pune zaposlenosti. Ukoliko sklonost ka potrošnji pokazuje tendenciju opadanja, nju treba stimulisati merama kao što su niski porezi i poreske olakšice.

[20] E. Vukadin, *Ekonomska politika: Teorija i primena*, Dosije, Beograd, 1999, 305-306.

Nejednaka raspodela dohotka može da ometa rast produktivnosti rada. Tada državna intervencija u raspodeli dohodaka može da poveća stepen efikasnosti u korišćenju oskudnih resursa. Naravno, takva intervencija može da se izrodi i u svoju suprotnost gde preterano ujednačavanje dohodaka destimuliše tržišnu inicijativu. U svakom slučaju nejednaka raspodela dohodaka koje tržište stvara svojim slobodnim delovanjem jeste jedan od razloga za državnu intervenciju. U ovim okvirima posebnu pažnju treba obratiti na socijalnu funkciju države. Mnoge državne usluge u oblasti zdravstvenog osiguranja, penzija, ili pomoći za nezaposlene dobile su u dvadesetom veku tretman egzistencijalnih roba ili usluga koje moderno društvo mora da ponudi svakom svom građaninu. Određivanje vrste i obima ovakvih usluga uvek predstavlja sadržaj političkog procesa odlučivanja, ali ima neposredne efekte na funkcionisanje tržišta. Besplatna zdravstvena pomoć se ne finansira neposredno od strane bolesnika, nego posredno preko doprinosa koje država uvodi za zdravstvenu zaštitu. Kako doprinosi predstavljaju jednu vrstu poreza i kako svaki poreski oblik utiče na alokaciju resursa, određivanje obima zdravstvene zaštite ima svoje nužne posledice na tržišnu alokaciju resursa, a preko nje i na opšti nivo privrednog razvoja i životnog standarda.[21]

Brajan Beri (*Brian Barry*) piše o potrebi da se ekonomska bezednost obezbedi garantovanim optimalnim prihodom koji bi se finansirao radikalnim povećanjem poreza za najbogatije članove društva, porezom koji bi dostizao i procenat od 80 odsto, ali bi u slučaju najbogatijih koji raspolažu imovinom koja ne generiše aktivan prihod, porez na imovinu mogao daleko da prevazilazi ukupan iznos prihoda. Neko čije je bogatstvo gotovo isključivo u imovini koja ne generiše prihod (onako kako se on konvencionalno meri) trebalo bi da plaća iznos poreza na imovinu koji daleko prevazilazi njegove prihode.[22]

Redistribucijom drutšvenog bogatstva na radikalan način možda bi se postigla budžetska mogućnost da se svima obezbedi optimalan prihod (bitno je da se govori o optimalnom prihodu, potrebnom za pristojan život, a ne o minimalnom prihodu, potrebnom za golo preživljavanje), ali se, naravno, postavlja pitanje o tome da li bi se, stvaranjem revolta kod nabogatijih, stvorila neka druga strana društvene nestabilnosti, koja bi, opet, imala za rezultat ugrožavanje ljudske bezbednosti na neki drugi način. U svakom, slučaju, preporuke u izveštaju UN koji uvodi u globalnu upotrebu termin ljudska bezbednost sugeriše ovakvu radikalnu perspektivu.[23]

---

[21] M. Labus, *Osnovi ekonomije*, Jugoslovenska knjiga, Beograd, 1997, 90- 91.

[22] B. Barry, *Why Social justice Matters*, Policy Press, Cambridge, 2005, 171. Navedeno prema M. Zirojević, 15.

[23] M. Zirojević, 16.

Kada se u jednom društvu jave problemi ekonomske prirode, koji se ogledaju u budžetskom deficitu, javlja se potreba za povećanjem poreskih stopa, a samim tim i visine poreskog duga građana prema državi. Osim toga, javlja se i otpor plaćanju poreza, a ekonomska kriza utiče i na sve veću korumpiranost državnih službenika i nosilaca javnih funkcija. Zbog toga je neophodno da svaka država propiše i sankcije za društveno štetna ponašanja, koja doprinose ugrožavanju ekonomske bezbednosti.

Ugrožavanjem ekonomske bezbednosti javljaju se nove pretnje za druge forme bezbednosti. Siromašne države imaju manje mogućnosti da se odupru drugim pretnjama bezbednosti. Zbog toga je neophodno nalgasiti i neophodnost postojanja represivnih mera kojima se utiče na unapređenje ekonomske bezbednosti.

Represivne mere i očuvanje ekonomske bezbednosti

Ian Tejlor razlaže svoj centralni argument da „tržište" kao osnov savremenog zapadnog društva igra suštinsku ulogu u proizvodnji kriminaliteta na kraju XX veka, i to na dva glavna načina: kao društvena praksa i kao okvir za viktimizaciju. Na primer, tržišna ekonomija ima važnu ulogu u procesu „diferencijalne asocijacije" koja se naročito događa kod mladih profesionalaca koji rade u kompanijama ili državnim sistemima. „Tržišna ideologija" podstiče ogroman broj finansijskih prevara u ime „fleksibilne akumulacije" kapitala. Takođe, mnoge forme prevara podstaknute su bezličnim svetom finansijske razmene i trgovine koji se odvijaju kroz dvadesetčetvoročasovni berzanski sistem.[24]

Istraživačka evidencija nam jasno sugeriše da su najteži oblici kriminaliteta, poput organizovanog i nasilničkog, najprisutniji u društvima sa velikim socijalnim razlikama i društvima sa visokom stopom siromaštva i nezaposlenosti. Još jedna činjenica sa kraja XX i početka XXI veka je i rašireni međunarodni ili transnacionalni kriminalitet, koji se po pravilu ispoljava u organizovanom obliku. Organizovani kriminalitet je naročito izražen kroz proizvodnju i promet droga, trgovinu oružjem, organizovanu prostituciju i kocku, trgovinu ljudima ili belim robljem, terorizam, različite poslove sive ekonomije, itd. On nastaje, sa jedne strane iz ekonomskih i političkih interesa pojedinih moćnih društvenih i ekonomskih struktura, a sa druge strane iz istih takvih interesa državnih struktura politički i socijalno nestabilnih, nerazvijenih i siromašnih država. Navedeni oblik kriminaliteta drastično je „pogodio" bivše komunističke zemlje. Većina istraživača organizovanog kriminaliteta u tim zemljama kao

[24] I. Taylor, *Crime in context: A Critical Criminology of Market Societies*, Polity Press, Cambridge, 1999, 228. Navedeno prema A. Jugović, M. Brkić, B. Simenunović Patić, „Socijalne nejednakosti i siromaštvo kao društveni kontekst kriminala", *Godišnjak Fakulteta Političkih nauka* vol. 2, broj 2/2008, 453.

suštinke faktore koji su pogodovali njegovom širenju navodi siromaštvo, velike socijalne razlike, kolaps formalne i neformalne socijalne kontrole, vrednosni slom ili anomiju, ekonomski krah, visoku inflaciju, pad životnog standarda, masovnu nezaposlenost, raširenu korupciju itd. [25]

Međutim, rapidno širenje sive ekonomije, kakvo se desilo kod nas, izazvalo je trajne društvene posledice, kao što su: da realno mali broj pojedinaca profitira iz odnosa sa državom (na primer kroz izbegavanje plaćanja poreza), stvaranje velike nejednakosti po pojedinim kategorijama stanovništva i podsticanje ubrzanog socijalnog raslojavanja ili „jednakost u siromaštvu", neregularnost preraspodele prihoda u društvu; odstupanje od principa socijalne pravde socijalnih transfera koji treba da štite najsiromašnije, nejednak stepen poreske opterećnosti, otežano prikupljanje javnih prihoda i dovođenje u pitanje vitalne funkcije države, širenje korupcije državnih činovnika koji imaju ovlašćenje za izdavanje raznih dozvola ili naplatu poreza, itd. U socijalno-psihološkom vidu, siva ekonomija razvija filozofiju preživljavanja, a kao posledica se javlja izvitoperenost životnih i radnih navika i moralnih vrednosti, gubljenje značaja učenja i rada kao osnove društvene promocije, itd.[26] Takvo stanje doprinosi narušavanju ekonomske bezbednosti, ali i ostalih vidova nekonvencionalne bezbednosti (npr. bezbednosti od kriminaliteta). U cilju spečavanja navedenih posledica neophodna je primena represivnih mera, a koje se sastoje u sankcionisanju pojedinaca koji ne plaćaju porez, sankcionisanju nezakonitog trošenja budžetskih sredstava i sankcionisanju korupcije.

U vreme ekonomskih kriza ljudi osećaju da im je ugrožena egzistencija i gube sigurnost. Istraživanja kriminogenih efekata ekonomskih kriza i to kako cikličnih kriza u XIX veku, velikih kriza u XX veku i privrednih recesija između 1945. i 1973. godine pokazuju da postoji određena korelacija između njih i kriminaliteta. U veme ekonomskih kriza i privrednih depresija dolazi do pada životnog standarda, nedostatka materijalnih dobara, skoka cena koje prelaze kupovnu moć stanovništva, uvećanja broja siromašnih, nezaposlenih i izdržavanih lica, radno sposobni napuštaju porodice i odlaze da nađu posao zbog čega slabe porodične veze, dolazi do ličnih i porodičnih kriza, deficijentnih porodica. Sve ove pojave, koje prate ekonomsku krizu i pogađaju naročito siromašne slojeve stanovništva, mogu da dovedu do devijantnog i kriminalnog ponašanja.[27] Međutim, treba imati u vidu da određena krivična dela, čak i imovinska vrše bogati. Cilj vršenja tih dela jeste sticanje materijalne koristi i

[25] A. Jugović, M. Brkić, B. Simenunović Patić, 453.

[26] *Ibid.*, 456.

[27] S. Konstantinović Vilić, V. Nikolić Ristanović, M. Kostić, *Kriminologija*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, Niš, 2012, 343.

potvrđivanje društvenog prestiža.[28] Zbog toga je neophodno da se kao mera očuvanja ekonomske bezbednosti krivičnim zakonodavstvom propišu sankcije za određena ponašanja. Zbog toga je u cilju očuvanja ekonomske bezbednosti neophodno da krivičnim zakondavstvom bude propisan i određeni broj krivičnih dela kojima se ona štiti. U kontekstu navedenog tipa bezbednosti misli se pre svega na poreska i carinska krivična dela, krivična dela kojima se suzbija pranje novca, ali i krivična dela kojima se suzbijaju koruptivna ponašanja-davanje mita i primanje mita. Kada su u pitanju krivična dela koja ugrožavaju ekonomsku bezbednost stanovništva, od velikog značaja za njihovo otkrivanje jeste aktivnost mehanizama finansijske kontrole. Pod njima se podrazumevaju poreska i carinska uprava, budžetska inspekcija i vrhovna revizorska institucija. Osim toga od velikog značaja jeste i rad interne revizije, kao i mere adekvatnog finansijskog upravljanja i kontrole u okviru institucija javnog sektora. Potreba preduzimanja navedenih mera navodi se i u Strateškom dokumentu OEBS-a za ekonomsku i ekološku dimenziju. Iako se mere za očuvanje ekonomske bezbednosti preduzimaju na nacionalnom niovu, one su bitan preduslov za jačanje ekonomske saradnje na međunarodnom nivou.

ZAKLJUČAK

Bez obzira što definicija ekonomske bezbednosti nije sadržana u dokumentima OEBS-a, ona predstavlja važnu komponentu ljudske bzebednosti. Prvi nagovešaj pojmovnog definisanja koncepta ekonomske bezbednosti prisutan je tek u Strateškom dokumentu za ekonomsku i ekološku dimenziju navedene organizacije iz 2003. godine. Ona bi se mogla posmatrati kao bezbednost pojedinaca u ostvarenju njihovih osnovnih ljudskih prava, tj. egzistencijalnih potreba. Ugrožavanje ekonomske bezbednosti građana jedne zemlje, predstavlja pretnju i drugim vidovima bezbednosti, kao što je npr. bezbednost od kriminaliteta (misli se na tzv. konvencionalni kriminalitet krađe, razbojništva, terorizam itd.). Ekonomsku bezbednost države ne treba posmatrati nezavisno od ekonomske bezbednosti njenih građana. U slučaju visokog stepena ugroženosti ili povrede ekonomske bezbednosti slabi se i moć države da se odupre konvencionalnim pretnjama bezbednosti kao što je vojna agresija. Zbog nedostatka sredstava nemoguće je obnoviti naoružanje i ratnu opremu.

Javna potrošnja se finansira od sredstava koje državi plaćaju građani. Usled nedovoljnog priliva sredstava, u budžetu se stvara deficit. Posledice toga se osećaju i u oblasti privrede. Iste posledice proizvodi i nenamensko i nezakonito trošenje javnih sred-

[28] *Ibid.,* 342.

stava. Zbog toga je uspostavljanje finansijske discipline u jednoj državi od izuzetnog značaja i za očuvanje ekonomske bezbednosti. U njenom uspostavljanju pomaže ne samo propisivanje sankcije za određena društveno štetna ponašanja, već i aktivna uloga mehanizama finansijske kontrole: Poreske i carinske uprave, budžetske inspekcije, vrhovne revizorske institucije, ali i interne revizije i finansijskog upravljanja i kontrole. Za postojanje određenih ponašanja kojima se ugrožava ekonomska bezbednost organi formalne socijalne kontrole saznaju uglavnom na osnovnu aktivnosti navedenih kontrolnih mehanizama. Ukoliko je u državi u velikoj meri ugrožena ekonomska bezbednost građana, država neće imati dovoljno sredstava za socijalna davanja najugroženijim kategorijama stanovnika kojih će u toj situaciji biti sve više. Zbog toga je neophodna blagovremena intervencija države putem poreske, budžetske, monetarne i socijalne politike. Međutim, iako se krivičnopravne mere tradicionalno zovu represivne mere i njima se u stvari preventivno utiče na očuvanje ekonomske bezbednosti. Tome u prilog svedoči i činjenica da krivične sankcije imaju pre svega generalno preventivno dejstvo, koje se sastoji u sprečavanju potencijalnih izvršilaca u vršenju krivičnih dela. Mere koje se tiču ekonomske bezbednosti sprovode se na nacionalnom nivou. Međutim, u njihovom sprovođenju države mogu imati pomoć od strane misije Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju. Dalja ekonomska saradnja zemalja članica zavisiće isključivo od njihove ekonomske stabilnosti i razvijenosti.

Mere koje se sprovode u cilju očuvanja i uspostavljanja ekonomske bezbednosti, predstavljaju aktivnosti koje se u dokumentima OEBS-a navode kao aktivnosti potrebne za jačanje i unapređenje ekonomske dimenzije navedene Organizacije. Stoga se može zaključiti se pojam ekonomske bezbednosti ne iscrpljuje njegovim uključivanjem u ekonomsko-ekološku dimenziju, već da je on od velikog značaja i za druge dve dimenzije Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju: političko-vojnu i ljudsku dimenziju. Ekonomski razvijenija država je u većoj meri sposobna da se odupre vojnoj agresiji, ali i da kvalitetnije zaštiti ljudska prava. To svakako govori u prilog sveobuhvatnosti, nedeljivosti i jednakosti koncepta bezbednosti. Imajući u vidu međusobnu povezanost sve tri dimenzije, Organizacija za Evropsku bezbednost i saradnju bi u narednom period trebalo u istoj meri da se posveti njihovoj daljoj afirmaciji i razvoju.

Jelena Šuput[29]
Research Associate, Institute of Comparative Law, Belgrade

ECONOMIC SECURITY AND THE OSCE

Summary: The Organization for Security and Cooperation in Europe is not an economic institution. Nevertheless economic security has the great importance for the maintenance of peace and stability in the region as well as for the prosperity of its participating states. But, it seems that the economic and environmental dimension of the Organization for Security and Cooperation in Europe was fairly neglected in comparison to other two dimensions. However, the Helsinki +40 process points out to the necessity for further affirmation of the concept of comprehensive, co-operative, equal and indivisible security, as well as it insists on improving the cooperation among its participating states in all three dimensions. Such an approach will facilitate the countries to face the challenges of the twenty-first century, both on the regional and national level. The eight thematic areas which are important for improvment of the OSCE capacities were defined at the meeting of the OSCE Ambassadors in Vienna, held in 2013. One of them is the development of the strategic orientation of te economic and environmental dimension. Economic activities to be undertaken within these dimensions fit into the conept of economic security. These actitivities are important for the further development and stabilty of the participating states not only at national, but also at international level.

Firstly, this paper analyzes the OSCE documents which are relevant for the determination of the economic activities which come under the economic-environmental dimension. Subsequentlly, it compares them to the the economic security concept as to determine their interrelatedness

Keywords: *OSCE, economic activities, economic security, stability, development.*

[29] Jelena Šuput, PhD, suputjelena@yahoo.com.

Katarina Jovičić[1]
Naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd

GLOBALNA ZAŠTITA VODA I UPRAVLJANJE VODNIM RESURSIMA

Rezime: Voda je uslov postojanja i opstanka svega živog na Zemlji, ali i uslov ekonomskog napretka, pa i potencijalni izvor sukoba. Zbog toga je zaštita vode i upravljanje vodnim resursima jedan od najvažnijih zadataka. S obzirom da vodni resursi ne prate administrativne granice, te da upotreba vode na jednoj teritoriji utiče na mogućnost i kvalitet njene upotrebe na drugoj, jasno je da upravljanje njima ne može biti ograničeno na lokalni i nacionalni nivo. U ovom radu se prikazuju temeljni principi zaštite voda i upravljanja vodnim resursima u skladu sa relevantnim međunarodnim izvorima, koji su nastali kao rezultat procesa i aktivnosti koje se u tom pravcu sprovode na međunarodnom i globalnom planu poslednjih nekoliko decenija. Zapaženu ulogu u tome imaju međunarodne organizacije, pre svih Ujedinjene nacije i Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, bez čijeg delovanja ovaj proces ne bi bio moguć. U zaključku se ukazuje na razloge koji nameću potrebu integrisanog upravljanja vodnim resursima, kao i na teškoće koje taj proces ometaju.

***Ključne reči**: voda, vodni resursi, zaštita voda, globalno upravljanje vodnim resursima.*

UVOD

Voda je jedan od osnovnih elemenata i uslova opstanka svega živog na Zemlji. Ona je istovremeno i uslov ekonomskog napretka jer se gotovo ni jedna privredna delatnost bez vode ne može obavljati niti razvijati. Pitanje obezbeđenja vode odgovarajućeg kvaliteta i u odgovarajućim količinama je, zbog toga, u fokusu interesovanja svih nacionalnih vlada, ali i međunarodnih organizacija. Na kraju krajeva, to je suštinsko pitanje i svakog pojedinca. S obzirom na njen značaj, voda, odnosno raspodela vodnih resursa i upravljanje njima je i potencijalni izvor sukoba.

Tokom najdužeg perioda ljudskog postojanja voda je bila lokalno zaduženje, ali se vremenom uvidelo da taj pristup ima slabosti jer voda, kao prirodni resurs, ne prati administrativne granice.[2] Lokalne vlasti, sem toga, nisu uvek efikasne u upravljanju vodnim resursima i to ne samo zbog organizacionih i administrativnih ograničenja,

---

[1] dr Katarina Jovičić, katarinajovicic.rs@gmail.com.

[2] Upravljanje vodama može da se organizuje i vodi na različitim nivoima i, u načelu, ti nivoi mogu biti lokalni, nacionalni, basenski i globalni. V. O. Ünver, „Global Governance of Water: A Practicioner's Perspective", *Global Governance 14/2008*, 411.

već i zato što često drže nisku cenu usluga u vodnom sektoru s obzirom da se ne rukovode isključivo ekonomskim, već i populističkim razlozima. One zato nisu u stanju da prikupe dovoljno sredstava da se obezbedi uspešno funkcionisanje sistema, a kada postoje slabosti u nekim delovima sistema tada se to nepovoljno odražava i na njegove ostale delove. Sve to upućuje na nužnost saradnje, posebno međunarodne, u oblasti zaštite i upravljanja vodnim resursima.

Danas još uvek ne može da se govori o globalnoj politici i globalnom upravljanju u oblasti voda, ali se ne može ni sporiti da se ona postepeno formira, posebno tokom poslednje dve decenije. Taj proces se odvija pod presudnim uticajem Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) i Ujedinjenih nacija, čije su aktivnosti na ovom planu već dovele do formiranja međunarodnog pravnog okvira po čijim pravilima se ostvaruje i dalje razvija međunarodna saradnja na tom planu.

ULOGA OEBS-a NA RAZVOJ GLOBALNE ZAŠTITE VODA I GLOBALNOG UPRAVLJANJA VODNIM RESUSRIMA

Na značaj međunarodnog, pa i globalnog pristupa u zaštiti voda i upravljanju vodnim resursima[3] je među prvima ukazala OEBS, koja je prepoznala da raspodela i korišćenje vodnih resursa može ugroziti bezbednost. Da se to ne bi dogodilo, OEBS već nekoliko decenija unazad ulaže napore u cilju podizanja svesti o potrebi zaštite voda i integrisanog upravljanja vodnim resursima. U toj aktivnosti OEBS deluje samostalno, ali i u saradnji sa međunarodnim organizacijama, nacionalnim vladinim strukturama i sa nevladinim sektorom.

Na Konferenciji o evropskoj bezbednosti i saradnji koja je započela 1973. godine u Helsinkiju[4] su, sa bezbednosnog aspekta, razmatrana i pitanja zaštite životne sredi-

[3] Međunarodni skup na kome je po prvi put postavljeno i razmatrano pitanje zaštite životne sredine na globalni način, pa tako i pitanje zaštite vodnih resursa, vezuje se za međunarodnu konferenciju održanu u Štokholmu 1972. godine pod okriljem Ujedinjenih nacija. U Štokholmskoj deklaraciji, koja je tom prilikom usvojena, po prvi put je na međunarodnom planu formulisan i promovisan princip da sve države imaju pravo da koriste i eksploatišu svoje prirodne resurse u skladu sa svojom politikom razvoja i politikom životne sredine, ali je istovremeno podvučeno i da su one odgovorne za aktivnosti kojima mogu da nanesu štetu životnoj sredini drugih država, ili delovima planete Zemlje koji se nalaze izvan njihove nadležnosti (načelo 21 Deklaracije, koje je formulisano u čl. 3). Kao primarno zaduženi za sprovođenje politike životne sredine su označene vlade na lokalnom i nacionalnom nivou, ali je istovremeno ukazano i na neophodnost njihove međusobne saradnje, kao i podele odgovornosti.

[4] Ova je Konferencija započeta u Helsinkiju 3. jula 1973. godine, nastavljena u Ženevi od 18. septembra do 21. jula 1975. godine, da bi 1. avgusta 1975. godine bila zaključena u Helsinkiju. Tom prilikom je potpisan Helsinški završni akt, kojim je dogovoreno da Konferencija za evropsku bezbednost i saradnju bude stalni, multilateralni forum za dijaloge i pregovaranja između Istoka i Zapada. To je funkcionisalo kao niz među-

ne.[5] U Helsinškom završnom aktu to je izraženo kroz potvrđivanje obaveze razvoja, kodifikacije i implementacije međunarodnog prava u oblasti ekologije, a kada je o vodama posebno reč, tada je jasno ukazano da postoji potreba za međunarodnom saradnjom u oblasti sprečavanja zagađenja međunarodnih reka i jezera, kao i obezbeđenja sigurnog korišćenja sveže vode radi očuvanja njenih izvora.

Poštujući principe Helsinške deklaracije OEBS je aktivno učestvovao, a to čini i danas, u brojnim aktivnostima vezanim za izradu i zaključivanje međunarodnih dokumenata koji se bave uređenjem raznih pitanja i problema prekograničnog zagađenja vazduha, voda, morske životne sredine, korišćenja zemljišta, očuvanja prirode i ljudskih naselja.

Aktuelne aktivnosti OEBS-a na ovom planu se vezuju pre svega za Proces Helsinki 40+, koji je pokrenut na inicijativu Ministarskog saveta OEBS-a u Dablinu 2012. godine. Ovaj Proces polazi od Helsinškog završnog akta, kojim je 40 godina ranije osnovan OEBS (tada KEBS), i ima za cilj vraćanje OEBS-a na osnovna načela koja su promovisana u Helsinškom završnom aktu, kao i na njegove izvorne vrednosti.

Na sastancima koji su se održavali tokom 2013. godine u Beču, ambasadori OEBS-a su usaglasili osam tematskih oblasti za diskusiju u okviru Procesa Helsinki 40+. Među njima je, pod tačkom 5, predviđeno unapređenje strateške orijentacije ekonomsko-ekološke dimenzije.[6] Iste godine je na Ministarskom savetu u Kijevu dogovoren nastavak Procesa Helsinki +40,[7] a sve to sa ciljem da se pripremi odgovarajuća deklaracija, koja bi bila usvojena 2015. godine, punih 40 godina nakon usvajanja Helsinškog završnog akta. Ono što je novo u ovom procesu u odnosu na načela i ciljeve postavljene Helsinškim završnim aktom iz 1975. godine, su nove metode borbe za ta načela, prilagođene aktuelnim uslovima. Tako je upućen poziv Forumu

narodnih sastanaka i konferencija na kojima su se razmatrala razna pitanja iz oblasti bezbednosti i donosile odluke radi regulisanja bezbednosnih pitanja, koje su države učesnice KEBS-a poštovale. KEBS je 1. januara 1995. god promenio naziv u Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju i danas predstavlja regionalnu organizaciju koja uključuje 57 država i čije se aktivnosti sprovode ne samo u Evropi, već i u Severnoj Americi i Centralnoj Aziji. OEBS nije tipična međunarodna organizacija s obzirom da ne funkcioniše na osnovu osnivačkog akta. Snaga njegovog delovanja nije ni u pravnim aktima koje donosi, već funkcioniše više na osnovu političkih dokumenata, koji su politički obavezujući.

[5] Helsinškim završnim aktom je predviđena saradnja između država učesnica u tri dimenzije bezbednosti: humanoj, vojnopolitičkoj i ekonomsko-ekološkoj. Potpisale su ga sve evropske zemlje, sem Albanije koja je to učinila naknadno, septembra 1991. godine.

[6] V. *http://www.osce.org/mc/97974* , 24. jul 2015.

[7] Deklaracija o nastavku Procesa Helsinki + 40, *http://www.osce.org/mc/109345?download=true* , 24. jul 2015.

za bezbednosnu saradnju[8] da učestvuje u Procesu Helsinki +40, a očekuje se i veće angažovanje OEBS-ovih izvršnih struktura[9] na realizaciji ciljeva formulisanih u tom procesu.

Ekonomsko-ekološka tematska oblast je bila predmet diskusija i na dvadeset trećoj godišnjoj konferenciji OEBS-a održanoj u Bakuu 2014. godine. Baku Deklaracija obuhvata, između ostalog, i Rezoluciju Parlamentarne skupštine OEBS-a o bezbednosti hrane, ograničenim vodnim resursima i stabilnosti u regionu OEBS-a.[10] U ovoj rezoluciji je ukazano na potrebu uvažavanja realnosti da je potražnja za hranom i vodom sve veća, ali i sve teže dostižna zbog promene klimatskih uslova, što ovo pitanje čini globalnim pitanjem, koje se mora i rešavati na globalnom nivou (tač 8). Takođe je ukazano da sve veća nestašica vode i vodnih resursa motiviše privatne i javno-privatne investitore da kupuju ogromne površine zemljišta i prava na vodu u svetu, što bi moglo da dovede u pitanje opstanak postojećih društveno-ekonomskih struktura u zemljama u kojima se takve pojave beleže, a to bi, opet, moglo da dovede u pitanje bezbednost hrane (tač. 9).[11] Takođe, naglašena je ključna uloga vode za obezbeđenje hrane i istovremeno je ukazano na trend smanjenja vodnih resursa, što može dovesti do borbe za njihovu podelu. Sve to predstavlja ogroman rizik za nastanak sukoba, o čemu OEBS mora u budućnosti voditi više računa (tač. 15).

OEBS svoje aktivnosti u oblasti ekologije i zaštite voda i vodnih resursa sprovodi samostalno, ali i u saradnji sa drugim međunarodnim organizacijama, pre svih sa Ujedinjenim nacijama i komisijama UN-a, posebno sa Ekonomskom komisijom za Evropu[12] (u daljem tekstu: UNECE). Ova je saradnja izuzetno delotvorna i zato što OEBS deluje prevashodno snagom političkih odluka, dok UN i UNECE te, i druge političke odluke polako i sigurno prevode u međunarodne ugovore, koji pravno obavezuju države potpisnice. Kao plod njihove saradnje već je formiran međunarodni

---

[8] Forum za bezbednosnu saradnju je telo OEBS-a koje odlučuje o vojnim aspektima bezbednosti.

[9] Izvršne strukture OEBS-a su Sekretarijat i Generalni sekretar; Terenske misije, Visoki komesar za nacionalne manjine, Predstavnik za slobodu medija i Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava.

[10] Resolution on Food Security, Limited Water Resources and Stability in the OSCE Area, *https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2014-baku-annual-session/2014-baku-final-declaration/1857-13*, 24. jul 2015.

[11] Tač. 1 ove rezolucije podvučeno je da je pitanje bezbednosti nedeljivo i u tom kontekstu je i pitanje sigurnosti hrane globalno (nedeljivo) pitanje, koje se ne može rešavati u korist jedne države ako bi to drugoj državi pričinilo štetu.

[12] *United Nations Economic Commission for Europe* (UNECE). V. G. Petković, „Arhuska konvencija u kontekstu OEBS/UNECE doprinosa razvoju međunarodnog prava životne sredine", *Arhuska konvencija u pravu i praksi Republike Srbije*, Novi Sad 2012, 16.

pravni okvir za globalnu zaštitu voda i upravljanje vodnim resursima i u nastavku rada se predstavljaju najvažniji izvori koji ga čine.

MEĐUNARODNI PRAVNI OKVIR GLOBALNE ZAŠTITE I UPRAVLJANJA VODAMA

Agenda 21

Najznačajnija međunarodna konferencija posvećena životnoj sredini i razvoju, koja je pokrenula brojne procese u tom smeru održana je pod okriljem UN-a 1992. godine u Rio de Žaneiru.[13] Na toj konferenciji je usvojena Agenda 21, dokument kojim se definiše plan akcija i aktivnosti u oblasti održivog razvoja životne sredine za period do 2025. godine. Kada je o vodi, kao elementu životne sredine reč, tada Agenda 21 postavlja kao prioritetni zadatak zaštitu i očuvanje vodnih resursa, posebno slatke vode zbog njenih ograničenih izvora i opasnosti od iscrpljivanja ili zagađenja. Pored toga, ukazuje se i na potrebu zaštite ekosistema vodnih resursa, ne samo radi očuvanja biodiverziteta, već i zbog toga što oni istovremeno predstavljaju i značajan ekonomski potencijal.

Agenda 21 sadrži ukupno 40 poglavlja u okviru kojih se razmatraju pitanja iz raznih oblasti životne sredine, a poglavlje pod brojem 18, koje nosi naslov: „Zaštita kvaliteta voda i zaštita izvorišta za vodosnabdevanje: primena integralnog pristupa u razvoju, upravljanju i korišćenju vodnih resursa", odnosi se na vodu i vodne resurse. Ono je podeljeno na sedam podcelina, u okviru kojih se razmatraju različita programska područja, i to su: Integralni razvoj i upravljanje vodnim resursima; Procena vodnih resursa; Zaštita vodnih resursa, kvalitet voda i akvatičnih ekosistema; Snabdevanje vodom za piće i sanitacija; Voda i održivi urbani razvoj; Voda za održivu proizvodnju hrane i ruralni razvoj; Uticaj klimatskih promena na vodne resurse.[14]

Pitanje integrisanog upravljanja vodnim resursima i ciljevi koji se na taj način ostvaruju predmet su prvog potpoglavlja. Kroz takvo upravljanje se, kako se navodi, podstiče dinamičan i interaktivan pristup, koji uključuje identifikovanje i zaštitu izvora snabdevanja svežom vodom, uz razmatranje potencijalnih problema za ljudsko zdravlje, životnu sredinu, tehnologiju i ekonomiju. Dalje, ukazuje se na potrebu planiranja racionalnog i održivog korišćenja, zaštite, očuvanja i upravljanja vodnim

[13] Sredinom dvadestetog veka pažnja je bila usmerena na hidrološke nauke, te utvrđivanje i lociranje vodnih resursa, da bi se devedesetih godina prebacila na teme u vezi sa vladavinom i upravljanjem. Očigledno je da se ovo premeštanje fokusa interesovanja poklapa vremenski sa održavanjem pomenute Konferencije u Riju de Žaneiru.

[14] V. *https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf* , 22. jul 2015.

resursima, u skladu sa potrebama užih zajednica i prioritetima u okviru nacionalne politike privrednog razvoja. Da bi se to postiglo, Agenda ističe značaj učešća javnih institucija i svih društvenih grupa u odlučivanju o politici upravljanja vodom. Za zemlje u razvoju, posebno, predviđa potrebu osnivanja i razvoja odgovarajućih institucionalnih, pravnih i finansijskih mehanizama kako bi se osiguralo da politika upravljanja vodom bude u funkciji održivog društvenog napretka i privrednog rasta.

Agenda predviđa akcioni plan za realizaciju pomenutih ciljeva, po kome do 2000. godine treba sagledati troškove potrebne za njihovu realizaciju u nacionalnim okvirima, te uspostaviti odgovarajuću institucionalnu struktura i usvojiti potrebne pravne instrumente da bi se ti ciljevi realizovali. U istom periodu je trebalo doneti i programe za korišćenje voda, što sve zajedno formira osnovu na kojoj će se dalje graditi sistem za održivu upotrebu voda. U narednom periodu, tj. do 2025. godine, planirano je da budu realizovani svi predviđeni zadaci, a da bi to bilo uspešno okončano Agenda ukazuje da je, pored procene troškova za sprovođenje predviđenih aktivnosti, potrebno izvršti odgovarajuća naučna i tehnološka istraživanja, kao i posvetiti dužnu pažnju razvoju potrebnih kadrova i osposobljavanju relevantnih institucija za te poslove.

U okviru ostalih podcelina Agenda naglašava da je voda na Zemlji deo aktivnog sistema prirodne recirkularizacije, s jedne strane, ali i relativno malo dostupnih rezervoara, s druge. U jednom slivu i njegovim podslivovima se ti procesi odvijaju nezavisno od administrativnih granica pa bi vlasti, koje upravljaju njegovim pojedinim delovima, trebalo organizovano i sinhronizovano to da čine. Ako to ne bi bio slučaj, onda se može dovesti u pitanje dostupnost vode jer ona može postati neupotrebljiva usled raznih zagađenja.[15] Istovremeno je podvučen značaj holističkog, tj. ekološkog pristupa upravljanju vodnim resursima, kao i potrebe da se oni uvažavaju prilikom izrade planova i formulisanja strategija Integrisanog upravljanja vodnim resursima.

UNECE Konvencija o vodama

Iste godine kada je usvojena Agenda 21, pod okriljem UNECE je doneta i Konvencija o zaštiti i iskorišćavanju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera,[16] poznata kao Konvencija o vodama. Značajna je po tome što promoviše i ustanovljava multila-

[15] Sama voda ima značajan potencijal za prečišćavanje od zagađenja, ali taj potencijal nije neograničen i ne bi ga trebalo iscrpljivati.

[16] The Convention on the Protection and Use of Transboundary and International Lakes (Water Convention), usvojena je u Helsinkiju, 1992. godine. Konvencija je izmenjena i dopunjena 2003. godine (promene su stupile na snagu 2013. godine), da bi se omogućilo da joj pristupe i države koje nisu članice UNECE regiona. Pristupilo joj je 39 država, uključujući i Evropsku uniju, sa izuzetkom Velike Britanije i Irske, koje su je samo potpisale. Ratifikovana je i u Republici Srbiji, kao i ostalim državama bivše SFRJ, sem u Makedoniji.

teralnu saradnju u zaštiti vodnih resursa kako bi se sprečio, kontrolisao i smanjio prekogranični uticaj na površinske i podzemne vode koje se prostiru duž teritorija dve ili više država.[17] Mere koje treba preduzimati da bi se to predupredilo treba da budu prevashodno nacionalne i ekološke kako bi se umanjilo, odnosno sprečilo i držalo pod kontrolom zagađenje vode, posebno kada se te mere preduzimaju na samom izvoru.

Značaj ove Konvencije ogleda se u tome što predviđa obavezu država članica da zaključuju međunarodne bilateralne i multilateralne ugovore u oblasti zaštite i prekograničnog upravljanja vodama. Pored toga, države potpisnice su se obavezale da se o ovom pitanju međusobno konsultuju, da vrše zajednički monitoring, zajednička istraživanja i razvoj. Priobalne države, posebno, dogovorile su se da razmenjuju informacije i razvijaju zajedničke sisteme upozoravanja i uzbunjivanja, te da međusobno pružaju pomoć, kao i da informišu javnost o svojim aktivnostima u ovoj oblasti.[18] Odgovarajućim odredbama predviđen je i monitoring nad primenom Konvencije.

Ciljevi koji su definisani ovom međunarodnom Konvencijom ne mogu se ispuniti u kratkom periodu i bez zaključivanja dodatnih, međunarodnih ugovora kojima će se omogućiti njihova realizacija. U tom smislu Konvencija o vodama predstavlja kišobran dokument, pod čijim okriljem i u skladu sa kojim se nekoliko decenija, koliko je proteklo od njenog donošenja, gradi sistem međunarodnih dokumenata čija je svrha da obezbedi njeno sprovođenje.

Arhuska konvencija

Tekovine Agende 21 i UNECE Konvencije o vodama ugrađene su i u Arhusku konvenciju usvojenu 1998. godine.[19] Njen puni naziv je: Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine.[20] Značajna je po tome što predstavlja prvi, pravnoobavezujući

---

[17] Pomenuti, prekogranični uticaj obuhvata svaki značajniji negativni uticaj na životnu sredinu koji je posledica promena u uslovima prekograničnih voda, a koje promene je izazvala ljudska aktivnost, ili čije je fizičko poreklo na području koje je pod jurisdikcijom druge strane ugovornice (čl. 1(1) Konvencije).

[18] Čl. 9-16. Konvencije. Uz ovu konvenciju su zaključena i dva protokola: Protokol o vodi i zdravlju (1999) i Protokol o odgovornosti i nadokandi šteta koje nastanu usled prekograničnih uticaja industrijskih udesa na prekograničnim vodotokovima (2003). V. Vukasović, „Međunarodnopravno regulisanje zaštite i održivog korišćenja vodnih resursa", *Međunarodni problemi* br. 1-2/2006, Beograd, 165.

[19] Konvencija je usvojena na četvrtoj konferenciji procesa „Životna sredina za Evropu" (*Environment for Europe*) koji se održava u okviru UNECE. Proces je započet na ministarskoj konferenciji 1991. godine u Dobrisu, na kojoj su učestvovale 34 evropske zemlje, SAD, Japan, razne agencije UN-a, nevladine i vladine organizacije i institucije. U fokusu njegovog interesovanja su i pitanja zaštite i upravljanja vodnim resursima.

[20] The UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters.

nadnacionalni pravni instrument koji garantuje pristup informacijama, pravo na učestvovanje u odlučivanju i pravo na pravnu zaštitu u pitanjima zaštite životne sredine. Konvenciji je pristupilo 47 država, a Republika Srbija ju je ratifikovala 12. maja 2009. godine.[21]

Za pripremu i usvajanje ove Konvencije naročito je bila značajna treća ministarska konferencija procesa „Životna sredina za Evropu" održana 1995. godine u Sofiji, kojom prilikom je naglašena potreba za daljom integracijom životne sredine u sve oblasti politike, posebno u zemljama Centralne i Istočne Evrope. Tim povodom je ukazano da se to prevashodno odnosi na implementaciju Akcionog programa o životnoj sredini za Centralnu i Istočnu Evropu, učešće javnosti u postupku donošenja odluka u pitanjima zaštite životne sredine na svim nivoima, kao i pristupanje međunarodnim ugovorima u toj oblasti.

Iako je, u osnovi, reč o regioinalnom međunarodnom ugovoru koji obuhvata države članice UNECE regiona, značaj Arhuske konvencije je širi, pa čak i globalni. To se ogleda naročito u tome što omogućava da joj pristupe sve članice UN koje to žele, a ne samo države UNECE regiona. Sem toga, u opštim odredbama Konvencije izričito se zahteva od država potpisnica da promovišu primenu njenih principa u postupcima odlučivanja o pitanjima životne sredine na međunarodnom planu i u okviru međunarodnih organizacija.[22] Na taj način se, takođe, prostire uticaj Arhuske konvencije i van granica UNECE regiona i ona, tim putem, doprinosi da se na njenim principima zaključenju novih međunarodnih ugovora u oblasti zaštite životne sredine.

Proces ratifikacije i implementacije Arhuske konvencije ne bi bio tako uspešan da nije podržan od strane OEBS-a, koji aktivno učestvuje na njinom promovisanju zajedno sa Sekretarijatom Konvencije. Samo od 2002. godine OEBS je podržao razvoj javnih informativnih centara životne sredine i Arhus centara u Jugoistočnoj i Istočnoj Evropi, Centralnoj Aziji i Južnom Kavkazu.[23] OEBS, nadalje, posebno razvija partner-

---

[21] Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti i donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, *Sl. glasnik RS- Međunarodni ugovori*, br. 38/09. Navedena, tri stuba Arhuske konvencije zaštićena su Ustavom Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/06, čijim čl. 74 je definisano da svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju, da je svako, a posebno Republika Srbija i autonomna pokrajina, odgovoran za zaštitu životne sredine i dužan je da čuva i poboljšava životnu sredinu.

[22] Čl. 3(7) Arhuske konvencije.

[23] Arhus centri imaju za cilj jačanje svesti o dostupnosti informacija, učeću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravosuđu. To se postiže organizovanjem seminara i radionica za zaposlene u upravi i sudovima koji primenjuju Konvenciju, kao i pružanje besplatne pravne pomoći građanima. Ovi centri osnovani su u većini država Istočne i Jugoistočne Evrope, Centralne Azije i Južnom Kavkazu, uključujući i u Srbiji (Novi Sad, Subotica, Kragujevac, Niš).

stvo sa međunarodnim i drugim organizacijama, a angažuje se i na pružanju pomoći u obezbeđivanju pravne zaštite u slučaju povrede prava garantovanih Konvencijom. U Republici Srbiji, na primer, OEBS podržava treninge za organe uprave i sudije iz oblasti primene Arhuske konvencije.[24]

INTEGRISANO UPRAVLJANJE PREKOGRANIČNIM VODNIM RESURSIMA U EVROPSKOJ UNIJI

Pitanje integrisanog upravljanja prekograničnim vodnim resursima u EU je veoma značajno zato što u Evropi ima nekoliko stotina prekograničnih vodenih masa, uključujući 200 takvih reka, 40 jezera i oko 120 prekograničnih akvifera.[25] Jasno je da je u tim uslovima glavni izazov obezbediti da se voda koristi razumno i u skladu sa načelom jednakosti njenih korisnika.[26] Da bi se to obezbedilo, a samim tim i da bi se osigurala sigurnost u snabdevanju vodom i korišćenju vodnih resursa, koncept integrisanog upravljanja vodnim resursima, na ekološkim osnovama, inkorporisan je i u pravu Evropske unije putem Okvirne direktiva o vodama (*Water Framework Directive*).[27]

Okvirna Direktiva o vodama polazi od principa UNECE konvencije o vodama i predviđa ustanovljenje međunarodnih slivova kojima će se upravljati na integrisan način. Za rečne basene koji se protežu van granica EU, preporučuje se da države kroz čiju teritoriju oni prolaze uspostave međusobnu saradnju kako bi se dostigli ciljevi i standardi kvaliteta vode koji su postavljeni Direktivom i to ne samo na delu basena koji je na teritoriji EU, već celom njegovom dužinom.

Prekogranično upravljanje vodnim resursima je posebno potrebno u Jugoistočnoj Evropi, s obzirom da najveći deo teritorija država tog regiona leži na prekograničnim rečnim basenima. Zato je od izvanredne važnosti da one u što većem broju pristupe UNECE Konvenciji o vodama, kako bi se na njenim principima organizovalo upravljanje međunarodnim slivovima.[28] Najveći izazovi u tom, zajedničkom poslu su bez

---

[24] V. G. Petković, 20-25.

[25] Akvifer predstavlja „potpovršinski sloj ili slojevi stenske mase ili drugih geoloških sredina dovoljne poroznosti i propusnosti da omogući kvantitativno značajan protok podzemne vode ili zahvatanje značajnih količina podzemne vode" (čl. 2.11. Okvirne direktive o vodama).

[26] To je posebno važno za države koje između 50% i 75% svojih ukupnih vodnih resursa primaju iz drugih zemalja, kao na primer, Mađarska i Rumunija.

[27] *Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy*, Official Journal of European Communities L327/1.

[28] Na principima UNECE Konvencija o vodama je zaključeno nekoliko bilateralnih i multilateralnih ugovora između evropskih zemalja, među kojima je i Konvencija o zaštiti reke Dunav iz 1994. god, kojoj je preistu-

sumnje obezbeđivanje dovoljne količine vode zadovoljavajućeg kvaliteta, kao i upravljanje vodama tako da se preduprede i smanje štete od mogućih poplava. Ovo poslednje je naročito važno s obzirom da smo svedoci činjenice da su poplave u regionu Jugoistočne Evrope sve veće i sve češće. Posledice tih elementarnih nepogoda će, takođe, biti sve teže ako se ne uvidi neophodnost prekograničnog upravljanja međunarodnim slivovima, kao i većeg ulaganja u obezbeđenje potrebnih mera za sprečavanje i ograničavanje šteta od poplava. U tom smislu saradnja država duž dunavskog sliva ima neprocenjiv značaj i ona je, u načelu, uspešna jer se odvija u skladu sa međunarodnim ugovorom – Konvencijom o zaštiti reke Dunav, kojoj je pristupilo 14 podunavskih zemalja, uključujući EU kao i Republiku Srbiju.[29] Za našu zemlju je, pored toga, značajna i multilateralna saradnja koja se odvija u okviru Okvirnog sporazuma za sliv reke Save, zaključenog 2002. godine.[30]

Osim zaštite od poplava, zemlje regiona Jugoistočne Evrope posebnu pažnju treba da posvete i pitanju smanjenja zagađenja vodnih resursa putem jačanja kapaciteta za prečišćavanje otpadnih voda (industrijskih, poljoprivrednih, gradska kanalizacija itd). Da bi se sve što je potrebno i ostvarilo, te da bi i vodni resursi dostigli zahtevani nivo kvaliteta u skladu sa evropskim standardima o vodama, potrebna su značajnija finansijska sredstava, bolji menadžment i više obučenog osoblja.

ZAKLJUČAK

Globalna zaštita voda i globalno upravljanje vodnim resursima kroz koncept integrisanog upravljanja je zahtev koji se sve više uvažava u planiranju i funkcionisanju nacionalnih vodnih sektora. Ovaj koncept podrazumeva proces koji promoviše koordinisani razvoj, zaštitu i upravljane vodnim resursima, ali i drugim, sa vodom povezanim prirodnim resursima. Jedino na taj način se može iskoristiti maksimalni potencijal vodnih resursa tako da oni služe socijalnoj i ekonomskoj dobrobiti, s jedne strane, a da se istovremeno ne dovede u pitanje održavanja vitalnog ekosistema, s druge. Uvažavajući činjenicu da voda ne prati administrativne granice, zaključuje se da je integrisano upravljanje i u funkciji podsticanja konstruktivnog dijaloga između

pila i Republika Srbija (*Sl. list SCG – Međunarodni ugovori* br. 4/2003).

[29] Ukaz o proglašenju Zakona o Konvenciji o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunav, *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori* br. 2/2003.

[30] Okvirni sporazum za sliv reke Save zaključen je 3. decembra 2002. godine u Kranjskoj gori, a za njegovo sprovođenje je zadužena Savska komisija sa sedištem u Zagrebu. Ova komisija reguliše pitanje režima međunarodne plovidbe, ali se pored toga bavi i pitanjem održivog upravljanja vodama, te merama za sprečavanje i ograničavanje opasnosti od poplava.

vlasti različitih država i različitog nivoa, a to uvek može doprineti boljoj saradnji i boljim rezultatima.

Ipak, da bi bilo uspešno, zaštita voda i integrisano upravljanje vodnim resursima bi moralo da se posmatra primarno kao politički proces, zato što je voda potrebna svim ljudima, pa i onima koji su osiromašeni ili nemaju mogućnost da se za vodu bore iz bilo kog razloga. Pravo na vodu je neotuđivo pravo svakog čoveka, ali su brojne okolnosti koje to pravo dovode u pitanje. Zbog toga je od neprocenjivog značaja da se, pored profesionalaca, u proces odlučivanja o odgovarajućim pitanjima upravljanja i korišćenja vodnih resursa uključi i šira javnost jer je voda, bez sumnje, svačiji interes pa tako i svačiji posao.

Ipak, ne može se zanemariti činjenica da globalna rešenja treba implementirati lokalno, pa ako lokalni i nacionalni nivo upravljanja vodnim resursima ne funkcioniše, onda se to neće dobro odraziti ni na globalno stanje voda. Taj zadatak nije lako ostvariti jer su prepreke koje ometaju uspostavljanje i funkcionisanje uspešnog sistema prekograničnog upravljanja vodama prisutne i one nisu male. Pre svih, to se odnosi na usko-sopstveničke interese priobalnih država, nedostatak međusobnog poverenja, ali i nejednaku snagu država koje koriste isti vodni resurs. Nije neobično niti neobjašnjivo ni što države imaju tendenciju da slede kratkoročne ciljeve ako prepoznaju da bi to moglo da unapredi nacionalne interese, što ima za posledicu da se zanemaruju dugoročne vizije koje su na dobrobit svim korisnicima prekograničnog vodnog resursa.

Ove, kao i druge prepreke moguće je ublažiti različitim aktivnostima, odnosno merama. Tako, na primer, tome može dosta doprineti akademska i naučna razmena, te zajedničko istraživanje i učenje, razmena relevantnih informacija između zainteresovanih država, pravilna raspodela dobrobiti i rizika, i dr. Sve to, po prirodi stvari, vodi i zaključenju međunarodnih dogovora i ugovora u ovoj oblasti, a upravo u tom domenu međunarodne organizacije, među kojima značajnu ulogu ostvaruju UN i OEBS, daju nemerljiv doprinos za sveopštu dobrobit.

Katarina Jovičić[31]
Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade

GLOBAL WATER PROTECTION AND MANAGEMENT OF WATER RESOURCES

Summary: Water is a condition of existence of all life on Earth, but also the condition for the economic progress of human society and potential source of conflict. Therefore, the protection of water and water resources management is one of the most important tasks. Given that water resources do not follow administrative borders, and that the use of water in one territory affects the ability and the quality of its use on the other, it is evident that the management of water resources cannot be successful if it is restricted to the local and national level. In this paper the basic principles of water protection and water resources management in accordance with relevant international sources are presented, which are result of the processes and activities that are conducted in this regard at the international and global level in recent decades. Notable role in this process belongs to the international organizations, above all, the United Nations and the OSCE, without whose activities this process would not be possible. In the conclusion the reasons that impose the need for an integrated water resources management are indicated, as well as the difficulties that impede this process.

Keywords: *water, water resources, water protection, global management of water resources.*

[31] Katarina Jovičić, PhD, katarinajovicic.rs@gmail.com.

Mirjana Glintić[1]
Istraživač saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd

OEBS KAO MESTO POLITIČKOG DIJALOGA O ENERGETSKOJ BEZBEDNOSTI

Rezime: Ministarski savet Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju 2012. godine pokrenuo je „Proces Helsinki +40" kako bi države članice pokazale svoju posvećenost konceptu bezbednosti. Kao jedno od neophodnih sredstava za postizanje bezbednosti navedeno je jačanje saradnje Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju sa drugim međunarodnim i regionalnim organizacijama. Složenost pojma energetske bezbednosti svakako je jedno pitanje koje zahteva organizovanu i koordinisanu međunarodnu saradnju, tako da rad ispituje da li Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju predstavlja odgovarajuću platformu za međunarodni dijalog o ovom pitanju.

Rad se sastoji od četiri dela. Prvi deo razmatra koje sve međunarodne organizacije već imaju u svojoj nadležnosti energetsku bezbednost; drugi deo je posvećen samoj Organizaciji za evropsku bezbednost i saradnju i njegovoj postojećoj saradnji sa određenim međunarodnim organizacijama; odnos Organizacije Severnoatlantskog ugovora prema energetskoj bezbednosti tema je trećeg dela, dok četvtri deo analizira odnos Organizacije Severnoatlantskog ugovora i Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju, kao organizacija koje se bave tradicionalnim, fizičkim aspektom energetske bezbednosti i ispituje da li postoji mogućnost njihove saradnje sa ciljem unapređenja energetske bezbednosti.

Ključne reči: *OEBS, energetska bezbednost, međunarodna saradnja, NATO, kritične infrastrukture.*

UVOD

Energetska bezbednost pitanje je od strateškog značaja za svaku državu, koje se ogleda u tome da bez energije nije moguće zamisliti funkcionisanje svakodnevnog života. Svaki skok cene nafte ili drugih energenata pokazuje koliko je društvo zavisno od energije i koliko jedna energetska kriza može imati uticaj na globalnu ekonomsku situaciju.[2] Izračunato je da 1% ekonomskog porasta povlači sa sobom porast potrošnje energije za 0,5%.[3] Današnji energetski sistem zasniva se na upotrebi uglja, nafte i gasa i

[1] Msr. Mirjana Glintić, mirjanaglintic@yahoo.com.

[2] Kao primer se može uzeti porast cene sirove nafte za čak 4 puta '70.godina i kakav je to uticaj imalo na globalnu ekonomsku situaciju. V. detaljnije J. D. Hamilton, „Oil and Macroeconomy since World WAR II", *Journal of Political Economy* 2/1983, 228-248.

[3] S. Negut, M.C.Neascu, L.B. Vlad, „The Geopolitics of Strategic Energy Resources", *Strategic Impact* 1/2007, 18, navedeno prema R. Metais, 9.

prema pocenama Međunarodne agencije za energiju i za dve decenije ove sirovine će i dalje biti osnov energetskog sistema.[4] Ovi neobnovljivi izvori energije mogu se naći samo u određenim delovima sveta, tako da količinska ograničenja i geologija predstavljaju ozbiljne preporuke ostvarivanju energetske bezbednosti. Prevelika zavisnost od samo jednog regiona ili zemlje kao izvoznika predstavljala bi ozbiljnu pretnju po energetsku bezbednost.[5] Osim geoloških ograničenja, određene limite korišćenju ovih izvora energije postavljaju i ekonomija, politika i ekologija.[6] Zatim, došlo je i do promena u vlasničkim strukturama naftnih kompanija, koje su sve manje međunarodne (kao što su bile *Chevron, Exxon Mobile*). Sve više država koje imaju izvore energenata osnivaju svoje nacionalne kompanije (*Saudi Aramco, Petronas*) sa kojima se mora pregovarati.[7]

Okolnosti na međunarodnoj sceni kao što su povećana tražnja za naftom, politička nestabilnost određenih regiona, velika potrošnja fosilnih goriva, terorizam, međudržavni sukobi,[8] potreba za velikim investicijama[9] zahtevaju da se pitanju energetske bezbednosti posveti veća pažnja.

Države energetsku bezbednost shvataju kao element ekonomskog prosperiteta, ali i kao sastavni deo njihove borbe protiv siromaštva i postizanja socijalnog blagostanja. Jedino one države koje su uspele da uspostave odnos ravnoteže između zaštite životne sredine, ekonomskog razvoja i snabdevanje energijom mogu se smatrati energetski bezbednim zemljama. Iako je dosad pitanje energetske bezbednosti shvatano isključivo kao pitanje od nacionalnog značaja, nacionalne energetske politike više ne pruža-

---

[4] V. detaljnije *Emerging Global Energy Security Risks*, Economic Commsion for Europe, 36/2007, 20.

[5] M.Simurdić, „Gasna kriza i energetska bezbednost", *Međunarodna politika* 1133/2009, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 2009, 54.

[6] Međunarodna agencija za energiju u svom Svetskom energetskom izveštaju za 2008.godinu upozorava da je potrebno izvršiti promene u sistemima snabdevanja i upotrebe sirovina, da se ograniči oslanjanje na neobnovljive izvore energije i da se preduprede ekološke katastrofe, *http://www.worldenergyoutlook.org/media/weowebsite/2008-1994/weo2008.pdf*, 19. april 2015.

[7] Samo 4% rezervi nafte kontrolišu vodeće međunarodne kompanije, kao što su Exxon, Shell, British Petroleum, dok je ostatak u rukama nacionalnih kompanija, navedeno prema Ž. Bjelajac, J. Matijašević, „The Potential Threat to Energy Security Expansion of Modern Forms of Terrorism", *Energy Security of Europe: The Position of Serbia* (ur. M. Antevski, D, Vesić), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 2013, 415.

[8] Prema podacima Programa UN za zaštitu životne sredine, preko 40% međudržavnih konflikata je u vezi sa prirodnim izvorima, *http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/environment/resources.shtml*, 19. april 2015.

[9] Nedostatak investicija možda je jedna od najvećih budućih pretnji jer su kapaciteti za proizvodnju energenata sve slabiji. U nekim zemljama je potrebna izgradnja potpuno novih postrojenja, dok je u nekim potrebna njihova obnova. Podaci Međunarodne agencije za energiju pokazuju da je u periodu od 2010-2035. godine potrebno preko 11 triliona dolara u gasnoj i naftnoj industriji, od kojih će oko 80% otići samo na održavanje proizvodnih kapaciteta na postojećem nivou. Ovakvi ekonomski zahtevi svakako će uticati na veliki broj zemalja, *http://www.worldenergyoutlook.org/media/weo2010.pdf*, 19. april 2015.

ju dovoljan stepen energetske bezbednosti koji može da obezbedi uravnotežen odnos ponude i tražnje[10], naročito usled velikog tehnološkog napretka, promene geologije i dešavanja na svetskoj političkoj sceni. Značaj energetske bezbednosti za razvoj različitih segmenata društva zahteva da se o ovom pitanju raspravlja na političkom nivou, kako bi se donosile konkretne političke odluke na međunarodnom i na nacionalnom nivou, i preduzimale mere radi ostvarivanja zaštite energetske bezbednosti.[11]

Osim toga, potrebno je izraditi efikasniju pravnu regulativu neophodnu za dugoročna investiranja i smanjenja stepena energetskog siromaštva. Svi ovi ciljevi zahtevaju zajedničku saradnju i dijalog između nacionalnih vlada, sa industrijskim sektorom, a sve sa ciljem povećanja pouzdanosti, pristupačnosti i bezbednosti snabdevanja energijom. Upravo je energetska bezbednost jedno od sredstava kojim se države mogu blisko povezati.

I sam pokušaj definisanja energetske bezbednosti pokazatelj je da se energetska bezebednost ne može posmatrati samo iz jednog ugla, nego da se mora voditi računa o postojanju više različitih interesa koji nisu međusobno isključivi i radi čijeg ostvarivanja je potrebno da postoji razvijena saradnja više nacionalnih i međunarodnih učesnika.

DEFINISANJE POJMA ENERGETSKE BEZBEDNOSTI

Zavisno od toga da li se oslanjaju na uvoz, izvoz ili tranzit energetskih sirovina, drzžave, regioni i kompanije na različite načine definišu energetsku bezbednost.[12] Može se krenuti od stava da je energetska bezbednost „stabilna i neprekidna dostava energije po pristupačnim cenama"[13] ili se može povezati sa pitanjima kao što su obezbeđivanje dostvljanja, pouzdanost izvođača ili tranzitnih zemalja.[14] Razlog postojanja dva smera definisanja energetske bezbednosti može se potražiti još u sedamdesetim godinama prošlog veka, kada se energetska bezbednost vezivala za obezbeđivanje snab-

[10] Prema podacima Međunarodne agencije za energiju, 2030.godine svetska potražnja za energijom će biti za 60% viša nego danas. Dve trećine porasta potražnje će biti posledica razvoja novih ekonomija, pre svega Kine i Indije, *http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/english.pdf,* 19. april 2015.

[11] J. M. Godzimirski, „Energy Security and the Politics Of Identity", *Political Economy of Energy in Europe*, (ur.G.Fermann), Berlin, 177.

[12] A. Hadfield, „EU- Russia Eergy Relations: Aggregation and Aggravation", *Journal of Contemporary European Studies* 2/2008, London 2008, 54.

[13] O. Noreng, „Energy Security for Europe: A Choice of Suppliers and Partners", *Political Economy of Energy in Europe* (ur. G.Fermann), Berlin 2009, 221.

[14] T. Legge, C. Egenhofer, „Security of Energy Supply: A Question for Policy or the Markets?", *Report of a CEPS Working Party*, Brussels 2001, 4.

devanja zapadnih zemalja energetima sa istoka.[15] Tako je, primera radi, Međunarodna agencija za energiju definisala energetsku bezbednost kao neprekidnu dostupnost energetskih izvora po pristupačnim cenama, što predstavlja viđenje zemalja uvoznica nafte.[16] Kad se uzme u obzir činjenica da su većina zemalja uvoznice nafte i gasa, onda ne čudi što se u tim zemljama energetska bezbednost posmatra sa njihove tačke gledišta. Sa druge strane nalaze se zemlje koje nisu glavni potrošači energije i koje, stoga, energetsku bezbednost posmatraju na drugačiji način. Tranzitne zemlje za prevoz energije posmatraju energetsku bezbednost kao siguran pristup energiji, kako bi ostvarili pravo na naplatu tranzitnih troškova. Zemlje izvoznice iz svog ugla shvataju energetsku bezbednost kao pristup tržištu na kom mogu plasirati svoj „proizvod". Neke, pak, definicije ističu da energetska bezbednost obavezno obuhvata korišćenje energenata na ekološki održiv način.[17]

Kad se uzmu u obzir svi različiti aspekti energetske bezbednosti, ona se može definsiati i kao „dostupnost upotrebljivih energetskih zaliha, u trenutku krajnje upotrebe, po ekonomskoj ceni, i u dovoljnim količinama i pravovremeno, a da pri tom podsticanje razvoja energetske efikasnosti, ekonomskog i društvenog razvoja jedne zemlje nije materijalno ograničeno."[18] Data definicija pokazatelj je da je pitanje energetske bezbednosti daleko složenije usled sve većeg broja učesnka, pa zahteva i globalnu akciju.

MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE NADLEŽNE ZA PITANJE ENERGETSKE BEZBEDNOSTI

Usled povezanosti energetske bezbednosti sa velikim brojem društvenih problema, i veliki broj organizacija bavi se ovim pitanjem.[19] Tema energetska bezbednost prilično je široko postavljena što ostavlja veliku slobodu za delovanje, skoro kao „jedno široko slikarsko platno. Pravni propisi jedne organizacije u kojem su definisani njeni ciljevi, predstavljaju alat koji im omogućavaju da radepo ovoj slikarskoj analogiji, to je slikarska paleta i četkice. Svaki potez četkicom jedan je od poteza organizacije sa ciljem po-

---

[15] T. Legendre, „The North Atlantic Treaty Organization's Future Role in Energy Security", *The Whitehead Journal of Dilpomacy and International Relations* 2007, 1.

[16] *http://www.iea.org/topics/energysecurity/*, 7. april 2015.

[17] Vid.detaljnije izveštaje sa World Energy Congress u Južnoj Koreji u oktobru 2013.godine. *http://www.worldenergy.org/news-and-media/press-releases/world-energy-council-issues-official-statement-ahead-of-22nd--world-energy-congress/*, 19. april 2015.

[18] Emerging Global Energy Security Risks, Economic Commission for Europe 36/2007, 8.

[19] Samo neka od tih pitanja su borba protiv korupcije, pranje novca, terorizam i zaštita životne sredine, održivi razvoj, nedostatak transparentnosti.

boljšanja energetske bezbednosti".[20] Različite organizacije bave se različitim aspektima energetske bezbednosti, bilo da je reč o ekonomskim, ekološkim, tradicionalnim aspektima. Koordinisana saradnja ovih organizacija neophodna je iz razloga izbegavanja dupliranja posla i efikasnijeg postizanja energetske bezbednosti.

Nadležnost za ekonomski aspekt energetske bezbednosti

Organizacije kao što su Konferencija energestke povelje ili Energetska zajednica, Zajednica zemalja izvoznica, Međunarodna agencija za energiju nafte bave se ekonomskim aspektima energetske bezbednosti, vodeći računa o tržištu.

Cilj Zajednice zemalja izvoznica nafte je kordinisanje i unifikcija naftnih politika država članica da bi se omogućila redovna dostava nafte potrošačima i stalan prihod proizvođačima, pružanje bezbednosti onima koji ulažu svoj kapital u ovu industriju, stabilizacija cena nafte na tržištu.[21] Iako je Zajednica zemalja izvoznica nafte ograničena samo na regulisanje pitanja vezanih za naftu, ostaće i dalje bitan faktor u međunorodnom dijalogu usled značaja nafte. Međunarodna agencija za energiju je, između ostalog, posvećena pitanju energetske bezbednosti stavljanjem akcenta na značaj fleksibilnosti i efikasnosti u svim energetkim oblastima jer je jedna od osnovnih obaveza država članica da održavaju i razvijaju mehanizme za reakciju u hitnim slučajevima kada dođe do poremećaja na tržištu nafte. Osim toga, doprinos Agencije je i u objavljivanju publikacije „Svetski energetski izgledi" koja se koristi kao osnova međunarodnog dijaloga po ovom pitanju. Konferencija energetske povelje nadgleda primenu pravila o tranzitu, stranim investicijama u energetskom sektoru.

Energetska zajednica kao organizacija značajna je za države kandidate za članstvo u Evropskoj uniji, kao i za one koje nastoje da povećaju energetsku trgovinu u EU.[22] Potpisivanjem Ugovora o osnivanju Energetske zajednice dolazi do proširenja unutrašnjeg tržišta energije na zemlje koje nisu države članice. Potom kao ciljevi Energetske zajednice navode se i uspostavljanje stabilnog tržišnog okvira radi privlačenje investcija, stvaranje jedinstvenog pravnog okvira. Sve postignuto Energetskom zajednicom može poslužiti kao model dalje harmonizacije propisa u ovoj oblasti.

Potom su tu organizacije koje se bave i energetskom bezbednošću u okviru velikog broja ostalih tema koje su u njihovoj nadležnosti. Misli se npr. na Grupu 8 ili

---

[20] R. Wheeler, „Energy Security and Intergovernmental Organizations", *Oil, Gas and Energy Law* 2/2014, *http://worldenergyexperts.com/?p=779*, 15. april 2015.

[21] *http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/OPEC_Statute.pdf,* 17. april 2015.

[22] *https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/AREAS_OF_WORK,* 17. april 2015.

Grupu 20, koje su se u velikoj meri posvetile pitanju energetske bezbednosti.[23] Pošto G8 i G20 predstavljaju grupe najrazvijenijih i privredno najmoćnijih zemalja, tako da ne mogu imati dovoljan autoritet i podršku da se bave pitanjem energetske bezbednosti. Njihov značaj bi se mogao ograničiti na usvajanje principa, koje bi potom implementirala nadležna međuvladina organizacija.

Nadležnost za ekološki aspekt energetske bezbednosti

Moraju se uzeti u obzir i organizcije koje se bave pitanjem zaštite životne sredine i energetske bezbednosti zalažući se za upotrebu obnovljivih izvora energije i napuštanje štetnih emisija: Ekonomska komisija UN za Evropu, Organizacija UN za industrijski razvoj. Druge organizacije, UNDP Program Ujedinjenih nacija za zaštitu životne sredine, Svetska banka, Globalni fond za zaštitu životne sredine, Fond za industrijski razvoj pri Organizaciji zemalja izvoznica nafte, bave se promovisanjem i podsticanjem upotrebe i razvoja obnovljivih izvora energije kako bi se smanjilo energetsko siromaštvo u zemljama u razvoju.[24] „Veliki broj organizacija bavi se upravo ekološkim aspektom energetske bezbednosti jer je manje sporan u odnosu na fizički i ekonomski aspekt bezbednosti, koji mogu imati direktan uticaj na bezbednosne interese jedne zemlje."[25]

Rad nekih od ovih organizacija ne može se na prvi pogled povezati sa pitanjem energetske bezbednosti. Veliki broj organizacija Ujedinjenih nacija posvećeno je promovisanju i približavanju upotrebe obnovljivih izvora energije i sa tim ciljem osnovana je UN-Energija kao mehanizam za koordinisanje rada različitih agencija pri UN koje se bave ovim pitanjem.

Analiza agendi navedenih agencija pokazuje da se ciljevi i principi mnogih poklapaju i zato bavljenje energetskom bezbednošću iz aspekta zaštite životne sredine zahteva koordinisan rad organizacija kako bi se izbeglo dupliranje posla.

Nadležnost za tradicionalni, fizički aspekt energetske bezbednosti

Za ovaj rad posebno su interesantne organizacije koje se bave energetskom bezbednošću sa tzv.tradicionalnog, fizičkog aspekta bezbednosti. Prvenstveno se misli na NATO i OEBS.

---

[23] Vid.detaljnije Akcioni plan „Globalna energetska bezbednost", Sankt Petersburg, *http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/StPETERSBURG,0.pdf*, 19. april 2015.

[24] IRENA se bavi obnovljivim izvorima energije, IAEA nuklearnom energijom. Osim njih tu su i UNDP, UNEP koji se takođe bave pitanjima obnovljivih izvora energije. Vid.detaljnije *http://www.globalenvironmentfund.com/*, *http://www.unep.org/energy/*, 17. april 2015.

[25] R. Wheeler, „Organizations dealing with Energy Security and Energy related Issues", *Oil, Gas and Energy Law* 2/2014.

OEBS I PITANJE ENERGETSKE BEZBEDNOSTI

OEBS je najveća regionalna organizacija koja se bavi pitanjem energetske bezbednosti i sa tradicionalnog i sa aspekta zaštite životne sredine. Ova organizacija pitanju energetske bezbednosti pristupa iz ugla bezbednosti snadbevanja, prenosa energije i prevazilaženja prepreka u trgovini energijom usled direktnih implikacija koje ima na ekonomske i političke odnose između njenih članica koje su u ulogama država izvoznica, uvoznica i tranizitnih država. Kao jedina bezbednosna organizacija u Evropi koja je regionalnog karaktera u smislu člana VII Povelje Ujedinjenih nacija[26], OEBS „može poslužiti kao primarno sredstvo za rano upozoravanje, rešavanje konflikata, upravljanje kriznim situacijama, kao i za rukovođenje postupkom oporavka u fazi posle krize. OEBS može ispuniti svoj zadatak rešavanja sporova u oblasti energetske bezbednosti, jer pitanja u vezi sa energijom lako vode to tenzija, rasprava, i potencijalnim krizama između država".[27] Svojim mandatom za rešavanje sporova OEBS može doprineti rešavanju regionalnih energetskih sporova.

Bezbednosni mandat OEBS, kakav ne poseduje druge organizacije koje bi mogle da posluže kao mesto političkog dijaloga, omogućava razvoj i preduzimanje konkretnih aktivnosti kojima će se odbijati napadi na energetsku bezbednost, kao i sa tim povezane izazove u zemlja izvoznicama, uvoznicama, i probleme sa kojima se mogu suočiti krajnji korisnici.[28] OEBS već ima izgrađenu saradnju sa drugim međunarodnim organizacijama koje se, takođe, bave pitanjem energetske bezbednosti: Međunarodna energetska zajednica, Sekretarijat Energetske povelje, kao i sa nekim regionalnim organizacijama, kao što su BSEC, Pakt stabilnosti, EuAsec, od kojih neke pružaju tehničku podršku aktivnostima OEBS, okupljaju eksperte iz ove oblasti, koji mogu ostvariti ideje proizašle iz dijaloga u okviru OEBS.[29]

---

[26] *http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml*, 4. maj 2015.

[27] R.Dreiski, „Energy Security: An OSCE Perspective", *OSCE Yearbook 2010*, Institute for Peace Research and Security Policy, 302; M. Zirojević, *The Place of NATO and the OSCE in the EU Security Policy,* 44.

[28] Kao jedan od metoda zaštite kritičnih energetskih infrastruktura pominje se izrada Baze podataka o kritičnim energetskim infrastrukturama, koja sadrži podatke prikupljene iz izvora koji prate globalne napade na kritične infrastrukture i koji omogućavaju predviđanje budućih napada na osnovu analitičkih i empirijskih podataka, *http://trackingenergyattacks.com/EIAD,* 18. april 2015.

[29] Odluka Ministarskog saveta OEBS o jačanju dijaloga i saradnje u oblasti energetske bezbednosti u okvirima OEBS, br. 6/09. Odluka Ministarskog saveta br. 5/13 podstiče države članice da OEBS iskoriste kao platformu za zajednički dijalog, razmenu informacija i primera dobre prakse, da promovišu transparentnost, i poziva organizacije civilnog društva da se uključe u izradu preporuka za poboljšanje politike¸ pruža podršku međunarodnim dokumentima, protokolima, konvencijama.

OEBS nema težnje niti može postati međunarodna organizacija posvećena isključivo pitanju energetske bezbednosti. Svakako da može odigrati značajnu ulogu u toj oblasti jer je energetska bezbednost značajna sa stanovišta stabilnosti i razvoja svih članica OEBS. Prednost OEBS u odnosu na druge međuvladine organizacije je što u svojim članovima ima i Rusiju i SAD. Kao što je ministar spoljnih poslova Slovačke istakao na konferenciji OEBS 2009.godine: „Uloga OEBS nije da duplira posao, već da dopunjuje aktivnosti drugih međunarodnih organizacija. Potrebna je potvrda političke volje i iznalaženje koncenzusa o neophodnim promenama u oblasti energetske bezbednosti. OEBS može postati forum koji će davati političku podršku koracima preduzetim od strane drugih inicijativa i organizacija. Pri tom, diskusije u okviru OEBS mogu poslužiti kao primer zajedničkih interesa i pristupa problemu članova OEBS".[30] Činjenica da su sve odluke OEBS političkog karaktera ne umanjuje njihov značaj i doprinos. Način definisanja ovih odluka i terminologija koja se koristi u njima zahteva pravničko tumačenje, poznavanje principa međunarodnog javnog prava i prava međunarodnih ugovora, pogotovu kada se uzme u obzir na kom političkom nivou se one donose. „Visok nivo na kom se obaveze usvajaju pretpostavlja njihovo marljivo ispunjavanje, čak iako ne dolazi do primene međunarodnih pravnih sankcija. Na primer, Bečki dokument o merama za jačanje poverenja se posmatra kao međunarodni ugovor."[31]

Saradnja OEBS sa drugim organizacijama

Olakšavajuća okolnost u daljem razvoju aktivnosti OEBS u oblasti energetske bezbednost predstavlja činjenica da OEBS već ima razvijenu saradnju sa brojnim međunarodnim organizacijama od kojih neke već razvijaju globalne dijaloge u vezi sa energijom (kao, na primer Međunarodna energetska zajednica), neke imaju sličnu strukturu sa OEBS (na primer Ekonomska komisija pri UN za Evropu).

Strateški document OEBS za ekonomsku i ekološku dimenziju iz Mastrihta iz 2003.godine predstavlja osnovu za OEBS bavljenje energetskom bezednošću jer sadrži neke osnovne ekonomske i ekološke principe (npr.upotreba obnovljivih izvora energije, efikasna kontrola otpada itd.) koji mogu definisati politiku OEBS po ovom pitanju i dalje je usmeravati.[32] Kao glavni uslovi energetske bezbednosti ističu se predvidljivost, dostupnost i pristupačnost izvora energije.

---

[30] *http://www.osce.org/cio/40576?download=true,* 17. april 2015.

[31] M. Zirojević, 199.

[32] OSCE Strategy to Address Threats to Security and Stability in the Twenty-First Century, Mastricht 2003, MC.DOC/1/03 2 December 2003, *http://www.osce.org/mc/40533?download=true*, 13. april 2015.

OEBS kao regionalna bezbednosna organizacija, koja se bavi međunarodnim odnosima iz različitih aspekata, predstavlja prostor za uspostavljanje dijaloga o energiji na političkom nivou jer su njegove članice i zemlje uvoznice, izvoznice, kao i tranzitne. Putem ovog dijaloga može se ustanoviti i širi koncept i definicija energetske bezbednosti, kao i mogućnost da države članice razmene svoja najbolja iskustva, prakse i propise kako bi se unapredilo i implementiralo postojeće zakonodavstvo.

Potom 2007. godine u Madridu Ministarski savet je zauzeo stav o značaju dijaloga OEBS i drugih međuvladinih organizacija. Takođe, mišljenje Saveta je bilo da OEBS koncept energetske bezbednosti ne obuhvata samo bezbednost snabdevanja energijom, već je potrebno da se tim pojmom obuhvati energetska efikasnost, kao i bezbednost potražnje za energijom, kao i njenog tranzita.[33] I u Atini 2009. godine potvrđen je mandat OEBS da vodi dijalog i razvija saradnju sa drugim organizacijama. Jedince za akcije protiv terorizma pri OEBS omogućava koordinisanje i sprovođenje akcija protiv terorizma, kao što i pruža pomoć državama čaanicama u ispunjavaju svojih oabveza u borbi protiv terorizma.

U Izveštaju Generalnog sekretara OEBS 2010.godine kao neke od aktivnosti OEBS u vezi sa energetskom bezbednošću navode se još i promovisanje veze između energetske bezbednosti i klimatskih promena, kao i omogućavanje pristupa članicama OEBS novim izvorima energije i podsticanje saradnje u vezi sa obnovljivim izvorima energije.

Ministarski savet OEBS-a pokrenuo je 2012.godine „Proces Helsinki 40+", „napor svih država učesnica da obezbede jak i sveobuhvatni politički podsticaj za napredak ka bezbednosnoj zajednici i daljem jačanju saradnje u OEBS u 2015.godini". Suština „Procesa Helsinki 40+" je da države članice demonstriraju svoju posvećenost konceptu bezbednosti, kao i da organizuju saradnju u oblasti bezbednosti.

Kao jedna od osam oblasti u kojoj bi OEBS mogao ojačati svoju ulogu navedeno je povećanje aktivnosti sa međunarodnim i regionalnim organizacijama. Na Ministarskom savetu u Kijevu 2013.godine usvojena je Deklaracija o nastavku procesa Helsinki 40+ s ciljem potvrde posvećenosti daljem razvoju i aktivnostima u definisanim oblastima.

Budući zadaci pred OEBS

Prvi zadatak koji se nalazi pred OEBS ali i svakom međuvladinom organizacijom koja želi da se posveti pitanju energetske bezbednosti, jeste sagledavanje svojih kapaciteta i da sumira svoja dosadašnja iskustva u ovoj oblasti koja im mogu pomoći da

[33] Izjave Ministarskog saveta sa 15. sastanka Ministarskog saveta u Madridu 2007. godine, *http://www.osce.org/mc/36562?download=true*, 13. april 2015.

definišu svoje buduće zadatke u vezi sa očuvanjem energetske bezbednosti. Sledeći zadatak bi bio koordinacija svojih aktivnosti sa aktivnostima drugih organizacija kako bi se izbeglo dupliranje poslova

Potom. OEBS bi trebalo da iznađe oblast u kojoj može dati svoj doprinos razvoju i očuvanju energetske bezbednosti. S obzirom da OEBS prilazi pitanju energetske bezbednosti iz dva ugla, tradicionalnog-fizičkog i ekološkog, Ministarski savet OEBS je u Kijevu 2013.godine usvojio dva dokumenta, od kojih se jedan odnosi na zaštitu kritične energetske infrastrukture, a drugi je posvećen pitanju uticaja energije na životnu sredinu. S obzirom da se pitanjem ekoloških implikacija energije već bavi veliki broj najrazličitijih organizacija, OEBS bi trebalo da se fokusira na zaštitu kritičnih infrastruktura jer tu ne bi bio sužen prostor za akcije OEBS usled postojanja nadležnosti drugih organizacija. Delovanje protiv prirodnih katastrofa i terorizma radi zaštite kritične infrastrukture može biti osnov delovanja OEBS u oblasti zaštite energetske bezbednosti, kao najveće regionalne saradnje posvećenoj očuvanju bezbednosti.[34]

Još jedna oblast u kojoj OEBS može dati značajan doprinos jeste pravno regulisanje faze tranzita kao jednog od ključnih pitanja jer se mnoge države članice oslanjaju na tranzit kroz druge države članice ili su i same tranzitne države.[35] Osim toga, OEBS kao regionalna zajednica zainteresovana je za razvoj novih i alternativnih ruta za transport usled razvoja sliva Kaspijskog mora i razvoja novih energetskih transportnih mreža kroz Centralnu i Istočnu Evropu.[36] Prioritet je pravno regulisati samu fazu tranzita, ali i međusobne odnose između zemlja uvoznica i zemalja izvoznica i trećih lica.

Energetske kritične infrastrukture

Potreba za obezbeđivanjem prenosa energije i omogućavanje krajnjiim korisnicima da koriste energiju bez ikakvih ometanja zahteva nadgledanje ovih postupaka i sprečavanje napada protiv njih. Savremeni vidovi terorizma usko su povezani sa različitim mogućnostima ugrožavanja energetske bezbednosti uopšte, kao i njenih pojedinačnih elemenata. Samo neki od vidova terorističkih napada na energetske infrastrukture predstavljaju krađa i krijumčarenje radioaktivnih materijala[37], nuklearni terorizam u smislu napada

---

[34] Pitanje koje je aktuelno u poslednje vreme je pitanje cyber bezbednosti i njime se bavi sve veći broj organizacija, počev od NATO-a. Samo jedan od doprinosa OEBS-a ovoj problematici je objavljivanje „Good Practice Guide on Non-nuclear Critical Energy Infrastructure Protection from Terrorist Attacks Focusing on Threats Emanating from Cyberspace". *http://www.osce.org/atu/103500?download=true*, 8. april 2015.

[35] P. Dreiski, 307.

[36] *Ibid, 308.*

[37] Prema izveštaju Međunarodne agencije za atomsku energiju iz 2009.godine preko 1000 država se žalilo na incidente u vezi sa krađom, neovlašćenim korišćenjem i posedovanjem radioaktivnih materijala, *https://*

i zauzimanja nuklearnih postrojenja[38], pri čemu se problem dodatno usložnjava razvojem „cyber terorizma" jer savremene tehnologije isporučivanja energije podrazumevaju upotrebu informacionih tehnologija. Napadi ove vrste mogu izazvati ozbiljne posledice po zajednice i prouzrokovati ekonomski, ekološki i energetski dibalanas.

Na Ministarskoj konferenciji OEBS u Madridu 2007.godine ustanovljena je nadležnost OEBS da se angažuje povodom terorističkih napada na kritične energetske infrastrukture.[39] Efikasno obavljanje ove nadležnosti zahteva praćenje i adekvatno reagovanje na veoma širok broj faktora koji ugrožavaju energetsku bezbednost, od terorističkih napada, preko prirodnih katastrofa do političkih rizika i nestabilnosti i „cyber terorizma".[40] Neke od kritičnih infrastruktura imaju i vojnu i civilnu primenu, što ih čini još primamljivijim za napade.[41] Zaštita kritičnih energetskih infrastruktura predstavlja ključ energetske bezbednosti jer su one izuzetno osetljive i na najmanje napade, koji dalje imaju uticaj na porast i nestabilnost cena energenata.[42]

NATO I PITANJE ENERGETSKE BEZBEDNOSTI

Članice NATO postale su svesne da ometanje dostavljanja energije može izazvati velike probleme po nacionalnu bezbednost, kao i da može uticati na vojne operacije NATO. Stoga se i NATO uključio u pitanje obezbeđivanja energetske bezbednosti razvijajući mehanizme za zaštitu kritičnih energetskih infrastruktura i povećanjem energetske efikasnosti vojnog sektora,[43] kao i osnivanjem Odseka za rešavanje pitanja

www.iaea.org/sites/default/files/publications/reports/2009/anrep2009_full.pdf, 4. maj 2015.

[38] V. detaljnije E. Saljić, Z. Đorđević, „Modern Form of Terrorism – Environmental Terrorism", navedeno prema Ž. Bjelajac, J. Matijašević, fn. 11.

[39] Odluka Ministarskog saveta br. 6/07 o zaštiti kritičnih infrastruktura od terorističkih napada, *http://www.osce.org/mc/36562?download=true*, 12.04.2015; Odluka Ministarskog saveta br. 6/13 o zaštiti energetskih mreža od prirodnih nesreća i nesreća izazvanih ljudskim faktorom, *http://www.osce.org/mc/109373?download=true*, 14. april 2015.

[40] Za različite vidove napada na kritične infrastrukure vid.detaljnije Critical Infrastructure Cyber Security: An Interview with Dr. Vincent Berk, Journal of Energy Security 2014, *http://www.ensec.org/index.php?option=com_content&view=article&id=536:critical-infrastructure-cyber-security-an-interview-with-dr-vincent-berk&catid=143:issue-content&Itemid=433,* 13. april 2015.

[41] P. Dreiski, 310.

[42] Vid.detaljnije J. Giroux, C. Hilpert, „The Relationship Between Energy Infrastructure Attacks and Crude Oil Prices", *Journal of Energy Security* 2009, *http://ensec.org/index.php?view=article&catid=100%3Aissuecontent&id=216%3Athe-relationship-between-energy-infrastructure-attacks-and-crude-oil-prices&tmpl=component&print=1&page=&option=com_content&Itemid=352,* 13. april 2015.

[43] Vid. detaljnije izveštaje sa seminara Severnoatlanskog saveta o globalnom energetskom razvoju od januara 2014. godine.

bezbednosti, ESCD koji je, između ostalog nadležan za pitanje energetske bezbednosti. Zainteresovanost NATO za energetsku bezbednost može se pratiti od 2008.godine na samitu u Bukureštu, kada su ustanovljeni osnovni principi i preporuke za dalje aktivnosti u vezi sa energetskom bezbednošću. Jedna od oblasti u kojima NATO može značajno da doprinese jeste zaštita kritičnih energetskih infrastruktura.[44]

NATO je podržao osnivanje Centra za energetsku bezbednost, koji pruža tehničku, naučnu i akademsku podršku u oblasti energetske bezbednosti. Temi energetske bezbednosti NATO se posebno posvetio u svom Strateškom konceptu, usvojenom u Lisabonu 2010.godine gde se ističe da će NATO razviti kapacitete da doprinese energetskoj bezbednosti, uključujući i zaštitu kritične energetske infrastrukture, tranzitnih područja, saradnju sa drugim organizacijama. Međutim, i dalje se ne može očekivati da će NATO postati vodeća međuvladina organizacija koja će se baviti energetskom bezbednošću. Prvenstveni razlog uzdržanosti je postojanje isuviše različitih interesa članica NATO i shvatanje pitanja energetske bezbednosti kao isključivo nacionalnog pitanja, pa samim tim, i uzdržanosti država da ovo pitanje raspravljaju na međunarodnom nivou. Osim toga, ne treba zanemariti ni činjenicu da je NATO međunarodni vojni savez, pa „postoji bojazan da se pitanje koje je suštinski ekonomske prirode isuviše militarizuje".[45]

Ovlašćenja NATO u oblasti energetske bezbednosti

Stateški koncept NATO usvojen u Lisabonu 2010.godine predviđa novi principi zaštite energetske bezbednosti, insistirajući da se koncept zaštite mora proširiti i na neke nove oblike ugrožavanja energetske bezbednosti, a ne samo da se ograniči na tradicionalne, uobičajne izazove po energetsku bezbednost. Neke od tih novih opasnosti su „*cyber* terorizam", krijumčarenje oružja za masovno uništenje itd. Strateški koncept NATO ističe da će NATO upotrebiti svoje kapacitete i razviti nove da pruži energetsku bezbednost, između ostalog, komunicirajući i sarađujući sa drugim organizacijama. Međutim, NATO ne može postati glavna organizacija koja je posvećena pitanju energetske bezbednosti. Jedan od glavnih razloga rezervisanosti NATO leži u tome što je NATO pre svega savez vojne prirode, koji raspolaže vojnim sredstvima, pa članice smatraju da bi se pitanje energetske bezbednosti, iako ekonomske prirode, moglo na ovaj način isuviše militarizovati.[46] Osnivanje Odseka za rešavanje izazova

[44] Deklaracija sa Samita NATO u Rigi definiše kao jedan od osnovnih ciljeva zaštitu kritičnih energetskih infrastruktura, tekst dostupan na *http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm*, 16. aprila 2015.

[45] M.Rühle, 8.

[46] Za ostale razloge uzdržanosti NATO vid.detaljnije M.Rühle, 8.

bezbednosti pri NATO može poslužiti za sistematičniji pristup i analizu ove problematike jer Odsek može pružiti tehničku i naučnu pomoć i analizu snabdevanja energijom, energetske bezbednosti. NATO se nalazi u poziciji da spoji pitanje energetske bezbednosti sa pitanjem vojnih operacija, kao i sa temom zaštite životne sredine jer su to sve pitanja koja imaju implikacije po energetsku bezbednost.[47] Interdisciplinarni pristup ovoj problematici trebalo bi da postane pravilo u dijalogu članica. Ostalo je na NATO da neguje političku kulturu ovakvog posmatranja problema, a ne samo da se fokusira na vojni aspekt jednog problema.[48]

"GREEN DEFENCE" pokušava da NATO učini efikasnijim, između ostalog, i promenom energenata koji se koriste. Na Samitu u Čikagu 2012.godine i u Velsu 2014.godine ustanovljeno je da NATO treba da radi na unapređenju energetske efikasnosti vojnih snaga. Kao jednu od mera u ovom pravcu NATO je osnovao SENT (Samrt Energy Team), koji zajedno sa Programom Nauka za mir i sigurnost, iznalazi najbolja rešenja, standarde i praksu.

SARADNJA NATO I OEBS

Iako OEBS i NATO mogu organizovati svoje aktivnosti i delovanje u oblasti energetske bezbednosti na sličan način, između ove dve organizacija postoji jedna razlika, a to je članstvo Rusije u OEBS, ali ne i u NATO. Razmatranje i raspravljanje razloga nepristupanje Rusije NATO prevazilazi okvire ovog rada[49], tako da je dovoljno samo istaći da se Rusija opredelila za isključivanje NATO u rešavanju ugrožavanja energetskih kritičnih infrastruktura. I jedna i druga organizacija poseduje kapacitete za doprinos nekom od aspekata energetske bezbednosti. Kao što je više puta istaknuto, potrebno je da njihova saradnja bude dobro koordinisana kako bi se sprečilo ponavljanje posla i kako bi njihova saradnja bila što produktivnija. Ohrabrujuća činjenica je da NATO i OEBS već imaju razrađen mehanizam međusobne saradnje koji se sada može dalje razvijati, zadržavajući postojeće osnove kao početne.

Politički odnosi NATO i OEBS regulisani su „Platformom za kooperativnu bezbednost", koju je doneo OEBS na NATO Samitu u Istanbulu 1999.godine. U Platformi OEBS je pozvao međunarodne organizacije da ojačaju svoju saradnju sa OEBS ukoliko dele iste principe kako bi ostvarili demokratiju, stabilnost i bezbednost u

[47] Vid.detaljnije P.Legendre, 6.

[48] Vid.detaljnije *http://worldenergyexperts.com/?p=501#more-501.*, 12. april 2015.

[49] Za ovo pitanje v. detaljnije npr. G. Wettig, „Post- Soviet Central Europe in International Security", *European Security* 3/1994, 478.

Evropi i šire. Otkad je Platforma usvojena, stručnjaci NATO i OEBS se sreću kako bi razmotrili značajna pitanja u vezi sa prečavanjem konflikata iupravljanjem kriznim situacijama.

Saradnja između NATO i OEBS postoji na političkom nivou u vidu konsultacija o pitanjima bezbednosti, koja se nalaze u zajedničkom interesu. NATO inicijative za podršku reformama u sektoru odbrane u skladu sa nastojanjima OEBS pokušajima sprečavanja konflikata i uspostavljanja stabilnosti posle sukoba. Na poslednjim samitima članice NATO su isticale značaj uloge OEBS u regionalnoj bezbednosti, prvenstveno kao mesto za dijalog o spornim pitanjima. Sa svojom vojnom, ekonomskom i HUMAN dimenzijom bezbednosti, OEBS predstavlja značajnog činioca bezbednosti i članice NATO nastoje da uspostavlje što tešnju saradnju sa OEBS.

OEBS i NATO redovno diskutuju na brojne teme, uključujući i energetsku bezbednost. Generalni sekretar NATO povremeno je pozvan da govori na OEBS godišnjim konferencijama o bezbednosti. Takođe, NATO sa statusom posmatrača učestvuje na godišnjim sastancima Ministarskog saveta. Predsedavajući OEBS prisustvuje sastancima NATO u Briselu. Potom je tu i NATO program za mir i bezbednost povezan je sa ENVESEC, koji povezuje NATO, OEBS, Regionalni centar za zaštitu životne sredine, UNDP, UN Program za zaštitu životne sredine.[50]

ZAKLJUČAK

Odeljak posvećen definisanju energetske bezbednosti pokazao je višeslojnost fenomena energetske bezbednosti, što dalje ukazuje da je koordinisana akcija više međuvladinih organizacija neophodan uslov postizanja i održavanja energetske bezbednosti. Neke od organizacija su regionalne ili su fokusirane na pojedine vidove energije, dok su neke međunarodnog dometa i na različite načine energetska bezbednost ulazi u sferu njihovog delovanja. Ni jedna od njih nije isključivo nadležna i posvećena pitanju energetske bezbednosti, već je to pitanje sastavni deo njihove agende. Otežavajući faktor ostvarivanju saradnje između međuvladinih organizacija je nepostojanje utvrđene hijerearhije između različitih nadležnih organizacija. Potrebno je napomenuti da se Svetska trgovinska organizacija ne bavi pitanjem energetske bezbednosti, što je donekle iznenađujće usled neospornog uticaja energetske bezbednosti na pitanja iz nadležnosti Svetske trgovinske organizacije..

Konkurencija i različitosti između ovih organizacija dodatno otežavaju uspostavljanje njihove međusobne saradnje. Međutim, u trenutku kada su svi aspekti ener-

[50] *http://www.nato.int/cps/iw/natohq/topics_49911.htm,* 15. april 2015.

getske bezbednosti (i fizički i ekonomski, kao i aspekt zaštite životne sredine) međusobno ispreplitani, kao značajne i bitne mogu opstati samo one organizacije koje će uspostaviti i održavati saradnju sa drugim organizacijama. Tako definisan cilj može se postići jedino ukoliko iznađu zajedničke, interdisciplinarne puteve da zajedno podignu energetsku bezbednost na viši nivo kroz saradnju i politički dijalog. OEBS, iako bez pretenzija da postane osnovna međuvladina organizacija koja će se baviti pitanjem energetske bezbednosti, poseduje izvesne kapacitete koji ga kvalifikuju kao odličan prostor za politički dijalog između država uvoznica, država izvoznica i tranzitnih država, koje su sve članice OEBS. Ovakva raznolikost članstvo dodatno kvalifikuje OEBS kao forum za donošenje političkih odluka o aktivnostima u vezi sa energetskom bezbednošću. Na OEBS ostaje da definiše koji su to segmetni energetske bezbednosti u kojima može dati najveći doprinos. Anliza aktivnosti ostalih međunaordnih organizacija koje se, takođe, bave energetskom bezbednošću, a sve sa ciljem izbegavanja dupliranja posla, ukazuje da postoje dve oblasti u kojima bi OEBS doprineti očuvanju energetske bezebednosti. Jedna oblast jeste zaštita kritičnih energetskih infrastruktura, što je i sam Ministarski savet OEBS već prepoznao i doneo Odluku o ovom pitanju. Drugi veoma važan segment regulisanja energetske bezbednosti na međunarodnom i nacionalnom nivou predstavlja i donošenje pravne regulative u vezi sa energetskim tržištem i energetskom bezbednošću, što zahteva ozbiljnu diskusiju naročito o bezbednosti snadbevanja i faze tranzita. Dijalozi na nivou politčkih organizacija treba da posluže kao osnov za stvaranje i definisanje osnovnih pravnih pravila i ideja koje će se potom samostalno dalje razvijati u pojedinačnim državama. Očekivanje da će međunarodni dijalog izroditi zakone koji će važiti u svim zemljama jednostvano je preambiciozno usled velikog broja izazova sa kojima bi se susrelo na tom putu. Osim toga, činjenica da je Rusija povukla svoju ratifikaciju Energetske povelje dodatno stavlja pod znak pitanja mogućnost stvaranja jedinstvenog pravnog okvira. Svaka zemlja treba da razvija sopstvena pravila koja će biti u duhu nekih osnovnih ideja, pri čemu bi se uvek trebalo ugledati na primere dobre prakse u razvijenim i ostalim zemaljama.

Kroz aktivnosti OEBS može se utvrditi politička volja i pružiti šansa iznalaženju koncenzusa o neophodnim promenama u oblasti energetske bezbednosti.
OEBS već poseduje neke od mehanizama za sprečavanje sukoba i njihovo rešavanje (npr. pravo 13 država da zahtevaju sazivanje hitnog sastanka da bi se raspravilo postojeće ili potencijalno ugrožavanje principa iz Helsinškog akta ili pravo OEBS da uputi članice koje su u sukobu da reše sporno međusobno pitanje na osnovu prethodno utvrđenih pravila). Većina mehanizama za rešavanje sporova nisu postojali u trenutku kada je OEBS nastajao, već su se vremenom razvijali, kao odgovor na tekuće, prak-

tične probleme u vezi sa bezbednošću. Time se samo potvrđuje još jedna prednost OEBS u odnosu na ostale međunarodne organizacije, a to je fleksibilnost i sposobnost prilagođavanja okolnostima u međunarodnom okruženju.

Činjenica da je OEBS istovremeno i mesto političkog dijaloga preko 50 država iz Evrope, Amerike i Azije, regionalna organizacija sa bezbednosnim mandatom i organizacija sa mandatom za rešavanje sporova, može značajno doprineti iznalaženju potrebnih rešenja.

Mirjana Glintić[51]
Research Associate, Institute of Comparative Law, Belgrade

THE OSCE AS A FORUM FOR A POLITICAL DIALOGUE ON ENERGY SECURITY

Summary: In 2012 the OSCE Ministerial Council adopted the Decision on the Helsinki +40 Process so that the Country Members could show their devotion to the problem of security. As one of the necessary means for achieving security they chose strengthening of co-operation between the Organization for Security and Co-operation in Europe and other international organizations. The complexity of energy security is certainly one of the subjects that demands organized coordinated cooperation at the international level. Considering this, author examines if the Organization for Security and Co-operation in Europe represents a suitable platform for a political dialogue on this matter.

The paper has four main parts. The first part reconsiders which international organizations already have energy security in their focus; the second one is dedicated to the Organization for Security and Co-operation in Europe itself and its co-operation with some international organizations; North Atlantic Treaty Organization relation to this subject is the theme of the third part, while the forth one examines possibilities for developing co-operation between North Atlantic Treaty Organization and Organization for Security and Cooperation in Europe concerning energy security since both of these are engaged in a so-called traditional, physical aspect of energy security.

Keywords: *OSCE, energy security, international co-operation, NATO, critical infrastructure.*

[51] Mirjana Glintić, mirjanaglintic@yahoo.com.

Sanja Arežina[1]
Institut za društveni razvoj Jugoistočne Evrope (SEESDI)

ENERGETSKA BEZBEDNOST IZ PERSPEKTIVE OEBS-a

Rezime: Energija predstavlja jedan od najznačajnijih faktora razvoja svetske privrede, a energetska bezbednost cilj svih aktera na energetskom tržištu – država proizvođača, država potrošača i tranzitnih država. Kako bi se razrešila energetska bezbednosna dilema i smanjio strah od zavisnosti i eksploatacije, veliki broj aktera se okreće dugoročnim rešenjima za dostizanje energetske bezbednosti poput diverzifikacije. Organizacije koje deluju na regionalnom nivou, poput Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju, imaju višestruki značaj u očuvanju regionalne energetske bezbednosti, što je naročito postalo vidljivo usled novih globalnih okolnosti transformacije tržišta energenata.

Ključne reči: *energija, energetska bezbednost, energetska bezbednosna dilema, diverzifikacija, OEBS.*

UVOD

Energija predstavlja jedan od najznačajnijih faktora razvoja svetske privrede. Kako njen osnovni izvor čine fosilna goriva[2] može se reći da ukoliko je opstanak i razvoj svake zajednice uslovljen dostupnošću energetskih izvora, onda presudan značaj za svaku od njih predstavlja pristup potrebnim količinama fosilnih goriva. Ograničenost zaliha, njihova iscrpljivost i neravnomerna raspodeljenost, učinila je energiju jednim od najvažnijih izvora moći, ali u isto vreme i objektom moći. Dok energetsko bogatstvo pojedinih država predstavlja značajan oslonac njihove geopolitičke, geostrateške, političke i vojne (nad)moći, energetski zavisne države, zbog nemogućnosti da sopstvenim energetskim potencijalima prate privredni razvoj, su primorane da uvoze energiju. Od četiri najveća svetska potrošača nafte (SAD, Kina, Japan i Rusija) jedino je Rusija u situaciji da svoje potrebe zadovolji sopstvenom proizvodnjom i da deo svoju proizvodnju izvozi, a od skoro i Sjedinjene Američke Države. Razvojem tehnologije frekinga kojom se iz škriljaca dobijaju nafta i gas napravljena je revolucija na tržištu energenata. Odavno izašavši iz okvira ekonomije, energija je uključila brojne nove komponente, među kojima je bezbednosna jedna od najznačajnijih. Usled

[1] dr Sanja Arežina, sanja_arezina@yahoo.com.

[2] Fosilna goriva se najčešće definišu kao goriva koja sadrže ugljovodonike, a koja su nastala od fosilnih ostataka biljaka i životinja. U njih spadaju: treset, ugalj (lignit, mrki ugalj, kameni ugalj), nafta i zemni gas.

toga, uveden je novi pojam – energetska bezbednost – čiji cilj predstavlja dostizanje globalne stabilnosti na energetskom tržištu.

Naftna kriza iz 1973. godine ukazala je koliko je važno da se energetska bezbednost sistemski osigura. Izvukavši pouku iz nezavidne situacije u kojoj su se našle, države uvoznice su pokrenule inicijativu za izgradnju sistema, kojim bi se obezbedila efikasna koordinacija između njih u slučaju novih poremećaja u snabdevanju naftom. Formirana je Međunarodna agencije za energiju (IEA) sa sedištem u Parizu, propisana obaveza formiranja strateških zaliha nafte koje bi se mogle koordinirano koristiti u kriznim situacijama i uspostavljen sistem permanentne analize i kontrole (monitoringa) energetskih tržišta i energetskih politika zemalja proizvođača nafte. Ovako uspostavljen sistem se pokazao vrlo efikasnim u proteklom periodu kada je Agencija imala priliku da nekoliko puta koordinira aktivnosti korišćenja strateških zaliha nafte.[3]

Ceo sistem se zasniva na usaglašavanju energetskih politika država uvoznica čime se umanjuju negativne posledice mogućih kriza, i u isto vreme smanjuje mogućnost korišćenja energenata kao „energetskog oružja".[4] Savremeni globalni procesi su samo dodatno naglasili potrebu usavršavanja i prilagođavanja ovog koncepta energetske bezbednosti novim svetskim izazovima, rizicima i pretnjama. Integrisanje energije u jedan sistem se pokazalo kao neophodnost i nužnost koja ide u susret rešavanju brojnih problema kontinuiranog snabdevanja energijom kao bitnog činioca ekonomskog razvoja i društvenog prosperiteta. Ovo naročito treba imati u vidu jer je energetsko tržište anarhično, regionalno podeljeno i nestalno kada su u pitanju snabdevanje, potrebe i cene, što po definiciji čini saradnju između država težom. Situacija je još drastičnija na tržištu gasa gde vlada nedostatak institucionalizacije. Sve ovo dovodi do pojave energetske bezbednosne dileme, koja je slična klasičnoj bezbednosnoj dilemi. Stoga, pored međunarodnih organizaija i regionalne poput Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) među svoje prioritete stavljaju energetsku bezbednost kao bitan strateški cilj svih razvijenih država i vezu između nacionalne bezbednosti i raspoloživosti prirodnih resursa za energetsku potrošnju.

Nedavno smanjenje cena nafte na ispod 50 dolara po barelu je kao posledicu imalo gubljenje mogućnosti OPEC-a da postavlja donju granicu cene nafte na svetskom nivou, kao i smanjenje budžetskih prihoda svih velikih izvoznika nafte (unutar i izvan OPEC-a) koji su svoje budžete projektovali po ceni preko 100 dolara po barelu

[3] Prvi put je koordinirala1991. godine uoči izbijanja Zalivskog rata, drugi put 2005. godine kada je uragan Katrin naneo velike materijalne štete, itd.

[4] D. Yergin, „Ensuring Energy Security", *Foreign Affairs*, Mart/April, 2006, Vol. 85.

nafte.[5] Države poput Rusije, čija ekonomija krucijalno zavisi od cene nafte, jer prihodi od nafte i gasa čine 75 ruskog izvoza i više od 50 procenata budžeta, su usled toga pretrpele velike gubitke. Pored toga, ruski finansijski i energetski sektor je dodatno teško pogođen sankcijama koje su uvedene od strane Zapada. Kao kombinovana posledica svega ekonomski rast je tokom 2014. godine usporen. U istom periodu iz Rusije je izašlo 150 milijardi dolara, inflacija je skočila na 11,4 procenta, a rublja je izgubila skoro pola svoje vrednosti između jula 2014. i februara 2015. godine. Iako su fiskalne rezerve u januaru 2015. godine iznosile oko 376 milijardi dolara one će se usled velikih troškova polako smanjivati. Samo oko 100 milijardi dolara je dato na podršku stabilnosti rublje i Rosnjefta. Sve je izglednije da će zemlja pasti u recesiju, što će imati velike posledice po energetsku stabilnost Evrope, čije snabdevanje zavisi od Rusije. Iz tog razloga neophodno je da sve evropske zemlje razmišljaju o dugoročnim rešenjima poput diverzifikacije.[6]

Ovaj rad se sastoji iz četiri celine. Prvi deo objašnjava važnost energije i energetske bezbednosti u savremenom globalizovanom svetu. U drugom delu se definiše pojam energetske bezbednosti i energetske bezbednosne dileme, i stavlja akcenat na neophodnost diverzifikacije gledano kako iz ugla država proizvođača, tako i iz ugla potrošača, ali i tranzitnih država. Treći deo ukazuje na višestruki značaj koji OEBS ima na očuvanje energetske bezbednosti u Evropi i svetu. Konačno, u četvrtom delu se daju zaključna razmatranja o važnosti koju energetska bezbednost ima u novim globalnim okolnostima transformacije tržišta energenata, kao i o ulozi koju će OEBS imati u njenom dostizanju.

POJAM ENERGETSKE BEZBEDNOSTI I ENERGETSKE BEZBEDNOSNE DILEME

Bezbednost, po mišljenju većine teoretičara, predstavlja jednu od najfundamentalnijih potreba i univerzalni cilj za sve. Ona podrazumeva garanciju sigurnosti i blagostanja, ekonomske stabilnosti, socijalnog napretka pojedinaca i zajednica. Stoga, može se reći da bezbednost, u najopštijem smislu, označava odsustvo rizika, pretnji i opasnosti od ugrožavanja bilo koje vrste, odnosno slobodu od straha. Ona predstavlja jednu od osnovnih potreba, vrednosti i interesa pojedinaca, društva, države i međunarodnog sistema u celini. Važan aspekt podrazumeva i sposobnost da se dostignuti

[5] Politika, „Saudijci ne odustaju od niske cene nafte", *http://www.politika.rs/rubrike/Svet/Saudijci-ne-odustaju-od-niske-cene-nafte.lt.html*, 25. maj 2015.

[6] Ibidem.

nivo bezbednosti očuva i unapredi. U uslovima globalnog društva u nastajanju i značajno izmenjenom kontekstu, ovaj pojam dobija drugačije i mnogo šire značenje u odnosu na tradicionalno shvatanje bezbednosti.

Kako opstanak i napredak svakog društva, bez sumnje, zavisi od toga u kojoj meri mu je energija dostupna, jedna od osnovnih bezbednosnih komponenti u današnjem globalizovanom svetu postaje energetska bezbednost. Još od pedesetih godina 20. veka ključno pitanje koje se postavlja nije više da li će svet ostati bez fosilnih goriva, već kada će se to dogoditi.[7] Naftni šok iz 1973. godine postavio je problem energetske bezbednosti na dnevni red svetske politike te se danas ova tema nalazi u vrhu prioriteta spoljnih politika mnogih država, kao i strategija nacionalne i regionalne bezbednosti mnogih država i regiona.

Kada je reč o definiciji energetske bezbednosti, većina razvijenih zemalja definiše je kao stabilno, pouzdano, u dovoljnoj količini i po prihvatljivim cenama, snabdevanje naftom i gasom, u šta spada i fizička bezbednost gasovoda i naftovoda. Međutim, treba imati u vidu da u zavisnosti od svoje energetske pozicije i geopolitičkih interesa države različito definišu energetsku bezbednost. Države koje uvoze energente zainteresovane su za stabilnost snabdevanja, one koje je izvoze za stabilnost tražnje, dok su tranzitne države zainteresovane da uživaju finansijski benefit od dozvola za prelazak energije preko svoje teritorije. Dakle, u ovakvom složenom sistemu interesa gde svaki akter ima svoju ulogu u očuvanju stabilnosti globalnog energetskog tržišta, postaje jasna suština samog pojma energetske bezbednosti.

Bezbednosna dilema predstavlja situaciju u kojoj „postupci pomoću kojih jedna zemlja pokušava da poveća vlastitu bezbednost, umanju bezbednost drugih".[8] Ona predstavlja situaciju u kojoj napori jednog aktera da uveća svoju bezbednost izazivaju podozrenje i strah drugog aktera koji takve napore doživljava kao pretnju svojoj bezbednosti, usled čega preduzima slične mere kako bi povećao svoju prednost u odnosima snaga. Samim tim, napori prvog aktera bivaju poništeni, jer on posle određenog vremena gubi prednost koju je stekao u odnosu na druge. Tada se ponovo javlja osećaj straha i nesigurnosti, koji vodi ka novim aktivnostima usmerenim na povećanje bezbednosti. Klasičan primer ove pojave je trka u naoružanju, a ako umesto

---

[7] Američki geofizičar Marion King Hubbert je 1956. godine predvideo da će vrhunac proizvodnje nafte (Peak oil) u SAD biti dostignut 1970. godine. Od tada u svetu traju rasprave o tome kada će svetske rezerve nafte rapidno početi da opadaju.

[8] R. Jervis, „Cooperation under Security Dilemma", *World Politics*, 30 January 1978, 76; D. R. Simić, *Nauka o bezbednosti – savremeni pristupi bezbednosti*, Službeni list SRJ, Fakultet političkih nauka, Beograd 2002, 26; K. Booth, N. J. Wheller, *The Securuty Dilemma – Fear, Cooperation and Trust in World Politics*, Palgrave, Macmillan, London 2008.

oružja posmatramo energetske potencijale, videćemo da model nastanka bezbednosne dileme predstavlja i model odnosa energetski zavisnih zemalja.[9]

U zavisnosti od toga da li se radi o zemljama uvoznicama, izvoznicama ili tranzitnim zemljama energetska bezbednosna dilema se ispoljava drugačije. Za zemlje uvoznice energetska bezbednosna dilema predstavlja nesigurnost do kakvog će ishoda dovesti njihova saradnja sa tranzitnim zemljama i zemljama izvoznicama, tj. da li im preti opasnost od ugrožavanja snabdevanja energentima po razumnoj ceni. Zemlje izvoznice su zabrinute da li će njihove ekonomije imati neprekinuti dotok prihoda od izvoza energenata, odnosno naplate tranzita preko svoje teritorije (iz ugla tranzitnih zemalja). Da bi razrešile energetsku bezbednosnu dilemu, države primenjuju mere diverzifikacije: uvoznice traže alternativne snabdevače i puteve, izvoznice alternativna tržišta i puteve, a tranzitne države pokušavaju da se uključe u što više alternativnih puteva energenata. Krajnji ishod ove dileme može biti jačanje saradnje na tržištu energenata, jer jednom kada svi relevantni akteri izvrše diverzifikaciju i kao rezultat nastane mreža gasovoda i naftovoda, oni će biti u manjem strahu od zavisnosti i eksploatacije.

Evropska unija (EU), kao potrošač, teži da diverzifikuje svoje izvore snabdevanja energentima. Ona uvozi više od 53 procenta energije, koju konzumiraju njene članice, na šta odlazi oko 400 milijardi eura svake godine, što znači da njen dnevni uvoz energije iznosi više od miljardu eura. Po rečima Žan Klod Junkera (Jean-Claude Juncker), bezbedno snabdevanje energijom je od vitalne važnosti za stabilnost i ekonomski rast Evropske unije, kao i za dobrobit njenih građana. U isto vreme ono predstavlja jedan od pet prioriteta Evropske unije za narednih pet godina. Skoro usvojena Startegija energetske unije ima za cilj da svakom evropskom domaćinstvu i preduzeću obezbedi energiju koja je bezbedna, dostupna, konkurentna i održiva.[10] Brisel, svestan svoje zavisnosti od uvoza nafte i gasa iz Rusije, pokušava da proširi partnerstva sa drugim državama od kojih može da se snabde energentima kao što su Alžir, Turska, Azerbejdžan i Turkmenistan, kao i sa državama Bliskog Istoka i Afrike, dok u isto vreme jača postojeća partnerstva sa Norveškom, SAD i Kanadom. Posebna pažnja se posvećuje jačanju strateškog partnerstva koje postoji sa Ukrajinom. Kako se EU nalazi u procesu izgradnje svoje Zajedničke energetske unije, čiji cilj treba da bude omogućavanje pristupa većem broju snabdevača (minimum tri za svaku državu pojedinačno), u narednom periodu može se očekivati da će Brisel prevashodno radi-

[9] J. Radoman, „Sekuritizacija energije kao uvod u energetsku bezbednosnu dilemu", *Bezbednost zapadnog Balkana*, br. 4, januar–mart 2007, 37.

[10] M. Šefčovič, „Power & Empowerment: The EU's Energy Security Chellenges", *Horizont*, Spring 2015, No. 3, 176, 177.

ti na izgradnji energetske unije pre nego što krene u bilo kakve konkretnije dogovore sa Rusijom (Gaspromom). Takođe, diverzifikacija podrazumeva i povećanje broja LNG terminala za uvoz gasa sa područja koja nisu sa Evropom povezana cevovodima. U planu je izgradnja nekoliko njih – u Severnoj Evropi, a zatim i u Centralnoj i Istočnoj Evropi, kao i na Mediteranu.[11]

Diverzifikaciju iz ugla proizvođača predstavlja najava Rusije da će, u narednom periodu, nastojati značajno da smanji transport gasa preko Ukrajine i da će Evropu snabdevati drugim pravcima (podsetimo se samo ukrajinskog duga za ruski gas, ali i važnosti prevazilaženja ovog pitanja za Evropu, koja je odobrila kredit za plaćanje dela duga). U tom kontekstu, neophodno je zapaziti da je ruska diverzifikacija započela pre izbijanja aktuelne ukrajinske krize i da su osnovne „poluge" u tom domenu bili projekti gasovoda Severni i Južni tok. U kojoj meri je to bila ozbiljna geopolitička ideja govori i činjenica da su oba gasovoda ne samo zaobilazila Ukrajinu, nego i celokupnu Istočnu Evropu, odnosno „Novu Evropu"[12]. Tako je severni tok zaobišao čak i ekskluzivnu ekonomsku zonu Poljske, spajajući Rusiju i Nemačku dnom Baltičkog mora. Kao što je Rusija nastojala da geopolitički zaobiđe nestabilni „sanitarni kordon"[13], tako su i evroatlantske sile odgovorile aktivnim sprečavanjem potpunog zaobilaženja „svoje zone interesa". Posledica tog delovanja je i odustajanje od gasovoda Južni tok. Iako se ističe da je osnovni razlog izostanka saglasnosti za realizaciju ovog projekta njegovo razmimoilaženje sa Trećim energetskim paketom, sasvim je očigledno da su evroatlantski geopolitički razlozi prevladali suštinski pozitivne ekonomske interese i za EU i za Rusiju (posebno ako se ima u vidu da je dogovor o izgradnji Južnog, ali i Severnog toka, postignut pre stupanja na snagu Trećeg energetskog paketa).

Usled problema na evropskom tržištu Rusija se počela okretati Kini. Dve države su postigle dogovor u vrednosti od 400 milijardi dolara u maju 2014. godine, po kome će Gasprom od 2018. godine isporučivati Kini 38 milijardi kubnih metara prirodnog gasa godišnje kroz gasovod „Snaga Sibira". Takođe, potpisan je i sporazum vredan 325 milijardi dolara o izgradnji Altajskog gasovoda u zapadnom Sibiru, koji će se nadovezati na već postojeći kineski gasovod „Zapad-Istok". Time će Rusija snabdevati gasom Kinu i iz drugih nalazišta u odnosu na ona koja se koriste za snabdevanje Evrope. Rusija svakako ne odustaje od snabdevanja Evrope gasom, kako nastoje neke

---

[11] Ibid., 186.

[12] Definicija bivšeg američkog ministra odbrane Donalda Ramsfelda (*Donald Rumsfeld*).

[13] Izraz britanskog geopolitičara Helforda Makindera (Halford Mackinder), pred kraj Prvog svetskog rata, kojim je opisao stvaranje država od Baltika do Jadrana i Egeja kao načina sprečavanja direktnog kontakta Rusije i Nemačke.

kataklizmične analize da pokažu, naročito što procene ukazuju da će se potrebe, a time i zavisnost Evrope od uvoza gasa vremenom povećavati, a nova nalazišta u Evropi i na drugim stranama izuzev Rusije, koja mogu te potrebe da zadovolje, ne postoje (u prilog ovoj tvrdnji idu nove procene o nalazištima u Poljskoj i dr).[14]

ENERGETSKA BEZBEDNOST KAO DEO EKONOMSKO-EKOLOŠKE DIMENZIJE ORGANIZACIJE ZA EVROPSKU BEZBEDNOST I SARADNJU

Energija ima neprocenjiv značaj za svaku organizovanu društvenu zajednicu jer predstavlja jedan od najvažnijih elemenata nacionalnog bogatstva i proizvodnih snaga u svakoj državi.[15] Kada vojno-politički savez, kao što je NATO, u svoj dnevni red uvrsti pitanje redovnosti i stabilnosti snabdevanja energentima, kao i zaštitu infrastrukture, postaje jasno da trgovina energentima nije samo ekonomsko već i političko pitanje o kome se odlučuje na međudržavnim sastancima na visokom nivou i koje nepovratno postaje deo korpusa bezbednosnih tema. Stoga, može se reći da energetska bezbednost postaje cilj kojem sve države streme kako bi zadovoljile svoje unutrašnje i spoljnopolitičke aspiracije. Iz ugla potrošača tj. države „energetskog zavisnika", koja potrebne energente (naftu i gas) obezbeđuje uvozom, energetska bezbednost se predstavlja sa tri reči: pristupačnost, dostupnost i adekvatnost. U isto vreme, proizvođači energetsku bezbednost sagledavaju iz drugačijeg ugla od potrošača, tj. kao stabilnu i predvidljivu tražnju i cene koje opravdavaju, po pravilu, velika ulaganja u istraživanje, proizvodnju i transport energije.

Indikatori energetske bezbednosti su vrlo brojni i kompleksni: neobnovljivost i iscrpljivost energetskih izvora, neravnomerna raspodela energenata, pristupačnost, cene, zatvorenost energetskih sektora, manipulacije sa energetskim zalihama, konkurencija nad izvorima snabdevanja, napadi na infrastrukturu i porast terorizma. Stoga OEBS, najveća svetska regionalna bezbednosna organizacija sa 57 država članica, kao jedan od svojih glavnih prioriteta promoviše saradnju sa drugim međunarodnim i regionalnim organizacijama sa ciljem da se omogući bezbednost ponude i potražnje, bezbednost transporta i prevazilaženje svih mogućih poremećaja na tržištu energenata.

Višestruki značaj koji ova organizacija ima ogleda se u postojanju više nivoa na kojima ona deluje. Kao politička platforma ona doprinosi promovisanju političke volje za poboljšanje saradnje. Kao regionalna organizacija OEBS unapređuje regionalne ra-

---

[14] RT, „Moscow to Beijing in 2 days: China to build $242bn high-speed railway", *http://rt.com/business/225131-russia-china-speed-railway*, 23. maj 2015.

[15] P. Radičević, „Mineralne sirovine u ratu i miru", *Vojska*, 1995.

zvojne procese. Kao organizacija koja rešava krize doprinosi rešavanju potencijalnih energetskih sporova. Dakle, ova pan-evropska i trans-atlanska platforma pruža sveobuhvatnu podršku dijalogu o energetskoj bezbednosti između država članica i drugih međunarodnih organizacija koje se bave pitanjima energije. Njena jedinstvenost je što za razliku od Organizacije severnoatlantskog pakta (NATO), koja, takođe, ima obavezu da štiti kritičnu infrastrukturu u svojoj zoni odgovornosti, pod isti krov okuplja dve države čiji je značaj izuzetan kada je u pitanju globalna bezbednost – SAD i Rusku Federaciju. Od velikog značaja za dostizanje energetske bezbednosti je što se u okviru nje može voditi dijalog između država proizvođača (Kanada, Kazahstan, Norveška, Ruska Federacija, SAD i Turkmenistan), država potrošača (SAD, Ruska Federacija i Nemačka) i tranzitnih država (Belorusija, Ukrajina, Poljska, Azerbejdžan, Gruzija i Turska). Zadatak OEBS-a je da identifikuje gde je potrebno da se sprovedu zajedničke aktivnosti sa drugim organizacijama kada je u pitanju sigurnost snabdevanja energijom i bezbednost infrastrukture, kao i da podrži politički dijalog u okviru drugih organizacija koje će voditi boljoj koordinaciji između ove tri grupe država.

Energetska bezbednost predstavlja sastavni deo sveobuhvatnog koncepta bezbednosti OEBS-a. U tom smislu ova tema se nalazi na vrhu političke agende država članica OEBS-a, jer podupire ne samo njihov ekonomski rast, već i smanjuje siromaštvo, poboljšava socijalno blagostanje i obezbeđuje političku nezavisnost. U Mastrihtu je 2003. godine usvojena Strategija za ekonomsku i ekološku dimenziju, koja je kao i odluke Ministarskog saveta, koje su usledile narednih godina, naglasila da energetska bezbednost predstavlja sastavni deo sveobuhvatnog koncepta bezbednosti OEBS-a. Savet ministara je 2006, 2008. i 2009. godine jednoglasno usvojio tri odluke u kojima je istaknuta uloga OEBS-a u dostizanju energetske bezbednosti: razvijanje dijaloga o energetskoj bezbednosti između država članica, promocija svesti o zaštiti energetske infrastrukture od potencijalnih terorističkih pretnji i jačanje dijaloga i saradnje po pitanju energetske bezbednosti na teritoriji država članica. U Briselu je 2006. godine usvojen fokusiraniji pristup ovom problem. Tom prilikom naglašen je značaj dijaloga sa partnerskim organizacijama poput Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu, Međunarodne agencije za energiju, Sekretarijata Energetske povelje, Međunarodnog energetskog foruma, Evropske unije, Crnomorske ekonomske saradnje, itd. Belgijsko predsedavanje iste godine obeležila je odluka sekretarijata OEBS-a da je potrebno obezbediti što preciznije prikupljanje i analiziranje informacija o energetskoj bezbednosti na osnovu kojih bi se davale validne sugestije tokom međunarodnog dijaloga. Nakon terorističkih napada u Madridu, OEBS je 2007. godine dobio mandat da se angažuje po pitanju zaštite energetske infrastrukture od terorističkih napada. Definisano je da praćenje incidenata koji remete, slabe ili uništavaju

ključnu energetsku ingrastrukturu treba da obuhvati sve vrste incidenata: napade koji su unapred isplanirani (teroristički napadi u Turskoj, Iraku i Severnoj Kolumbiji), kvarove tehničke prirode i one do kojih je došlo usled ljudske nemarnosti (Grčka, Nemačka), onesposobljavanje ili uništavanje infrastrukture gde je uzrok priroda (Italija, Švajcarska), kao i prekide komercijalne ili političke prirode (Ukrajina, Belorusija). Na sastanku u Atini 2009. godine Savet ministara je pozvao države članice da započnu intenzivan dijalog i saradnju u oblasti energetske bezbednosti. Nažalost, dalje od ovih fraza se nije otišlo, iako zaštita infrastrukture predstavlja ključ za bezbednost snabdevanja i stabilne cene na globalnom nivou. Nije uspostavljen nikakav pragmatični mehanizam kojim bi se ono što je dogovoreno sprovelo u delo. Tu se, pre svega, mislilo na razvoj baze podataka za detaljno praćenje događaja koji utiču na stabilnost energetske infrastrukture na osnovu koje bi se na osnovu empirijskih analitičkih aparata vršila procena mogućih načina napada na energetske instalacije.[16]

Međutim, OEBS je nastavio da radi na promociji važnosti pitanja energetske bezbednosti. Održan je sastanak Saveta ministara u Vilnjusu 2011. godine, i sprovedene su brojne druge aktivnosti poput Konferencije o jačanju energetske bezbednosti u julu 2009. godine u Bratislavi, Ekspertske radionice o bezbednosti energetske infrastrukture u Centralnoj i Istočnoj Evropi u Minsku u decembru 2010. godine, i Konferencije o jačanju regionalne saradnje koja se tiče promocije stabilne i pouzdane energije u Centralnoj Aziji u Ašhabatu u februaru i maju 2010. godine. Izazovi o kojima se tokom ovih događaja razgovaralo bili su: obezbeđivanje investicija kojima bi se osigurali neophodni uslovi za razvoj energetskog sektora, isporuka dovoljne količine energenata u skladu sa potrebama stanovništva, neophodnost izgradnje nove transportne infrastrukture (uključujući i sektor gasa), usklađivanje međunarodnog i nacionalnog zakonodavstva, otvaranje nacionalnih energetskih sektora, koordinirani pristup razvoju alternativnih i ne-fosilnih izvora energije, kao i razvoj sveobuhvatnog pristupa zaštite od rizika zastarele energetske infrastrukture, tehničkih problema, prirodnih katastrofa i potencijalnih terorističkih pretnji.[17] U oktobru 2013. godine u Ašhabatu je održana još jedna konferencija OEBS-a na kojoj su glavne teme bile stvaranje neophodnih uslova za razvoj snažnog energetskog sektora, pouzdanog i stabilnog transporta energije, kao i promocija održivih energetskih rešenja, uštede energije i energetske efikasnosti.[18]

---

[16] P. Dreiski, „Energy Security: An OSCE Perspective", *http://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/10/Dreiski-en.pdf*, 22. avgust 2015.

[17] OSCE, „OSCE and Energy Security", *http://www.osce.org/eea/71241?download=true*, 22. avgust 2015.

[18] OSCE, „Energy Security and Sustainability in the OSCE region focus on high-level OSCE conferene in Turkmenistan", *http://www.osce.org/cio/107194*, 22. avgust 2015.

Od 2012. godine OEBS je započeo proces obeležavanja četrdesetogodišnjice usvajanja Završnog akta iz Helsinkija sastancima ministara spoljnih poslova država članica. Tom prilikom oni su ustanovili posvećenost konceptu sveobuhvatne, jednake i nedeljive bezbednosti, kao i saradnji u oblasti bezbednosti. U isto vreme, potvrdili su rad ove organizacije u sve tri dimenzije (vojno-politička, ekonomsko-ekološka i ljudska) pokušavajući da joj pronađu adekvatno mesto u arhitekturi moderne bezbednosti 21. veka, razvijajući potencijalne oblasti u kojima bi se mogla ojačati njena uloga. Iz tog razloga je Ministarski savet u Dablinu inicirao „Proces Helsinki +40" sa ciljem da se obezbedi jak i sveobuhvatan politički podsticaj za napredak ka bezbednosnoj zajednici i daljem jačanju saradnje u okviru OEBS-a u 2015. godini. Proces je objavljen početkom 2013. godine, pod okriljem ukrajinskog predsedavanja, kada je i osnovana neformalna Radna grupa Helsinki +40, na nivou stalnih predstavnika država učesnica OEBS. Tokom sastanaka ambasadora u Beču u 2013. godini definisano je osam tematskih oblasti, i isto toliko višedimenzionalnih pitanja za diskusiju koja pokrivaju sve tri dimenzije aktivnosti OEBS-a.[19] Za svaku od tematskih oblasti „Procesa Helsinki +40" izabrano je osam koordinatora iz redova ambasadora pri OEBS koji će analizirati i promovisati izabrane oblasti, a svaka od ovih oblasti jednim delom obuhvata i pitanje energetske bezbednosti. Nedugo zatim u Kijevu, učesnici Ministarskog saveta su usaglasili Deklaraciju o nastavku Procesa Helsinki +40 ističući pozitivan duh razgovora u 2013. godini. Tom prilikom potvrđena je posvećenost daljem angažovanju i razvoju Procesa u periodu 2014-2015. godine, tokom konsekutivnog predsedavanja Švajcarske i Srbije. Beograd je nastavio sa praksom održavanja sastanaka, konferencija i projekata koji za temu imaju rešavanje pitanja od zajedničkog značaja koja su usmerena na dostizanje visokih demokratskih standarda, pomirenju u regionu i rešavanju brojnih bezbednosnih izazova.

ZAKLJUČAK

Energija predstavlja jedan od najznačajnijih faktora razvoja svetske privrede. Izašavši iz okvira ekonomije, ona je uključila brojne nove komponente, među kojima je jedna od najznačajnijih bezbednosna. Nestabilnost globalnog sistema stavila je u fokus

[19] To su: 1. Podržavanje transparentnosti u vojnoj oblasti revitalizacijom i modernizacijom konvencionalne kontrole naoružanja i izgradnjom režima poverenja i bezbednosti; 2. Dalje jačanje kapaciteta OEBS u rešavanju prekograničnih pretnji; 3. Dalje jačanje kapaciteta OEBS u okviru konfliktnog ciklusa; 4. Težnja ka vidljivom napretku ka smirivanju dugotrajnih sukoba na miran i pregovarački način; 5. Unapređenje strateške orijentacije ekonomsko-ekološke dimenzije; 6. Jačanje ljudske dimenzije; 7. Povećanje efektivnosti i efikasnosti OEBS; 8. Povećanje aktivnosti sa Partnerima za saradnju i medjunarodnim i regionalnim organizacijama. OSCE, „Proces Helsinki +40", *http://www.osce.org/sr/cio/133911*, 20. avgust 2015.

neophodnost dostizanja energetske bezbednosti kako iz ugla država proizvođača, tako i potrošača, ali i tranzitnih država. Brojni indikatori koji utiču na energetsku bezbednost ovih država, kao i neophodnost institucionalizacije, govore koliko je ceo sistem funkcionisanja energetskog tržišta promenljiv i zavisan od složenog sistema interesa gde svaki akter ima svoju ulogu u očuvanju stabilnosti globalnog energetskog tržišta. Imajući u vidu da nijedna država na svetu nije dovoljno autonomna nužna je globalna i regionalna energetska saradnja. Ova međuzavisnost se velikim delom ogleda u stabilnosti isporuka kao i u cenama energenata što može imati veoma velike ekonomske i političke implikacije za sve države učesnike na energetskom tržištu. Pojava energetske bezbednosne dileme je najbolji primer toga koliko ponašanje jedne države utiče na ponašanje ostalih država. Stoga, akcenat se u narednom periodu prvenstveno stavlja na sprovođenje mera diverzifikacije kako bi se uticaj koji energetska bezbednost ima na spoljnu politiku država maksimalno smanjio. Diverzifikacija će definitivno ostati fundamentalni početni princip energetske bezbednosti. Može se očekivati da će fosilna goriva, i pored sve veće zabrinutosti za globalno zagrevanje, i dalje ostati dominantan izvor energije. Međutim, biće neophodno razvijanje nove generacije nuklearne energije i tehnologije „čistog uglja", kao i ohrabrivanje sve veće uloge raznovrsnih izvora obnovljivih energetskih izvora, imajući u vidu da postaju sve konkurentniji. Isto tako, biće neophodno investiranje u nove tehnologije, počev od kratkoročnog, kao što je konverzija prirodnog gasa u tečno gorivo. Investiranje u tehnologiju u čitavom energetskom spektru danas je aktuelno, a imaće pozitivne efekte ne samo na buduću energetsku sliku već i na životnu sredinu. U isto vreme nove okolnosti transformacije svetskog tržišta energenata govore da je došlo vreme promena geopolitičke karte sveta, pa i uloga koje pojedini akteri na njoj imaju.

Ekonomski rast, kojem sve države teže, kao i povećanje broja stanovnika, dovešće do sve veće potražnje za naftom. Što se više stopa ekonomskog i demografskog rasta bude povećavala, to će biti veća potrošnja energije, posebno nafte. Usled toga sve će se više povećavati „energetska geopolitička zavisnost" jer će države sve teže moći da isprate naraslu potražnju za energijom što će povećati njihovu geostratešku ranjivost i dovesti u pitanje realizaciju mnogih geopolitičkih ciljeva. Stoga, velike sile će u narednom periodu nastojati da se što bolje geopolitički pozicioniraju na teritorijama bogatim energentima i da ostvare kontrolu nad cevovodnim trasama (na kopnu) i pomorskim maršrutama transporta nafte (na morima i okeanima).

Po svoj prilici pred nama se nalazi jedan period u kome će cene energenata biti niže u odnosu na prethodne decenije. Potezi koje je Saudijska Arabija, kao najveći regulator cena na energetskom tržištu, povukla štiteći sopstvene interese imaće za posledicu preispitivanje isplativosti proizvodnje nafte i gasa tehnologijom frekinga.

Takođe, usled smanjenih prihoda od prodaje energenata države proizvođači u narednom periodu će sve više ići ka otvaranju nacionalnih energetskih sektora sa ciljem ulaganja u istraživanje i razvoj ostalih izvora energije. Ključnu ulogu za ostvarenje energetske bezbednosti imaće velike sile, poput SAD, regionalne organizacije, poput OEBS-a, kao i međunarodne organizacije, poput OPEC-a. Kako bi se dostigla adekvatna energetska bezbednost u Evropi – bezbednost ponude i potražnje, bezbednost transporta i prevazilaženje svih mogućih poremećaja na tržištu energenata, biće neophodna saradnja svih ovih aktera.

Sanja Arežina[20]
Institute of social development in South East Europe (SEESDI)

ENERGY SECURITY FROM THE OSCE PERSPECTIVE

Summary: Energy represents one of the most significant factors of world economic development, and energy security is the goal of all actors on the energy market – consumer, producer and transit countries. In order to solve the security dilemma and reduce the fear of dependency and exploitation, large number of actors turns to long-term solutions for their energy security such as diversification. Regional organizations, like the Organization for Security and Co-operation in Europe, have multilateral significance in guarding regional energy security, and that has become clearly visible in the context of global energy market transformations.

***Keywords**: energy, energy security, energy security dilemma, diversification, OSCE.*

[20] Sanja Arežina, PhD, sanja_arezina@yahoo.com.

LJUDSKA DIMENZIJA

Jovanka Matić[1]
Research Associate, Institute of Social Sciences, Belgrade

OSCE COMMITMENTS TO MEDIA PLURALISM: A MISSING SPOT

Summary: Forty years of history of the Organization for Security and Cooperation in Europe are marked by a steady broadening of commitments of participating states to freedom of expression and freedom of the media. In the founding phase, serving as a conference platform for dialogue across deeply divided East and West, the Organization for Security and Cooperation in Europe focused on the promotion of their cooperation in the free flow of information. In the consolidation phase, moving from setting of standards to operational roles, the Organization for Security and Cooperation in Europe considered free, independent and pluralistic media to be as important element of its security structures as the ones of political-military and economic nature. In the strategy for 21 century, strengthening its political guidance role, the Organization for Security and Cooperation in Europe was leading in arguing for free access to Internet as a new human right that should be actively protected.

This paper focuses on media pluralism, a corollary of the right to freedom of expression, whose protection is an important part of the mission of the Organization for Security and Cooperation in Europe. The first part of the paper reviews the treatment of media pluralism in the OSCE acquis and work of the OSCE Representative for Freedom of the Media. The second part analyses barriers to media pluralism in Serbia and the way they are connected to the Organization for Security and Cooperation in Europe understanding of preconditions for media pluralism and diversity.

***Ključne reči**: OEBS, sloboda medija, medijski pluralizam, Srbija.*

Forty years of history of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) are marked by a steady broadening of commitments of participating states to freedom of expression and freedom of the media. In the founding phase, serving as a conference platform for dialogue across deeply divided East and West, the OSCE focused on the promotion of their cooperation in the free flow of information. In the consolidation phase, moving from setting of standards to operational roles, the OSCE considered free, independent and pluralistic media to be as important element of its security structures as the ones of political-military and economic nature. In the strategy for 21 century, strengthening its political guidance role, the OSCE was leading in arguing for free access to Internet as a new human right that should be actively protected.

[1] Jovanka Matić, PhD, matic@sbb.rs.

This paper focuses on media pluralism, a corollary of the right to freedom of expression, whose protection is an important part of the OSCE mission. The first part of the paper reviews the treatment of media pluralism in the OSCE acquis and work of the OSCE Representative for Freedom of the Media. The second part analyzes barriers to media pluralism in Serbia and the way they are connected to the OSCE understanding of preconditions for media pluralism and diversity.

RETROSPECTIVE OF OSCE COMMITMENTS TO FREE MEDIA

The OSCE framework for peace and stability has been constantly changing in terms of content and extent of commitments of participating states. Along four decades, however, the core values promoted by the OSCE remained the same. In numerous and continuous debates about the achievements of the OSCE, related to its nature, legal status, binding force, functions, enforcement power and effectiveness in turning confrontation into cooperation, there is a strong agreement that the OSCE has been most successful as a community of values. The organization's unifying force has been the body of shared values entailed in its multidimensional concept of security. From the very beginning, this concept included a human dimension which positioned human rights and freedoms as preconditions for peace and security both inside the country and in the international arena. The novelty of the OSCE, which kept developing in the 21 century, was the idea that an accountable system of government, which upholds human rights, the rule of law, fair elections, protection of national minorities and free speech, eradicates the basis for conflicts and increases global security through cooperation in achieving accountability. The foundation for advancement of commitments related to these values was set in the 1975 Helsinki founding document.

The Helsinki Final Act gave importance to the value of free speech by putting to the fore the right of the individual to know and act in the field of human rights and fundamental freedoms. The initial references to freedom of expression and media rested on the "inherent dignity of the human person"[2] and his/her free and full development, but in fact were scarce. They resulted from a narrowly established common denominator for political bindings among Western and Eastern countries with very different environments for media functioning. Freedom of expression had been included in international standards since 1948, but was not mentioned in the Final Act. The document referred to "human rights and fundamental freedoms". Nonetheless, it obliged the participating states only to respect the freedom of thought, conscience, religion and belief.

[2] CSCE, Final Act, *http://www.osce.org/mc/39501?download=true,* 10 August 2015.

In 1975, the participating states could agree only to facilitate the freer flow of information and improve the conditions under which journalists work in another participating state. For the next decade and half, the participating states asserted the commitments for "the freer and wider dissemination of information of all kinds", adding only the right of individuals to freely choose their sources of information.[3]

Starting from the 1990, OSCE commitments to media freedom became more comprehensive and better elaborated in connection to desirable functions of media in a democracy. The 1990 Copenhagen Meeting, specifically devoted to the human dimension, defined the issue of free expression as essential for scrutinizing and enjoyment of human rights. It insisted that the exercise of the right to freedom of expression may be subject only to restrictions that are prescribed by law and are consistent with international standards. In that vein, the Document of the Copenhagen Meeting insisted on free access to media in the electoral process. The 1991 Geneva Expert Meeting promoted non-discrimination of individuals in access to the media. It required from media to take into account the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of national minorities. The Moscow Document (1991) underlined the importance of independent media, and obliged the participating states not to discriminate against them with respect to affording access to information, material and facilities.

The Helsinki Document of 1992[4] for the first time used the term "free media", while the 1993 Roma Document of the Fourth Meeting of the Council of Ministers reinforced the significance of editorially independent media as safeguards of human rights. The latter also for the first time pledged for promotion of open and diverse media.

By the 1994 Budapest Document of the Summit of Heads of State or Government, [5] the OSCE commitments to the classical liberal concept of freedom of speech were developed in an elaborated concept. Freedom of expression was not only a fundamental human right, but was treated as a basic component of a free and open society and an accountable system of government. Therefore, it should only by subject to restrictions that are prescribed by law and are necessary in a democratic society. In order to obtain the information necessary for participation in political and public life, citizens needed the media independent from government control. In addition, they needed the media, especially broadcasting media, which would not monopolize the

[3] CSCE, Concluding Document of the Vienna Meeting, *http://www.osce.org/mc/40881?download=true,* 11 August 2015.

[4] CSCE, Helsinki Document 1992, *http://www.osce.org/mc/39530?download=true*, 11 August 2015.

[5] CSCE, Budapest Document, *http://www.osce.org/mc/39554?download=true*, 12 August 2015.

flow of information for commercial interests of their owners. At the time of the Summit, monopolization has aroused as a new threat for the free flow of information with a spread of private TV stations in Western Europe that were becoming the most influential media type. The full enjoyment of free expression was considered possible if citizens had access to a variety of media which reflected different ideas and opinions and could choose from the multitude of media outlets. Protection of media pluralism in terms of ownership structures and content got a firm place in the OSCE human rights framework since it was treated as an indispensable condition for the efficient provision of freedom of expression and the individuals' rights to know.

Commitments to liberal ideas of a free press finally were institutionalized in the creation of the office of the OSCE Representative on Freedom of the Media in 1997. It was the youngest autonomous body of the OSCE, set up along with the Office for Democratic Institutions and Human Rights and the High Commissioner on National Minorities for the enforced implementation of OSCE commitments. The establishment of the new institution emphasized the importance of free, autonomous and pluralist media for the exercise of human rights and freedoms, accountability of governments and prevention of internal and external conflicts.

The subsequent OSCE documents kept insisting on free and pluralistic media independent from political and financial pressure as a tool for strengthening good governance. As of 2004, the OSCE has become a strong promoter of media freedom on the Internet, requesting from participating states to protect the Internet as an open and public forum for freedom of expression.

The OSCE Representative on Freedom of the Media remained the main OSCE institutional body in charge of issues related to media freedom, both offline and online. It is often defined as the sole intergovernmental media watching organization in the world. It has two main tasks: to monitor relevant media developments in all participating states and issue early warning on violations of media freedom commitments, and to advocate and promote compliance of participating states with the adopted principles and commitments to freedom of expression and free media. The Representative does not exercise a juridical function. The Representative works by issuing statements and publishing reports on violations of media freedom in the participating states, making direct contacts with the participating state, asking the government to act upon recommendations and assisting in finding a solution for the problem identified.

Media pluralism is only one issue in the work of the Representative on Freedom of the Media. The areas of its activities are very diverse and include a range of topics, such as safety and working conditions of journalists; decriminalization of defama-

tion, access to information of public importance, hate speech, media regulation and legislation; media freedom on the internet, digital switchover, media self-regulation.

In the period from November 2013 through 18 June 2014, the Representative intervened on media-freedom related matters about 120 times.[6]

OSCE UNDERSTANDING OF MEDIA PLURALISM

As put by Haraszti, "whereas freedom of expression might be thought of as 'the right to speak', and freedom of information can be characterised as 'the right to know', pluralism of the media could be considered 'the right to choose'."[7] However, media pluralism is not an unambiguous term. There is an ongoing debate among scholars about its meaning and appropriate instruments for its measurement.[8] Media pluralism has two distinct meanings. The first is pluralism of media outlets as providers of media content, which is often called structural, ownership of external pluralism. It is usually related to the entire media system, which should consist of a multitude of different types of media, with different ownership structures. The second meaning of the term is internal or content pluralism, often called content diversity. It is usually related to a single media outlet, which should provide a variety of content formats (genres) and a wide array of ideas, opinions and cultural values.

Regulation of media pluralism has developed within two distinct traditions. One is characteristic for the US and promotes deregulation in favour of the marketplace of ideas and satisfaction of consumers. The other is characteristic for Europe. It advocates for regulation of the public sphere in a pursuit of public interest.

The American approach stresses the importance of a variety of media sources, which is guaranteed by diverse ownership structures and strong market competition. In terms of content it insists on cultural diversity, achieved through a pluralist structure of the labour force and demographic representation of specific ethnic and cultural groups in the media content. The American approach is criticized for reducing media pluralism to the doctrine of free markets and individual choice, ignoring the relationship of media with existing power structures in society, i.e. "the ways in

---

[6] OSCE, Regular Report to the Permanent Council for the period from 28 November 2013 through 18 June 2014 by The Representative on Freedom of the Media, *http://www.osce.org/fom/176801?download=true*, 15 August 2015.

[7] M. Haraszti, "Media Pluralism and Human Rights", *Human Rights and a Changing Media Landscape*, Council of Europe, Strasbourg 2011, 104.

[8] P. Napoli, *Foundations of Communications Policy: Principles and Process in the Regulation of Electronic Media,* Hampton Press, Cresskill 2001.

which the market itself acts as a form of censorship that privileges some voices and excludes others".[9]

The European approach has initially diverged from the notion that the greater plurality of media sources guarantees the diversity of ideas and opinions in media production. It has developed the tradition of public service broadcasting which aims at satisfying the interest of the public for a variety of opinions and values. However, in recent period the policy of the European Union has come closer to the neo-liberal aim of maximizing consumer choices. Here as well the market, characterized by a number of players in the hands of various owners and by strong competitive relations, is seen as the most suitable instrument for bringing the individual gains to members of the audiences. Yet, the new European approach insists on the positive promotion of diversity of media contents. It attaches great importance to the limitation of ownership concentration. It insists on the positive encouragement of diversity of media that should allow "various groups and interests in society to express themselves – including linguistic, social, economic, cultural or political minorities".[10] European regulatory instruments for diversity of media content include content-related requirements in the distribution of broadcasting licenses, financial support to media of ethnic and cultural minorities and to non-profit media, the regulation of content of public service broadcasting, independent production quotas, local content quotas, programming standards related to commercial media, etc.

The OSCE does not have an elaborated concept of media pluralism. Judging by interventions of the Representative on Freedom of the Media in cases of threats to media pluralism, it is closer to the European understanding of media pluralism. It strongly favours the introduction of public service broadcasting as the crucial mechanism for serving the needs of a variety of social groups. It also argues for an active media policy for the development of community media and other media reflecting the views of various minorities. The OSCE strongly supports diversified media ownership and promotes transparency of ownership and ownership control as a tool for preventing monopolies. In 2014, the Representative condemned the practices of certain participating states that could reduce media pluralism, such as the introduction of a ban of commercials for specific media outlets, legal decrease in the allowed for-

[9] K. Karppinen, "Media Diversity and the Politics of Criteria: Diversity Assessment and Technocratisation of European Media Policy", *Nordicom Review* vol. 27, no. 2, 2006, p. 17.

[10] Council of Europe, Recommendation No. R (99) 1 of the Committee of Ministers to Member States on Measures to promote Media Pluralism, *http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/CM/Rec%281999%29001&ExpMem_en.asp,* 15 August 2015.

eign ownership share in media outlets, the imposition of a new advertising tax on the media, disproportionate financial sanctions that could bankrupt the media. Content diversity is also a matter of high concern of the OSCE Representative for Freedom of the Media. The Representative reacted in 2014 to stress that critical views on religious belief, controversial and provocative political views, multi-language contents and minority views should be protected because they broaden the public debate, while propaganda and hate speech do the opposite.

THREATS TO MEDIA PLURALISM IN SERBIA

The Serbian media system looks pluralistic, not only because of a huge number of media serving 7-million population – 1.380 in March 2015, including about 100 TV stations and 350 radio stations – but also because of a plurality in their ownership structures. The majority of media outlets have private owners, some of which are foreign companies. About 70 outlets should be privatised by the end of 2015. Public service broadcasting is strong, including a national and a regional broadcaster. Important parts of the system are the media in languages of national minorities and civil-sector media. However, since 2008 there is a strong trend of quality devastation of traditional media, with a contracting content diversity, decreasing of a serious public debate and shrinking representation of critical voices. The online sphere is spreading but alternative voices are marginal there, too.

The system for the protection of media pluralism is very young. It was established in 2014, with the adoption of the set of new media laws. They introduced the term "media pluralism" in the legislation, which is treated as one of the basic principles of media regulation. A number of protection mechanisms of media pluralism were set up, such as transparency of ownership and anti-monopoly rules, regulation of the PSB remit, financial support to minority media, project financing for content in public interest, etc. The OSCE was actively involved in the preparation of the new legislation.

The implementation of the new laws suffers from many weaknesses. However serious they may be, the law implementation problems can be considered minor in comparison to structural limitations of content pluralism. These limitations are not even tackled by the new media legislation. The structural cause for endangering content diversity is the media business model. More precisely, it is the system of media funding and the nature of the media market in Serbia.

The media system does not provide a stable economic foundation for media development. Media finance structures are characterized by a poorly regulated and

distorted market without free and fair competition, significant role of the state as a market player that allocates budget funds on a partisan basis and political acting of advertising agencies.[11] Media economy forces the media outlets to enter clientelistic relations with the ruling political parties and the emerging economic elite, which have detrimental effects on content diversity.

The media funding is a combination of not yet fully developed market-based business model and not yet fully abandoned government funding model. During the 15-year of post-communist transition, Serbia could not decide whether state or private ownership better protected the public interest in the field of information. In 2002, it was decided that all the media should be privatised, while the public interest would be protected by the institution of public service broadcasting. However, the ruling political parties stopped the process of privatization in 2007, on the eve of the coming elections. State-run media were their guarantee for a decisive influence on voters. A new mandatory privatisation of the remaining less than 10% of media was imposed in 2014, but has been obstructed in many ways. Political actors oppose privatisation because it strips them away from political influence on the media they own. State-owned media oppose privatisation because it strips them away from a privileged financial position on the media market. They get budget subsidies for operational costs but also compete with commercial media for advertising revenues.

Unfair competition between state-owned and private media is only one aspect of the Serbian dysfunctional media market. More importantly, the market is poor, oversaturated and non-transparent. Being one among the poorest in Europe with about 140-170 million EUR value in the last three years, the advertising market has no capacity to sustain economic survival of more than 1.000 media that depend on advertising. Serbian media business is not profitable. Even the most commercialized media make financial losses. Average salaries of media professionals are bellow the country average for all economic activities.

The way media perform their business operations is non-transparent. There is very limited public knowledge about media financial operations. Media balance sheets do not show data on sources of revenues or other information on business performance, such as size of audiences, shares in the advertising market and production costs. Advertiser know very little of media success with the audiences. Market surveys are rare and information is scarce, monopolistic and doubtful. The only sys-

[11] J. Matić, D. Valić-Nedeljković, "Serbia", *Media Integrity Matters: Reclaiming Public Service Values in Media and Journalism,* Peace Institute, Ljubljana 2014, pp. 327-390.

tem of circulation audit, ABC Serbia, stopped working in 2014, allegedly because news publishers were not willing to provide reliable circulation figures. Information on TV and radio audiences reach comes from a single source.

Advertisement placement is not always done according to market benefits to advertisers not only because of lack of data but also because the dominant actors in the advertising market are politically-aligned media buying agencies. They are run by people with close ties with political parties. The Anti-Corruption Council' s report on media finances in 2011[12] revealed that agency owners decided on the distribution of advertising contracts depending on the image of their parties in the media. The 2014 report of the Anti-Corruption Council[13] showed that this mechanism of exerting influence on media production was still in use, while the most prominent advertising agency in the meantime has become the one that was closest to the new ruling party.

Since the market is poor and dysfunctional, the media have to turn to other financial sources. There are only two significant additional sources – tycoons, with their own interests, and the state, also with its own partocratic agendas and interests.

The information on the amount of state spending for media and its share in media funding is not known. The estimation of the share ranges from 25% to 40%. However, the state bodies fund the media in many unmonitored ways and this share is surely much greater. They provide public funds through contracted services, through public enterprises, through free loans and extraordinary budget subventions and through rescheduling of debts of media companies. State funding of media is unregulated and not transparent and is allocated arbitrarily and without control. Not all the media have access to these forms of funding, which are efficiently used for the influence on media content.

The number of media outlets is not decreasing despite the lack of sustainability and profitability. In fact, the market is not the main factor that influences the economic performance of media enterprises. Media owners and sources of finances compensate financial losses in the market by other kinds of benefits.

---

[12] Anti-Corruption Council of the Government of the Republic of Serbia, Report on Pressures on and Control of Media in Serbia, *http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/mediji/IZVESTAJ%20O%20MEDIJIMA,%20PRECISCENA%20VERZIJA.pdf,* 16 August 2015.

[13] Anti-Corruption Council of the Government of the Republic of Serbia, Izveštaj o vlasničkoj struktru i kontroli medija u Srbiji [Report on ownership structures and control of media in Serbia], *http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/izvestaji/izvestaj%20mediji%2026%2002.pdf,* 16 August 2015.

A defective media market leads to hyper competition, over-commercialization of media production, copying of successful media formats, copy-paste journalism, selling of PR as journalistic work, trivialization of content and tabloidization of quality media. The media that practice responsible and high quality journalism are not financially awarded by anybody. They can easily be punished and cut from financial flows.

Unregulated media business, which keeps a majority of media on the edge of survival, creates an adversary environment for content diversity. The audiences are dissatisfied with the media offer. According to 2014 Birodi research, 38,5% Serbian adult citizens did not find media helpful in learning about their rights and ways to exercise them. About half of the adult population (52,7%) found media useless in learning about the results of government policies.[14]

CONCLUSION

In terms of media pluralism, the Serbian situation is very similar to other countries in the Western Balkans.[15] The examples of these countries show that safeguards of pluralism of voices, such as transparency of ownership, anti-monopoly rules, legal regulation of public service remit, independent broadcasting regulators are necessary but not sufficient for enabling the media to reflect the existing differences in society, provide equal access to different points of view and provide individuals with the freedom of choice, as pluralistic media should do according to McQuail.[16] A missing spot here is media financial sustainability. In order to be free and produce diverse contents and promote public debate, the media must have a solid economic foundation which allows them both financial sustainability and production of quality content. If the available funds are too scarce and the media put in a position to constantly fight just for a pure survival, they will not be able to perform any of the tasks they are expected in a democratic society.

A viable media economy has not been taken into account as a precondition for a pluralistic media system by any organization involved in setting of standards for free media. The 2011 research study of the World Association of Newspapers and News

---

[14] Birodi, Barometar integriteta medija [Media Integrity Barometer], *http://www.birodi.rs/barometar-integriteta-medija-bim/*, 20 August 2015.

[15] B. Petkovic, *Media Integrity Matters: Reclaiming Public Service Values in Media and Journalism,* Peace Institute, Ljubljana 2014.

[16] D. McQuail, *Media Performance: Mass Communication and the Public Interest,* Sage Publications, London 1992.

publishers shows that the impact of economic factors on independent media is generally underestimated.[17] In economically advanced countries with a highly developed media systems, financial sustainability of media is taken for granted. In many transition countries, with poor economies, weak advertising markets, low purchasing power of population and poor regulation of the market, the lack of media sustainability is a crucial limitation to freedom of the media and both structural and content pluralism.

The global economic crisis and technological revolution make this problem even more complex. The business model of advanced markets has been seriously shaken and does not longer serve as an example to follow by developing countries. Transitional media systems seem to be stuck in between unbearable present lack of financial viability and uncertain future. The economic uncertainty revives tendencies for state funding, based on state ownership of the media.

Taking into account the guidance role the OSCE has built in the recent decades in the field of media freedom, it should take the problem of media sustainability as a serious threat to media pluralism and human dimension of security. In a new technological and economic environment, the participating states of the OSCE should consider to include commitments to ensuring media sustainability as a basic precondition for the desirable role of free media as safeguards of human rights.

Jovanka Matić[18]
Naučni saradnik, Institut društvenih nauka, Beograd, Srbija

OBAVEZE OEBS-a PREMA MEDIJSKOM PLURALIZMU: TAČKA KOJA NEDOSTAJE

Rezime: Tekst analizira obaveze članica Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju u oblasti slobode izražavanja i slobode medija u proteklih 40 godina. Od minimalnog zalaganja za slobodniju razmenu informacija, koje je bilo prihvatljivo za podeljeni Istok i Zapad 1975. godine, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju je uspela da postane jedina međuvladina organizacija koja nadzire delovanje medija u službi razvoja otvorenog društva u svim svojim članicama. Posebna pažnja se posvećuje principu medijskog pluralizma kao preduslovu ostvarivanja slobode izražavanja. OEBS-ovo razumevanje medijskog pluralizma se posmatra u kontekstu dveju preovlađujućih

[17] WAN-IFRA, Financially Viable Media in Emerging and Developing Markets, *http://www.wan-ifra.org/articles/2011/06/07/financially-viable-media-in-emerging-and-developing-markets,* 12 January 2014.

[18] dr Jovanka Matić, matic@sbb.rs.

svetskih tradicija medijske regulacije, a posebno na slučaju Srbije, koji je paradigmatski za Zapadni Balkan i druge zemlje u tranziciji. Iako medijski sistem Srbije izgleda kao da jeste raznovrstan, njegova glavna karakteristika od 2008. godine je opadajući trend raznovrsnosti medijskih sadržaja. Razlozi ovog trenda su identifikovani u oblasti medijske ekonomije i nedostatku uslova za finansijsku održivost medija. U tekstu se zagovara potreba da Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju razmotri finansijsku održivost medija kao važan faktor medijskog pluralizma i slobode izražavanja, pored uobičajenih mehanizama zaštite kao što su regulacija vlasništva, antimonopolska pravila, mandat medijskog javnog servisa i pozitivni podsticaji za osnaživanje marginalizovanih glasova u društvu.

***Ključne reči**: OEBS, sloboda medija, medijski pluralizam, Srbija.*

Svetlana Đurđević-Lukić
Marina Tadić[1]
Istraživačice, Centar za istraživanje javnih politika.

UČEŠĆE CIVILNOG DRUŠTVA U LJUDSKOJ DIMENZIJI OEBS-a

Rezime: Rad prikazuje razvoj aktivnosti civilnog društva na transnacionalnom nivou, posebno u multilateralnoj saradnji u oblasti bezbednosti, i analizira ulogu i doprinos civilnog društva u okviru ljudske dimenzije Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS). Predstavljeni su mehanizmi delovanja i uloga civilnog društva, posebno na Implementacionim sastancima ljudske dimenzije, i angažman civilnog društva u Srbiji u svetlu aktuelnog predsedavanja Srbije OEBS-om. Uloga civilnog društva poslednjih decenija jača u pogledu delovanja unutar država, ali i u doprinosu brojnim formama transnacionalnih kolektivnih akcija i procesu uspostave međunarodnih normi. Učešće organizacija civilnog društva (OCD) povezano je sa neophodnošću jačanja odgovornosti i transparentnosti rada međunarodnih bezbednosnih organizacija, i neposrednijim uvidom u bezbednosne potrebe pojedinaca i društvenih grupa. Sveobuhvatno shvatanje bezbednosti u okviru OEBS-a i delovanje na terenu posebno zahtevaju angažovanje civilnog društva. Organizacije civinog društva daju doprinos nezavisnim praćenjem sprovođenja obaveza, uključujući paralelene samite civilnog društva i nedavno upostavljen proces samoprocene predsedavajuće države o sopstvenom ostvarivanju obaveza u okviru ljudske dimenzije. Međutim, istovremeno se smanjuje prostor za civilno društvo u nekim državama članicama OEBS-a, pa se ne može govoriti o generalnom porastu uloge civilnog društva.

***Ključne reči**: OEBS, civilno društvo, implementacioni sastanci ljudske dimenzije OEBS-a, Paralelna OEBS konferencija civilnog društva, samoevaluacija Predsedavajućeg OEBS-om o ispunjavanju obaveza ljudske dimenzije.*

UVOD

Ideja civilnog društva kao domena paralelnog sa državom, ali odvojenog od nje, gde se građani udružuju prema svojim interesima i željama, vezuje se za prosvetiteljstvo kasnog XVIII veka, zatim Tomasa Pejna (*Thomas Paine*) i Hegela (*Hegel*), razvoj buržoazije i revolucije u Francuskoj i Sjedinjenim Američkim Državama.[2] Aleksis de Tokvil (*Alexis de Tocqueville*) prvi je naglašavao značaj udruživanja i samoorganizovanja za demokratiju. Ponovni interes za civilno društvo razvijen je pod uticajem dela Anto-

[1] mr Svetlana Đurđević-Lukić, Marina Tadić, office@publicpolicy.rs.

[2] T. Carothers, „Think Again: Civil Society", *Foreign Policy*, Winter 1999/2000, 18-28.

nija Gramšija (*Antonio Gramsci*) čije je razumevanje civilnog društva bilo kao prostor ne samo između porodice i države, nego i izvan tržišta, dakle prostor kulture, ideologije, i političkih debata.[3] Sa okončanjem Hladnog rata među američkim stručnjacima za demokratizaciju razvija se „neo-tokvilijansko" uverenje da je demokratija ojačana kada postoji jako civilno društvo.[4] Iako je u pitanju širi koncept koji uključuje sva udruženja i organizacije koje postoje mimo države i tržišta, uključujući političke partije, interesne grupe, profesionalna udruženja, privredne komore, etnička, kutlurna i religijska udruženja, sportske klubove i neformalne grupe u lokalnim zajednicama,[5] u ovom savremenom kontekstu civilno društvo često se svodi na nevladine organizacije (NVO).

Civilno društvo, kao skup društvenih komunikacija, veza, institucija i vrednosti, predstavlja koncept mobilizacije građana i drugih društvenih aktera sa ciljem razvoja različitih vrsta društvenih aktivnosti. Polaznu tačku predstavlja sam građanin, a u središtu koncepta su građanska udruženja i organizacije.[6] Iako se prevashodno odnosi na dinamiku unutar jedne države i društva, sa razvojem međunarodnog sistema i njegovih normi, delovanje civilnog društva postaje sve značajnije i na regionalnom i globalnom nivou. Jačanje međunarodnih organizacija usmerilo je delovanje civilnog društva ka njima, ali dostpunost ovih organizacija za uticaj građana značajno varira, posebno kada se radi o organizacijama u domenu bezbednosti. S druge strane, sam pojam bezbednosti nakon Hladnog rata obuhvatio je daleko širi opseg problema, aktera i objekata. Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS) predstavlja jednu od ključnih međunarodnih bezbednosnih organizacija koja je svoje procese značajno otvorila za organizacija civilnog društva (OCD), posebno u pogledu ljudske dimenzije OEBS. Ljudska dimenzija OEBS definisana je kao pojam koji obuhvata sve aspekte koji su u vezi sa ljudskim pravima i temeljnim slobodama, demokratijom, uključujući slobodne izbore i demokratsko upravljanje i institucije, tolerancijom i nediskriminacijom, vladavinom prava, kao i aspekte koji se odnose na nacionalne manjine i međunarodno humanitarno pravo.[7]

Nakon što, u prvom delu, bude predstavljen proces otvaranja međunarodnog sistema za delovanje i uticaj OCD, rad se usmerava na učešće OCD specifično u među-

---

[3] M. Kaldor, The idea of global civil society, International Affairs, Volume 79, Issue 3, May 2003, 583–93.

[4] Robert Patnam (*Robert Putnam*), Fransis Fukujama (*Francis Fukuyama*), Leri Dajmond (*Larry Diamond*) i dr.

[5] T. Carothers, op.cit, p. 19.

[6] V. Pavlović, *Civilno društvo i demokratija*, Udruženje za političke nauke Srbije i Crne Gore, Čigoja štampa, Građanske inicijative, Fakultet političkih nauka, Beograd 2004,75-76.

[7] OSCE Human Dimension Commitments, Thematic Compilation, Volume 1, 3rd Edition, OSCE/ODIHR, Warsaw 2011, XIII.

narodnim bezbednosnim organizacijama. Naredni deo rada posvećen je učešću civilnog društva u procesima OEBS-a, i to najpre kroz razvoj ljudske dimenzije OEBS-a, a potom u kontekstu predsedavanja OEBS-om. Detaljnije se prikazuje praksa paralelnih konferencija civilnog društva uoči godišnjih sastanaka Ministarskog saveta i učešće OCD u procesu samoprocene predsedavajuće države o ispunjavanju OEBS obaveza iz ljudske dimenzije bezbednosti.

ULOGA CIVILNOG DRUŠTVA U MULTILATERALNOJ SARADNJI U OBLASTI BEZBEDNOSTI

Multitaleralna saradnja u oblasti bezbednosti razvijala se sporo, a sve do početka XX veka velike sile sprečavale su širu participaciju država na multilateralnim forumima. Prelomni događaji za delovanje u cilju ostvarivanja mira i bezbednosti na osnovu principa jedna država – jedan glas predstavljaju Haške konferencije iz 1899. i naročito iz 1907. godine, sa 26, odnosno 44 zemlje učesnice.[8] S druge strane, nedržavni akteri uglavnom tek od 1970-ih počinju da budu sagledavani kao autonomni akteri (*agents*) u svetskoj politici, najpre među teoretičarima koji su bili fokusirani na porast ekonomske međuzavisnosti i uticaja međunarodnih organizacija.[9] Pod ovim akterima podrazumevane su multinacionalne korporacije, međunarodne nevladine organizacije, zajednice stručnjaka (*epistemic communities*) i zagovaračke mreže (*advocacy networks*) – akteri koji imaju prekogranične interakcije koje nisu kontrolisane od strane nacionalnih vlada.

Sa jačanjem procesa globalizacije i talasom demokratizacije nakon Hladnog rata, pitanje uspostave modela šire participacije građana dobilo je na značaju. Zahtevi za direktniju participaciju građana na svim nivoima uprave, uključujući očekivanja usmerena ka transparentnijem odlučivanju o međunarodnim režimima i odgovornijem delovanju međudržavnih organizacija, mogu se grupisati u predloge za reprezentativne nadnacionalne parlamentarne institucije, za nove mehanizme odgovornosti i za unapređivanje političkih rasprava (*political deliberation*).[10]

---

[8] Uspostavljanju standarda multilateralizma doprinelo je praktikovanje saradnje na osnovama široke i jednake zastupljenosti država u Latinskoj Americi. M. Finnemore, M. Jurkovich, „Getting a Set at a Table: The Origins of Universal Participation and Modern Multilteral Conferences", *Global Goverenace*, Vol. 20, No. 3 (2014), pp.361-73.

[9] Specijalni broj časopisa „Međunarodne organizacije" (*International Organization)* iz 1971. i kasnije knjiga: R. O. Keohane and J. S. Jr. Nye (eds) *Transnational Relations and World Politics*, 1973.

[10] J. Steffek, P. Nanz, „Emergent Patterns of Civil Society Participation in Global and European Governance", u: J. Steffek, C. Kissling and P. Nanz (eds), *Civil Society Participation in European and Global Governance: A Cure for the Democratic Deficit?*, Palgrave Macmillan, 2007, pp. 1-29.

Informatička revolucija učinila je mnoštvo informacija dostupnim građanima i otvorila mogućnosti za njihovo dalje širenje direktnom komunikacijom i saradnjom od lokalnog preko nacionalnog i regionalnog, sve do globalnog nivoa. Porast broja NVO i drugih organizacija civilnog društva i njihovo umrežavanje na transnacionalnom nivou, doveo je do optimističnih predviđanja velikog pomeranja moći od država ka građanima kao „globalnom civilnom društvu".[11] Ovaj period poklapa se sa razvojem konstruktivizma kao pravca u teoriji međunarodnih odnosa koji naglašava važnost uspostave novih normi.[12] Sve učestalije javljaju se „forme transnacionalnih kolektivnih akcija koje uključuju interakciju nevladinih organizacija sa međunarodnim normama u cilju restruktuiranja svetske politike."[13] Nacionalni i transnacionalni društveni pokreti i mreže formiraju se da bi ostvarili pritisak i „odozdo" i „odozgo" na određene vlade zarad promene konkretne norme ili prakse pomoću „bumerang efekta".[14] Posebno NVO su apostrofirane kao preduzetnici u procesu kreiranja novih normi (*norms entrepreneurs*).[15]

Za razliku od konstruktivističkog naglašavanja značaja „globalnog civilnog društva" kao autonomnog aktera u međunarodnim odnosima, dominantniji pristup je postalo njihovo pozicioniranje u globalne mreže javnih politika. Globalne mreže za javnu politiku su labavi savezi državnih agencija, međunarodnih organizacija, korporacija, kao i elemenata civilnog društva kao što su NVO, profesionalna udruženja ili religijske grupe, koji se udružuju kako bi ostvarili ono što zasebno ne bi uspeli. Na ovaj način, kroz

---

[11] J. T. Mathews, „Power Shift: The rise of global civil society", *Foreign Affairs*, January/February 1997. Veoma značajni za praćenje ovog pristupa na konceptualnom nivou i u pogledu konkretnih dometa u formulisanju politika „odozdo nagore", su godišnjaci *Global Civil Society Yearbook*, koje od 2001. objavljuje tim sa Londonske škole ekonomije (*London School of Economics*) pod vođstvom Meri Kaldor. *http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/CSHS/civilSociety/yearBook/yearbookArchive.aspx*, 24. avgust 2015.

[12] I sama Konferencija o evropskoj bezbednosti i saradnji prestavlja proces konstruisanja normativnog okvira za bezbednost u posthladnoratovskoj Evropi, posebno 1989-92, kada su države učesnice preduzele akcije obavezivanja normama koje su smatrane potrebnim za uspostavu i održanje poretka u Evropi. Videti: G. Flynn, H. Farell, „Peacing Together the Democratic Peace: The CSCE, Norms, and the Construction of Security in Post-Cold War Europe", *International Organizations* 53, No 3, Summer 1999, pp. 505-35.

[13] To su akcije poput delovanja Čilenaca u egzilu protiv Pinočeovog režima i protesta protiv Svetske trgovinske organizacije u Sijetlu. S. Khagram, J. V. Riker, K. Sikkink, „From Santiago to Seattle: Transnational Advocacy Groups Restructuring World Politis", in: S. Khagram, J. V. Riker, K. Sikkink (eds) *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms*, University of Minesota Press, 2002, pp. 3-23.

[14] Bumerang efekt je situacija u kojoj se opozicione grupe ili društveni pokreti u represivnoj državi obraćaju direktno međunarodnim saveznicima (transnacionalnim mrežama i međunarodnim organizacijama ili vladama Zapada) kako bi obezbedili uticaj na svoju državu u kojoj je zabeleženo kršenje normi. M. E. Keck and K. Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, NY, 1998, pp. 12–13.

[15] M. Finnemore, K. Sikkink, „International Norm Dynamics and Political Change", *International Organization*, 52 (4), Autumn 1998, pp. 887-917.

proces odozdo nagore, one doprinose globalnoj upravi (*global governance*).[16] Ove mreže karakteriše sinergija aktera, jer vlade i međunarodne organizacije takođe mogu inicirati izgradnju novih normi, i svojom ekspertizom doprineti promeni.[17]

Analize narastajuće uloge civilnog društva u stvaranju međunarodnih normi prvenstveno su bile fokusirane na oblasti u vezi sa ljudskim pravima i ekološkim problemima. Uspeh kampanje za zabranu proizvodnje i korišćenja nagaznih mina, koja je ovenčana Nobelovom nagradom za mir i rezultirala usvajanjem Otavske konvencije 1997. godine, jedan broj autora smatrao je dokazom da civilno društvo može uspostaviti globalne norme i u oblasti bezbednosti.[18] Kampanja za ukidanje nagaznih mina bila je, međutim, zasnovana na prezentovanju (*framing*) posledica njihovog korišćenje kao humanitarnog pitanja, umanjujući vojno-bezbednosnu dimenziju, i vođena zajedno sa nizom država.[19] Neosporno je, međutim, da civilno društvo uključuje grupe koje imaju kapacitet da utiču na društvene i političke promene, i koje nastoje da utiču na distribuciju moći između onih koji upravljaju i onih kojima se upravlja.[20]

Civilno društvo je u posthladnoratovskom periodu sagledavano kao veoma važno za ograničavanje autoritarnih vlada, osnaživanje građana i nametanje političke odgovornosti. Njegova uloga naglašavana je u kontekstu doprinosa reformi sektora bezbednosti,[21] kao i promovisanju koncepata povezanosti razvoja, prevencije sukoba i bezbednosti, odnosno između izgradnje mira i bezbednosti.[22] U procesu izgradnje mira u lokalnom okruženju predstavnici civilnog društva učestvuju u odabiru tipa medijacije, identifikaciji ključnih aktera i uspostavljanju procesa medijacije; uključeni su u dostavljanje pomoći i razvojnu saradnju; obučavaju lokalno stanovništvo za izgradnju mira i učestvuju u monitoringu povezanih aktivnosti; nastoje na smanje-

---

[16] W. H. Reinicke, „The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks", *Foreign Policy*, Winter 1999-2000, pp. 44-57.

[17] Na primer, uloga jednog broja vlada, međuvladinih organizacija i njihovih agencija (kao što je Program Ujedinjenih nacija za razvoj – UNDP), kao i eksperata bila je ključna u promociji ljudske bezbednosti.

[18] R. Price, „Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines", *International Organization* 52 (3), Summer 1998, pp. 613-644.

[19] S. Djurdjevic-Lukic, „Global policy networks tackle security issues: Anti-personnel land mines vs small arms", Summer Symposium on Globalisation and Security, WIIS, Georgetown University, Washington D.C., 3-8/6/2004.

[20] A. Van Roy, „The Art of Strengthening Civil Society", *Civil Society and the Aid Industry* (ed. A. Van Rooy) Earthscan Publications, London 1998, p. 199.

[21] S. Djurdjevic-Lukic, „Security Sector Reform and the Role of Civil Society in the Western Balkans", *Südosteuropa Mitteilungen* vol. 47, no. 1, 2007, pp. 50-61.

[22] L. Axworthy, „Human Security and Global Governance: Putting People First", *Global Governance*, 2001, pp. 19-23.

nju nasilja i stavljanju oružja pod kontrolu; utiču na strane u sukobu da odustanu od osvete i kažnjavanja, nude viziju mira u budućnosti.[23]

Ubrzan rast broja NVO u periodu demokratske tranzicije u Istočnoj Evropi doveo je do kontraverznih tumačenja njihovih dometa i autentičnosti.[24] To je posebno slučaj u odnosu na uspostavljene ciljeve donatora i poistovećivanje civilnog društva sa ideologijom liberalizma zapadnog tipa.[25] Pojedini autori naglašavaju da NVO nisu dovoljno demokratske, odgovorne i transparentne, da nisu reprezentativne, i da zapravo mogu odražavati globalnu podelu uticaja između Severa i Juga.[26] Upozorava se na opasnost da mali broj NVO bude uključen upravo u državocentričnu međunarodnu politiku koju nastoje da prevaziđu, a da mnogo širi raspon mišljenja civilnog društva ostane po strani.[27] Ovaj sektor čine i organizacije koje zagovaraju neliberalne ciljeve, kao i takozvane „vladine nevladine organizacije" – one koje vlade osnivaju i finansiraju da bi zagovarale ciljeve određenog režima ostavljajući privid njihove autentičnosti.

Glavne aktivnosti civilnog društva u regionalnom i međunarodnom kontekstu su postavljanje nekog problema na međunarodnu agendu, razvijanje rešenja, izgradnja mreža i pravljenje koalicija sa saveznicima, kao i primena rešenja, odnosno monitoring primene. Sa normativnog stanovišta, učešće OCD u radu međunarodnih organizacija ima dva ključna aspekta. Pre svega, učešćem u političkoj debati na globalnom nivou, nedržavni akteri mogu ukazati na nova pitanja i zastupati probleme i brige građana od lokalnog preko nacionalnog, do međunarodnog nivoa. Akteri iz civilnog društva doprinose pojavi globalne javne sfere, s obzirom da sakupljaju i šire informacije i kritički razmatraju donete odluke. To omogućava i građanima i medijima da se aktivno uključe u ovaj proces, pa OCD imaju potencijal da budu most između globalnog građanstva i globalnih institucija.[28] Istovremeno, OCD kanališu potrebe i probleme građana u procese međunarodnih organizacija i čine ih transparentnijim i dostupnijim široj javnosti.[29]

---

[23] L. Reychler, T. Paffenholz, *Peace-Building: A Field Guide*, Boulder, CO, 2001, pp. 75-442.

[24] S. E. Mendelson and J. K. Glenn (eds), *The Power and Limits of NGOs – A Critical Look at Building Democracy in Eastern Europe and Eurasia*, Columbia University Press, 2002.

[25] H. Seckinelgin, „Civil Society as a Metaphor for Western Liberalism", *Global Society: Journal of Interdisciplinatory International Relations*, October 2002, Vol. 16. No. 4, 357-376.

[26] S. Khagram, J. V. Riker, K. Sikkink, 306-314.

[27] C. Dany, „Janus-faced NGO Participation in Global Governance: Structural Constraints for NGO Influence", *Global Governance*, Vol.20, No 3 (Jul-September 2014), 419-436.

[28] J. Stefek, P. Nanz, op. cit, p. 3.

[29] *Ibid*., 8.

U pitanju je dvosmeran proces – kako bi potvrdile svoj legitimitet, međunarodne organizacije i same aktivno nastupaju prema nedržavnim akterima kroz raznolike procese, težeći uključivanju raznih ciljnih grupa građana.[30] Posebno međuvladine organizacije, suočene sa optužbama za birokratizaciju i sa pitanjem odgovornosti,[31] imaju interes da se javljaju kao partneri civilnog društva. Često je međunarodnim organizacijama zbog sprovođenja mandata saradnja sa civilnim društvom neophodna, budući da im OCD mogu pružiti značajnu podršku u sprovođenju aktivnosti na lokalnom nivou, čime se obezbeđuje lokalno „vlasništvo" nad procesima.[32]

Za narastajuću ulogu civilnog društva veoma je značajan globalni karakter Ujedinjenih nacija (UN) i proces stalnog širenja broja i vrste aktera u diskutovanju, formulisanju i sprovođenju novih međunarodnih režima i ciljeva pod okriljem UN.[33] Tokom godina delovanja ove najinkluzivnije multilateralne organizacije, uz „prve UN" – države članice, i „druge UN", koje čine međunarodni javni službenici, razvile su se i „treće UN" – eksperti, komisije, NVO, transnacionalne kompanije i zainteresovani pojedinci.[34]

U analizi učešća civilnog društva u globalnoj upravi iz 2007. godine, uključujući posebno odnos sa međuvladinim organizacijama, učešće civilnog društva u radu OEBS-a posmatrano je komparativno sa Organizacijom Severnoatlantskog sporazuma (NATO). S obzirom na primarno vojnu prirodu NATO, nije iznenađujuće da je utvrđena zatvorenost ove organizacije prema civilnom društvu.[35] Kao organizacija koja se bavi izgradnjom mira, stabilizacijom i bezbednošću unutar država, OEBS je predstavljen kao primer intenzivne saradnje sa nedržavnim akterima u ostvarivanju zadataka u okviru šireg razumevanja bezbednosti.[36]

---

[30] Videti npr. D. Zaum (ed.), *Legitimating Intenational Organizations*, Oxford University Press, 2013.

[31] M. N. Barnett and M. Finnemore, „The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations", *International Organization*, Vol. 53, No. 4 (Autumn, 1999), pp. 699-732, M. N. Barnett and M. Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Cornell University Press, 2004.

[32] T. Kötter, „Fostering Human Security through Active Engagement of Civil Society Actors", *Human Security Journal*, Volume 4, Summer 2007, 46-47; L. Axworthy, 31.

[33] Na temu odnosa UN i civilnog društva uspostavljen je Panel eminentnih osoba, koji je izneo niz preporuka kako bi se „ojačala globalna uprava, smanjio demokratski deficit u međuvladinim poslovima, poboljšala reprezenativna demokratija i UN bolje povezale sa globalnim javnim mnjenjem. Panel of Eminent Persons on the UN–Civil Society Relations, „We the People: Civil Society, the UN and Global Governance", UN DOC A/58/817 11 June 2004, p.10.

[34] T. G. Weiss, T. Carayannis, R. Jolly, „The 'Third' United Nations," *Global Governance* vol. 15, no. 1 2009, pp. 123–142.

[35] P. Mayer, „Civil Society Participations in International Security Organizations: the Cases of NATO and OSCE, in: J. Steffek, C. Kissling, and P. Nanz (eds), pp. 116-139.

[36] J. Steffek, C. Kissling, and P. Nanz, p. 22.

RAZVOJ LJUDSKE DIMENZIJE OEBS-a I SARADNJA OCD

Od usvajanja Završnog akta iz Helsinkija i početka razvoja ljudske dimenzije OEBS-a, kao seta normi i aktivnosti u vezi sa ljudskim pravima i demokratijom, OCD su aktivno uključene u ovaj proces. Neki od ključnih principa Završnog akta, poput poštovanja osnovnih ljudskih prava i sloboda, slobode mišljenja, savesti, religije i verovanja, predstavljaju tradicionalno polje delovanja civilnog društva.[37] S druge strane, sam proces usvajanja Završnog akta doprineo je stvaranju značajnih grupa civilnog društva za zaštitu ljudskih prava, poput mreže Helsinških odbora i Povelje 77.[38]

„Acquis OSCE", odnosno skup obaveza proisteklih iz dokumenata OEBS-a, usvaja se konsenzusom, nije pravno obavezujući, ali postoji politička obaveza za njihovo prihvatanje i dosledno sprovođenje.[39] Takođe, standardi formulisani u okviru ovog procesa često predstavljaju osnovu za formulisanje pravno obavezujućih dokumenata, poput onih koje donosi Savet Evrope.[40] OEBS obaveze, nakon usaglašavanja i postizanja konsenzusa, odmah stupaju na snagu što omogućava Organizaciji da brzo reaguje u slučajevima pojave masovnog kršenja ljudskih prava. OCD u ovakvim situacijama imaju važnu ulogu ranog upozoravanja i informisanja međunarodne javnosti, putem OEBS tela i mehanizama, o kriznim situacijama u njihovim državama.

Civilno društvo prepoznato je u nizu dokumenata kao partner tela OEBS, kao i njegove prethodnice Konferencije o evropskoj bezbednosti i saradnji (KEBS), u obezbeđivanju poštovanja obaveza iz ljudske dimenzije u državama učesnicama. Pariska povelja za novu Evropu iz 1990. godine osvrće se na značaj koji su NVO, religijske i druge grupe imale za postizanje ciljeva KEBS-a, kao i za poštovanje obaveza

---

[37] Završnim aktom iz Helsinkija po prvi put su ljudska prava direktno uključena u okvir delovanja jedne regionalne bezbednosne organizacije i tako prihvaćena kao neizostavan element bezbednosti. Conference on Security and Co-operation in Europe Final Act, Helsinki 1975, 3-8; OSCE Human Dimension Commitments: A Reference Guide, OSCE/ODIHR, Warsaw 2001, XIII-XIV.

[38] Prvi Helsinški odbor formiran je u Moskvi 1976, sa ciljem da nadzire i izveštava o primeni Završnog akta u SSSR-u. Ubrzo su formirane slične grupe u drugim istočnoevropskim državama. Istaknuti pokret je i Povelja 77 nastao u Čehoslovačkoj zbog kršenja ljudskih prava od strane države, kršenja Ustava i obaveza prema međunarodnim ugovorima koje je vlada preuzela, među kojima je i Helsinški završni akt. Helsinški odbori su u znak podrške osnovani i u SAD, Kanadi, Zapadnoj Evropi. Međunarodna Helsinki Federacija (*International Helsinki Federation – IHF*) delovala je u periodu od 1982. do 2007. godine, radeći na pružanju podrške postojećim odborima i podsticanju stvaranja novih. Izvor: *http://nhc.no/en/about/network_and_history/*, 19. jul 2015.

[39] OSCE Human Dimension Commitments: A Reference Guide, OSCE/ODIHR, Warsaw 2001, XIV-XVI.

[40] *Ibid*., XVI.

koje se odnose na slobodu misli, izražavanja, udruživanja i mirnog okupljanja.[41] U dokumentu sa Moskovskog sastanka o ljudskoj dimenziji KEBS-a iz 1991. godine naglašen je značaj učešća „pojedinaca, grupa, organizacija i institucija", kako bi se omogućila kontinuiranost i neprekidnost procesa ljudske dimenzije.[42] Jedan od novijih dokumenta – Deklaracija iz Astane – pored civilnog društva i slobodne medije označava kao važne partnere u obezbeđivanju punog poštovanja ljudskih prava i sloboda, demokratskih i principa vladavine.[43]

Organizacije civilnog društva su u dokumentima OEBS-a prepoznate kao značajni unutrašnji akteri kojima treba omogućiti nesmetano delovanje. U dokumentu KEBS-a iz 1991. godine države učesnice obavezale su se da obezbede uslove za nesmetano delovanje NVO na sopstvenoj teritoriji, da omoguće NVO da dostavljaju svoja mišljenja i preporuke sopstvenim i vladama drugih država, kao i da uključe predstavnike NVO u svoje delegacije na zasedanjima KEBS.[44] Istanbulski dokument iz 1999. ističe posvećenost OEBS-a jačanju sposobnosti NVO da daju pun doprinos jačanju civilnog društva uopšte i poštovanju ljudskih prava i temeljnih sloboda.[45] Rezolucija Parlamentarne skupštine OEBS iz 2013. godine poziva države učesnice da obezbede savetodavni status za OCD u odgovarajućim telima OEBS-a. Takođe, poziva države učesnice da stvore i ojačaju mehanizme saradnje civilnog i državnog sektora, pravni okvir koji će omogućiti njihovo aktivno učešće u procesu donošenja odluka i rešavanja društvenih problema, i da stvore pogodne uslove za održivost OCD, transparentnost njihovog finansiranja i pristupa izvorima finansija.[46]

NVO se smatraju važnim akterima u korišćenju mehanizama ljudske dimenzije (*human dimension mechanisms*) – Bečkog i Moskovskog mehanizma. Dok Bečki mehanizam daje mogućnost državi učesnici da pokrene pitanje u vezi sa poštovanjem

---

[41] Charter of Paris for a New Europe, Paris 1990, 12.

[42] Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, Moscow 3 October 1991, *http://www.osce.org/odihr/elections/14310?download=true*, 29, 22. jul 2015.

[43] Astana Commemorative Declaration: Towards a Security Community, Astana 2010, *https://www.osce.org/cio/74985?download=true*, 2, 7. avgust 2015.

[44] U Dokumentu je naglašena i uloga koju ženske organizacije imaju u unapređenju prava žena. Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, Moscow 3 October 1991, *http://www.osce.org/odihr/elections/14310?download=true*, 48-51, 25. avgust 2015.

[45] Istanbul Document, Istanbul Summit 1999, Organization for Security and Co-operation in Europe, Istanbul 1999.

[46] Istanbul Declaration and Resolutions Adopted by the OSCE Parliamentary Assembly at the 22nd Annual Session, Istanbul, 28 June to 3 July, 2013, *https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2013-istanbul-annual-session/2013-istanbul-final-declaration/1375-01*, 19. jul 2015.

obaveza iz ljudske dimenzije u drugoj državi članici, Moskovski mehanizam pruža mogućnost uspostavljanja *ad hoc* misije ili slanja eksperata koji mogu pomoći u rešavanju određene problematične situacije.[47] Misije koje uspostavljaju organi OEBS-a mogu dobiti značajan uvid u situaciju zbog koje su organizovane kroz konsultacije i diskusije sa predstavnicima civilnog društva.[48] Terenske misije OEBS-a često koriste resurse lokalnog civilnog društva, bilo kroz prikupljanje informacija o stepenu poštovanja preuzetih obaveza, bilo kroz sprovođenje projekata kojima se omogućuje da širok krug ljudi postane „korisnik" OEBS principa. OCD tako pomažu efektivan rad same Organizacije i njenih organa. U ovom smislu bitna je i njihova saradnja sa specijalizovanim jedinicama unutar Kancelarije za demokratizaciju i ljudska prava, telima OEBS-a koja prate pitanja prava nacionalnih manjina i medijskih sloboda – Prestavnikom za slobodu medija i Visokim komesarom za nacionalne manjine, drugim specijalnim predstavnicima i telima.

OCD imaju posebno značajnu ulogu u Implementacionim sastancima ljudske dimenzije (*Human Dimension Implementation Meeting*) OEBS-a. Ovi sastanci održavaju se od 1992. godine, i predstavljaju forume za diskusiju država učesnica o primeni obaveza iz ljudske dimenzije, koji su prerasli u najveću godišnju konferenciju o ljudskim pravima i demokratiji.[49] Upravo je veliko prisustvo civilnog društva u radu ovih sastanaka jedna od njihovih ključnih odlika. OCD, shvaćene kao akteri od presudnog značaja za borbu protiv kršenja ljudskih prava u državama učesnicama, na Implementacionim sastancima učestvuju na ravnopravnoj osnovi sa predstavnicima država učesnica. Njihovi predstavnici doprinose diskusiji kako tokom zvaničnih sesija na kojima se govori o ostvarivanju preuzetih obaveza, tako i organizovanjem dodatnih panela o posebno aktuelnim slučajevima i temama. Ovakve dodatne diskusije (*side events*) organizuju i zvanične delegacije i nevladine organizacije, i razna tela i specijalizovane jedinice unutar OEBS-a, i na njima se najdirektnije ispoljava dinamika odnosa između diplomata, stručnjaka OEBS-a i predstavnika civilnog društva iz pojedinih zemalja, odnosno transnacionalnih mreža OCD.[50] Sa ovih sastanaka potekao je veliki broj inicijativa i preporuka, koje su doprinele i pokretanju novih programa

---

[47] OSCE Mechanisms and Procedures, OSCE Conflict Prevention Centre – Operations Planning Unit, Vinna 8 June 2004, *http://www.osce.org/cpc/39615?download=true*,2-3, 25. avgust 2015.

[48] Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, Moscow 3 October 1991, *http://www.osce.org/odihr/elections/14310?download=true*, 32, 22. jul 2015.

[49] Poslednji sastanak održan je od 21. septembra do 02. oktobra 2015. godine, sa prijavljenih više od 1400 učesnika. *http://www.osce.org/odihr/hdim_2015*, 15. avgust 2015.

[50] Videti npr. zvaničnu agendu Implementacionog sastanka 2015: *http://www.osce.org/odihr/179066?download=true* i listu dodatnih diskusija: *http://www.osce.org/odihr/181746?download=true*, 15. avgust 2015.

Organizacije, poput programa Kancelarije za demokratiju i ljudska prava (ODIHR) koji se bave tolerancijom i nediskriminacijom, zatim uključivanja predstavnika romske manjine u ODIHR timove za monitoring izbora, ili pokretanje treninga iz oblasti ljudskih prava za službenike terenskih misija. Svi dopisi koje OCD podnesu tokom Implementacionog sastanka postaju deo zvanične dokumentacije ovog ključnog skupa za ljudska prava i demokratiju u regiji OEBS-a, koja je javno dostupna. Preporuke Implementacionih sastanaka predstavljaju se na prvom narednom Ministarskom savetu.[51] Tako, aktivnim učešćem u Implementacionim sastancima civilno društvo može pokretati inicijative, skretati pažnju na probleme prisutne u svojim državama, ali i doprineti efektivnosti rada same Organizacije.

Poseban izraz učešća civilnog društva u razvoju ljudske dimenzije OEBS predstavljaju Paralelne konferencije civilnog društva. Paralelni samiti (*parallel summits*) nastali su iz težnje civilnog društva da se suprostavi rastućoj moći samita država i međunarodnih organizacija. Pjanta (*Pianta*) ih definiše kao događaje koje organizuju nacionalne i internacionalne grupe civilnog društva, nezavisno od aktivnosti država i privatnih subjekata; koji se najčešće poklapaju sa zvaničnim samitima vlada i međunarodnih organizacija; koji se bave istim ključnim pitanjima kao i akteri zvaničnih samita, ali uz kritičku perspektivu; tokom kojih se koriste sredstva javnog informisanja, analize, političke mobilizacije i protesta, kao i alternativnih predloga politika; i koji mogu i ne moraju imati formalne kontakte sa zvaničnim samitima.[52] Platforma za građansku solidarnost (*Civic Solidarity Platform*) organizuje ovakve paralelne konferencije u zemlji predsedavanja od 2010. godine. Ova Platforma predstavlja koaliciju organizacija i grupa iz država učesnica OEBS, kao i međunarodnih NVO zainteresovanih za zajedničko delovanje na zaštiti ljudskih prava u regionu, a čini je više od 70 NVO uverenih da su u međunarodnim odnosima usko definisani državni interesi prevladali nad principima zaštite i promocije ljudskih prava i demokratije.[53] Na Paralelnim OEBS konferencijama civilnog društva OCD diskutuju o najaktuelnijim pitanjima ljudskih prava na teritoriji OEBS-a i formulišu niz preporuka u raznim oblasti-

[51] The Human Dimension Implementation Meeting, OSCE/ODIHR, Warsaw 2009.

[52] M. Pianta, „Parallel Summits of Global Civil Society", in: H. Anheier, M. Glasius and M. Kaldor (eds.), *Global Civil Society 2001*, Oxford University Press, 2011, 169-194 (171).

[53] Platforma se oslanja na tradiciju Federacije Helsinških odbora ali je proširena i drugim OCD. Članovi Platforme iz Srbije su Helsinški odbor za ljudska prava i Komitet pravnika za ljudska prava (JUKOM). Aktivne su radne grupe za zagovaranje, Zapadni Balkan, borbu protiv rasizma, ksenofobije i netolerancije, reformu međunarodnih organizacija, temeljne slobode i za zagovaranje u slučaju kriza i brzi odgovor. Organizational Principles of the Civic Solidarity Platform, *http://civicsolidarity.org/page/organizational-principles-civic-solidarity-platform,* 22. jul 2015.

ma sprovođenja obaveza koje su vlade preuzele u okviru ljudske dimenzije. Usvajaju se i deklaracije o problemima koji se u konkretnom periodu smatraju prioritetnim. Kako se ove konferencije održavaju paralelno odnosno dan uoči sastanaka Ministarskog saveta, time se dodatno pojačava komunikacija sa državnim akterima i uticaj preporuka OCD. Praksa je da se zvaničnici OEBS i Predsedavanja obraćaju učesnicima i učestvuju u nekim sesijama.

Platforma za građansku solidarnosti je na Paralelnoj OEBS konferenciji OCD u Bazelu 2014. istakla da OEBS ne koristi dovoljno potencijal civilnog društva, imajući u vidu porast ekspertize brojnih NVO u poslednjoj deceniji. Ovo se naglašava posebno u kontekstu neujednačene primene obaveza u okviru ljudske dimenzije OEBS-a, pojave novih izazova, i podvlači da je u slučajevima pogoršanja stanja demokratije i kriza u vezi sa ljudskim pravima važno imati NVO kao partnera u dijalogu.[54] Predloženi principi saradnje su sledeći: uključivanje NVO u sve segmente aktivnosti u okviru ljudske dimenzije u svim institucijama OEBS-a; inkluzivnost i nediskriminacija (isključenost jedino onih koji podržavaju nasilje i terorizam); bezbednost za NVO i aktiviste koji sarađuju sa OEBS; priznanje pluralističkog i nehijerarhijskog karaktera civilnog društva; jednak tretman NVO i eksperata koji nisu u nevladinim organizacijama; otvorenost institucija OEBS-a za predloge civilnog društva i odgovor na njih.[55]

Zahtevi da OEBS preduzme značajne korake da ojača civilno društvo, uključi rad civilnog društva u svoje programe i zaštiti NVO koje se bave ljudskim pravima, a izložene su represiji u nekim od zemljama OEBS regije, prisutni su u kontinuitetu. Uz očekivanja više participacije i saradnje, predlagano je osnivanje i finansiranje nezavisnog komiteta eksperata za ljudska prava koji bi sprovodili monitoring delovanja OEBS-a.[56] Sužavanje prostora za civilno društvo u zemljama učesnicicama OEBS-a NVO posebno naglašavaju u kontekstu sukoba u Ukrajini, skorašnjih mera kojima se otežava rad OCD u Ruskoj Fedraciji, tretmanom branitelja ljudskih prava u Azerbejdžanu, Tadžikistanu i nekim drugim zemljama učesnicama OEBS, ugrožavanju prava na izražavanje i okupljanje, medijskih sloboda, zatvaranje i torturu aktivista i novinara.[57]

---

[54] Civil Society Recommendations to the Participants Of The Osce Ministerial Council Meeting In Basel, 4-5 December 2014, *http://www.civicsolidarity.org/sites/default/files/civil_society_recommendations_to_the_mcm_in_ basel_december_2014_final.pdf*, 22. avgust 2015.

[55] Ibid., 79.

[56] A. Rhodes, „The OSCE needs imaginative cooperation with civil society", *Helsinki Monitor*. Jul 2005, Vol. 16 Issue 3, 196-197. Autor je tada bio direktor Internacionalne Helsinške federacije za ljudska prava.

[57] Videti agendu i saopštenja sa Implementacionog sastanka 21.9.-02.10.2015: *http://www.osce.org/odihr/hdim_2015*, i saopštenja Platforme za građansku solidarnost, *www.civicsolidarity.org*, 13. novembar 2015.

PRIORITETI PREDSEDAVANJA OEBS-om I UČEŠĆE OCD

Civilno društvo je po svojoj prirodi izrazito heterogeno, ljudska dimenzija OEBS-a obuhvata niz pitanja, a aktivnosti OEBS-a i OCD u vezi sa OEBS-om izuzetno su brojne, posebno u periodu kada se obeležava 40 godina od Helsinškog akta. Sagledavanje uključivanja civilnog društva u završnom delu ovog rada ograničiće se stoga na prioritete predsedavanja i posebno proces samoevaluacije kao novog i potencijalno važnog oblika uključenosti OCD u ljudsku dimenziju OEBS-a.

Švajcarska i Srbija formulisale su Zajednički radni plan kako bi se konsekutivnim predsedavanjem ostvario kontinuitet u planiranju u okviru OEBS-a i veća održivost prioriteta organizacije kroz zajednički rad dve predsedavajuće države na pitanjima od najvećeg značaja za čitavu regiju. U ovom planu se navodi da su Švajcarska i Srbija prepoznale značaj jačanja saradnje OEBS-a i OCD, NVO i istraživačkih centara u sve tri dimenzije bezbednosti. Promovisanje učešća civilnog društva posebno je istaknuto u okviru planova za ljudsku dimenziju, kao i kroz podršku umrežavanju švajcarskih i srpskih NVO i njihovo uključivanje u pripreme aktivnosti predsedavanja. Kao naročito važna pitanja izdvojena su i analiza sadašnjih i budućih pretnji i izazova bezbednosti, ažuriranje postojećih alata za rano upozorenje, prevenciju konflikata i post-konfliktnu rehabilitaciju, borba protiv trgovine ljudima, kao i pitanja uključivanja mladih i rodne perspektive kroz formulisanje i usvajanje Akcionog plana za mlade i bezbednost, nadogradnju Akcionog plana iz 2004. za unapređenje rodne ravnopravnosti i izradu strategije OEBS-a za primenu ravnopravnosti polova.[58]

Švajcarska je tokom svog predsedavanja ostvarila inkluzivni dijalog sa civilnim društvom jer je cilj bio da se „eksplicitno inkorporira civilno društvo u zemljama OEBS-a u rad OEBS-a kako bi taj rad bio vidljiviji i kako bi se glas civilnog društva čuo u diskusijama." To je činjeno iz uverenja da civilno društvo igra ključnu ulogu pomažući državama u regiji OEBS-a da osiguraju puno poštovanje ljudskih prava, osnovnih sloboda i vladavine zakona. Organizovane su regionalne radionice sa organizacijama iz regiona OEBS koje se bave ljudskim pravima u Beogradu, Beču, Dušanbeu i Tibilsiju; švajcarske NVO su podsticane da učestvuju u raznim tematskim konferencijama koje je OEBS organizovao tokom 2014, kao i na ostvarivanje kritičkog dijaloga unutar Švajcarske u pogledu učešća civilnog društva i sa Mi-

[58] Zajednički radni plan Švajcarske i Srbije, 2013, *http://www.mfa.gov.rs/sr/images/dipllist/Zajednicki-plan-rada-za-predsedavanje-OEBS_1.pdf*, 15. jul 2015.

nistarstvom spoljnih poslova o konkretnim osetljivim pitanjima švajcarske spoljne politike.[59]

Uz veće učešće civilnog društva, uključenost mladih ljudi navedeno je među deset prioriteta predsedavanja.[60] U skladu sa tim organizovan je Model OEBS (*Model OSCE*), simulacija pregovaranja dva tela zadužena za donošenje odluka u OEBS – Stalnog saveta i Ministarskog saveta, u kome su učestvovali „Mladi ambasadori" (*Youth Ambassadors*), starosti između 18 i 30 godina, iz država učesnica. Tekst Akcionog plana za mlade (*Model OSCE Youth Action Plan*) koji je sačinjen tokom ove simulacije predstavljen je na Ministarskom savetu u Bazelu 2014. godine. Cilj ovog dokumenta je da doprinese strategiji za mlade OEBS-a, a usmeren je na omladinske politike koje mogu ojačati bezbednost, saradnju i stabilnost u OEBS regiji.[61] Na ovaj način mladi iz OEBS regije dobili su priliku da direktno doprinesu formulisanju dokumenta koji će biti politički obavezujući za njihove države i koji će se doticati položaja mladih.[62]

Švajcarsko predsedavanje uvelo je još jednu veliku novinu – proces u okviru koga predsedavajuća država vrši samoprocenu sopstvenog ispunjavanja obaveza iz ljudske dimenzije. Naime, iako je okvir zaštite ljudskih prava i sloboda ustanovljen u okviru OEBS-a opsežan i sveobuhvatan, primena obaveza iz ljudske dimenzije nije uvek na proklamovanom nivou. Samoprocena zemlje koja predsedava predstavlja izraz potrebe da se ojača primena obaveza, odnosno da predsedavajuća zemlja demonstrira privrženost njihovom sprovođenju i bude primer za ostale države učesnice. OCD su u ovom procesu prepoznate kao važni partneri. Tokom švajcarskog predsedavanja samoprocena je uključivala pripremu izveštaja o odbranim temama iz ljudske dimenzije od strane Centra za ljudska prava kao stručne institucije koja nije deo državne administracije, formulisanje izveštaja civilnog društva, sa primedbama konsolidovanim od strane radne grupe NVO na iste teme, kao i završne komentare državne vlasti na oba izveštaja. Sva tri izveštaja dostupna su javnosti i predstavljaju sveobuhvatan uvid

---

[59] Swisspeace, The OSCE: Challenges and Opportunites, KOFFNewsletter No 127, 1st May 2014.

[60] Ostali prioriteti predsedavanja Švajcarske su pomirenje i saradnja na Zapadnom Balkanu, dijalog i jačanje poverenja na prostoru Južnog Kavkaza, modernizacija Bečkog dokumenta, jačanje upravljanja sektorom bezbednosti, ispunjavanje obaveza iz ljudske dimenzije bezbednosti, pouzdaniji menadžment prirodnih katastrofa, borba protiv transnacionalnih pretnji, dalji razvoj OEBS-a (Helsinki +40 proces) i jačanje kapaciteta za medijaciju. Creating a Security Community for the Benefit of Everyone, Priorities of 2014 Swiss Chairmanship of the OSCE, *http://www.osce.org/cio/109266?download=true,* 22. avgust 2015.

[61] Oblasti koje obuhvata su zaštita i promocija mladih, kao i učešće mladih. Model OSCE Youth Action Plan, 2014, *http://model-osce.ch/wp-content/uploads/2013/12/Model-OSCE-Youth-Action-Plan.pdf,* 15. jul 2015.

[62] Usvajanje Akcionog plana za mlade očekuje se krajem 2015. godine, za vreme predsedavanja Srbije OEBS-om.

u stanje u oblastima koje su bile predmet procene.[63] Inicijativa Švajcarskog predsedavanja OEBS-om je dragocena budući da za razne obaveze nema precizno definisanih pokazatelja i mehanizama monitoringa primene unutar Organizacije.

Bez obzira na stepen demokratičnosti, uređenosti, i dostupnost sredstava u Švajcarskoj, kako je inicijativa bila prvi put sprovedena, pokazala se kompleksnom. Ova zemlja, naime, nema Zaštitnika građana i slične nezavisne institucije koje su dobro pozicionirane da sprovedu incijalnu samoprocenu. Proces pronalaženja odgovarajuće institucije – Centra za ljudska prava (čiji je osnivač Federalna vlada), i odabir tema potrajao je, što je rezultiralo pripremom dokumenta tek uoči samog završnog sastanka Ministarskog saveta. Dodatne teškoće predstavljali su slabo poznavanje obaveza u okviru ljudske dimenzije OEBS-a od strane kako državnih aktera, tako i nevladinog sektora u toj zemlji, kao i činjenica da države već izveštavaju o srodnim pitanjima razna tela UN i Saveta Evrope, te uvođenje još jedne linije izveštavanja predstavlja dodatnu obavezu i uzrokuje svojevrsni „zamor od izveštavanja" (*reporting fatique*). Kao oblasti u kojima je vršena samoevaluacija odabrani su izbori, netolerancija, sloboda izražavanja i okupljanja, trgovina ljudima i rodna ravnopravnost.[64] Osnov za odabir tema bilo je postojanje izveštaja OEBS-a, objavljenih u poslednjih pet godina, koji analiziraju situaciju u ovim oblastima u Švajcarskoj. Ovaj kriterijum ne mora nužno obuhvatiti probleme i pitanja iz ljudske dimenzije koji su najznačajniji i najrelevantniji za građane zemlje koja predsedava.

Izveštaji iz procesa samoevaluacije su predstavljeni na Paralelnoj konferenciji OCD u Bazelu decembra 2014. godine uoči završnog Ministarskog saveta OEBS, a uz učešće najviših zvaničnika Organizacije i predsedavanja.[65] Predstavnici OCD su na ovoj konferenciji prezentovali svoje prioritete[66] i objavili Deklaraciju o porastu netolerancije, diskriminacije i zločina iz mržnje, kojom su ovi problemi okarakterisani kao „veliki bezbednosni rizik" koji zahteva koordinisan odgovor OEBS-a. Deklaracijom je skrenuta

---

[63] Self-Evaluation OSCE Chairmanship, Commentary by the Federal Authorities, Bern 2014, *https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/recent/Self-Evaluation-OSCE-Chairmanship-November-2014-final_EN.pdf*, 7. avgust 2015.

[64] R. Locher, L. Heim, K. Buchmann, A. Wiecken, B. Schnegg, Self-Evaluation OSCE Chairmanship, Swiss Center of Expertise in Human Rights, Bern 2014, pp. 8-10.

[65] Na Paralelnom samitu OCD u Bazelu učesnici iz Srbije bili su predstavnice i predstavnici Helsinškog odbora za ljudska prava u Srbiji, Komiteta pravnika za ljudska prava – YUCOM, Centra za istraživanje javnih politika, Foruma za etničke odnose i Fonda za humanitarno pravo.

[66] Civil Society Recommendations To The Participants Of The Osce Ministerial Council Meeting In Basel, 4-5 December 2014, *http://www.civicsolidarity.org/sites/default/files/ civil_society_recommendations_to_the_mcm _in_basel_december_2014_final.pdf*, 22. avgust 2015.

pažnja na činjenicu da OCD poseduju veliko iskustvo, znanje i razvijenu metodologiju za borbu protiv rasizma, ksenofobije i netolerancije, što sve može biti od velike koristi za organe OEBS-a u njihovom svakodnevnom radu na suzbijanju ovih problema.[67]

Srbija predsedava OEBS-om u godini u kojoj se obeležava četiri decenije od potpisivanja Helsinškog završnog akta, i to kao prva zemlja koja je dobila ovakvu mogućnost iako je i sama, više od jedne decenije, domaćin velikoj terenskoj misiji i pravna je naslednica države koja je bila isključena iz članstva. Ovaj izazov postao je još veći sa razvojem događaja u Ukrajini koji su vratili OEBS u fokus evroazijske politike i bezbednosti i doveli do smanjenja prostora u okviru Organizacije za druge teme i inicijative. Ipak, preuzimajući predsedavanje OEBS-om ministar spoljnih poslova Srbije među prioritete predsedavanja svrstao je neke od oblasti u kojima je upliv OCD posebno važan – vladavinu prava, slobodu izražavanja, okupljanja i udruživanja, slobodu medija, zaštitu prava nacionalnih manjina i borbu protiv diskriminacije.[68]

Civilno društvo u Srbiji razvilo je brojne aktivnosti povodom predsedavanja Srbije i pre njegovog formalnog početka, pretežno usmerene na neke od prioriteta iz Zajedničkog radnog plana Švajcarske i Srbije. Učešće civilnog društva u okviru prioritetnog fokusa na mlade može biti uzeto kao primer dobre prakse za uključivanje širokog kruga aktera u delatnost OEBS-a, ali i u proces kreiranja normi na nacionalnom nivou. Projekat Krovne organizacije mladih Srbije *Predsedavanje Srbije OEBS-om 2015. i uloga mladih* obuhvatio je edukaciju i prenos znanja među mladima širom Srbije o osnovnim pojmovima u vezi sa OEBS-om tokom 2014. i 2015. godine, a učesnicima je pružio priliku i da formulišu preporuke za bezbednost mladih i tako daju doprinos procesu formulisanja Nacionalne strategije za mlade 2015-2025.[69]

Ministarstvo spoljnih poslova, u saradnji sa Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije, održalo je konsultativni sastanak sa širim krugom organizacija civilnog duštva uoči početka predsedavanja. Na ovom skupu predstavljeni su plan i prioriteti predsedavanja, te civilno društvo ipak nije dobilo priliku da neposredno utiče na formulisanje prioriteta.[70] S druge strane, Vlada Republike Srbi-

---

[67] Basel Declaration, Adopted by the participants of the OSCE Civil Society Conference, Basel 2014, *http://www.civicsolidarity.org/sites/default/files/basel_declaration.pdf*, 12. avgust 2015.

[68] Serbia reveals Chairmanship Priorities pledging to rebuild trust and confidence in OSCE region, *http://www.osce.org/cio/134821*, 6. avgust 2015.

[69] Projekat su podržali Ministarstvo omladine i sporta i Misija OEBS-a u Srbiji. Izvor: *http://www.koms.rs/predsedavanje-srbije-oebs-om-2015-i-uloga-mladih/*, 27. avgust 2015.

[70] Sastanak je održan u julu 2014. kada su prioriteti već bili objavljeni. Izvor : *http://civilnodrustvo.gov.rs/vest /odr%C5%BEan-sastanak-povodom-priprema-za-predsedavanje-oebsom.37.html? newsId=506*, 25. avgust 2015.

je je podržala neke aktivnosti civilnog društva i uključila predstavnike ovog sektora u sopstvene aktivnosti u sklopu predsedavanja. Ministarstvo za spoljne poslove i Ministarstvo za kulturu i informisanje podržali su konferenciju o bezbednosti novinara koja je organizovana u saradnji sa OEBS-ovom Predstavnicom za slobodu medija.[71] Prisustvovali su takođe konferenciji „Sloboda izražavanja, medijske slobode i (samo) cenzura u regionu OEBS" koju su organizovali Platforma za građansku solidarnost i Helsinški odbor za ljudska prava u Beogradu.[72] Predstavnici Vlade Srbije učestvovali su na skupu na kome je između ostalog diskutovana uloga civilnog društva u reformi OEBS i specifično doprinos OCD predsedavanju.[73] Međutim u Radnoj grupi za predsedavanje OEBS-om ne postoji osoba specifično zadužena za saradnju sa civilnim društvom koja bi omogućavala redovno informisanje i šire uključivanje OCD u sve aktivnosti Predsedavanja.[74]

Na Paralalenoj konferenciji OCD u Bazelu predstavnici Ministarstva spoljnih poslova Švajcarske izneli su preporuke za Srbiju u pogledu procesa samoprocene. Najznačajnije su da pripreme treba započeti znatno ranije, da je za osiguranje kvaliteta ove samoprocene i njeno korišćenje kao instrumenta učenja važno da svi akteri – vlasti, ombudsman, odnosno stručna državna organizacija koja radi inicijalnu procenu i OCD – budu uključeni u planiranje i metodologiju, kao i da nalaze treba pripremiti na početku predsedavanja, umesto na njegovom kraju, jer će tako imati primetnije efekte. Za odabir tema navedeno je da moraju biti zasnovane na objektivnim kriterijumama, dovoljno široke i relevantne za preuzete OEBS obaveze, a što sve uključuje i neophodna prilagođavanja u pogledu kapaciteta i sredstava.[75] Švajcarski predstavnici su iskazali uverenje da će pokretanje ove prakse, koja se sprovodi u konstruktivnom duhu, a bez obaveze da se postigne konsenzus o svim formulacijama, pomoći sprovo-

---

[71] Konferencija pod nazivom „Protection of Safety and Integrity of Journalists in the OSCE Region" održana je 26. i 27. marta 2015. u Beogradu.

[72] Održana u Beogradu 20. i 21. jula 2015.

[73] U okviru završnog seminara Helsinki +40 27. i 28. maja u Narodnoj skupštini RS, u organizaciji Parlamentarne skupština OEBS-a, parlamentarne delegacije Srbija u OEBS i Beogradskog fonda za političku izuzetnost (BFPE), na panelu „The OSCE Human Dimension: Towards New Objectives" govorili su i predstavnici OCD uključeni u monitoring predsedavanja. Dodatno, BFSP je prestavio Food-for-thought paper: M. Lazarević, M. Savkovic, Civil Society Contribution to Reform of the OSCE: Case Study Serbia, Helsinki +40, May 2015.

[74] Kontakt osoba za civilno društvo u okviru Task Force za predsedavanje OEBS-om postojala je tokom predsedavanja Švajcarske, a već postoji i u zemlji koja preuzima predsedavanje 2016 – Nemačkoj.

[75] Izlaganje rukovodioca švajcarske radne grupe za Predsedavanje OEBS-om na Paralelnoj konferenciji civilnog društva u Bazelu, u okviru panela *The Swiss OSCE Chairmanship 2014 and reflections on preliminary results*.

đenju obaveza preuzetih u okviru OEBS-a u zemlji koja predsedava, ali i šire, u drugim državama regije.

Na osnovu švajcarskih iskustava i uz pomoć Platforme za građansku solidarnost, u Srbiji je uspostavljena Koordinaciona radna grupa – svojevrsna koalicija OCD za praćenje predsedavanja Srbije OEBS-om i posebno samoprocene sprovođenja obaveza iz ljudske dimenzije.[76] Uz članice međunarodne Platforme građanske solidarnosti iz Srbije – Helsinški odbor za ljudska prava i Komitet pravnika za ljudska prava – u ovom telu su i Centar za istraživanje javnih politika, Forum za etničke odnose, i Fond za humanitrano pravo.[77] Ove organizacije zastupaju prioritetne oblasti koje su, tokom procesa diskusija i konsultacija, kao takve označile OCD,[78] i priznate su od strane Ministarstva spoljnih poslova Srbije kao OCD koje će komentarisati nalaze samoprocene.[79] Predstavnici ovog Ministarstva isticali su da je saradnja sa civilnim društvom, bar kada je reč u prvoj polovini godine predsedavanja, „dinamična i intenzivna."[80]

Međutim, nekoliko oblasti koje su OCD predložile kao prioritetne – sloboda izražavanja, položaj branilaca ljudskih prava i prava nacionalnih manjina – nisu prihvaćene za samoprocenu od strane države. Ovo je obrazloženo nepostojanjem sistematskih izveštaja tela OEBS na ove teme za Srbiju u poslednjih pet godina, što nije moralo biti jedini osnov za odabir oblasti samoprocene.[81] Ovo tim pre što je i samo srpsko predsedavanje planiralo aktvnosti u vezi nekih od prioritetnih tema civilnog društva, kao što je sloboda medija odnosno zaštita novinara i podršku promovisanju OEBS-ovog vodiča za zaštitu branitelja ljudskih prava. Zvanično izabrane teme

---

[76] U Švajcarskoj je takođe osnovana radna grupom švajcarskih NVO za predsedavanje, koju je koordinirala organizacija „humanrights.ch".

[77] Ove organizacije bile su najaktivnije u nizu inicijativa koje su prethodile srpskom predsedavanju i bile podržane od strane Platforme za građansku solidarnost, uključujući učešće na Paralelnoj konferenciji decembra 2014.

[78] Ovi prioriteti obrazloženi su u izveštaju koji su OCD iz Srbije pripremile za Paralelni samit u Bazelu kao „oblasti koje zahtevaju posebnu pažnju". Civil Society Recommendations To The Participants Of The Osce Ministerial Council Meeting In Basel, 4-5 December 2014, *http://www.civicsolidarity.org/sites/default /files/civil_society_recommendations_to_the_mcm_in_basel_december_2014_final.pdf*, 71-79, 28. avgust 2015.

[79] To ne znači i da država Srbija obezbeđuje finansijsku podršku ovim organizacijama za njihov na rad u procesu samoevaluacije i na drugim aktivnostima tokom Predsedavanja OEBS-om od strane RS.

[80] Izlaganje ambasadora Dejana Šahovića, čelnika Radne grupe za Predsedavanje OEBS-om na međunarodnoj konferenciji OCD *„Freedom of expression, media freedoms and (self)censorship in the OSCE area"* koju su organizovali Platforma za građansku solidarnost i Helsinški odbor za ljudska prava u Beogradu 20. i 21. jula 2015.

[81] Ukoliko je opredeljenje Vlade bilo da se koristi samo ovaj kriterujum, teme za koje postoje detaljni OEBS-ovi izveštaji mogle su biti utvrđene znatno ranije nego što je to bio slučaj.

za proces samoprocene su rodna ravnopravnost, položaj Romkinja i Roma, sloboda okupljanja i izbori. Kompromisno rešenje je nagovešteno obećanjem da će izveštaji Koordinacione grupe na teme koje su OCD odabrale, biti priložene uz izveštaje o zvanično odabranim temama. Prema modelu razvijenom tokom predsedavanja Švajcarske, samoprocenu će najpre, kao predstavnici nezavisnih ustanova, izvršiti Poverenik za rodnu ravnopravnost i Institut društvenih nauka.[82] Potom će civilno društvo dati svoje komentare, odnosno izvršiti paralelnu procenu ispunjavanja OEBS obaveza u Srbiji. Na kraju će nadležne državne institucije komentarisati oba izveštaja. Švajcarska preporuka da se samoprocena sprovede na početku predsedavanja nije prihvaćena, i do okončanja Implementacionog sastanka nije završeno predviđeno izveštavanje o sve četiri teme od strane nezavisnih institucija koje predstavlja prvu fazu procesa. Prezentacija tekućeg procesa samoevaluacije Srbije kao predsedavajuće OEBS-om nije bila među najavljenim pratećim događajima na Implementacionom stastanku, što je uslovilo slabu posećenost ovog panela.[83] Finalizacija ove procene i njeno prezentovanje javnosti, uključujući na predstojećoj Paralelnoj konferenciji OCD u Beogradu,[84] kao i odjek preporuka OCD u završnim dokumentima Ministarskog saveta biće dodatni pokazatelj značaja koji se pridaje obavezama iz ljudske dimenzije OEBS i saradnji sa civilnim društvom u ovoj oblasti.[85]

ZAKLJUČAK

Civilno društvo postalo je nezaobilazni akter u društvenim i političkim procesima na lokalnom, nacionalnom i transnacionalnom nivou. Ono uključuje grupe koje nastoje da utiču na distribuciju moći između onih koji upravljaju i onih kojima se upravlja, posebno u pogledu postavljanja novih tema na agendu, uspostave normi i monitoringa primene obaveza koje su države prihvatile. Države i međunarodne organizacije su na zahteve za većim učešćem OCD-a reagovale na različite načine, od ignorisanja

[82] Provobitno se očekivalo da će inicijalnu nezavisnu procenu vršiti Zaštitnik građana.

[83] Panel je održan 30. septembra 2015. tokom OSCE Human Dimension Implementation Meeting u Varšavi, uz učešće Ambasadora Srbije u OEBS, predstavnika kancelarije Poverenika za ravnopravnost, Instituta za društvene nauke i predstavnice Koordinacione radne grupe OCD (koautorke ovog rada).

[84] Paralelna konferencija OCD biće održana 1-2. decembra 2015. godine, uoči sastanka Ministarskog saveta OEBS.

[85] Primer odnosa prema jednoj od oblasti ljudske dimenzije odabranoj za samo-evaluaciju je zakonska regkulacija slobode okupljanja. Videti Saopštenje koordinacionog odbora za monitoring predsedavanja OEBS od 9.10. 2015. *http://www.publicpolicy.rs/arhiva/1194/sloboda-okupljanja-bez-jasnog-zakonskog-normiranja#.Vhk25vmqqko*, 15. novembar 2015.

ili pokušaja da isključe nedržavne aktere iz multilateralnih diskusija, do priznavanja, konsultacija u donošenju odluka, saradnje u njihovom sprovođenju, i angažovanju na rešavanju sporova. Dostpunost međunarodnih organizacija i multilateralnih foruma za uticaj građana stoga varira, i u znatnoj meri je određena vrstama problema kojima se organizacija bavi.

OEBS je bezbednosna organizacija koja je na nivou deklaracija i pristupa svojim telima značajno otvorena za predstavnike civilnog društva, posebno u pogledu svoje ljudske dimenzije. Ovaj pristup je logičan jer se ljudska dimenzija OEBS-a bavi svim aspektima bezbednosti koji su u vezi sa ljudskim pravima i temeljnim slobodama, demokratijom, uključujući tu slobodne izbore i demokratsko upravljanje i institucije, toleranciju i nediskriminaciju, vladavinu prava, probleme nacionalnih manjina – pitanja koja ne mogu biti rešena na odgovarajući način bez aktivnog učešća samih građana. Ovo tim pre što su mnoge aktivnosti OEBS-a fokusirane na lokalne probleme unutar država, na koji se deluje mekim (*soft*) mehanizmima i konstruktivnim intervencijama sa težnjom postizanja dugoročnijih promena.

Učešće OCD u aktivnostima OEBS-a povezano je sa neophodnošću jačanja odgovornosti i transparentnosti rada, ali i sa činjenicom da OCD imaju neposredniji uvid u bezbednosne potrebe pojedinaca i društvenih grupa. Na ovaj način OCD omogućavaju uključivanje lokalnog bezbednosnog konteksta u agendu, kako terenskih misija, tako i drugih tela OEBS-a. To je posebno važno budući da se Organizacija u svom radu fokusira na prevenciju i izgradnju mira – procese koji ne mogu biti uspešni bez odgovarajuće predstavljenosti potreba lokalnog stanovništva. Ovaj dvosmerni odnos OEBS-a i civilnog društva ključna je karakteristika uključenosti OCD u procese diskutovanja ljudske dimenzije i ukupnog rada Organizacije.

Međutim, druga ključna karakteristika je postojanje jaza između deklarativnog povećanja prostora za delovanje OCD i suštinskog minimalnog uticaja na jedan broj zemalja članica da taj prostor zaista i otvore za predstavnike civilnog društva, u pojedinim ili svim oblastima ljudske dimenzije. Heterogenost političkih kultura i postojenje niza strukturalnih razlika među zemljama članicama stoga ne dopušta generalnu ocenu o stvarnim dometima angažovanja OCD u regionu OEBS-a. Sa jedne strane, Paralelne konferencije civilnog društva se ustaljuju, aktivnosti Platforme za građansku solidarnost se umnožavaju unutar regije, a civilno društvo dobilo je svoje mesto i u novom instrumentu monitoringa – procesu samoevaluacije ostvarivanja obaveza u oblasti ljudske dimenzije. Sa druge strane, u nizu zemalja članica nema napretka u pogledu ostvarivanja obaveza iz ljudske dimenzije, a time ni veće saradnje sa civilnim društvom. Ovi paralelni tokovi kada je u pitanju upliv civilnog društva teško da će se približiti s obzirom na ideološko zaoštravanje koje je na delu među značajnim

brojem država učesnica, odnosno na oživljavanje geopolitičke matrice u sagledavanju bezbednosti u regionu.

U pogledu delovanja Srbije kao predsedavajuće u prvih devet meseci 2015. godine nameće se utisak da je prepoznata potreba saradnje sa OCD, ali da doprinos koji one mogu dati nije sagledavan kao prioritetan, između ostalog i zbog finansijskih i kadrovskih ograničenja koja utiču na predsedavanje. Državna podrška uključivanju civilnog društva bila je ograničena prvenstveno na aktivnosti organizovane od strane organa OEBS-a, odnosno na obaveze koje su proistekle iz inicijativa predsedavanja Švajcarske. Sagledavajući posebno način i vreme odabira tema za samoprocenu izvršavanja obaveza u okviru ljudske dimenzije, izolovanost tog procesa i planirani način prezentovanja završnih izveštaja o samoproceni, može se zaključiti da predsedavanje nije iskorišćeno da se pomoću civilnog sektora u većoj meri otvori kritički dijalog o preuzetim obavezama u okviru OEBS-a, i da se o njima informiše administrativni aparat i šira javnost. Prilika za to još postoji u poslednjim mesecima predsedavanja, ukoliko bi nalazi procesa samoevaluacije bili šire predstavljani i diskutovani. Ipak, shvatanje predsedavanja kao posla samo za Ministarstvo spoljnih poslova, u okolnostima kada je i sama spoljna politika Srbije javna politika za koju nije usvojena strategija niti postoji strukturisan uticaj ekspertske zajednice, udruženo sa kriznim situacijama u Ukrajini, nekontrolisanim migracionim tokovima i brojnim zamrznutim konfliktima, finansijskim, kadrovskim i drugim ograničenjima Srbije, ne ostavljaju previše prostora za takvo očekivanje.

Svetlana Đurđević-Lukić
Marina Tadić[86]
Researchers, Public Policy Research Centre

CIVIL SOCIETY ROLE IN HUMAN DIMENSION OF THE OSCE

Summary: This paper presents growth of civil society activities on transnational level, primarily in multilateral cooperation in the field of security, and analyses civil society role and contribution in the human dimension of the Organization for Security and Cooperation in Europe. It reviews mechanisms and achievements of civil society within the human dimension processes and provides insight into the activities of local civil society in the light of Serbia's OSCE Chairmanship. Strengthening of civil society's role in recent decades reflects in civil society organizations' work within their

[86] Svetlana Đurđević-Lukić, M.Sc. and Marina Tadić, M.A., office@publicpolicy.rs.

countries, as well as in their contribution to numerous forms of transnational actions and to the process of formulating international norms. Participation of civil society organizations in the activities of the Organization for Security and Cooperation in Europe is related to the necessity of strengthening its responsibility and transparency, and to the fact that civil society organizations have more direct insight into the security needs of citizens and social groups at local level. OSCE's comprehensive understanding of security includes norms and activities related to human rights, rule of law and democracy – areas traditionally characterized by the active engagement of civil society. Civil society organizations are given the opportunity to contribute to the discussions at annual Human Dimension Implementation Meetings as many of them, and particularly the Civic Solidarity Platform network, conduct an independent monitoring of the OSCE commitments' implementation. OSCE Parallel Civil Society Conferences have been organized as of 2010 to provide an additional opportunity for civil society to raise its voice and to submit its recommendations to the Ministerial Council. Additionally, civil society is engaged in the self-evaluation process, introduced by the Swiss Chairmanship in 2014. It requires from the Chair country to commission the evaluations of its internal implementation of selected OSCE human dimension commitments from independent or academics institutions, which are further commented on and supplemented by the civil society. This topic is of importance for Serbia considering its Chairmanship's commitments in the field of cooperation with civil society organizations, which will be assessed after the end of 2015.

The tendency to grant bigger access to civil society organizations in various the Organization for Security and Cooperation in Europe activities goes hand in hand with the shrinking space for civil society in numerous participating states. Such divergent trends are particularly noticeable in the context of ongoing conflicts in Ukraine. Heterogenetic of political cultures and structural differences among the participating states, as well as revived old and emerging new divisions on issues related to security and human rights, such as the control of migrations, prevent a general conclusion about the role of civil society in the OSCE human dimension.

Keywords: *OSCE, civil society, OSCE Human Dimension Implementation Meeting, OSCE Parallel Civil Society Conference, OSCE Chairmanship's self-assessment on human dimensions commitments.*

Marija Babić[1]
Nezavisna savetnica za izborna pitanja

HELSINŠKI ZAVRŠNI AKT I PRAĆENJE IZBORA: IZBORNA PRAVA I SLOBODE KAO SUŠTINSKO PITANJE BEZBEDNOSTI

Rezime: Iako u Helsinškom završnom aktu nema ni pomena demokratskih izbora, 40 godina nakon njegovog potpisivanja praćenje izbora predstavlja jednu od najprepoznatljivijih, ali i najkontroverznijih aktivnosti Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju. Reč je a aktivnosti koja je u različitim oblicima sprovedena u gotovo svim državama učesnicama. Članak prevashodno razmatra ključne izborne principe i obaveze država Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju, ukratko izlaže razvoj posmatranja izbora kao mehanizma praćenja stanja ljudskih prava i osnovnih sloboda u sklopu sveobuhvatnog shvatanja bezbednosti i daje pregled dosadašnjeg napretka i ključnih problema koji i dalje postoje u ovoj oblasti. U radu se dalje ističu osnovne kritike samog mehanizma posmatranja izbora i njegove primene i pruža nekoliko predloga za njihovo rešavanje. Imajući u vidu rezultate Helsinki plus 40 procesa, ali i tekuću krizu u Ukrajini koja može da u drugi plan stavi ljudsku dimenziju bezbednosti, a samim tim i posmatranje izbora kao njen suštinski deo, u zaključku se naglašava presudna uloga političke volje država učesnica Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju da preuzete obaveze u oblasti izbora sprovode i poštuju. Na taj način, države učesnice bi doprinele punijem ostvarivanju ljudske dimenzije bezbednosti koja podrazumeva puno poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, vladavinu prava i demokratiju.

***Ključne reči**: ljudska prava, izbori, posmatranje, obaveze, ODIHR.*

UVODNA RAZMATRANJA – HELSINŠKI ZAVRŠNI AKT I POSMATRANJE IZBORA

Kada je pre 40 godina potpisan Helsinški završni akt, malo ko je mogao da pretpostavi da će jedna od najvidljivijih i najkontroverznijih aktivnosti OEBS-a biti posmatranje i procena izbornih okvira i procesa u državama učesnicama.

Izbori se, zapravo, u samom tekstu ni ne spominju, niti mogućnost da procena u kojoj meri se oni sprovode u skladu sa demokratskim standardima bude deo mehanizma praćenja stanja ljudskih prava u zemljama OEBS-a. Proći će čitavih petnaest godina pre nego što se 1990. godine u Kopenhagenu postigne konsenzus o obavezama vezanim za slobodne i demokratske izbore i dogovori pozivanje međunarodnih

[1] mr Marija Babić, babicmarija@gmail.com.

izbornih posmatrača, a u Parizu proklamuje želja svih zemalja učesnica da „izgrade, konsoliduju i ojačaju demokratiju kao jedini sistem vlasti" i potvrde inherentnu vezu između ljudskih prava, vladavine prava i demokratije, ističući da „demokratija, sa svojim predstavničkim i pluralističkim karakterom, podrazumeva odgovornost biračkom telu, obavezu vlasti da deluju u skladu sa zakonom i nepristrasno sprovođenje pravde."[2] Dodatnih šest godina je proteklo pre nego što se razvila standardna metodologija za praćenje sprovođenja obaveza i odašiljanje posmatračkih misija. Ipak, ključni princip iz koga je proistekla ova praksa jedan je od inače najznačajnijih doprinosa Helsinškog akta novom shvatanju bezbednosti i ljudskih prava. Naime, shvatanje bezbednosti kao nedeljive i sveobuhvatne, koje je uključivalo kako političko-vojnu, tako i ekonomsko-ekološku i ljudsku dimenziju kao podjednako važne, kombinovano sa postavljanjem ljudskih prava kao legitimnog interesa drugih država učesnica, započelo je proces koji i dalje traje. Istovremeno, dogovor o jednakoj važnosti svih deset principa[3] oduzeo je legitimnost pozivanju na jedan od njih kako bi se izbegla ili odložila primena ostalih.

Pre toga je, svakako, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima već postavila glavne principe vezane za izbore, ali je nedostajao dogovor o tome da je njihovo poštovanje, kao deo opšteg korpusa ljudskih prava, od legitimnog interesa za tzv. međunarodnu zajednicu, te da ne predstavlja isključivi domen suverene države. Takođe, nije postojala ni svest o suštinskoj vezi između demokratskih izbora i bezbednosti.[4]

Ne čudi to što se praćenje izbora nije eksplicitno našlo na dnevnom redu takozvanog Helsinki +40 procesa, čiji je cilj u oblasti ljudske dimenzije formulisan veoma široko predviđajući njeno „jačanje".[5] Bitno je imati u vidu suprotstavljenost država učesnica koja postoji po tom pitanju. Sa jedne strane nalaze se države, predvođene Ruskom Federacijom, koje OEBS-u već niz godina zameraju preterani fokus na ljud-

---

[2] Charter of Paris for a New Europe, 1990,*http://www.osce.org/mc/39516?download=true*, 15. jun 2015.

[3] Završni akt, u tzv. „Deklaraciji o principima država učesnica u međusobnim odnosima" uspostavlja sledećih 10 principa: suverena jednakost i poštovanje prava u vezi sa suverenošću; uzdržavanje od pretnje silom ili upotrebe sile; nepovredivost granica; teritorijalni integritet država; mirno rešavanje sukoba; nemešanje u unutrašnje poslove; poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, uključujući i slobodu mišljenja, savesti, veroispovesti i uverenja; jednakost prava i samoopredeljenje naroda; saradnja među državama; ispunjavanje u dobroj veri svih obaveza u skladu sa međunarodnim pravom. Videti: CSCE Final Act, Helsinki 1975, *http://www.osce.org/mc/39501?download=true*, 15. jun 2015.

[4] Za pregled studija o vezi izbora i bezbednosti videti npr. *http://aceproject.org/ace-en/focus/elections-and-security/onePage,* 8. avgust 2015.

[5] Videti Helsinki +40 Process, *http://www.osce.org/cio/110111*, 19. jun 2015.

skoj dimenziji na štetu ostalih dimenzija bezbednosti i korišćenje izbornih posmatračkih misija u političke svrhe. Na drugoj strani okupljene su većinom zemlje Evropske unije i SAD koje smatraju da izbori predstavljaju ne samo osnovu demokratije i ljudsko pravo, već i najadekvatniji način mirne promene vlasti i očuvanja bezbednosti, te da razlozi zbog kojih je OEBS-u namenjeno praćenje izbora ostaju i dalje validni i da ih nije potrebno preispitivati, već se pre pozabaviti boljom implementacijom dogovorenih standarda i obaveza. Sam mehanizam posmatranja daleko je od savršenog i menja se i proširuje u skladu sa novim dogovorima i standardima vezanim za ljudska prava i slobode, ali i kao odgovor na kritike vezane za transparentnost rada, geografski fokus, zastupljenost različitih država u posmatračkim misijama i post-izbornu saradnju na sprovođenju preporuka.

U senci krize u Ukrajini, koja u poslednje vreme dominira raspravama vezanim za rad i budućnost OEBS-a, postoji realna opasnost da će „ljudska dimenzija", a sa njom i mehanizmi praćenja stanja ljudskih prava i rad na sprovođenju obaveza iz ove oblasti biti stavljeni u drugi plan.[6]

Ovaj tekst daje pre svega kratak pregled osnovnih demokratskih principa i obaveza država OEBS-a vezanih za izborni proces, sažet razvoj učešća OEBS-a u praćenju izbornih procesa, kao ii procenu do sada postignutog u ovoj oblasti. U njemu se takođe ukazuje i na osnovni nedostaci i slabosti i pružaju na kraju predlozi o tome kako da se neki od njih reše. U Imajući u vidu skromne predloge za jačanje organizacije iznete u procesu Helsinki +40, ističe se presudna uloga političke volje država OEBS-a da očuvaju koncept sveobuhvatne bezbednosti uspostavljen u Helsinkiju pre 40 godine, a time i relevantnost samog OEBS-a.

OEBS I IZBORI: OSNOVNI PRINCIPI I OBAVEZE

Jedan od deset principa ustanovljenih u Helsinkiju, naime „poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, uključujući slobodu mišljenja, savesti, religije ili verovanja", takođe potvrđuje da „države učesnice prepoznaju univerzalni značaj ljudskih prava i sloboda, čije poštovanje je suštinski element mira, pravde i blagostanja neophodnog za razvoj prijateljskih odnosa i saradnje među svim državama."[7]

---

[6] Videti govor direktora ODIHR-a na zasedanju stalnog saveta OEBS-a u martu 2015. godine, *http://www.osce.org/odihr/144696?download=true,* 20. avgust 2015.

[7] Helsinki Final Act, Declaration on Principles Guiding Relations between Participating States, *https://www.osce.org/mc/39501?download=true,* 15. jun 2015.

Uz sveobuhvatno shvatanje bezbednosti iz koga je navedeni princip proistekao, otpočeo je proces stvaranja korpusa normi i standarda iz oblasti ljudskih prava u državama OEBS-a koji i dalje traje. Ključnu ulogu odigralo je i shvatanje da su pitanja ljudskih prava i demokratije legitimna briga svih država učesnica, a ne isključivo unutrašnje pitanje bilo koje od njih. To je značilo da države više ne mogu da se pozivaju na princip nemešanja kako bi izbegle raspravu o poštovanju ljudskih prava. U praksi, međutim,ovo pitanje je ostalo otvoreno i pored redovnih deklaracija o posvećenosti njegovoj primeni.[8]

Značaj izbora za evropsku bezbednost, kao i osnovni principi za sprovođenje demokratskih izbora prepoznati su još 1990. godine kroz Kopenhagenški dokument,[9] koji i danas ostaje osnovna referenca za izborne obaveze država OEBS-a. Bio je to „prvi politički dogovor suverenih država da institucionalizuju posmatranje izbora kroz davanje otvorenog poziva državama OEBS-a da posmatraju izborne procese drugih država članica."[10]

Nadovezujući se na Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima i druge međunarodne sporazume, države potpisnice su pošle od toga „da je volja naroda, slobodno i pošteno izražena kroz periodične i verodostojne izbore, osnova za autoritet i legitimnost vlade."[11] One su se obavezale na „slobodne izbore koji će se održavati u razumnim intervalima tajnim glasanjem ili ekvivalentnom slobodnom procedurom glasanja, u uslovima koji obezbeđuju slobodno izražavanje mišljenja birača po pitanju izbora njihovih predstavnika.[12]

Osnovni dogovoreni principi demokratskih izbora uključuju univerzalnost, jednakost, transparentnost i tajnost glasanja, kao i odgovornost, pravednost i slobodu izbornog procesa.[13]

Kako bi ove principe sprovele u delo, države OEBS-a su se obavezale da:

- Održavaju izbore u razumnim intervalima;

---

[8] Videti npr. dokumente iz Moskve (1991. godine), Lisabona (1996.godine), Istambula (1999. godine) i Astane (2010. godine).

[9] OSCE Copenhagen Document, *http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true,* 15. jun 2015.

[10] Election Observation – A decade of monitoring elections: the people and the practice, OSCE/ODIHR 2005, *http://www.osce.org/odihr/elections/17165?download=true,* 15. jun 2015.

[11] Član 6. Dokumenta iz Kopenhagena, 1990.

[12] *Ibid.,* član 5.1.

[13] Za detaljan opis izbornih principa i demokratskih standarda videti Priručnik za posmatanje izbora, str. 16 – 19, *http://www.osce.org/sr/odihr/elections/70293?download=true,* 15. jun 2015.

- Dozvole da sva mesta u barem jednom domu zakonodavnog tela budu izabrana direktnim glasanjem;
- Garantuju univerzalno i jednako pravo glasa;
- Poštuju pravo građana da nastoje da dobiju funkcije;
- Poštuju pravo na osnivanje političkih partija i da omoguće da se partije mogu takmičiti po ravnopravnom tretmanu pred zakonom od strane vlasti;
- Omoguće da se političke kampanje sprovode u slobodnoj i poštenoj atmosferi bez državnih akcija, nasilja, zastrašivanja ili straha od odmazde protiv kandidata, partija ili glasača;
- Omoguće nesmetan pristup medijima uu skladu sa zabranom diskriminacije;
- Omoguće da se glasa tajno glasačkim listićima, da se glasovi prebrojavaju i o njima izveštava pošteno, da se rezultati glasanja objave u dogledno vreme; i
- Omoguće da kandidati koji osvoje potrebne glasove za izbor budu propisno postavljeni na funkcije i da im bude dozvoljeno da ostanu na funkciji dok im ne istekne mandat.[14]

Pored toga, zemlje OEBS-a su se dogovorile da su izbori deo šireg konteksta koji uključuje „istinski politički pluralizam; poštovanje osnovnih prava i sloboda, kao što su sloboda okupljanja, udruživanja i izražavanja; vladavinu prava i nezavisno sudstvo; institucionalni mehanizmi kontrole; aktivno civilno društvo i slobodne medije."[15]

Godinu dana kasnije je u Moskvi postignut još jedan značajan dogovor. Države članice su se složile da se pitanja vezana za demokratiju i ljudska prava direktno tiču svih država članica OEBS-a i da se ne mogu smatrati isključivo unutrašnjim pitanjima zemlje.

U Lisabonu 1996. godine, dodatno je naglašeno da izborna prevara predstavlja kršenje osnovnih ljudskih prava i problem za regionalnu bezbednost,[16] dok su se države učesnice 1999. godine u Istanbulu obavezale da omoguće puno izborno pravo pripadnicima manjina i izbeglicama koje borave na njihovoj teritoriji, kao i na prihvatanje procena i preporuka ODIHR-a.[17]

Ukratko, navedene obaveze ukazuju na to da istinski izbori pretpostavljaju „javno političko nadmetanje između jasno prepoznatljivih alternativa, koje se održava

[14] Citirano iz Priručnika za posmatanje izbora, str. 16, *http://www.osce.org/sr/odihr/elections/70293?download=true,* 17. jun 2015.

[15] *Ibidem.*

[16] Videti Lisbon Document, OSCE 1996, *http://www.osce.org/mc/39539?download=true,* 15. jun 2015.

[17] Istanbul Document, OSCE 1999, *http://www.osce.org/mc/39569?download=true,* 15. jun 2015.

u okruženju koje pruža jednake mogućnosti različitim učesnicima," da predstavljaju „proces, a ne jednodnevni događaj," koji bi trebalo da „biračima omogući da prave informisane izbore između ponuđenih alternativa i da osigura obradu rezultata na precizan, pošten i blagovremen način."[18]

Iako pomenuti dokumenti nisu pravno obavezujući po međunarodnom pravu, oni predstavljaju političke obaveze postignute konsenzusom, koje su primenljive na sve države učesnice. Nove obaveze ne zamenjuju stare, već se na njih nadovezuju, čineći takozvani *acquis* OEBS-a koji nove države učesnice prihvataju pridružujući se organizaciji. Takođe, one ne zamenjuju obaveze proistekle iz međunarodnih sporazuma, već uglavnom dodatno specifikuju neke njihove aspekte, dodaju konkretne obaveze ili potvrđuju njihov značaj za države OEBS-a.

Dok navedeni okvir čini polaznu osnovu za procenu izbornih procesa u svim državama OEBS-a, drugi međunarodni[19] i regionalni[20] instrumenti nastavljaju da važe, uz relevantne standarde dobrih praksi.[21] Suštinski, posmatranje izbora je jedan od mehanizama praćenja stanja ljudskih prava i sloboda i kao takav uključuje kako već ustanovljene standarde i norme, tako i nove konvencije i sporazume.

RAZVOJ MEHANIZAMA OEBS-a ZA PRAĆENJE IZBORA

Inicijalno uspostavljena 1991. godine kao Kancelarija za slobodne izbore, sa sedištem u Varšavi, a 1992. godine[22] preimenovana u Kancelariju za demokratske institucije i ljudska prava (*Office for Democratic Institutions and Human Rights* – ODIHR), ODIHR predstavlja osnovno telo zaduženo za ljudsku dimenziju bezbednosti. Već po inicijalnom imenu može se zaključiti o centralnosti izbora u aktivnostima ODIHR-a, koji je u međuvremenu stekao reputaciju vodeće svetske institucije u ovoj

---

[18] *Common Responsibility: Commitments and Implementation,* OSCE/ODIHR Report to the OSCE Ministerial Council, str. 35, 2006, *http://www.osce.org/odihr/22681?download=true,* 15. jun 2015.

[19] Posebno Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima iz 1948. godine, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, Međunarodna konvencija o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1965. godine, Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena iz 1979. godine, Konvencija UN protiv korupcije iz 2003. godine, Konvencija UN o pravima lica sa invaliditetom iz 2006. godine, itd.

[20] Evropska konvencija o ljudskim pravima i prateće odluke Evropskog suda za ljudska prava, kao i Konvencija o standardima za demokratske izbore, izborna prava i slobode u državama članicama Zajednice nezavisnih država iz 2002. godine.

[21] Npr. Kodeks dobrih praksi Venecijanske komisije Saveta Evrope iz 2002. godine.

[22] CSCE Prague Document on Further Development of CSCE Institutions and Structures, 1992, *http://www.osce.org/mc/40270?download=true,* 17. avgust 2015.

oblasti i čija je metodologija u velikoj meri uticala na način na koji se izbori prate širom sveta. Bitno je napomenuti da je ODIHR takozvana autonomna i nezavisna ustanova, odgovorna Stalnom savetu OEBS-a koji određuje njen mandat, ali čiji svakodnevni rad ne podleže odobrenju Stalnog saveta niti država učesnica.

U domenu izbornih aktivnosti, koje predstavljaju i najveću stavku u budžetu Kancelarije, ODIHR se bavi promovisanjem demokratskih izbora kako kroz posmatranje izbornih procesa i procene stepena sprovođenjem obaveza i preporuka OEBS-a, međunarodnih standarda i dobrih izbornih praksi, tako i analizom i procenom izbornog zakonodavstva, i pružanjem pomoći državama OEBS-a u procesima izbornih reformi, obukom predstavnika vlasti, nevladinih organizacija i zaposlenih u OEBS-u, i sakupljanjem i razmenom informacija relevantih za demokratske izbore.

Pored ODIHR-a, još jedna institucija uključena u posmatranje izbora je i Parlamentarna skupština OEBS-a, koja gotovo isključivo učestvuje slanjem takozvanih kratkoročnih posmatrača i praćenju procedura na sam izborni dan. Saradnja ODIHR-a i Parlamentarne skupštine regulisana je Ugovorom o saradnji iz 1997. godine, ali ostaje predmet spora i kontroverzi.[23]

Do sada je OEBS posmatrao preko 300 različitih izbornih procesa u zemljama učesnicama, a od 57 zemalja, 56 je bilo obuhvaćeno nekom vrstom izborne procene.[24]

Dok su počeci bili obeleženi takozvanim *„free and fair"* pristupom koji je glavni naglasak stavljao na sam dan izbora i procenu da li glasači mogu da slobodno izraze svoju volju, te da li su njihovi glasovi pošteno prebrojani, ubrzo je uočeno da su izbori pre svega proces, a ne izolovani događaj, pa je pažnja usmerena i na predizborni i postizborni period. Države članice su 1994. godine na samitu u Budimpešti proširile mandat ODIHR-a i ojačale njegovu ulogu pre, tokom i nakon izbora i naložile izradu priručnika za posmatranje izbora i sastavljanje izbornog kalendara država OEBS-a.[25]

Iz potrebe da se sve kompleksnije operacije standardizuju i metodologija rada učini transparentnom, ODIHR je 1996. godine objavio Priručnik za posmatranje izbora. Iako je do sada izašlo već šest izdanja, osnovna metodologija je pretrpela gotovo neznatne promene, uglavnom reflektujući dodatne standarde i obaveze dogovorene od strane država OEBS-a ili u drugim međunarodnim institucijama. Prevashod-

---

[23] Videti brošure ODIHR-a o izborima na *https://www.oscepa.org/election-observation/brochures-documents/documents/1603-osce-co-operation-agreement-1997/file i https://www.oscepa.org/election-observation/brochures-documents/documents/1541-dubs-report-on-election-observation-co-operation/file,* 15. jun 2015.

[24] OSCE/ODIHR Annual Report 2013, *http://www.osce.org/odihr/119809?download=true*, 15. jun 2015.

[25] CSCE Budapest Document 1994, *http://www.osce.org/mc/39554?download=true,* 15. jun 2015.

no je proširena kako bi uključila pitanja učešća žena i nacionalnih manjina u izbornom procesu, kao i smernice za praćenje rada medija i finansiranja kampanja, ali i elektronsko glasanje.[26]

Standardni format izborne posmatračke misije (*Election Observation Mission – EOM*) uključuje tim izbornih eksperata i takozvanih dugoročnih posmatrača koji prate različite aspekte izbornog procesa u celoj zemlji nekih 6 do 8 nedelja pred sam dan izbora, kao i kratkoročne posmatrače koji omogućavaju procenu procedura na biračkim mestima. Osnovne oblasti analize uključuju pravni okvir, izborni sistem, politički kontekst, rad izborne administracije, registraciju birača i proces kandidovanja, sprovođenje predizborne kampanje, rad medija, rešavanje izbornih sporova i žalbi, učešće žena i nacionalnih manjina, učešće domaćih i stranih posmatrača, kvalitet procedura na izborni dan i ostala pitanja od važnosti za izborni process u određenoj zemlji.

Ograničene posmatračke misije (*Limited Election Observation Missions – LEOMs*) su kraćeg trajanja i ne uključuju kratkoročne posmatrače, pa samim tim ni sistematsku evaluaciju izbornog dana. Šalju se kada se proceni da je od manjeg značaja posmatranje izbornog dana, bilo zbog postojeće tradicije dobro sprovedenih procedura glasanja i prebrojavanja glasova, bilo usled ozbiljnih problema u predizbornom periodu.

ODIHR takođe koristi izborne ekspertske misije (*Election Expert Missions – EEMs*), koje su, umesto sveobuhvatne procene izbornog procesa, usmerene na neke njegove aspekte. Ovakve misije se obično šalju kada postoji visok nivo poverenja u integritet izbornog procesa, pa se prisustvo dugoročnih i kratkoročnih posmatrača ne smatra neophodnim ili kada se proceni da ova vrsta misije, uprkos nedostatku poverenja u izborni proces ili postojećim problemima u izbornom zakonodavstvu, može najviše da doprinese unapređenju situacije kroz analizu konkretnih oblasti ili praksi.

Konačno, ODIHR koristi i male timove izbornih eksperata (*Election Expert Teams – EETs*), koji u veoma kratkom roku daju procenu unapred definisanih pitanja, kao što su sprovođenje novih zakonskih odredbi, finansiranje izbornih kampanja, medijski okvir ili mehanizmi rešavanja izbornih sporova.

Sve raznorodniji formati praćenja izbora za cilj imaju da na što bolji način odgovore na potrebe država članica i što efikasnije im pomognu da unaprede izborni proces, pritom štedeći ograničene finansijske i druge resurse. Kao što će se u nastavku teksta videti, odluka o najpodesnijem formatu nije bez kontroverzi, jer je države ponekad

[26] Svi priručnici mogu se naći na stranici ODIHR-a: *http://www.osce.org/odihr/elections/119893,* 15. jun 2015.

posmatraju i kao političko pitanje koje donekle prejudicira procenu njihovog izbornog procesa, pa se na različite načine trude da utiču na odluku ODIHR-a, pre svega, o broju posmatrača i dužini trajanja misije.

PREGLED NAPRETKA I KLJUČNA OTVORENA PITANJA: ODIHR I DRŽAVE ČLANICE

Pri proceni dosadašnje prakse potrebno je posvetiti pažnju kako kritikama i unapređenju same prakse ODIHR-a i izazovima sa kojima se suočava, tako i samoj situaciji u državama članicama po pitanju sprovođenja dogovorenih obaveza.

Praksa ODIHR-a

Ključna pitanja vezana za rad ODIHR-a na praćenju sprovođenja izbornih obaveza uključuju: izbor zemalja u kojima se posmatranje obavlja, format posmatračkih aktivnosti, transparentnost rada, zastupljenost posmatrača iz različitih zemalja, kao i pitanje sistematičnosti praćenja sprovođenja preporuka i stepen postizborne saradnje sa državama OEBS-a u ovom procesu. Mnoge od kritika sumirane su u preporukama Ministarskog saveta održanog u Briselu 2006. godine.[27] Sam ODIHR, uz pitanje spremnosti država OEBS-a da sarađuju na implementaciji preporuka i obaveza, često ističe ograničene finansijske i druge resurse kao osnovno ograničenje u radu.[28]

Odluka o tome koji će se izbori posmatrati i u kom obimu i formatu zasniva se na brojnim faktorima koji uključuju budžetska pitanja i nalaze takozvanih misija za procenu potreba (*Needs Assessment Missions – NAM*), koje ODIHR organizuje uz saradnju nezavisnih stručnjaka, a često i uz učešće predstavnika Parlamentarne skupštine. Pri tome se u obzir uzimaju kako prethodne analize i preporuke OEBS-a, tako i opšti politički kontekst izbora i procena značaja prisustva ODIHR-a od strane svih bitnih izbornih aktera – državnih vlasti, izborne administracije, kandidata i političkih partija, civilnog sektora, medija, diplomatske zajednice, itd. Dodatni faktor čini i procena da li u zemlji postoje minimalni uslovi, kao što je zagarantovan neometan pristup relevantnim informacijama i svim fazama izbornog procesa ili dovoljan nivo bezbednosti, koji omogućuju primenu ODIHR metodologije i procenu izbora u skladu sa dogovorenim standardima. Budžetska ograničenja, uključujući nespremnost država članica da delegiraju dovoljan broj dugoročnih i/ili kratkoročnih posmatrača takođe

[27] The Ministerial Council, Brussels 2006, *http://www.osce.org/mc/23209?download=true,* 15. jun 2015.

[28] Videti npr. godišnje izveštaje ODIHR-a, *http://www.osce.org/odihr/66116,* 22. avgust 2015.

mogu dovesti do odluke da se određeni izbori ne prate, ali i da se planirane (a u pojedinim slučajevima i započete) posmatračke misije otkažu (npr. u Italiji 2013. godine). Uspostavljanjem dopunskog Fonda za održivost posmatranja izbora (*Election Observation Sustainability Fund*), omogućeno je da se regrutuju dodatni posmatrači u situacijama kada države učesnice delegiraju manji broj posmatrača od neophodnog za verodostojnu procenu izbora.

Što se tiče geografskog opsega rada, sve do kraja 20. veka, ODIHR je gotovo isključivo pratio izbore u zemljama „istočno od Beča", u kojima su višepartijski slobodni izbori predstavljani novinu suštinsku za demokratsku transformaciju, pa je i format posmatračkih misija odražavao potrebu da se evaluira kako predizborni proces, tako i sam dan izbora i period rešavanja izbornih sukoba i sporova. Početkom 21. veka ODIHR je, po pozivima država učesnica, počeo da prati izbore i u zemljama sa dugom demokratskom tradicijom, prilagođavajući format svojih aktivosti specifičnim potrebama. Prepoznajući da sam dan izbora u nekim zemljama ne igra presudnu ulogu, takozvane „ograničene posmatračke misije" ne uključuju kratkoročne posmatrače niti sistematsko sveobuhvatno praćenje procedura glasanja. Sa druge strane, u određenim zemljama uvođenje novih tehnologija glasanja ili druge specifične oblasti zaslužuju posebnu pažnju, pa se umesto posmatračkih misija šalju manji timovi eksperata zaduženi za procenu tih posebnih oblasti.

Kritike vezane za nedostatak transparentnosti u radu posmatračkih misija i timova ukazivale su na činjenicu da zemlje u kojima se izbori posmatraju nisu imale nikakav uvid u nalaze sve do nakon izbornog dana, što je umanjivalo mogućnost korekcije eventualnih nedostataka. Balansirajući mandat koji zahteva nemešanje u izborni proces i potrebu da nalazi i procene budu sveobuhvatni i zasnovani na dobro proverenim činjenicama sa željom država za povratnom informacijom u toku izbornog procesa, ODIHR je uveo takozvani privremeni ili među-izveštaj (*interim report*), koji je dostupan javnosti nekoliko nedelja pred izborni dan. Ovaj izveštaj sadrži pre svega pregled tema i oblasti kojima se misija bavi, kao i informacije o do tada sakupljenim činjenicama i radu misije. Prvi zaključci o samom karakteru izbornog procesa iznose se tek nakon izbornog dana u takozvanim izjavama o preliminarnim nalazima i zaključcima (*Statement on Preliminary Findings and Conclusions*), koje nastavljaju da predstavljaju medijski najpokrivenije izveštaje o izborima. Konačni izveštaji, koji pored zaključaka uključuju detaljniju analizu različitih oblasti i preporuke za unapređenje izbornog procesa, objavljuje se nekoliko meseci nakon izbora, kako bi se u obzir uzeo i postizborni period u kome se rešavaju eventualne žalbe ili sporovi, a glasovi prevode u mandate.

Dugoročne i kratkoročne posmatrače uglavnom ne regrutuje ODIHR, već ih šalju države učesnice, koje na sebe preuzimaju i pokrivanje njihovih troškova, što često vodi do prezastupljenosti posmatrača iz bogatijih zemalja. U cilju izbalansiranije zastupljenosti posmatrača iz svih država članica, 2001. godine je uspostavljen poseban Fond za diversifikaciju (*Fund for Enhancing the Diversification of OSCE/ODIHR Election Observation Missions* ili *Diversification Fund*), finansiran iz vanbudžetskih sredstava koja države dobrovoljno doniraju. Namenjen je pre svega podsticanju učešća dugoročnih i kratkoročnih posmatrača iz zemalja istočne i jugoistočne Evrope, Kavkaza i centralne Azije,[29] koje često iz finansijskih razloga nisu u mogućnosti da pošalju posmatrače u misije ODIHR-a. Istom cilju služe i redovni programi obuke posmatrača, kao i praksa otvorenih javnih poziva za izborne stručnjake iz svih zemalja učesnica. Dodatno, uspostavljeno je pravilo da jedna zemlja ne može delegirati više od 10 procenata ukupnog broja traženih posmatrača.

Što se tiče praćenja sprovođenja u praksu preporuka ODIHR-a za unapređenje izbornih pocesa i stepena ispunjenosti obaveza OEBS-a, većina kritika ukazuje na odsustvo sveobuhvatnih studija i pregledne baze podataka koje bi omogućile da se za svaku od zemalja prati razvoj u ovoj oblasti, ne samo putem izveštaja ODIHR-a o pojedinačnim izborinim procesima, već in a osnovu izveštaja država o ostvarenom napretku. ODIHR je u više navrata pozivao države učesnice da izdvoje dovoljna sredstva i pokažu političku volju da na adekvatniji način omoguće praćenje stanja, ali do sada bez većih uspeha. [30]

Poslednjih godina, ODIHR je inicirao više post-izbornih dijaloga o nalazima posmatračkih misija, ekspertskih konsultacija i pravnih analiza nacrta zakona ili izmena zakona vezanih za izbore[31] kako bi doprineo boljoj primeni obaveza OEBS-a. Između ostalog, ODIHR je uveo i formalno predstavljanje konačnog izveštaja vlastima, kao i široj javnosti države u kojoj su izbori posmatrani. Same države su u različitoj meri pokazale spremnost i sposobnost da ispune preuzete obaveze i usklade svoje izborne procese sa dogovorenim standardima, o čemu će biti reč u delu koji sledi.

---

[29] Fondom je obuhvaćeno sledećih 17 zemalja: Albanija, Azerbejdžan, Belorusija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Gruzija, Jermenija, Kazahstan, Kirgistan, Makedonija, Moldavija, Mongolija, Srbija, Tadžikistan, Turkmenistan, Uzbekistan i Ukrajina.

[30] Videti npr. izveštaj *Common Responsibility: Commitments and Implementation* iz 2006. ili *ODIHR Review of Electoral Legislation and Practice in OSCE participating States* iz 2013. godine, kao i godišnje izveštaje ODIHR-a.

[31] Videti Godišnji izveštaj ODIHR-a za 2014. godinu, *http://www.osce.org/odihr/176476?download=true,* 22. septembar 2015.

Države učesnice i sprovođenje obaveza

Dogovor o potrebi sprovođenja usaglašenih obaveza postoji od samog Helsinškog završnog akta i čini sastavni deo mnogih deklaracija, odluka i dokumenata OEBS-a. Međutim, u skladu sa samom logikom i političkim karakterom organizacije, OEBS nije stvorio sudove ili organe koji bi se bavili sprovođenjem obaveza u pojedinačnim slučajevima, niti postoje sistematski nadzor, sankcije ili kazne za nepoštovanje preuzetih obaveza. Odgovornost je na svakoj od država i to pre svega prema sopstvenim građanima, pa onda prema ostalim učesnicama OEBS-a, dok je osnovni mehanizam praćenja takozvani *„peer review"*, odnosno kolegijalna procena, koja je u ljudskoj dimenziji dopunjena godišnjim sastancima (tzv. *Human Dimension Implementation Meetings*) i seminarima (*Human Dimension Seminars*) na kojima predstavnici vlada i civilnog društva razmatraju napredak i prepreke uočene u sprovođenju obaveza iz ove oblasti.

Nepoštovanje obaveza OEBS-a, iako nije pravno, ipak je politički obavezujuće i sa sobom nosi određene posledice. Saglasivši se da bi nepoštovanje „oštetilo odnose i sprečilo razvoj saradnje među njima,"[32] države su stepen poštovanja dogovorenog uspostavile kao merilo političke relevantnosti samog OEBS-a kao zajednice vrednosti.

Iako postoji obaveza država OEBS-a da pozovu međunarodne posmatrače, u praksi se više puta dešavalo da neke od država oklevaju da ovu obavezu u potpunosti ispune, bilo odlaganjem zvaničnog poziva, bilo uslovljavanjem poziva ograničavanjem broja posmatrača, formata misije, dužine boravka, itd. Odlaganje izdavanja ili u ekstremnim slučajevima odbijanje viza posmatračima još jedan je od oblika opstrukcije rada ODIHR-a, ali i posmatrača iz Parlamentarne skupštine OEBS-a.[33]

Imajući u vidu da je poštovanje standarda i obaveza vezanih za demokratske izbore deo šireg korpusa ljudskih prava i sloboda koji zahteva efikasan rad brojnih demokratskih institucija, kao i da ne postoje pravne sankcije za njihovo kršenje ili ignorisanje, ne čudi da postoje velike razlike u kvalitetu izbornih procesa kako između

---

[32] Bečki dokument, član 25, 1989, *http://www.osce.org/mc/40881?download=true*, 15. jun 2015.

[33] Odluka o otkazivanju posmatračke misije u Ruskoj Federaciji 2007. i 2008. godine (*http://www.nytimes.com/2007/11/17/world/europe/17russia.html)*, usled kašnjenja sa vizama za parlamentarne izbore i vremenskih ograničenja nametnutih ODIHR-u i Parlamentarnoj skupštini OEBS-a, kao i odbijanje da se izdaju vize nekima od posmatrača za predsedničke izbore je verovatno najcitiraniji primer, dok je najsveži primer takve prakse pokušaj Azerbejdžana da ograniči broj posmatrača ODIHR-a na predstojećim parlamentarnim izborima koji je takođe rezultirao otkazivanjem posmatračke misije, *http://www.osce.org/odihr/elections/azerbaijan/181611,* 11. septembar 2015.

različitih zemlja, tako i između različitih izbora unutar iste zemlje u različitim vremenskim periodima.

Iako su posmatračke aktivnosti sprovedene u čak 56 zemalja OEBS-a, do sada nije urađena sveobuhvatna analiza u kojoj meri svaka od 57 država ispunjava preuzete obaveze i međunarodne standarde za demokratske izbore ili sprovodi preporuke ODIHR-a. Takođe, ne postoji ni adekvatan pregled koji bi za svaku od zemalja pratio izborne procese kroz vreme i merio napredak ili eventualnu regresiju u kvalitetu izbornog procesa, uključujući stanje relevantnih ljudskih prava i sloboda. To je pre svega posledica činjenica da primenjena metodologija posmatranja izbora ne vrši poređenje, niti rangiranje država niti izbora, već se pre svega bavi analizom svakog zasebnog procesa u odnosu na obaveze država OEBS-a i pomenute međunarodne standarde, kao i nedostatka resursa za kontinuirano uporedno praćenje.

Najbliže tome je studija sprovođenja obaveza iz ljudske dimenzije iz 2005-2006. godine koja bez imenovanja pojedinačnih zemalja naglašava da „izborne prevare, manifestacije agresivnog nacionalizma i ksenofobije, pretnje slobodi medija, prisilne migracije, nepotpuna ili zaustavljena tranzicija ka demokratiji, i atmosfera nepogodna za punu realizaciju i poštovanje ljudskih prava nastavljaju da postoje u regionu OEBS-a".[34] U oblasti izbora, kao ključni problem izdvojeni su: neopravdana ograničenja u pogledu pasivnih (prava kandidovanjana izborima) i aktivnih (lišavanje prava glasa određenih kategorija građana) biračkih prava, nedostaci vezani za birački spiskove, neravnopravan pristup medijima, pristrasno izveštavanje medija, neadekvatni uslovi za vođenje predizborne kampanje, , ugrožavanje tajnosti glasanja, odsustvo garancija pristupa domaćim i stranim posmatračima, nedovoljna uključenost žena i nacionalih manjina, problematično brojanje glasova i obrada rezultata, pristrasna i nedovoljno efikasna izborna administracija, nedovoljno efikasan proces rešavanja izbornih sporova i problem sa nezavisnošću sudske vlasti.

Čak i letimičan pregled pojedinačnih izveštaja o različitim izbornim procesima u zemljama OEBS-a i godišnjih izveštaja ODIHR-a takođe pokazuje velike razlike između zemalja, ali i da napredak nije linearan, već u velikoj meri zavisi od širih društvenih i političkih zbivanja, a ne samo tehničkog znanja, institucionalnih kapaciteta ili kvaliteta izbornog zakonodavstva. Možda je najbolji primer Ukrajina od 2002. do 2012. godine: na izborima 2002. godine uočava se mali, ali nedovoljan napredak; prvi i drugi krug predsedničkih izbora 2004. godine negativno se ocenjuju; pobolj-

[34] Common Responsibility: Commitments and Implementation, OSCE/ODIHR Report to the OSCE Ministerial Council, 2006, *http://www.osce.org/odihr/22681?download=true,* 15. jun 2015.

šanje procesa se uočava u ponovljenom drugom krugu iste godine i izborima održanim 2006, 2007. i 2010. godine; za parlamentarne izbore 2012. se zaključuje da u velikoj meri nisu zadovoljili brojne standarde za demokratske izbore.[35]

Skorija parcijalna analiza u oblasti izbora sumirana u *Izveštaju o stanju izbornog zakonodavstva i praksi* iz 2013. godine[36] uporedila je sve izveštaje ODIHR-a o posmatranim izborima u periodu 2010-2012. godine koji pokrivaju 46 država sa izbornim obavezama OEBS-a i međunarodnim izbornim standardima. I ovde se ističe postojanje velike neujednačenosti između različitih država i nabrajaju ključne oblasti u kojima je primetan napredak, kao i ključni izazovi.

Između ostalih, uočene su sledeće pozitivne prakse:

- Unapređeni su pravni okviri koji teže poštovanju preuzetih obaveza u nacionalnom zakonodavstvu;
- Dodatni napori su uloženi u to da se poveća učešće i vodi inkluzivni dijalog sa političkim učesnicima i civilnim društvom u procesu stvaranja i uvođenja reformi;
- Veća svest i pažnja usmeravaju se ka pitanjima učešća i zastupljenosti žena; i
- Povećanjea svesti o značaju regulisanja i stvaranja mehanizama praćenja finansiranja političkih kampanja.

Sa druge strane, nastavljaju se brojni izazoviu mnogim državama učesnicama OEBS-a, uključujući:

- Nekonzistentnost i nedostatke u postojećim zakonima (npr. u Albaniji, Azerbejdžanu, Kazahstanu, Moldaviji, Norveškoj, Rumuniji, SAD, Srbiji, Tadžikistanu, Turskoj i Ukrajini), komplikovane pravne okvire (npr. u Bosni i Hercegovini i Rusiji), nedovoljna jasnoća propisa (npr. u Austriji, Belorusiji, Rusiji, SAD, Turskoj i Velikoj Britaniji) koji stvaraju problem u primeni zakona i prepreke postojanju jednakih i poštenih uslova za sve učesnike izbora, kao i problemi u samoj proceduri usvajanja zakona i amandmana (npr. u Albaniji, Makedoniji, Kazahstanu i Ukrajini), ali i nedostatak stabilnosti pravnog okvira za izbore (npr. u Azerbejdžanu, Gruziji, Kazahstanu, Makedoniji, Moldaviji, Poljskoj, Rumuniji, SAD, Španiji i Ukrajini);
- Nepoštovanje principa pune jednakosti glasa u izbornom sistemu (npr. u Andori, Gruziji, Jermeniji, Mađarskoj, Monaku, Španiji, Švajcarskoj, Tadžikistanu, i Tur-

[35] Za detalje videti izborne izvestaje o Ukrajini na *http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine,* 22. avgust 2015.

[36] ODIHR Review of Electoral Legislation and Practice in OSCE participating States, 2013, *http://www.osce.org/odihr/elections/107073?download=true,* 17. jun 2015.

skoj) ili pri određivanju izbornih jedinica (u npr. Azerbejdžanu, Belorusiji, BiH, Hrvatskoj, Francuskoj, Litvaniji, Makedoniji i Velikoj Britaniji);

- Nedovoljna institucionalna nezavisnost i nepristrasnost tela zaduženih za sprovođenje izbora (npr. u Albaniji, Belorusiji, Kazahstanu, Rusiji i Tadžikistanu), uz uočeni pritisak vlasti ili nedostatak jasne podele između izborne administracije i države (u slučaju Belorusije, Kazahstana, Rusije i Tadžikistana), kao i nedostatak transparentnosti u radu izbornih tela (npr. u Azerbejdžanu, Bugarskoj, Kirgistanu, Rumuniji, Tadžikistanu, Turskoj i Ukrajini);
- Neopravdana ograničenja aktivnog glasačkog prava (u Belorusiji, Bugarskoj, Crnoj Gori, Estoniji, Jermeniji, Kipru, Kirgistanu, Mađarskoj, Monaku, Letoniji, SAD, Turskoj, Turkmenistanu, Uzbekistanu i Velikoj Britaniji) i pasivnog glasačkog prava (kao u slučaju Austrije, Belorusije, BiH, Estonije, Finske, Grčke, Jermenije, Kazahstana, Kirgistana, Letonije, Litvanije, Mađarske, Rusije, SAD, Srbije, Španije, Turkmenistana, Turske, Ukrajine i Uzbekistana);
- Problematični sistemi registracije glasača, koji sprečavaju primenu principa univerzalnosti ili jednakosti prava glasa ili pružaju mogućnost zloupotrebe (npr. u Albaniji, Belorusiji, Crnoj Gori, Francuskoj, Gruziji, Kirgistanu, Letoniji, Moldaviji, Rusiji, SAD, Srbiji, Tadžikistanu, Turskoj, Velikoj Britaniji i Ukrajini);
- Problematične uslove sprovođenja predizborne kampanje, uključujući ograničenja vezana za slobodu izražavanja, okupljanja i kretanja (u npr. Belorusiji, Kazahstanu, Kirgistanu, Rusiji, Turskoj i Uzbekistanu), nasilne incidente (u Albaniji i Turskoj) i zloupotrebu adminstrativnih resursa u korist partije ili kandidata na vlasti (u Estoniji, Gruziji, Letoniji, Kazahstanu, Kirgistanu, Makedoniji, Rusiji, Slovačkoj ili Ukrajini), ili pritisak na glasače ili određene kategorije (npr. u Albaniji, Belorusiji, Gruziji, Jermeniji, Srbiji i Ukrajini), kao i kupovina glasova (spomenuta u izveštajima o npr. u Bugarskoj, Crnoj Gori, Kirgistanu, Letoniji, Litvaniji, Srbiji, Slovačkoj, Rumuniji, Rusiji i Ukrajini);
- Neadekvatni pravni okviri za praćenje finansiranja izbornih kampanja ili njihova neodgovarajuća primena (uočeni npr. u Albaniji, Andori, Austriji, Českoj, Grčkoj, Gruziji, Hrvatskoj, Kirgistanu, Mađarskoj, Moldaviji, San Marinu, Slovačkoj, Sloveniji, Švajcarskoj, Švedskoj, Turskoj, Turkmenistanu ili Ukrajini);
- Nejednak pristup medijima i/ili odsustvo izbalansiranog medijskog izveštavanja o izbornim učesnicima i odgovarajućeg mehanizma regulisanja medija u toku izbora (kao u slučajevima Azerbejdžana, Belorusije, Crne Gore, Gruzije, Jermenije, Kazakstana, Kirgistana, Rumunije, Srbije, Tadžikistana, Turkmenistana ili Uzbekistana);
- Nedostatak pravnih garancija učešća žena na izborima (kao u Kazahstanu, Letoniji ili Litvaniji), neadekvatna primena postojećih propisa (u Albaniji, Azerbejdžanu, BiH, Kipru, Turskoj ili Uzbekistanu) ili neravnopravno učešće žena u izbornom procesu, uz slabu vidljivost kandidatkinja u predizbornim kampanjama

(npr. u Azerbejdžanu, Kipru ili Crnoj Gori) ili sprečavanje slobodnog glasanja žena grupnim glasanjem ili nelegalnim glasanjem u njihovo ime (u Albaniji, BiH, Jermeniji ili Makedoniji);

- Pravne prepreke ravnopravnom učešću predstavnika manjina na izborima, usled neprepoznavanja određenih manjina (npr. Španija i Turska), zabrane manjinskih partija (u Kazahstanu ili Rusiji), zabrane vođenja kampanje na manjinskim jezicima (npr. u Bugarskoj, Letoniji, Turskoj i Ukrajini) ili određivanja izbornih jedinica na način koji diskriminiše manjine (kao u Letoniji ili Ukrajini);
- Nedovoljne pravne garancije vezane za integritet alternativnih izbornih procedura poput glasanja van biračkih mesta ili preko predstavnika (uočene između ostalog u Belorusiji, Francuskoj, Holandiji, Monaku, Poljskoj, Rusiji, Tadžikistanu, Velikoj Britaniji ili Uzbekistanu);
- Problemi u procedurama na dan izbora, posebno vezanim za nedovoljnu tajnost glasanja (npr. u Albaniji, Azerbejdžanu, Belorusiji, BiH, Gruziji, Hrvatskoj, Finskoj, Francuskoj, Kazakstanu, Letoniji, Makedoniji, Mađarskoj, Poljskoj, Rusiji, SAD, Slovačkoj, Sloveniji, španiji, Tadžikistanu, Ukrajini, Velikoj Britaniji, itd.) ili glasanja u ime članova porodice (npr. u Albaniji, Belorusiji, BiH, Gruziji, Kazakstanu, Kirgistanu, Makedoniji, Rusiji, Ukrajini ili Uzbekistanu);
- Neprepoznavanje prava domaćih i međunarodnih posmatrača (npr. u Andori, Austriji, Češkoj, Finskoj, Grčkoj, Irskoj, Kazahstanu, Kirgistanu, Litvaniji, Mađarskoj, Monaku, Poljskoj, Rusiji, San Marinu, SAD, Srbiji, Sloveniji, Španiji, Švedskoj, Švajcarskoj, Tadžikistanu, Turskoj i Ukrajini) ili ograničavanje i ometanje njihovog rada (npr. u Azerbejdžanu, Belorusiji, Gruziji, Kazahstanu, Rusiji ili SAD);
- Nepravilno i netransparentno prebrojavanje glasova i obrada rezultata izbora (npr. u Azerbejdžanu, Belorusiji, Kazahstanu, Kirgistanu, Moldaviji, Rusiji, Tadžikistanu, Ukrajini, al i u Albaniji, Crnoj Gori, Gruziji, Jermeniji, Makedoniji);
- Odsustvo pravovremenih i adekvatnih pravnih lekova i pogodnih mehanizama rešavanja izbornih sporova (uključujući u Azerbejdžanu, Austriji, Danskoj, Grčkoj, Jermeniji, Kazahstanu, Litvaniji, Makedoniji, Monaku, Rumuniji, SAD, Slovačkoj, Turskoj i Turkmenistanu).[37]

Upoređivanjem nalaza iz 2005/06. godine sa ovom studijom, očigledno je da se ključni problemi veoma sporo rešavaju i da oni ostaju upravo u domenu koji se odnosi na suštinska pitanja izbornog procesa koja zavise od vladavine prava i demokratskih institucija i za čije sprovođenje je preduslov postojanje političke volje, pre nego tehničkih kapaciteta i znanja.

[37] *Ibidem*.

Dok se nedostaci često vezuju za nove demokratije i zemlje koje se još uvek nalaze u procesu demokratske tranzijcije, detaljnija analiza izveštaja ODIHR-a, kao i iznetog pregleda, pokazuju da određeni problemi postoje i u zemljama sa dugom demokratskom tradicijom. Na primer, međunarodni posmatrači naišli su na poteškoće u radu u Turskoj i Uzbekistanu, ali i SAD, gde su se suočili ne samo sa zabranom ulaska na neka biračka mesta na dan izbora,[38] već i sa javnim pretnjama posmatračima od strane vlasti. [39]

BUDUĆNOST POSMATRANJA IZBORA KAO MEHANIZMA PRAĆENJA LJUDSKIH PRAVA

Imajući u vidu sve navedeno, jasno je da u oblasti izbora osnovni izazov nisu nedovoljno obuhvatne ili konkretne obaveze, već da ključni i odlučujući faktor ostaje politička volja država učesnica. Odgovornost ostaje na svakoj od država učesnica OEBS-a da u praksi sprovedu preuzete obaveze i preporuke ODIHR-a, što podrazumeva i spremnost da finansiraju posmatranje izbora, blagovremeno pozivaju posmatrače i omoguće im nesmetan rad. Ipak, moguće je sam mehanizam unaprediti uvođenjem dodatnih izbornih principa u OSCE *acqui*, podstaći detaljnije i redovnije izveštavanje i bolji pregled postojećeg stanja, kao i pružiti dodatne resurse ODIHR-u da sa državama članicama radi na postizbornim reformama.

Mada je, imajući u vidu skromne ambicije za dalje širenje obaveza OEBS-a iznete u Helsinki Plus 40 procesu. malo verovatno da će države u skorije vreme da usvoje dokumente od suštinskog značaja poput Helsinškog završnog akta ili Pariske povelje. Ipak, ukoliko se na to budu odlučile, u oblasti izbornih obaveza preporučljivo je eksplicitno uključivanje ključnih principa demokratskih izbora koji nisu direktno pomenuti u Dokumentu iz Kopenhagena. Naime, ODIHR je još povodom 30 godina Helsinškog završnog akta predložio da se principi transparentnosti, odgovornosti i poverenja javnosti, kao ključni za ostvarivanje volje građana putem procesa demo-

---

[38] OSCE/ODIHR Preliminary Statement 2004, *http://www.osce.org/odihr/elections/usa/31731?download=true* ; OSCE/ODIHR Preliminary Statement 2008, *http://www.osce.org/odihr/elections/usa/34826?download=true*; OSCE/ODIHR Final Report 2010, *http://www.osce.org/odihr/74791?download=true;* OSCE/ODIHR Preliminary Statement 2012, *http://www.osce.org/odihr/elections/96960?download=true,* 22. avgust 2015.

[39] OSCE/ODIHR Preliminary Statement 2012, *http://www.osce.org/odihr/elections/96960?download=true* ili *http://www.theguardian.com/world/2012/oct/24/texas-attorney-general-arrest-election-monitors,* 22. avgust 2015.

kratskih izbora uvrste u OEBS *acqui*, imajući u vidu i izazove koji nastaju uvođenjem novih tehnologija glasanja.[40]

Pored toga, moguće je usvojiti mehanizme kojima bi se osnažilo izveštavanje država o napretku vezanom za nalaze i preporuke ODIHR-a, na primer uvođenjem obaveznih godišnjih izveštaja i takozvanih izveštaja u senci koje bi dostavljali predstavnici civilnog društva. Umesto da se o ovim izveštajima raspravlja prevashodno u okviru ljudske dimenzije kroz sastanke u organizaciji ODIHR-a, potrebno je obezbediti da se njihovi nalazi adekvatnije uključe u opšte rasprave i poveća uvid javnosti, kroz npr. sesije otvorene za medije tokom plenarnog zasedanja OEBS-a, kao što je preporučeno u izveštaju Parlamentarne skupštine o Helsinki Plus 40 procesu.[41]

Možda najzahtevniju novinu predstavljalo bi sprovođenje detaljne analize i stvaranje javne i lako dostupne baze podataka koja bi sadržala iscrpne informacije za svaku od zemalja OEBS-a o nalazima svih dosadašnjih posmatračkih misija, izveštajima samih država i predstavnika civilnog društva, kao i statusu sprovođenja preporuka i obaveza. Uz već sprovedene procene preko 300 izbornih procesa u 56 zemalja, potrebno je postojeću veliku količinu podataka sistematizovati i učiniti preglednom i dostupnom, ali i izdvojiti neophodne resurse kako bi se ona redovno ažurirala.

Što se tiče takozvanih *follow-up* aktivnosti, odnosno postizborne stručne podrške ODIHR-a državama da usvoje date preporuke i svoje izborne procese dovedu u sklad sa preuzetim obavezama, uočava se nedovoljna spremnost država da koriste iskustva i ekspertizu ODIHR-a. Sam ODIHR mogao bi da doprinese ovom procesu obezbeđivanjem da format u kome su preporuke predstavljene bude lakše razumljiv, a izveštaji vidljiviji širem krugu relevantnih aktera i samih građana, ali i relevantniji za proces izbornih reformi u svakoj od država. Sa tim ciljem, ODIHR je inicirao proces konsultacija za državama učesnicama i izborinim stručnjacima i konkretni predlozi očekuju se krajem 2015. godine.

---

[40] Common Responsibility: Commitments and Implementation, OSCE/ODIHR Report to the OSCE Ministerial Council, 2006, *http://www.osce.org/odihr/22681?download=true,* 15. jun 2015.

[41] OSCE PA Helsinki +40 Project Final Report, *http://www.oscepa.org/publications/all-documents/helsinki-40/final-report/2949-helsinki-40-final-report/file,* 22. avgust 2015.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA – LJUDSKA DIMENZIJA I POSMATRANJE IZBORA U SENCI UKRAJINSKE KRIZE

Značaj ljudskih prava za pitanja bezbednosti, prepoznat još pre 40 godina, ali i suštinska važnost izbornih procesa za demokratiju i potreba njihovog praćenja, uočeni u Pariskoj povelji, nisu izgubili na značaju. Kao što se moglo videti, dogovorene obaveze nastavljaju da važe, a države članice i dalje nisu u potpunosti uskladile svoje regulatorne okvire i izborne prakse za preuzetim obavezama i međunarodnim standardima. Usled toga, kao i zbog novih standarda koji se usvajaju i širih uslova koji utiču na stepen njihove primene u svakom pojedinačnom izbornom procesu, postoji kontinuirana potreba za spoljnom procenom i radom na usklađivanju pravnih okvira i praksi sa obavezama i standardima.

U trenutku kada dnevni red OEBS-a diktira situacija u Ukrajini, često okarakterisana kao najveća pretnja evropskoj bezbednosti od kraja Hladnog rata, teško je ne dozvoliti da usredsređenost na krizu u Ukrajini skrajne pitanja ljudskih prava i obezvredi ključne principe OEBS-a: shvatanje bezbednosti kao nedeljive, sveobuhvatne i nerazdvojne od pitanja ljudskih prva i sloboda, uz uverenje da se sve obaveze OEBS-a, bez izuzetaka, odnose podjednako na sve države učesnice. U raspravama o ulozi i budućnosti OEBS-a, posebno u okviru Helsinki Plus 40 procesa, fokus je u velikoj meri pomeren ka političko-vojnoj dimenziji bezbednosti, a na uštrb ekonomsko-ekološke i ljudske dimenzije. Međutim, kako i sama istorija regiona ilustruje, ovakav pristup ne doprinosti ni stabilnosti niti sigurnosti regiona, jer nedostatak legitimnosti političkog sistema rađa unutrašnju nestabilnost koja preti da se prelije i preko granica zemlje. Kako napominje direktor ODIHR-a Mihael Georg Link, „samo ako povežemo očuvanje mira sa poštovanjem ljudskih prva i osnovnih sloboda, i povežemo ekonomsku i ekološku saradnju sa miroljubivim među-državnim odnostima, možemo ispuniti zamisao sveobuhvatne, kooperativne, ravnoprave i nedeljive bezbednosti, kakva je inicirana Helsinškim završnim aktom i Pariskom poveljom."[42] Kako on takođe naglašava „mora ostati nepoljuljano uverenje svih država učesnica, kao i svih tela i struktura OEBS-a da je implementacija moguća, od svih željena i da OEBS kao organizacija može dati značajan doprinos ostvarenju krajnjeg cilja – slobodnog i demokratskog društva u

[42] Remarks by Michael Georg Link, ODIHR Report to the OSCE Permanent Council Vienna, 12 March 2015, *http://www.osce.org/odihr/144696?download=true,* 17. jun 2015.

svim zemljama učesnicama.[43] Na ODIHR-u ostaje da unapredi praćenje sprovođenja dogovorenih standarda, obaveza i preporuka, a na državama OEBS-a da na sebe preuzmu svoje obaveze i osiguraju da njihovo ozbiljno i dugoročno kršenje ne prođu bez posledica. U suprotnom, neće biti ugrožen samo opstanak OEBS-a kao organizacije, već i unutrašnja i regionalna stabilnost koja se u velikoj meri zasniva na odgovornosti vlasti i ispunjavanju obaveza prema sopstvenim građanima.

Marija Babić[44]
Independent expert for election monitoring

HELSINKI FINAL ACT AND ELECTION OBSERVATION: ELECTORAL RIGHTS AND FREEDOMS AS AN ESSENTIAL SECURITY ISSUE

Summary: While the Helsinki Final Act makes no mention of democratic elections, 40 years on election observation constitutes one of the most recognizable, but also one of the most controversial activities of the Organization for Security and Cooperation in Europe, conducted in various forms in nearly all of its participating states. Firstly, this article examines the key electoral principles set by the UDHR and commitments adopted by the OSCE participating states in 1990 Copenhagen Document and subsequent texts. Secondly, it provides a brief overview of the development of the election observation as a human rights monitoring mechanism within the comprehensive security concept, highlighting the mandate of the ODIHR as the leading institution whose methodology set global standards for election monitoring and explaining how this methodology has changed in order to accommodate new needs while preserving limited resources. Thirdly, it offers a summary of available research on progress made in aligning legal frameworks and electoral practice with the OSCE commitments and key remaining issues in implementation of commitments. Fourthly, it looks at the way most relevant criticism of the mechanism is being addressed by the ODIHR, namely by spreading the geographic coverage of its work, diversifying the personnel of the election observation missions and raising expertise in less represented participating states, providing enhanced transparency in its work and focusing more on the post-electoral cooperation on the implementation of recommendations and commitments. Fifth chapter gives some key suggestions for how to address the remaining challenges, including by explicitly adding key electoral principles to the OSCE *acqui*, strengthening the reporting mechanism, maintaining a comprehensive database of each state's progress over time and further enhancing the follow-up activities. Taking into consideration the meagre results of the Helsinki +40 process, as well as the on-going crisis

[43] *Ibidem*.

[44] Marija Babić, M.Sc., babicmarija@gmail.com.

in Ukraine that threatens to side-line the human dimension of security and the election observation as its integral part, the article concludes that the key determinant of the future relevance of the Organization for Security and Cooperation in Europe as a whole remains the political will of the OSCE participating states to implement and maintain their commitments, including those related to the elections, and thereby contribute to better realisation of the human dimension of security that entails full respect of human rights and fundamental freedoms, rule of law and democracy.

Keywords: *human rights, elections, observation, commitments, ODIHR.*

Darko Marković[1]
Ministarstvo unutrašnjih poslova, Uprava granične policije
Darija Marković

POTENCIJALNI IZAZOVI I RIZICI IREGULARNIH MIGRACIJA PO EVROPU

Rezime: Jemstvo slobode kretanja je deo korpusa međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda. Veliki broj kriznih žarišta političke i vojne prirode, kao i izražena ekonomska neravnoteža u svetu, prouzrokovali su omasovljenje kretanja stanovništva na početku 21. veka, posebno izvan regulatornih normi, čineći ovu pojavu velikim rizikom i izazovom ne samo po prostor Evropske unije kao krajnje destinacije, već i po tranzitne teritorije, kojima pripada i Srbija kao prostor koji se oslanja na njene spoljne granice. Sve veći priliv iregularnih migranata i bezbednosni rizici koje taj priliv nosi sa sobom, primorava evropske države na tešnje povezivanje u jačanju bezbednosti granica i uvođenja restriktivnih mera prema migrantima. Cilj ovog rada je da ukaže na potencijalne rizike i izazove iregularnih migracija po Evropu, kako po njenu demografsku, kulturnu i ekonomsku budućnost, tako i po bezbednost njenih građana. Shodno tome, autori rada daju prikaz najznačajnijih rizika od iregularnih migracija, ukazujući na njihovu složenost, koja nameće potrebu uspostavljanja harmonije između procesa otklanjanja bezbednosnih pretnji i zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda, ističući značaj i ulogu Organizacijom za evropsku bezbednost i saradnju kao najveće regionalne bezbednosne organizacije na svetu.
Ključne reči: *iregularne migracije, rizik, izazov, bezbednost, Evropa, OEBS.*

UVOD

Sloboda kretanja je jedno od osnovnih ljudskih prava priznatih i garantovanih međunarodnim dokumentima. Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima svakom je dato pravo na slobodu kretanja i izbor stanovanja u okviru granica jedne države, kao i mogućnost napuštanja bilo koje zemlje, uključujući i svoju, kao i vraćanja u nju (član 13), a u slučaju proganjanja političke prirode u sopstvenoj zemlji, svako ima pravo da u drugim zemljama zatraži azil (član 14). Pravo na slobodu kretanja je na sličan način definisano i Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima (član 12), kao i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (član 2 – Protokol 4), pri čemu je ovim dokumentima zahvaćeno i pitanje ograničenja na vršenje ovih prava, a koja su moguća u „skladu sa zakonom i koja su neophodna u demo-

[1] Mr Darko Marković, darko.bg.ns@gmail.com

kratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti ili javne sigurnosti, radi očuvanja javnog poretka, za sprečavanje kriminala, za zaštitu zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih". Svako ima pravo na ulazak u državu čiji je državljanin, odnosno niko se ne može protivno svojoj volji lišiti prava da uđe u svoju sopstvenu zemlju . U pogledu ulaska stranih državljana svaka država poseduje pravo da ograniči ulazak na svoju teritoriju u slučajevima u kojima stranci ne ispunjavaju uslove koje propisuje njihovo zakonodavstvo ili međunarodni ugovori. Krajnji cilj nije sprečavanje ulaska stranih državljana u globalu, već samo onih čije bi prisustvo na teritoriji te države moglo ugroziti ličnu ili imovinsku bezbednost njenih državljana, ili bi njihovov boravak u većem broju narušio ravnotežu na tržištu rada. Suočeni sa zakonskim ograničenjima ulaska na teritoriju druge države, nezavisno od toga da li se radi o krajnjoj destinaciji ili o tranzitnoj teritoriji, migranti traže alternativne načine za ostvarenje zacrtanog cilja, koji se na kraju uvek svode na ilegalne prelaske državne granice.

Zbog potrebe usaglašavanja politike zaštite ljudskih prava i slobode na jednoj strani, i podizanja bezbednosti svojih granica, Evropska unija (EU) je Šengenskom konvencijom iz 1990. godine,[2] a kasnije i posebnim Dablinskim sporazumima,[3] uspostavila jedinstvenu politiku u pogledu migracija i azila državljana trećih država, kreirajući istovremeno poseban sistem zaštite spoljnih granica. Bezbednosni rizici i pretnje od prelivanja organizovanog kriminala, kao i međunarodnog terorizma nametnuli su potrebu jačanja saradnje u oblasti bezbednosti spoljnih granica i rešavanja problema ilegalnih migracija, ne samo između članica EU, već i svih drugih država povezanih ovim bezbednosnim izazovima – državama porekla iregularnih migranata, kao i državama tranzita, među kojima značajno mesto zauzima i Srbija. Nužnost unapređenja međunarodne koordinacije na rešavanju gorućih pitanja migracijskog izazova je prepoznata u najvećoj regionalnoj organizaciji na svetu koja se bavi pitanjima bezbednosti, Organizaciji za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS, OSCE), koja je u okviru svojih ovlašćenja i realnih mogućnosti u dosadašnjem radu preduzela neke važne korake.[4] Raspravljajući pitanje meditaranske dimenzije rastućeg problema međunarodnih migracija, upravljanje migracijama je postavljeno kao glavna tema razgovora u OEBS u 2015. godini.[5] Cilj ovog rada je da sažetom analizom podsticajnih fak-

---

[2] *Evropsko pravo za pograničnu policiju*, Volker Westphal und Edgar Stoppa, Lubeck, 2003, 81.

[3] *Ibid.*, 123.

[4] Deklaracije Parlamentarne skupštine OEBS iz 2007. (Kijev), 2008. (Astana), 2010. (Oslo), 2011. (Beograd), 2012. (Monako) i 2014. (Baku).

[5] *Changing Migration Patterns and Migration Governance in the Mediterranean Region*, Istituto Affari Internazionali (IAI) – Documenti IAI 15/01 – January 2015.

tora ilegalnih migracija, kao i bezbednosnih implikacija koje one proizvode, imajući pri tom u vidu dosadašnju ulogu i značaj OEBS u rešavanju kako regionalnih, tako i globalnih bezbednosnih problema, pokaže da su ilegalne migracije postale primarni problem koji ne može biti kvalitetno rešen bez aktivnog učešća najveće regionalne organizacije na svetu koja se bavi pitanjima bezbednosti.

PODSTICAJNI FAKTORI MIGRACIJA

Razlozi odvijanja migracija su značajni za njihovu klasifikaciju, od koje zavisi dalje postupanje nadležnih državnih službi i svih ostalih zainteresovanih subjekata (međunarodne organizacije, nevladine organizacije, i dr.), uključujući i OEBS. Svakako da se tretiranje ovog društvenog fenomena razlikuje u slučajevima prinudnih ili iznuđenih migracija u odnosu na one koje su slobodne. Tipologija migracija je složena, a nas na ovom mestu interesuju samo one migracije koje se odvijaju mimo zakonitih procesa, u smislu (ne)ispunjavanja propisanih uslova za ulazak na teritoriju druge države, načina i mesta ulaska. Da bi se razumeli ograničavajući faktori uloge OEBS u rešavanju globalnog problema ilegalnih migracija, kao i mogućnosti ove organizacije u pogledu preduzimanja adekvatnih mera na suzbijanju ilegalnih migracija nužno je identifikovati i razložiti uzroke njihove pojave na potisne (*push*) i privlačeće (*pull*) faktore, koji se u najvećoj meri poklapaju sa podsticajnim faktorima migracija uopšte.

Potisni (*push*) faktori

Nizak životni standard, posebno u najsiromašnijim zemljama Afrike i Azije, su među glavnim potisnim faktorima napuštanja zemlje i upućivanja ka razvijenijim i bogatijim ekonomskim područjima, poput Evropske unije. Eksploatacija prirodnih ekonomskih potencijala (rudnih i energetskih pre svih) tih država od strane bivših kolonijalnih sila produbljuje stanje siromaštva lokalnog stanovništva. Uspostavljanjem marionetskih režima, koji ne poštuju elementarna ljudska prava, narušava se politička stabilnost, što često vodi u oružane sukobe razmera građanskog rata, te se pored ekonomske ugrožava i lična bezbednost, pa se kod lokalnog stanovništva razvija potreba za napuštanjem sopstvene države, za šta su najsveži primeri Sirije, Iraka i Libije.

Spoljnim vojnim intervencijama, u kojima učestvuju i neke države članice OEBS, najčešće se produbljuju započeti građanski ratovi, ili se ovim putem izazivaju, te se dodatno slabe ekonomski resursi inače nedovoljno razvijenih država, uzrokujući povećanje obima prinudnih migracija. Kao najteža posledica takve politike ekonom-

ski i vojno razvijenijeg dela sveta, na području Sirije i Iraka se razvila džihadistička Islamistička država Iraka i Levanta (ISIS, ISIL), s tendencijom daljeg širenja i čak upućivanja ozbiljnih pretnji Evropi, zbog čega migracije stanovništva sa tog područja dobijaju novu bezbednosnu dimenziju, koja otvara prostor za angažovanje OEBS u značajnijem obimu nego što je to ranije bio slučaj sa problemom migracija.

Iskorišćavajući sve navedene okolnosti, pojavio se ne manje značajan *push* faktor, koji se ogleda u, možemo slobodno reći, profesionalizaciji organizovanja ilegalnih migracija iz ugroženih država ka prostoru Evropske unije. Bezbednosne organizacije i službe različitih država ukazuju da su organizovane kriminalne grupe ranije razvijene kanale za druge prekogranične kriminalne aktivnosti iskoristile za proširivanje kriminalne delatnosti na krijumčarenje ljudi.[6]

Privlačeći (*pull*) faktori

Visok standard u razvijenim i bogatim zemljama je uvek bio privlačeći faktor za ekonomske migrante, koji su raznim pogodnostima čak bili i podsticani na preseljenje od strane država koje su imale potrebu za radnom snagom.[7] Međutim, svetska ekonomska kriza je pogodila i najrazvijenije zemlje, što je značajno smanjilo mogućnosti zapošljavanja, kako domaće tako i uvozne radne snage, a te mogućnosti su skoro anulirane proširenjem EU na zemlje istočne Evrope, koje je pokrenulo radne migracije stanovništva unutar same EU.

Ipak, slika života u EU je i dalje idilična stanovnicima država u kojima se gladuje i gine u svakodnevnom ratnom okruženju, a upravo takva predstava o životu u Evropi je danas jedan od najznačajnijih privlačećih faktora za migrante iz nerazvijenih područja sveta. Postupak prema tražiocima azila, zasnovan na poštovanju ljudskih prava, uliva svakom migrantu nadu da će se na takav način domoći boljeg života, a pogodnosti koje nude najrazvijenije zemlje Evrope u procesu rešavanja njihovog statusa je takođe veoma značajan *pull* faktor.

Usko povezano sa prethodnim okolnostima, stanje mira u Evropi je takođe izuzetno važan faktor privlačenja migranta, a OEBS je svakako jedan od bitnih činilaca tog mira.

---

[6] *https://europa.eu/eyd2015/en/unodc/stories/migrantsmugglingisacrime* (20.05.2015).

[7] Мороквашић, Мирјана: *Миīрацuје у Евройи: забринуūосūи йоводом йрошūрења Евройске уније на исūок*, Становништво, 1-4/2003 (XLI), стр. 133.

BEZBEDNOSNI RIZICI OD IREGULARNIH MIGRACIJA

Zbog masovnosti[8] i okolnosti u kojima se ilegalne migracije odvijaju, posebno imajući u vidu potencijalno ukrštanje migracionih ruta sa putevima različitih vidova prekograničnog kriminala, postoje ozbiljne bezbednosne implikacije ilegalnih migracija – od ugroženosti lične bezbednosti migranata na dugim migracionim rutama do bezbednosnih pretnji za širu međunarodnu zajednicu. Na sednicama Parlamentarne skupštine OEBS je prepoznato i isticano postojanje bezbednosnih implikacija ilegalnih migracija o kojima će ovde biti reči.

Pre nego što izložimo konkretne bezbednosne rizike ilegalnih migracija, nužno je razjasniti terminološko određenje ovog savremenog društvenog fenomena. Samo etiketiranje ljudi, koje su teške životne nedaće naterale da se odluče na ovakav korak, „ilegalnim" migrantima, ne samo u medijima već i u govoru zvaničnih državnih službenika, pa i dela stručne javnosti, predstavlja diskriminaciju kroz kriminalizaciju migranata. Ljudi, pa čak ni većina neživih stvari, ne mogu biti ilegalni, već je to odlika procesa, odnosno činjenja mimo propisa radi sticanja određenog statusa (boravak u ovom slučaju), koji prema načinu sticanja može biti nezakonit. Etiketiranje ljudskog bića ilegalnim je zapravo negiranje njegovog prava na postojanje, što je imanentno krajnje ekstremnim društvenim subjektima. Deklaracija Parlamentarne skupštine OEBS iz Osla 2010. godine smatra neprikladnim kvalifikovanjem iregularnih migranata ilegalnim, s obzirom da „ni jedno ljudsko biće ne dolazi na ovaj svet ilegalno".[9] Iako je najčešće reč o nesmotrenoj upotrebi neadekvatnog izraza, i sama nesmotrenost je već znak nedovoljne posvećenosti jednom od najvećih društvenih izazova savremenog sveta, posebno imajući u vidu da je na to već ukazano u zvaničnom dokumentu takvog značaja, kakav ima ova deklaracija i posebno institucija koja ju je usvojila. Pogrešnom terminologijom se stvara negativna slika o tim ljudima, što utiče na formiranje predrasuda, kojima se na posredan način ugrožava i njihova lična bezbednost. Zbog toga, autori ovog rada su mišljenja da bi zvaničnici, stručna javnost, mediji i uopšte javno mnjenje morali konačno uvažiti preporuke OEBS i postići konsenzus oko usvajanja termina „iregularni migranti", jer se njime iskazuje suština sta-

---

[8] Po podacima Frontexa u 2014. godini je registrovano 278.000 iregularnih migranata u EU, što je dvostruko više nego u 2011 – Managing Migration: a Common Challenge, Extraordinary European Council on migratory pressures in the Mediterranean, 23 April 2015, *http://ec.europa.eu/priorities/docs/managing-migration-a-common-challenge_en.pdf*, 15. septembar 2015.

[9] *Resolution on migration as a continuing challenge for the OSCE*, §7, in: Oslo Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly and Resolutions adopted at the nineteeenth annual session, Oslo, 6 to 10 July 2010.

tusa migranta u okviru ovog tipa migracija – kretanje s ciljem nastanjenja i rešavanja egzistencijalnih problema na teritoriji druge države mimo regularnih procedura. S druge strane, način prelaska državne granice je proces i kao takav može biti ilegalan, u kom slučaju postaje prvi markantan bezbednosni rizik kako države porekla, tako i tranzitnih država i države koja je krajnja destinacija.

Sledeće prethodno pitanje koje je potrebno raspraviti je određenje sintagme „bezbednosni izazovi, rizici i pretnje". Postoje podeljena mišljenja u srpskoj stručnoj javnosti, kako o značenju ove sintagme, tako i o opravdanosti njene odomaćenosti.[10] Ipak, imajući u vidu rasprostranjenu primenu ove sintagme ne samo u okviru nauke o bezbednosti, već i u strateškim dokumentima Republike Srbije, kako se ne bismo udaljili od cilja ovog rada, nećemo ulaziti u njenu dublju analizu, već ćemo prihvatiti mišljenje da ona označava činioce koji, bez obzira na način, ugrožavaju bezbednost određenog referentnog objekta.[11]

Lična bezbednost svakog migranta koji se odluči na ulazak na teritoriju druge države ilegalnim putem ugrožena je iz više razloga. Najpre, imajući u vidu razdaljinu od početne do krajnje destinacije, čije savlađivanje iziskuje različite načine transporta, samo putovanje je povezano sa rizicima ne samo od mogućih bolesti i saobraćajnih nezgoda, već i od opasnosti da budu prevareni, opljačkani, silovani, žrtve radne eksploatacije i drugih vidova trovine ljudima, uvučeni u različite oblike kriminalnih aktivnosti, konačno i lišeni života. Bar jedan od ovih bezbednosnih rizika na individualnom planu se ispunjava u najvećem broju slučajeva, ako ništa drugo onda u vidu prevare, tako što čak i u okolnostima u kojima su očekivanja iregularnih migranata ispunjena u pogledu dostizanja krajnje destinacije, oni koji su im na tom putu činili „usluge" naplatili su to višestruko,[12] ostavljajući ih bez minimalnih materijalnih sredstava za dalju egzistenciju. Transport iregularnih migranata je poseban vid ugroženosti lične bezbednosti sa posledicama velikih razmera, posebno morskim putem.[13] U

---

[10] Stanojević, Zoran:*"The End of Bipolarism and Security in the Mediterranean Area", Međunarodni problemi*, 1-2/93, str. 131-133; Jazić, Živojin: „Problemi bezbednosti u Aziji", Međunarodni problemi, 3/94, str. 498; Simić R., Dragan, „Nauka o bezbednosti", Službeni list SRJ, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2002, str. 62; Orlić, Dejan: „Pojmovno određenje izazova, rizika i pretnji u procesu preoblikovanja međunarodne bezbednosti", *Vojno delo*, 3/04, 84. i dalje.

[11] P. Ilić, "Bezbednosni izazovi, rizici i pretnje, ili činioci ugrožavanja bezbednosti", *Pravne teme*, 2014, broj 2, 49.

[12] D. Komarčević, Izbegličke priče: Kako su nas krijumčari pljačkali, Radio Slobodna Evropa, 25.08.2015, *http://www.slobodnaevropa.org/content/izbeglicke-price-kako-su-nas-krijumcari-pljackali/27208067.html* , 28. maj 2015.

[13] UNHCR: The Sea route to Europe: The Mediterranean Passage in the Age of Refugees, 1 july 2015, *http://www.unhcr.org/5592bd059.html,* 10. avgust 2015.

prvom kvartalu 2015. godine u vodama Mediterana se udavilo više od 1.800 migranata, a do polovine avgusta 2.300[14], dok je u celoj prethodnoj godini broj žrtava bio 3.300, što svakako nije malo. Evropska unija je najavila veće prisustvo u Sredozemnom moru i moguće vojne akcije protiv krijumčara migranata, što bi uključilo i uništavanje praznih plovila koje krijumčari koriste, a najvećim delom dolaze sa libijske obale. Stradanje migranata tokom transporta se događa i na kopnu, gde krijumčari ljudi u potpuno nehumanim uslovima vrše njihov transport. Pored svega toga, brojni su primeri fizičkog nasilja nad iregularnim migrantima od strane policijskih službenika kako tranzitnih,[15] tako i država krajnjeg odredišta.[16]

Trgovina ljudima je jedan od najvećih bezbednosnih rizika po iregularne migrante. Teške životne okolnosti i stanje zavisnosti u kojima se iregularni migranti najčešće nalaze jer na migracijskim putevima potroše svu svoju ušteđevinu,[17] plodno su tlo za njihovo vrbovanje, pa i prisilno pretvaranje u žrtve radne ili seksualne ekpsloatacije, ili pak prisilne davaoce organa. Prema podacima UN skoro polovinu populacije migranata čine žene,[18] a veoma mali broj njih se domogne krajnje destinacije, međutim ne vrate se ni svojim domovima, pa se nažalost nameće zaključak da se one nalaze u tamnoj brojci organizovanog kriminala. Na 562. plenarnoj sednici Stalnog Saveta OEBS usvojen je Akcioni plan za borbu protiv trgovine ljudima, kojim je na nacionalnom nivou preporučeno sprovođenje dalekosežnije analize uzroka trgovine ljudima kako bi se, između ostalog, utvrdila njena povezanost sa ilegalnim migracijama.[19]

Nepoznavanje veoma raznovrsnih jezika i jezičkih dijalekata iregularnih migranata onemogućavaju bezbednosne službe država kroz koje oni prolaze ka krajnjim destinacijama da saznaju realne domete ovog globalnog bezbednosnog rizika. Zbog političke strukture koridora kojim se protežu migracijske rute, takvom stanju doprinosi i neuvezanost bezbednosnih službi, što saznanja o migrantima žrtvama trgovine

---

[14] Po podacima Međunarodne organizacije za migracije (IOM) za period od 1. januara do 14. avgusta 2015. godine, *http://www.iom.int/sites/default/files/infographic/IOM-Mediterranean-Update-Aug14.pdf,* 10. septembar 2015.

[15] Human Rights Watch: Srbija: Policija vrši nasilje nad migrantima i tražiocima azila, 15. april 2015, *https://www.hrw.org/sr/news/2015/04/15/269593,* 10. jul 2015.

[16] FR: Policija zlostavljala migrante?, B92, *http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=05&dd=13&nav_id=991207*, 10. avgust 2015.

[17] Claire Healy: *People at Risk: combating human trafficking along migration routes,* 15th OSCE Alliance against Trafficking in Persons conference, Vienna, Austria, 6-7 July 2015 .

[18] Migration, United Nations Population Fund, *http://www.unfpa.org/migration*, 15. avgust 2015.

[19] Permanent Council Decision No. 557/Rev.1: OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings, 7 July 2005, *http://www.osce.org/pc/15944*, 15. avgust 2015.

ljudima svodi na pojedinačne priče koje se mogu pronaći u medijima, poput one o kampovima trgovaca ljudima u Jemenu, u kojima završe brojni migranti koji pokušavaju iz Etiopije stići do Saudijske Arabije.[20] Nema sumnje da ovakvi kampovi postoje i duž svih migracijskih ruta ka Evropi, pa i na evropskom tlu, jer organizovani kriminal ništa ne prepušta slučaju.

Pretnje koje su džihadisti ISIL uputili Evropi ponovo su aktivirale strahove zemalja EU od uvoza terorizma putem ilegalnih migracija.[21] Nakon 11. septembra 2001. terorizam nije samo problem SAD, već i Evrope. Otvorene pretnje ISIL da će se proširiti na evropsko tlo [22] se moraju shvatiti ozbiljno, ako ništa drugo onda zbog činjnice da je u redovima ovog džihadističkog pokreta veliki broj Evropljana, što ukazuje da širom Evrope postoje ćelije ISIL. Ako se uzmu u obzir činjenice da je znatan broj boraca ISIL došao sa područja Albanije, Kosova i Metohije i Raške oblasti (tzv. Sandžak), te da je vehabijski pokret veoma razvijen u Bosni i Hercegovini,[23] a zatim dalje čak i u Austriji, ovaj bezbednosni rizik dobija posebnu dimenziju u ovom delu Evrope. ISIL je jak u Siriji, koja se graniči sa Turskom, a sirijski državljani, uz Avganistance i Pakistance, su najbrojniji među iregularnim migrantima preko teritorija Balkana.[24] Nedavna akcija italijanske policije na ostrvu Sardinija [25] je pokazala da se na italijanskom tlu vrši vrbovanje upravo državljana Aganistana i Pakistana za terorističke aktivnosti, pa se u tom smislu ovakva mogućnost mora uzeti u obzir i kada se priča o balkanskoj migracijskoj ruti.

Strah od urušavanja stabilnosti ekonomskog sistema preko jačanja crnog tržišta rada nije nerealan, a za evropsko društvo u eri svetske ekonomske krize je teško podnošljiv. Čini se da najveća zabrinutost u EU postoji upravo zbog ovog bezbednosnog

---

[20] Al Jazeera: Afrički imigranti žrtve trgovaca ljudima, 22.08.2013, *http://balkans.aljazeera.net/vijesti/africki-imigranti-zrtve-trgovaca-ljudima*, 23. avgust 2015.

[21] Prema informacijama organizacije Quilliam iz Londona, koja se bavi istraživanjem ekstremizma, posebno islamskog, ISIL šalje veliki broj terorista skrivenih među pola miliona migranata sa libijske obale u Evropu – *http://www.dailymail.co.uk/news/article-2958517/The-Mediterranean-sea-chaos-Gaddafi-s-chilling-prophecy-interview-ISIL-threatens-send-500-000-migrants-Europe-psychological-weapon-bombed.html*, 20. maj 2015.

[22] Charlotte McDonald-Gibson: How ISIS Threatens Europe, Time, Feb 26, 2015, *http://time.com/3720076/isis-europe-migrants/*, 20. maj 2015.

[23] Agencija Srna: Maglajsko selo dalo najviše boraca ISIL-u, Nezavisne novine, 25.05.2015, *http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Maglajsko-selo-dalo-najvise-boraca-ISIL-u/306916*, 26. maj 2015.

[24] UNHCR: Total number of Syrian refugees exceeds four million for first time, Press Releases, 9 July 2015, *http://www.unhcr.org/559d67d46.html*, 10. avgust 2015.

[25] Agencija Hina: Razotkrivena nova islamistička mreža: Prebacivali ljude u zemlje Sj. Europe, Dnevnik.hr, 24.04.2015, *http://dnevnik.hr/vijesti/svijet/razotkrivena-islamisticka-mreza-sa-sjedistem-na-sardiniji---382251.html*, 27. april 2015.

rizika, te bi to mogao biti najveći pokretač evropskih institucija na akciju širih razmera.

Dodatnu težinu problemu daje činjenica da su iregularni migranti uglavnom bez ličnih dokumenata, što otežava utvrđivanje njihovog ličnog identiteta, samim tim i bezbednosnu trijažu. Problem utvrđivanja identiteta iregularnih migranata se ne reflektuje samo na teškoće identifikacije potencijalnih političkih i verskih ekstrema, već i lica iz kriminogene sredine uopšte. Bilo bi veoma pogrešno verovati da takvih lica nema među iregularnim migrantima, a brojčane razmere migracija na tlu Evrope su takve da je vrlo teško ostvariti uvid u dosijee izvršilaca krivičnih dela.

Svest o neadekvatnoj kontroli ove pojave uzrokuje kod lokalnog stanovništva prikriven ili otvoren strah od iregularnih migranata koje susreću u svom neposrednom okruženju.[26] Taj strah je početna tačka razvijanja kulturoloških predrasuda, koje se kod ekstremnijih građana Evrope ukrštaju sa verskom netrpeljivošću, ksenofobijom i rasizmom.[27] Kulturološke i verske razlike nisu beznačajan problem. Integracija migranata u društvo države prijema jedno je od glavnih područja delovanja OEBS u oblasti migracija uopšte, pa i ilegalnih takođe.

MERE EU I ULOGA OEBS U REŠAVANJU PROBLEMA MIGRACIJA

Tragedije na Mediteranu u kojima je od početka ove godine stradalo oko 1.800 migranata iz Afrike mobilisale su Evropu u pravcu rešavanja pitanja koje zbog svoje složenosti zahteva angažovanje šire međunarodne zajednice. Evropska unija je i ranije preduzimala određene mere na Mediteranu, ali se pri tom vodilo računa o što manjim troškovima, što se na kraju pokazalo pogrešnim. Naime, operacija italijanske mornarice „Mare Nostrum", koja je podrazumevala traganje i spašavanje migranata na Mediteranu pod bilo kojim vremenskim uslovima, zamenjena je operacijom agencije za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama Evropske unije, „Frontex", pod nazivom „Triton", koja je ograničila aktivnosti italijanske mornarice samo na slučajeve pomorskih nezgoda, i to do 30 milja od italijanske obale.[28] Opravdanje sužavanja operativnog delovanja na spašavanju migranata utopljenika je nađeno u mišljenjima zvaničnika iz Evropske unije, posebno iz Velike Britanije, da se sveobuhvat-

---

[26] Lazanski Miroslav: Strah od stranaca, Politika, 16.08.2015, *http://www.politika.rs/pogledi/Miroslav-Lazanski/Strah-od-stranaca.lt.html*, 17. avgust 2015.

[27] *Ibidem*.

[28] MareNostrum to end – New Frontex operation will not ensure rescue of migrants in international waters, *http://ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/855-operation-mare-nostrum-to-end-frontex-triton-operation-will-not-ensure-rescue-at-sea-of-migrants-in-international-waters.html*, 11. maj 2015.

nom operacijom, kakva je bila Mare Nostrum, zapravo podstiču afrički migranti da se upuste u avanturu preko Mediterana računajući da će biti spašeni od strane italijanske mornarice.[29] Međutim, jasno je da je to bio samo izgovor, a da pravi razlog leži u troškovima za Mare Nostrum, koji su iznosili oko devet miliona evra mesečno, dok je operacija Triton tri puta jeftinija.[30] Iz organizacija Amnesty International i Human Rights Watch su stizala upozorenja da ukoliko je EU ozbiljna u nameri da spreči buduće tragedije, mora proširiti polje delovanja operacije Triton na nivo delovanja operacije Mare Nostrum.[31] Evropski savet za izbeglice i prognanike (ECRE) i nemačka organizacija za zaštitu ljudskih prava progonjenih ljudi u Nemačkoj i Evropi ProAsyl su takođe upozorili da ukoliko se smanje napori traganja i spašavanja, broj poginulih u Mediteranu će porasti.[32] Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama je tačka razilaženja EU i Australije u primeni modela sprečavanja priliva migranata, s obzirom da australijski model podrazumeva vraćanje migranata koji su došli morskim putem tamo odakle su došli.[33] Australija je takvim modelom zaustavila svakodnevni priliv migranata koji je sa sobom nosio brojne žrtve pomorskih nezgoda, ali je takvo postupanje australijskih vlasti protivno non-refoulement principu međunarodnog prava da se izbeglice i tražioci azila ne vraćaju u zemlje u kojima za ta lica postoji opravdan strah od progona.[34] Visoka predstavnica EU za spoljnu i politiku bezbednosti Federica Mogherini najavila je mere EU koje će doprineti razvijanju zajedničkog osećaja evropske odgovornosti.[35] Plan koji je Evropska komisija predstavila 13. maja ove godine trebao bi rasteretiti one države koje su do sada bile na prvom

---

[29] A. Travis, UK Axes Support for Mediterranean Migrant Rescue operation, The Guardian, 27 October 2014, *http://www.theguardian.com/politics/2014/oct/27/uk-mediterranean-migrant-rescue-plan*, 20. maj 2015.

[30] EU Justice & Home Affairs Council: Europe must act to save lives at sea, Amnesty International & Human Rights Watch, Joint Press Release, 09 October 2014, *http://www.amnesty.eu/en/news/press-releases/all/eu-justice-home-affairs-council-europe-must-act-to-save-lives-at-sea-0789/#.VDewAfmSzTp*, 20. maj 2015.

[31] *Ibidem*.

[32] MareNostrum to end – New Frontex operation will not ensure rescue of migrants in international waters, *op.cit*. (fusnota 31).

[33] Migrant crisis: can EU learn from Australia?, by AFP, MailOnline, 20.04.2015, *http://www.dailymail.co.uk/wires/afp/ article-3046546/Migrant-crisis-EU-learn-Australia.html.*

[34] Konvencija UN o statusu izbeglica (1951), član 33. stav 1, *http://www.unhcr.rs/media/1951RefugeeConventionSer.pdf*; Beleška o zabrani proterivanja ili vraćanja silom usvojena na 28. sednici Izvršnog komiteta Programa visokog komesara UNHCR-a – dostavljena je od strane visokog komesara 23. avgusta 1977. godine (oznaka dokumenta: EC/SCP/2).

[35] Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini upon arrival at the Foreign Affairs Council, Luxembourg, 20/04/2015, *http://eeas.europa.eu/ statements-eeas/2015/150420_02_en.htm*, 20. maj 2015.

udaru – Italiju, Grčku i Maltu – ali i one koje trenutno imaju najveći priliv migranata, poput Nemačke, Francuske i skandinavskih zemalja. Cilj ovog plana je da se uspostavi stalni mehanizam za podelu odgovornosti među članicama EU za zbrinjavanje velikog broja izbeglica i azilanata. Ono što plan suštinski predviđa, osim akcija usmerenih na uništavanje praznih plovnih objekata krijumčara migranata, je da se utrostruče sredstva za zajedničke operacije Frontexa tokom 2015. i 2016. godine, Triton i Poseidon, te da se u skladu sa načelom solidarnosti raspodeli teret prihvata migranata među članicama EU po osnovu kvota, koje su utvrđene uzimajući u obzir:[36]

- broj stanovnika države domaćina (40%),
- visinu bruto društvenog dohotka (40%),
- prosečan broj spontanih zahteva za azil i broj preseljenih izbeglica na 1 milion stanovnika tokom perioda 2010-2014 (10%)
- stopu nezaposlenosti (10%).

Po ovim kvotama najveći teret bi pao na Nemačku, Francusku, Italiju i Španiju, a najmanji na Kipar, Maltu, Luksemburg i Sloveniju, pri čemu Velika Britanija, Irska i Danska nisu u obračunu, a u slučaju njihovog priključivanja došlo bi do korekcija ovako utvrđenih kvota. Međutim, upravo je Velika Britanija, koja se ne slaže sa prisilnim prihvatanjem migranata, najveći protivnik ovakvog načina rešavanja problema, smatrajući da se tako podstiče priliv migranata. Takođe, uvođenju kvota se protive i zemlje iz tzv. Višegradske grupe, među kojima je Mađarska najglasnija, što i nije čudno ako se ima u vidu da je ova država pokrenula izgradnju žičane ograde na granici sa Republikom Srbijom, upravo u cilju sprečavanja ulaska iregularnih migranata na njenu teritoriju.

Nespremnost Evropske unije da uskladi delovanje svojih članica i postigne brz konsenzus oko raspodele migranata sa područja Azije i Afrike, je razlog više za veće angažovanje OEBS na rešavanju ovog problema. Razmatranjem podsticajnih faktora migracija, kao i bezbednosnih izazova, rizika i pretnji koje ilegalne migracije nose sa sobom, jasno se uočavaju pitanja čije je rešavanje, između ostalog i u nadležnosti OEBS, definisano u Pariskoj povelji[37] – upravljanje granicama, borba protiv trgovi-

---

[36] European schemes for relocation and resettlement as annex within European Agenda on Migration, European Commission – Press release, Brussels, 13 May 2015, *http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_annex_en.pdf*, 15. jul 2015.

[37] Pariska povelja o novoj Evropi – usvojena na Konferenciji o evropskoj bezbednosti i saradnji, u Parizu 21. novembra 1990. godine.

ne ljudima, borba protiv terorizma, ljudska prava. OEBS je značaj posvećenosti rešavanju pitanja bezbednosnih rizika od ilegalnih migracija prepoznao mnogo pre nego što su one dostigle ovakav obim.

Obaveze usmerene na olakšavanje prekograničnih kontakata i sloboda kretanja generalno su potvrđene u dokumentima OEBS-a. Na 13. sednici Ministarskog saveta, održanoj 6. decembra 2005. godine, usvojen je Okvir za saradnju država članica OEBS u održavanju bezbednosti i upravljanju granicom.[38] U preambuli tog akta je konstatovano da je bezbednost granica i upravljanje stvar nacionalnog suvereniteta i odgovornosti država, pri čemu su države dužne da sarađuju u skladu sa principima međunarodnog prava, međusobnog poverenja i ravnopravnog partnerstva kojim se olakšavaju prijateljski odnosi među državama.[39] OEBS može ponuditi organizacioni okvir za povezivanje međunarodnih regionalnih i subregionalnih organizacija na rešavanju pitanja vezanih za granicu. Na zahtev zainteresovanih država učesnica, tamo gde može da dâ svoj doprinos, moguća je specijalizovana pomoć OEBS u različitim pitanjima obezbeđenja državne granice, a u sklopu njih i podizanje svesti o pravima migranata i azilanata.[40] U načelu, pitanjima migranta bavi se OEBS-ova Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODIHR). Mandat ODIHR u oblasti migracija je višestruk – da na osnovu specifičnih obaveza omogući migrantima da učestvuju u javnom životu, da stvori uslove za negovanje skladnih odnosa između radnika migranata i ostatka društva, da se bori protiv diskriminacije i nasilja nad radnicima, te da utiče na razvijanje nacionalnih planova za integraciju migranata.[41] Odlukom Ministarskog saveta na sednici u Mastrihtu 2003. godine, ODIHR je direktno zadužen za ojačavanje integracije migranata i borbu protiv diskriminacije azilanata i izbeglica.[42] Cilj je da se u državama članicama razvije politika humane integracije, da se zajednice migranata uključe u donošenje odluka, da se podigne svest o njihovim pravima, te da se olakša razmena pozitivnih iskustava među državama. Dakle, angažovanje ove kancelarije je pre svega fokusirano na poštovanje ljudskih prava migranata i borbu protiv diskriminacije i netolerancije prema njima od strane kako vlasti države domaćina, tako i lokalnog stanovništva. To se odvija kroz pomoć zakonodavnim telima država oko implemen-

---

[38] Border Security and Management Concept – Framework for Co-operation by the OSCE Participating States, OSCE, Ministerial Council, Second day of the Thirteenth Meeting, MC(13) Journal No. 2, Agenda item 8, Ljubljana, 6 December 2005.

[39] *Ibid*., Chapter I, §1.

[40] *Ibid*., Annex – Possible OSCE Contributions, Chapter C, §2(v).

[41] What is ODIHR?, *http://www.osce.org/odihr/elections/13702?download=true*, 14. maj 2015.

[42] ODIHR and Migration and Freedom of Movement, *www.osce.org/odihr/migration*, 14. maj 2015.

tacije antidiskriminacionih odredbi u odgovarajuće zakone, odnosno kroz edukaciju stanovništva.[43]

Značajna je i pomoć u prikupljanju objektivnih podataka o migrantima, na osnovu kojih se mogu vršiti praćenja i poređenja u cilju poboljšanja migracione politike. Osim ODIHR, po potrebi se u rad uključuju i druge institucije OEBS – Visoki komesar za nacionalne manjine (High Commissioner on National Minorities – HCNM), Sekretarijat OEBS, Kancelarija koordinatora za ekonomske i ekološke aktivnosti, kao i Odeljenje za transnacionalne pretnje.[44]

U deklaraciji sa godišnje sesije Parlamentarne skupštine OEBS u Kijevu 2007. godine upućen je poziv na veću akciju u oblasti migracija i borbe protiv trgovine ljudima, kao i za razbijanje kriminalnih mreža koje omogućavaju ilegalne migracije.[45] Izveštač Generalnog komiteta za ekonomska pitanja, nauku, tehnologiju i životnu sredinu Roland Blum iz Francuske je, ističući značaj otklanjanja negativnih posledica ilegalnih migracija po ekonomske segmente država prijema, između ostalih predložio i meru koja je suštinska za rešavanje ovog globalnog problema i u današnjim okolnostima – uspostavljanje partnerstva između zemalja porekla i zemalja destinacije kroz bilateralne i multilateralne međunarodne sporazume u cilju zajedničkog razvoja, koji bi omogućili aktivniju ulogu migranata u razvoju njihove zemlje porekla.[46]

Na sednici Parlamentarne skupštine OEBS u Oslu 2010. godine, usvojena je Rezolucija o borbi protiv terorizma, proizvdnje i trgovine narkoticima i ilegalne emigracije u Avganistanu, kojom je upućen poziv vladi Islamske republike Avganistan „da preduzme akciju u cilju smanjivanja emigracije svojih vlastitih državljana u strane zemlje i da obezbedi svim svojim mladim građanima odgovarajuće obrazovanje koje će zadovoljiti zahteve rekonstrukcije i ekonomskog i socijalnog razvoja, kao i da promoviše vladavinu prava i dobro upravljanje i poštovanje ljudskih prava".[47] Na istoj sednici su usvojene Rezolucija o migraciji kao stalnom izazovu za OEBS i Rezolucija o partnerstvu u pružanju pomoći izbeglicama.[48] Ova druga rezolucija je posebno značajna, jer je dokaz pravovremenog ukazivanja državama članicama na potrebu donošenja odluka kojima će se olakšati prihvat izbeglica, a i pored toga ovo pitanje nije do kraja rešeno ni pet godina kasnije. Naime, ovom rezolucijom pozvane su države članice

---

[43] *Ibidem.*

[44] *Ibidem.*

[45] Report on the 16th Annual session in Kyiv, OSCEPA, Kyiv, 5-9 July 2007, p. 1.

[46] *Ibid*., p. 12.

[47] Oslo Declaration, *op. cit.* (fusnota 12), p. 32.

[48] *Ibid*., p. 57-59.

OEBS da međusobnim pregovorima postignu sporazume i utvrde procedure pravednije raspodele protoka izbeglica, kako u tom momentu tako i u budućnosti, pridržavajući se kriterijuma geografske blizine ili kulturne bliskosti sa zemljom porekla, kao i gustine naseljenosti zemlje destinacije, kako bi se osigurali najbolji izgledi za život svih, uključujući i stanovništvo zemalja domaćina, a takođe stvorila i mogućnost za tražioce azila ili izbeglice da nastave život povratkom u svoje domovine u najkraćem mogućem roku, čim se narušena bezbednosna situacija smiri.[49]

Beogradskom deklaracijom Parlamentarne skupštine OEBS iz 2011. godine, glavni podsticaji migracija su prepoznati u građanskim ratovima u regionima neposredno u susedstvu sa državama članicama OEBS, kao i u činjenici da nisu pronađena rešenja za situacije koje izazivaju osećaj nemoći u zemljama porekla migranata, a koje potiču još iz prethodno veka.[50] Tom prilikom je još jednom naglašena obaveza država članica OEBS da, poštujući univerzalna načela ljudskih prava, međusobno sarađuju kako bi se izbeglo usložnjavanje problema koje ilegalne migracije mogu izazavati u budućnosti, a posebno da oni koji to već nisu učinili potpišu i ratifikuju Protokol protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom, koji je u cilju suzbijanja ilegalnih migracija usvojen od strane UN 2000. godine.[51] Veoma je značajna odluka Parlamentarne skupštine OEBS usvojena na ovom godišnjem sastanku, da se predloži Ministarskom savetu OEBS da razmotri uspostavljanje misije za brzo reagovanje, koja bi bila sposobna da doprinese koordinaciji odgovora na međunarodne krize, pod kojima se podrazumevaju i masovne migracije.[52]

Međutim, kako je obim migracija rastao, tako su se otkrivale nove slabosti u koordinaciji postupanja država članica OEBS, pa je na godišnjem sastanku u Bakuu 2014. godine izražena zabrinutost zbog restriktivne politike migracija u sve većem broju članica OEBS, koje su pokazale sklonost zaobilaženju i kršenju međunarodnih standarda ljudskih prava, te su zbog nespremnosti na solidarnost i deljenje tereta prihvata migranata doprinele „ometanju globalnih napora da se razradi sveobuhvatna i efikasna strategija upravljanja migracijama".[53] Zbog toga je Parlamentarna skupština OEBS usvojila dve nove rezolucije – o sveobuhvatnom imigracionoj reformi, kao i o polože-

[49] *Ibid*., 59.

[50] Belgrade Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly, addopted at the twentieth Annual session, Belgrade, 6 to 10 July 2011, Chapter II, §26.

[51] *Ibid*., §27-28, 39.

[52] *Ibid*., Chapter III, §60.

[53] Baku Declaration and Resolutions adopted by the OSCE Parliamentary Assembly at the twenty-third annual session, Baku, 28 June to 2 July 2014, Chapter III, §112.

ju izbeglica na prostoru OEBS.[54] Ovim rezolucijama su uglavnom potvrđene preporuke iz prethodnih deklaracija, posebno one iz Osla.

Problem masovnih migracija na područje Evrope je dostigao vrhunac u 2015. godini, u velikoj meri i zbog činjenice da države članice OEBS nisu u dovoljnoj meri posvetile pažnju ovom problemu i preduzimale mere u skladu sa rezolucijama i preporukama Parlamentarne skupštine OEBS, objavljenim u navedenim deklaracijama. Da postoji neslaganje među članicama OEBS oko načina postupanja prema ovom nesumnjivo bezbednosnom izazovu, potvrđuje činjenica da zemlje tranzita ispoljavaju različite reakcije, sprovodeći različite odluke svojih vlada, dok se na drugoj strani države EU, kao krajnje destinacije, ne mogu usaglasiti oko kvota po kojima bi svaka od njih primila određeni broj izbeglica i tražilaca azila. U tom smislu, veoma je značajno donošenje Akcionog plana EU za migracije u 10 tačaka, kojim se uspostavlja sistem stalnog praćenja migracionih tokova putem organizacija EUROPOL, FRONTEX, EASO i EUROJUST, kao i postavljanjem Migracionih oficira za vezu (ILO) u ključnim trećim zemljama.[55] Ovaj plan je pozdravljen i prihvaćen na godišnjoj sednici Parlamentarne skupštine OEBS u Helsinkiju ove godine, a osim praćenja migracionih tokova on predviđa obnavljanje i proširenje zajedničkih operacija na Mediteranu, uključujući i sistematski pristup hvatanja i uništavanja brodova koje koriste krijumčari za prevoz migranata, ojačavanje timova za obradu zahteva za azil u Italiji i Grčkoj, organizovano uzimanje otisaka prstiju migranata, rešavanje pitanja hitne raspodele migranata unutar EU, ali i uspostavljanje novog programa vraćanja migranata.[56]

Na redovnoj godišnjoj sednici Parlamentarne skupštine OEBS, održanoj od 5. do 9. jula 2015. godine, učinjen je korak napred tako što je osim standardnih poziva na poboljšanje međusobne saradnje i koordinacije država članica OEBS u sprovođenju imigracione politike, od država članica OEBS zatraženo da usmere više napora na stabilizaciji ratnih i kriznih zona, kao i poboljšanju ekonomske situacije u zemljama porekla i tranzita.[57] Rezolucija o pozivanju na hitna rešenja povodom tragedije smrti na Mediteranu, koja je sastavni deo završne 2015 Helsinki deklaracije, je zaključena takođe pozivom članicama OEBS da poboljšaju saradnju sa državama porekla

---

[54] *Ibid*., Resolution on comprehensive immigration reform (p. 41-44) and Resolution on the situation of refugees in the OSCE area (p. 45-49).

[55] Ten point action plan on migration adopted at a joint meeting of Foreign and Interior Ministers of the EU, European Commission, Luxembourg, 20 April 2015 – *http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm*.

[56] *Ibidem*.

[57] Helsinki Declaration and Resolutions adopted by the OSCE Parliamentary Assembly at the twentieth-fourth annual session, Helsinki, 5 to 9 July 2015, Chapter III, §129.

migranata i tranzita „u cilju rešavanja uzroka migracionih tokova, kao što su nestabilnost, siromaštvo i sukobi".[58] To je, zapravo, poziv za rešavanje ključnog *push* faktora masovnih migracija koje su se razvile u jedan od najozbiljnijih bezbednosnih izazova za Evropu i svet, pa samim tim i za OEBS kao najveću regionalnu organizaciju koja je posvećena rešavanju bezbednosnih problema. Svođenjem tog faktora na najmanju moguću meru, značajno bi se smanjio obim ne samo ilegalnih migracija, već i migracija uopšte.

ZAKLJUČAK

Potrebe stanovništva iz ekonomski nerazvijenih područja za traženjem boljih životnih uslova ne samo da nisu smanjene, već su pod uticajem svetske ekonomske krize i umnoženih ratnih žarišta narasle. Ekonomska i politička nestabilnost područja na kojima žive, odnosno ekonomska, socijalna, pravna, politička i uopšte životna nesigurnost su rastući faktori koji ugroženo stanovništvo guraju ka ekonomski bogatijem i demokratski razvijenijem području Evropske unije, bez obzira na ograničenja koja su uspostavljena viznim režimom. Države EU, kao i one tranzitne na putu od zemalja porekla migranata ka krajnjim odredištima, našle su se u takvim okolnostima razapete između nužnosti zaštite sopstvenog ekonomskog prostora i korpusa međunarodno priznatih prava, među kojima je i sloboda kretanja. Ne samo strah od ugrožavanja tržišta rada, već i nužnost zaštite sopstvene teritorije od prekograničnog kriminala, razlozi su za preduzimanje mera na pojačanoj kontroli ulaska na sopstvenu teritoriju, kako na regularnim graničnim prelazima, tako i između njih.

Imajući u vidu globalni karakter ovog bezbednosnog izazova u narastanju, nužno je da se u njegovo rešavanje uključi šira međunarodna zajednica, a pre svih OEBS, kao najveća regionalna organizacija na svetu koja se bavi pitanjima bezbednosti, uključujući i pitanja bezbednosti granica, migracija, trgovine ljudima i terorizma. Ovo tim pre što ne postoji saglasnost među članicama EU o načinima rešavanja ovog problema, posebno u pogledu njegove humanitarne strane, odnosno poštovanja ljudskih prava.

Na osnovu poglavlja VIII Povelje UN regionalne organizacije imaju prednost, odnosno, prva su instanca koja reaguje ukoliko dođe do ugrožavanja mira i bezbednosti u regionu, čime se ne zalazi u oblast unutrašnjih sporova. Imajući takođe u vidu realan rizik da iregularni migranti postanu žrtve trgovine ljudima, odnosno da se regrutuju za terorističke aktivnosti u zemljama domaćinima, ili dužničkim rop-

[58] *Ibid*., Resolution on Calling for Urgent Solutions to the Tragedy of Deaths in the Mediterranean, §23.

stvom i pretnjama porodici prisile na to, OEBS ima važno mesto u rešavanju ovog problema.

Kada su u pitanju migranti, uloga OEBS je dvostruka – s jedne strane OEBS bi u saradnji sa državama trebalo da predlaže projekte i pokreće inicijative u oblasti imigrantske politike, a sa druge strane ima obavezu da štiti osnovna prava migranta, te samim tim i da pomaže državama u implementaciji adekvatnog zakonodavstva.

Akcionim planom za borbu protiv trgovine ljudima, koji je usvojen na 462. plenarnoj sednici Stalnog saveta, održanoj 24. jula 2003. godine, predviđen je niz mera i način postupanja organa OEBS, pre svih Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava, u pružanju pomoći državama u svim fazama delovanja. Na sličan način je utvrđeno i angažovanje OEBS u borbi protiv terorizma.

Uzimajući u obzir trenutnu situaciju u Evropi i veličinu novih migracionih talasa, OEBS bi u saradnji sa državama trebao da utvrdi strategiju kojom bi se rešilo ne samo pitanje priliva novih migranata, nego i rešavanje statusa onih koji su se već na nelegalan način domogli teritorije evropskog kontinenta. Nemogućnost praćenja broja, a ni lokaliteta na kojima se nalaze iregularni migranti onemogućava pružanje pomoći, odnosno sami migranti zbog takvog stanja stvari nisu u mogućnosti da ostvare svoja osnovna prava.

Mišljenja smo da bi se moglo razmisliti o privremenoj legalizaciji statusa iregularnih migranata koji se već nalaze na teritoriji Evrope, kao mogućem rešenju problema, odnosno njegovom prvom koraku. Bio bi to vremenski oročen status, na godinu dana ili neki drugi rok za koji se postigne konsenzus da je dovoljan, u kom periodu bi se razmatrale mogućnosti za rešavanje trajnog statusa. U saradnji sa Kancelarijom OEBS za demokratske institucije i ljudska prava i Međunarodnom organizacijom za migracije bi se obezbedilo pružanje pravne i materijalne pomoći svakom iregularnom migrantu koji bi ušao u proces legalizacije statusa. Istovremeno, strategija OEBS za rešavanje ovog problema bi morala da obuhvati i delovanje na spoljnom planu, izvan granica države domaćina, tako što bi se preduzele inicijative za konkretne korake na pružanju finansijske pomoći i podizanju ekonomija država porekla iregularnih migranata. Ovo svakako uključuje i pitanje mira, zbog čega je neophodno odlučnije delovanje i UN, ali isto tako i danas vodeće globalne sile, SAD. Period od godinu dana u kojem bi tekao rok legalizacije statusa iregularnih migranata koji se već nalaze na evropskom tlu je verovatno kratak za sprovođenje strategije na spoljnom planu, ali uz iskreno učešće svih navedenih međunarodnih faktora na stabilizaciji regiona porekla iregularnih migranata, taj period je dovoljan za značajno ublažavanje *push* faktora. Taj rok se može posmatrati i iz drugog ugla i odbaciti kao predugačak zbog zloupotreba koje bi bile privučene pogodnostima plaćenog izdržavanja u tom roku.

Onemogućavanje zloupotreba je pitanje na koje bi se morao naći odgovor prilikom uspostavljanja takvog sistema. Alternativa je zatvaranje granica, što se do sada pokazalo neuspešnim, a i u suprotnosti je sa proklamovanom slobodom kretanja. Bez strateškog rešenja problema na izvoru nastajanja, on će samo rasti, do kritične tačke kada se više neće moći staviti pod kontrolu.

Za realizaciju tako zamišljene strategije, međunarodna zajednica bi morala odvojiti značajna finansijska sredstva, što bi verovatno izazvalo otpor nekih država, čak možda ne u tolikoj meri na unutrašnjem planu radi sprovođenja legalizacije statusa iregularnih migranata, koliko na spoljnom planu, koji bi uključio finansijsku pomoć zemljama porekla migranata i podizanje njihovih ekonomija. Međutim, troškovi u trenutnim okolnostima su takođe veliki, a ne proizvode rezultate, već se problem iz dana u dan uvećava. Osim toga, države članice OEBS, a posebno Evropska Unija i SAD, to duguju tim zemljama, jer su svojim greškama učinjenim u nedavnoj prošlosti uticali na stvaranje i jačanje *push* faktora. Ipak, dublja analiza uzroka jačanja *push* faktora migracija nije bila cilj ovog rada, već je dotaknuta samo u onoj meri u kojoj je potrebno razumeti uzroke uvećavanja broja migranata, te u tom smislu i karakter mera koje je nužno preduzeti na rešavanju ovog gorućeg problema širokih međunarodnih razmera. OEBS je izrastao u relevantan faktor međunarodne bezbednosti, što mu daje snagu i autoritet, ako ne za preuzimanje vodeće uloge u rešavanju ovog problema, onda svakako za zauzimanje istaknutije pozicije, posebno u okolnostima neusaglašenosti članica EU u pogledu načina rešavanja ovog problema.

Darko Marković[59]
Ministry of Internal, Border Police
Darija Marković

POTENTIAL CHALLENGES AND RISKS OF IRREGULAR MIGRATION TO EUROPE

Summary: Guaranteeing freedom of movement is part of the internationally recognized set of human rights and fundamental freedoms. A great number of critical hotspots of political and military nature, as well as evident global economic imbalance, have caused massive population migrations at the beginning of the 21st century, especially outside of regulatory norms, making this phenom-

[59] Darko Marković, darko.bg.ns@gmail.com

enon a great risk and challenge not only for the European Union as their final destination, but also for transit territories, among which Serbia presents space resting on its external borders. Increasing influx of irregular migrants and security risks that such influx carries coerces European countries to connect tighter in order to strengthen their security levels and introduce restrictive measures towards migrants. Aim of this paper is to point out the potential risks and challenges that irregular migrations pose for Europe, its demographic, cultural and economic future, as well as for safety of their citizens. In accordance with the above mentioned, the authors give a review of the most significant risks that irregular migrations represent, indicating their complexity, which imposes the necessity of establishing harmony between security threats elimination process and protection of human rights and fundamental freedoms, stressing the significance and role of OSCE as the biggest regional security organization in the world.

Keywords: *irregular migration, risk, challenge, security, Europe, OSCE.*

VIŠEDIMENZIONALNA PITANJA

Kari Möttölä[1]
Visiting Scholar, Professor, Network for European Studies, University of Helsinki

TO SUSTAIN A STRATEGIC POSITION IN TURBULENT TIMES: EFFORTS TO STRENGTHEN THE ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE

Summary: The article consists of an analysis of factors shaping the strategic position of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) and a sketch of proposals for strengthening its performance in the past and ongoing evolution of the European security order.

Being determined by competence, capability and authority as an institutional actor, the position and performance of the OSCE may be improved by four types of policies:

- a status strategy based on its unique role as a guardian of the common norms and principles and as an inclusive forum for negotiation;
- a niche strategy focused on a particular operative function or mission on a key strategic issue-area or at a strategic moment;
- an added value strategy driven through a division of labour, or in coordination, with other multilateral and international institutional actors;
- and a transformational strategy, which could shake power and institutional balances in the European order and reshape OSCE tools and instruments with strengthened mandates.

For empirical sources the article reviews the strategic orientations reflected in the ideas and proposals presented by think tank and eminent-persons or other track II projects over the last and present decades with the crisis in and around Ukraine topping the agenda of recent.

A niche strategy remains the most widely used approach towards overcoming a limitation or gridlock in the functioning of the OSCE. Steps forward are sought by increasing resources and by introducing incremental reforms for OSCE institutions and mechanisms. If the top-down route of a transformation strategy is blocked, there is always a tactical bottom-up way of moving forward.

As for the future, the article seeks innovative approaches available or preferable as responses to the challenges to the OSCE in power-related, governance, ideational and inter-regional or global issue-areas. As the field concerns hard power, shifts in relative politico-military power, and in wider strategic interests – which have become emphasized in great-power relations – are making conflict management and arms control both more demanding and more critical for the performance of the OSCE. Updating confidence- and security-building measures might be more practicable than arms reductions in the short term.

[1] Prof. Kari Möttölä, PhD, kari.mottola@helsinki.fi.

In terms of security-promoting governance, *ad hoc* negotiation configurations used to manage the Ukraine crisis fall between an order-shaping grand bargain (a new 'Helsinki' or a new 'Yalta') and a targeted great-power arrangement (an 'Austrian model' of neutrality) over Ukraine. While being a 'weak' organization, the OSCE should be used to the maximum as an inclusive political forum even in a 'bad weather'.

As a combination of niche and added value strategies, deeper co-operation of the OSCE with other international institutions will be increasingly important for the human dimension and for addressing transnational and global problems in its own area of responsibility and in neighbouring regions.

The twin roles of the OSCE as an international institution framing normatively the European security order and acting on smaller or larger tasks therein will continue to shape its performance. The culmination of a lengthy period of stagnation as a confrontation of power politics has put the OSCE to a stress test concerning its competence, capability and authority. The examination suggests that an approach compounding status, niche and added value strategies could best take advantage of the particular properties of the OSCE in producing transformational outcomes in the longer run.

Keywords: *OSCE, strategy, security community.*

INTRODUCTION: THE ROLE OF THE OSCE IN THE EURO-ATLANTIC AND EURASIAN ORDER

As a political process and an international institution, the Conference on Security and Co-operation in Europe/the Organization for Security and Co-operation in Europe (CSCE/OSCE) has been shaped by, but also contributed to, transformations in the European security order, which in the post-cold war era have consequently been envisaged as steps towards a wider European or a Euro-Atlantic and Eurasian security community.[2]

In the 1970s, culminating in the Helsinki Final Act (1975), the CSCE offered a forum and channel for East-West détente, which ultimately led to the end of the cold war and its bipolar confrontation by competing political systems. In the 1990s, the OSCE provided a normative and institutional framework for the introduction of the post-cold war concept of a common Europe without dividing lines as elaborated in the Charters of Paris (1990) and Istanbul (1999).[3]

---

[2] As a goal defined in the *Astana Commemorative Declaration: Towards a Security Community* by the Heads of State and Government of the 56 participating States of the OSCE in Astana, Kazakhstan on 2 December 2010.

[3] As the foundational documents of the CSCE/OSCE: *Conference on Security and Co-operation in Europe: Final Act* (1 August 1975); *Charter of Paris for a New Europe* (21 November 1990); *Charter for European Security* (19 November 1999).

Arguably, concretized and driven by the crisis in and around Ukraine, a new order for the post-post-cold war era, mired in uncertainty, is being formed with the OSCE involved in the centre of events but devoid of the promise of progress which characterized the two previous turning-points. While the immediate questions posed in the international discourse on the OSCE by and large concern the operational capacity to perform its tasks, answers and recommendations will be inseparably connected to their wider historical and political contexts, as recognized also in the mandate of the Panel of Eminent Persons set up by the OSCE in early 2015 "to provide advice on how to (re-)consolidate *European security as a common project*".[4]

It is widely asserted among experts that any deficit in the efficiency of the OSCE is not primarily due to a lack of tools, mechanisms or bodies – most of them introduced in the productive 1990s – at its disposal but a consequence of insufficient resources allocated and/or, above all, political reluctance by the participating states and governments to actually deploy and use such joint instruments or, as a further precondition, to strengthen their mandates and increase the degree of their autonomy.

The analysis of political will is often an exercise as endless and frustrating as it is vital and unavoidable. At the same time, there could be room for innovation in the application and use of the existing OSCE instruments to improve their impact on the prevailing or changing political circumstances. While most political and expert contributions embark on the latter path, ignoring the connection between contextual and operational angles to the role of the OSCE would be a mistake.

The article consists of two parts: firstly, an analysis of factors shaping the strategic trajectory of the Organization for Security and Co-operation in Europe in the past and ongoing evolution of the European order; and secondly, by using analytical tools developed in the first part, a sketch of proposals with a view of strengthening the performance of the OSCE in international relations.

THE CONCEPT OF STRATEGIC POSITION AND ASPECTS OF THE ROLE OF THE OSCE

For the sake of analysis, *strategic position* is used here as a concept to denote the causal relationship between the OSCE as an institutional actor and the changing international environment as driven by states and their configurations. The performance

[4] Mandate of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project (italics added), adopted by the OSCE Troika, 12 January 2015, tasked to provide its final report by the end of the year.

and status of the OSCE as a security-policy institution needs to be viewed as an outcome of a 'package' of three aspects:[5]

- *competence* embraces the political-legal nature of joint commitments undertaken by the participating states for guiding their behaviour and underpinning the jointly agreed mandate for the organization in action; such characteristics include the inclusiveness of its membership; the consensus rule in decision-making; the accountability of participating states in compliance with common norms and principles; and the non-hierarchical relationship with other international organizations.
- *capability* embraces bodies, institutions and resources established, allocated and devoted for common actions by the OSCE in pursuing the comprehensive concept of security; serving its function as a forum for consultation and negotiation; upholding review, management and support mechanisms in handling the conflict cycle, leading crisis management and supporting political-economic transition; and driving field missions and presences as well as implementing arms control and confidence- and security-building.
- *authority* is created and accumulated by achievements and lessons learnt in asserted, adopted and recognized roles of the OSCE; including as a regional institution under Chapter VIII of the UN Charter; as a self-declared primary institution in conflict prevention and management in its region; in promoting co-operation between and among international organizations as well as with non-state actors; ultimately the authority of the OSCE will be measured against the fulfilment of the goal of security community for the Euro-Atlantic and Eurasian area as designed in the Astana declaration[6].

Even though focusing on the strength and functionality of the organization, its capability as defined above, is understandable and inevitable, as there seems no prospect for revising or upgrading its competence in the present international atmosphere, and as the authority or relevance of the organization in practice follows from the two other aspects, it is necessary to see the OSCE embracing all three aspects in combination in order to provide answers to the questions asked in the public dis-

[5] As developed in K. Möttölä, "The OSCE: Institutional and Functional Developments in an Evolving European Security Order", *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security: Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, (eds. M. Bothe, N. Ronzotti, A. Rosas)Kluwer International Law, The Hague – London 1997, pp. 1-33.

[6] Being defined as "a free, democratic, common and indivisible … rooted in agreed principles, shared commitments and common goals", *Ibid*., 1.

cussion and track II projects. Political, institutional and ideational conditions frame the operational possibilities offered and implemented by the OSCE as a multilateral body. Political red-lines and structural obstacles may limit the impact of the OSCE, but there is room for flexibility and innovation in strengthening its capability while guarding or waiting for breakthroughs in the evolution of the security order.

STRATEGIC CONDITIONS AS AN INHERENT CHALLENGE

For a decade or longer, after the productive and innovative post-cold war decade of the 1990s, the Organization for Security and Co-operation in Europe has been under the pressure of *strategic uncertainty* in European security, which in the course of the last few years has turned into *strategic fragility*. Consequently, not only is the capability of the OSCE to perform its adopted and assigned tasks suffering but its relevance and credibility as an international institution is being questioned, testing its authority on the occasion of the 40th anniversary of the Final Act. At the same time, the OSCE has been the object of recurring reform designs and proposals focused on strengthening its institutional capability for constituting and sustaining joint action and adapting its agenda for changing regional and global circumstances.[7]

An overriding and simple explanation is that as a traditional inter-governmental organization based on politically binding agreements regarding common rules of conduct, and working under the consensus rule, the OSCE is dependent on the political will of the participating states to concert their interests and to overcome obstacles to cooperation in collective action. Moreover, due to the origins and ramifications of the Ukraine crisis, most recently, the strengthening of the position of the OSCE is increasingly conditioned by the relations among the great powers, Russia, the United States and the European Union, mainly responsible for European security, as well as by the effects of global change and power shift at large.

In revisiting the effect of the competence of the OSCE on its capability as an institutional and multilateral actor, there is a debate underway on the sustainability and topicality of the present mandate under accelerating regional and global change, in particular global and transnational problems and threats, as well as the impact of the weakened internal cohesion of not only transition societies but even

[7] K. Mötölä, "The OSCE at 40: Looking at the Abyss of a Fault-line", *Security and Human Rights* vol. 25, no 2, 2014, pp. 161-167; C. Nünlist, "Helsinki +40 in the Historical Context", *Security and Human Rights* vol. 25, no 2, 2014, pp. 198-209. The special issue on Helsinki +40 analysing the OSCE 'under a stress test' came out in summer 2015.

the established democracies of the Western Europe struggling under the financial and economic crisis.[8]

At the same time, with the 'return' of geopolitics and geo-economics, the 'back to the future' idea of a 'Helsinki II' process aimed at revisiting, amending or revising the Final Act, in particular addressing the widening gap of values and historical-political narratives between democratic and autocratic regimes, has entered the discourse. Such a strategic debate could include revisiting the aborted Russian (Medvedev) proposals for changing the rules governing the internal and external competence of the OSCE in inter-institutional relations as determined in the Helsinki 1992 documents.[9]

As for the impact of the capability – as reflected in its performance – of the OSCE on its authority and relevance, there is no way of avoiding the task of managing and resolving the conflict in and around Ukraine as a stress test for the credibility of the organization. Consequently, to overcome the Ukrainian crisis, but other serious, long-standing or intractable disputes and conflicts as well, ways need to be found for improving within the OSCE the effectiveness of its decision-making structures and the efficacy of its executive bodies and mechanisms as well as the productivity of its field missions on the ground.

PATHS FOR STRENGTHENING THE POSITION AND PERFORMANCE OF THE OSCE: FOUR STRATEGIES

The connection between the international environment and the willingness of states to devote resources to multilateral efforts by the OSCE has to be addressed in a multiple ways. There are *four strategies* which could be depicted for improving the overall international position of the OSCE and its performance in adapting or responding to changing situations and challenges.

The OSCE can improve its strategic position through its unique status as a guardian of the common norms and principles guiding internal behaviour and inter-state

---

[8] A key conclusion in the report of the OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions: *Threat Perceptions in the OSCE Area*, Vienna, April 2014.

[9] The non-hierarchical relationship between European and transatlantic organizations was defined as: "built on mutually reinforcing institutions, each with its own area of actions and responsibility", in *CSCE Helsinki Document 1992: The Challenges of Change*, Helsinki 1992, p. 9. For recent Russian thinking, see A.V. Zagorski, "Strengthening the OSCE: Building a Common Space for Economic and Humanitarian Cooperation, an Indivisible Security Community from the Atlantic to the Pacific", *Report* 16, Russian International Affairs Council, Moscow 2014.

relations and as an inclusive platform/forum for political negotiation and dispute settlement at the disposal of participating states in the largest geopolitical region of the world. Although such a *status strategy* would maintain the legitimacy of the OSCE as a 'stand-by' institution even without major achievements in practice, a lingering period of stagnation or failures would ultimately weaken its authority in the long run.

A unique strategic resource for the OSCE would be a 'Helsinki II' process combining its normative and political roles, if it would lead to updating, confirming and consolidating strategic understandings on the place of the OSCE in a reshaped international order among the great powers while recognizing the interests of medium and smaller players as well. Such a *transformational* strategy, which would shake power and institutional balances in the European order and could also reshape OSCE tools and instruments with strengthened mandates through institutional reforms, is not only politically demanding but also the most unlikely. In the ongoing debate, there is wide consensus for avoiding any redrafting exercise of joint norms and principles as inscribed in the Final Act, or any enterprises potentially leading to transferring or pooling sovereignty, not to speak of providing the OSCE with any supranational powers.

However, changes worthy of being characterized as transformational – albeit of a lower degree – would not necessarily embrace the competence aspect such as normative or decision-making rules but primarily the capability aspect such as the degree of autonomy or the extent of resource base of OSCE bodies and mechanisms. It is because such institutional reforms would be potentially far-reaching that would make them difficult to achieve without parallel changes in the political side of governance. For a typical proposal, increasing the scope of independent executive action for the Secretary-General and the Secretariat would help focusing the work and sharpen the inherent purpose of the OSCE as an accountability regime where compliance with the set rules is being followed and verified as well as acted upon.

In the framework of a *niche strategy*, the OSCE would focus, by refining its capabilities to act across the political-military, economic-environmental and humanitarian dimensions, on pursuing a particular operative function or mission on a key strategic issue-area or at a strategic moment for great-power relations or order change at large. Most urgently today, such a higher profile in productivity is called for in the case of the Ukraine crisis as a looming protracted conflict. There could be other missions as well such as mediation and historical reconciliation in lingering disputes or conflicts, conflict prevention in human rights issues or modernizing conventional arms control where the OSCE – within opportune circumstances – could find a special and effective, even game-changing, role based on its historical legacy.

In the pursuance of an *added value strategy*, the OSCE would refine its role through a division of labour, or in coordination, with other multilateral and international institutional actors, following the concept of mutual reinforcement among inter-state organizations. The OSCE could increase its strategic attractiveness by developing its foresight capacity and the consequent action on transborder and global risks and threats. Moreover, in view of its territorial reach across the European and Eurasian continents and bordering on the Wider Middle East and South(-Eastern) Asian zones of growing geopolitical significance and volatility, the OSCE could serve a role in resolving regional conflicts or acting as a model for developments of significance in power, governance and values of the global scale.

As for strengthening through the above-mentioned strategies the operative capability of the OSCE in leadership, decision-making and implementation, notwithstanding the limits set by political-strategic realities or political-legal conventions, there are possibilities to overcome the risk of losing importance or being marginalized as a multilateral resource.

With a proper historic moment, the status strategy could elevate the OSCE to the centre of world politics. The operative profile of the OSCE could be sustained and its performance improved by a niche strategy or an added value strategy. In the former case, even within a narrow or limited role, the OSCE would produce and employ innovative instruments and mechanisms for the management and resolution of common problems. In the latter case, the OSCE would upgrade and intensify coordination and co-operation with other international organizations and bodies in facing common challenges of change.

A transformation strategy would call for an overhaul of the common understanding and definition of the competence and, consequently, the aspired authority of the OSCE in international relations driven by appropriate material and institutional resources. Such a qualitative step would depart from the pattern of trial-and-error in design and practice using niche and added value strategies, as pursued during the 2000s-2010s, largely without significant results, following the formative period of the 1990s.

The lackluster record indicates that the causes for the present crisis of the OSCE reach before and beyond the ongoing conflict in and around Ukraine erupted in 2014. A way of setting light on those deep currents of stagnation and even regression of the struggling organization is to look at the strategic orientations reflected in the ideas and proposals produced and presented by think tank and eminent-persons or other track II projects over the last and present decade.

ANALYTICAL AND POLICY-ORIENTED ADVICE EFFORTS AT LIFTING OR REFORMING THE OSCE

An earlier Panel of Eminent Persons in its report "Common Purpose: Towards a More Effective OSCE" (2005) assessed the strategic role and position of the OSCE in the context of a looming loss of relevance and effectiveness of the organization in European change as well as the Russian-inspired campaign of misgivings and accusations on an one-sided 'East of Vienna' focus in its actions.[10]

- While urging for the OSCE to concentrate on roles and tasks where it can produce added value, the panel supported the comprehensive concept of security with the broad agenda of three dimensions.

- The core of the report consisted of a list of structural reforms spearheaded by the suggestion of completing the development from a conference to a 'full-fledged international organization' with 'member States', a legal personality and a concise 'Statute or Charter' containing goals, principles, commitments and decision-making. The report did not elaborate its ideas affecting the competence of the OSCE while stressing the need for recommitting to the standards and political commitments since 1975.

- Strengthening the role and mandate of the Secretary General was a key institutional proposal, according to which the Chairman-in-Office should limit its role to political activities.

In the think tank report "Managing Change in Europe: Evaluating the OSCE and Its Future Role: Competences, Capabilities, and Missions" (2005), ordered and sponsored by the Finnish Ministry for Foreign Affairs to facilitate public discussion on the 30th anniversary year of the Final Act, the Centre for OSCE Research (CORE) suggested reforms for the OSCE to address 'a double adaptation crisis' caused by (i) the rise of new, transnational threats and risks which calls for new strategies and working instruments alongside its existing capabilities in conflict prevention, crisis management and post-conflict rehabilitation; and (ii) the changing political constellation among the key actors Russia, the United States and the European Union, principally caused by EU and NATO enlargements and Russian frustrations, and reflected in differences and disputes over the tasks and reform needs of the or-

[10] Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27 June 2005.

ganization, which, according to the report, called for the use of a reformed OSCE to help in finding renewed strategic understanding.[11]

- In the case of failing to pursue a reform agenda, the minimal option would be the OSCE as a 'stand-by' organization, which would lead to an inevitable normative and operational regression, reducing its relevance, although the organization could preserve the option for revitalization to deal with future contingencies in case participating states so wished.

- A meaningful reform would lead to the optimal option of a new, politically substantial and problem-oriented consensus on the OSCE's future role in international change, whereby it would not become an overarching European security organization but one specializing in certain categories of threats and risks, while basing its actions on the common values, norms and commitments. The operational capabilities would be reorganized to enhance its role in addressing transnational threats and assisting to resolve 'frozen conflicts' and prevent new ones, while the normative *acquis* would be maintained.

In a follow-on think tank report by a group of experts "Identifying the Cutting Edge: The Future Impact of the OSCE" (2008), ordered and sponsored by the Finnish MFA for preparation of the Finnish Chairmanship, the crisis of the OSCE was seen extending beyond the challenge of adaptation to a changed environment into questioning the sustainability of political relevance and moral legitimacy of the organization. The foundation of co-operative security was undercut by the widening pattern of unilateralism of Russian and US actions. A new consensus was called for regarding the substance of the politico-military and humanitarian dimensions, including trade-offs between them as needed, comparable to those made in the formative years of the CSCE during the cold war.[12]

- In the politico-military area, the OSCE should be used as a forum for bringing the adapted CFE treaty into force and modernizing the Vienna Document as well going beyond those regimes to maintain arms control as a viable element on the OSCE agenda.

- In the humanitarian area, a 'Panel of Elder Statesmen' should be launched to discuss core elements and different forms of traditions of democracy with the pur-

[11] Working Paper 13, Centre for OSCE Research, Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg, Hamburg 2005.

[12] Working Paper 17, Centre for OSCE Research, Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg, Hamburg 2008.

pose of overcoming a looming normative gap and helping to maintain democracy as an open alternative, in a situation where the spread of democracy seemed to have stopped and (semi)autocratic regimes were emerging.

The report of an international commission of the Euro-Atlantic Security Initiative (EASI), run by Carnegie Endowment for International Peace (CEIP), "Toward a Euro-Atlantic Security Community" (2012) aimed to remedy unresolved post-cold war security issues in order to make the Euro-Atlantic and Eurasian (i.e. OSCE) area capable of a leading contribution to addressing future security challenges in global change and in competition with rising powers and regions. The report called for the common responsibility of the United States, the European Union/NATO and Russia to initiate an urgent programme of action implementing its proposals, which were derived from the concept of security community, directly between the powers and in the OSCE context.[13]

- The strategic ambition of the EASI report was reflected in its spearheading proposals to convert and 'demilitarize' strategic relations between the key actors and to resolve historically burdened neighbouring relations through reconciliation.

- In military security, strategic and tactical warning and decision times between the US/NATO and Russia should be increased and confidence-building and transparency measures developed. As a 'game changer' was offered a detailed and elaborate proposal for US/NATO-Russian co-operation in missile defence with the exchange of intelligence and joint control centres as key elements.

- A process of historical reconciliation, guided by experiences and successes in Polish-Russian, Russian-Norwegian and Russian-Finnish relations, and being initially implemented in Russian-Baltic relations, should be an integral part of security community -building in the wider European region. New methods, including the use of civil societies, track II dialogues and elder statesmen, were suggested for resolving protracted conflicts.

Another effort to build on the security community concept, the report of the Initiative for the Development of a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community (IDEAS), run by four think tanks (CORE, FRS, MGIMO, PISM) at the request by the German, French, Russian and Polish foreign ministers, "Towards a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community: From Vision to Reality" (2012) aimed to address the growing strategic uncertainty caused by global power shifts, the econom-

[13] *Final Report*, Moscow – Brussels – Washington DC, February 2012.

ic and financial crisis, and internal changes of the European Union and Russia and manifested in sharper political and institutional divergences. Even though reaching the goal of security community would be a long-term process, it is complicated by the rise of hard security onto the agenda, while presumably common normative and value-related rules are becoming contested in a new and intensified manner.[14]

- The IDEAS report listed ten items on the OSCE agenda for further improving and reforming efforts, six of them found among the eight issues to be included in the roadmap for the Helsinki +40 process, which was being initiated at the same time by the CiO troika for the diplomatic work of the participating states in Vienna.

- According to the IDEAS report, the participating states share common ground in European identity, jointly adopted principles and values, new transnational threats, economic complementarity and the need for setting global standards, which all speak in favour of building security community for the area.

- The report recognized that the OSCE is primarily a reflection of the relations among the states and governments, an arena for holding states together and engaging them in dialogue and less a strong player. While being a 'weak' organization in terms of resources and mandates, the strength of the OSCE lies in its institutional perseverance and its ability to continue and safeguard the political process embodied by the organization as such. While it is not a game-changer, the OSCE could serve as a laboratory for innovative ideas.

With the political process of the organization mired in the difficulties in and around the Ukraine crisis, the Troika (Switzerland, Serbia, Germany) succeeded in building consensus on establishing another Panel of Eminent Persons (January 2015) with the mandate to "provide advice on how to re-consolidate European security as a common project." In its interim report, "Lessons Learned for the OSCE From Its Engagement in Ukraine" (2015), the panel concentrated its recommendations on operational questions.[15]

- The Secretary General should be empowered for acting in conflict prevention as a key task of the OSCE. The troika system of consecutive chairmanships should

[14] Produced by a drafting group of Centre for OSCE Research, Fondation pour la Recherche Stratégique, MGIMO University, Polish Institute of International Affairs, SEC.DEL/358/12, Hamburg – Paris – Moscow – Warsaw, 18 October 2012.

[15] *Interim Report* and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project, June 2015.

be enhanced in political management. The Secretariat and the Conflict Prevention Centre should be strengthened.

- The panel stressed the ongoing work on providing the OSCE with a legal personality seen necessary for securing the personnel acting on the ground in missions. The experience of the Special Monitoring Mission to Ukraine, in particular in dealing with bodies with disputed status, should be used to the full.

In the report assigned as a contribution to the Panel of Eminent Persons (in view of its final report), the OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions (established in 2013 as an autonomous track II initiative) continued along the lines of prioritizing the enhancement of the autonomy and resource base of OSCE institutions.[16]

- Although focused on short-term and practical aspects of the functioning of the OSCE, the report acknowledged the vital effect of political will in all progress. The commitment of participating states to common decisions and their implementation could be enhanced by having the ministerial council meeting more often than once a year.

- The Secretary General should be mandated to take initiatives on OSCE missions the presence of which could be further enlarged to cover all crisis regions.

- A permanent dialogue between Russia and the West to revitalize the conventional arms control regime was viewed also acutely necessary to avoid military incidents, accidents and escalation as a newly emerged set of risks.

- As a new initiative, the think tank report took up the idea of using contemporary historians in promoting historical reconciliation and mediation.

In the report of the Helsinki +40 project of the OSCE Parliamentary Assembly (2015), based on discussions and recommendations in track II seminars, a case is made for providing the OSCE with a legal personality.[17] An OSCE legal personality with privileges and immunities in line with other international organizations would help to overcome challenges on the operational level such as uncertainties as to the legal status of field presences, entering agreements with other international organizations and liability issues with third parties. According to the report, the rapid reaction capacities in the introduction of the OSCE in Ukraine were hampered by the lack of a formal legal status in the host state.

---

[16] *Reviving Co-operative Security in Europe through the OSCE*, Edited by Teija Tiilikainen, Vienna 2015.

[17] Helsinki +40: Building the OSCE of the Future, *Helsinki +40 Project Final Report*, June 2015.

- While acknowledging the indispensable value of the consensus rule the OSCE-PA report suggested the examination of such practices as qualified majority and consensus minus one or two as well as a differentiated set of majority requirements in managerial decisions as applied in the parliamentary side.

THE DISCOURSE SO FAR: A CHOICE AND MIX OF STRATEGIES

Based on the projects analyzed above, there is wide agreement that its *status* as the guardian of common norms and principles remains an indispensable strength of the OSCE. Consequently, its availability as a forum for discussing strategic disagreements or ratifying strategic understandings is another fundamental role of the OSCE.

The *transformational* suggestion for a full-fledged organization with a new charter of rules, albeit not elaborate, proved a non-starter, while the need for a legal personality serving field missions is a recurring item. A rare proposal to touch the normative substance of the *acquis* by initiating a discussion on democracy did not go anywhere either, although the strategic significance of a widening values gap is recognized and the need for civilizational dialogues is seen as part of the OSCE agenda.

While the Ukraine crisis is seen as having potentially foundational consequences for the stability and sustainability of the OSCE-based security order, steps forward are sought on strengthening the institutional skeleton of the organization, albeit not only by increasing resources but also by introducing incremental reforms in the mandate and autonomy of institutions and bodies. If the strategic top-down route is blocked, there is always a tactical bottom-up way of moving forward.

Understandably, a *niche* strategy remains the most widely used approach towards overcoming a gridlock or limitation in the role of the OSCE. Particular issues or areas for spearheading actions vary depending on the strategic situation, while maintaining the broad agenda derived from the comprehensive concept of security remains the rule.

The issue-area of transnational threats and risks[18] remains a relatively shallow option as the OSCE is rarely a primary or exclusive actor, although an intensified and enhanced relationship with partners in adjacent regions and rising powers could provide *added value* in addressing inter-regional or global problems.

[18] *OSCE Strategy to Address Threats to Security and Stability in the Twenty-First Century*, adopted 2 December 2003.

LOOKING INTO THE FUTURE: SEARCHING EFFECTIVE INNOVATIONS

The record of analytical and policy-oriented broad-based track II projects proves that while most of the proposals of reform and development in the case of the Organization for Security and Co-operation in Europe are *transactional* rather than *transformational* by nature, operational aspects are inseparable from strategic ones. While the strategic conditions with great-power interests in focus set limits to agreeing on, and introducing, changes to enhance significantly the capability of the OSCE to act on international issues, the discourse circles around the idea that institutional reforms could have strategic consequences; that quantitative steps could produce qualitative shifts as outcomes.

The key question remains whether resolving the Ukraine crisis is an inescapable precondition for a stepwise strategy to succeed or whether there are detours to lift the OSCE from its stagnation. The choice is made hard by the strategic significance and unique severity of the violations of norms involved in Russia's actions. While the Ukrainian issue has largely frozen the diplomatic process in Vienna, other chosen foci may fall prey to political linkages to the Ukraine case or other protracted conflicts; and new initiatives may call for normatively and politically difficult trade-offs.

Looking into the future, the question remains which of the strategies (status, transformational, niche, added value) would be available or preferable as responses to the spectrum of challenges to the OSCE as witnessed in the evolving conditions? The search for innovative and reformative approaches can be pursued in power-related, governance, ideational and inter-regional or global issue-areas.

POWER-RELATED STEPS

Conflict management and conventional arms control have constituted key strengths in the OSCE's profile and also produced significant practical achievements. They offer a tradition of lessons learnt and a wide arsenal of tested mechanisms to push a *niche strategy* forwards.

The trajectory of the triangle relationship among the US/NATO-EU-Russia plays a crucial role for addressing not only Russia's conditions but also other political hurdles to progress towards a stronger OSCE. The conflict of narratives related to the initiation of the post-cold war order, including decisions taken in the transition peri-

od (1989-91) and later on, is linked with future steps in military security, including conventional arms control and going beyond into the nuclear-weapons field.

As the issue-area concerns hard power, shifts in relative politico-military power, and wider strategic interests, and as such aspects have become emphasized in great-power relations, are making conflict management and arms control both more demanding and more critical for the performance of the OSCE.

At the same time, resolving intangible conflicts and updating arms control regimes will most likely involve political trade-offs extending beyond the established OSCE agenda and framework, such as sub-strategic nuclear weapons or missile defence as well as warning and response times in view of conventional or nuclear incidents. While CFE treaty[19] is beyond salvation, it is questionable whether conventional arms reduction is the most productive or opportune way forward. It may be that the implementation and adaptation of confidence- and security-building measures is what is needed the most in European security for the short-term at least.

The 2016 OSCE seminar on military doctrines – like the first one in 1990 – could become a pathfinder for charting ways to stabilization in the increasingly volatile strategic milieu and adapting the regional politico-military agenda to new requirements brought about by tactical and technological changes including the advent of hybrid and cyber wars.

In addition, the political threshold to adapting and revising the Vienna Document[20] could be relatively low, while an innovative application of CSBMs could contribute to implementing and refining the Minsk agreement. As an established and consensus-based presence, the OSCE missions should be strengthened to prevent the eastern Ukraine from becoming another protracted conflict.

GOVERNANCE ISSUES

Searching for reasons hampering the performance of the OSCE poses a 'chicken and egg' question: as such reasons may arise from the 'root causes' of international prob-

---

[19] *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe* (19 November 1990); *Agreement on Adaptation* of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (19 November 1999), concluded between (former) members of the military alliances of the cold war era.

[20] *Vienna Document 2011 on Confidence- and Security-Building Measures* (30 November 2011) adopted by the OSCE Forum for Security Co-operation as the last updated version of the document, first adopted on 17 November 1990.

lems, they are critically shaped by the political will and interests of the participating states to solve those problems and, consequently, the political mandates and the institutional resources states are willing to provide for the OSCE as their common organization, drawing the key limits to any *transformational* strategy.

The CSCE/OSCE had a leading role in the 'good weather' of the immediate post-cold war years but it was soon sidelined as a strategic driver in the construction of the 'new world order' in its region by NATO and the EU with their policies of eastern enlargement and their putative partnerships with Russia excluded from the western institutions.

Subsequently, in the persistent 'bad weather', the OSCE as an international actor has become even more dependent on the strategic relations among major powers as well as such fluctuations in the external environment as the economic crisis engulfing the integration project of the EU and the growing interests of the US and Russia in geopolitical regions outside Europe. Consequently, a gap has widened between the requirements of the security milieu and the capability of the OSCE to act on problems in its area of responsibility.

To the effect that there seems no transformation strategy at sight, the route available would be a *status strategy* focusing on employing two inherent characteristics of the organization: normative sustainability and diplomatic perseverance, based on lessons learnt from the CSCE/OSCE history. Transformation may become possible in the longer term through a consistent status strategy; within a positive scenario, institutional achievements could have strategic consequences for reconsolidating the OSCE-based European security order.

In view of the fallout from the Ukraine crisis, it would not be without value to have the common norms and principles of the Final Act and other foundational OSCE documents reconfirmed at the high political, eventually summit, level, aimed at correcting any violations of norms and preventing any backsliding on the normative base.

The strategic goal should be to contain a normative or institutional fault-line from emerging, widening or consolidating in the OSCE framework, not only as potentially caused by the Ukraine crisis but more widely, as looming in the areas of politico-military co-operation, the observance of democracy and human rights and the structuring of economic integration and interdependency. It would be fruitful to have a discussion and present joint conclusions on the substance and implementation of such principles as territorial integrity of states, freedom of choice in security policy and the exclusion of zones of privileged influence.

The Ukraine crisis illuminates a wider structural condition in European ordering in the role of the triangle relationship between the EU, Russia and the United States (including NATO in the politico-military area). They have been involved in managing the Ukraine crisis in various phases (the 'Geneva Four' or the 'Normandy four') and negotiating the use of OSCE tools and mechanisms in implementing outcomes (the Contact Group, the Minsk Four). Such *ad hoc* negotiation configurations fall between an order-shaping grand bargain (a new 'Helsinki' or a new 'Yalta') and a targeted great-power arrangement (an 'Austrian model' of neutrality) on Ukraine.

While the OSCE is a 'weak' international organization, its inclusiveness provides a political forum, which should be used to the maximum even in the 'bad weather', following the example of the original Helsinki process. That is why an adapted comprehensive diplomatic effort to replace the defunct Helsinki +40 process in Vienna, should be launched with a view to testing the possibility for, and consequently paving a way to, high-level political negotiation on key strategic issues and tactical steps in conflict management and dispute settlement. Within the consensus rule, there is space for improving the governance of leadership and decision-making by making it more visible, effective and consequential.

IDEATIONAL ISSUES

While an issue-area of innovation and success, the human dimension has been a constantly contested task for the OSCE. More recently, human rights issues have become increasingly intertwined with not only protracted conflicts but other political or value-driven disputes as well as in politically-driven narratives. In the global context, European issues reflect the impact of the inter-civilizational relationship and the crisis of the enlargement of democracy as a regime type regionally and globally.

There is a need for preventing regression in the human dimension, especially in the area of national minorities and inter-ethnic relations. While the OSCE is relatively well-equipped with devoted institutions and mechanisms, although lacking in an effective review mechanism or any form of enforcement, as *a combination of niche and added value strategy*, deeper co-operation with other international institutions, most importantly with the Council of Europe and the United Nations, will be increasingly important for its strategic position.

Revisiting the model of (governmental) expert OSCE seminars/meetings employed in the early 1990s to turn the objectives of the Paris Charter into practice could be used in reconsolidating a 'post-post-cold war' European order. Refining

strategies of mediation and promoting historical reconciliation could be promising agenda items for such events in moving forward in the human dimension.

GLOBAL AND INTER-REGIONAL ISSUES

The OSCE is a product of regional ordering, with the potential for serving as a model for other geopolitical regions, with South (-East) Asia being mentioned most often, in terms of security community –building and institutional governance. While the protracted mix of stagnation and regression in its performance have damaged the image of the OSCE, the comprehensive concept of security and the multiple institutional structure retain their significance as an exemplar of managing complex change through a regional process.

The OSCE has awakened early to global and cross-border effects of change, but its resources and mechanisms to deal with transnational risks and threats are not particularly credible or operable; unnecessary overlapping or duplication should be avoided. On one hand, in most cases, the OSCE is not a primary actor for those problems even in its own region, and, on the other hand, the OSCE is not structured or adapted to acting outside its region or in co-operation with other organizations on problems in their regions.

In the pursuance of an *added value strategy*, closer and organic co-operation is required between the OSCE and other institutions and organizations, including increasingly important and functional non-governmental and civic organizations, in its own area of responsibility and in neighbouring regions.

CONCLUDING REMARKS

The combination and contradiction of its twin roles as an international institution, *framing* normatively the European security order and *acting* on smaller or larger problems therein, continues to shape the performance of the Organization for Security and Co-operation in Europe.

The culmination of a lengthy era of multidimensional crisis as a serious confrontation of power politics in the European security order has put the OSCE to a stress test which concerns its competence, capability and authority. Due to the inherent internal and external limitations of its strategic position as an inter-governmental organization, there is no single way forward to a strengthened OSCE role in the increasingly complex environment.

The rich history of track II discourses suggests that an approach compounding status, niche and added value strategies could best take advantage of the particular properties of the OSCE in promoting and producing transformational outcomes in the longer run.

Kari Möttölä[21]
Gostujući istraživač i profesor, Network for European Studies, University of Helsinki

ODRŽAVANJE STRATEŠKE POZICIJE U BURNIM VREMENIMA: NAPORI KA JAČANJU OEBS-A

Rezime: Autor u ovom radu pristupa analizi faktora koji oblikuju stratešku poziciju Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju kako bi pružio preporuke za jačanje njenog delovanja u perspektivi. Imajući u vidu nadležnost i institucinalne kapacitete Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju, ističe se da se njen položaj i delovanje može unaprediti putem četiri različite vrste politika. U pitanju su strateška politika, „niche" strategija, strategija dodatne vrednosti i strategija transformacije. U radu se kao empirijski izvori koriste, između ostalog, studije koje su izradile *think tank* organizacije, kao i članovi Panela eminientnih stručnjaka u toku poslednjih decenija.

Ključne reči: *OEBS, strategija, bezbednosna zajednica.*

[21] Prof. dr Kari Möttölä, kari.mottola@helsinki.fi.

Snezana Nikodinovska – Stefanovska[1]
Faculty of Security, Skopje, Republic of Macedonia, Full Professor
Marjan Gjurovski[2]
Faculty of Security, Skopje, Republic of Macedonia, Assistant Professor

THE OSCE'S ROLE IN THE EUROPEAN SECURITY ARCHITECTURE

Summary: The Organization for Security and Cooperation in Europe is the largest regional security organisation. Its aim is to ensure security and peace in the Euro-Atlantic region. It brings together 56 member states from Europe, North America, and Asia, in addition to 12 cooperation partners from Asia, Australia, and the Mediterranean.

Formerly known as the Conference on Security and Cooperation in Europe, the Organization for Security and Cooperation in Europe was originally set in motion by the Helsinki Final Act of 1975. Following the Cold War, the OSCE has been expected to function as a security organization to prevent conflict, and to promote democracy in the former Eastern Bloc. Its main focus was now on the new security challenges. Early warning, conflict prevention, crisis management, and post-conflict peacebuilding became its central areas of activity.

Since its beginnings in the early 1970s, the OSCE was the first security organization that conceived of and adopted a concept of comprehensive and co-operative security, which the participating States have reaffirmed in major documents and decisions taken since the Helsinki Final Act. While revolutionary at the time, and still innovative today, the OSCE's unique approach to security is a crucial part of its record of achievements. This approach to security has allowed the OSCE to manage change in Europe from one century to the next. Namely, the OSCE has taken a broad and comprehensive approach to security that has encompassed three complementary dimensions (initially the 'three baskets'), all of which are viewed as being of equal importance. Closely related to the comprehensive nature of security is the OSCE's co-operative approach to security, which rests on the underlying premise that security is indivisible — meaning that co-operation is beneficial to all participating States while the insecurity in and/or of one State can affect the well-being of all. Moreover, co-operative security comprises the notion of OSCE co-operation with other international organizations and institutions and OSCE Partners for Co-operation. The various aspects of security are viewed as interconnected and interdependent. Despite its great merits, the OSCE is currently in the middle of a double adaptation crisis. This can either serve as a starting point for the participating States to redefine the Organization's functions and tasks, or will leave the OSCE severely reduced in relevance. A look at the conflicts in the Organization for Security and Cooperation in Europe region reveals that there is still a need for the organisation's services.

[1] Prof. Snezana Nikodinovska – Stefanovska, PhD, snikodinovska@gmail.com.

[2] Asst. Prof. Marjan Gjurovski, PhD, mar.gjurovski@gmail.com.

With a better-defined role, a better demarcation from other actors, and a concentration on its core competencies, the OSCE could re-establish itself as a more attractive forum for debates on security issues among its member states. Nonetheless, however, it is important to remember that its relevance also depends heavily on the overall strategic environment and on the political relations between its members.

Keywords: *CSCE, OSCE, comprehensive and cooperative security, Republic of Macedonia.*

INTRODUCTION

The Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) is the largest regional security organisation. Its aim is to ensure security and peace in the Euro-Atlantic region. It brings together 56 member states from Europe, North America, and Asia, in addition to 12 cooperation partners from Asia, Australia, and the Mediterranean.

Formerly known as the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), the OSCE was originally set in motion by the Helsinki Final Act (HFA) of 1975.[3] Signed by 35 member states, including most of the eastern and western European states, Canada, and the United States, the HFA served to regulate the process of détente between East and West. Following the Cold War, the OSCE has been expected to function as a security organization to prevent conflict, and to promote democracy in the former Eastern Bloc.

From its inception, the CSCE served as an international body whose sphere covered military, economic and human dimensions. The OSCE views security as comprehensive and takes action in three "dimensions": the politico-military, the economic and environmental, and the human. It therefore addresses a wide range of security-related concerns, including arms control, confidence-and security-building measures, human rights, national minorities, democratization, policing strategies, counter-terrorism and economic and environmental activities. The OSCE is active on all three levels, with the economic and environmental dimension being the least developed.

The OSCE connects the Euro-Atlantic and Eurasian regions. It is the only European security organisation in which both the US and Russia are full members. Its broad membership base, along with its consensus-based decision-making, comprehensive understanding of security, and experience as a platform for dialog and action provide the OSCE with a potentially important position within the European security architecture. But despite the initially encouraging signs of an increased conver-

[3] Institutionalised by the Charter of Paris for a New Europe (November 1990), the CSCE was retrospectively renamed the 'OSCE' as from 1 January 1995.

gence of security interests between East and West, the OSCE did not become the nucleus of a pan-European security framework after the Cold War.

Europe's security architecture has changed, and the OSCE has become less attractive as a consequence. Why OSCE lost its relevance? What are the prospects and potential of the OSCE? The paper begins with an outline of the genesis of the CSCE and its transformation into the OSCE. The paper then proceeds to analyse the OSCE concept of comprehensive and cooperative security. Than, a brief survey of the OSCE record of achievements is provided, as well as the role of the OSCE in the Republic of Macedonia during and after the conflict in 2001.

AN ORGANISATION SUI GENERIS – THE ORIGINS AND THE NATURE OF THE OSCE [4]

As indicated by the name, the CSCE was not an organisation, but a process of 'conference diplomacy'. The CSCE process was launched during the détente phase of the Cold War in the early seventies, this being a time when both East and West had come to realise that they had to co-exist for an indefinite period, and that this co-existence had better be peaceful. The latter was far from inevitable given the huge concentration of weapons, conventional as well as nuclear, on European soil. A series of conferences served to enumerate principles on which Eastern (Warsaw-pact) states and the Western states could agree. After two years of negotiations in a series of conferences in Geneva and Helsinki, the Helsinki Final Act was signed by the 35 OSCE Heads of State or Government (33 European, plus the United States and Canada) on August 1, 1975. The CSCE process was set in motion.

The CSCE established an East – West dialog during the Cold War and played an important role as facilitator of a transition from a high-tension Cold War between East and West to a détente for which the main parties (i.e. the two superpowers and their respective allies) were now well prepared. It was the result of a compromise: The Western powers accepted the territorial status quo in Europe (integrity of borders and the principle of non-interference in domestic affairs), while the Eastern bloc accepted the human dimension of security (human rights, fundamental freedoms) as a legitimate topic for negotiations.

The three 'baskets' formed the core of the Helsinki Final Act. Basket One: Security (Inviolability of Borders, Confidence building, Disarmament), Basket Two: Co-

[4] The organization will be referred to by the OSCE acronym in this article except where historical accuracy warrants the original acronym.

operation (Economics, Science, Technology), Basket Three: Human issues (Human contacts, Information, Culture, Education). The Soviet Union was, from the very beginning, primarily interested in Basket One, as its contents would legalise its territorial gains from World War II, and Poland had an interest in securing its new border (the Oder-Neiβe) with Germany. Besides Basket One, the Eastern bloc was also interested in Basket Two, hoping that economic collaboration would provide it with access to Western technologies. The West was not particularly interested in Baskets One or Two, but mainly in the contents of Basket Three, which it hoped would gradually lead to a liberalisation, perhaps even democratisation, of the communist regimes.

Today, these 'baskets' are usually referred to as the OSCE's three 'dimensions', which are as follows:

- The politico-military dimension,
- The economic and environmental dimension,
- The human dimension.

The OSCE is active on all three levels, with the economic and environmental dimension being the least developed.

The politico-military dimension (Basket I) includes a wide variety of measures and instruments such as arms control, disarmament, border management, counter-terrorism, conflict prevention and mediation, police training, and the establishment of confidence-building measures (e.g., information exchange, inspections). Arms control has all along occupied a central position. It may be subdivided into 'functional' and 'structural arms control', the former referring to the activities of the armed forces and the latter to their size, composition and deployment. Security basket issues are focused primarily on a set of principles to govern relations among states in the realm of security and on specific "confidence-building measures" (CBMs)– first in the Helsinki Final Act of 1975 and subsequently in the Stockholm document of 1986 and the Vienna documents of 1990 and 1999 – as obligations to invite each other's representatives to observe military exercises above a certain size; to announce exercises well in advance; and to provide a calendar of such manoeuvres combined with a ban on nonscheduled exercises or other re-deployments of forces. The latter set of measures is sometimes referred to as 'confidence- and security-building measures' (CSBMs), but the distinction between the two is rather blurred.[5]

[5] See, J. Borawski, *From the Atlantic to the Urals: Negotiating Arms Control at the Stockholm Conference*. Washington, D.C.: Brassey's, 1988; J. Borawski, *Security for a New Europe. The Vienna Negotiations on Confidence*

The economic and environmental dimension (Basket II) issues concerned cooperation in the fields of economics, science and technology, and the environment. Activities in the economic and environmental dimension include the monitoring of developments in this area among participating States, with the aim of alerting them to any threat of conflict, and assisting in the creation of economic and environmental policies and related initiatives to promote security in the OSCE region. The economic dimension has remained the neglected child of the OSCE because the overwhelming majority of participating States view its role just as a political 'catalyst' for the activities of more specialised and endowed organisations than the OSCE. Its most blatant shortcomings include non-deliverance of operational services, insufficient integration to conflict management, inaction of the environmental component, absence of a basic normative instrument setting guidelines for intergovernmental cooperation, etc. Such shortcomings could not be addressed without the injection of a critical mass of human and financial resources – an unwelcome perspective for practically all OSCE States.

The commitments made by the OSCE participating States in the human dimension (Basket III) aim to ensure full of democracy by building, strengthening and protecting democratic institutions; and to promote tolerance throughout the OSCE area. The OSCE activities in this field are based on a massive and complex network of normative commitments including the panoply of fundamental human rights, the protection of vulnerable groups and the promotion of the rule of law. At the operational level, the human dimension delivers assistance to democratisation and, especially, monitoring of free and fair elections as well as electoral assistance.

The Helsinki Final Act acknowledges as one of its ten guiding principles[6] "respect for human rights and fundamental freedoms, including the freedom of thought, conscious, religion or belief". This constitutes a milestone in the history of human rights protection. For the first time, human rights principles were included as an explicit and integral element of a regional security framework on the same basis as politico-military and economic issues. This acknowledgement has been reinforced by

and Security-Building Measures 1989-90 and Beyond, London, Brassey's, 1992.

[6] Of primary importance in the Final Act is the "Declaration on Principles Guiding Relations Between Participating States" (the so-called 'Helsinki Decalogue') including the following 10 principles: 1. Sovereign equality, respect for the rights inherent in sovereignty; 2. Refraining from the threat or use of force; 3. Inviolability of frontiers; 4. Territorial integrity of states; 5. Peaceful settlement of disputes; 6. Non-intervention in internal affairs; 7. Respect for human rights and fundamental freedoms, including the freedom of thought, conscience, religion or belief; 8. Equal rights and self-determination of peoples; 9. Co-operation among states; 10. Fulfilment in good faith of obligations under international law.

numerous follow-up documents. There is no hierarchy among these principles, and no government can claim they have to establish political or economic security before addressing human rights and democracy. It is the OSCE view that a free society allowing everyone to fully participate in public life is a safeguard against conflict and instability.

The three dimensions differ in terms of institutional resources, as well as visibility and achievements.[7] Whereas the human dimension appears as the most performing and high-profile, the economic dimension is the less productive – with the politico-military dimension occupying a middle-of-the-road position.

Since its beginnings, the OSCE has followed a process approach. The Helsinki Final Act provides for regular follow-up conferences and meetings. Until 1990 there were no formal institutions. Even now, a strong emphasis is placed on the process-aspects. The OSCE process consists of the convening by the participating states of periodic inter-governmental conferences, meetings, and consultations to discuss the relations between the participating states, based on the principles of sovereignty and equality. This is very important for understanding the OSCE human rights framework. First, it means that there is a forum for discussing the implementation of the standards agreed in previous meetings. Second, it has led to a set of successive OSCE documents specifying and elaborating the human dimension commitments adopted in past documents.[8]

Until the adoption of the Charter of Paris for a New Europe, the institutional structure was very limited; no secretariat existed, the country hosting a meeting made the agenda, consulted all participants and provided services. At the OSCE summit in Paris in 1990, the "Charter for a New Europe" was signed to mark the transition from the politics of the Cold War. The OSCE took on a permanent structure with a small secretariat and formally became the Organization for Security and Cooperation in Europe at the Budapest summit in 1994. The concept was to make it a "light" organization without a strong central bureaucracy, but with a mechanism that could oversee an increasing level of activity. Like other OSCE documents, the Budapest declaration was adopted by consensus but did not take the form of a treaty requiring ratification by member states. Thus the OSCE, unlike NATO or the Unit-

[7] Y. Ghébali, "The OSCE Between Crisis and Reform: Towards a New Lease on Life", policy paper – *no. 10*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2005, p. 3.

[8] A. Glover, "The Human Dimension of the OSCE – From Standard-Setting to Implementation", *Helsinki Monitor* 1995, p. 31.

ed Nations, had no formal legal "personality" that would give it standing in international law.

The OSCE institutions are relatively weak. The power of decision-making lies primarily with the member states. Periodically, summits are held among heads of state and government, and the foreign ministers convene once a year as the Council of Ministers.

Ambassadors of the member states meet weekly in Vienna at the Permanent Council and in the Forum for Security Cooperation. The chairperson-in-office, the foreign minister of the country holding the OSCE's annually rotating chairmanship, also has an influential role. Together with the predecessor and the appointed successor, the chairperson forms the Troika tasked with ensuring continuity. The secretary general in Vienna and the Parliamentary Assembly in Copenhagen have only limited powers. To help the OSCE to fulfil its mandate, the Organization has developed several specialized institutions. Important specialised institutions are the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), the High Commissioner on National Minorities (HCNM), and the OSCE Representative on Freedom of the Media (RFM).[9]

THE OSCE CONCEPT OF COMPREHENSIVE AND CO-OPERATIVE SECURITY

Since its beginnings in the early 1970s, the OSCE was the first security organization that conceived of and adopted a concept of comprehensive and co-operative security, which the participating States have reaffirmed in major documents and decisions taken since the Helsinki Final Act[10]. While revolutionary at the time, and still innovative today, the OSCE's unique approach to security is a crucial part of its record of achievements. This approach to security has allowed the OSCE to manage change in Europe from one century to the next. Namely, the OSCE has taken a broad and comprehensive approach to security that has encompassed three complementary dimensions (initially the 'three baskets'), all of which are viewed as being of equal importance. Closely related to the comprehensive nature of security is the OSCE's co-operative approach to security, which rests on the underlying premise that security is indivisible — meaning that co-operation is beneficial to all participating States while the insecurity in and/or of one State can affect the well-being of all. Moreover, co-operative security comprises the notion of OSCE co-operation with other inter-

[9] See more: С. Никодиновска-Стефановска, *Местото и улогата на ОБСЕ во современите меѓународни односи,* (докторска дисертација), Факултет за безбедност, Скопје 2001.

[10] Helsinki Final Act, *http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_en.pdf*, 15 August 2015.

national organizations and institutions and OSCE Partners for Co-operation. The various aspects of security are viewed as interconnected and interdependent.[11]

The Helsinki Final Act (Helsinki Summit, August 1975) is the founding document of the Organization, which outlined for the first time the major principles and commitments that guided the work of the CSCE and, later, the OSCE.[12] The Final Act recognizes the "indivisibility of security in Europe"; the close link between security in Europe and the world, including the Mediterranean region; the complementary nature of political and military aspects of security; the security interests of all participating States on the basis of sovereign equality; and the importance of the development of co-operation among participating States in all fields.

In the Charter of Paris for a New Europe (Paris Summit, November 1990) the participating States emphasized that "security is indivisible and the security of every participating State is inseparably linked to that of all the others."

The 1992 Helsinki Document – The Challenges of Change) upheld the notion of indivisible and comprehensive security, and the participating States agreed to make the CSCE more operational and effective. Regarding "the management of change", the participating States noted that their "approach is based on our comprehensive concept of security as initiated in the Final Act."

Lisbon Declaration on a Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty-First Century (Lisbon Summit, December 1996) outlines the security challenges facing the participating States and the possibilities for co-operative approaches in meeting them. The Declaration reaffirms that European security requires the widest co-operation and co-ordination among participating States and European and transatlantic organizations. It states that the OSCE is the inclusive and comprehensive organization for consultation, decision-making and co-operation in its region and a regional arrangement under Chapter VIII of the United Nations Charter. As such it is particularly well suited as a forum to enhance co-operation and complementarity among such organizations and institutions. The OSCE will act in partnership with them, in order to respond effectively to threats and challenges in its area. [13]

The Charter for European Security (Istanbul Summit 1999) takes a number of important strides in strengthening the OSCE's ability to prevent conflicts as well as its ca-

---

[11] The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security, An Overview of Major Milestones*, SEC.GAL/100/09, 17 June 2009, p.1.

[12] С. Никодиновска-Стефановска, (2001), pp. 35-42.

[13] Lisbon Document 1996, DOC.S/1/96,p.12, *http://www.osce.org/mc/39539,* 20 August 2015.

pacity to settle conflicts and rehabilitate societies ravaged by war and destruction. In addition to listing a number of challenges in the OSCE area (such as armed conflicts, international terrorism, organized crime, and economic and environmental problems), the Charter for European Security seeks to contribute to the formation of a common and indivisible security space free of dividing lines and zones with different levels of security. A further integral part of the Charter for European Security is the 'Platform for Co-operative Security' a two-page operative document outlining the principles and modalities for working together with other international and regional organizations and avoiding duplication. The Platform aimed at strengthening co-operation between the OSCE and other international organizations and institutions on the basis of equality, shared values and the mutually reinforcing nature of their relationships. Also, the Platform includes modalities for the OSCE and the other international organizations and institutions to work co-operatively in a spirit of partnership and on a case-by-case basis in response to a specific crisis as well as to new risks and challenges. Since then, the OSCE has increasingly worked in concert with external partners, including the United Nations, the European Union, the Council of Europe, NATO and many other international, regional and sub-regional organizations and institutions. Co-operation ranges from high-level political dialogue to joint projects in the field.

The OSCE entered the 21st century as a consolidated organization with structures and institutions and a set of consensus-based decisions and agreements. The Organization began to address more specifically new security threats and challenges. This became cumulatively reflected in the Maastricht 2003 OSCE Strategy to Address Threats to Security and Stability in the Twenty-First Century[14]. In the Maastricht Strategy the participating States acknowledged that, in the 21st century, security throughout the OSCE area is increasingly jeopardized by threats that defy categorization into any one of the OSCE dimensions. Thus, the Maastricht Strategy recognizes that "threats to security and stability in the OSCE region are today more likely to arise as negative, destabilizing consequences of developments that cut across the politicomilitary, economic and environmental and human dimensions, than from any major armed conflict".[15]

In particular the Maastricht Strategy stipulates that the OSCE, with its broad membership and "its multidimensional concept of common, comprehensive, co-op-

[14] OSCE Strategy to Address Threats to Security and Stability in the Twenty-First Century, *http://osce.org/documents/mcs/2003/12/4175_en.pdf*, 20 August 2015.

[15] The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security, An Overview of Major Milestones*, SEC.GAL/100/09, 17 June 2009, p.11.

erative and indivisible security"[16] is particularly well-equipped to address the qualitatively new security challenges that have emerged in recent years. The Maastricht Strategy also calls for the continued search for negotiated solutions to unresolved conflicts in the OSCE area. In addition, the document underlines that present-day factors affecting security and stability are rarely limited to the OSCE area. It states that co-ordination between all relevant organizations is essential because no single state or organization is capable, on its own, to address these challenges.

The Declaration recognize that the OSCE, as the most inclusive and comprehensive regional security organization in the Euro-Atlantic and Eurasian area, continues to provide a unique forum, operating on the basis of consensus and the sovereign equality of States, for promoting open dialogue, preventing and settling conflicts, building mutual understanding and fostering co-operation. OSCE is determined to work to fully realize the vision of a comprehensive, co-operative and indivisible security community throughout shared OSCE area.

A RECORD OF ACHIEVEMENT

Over the past forty years, the OSCE participating States have developed a comprehensive body of shared standards and agreed commitments, which provide the basis for co-operation covering the political-military, the human and the economic and environmental dimensions.

The Helsinki Final Act of 1975 represented a magna carta for détente, laying down guidelines for relations between participating States, as well as within them. Despite a loose structure, the CSCE brought two antagonistic alliance systems into an enduring framework of peaceful co-operation and dialogue, where neutral and nonaligned countries also played a key mediating role. The CSCE pioneered confidence and security building measures, embodying the principle of 'cooperative security,' where the security of one state is inherently linked to that of all other states. The Decalogue of principles agreed in the Helsinki Final Act also internationalised human rights as a legitimate question for multilateral discussion. This Decalogue was an inspiration for civil society throughout the OSCE area, especially Eastern Europe.

The end of the Cold War allowed co-operation to replace confrontation in East-West relations. Initiated with the 1990 Charter for a New Europe, the participating States set the CSCE on a new course that would transform it from a venue for political dialogue into an organisation, equipped with permanent institutions, field op-

[16] *Ibid.*,11.

erations and other operational capabilities to match new requirements for security in the post-Cold War world. In addition to continuing work on confidence-building measures and arms control, the OSCE assumed new responsibilities in supporting the political transitions of the Central and Eastern European and Eurasian states.

The eruption of intra-state armed conflicts threatened stability inside the OSCE space, with fault lines between states quickly overshadowed by tensions within them. The primary task of the CSCE in the 1990s was no longer to act as a forum for dialogue between two opposing military alliances, but to provide early warning, conflict prevention, crisis management and post-conflict rehabilitation. [17]

In the process, the OSCE evolved organically rather than strategically, with needs and challenges leading the way. The result is a rather unique regional organisation. The OSCE is no longer a travelling conference. It is neither a military alliance nor an economic union, but rather a voluntary association of states, accompanied by Partner States for Co-operation in the Mediterranean and Asia, united around the aim of building security based on shared values and common principles.

The strength of the OSCE today lies in a combination of features. First, the OSCE remains the most inclusive forum spanning the Euro-Atlantic and Eurasian areas. All states across wider Europe are represented in the OSCE, based on the principle of sovereignty and equality enshrined by the rule of consensus in decision-making.[18] This decision-making system represents a guarantee for the participating States and has also become, despite its difficulty, an encouragement to peer cooperation. The decisions of participating States are also politically rather than legally binding, providing considerable flexibility to the Organisation.[19] This feature has enhanced the willingness of states to expand the topics on their common agenda, to broaden the scope of their commitments and to enhance OSCE capacities for implementation and monitoring. While no legal obligations are placed on states through their OSCE commitments, a process of peer review among equals has fostered an impressive record of implementation.

In addition, the OSCE has developed a solid set of institutions that play an active day-to-day role in managing tensions and creating trust among participating States. Whether through the OSCE Secretariat in Vienna, the quiet diplomacy of the High Commissioner on National Minorities (HCNM), or the multiple activities of the

[17] С. Никодиновска – Стефановска, "ОБСЕ-превенција на конфликти", *Меѓународен годишник на Факултетот за безбедност*, Скопје 2012, pp. 7-19.

[18] See more: С. Никодиновска – Стефановска, (2001), pp. 93-97.

[19] *Ibid*., 97-100.

Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) and of the Representative on the Freedom of the Media (RFM), the OSCE has built targeted and expert institutions to assist participating States and their societies in implementing their commitment to a comprehensive concept of security.[20]

The OSCE has developed strong operational experience. Since 1992, the OSCE has deployed many field operations, from South-East Europe, Eastern Europe to the South Caucasus and Central Asia.[21] The field operations have acted as important vehicles to assist states in capacity-building for the rule of law as well as in conflict prevention and post-conflict rehabilitation. In so doing, the OSCE has built unique experience in supporting the consolidation of societies undergoing political and economic transition.

The OSCE has also become active in addressing new challenges and threats to European security. At the Maastricht Ministerial Council in 2003, OSCE Foreign Ministers agreed to a Strategy to Address Threats to Security and Stability in the Twenty-First Century. The Strategy highlighted the new threats facing participating States, their increasingly cross-dimensional nature, and how the OSCE should retool in response. The Organisation has moved quickly since 2003. It has assembled expertise in anti-terrorism, democratic policing, the fight against human trafficking, the illicit trade of small arms and light weapons, and border security and management. The OSCE has also developed unique expertise in the disposal of surplus ammunition and has been expanding activities in the economic and environmental dimension. In each of these areas, small dedicated OSCE teams have acted as catalysts to assist participating States.

REPUBLIC OF MACEDONIA 2001 – MEDIATION BY THE OSCE

Mediation by the OSCE Mission in the Republic of Macedonia[22] was pursued through various activities undertaken by the organization to manage the conflict and

[20] *Ibid*., 84-87.

[21] *http://www.osce.org/*, 15 September 2015.

[22] OSCE in its official contacts in terms of the Republic of Macedonia uses the reference "Former Yugoslav Republic of Macedonia". Namely, the Republic of Macedonia as a full-fledged member of the OSCE was accepted under its temporary name, Former Yugoslav Republic of Macedonia, in October 1993. But on the other hand for the titular of the mission of OSCE in the Republic of Macedonia, OSCE its mission entitled as *"OSCE Spill-over Monitoring Mission in Skopje"*. It is a paradox because in such situation, OSCE does not use the name Republic of Macedonia as a state where the Mission is established, but Skopje. All that, implicitly means that the Mission is established in Skopje as a place, a city in Macedonia, and not precisely a locat-

its termination. This was done in accordance with its founding common goals and principles, and in line with the provisions stated in the mandate of the Mission of the OSCE in the Republic of Macedonia.

The OSCE mission was mandated to observe and report on developments on the northern border of the country, as well as in the state itself. At the beginning of the conflict on February 28, 2001 the mission issued an announcement stating its concern in relation to the latest events along the northern border with FRY, more precisely in the part of Kosovo. This announcement had two key functions. The first one was to convey that the OSCE Mission in the Republic of Macedonia followed the security situation in the state, as defined in the mandate. The Mission, in this case, took a special interest in the events along the northern border with Kosovo as a threat to the stability of the Republic of Macedonia. First and foremost, the announcement was a clear signal that the mission intended to carry out its mandate to provide information in the appropriate framework. The second function was to express the mission's respect for the state institutions of the Republic of Macedonia, and concretely for the president and the government.

OSCE was determined to utilize long-term measures to solve the crisis in the Republic of Macedonia, and that these measures would last into the post-conflict rehabilitation phase. Moreover, it should be stressed that the OSCE was not trying to find only short-term solutions for the conflict in the Republic of Macedonia, but long-term solutions in general. Therefore, in the basic list of the long-term instruments for rehabilitation, the OSCE employed economic and social means through international donors. An important instrument for rehabilitation was the establishment of a viable interethnic balance as a condition for preserving the territorial integrity of the country. This was followed by elections and, of course, the fight against organized crime and corruption.[23]

Another key moment for Macedonia was the readiness of the OSCE to participate in the implementation of a series of confidence building measures, the return of displaced persons and refugees, participation in the program to train a multiethnic police, assistance in the execution of the census and elections, and the process of decentralization of the state. Furthermore, the OSCE helped to establish key fa-

---

ed name of the state – the Republic of Macedonia, or the temporary one Former Yugoslav Republic of Macedonia. Namely, it is evident that the domain of activities of the Mission refers to the territory of the whole state and not only to the city of Skopje.

[23] M. Mitrevska *et al.*, *Conflict Prevention And Management In The New Security Context: The Case Of Macedonia*, Bomat Grafix, Skopje 2009.

cilitating conditions for the formulation of a compromise solution to the conflict in the Republic of Macedonia. It appealed equally to all parties of the conflict to accept compromise. This way of solving the problem comprised forgetting, putting aside their differences, and certainly accepting a common solution which would not completely meet the needs of either side. Thus, there was a possibility for a political and peaceful solution to the problem with political and practical assistance of the international community. This political solution provided a real chance to preserve peace and security in the Republic of Macedonia, which at the same time would guarantee the territorial integrity and sovereignty of the state.

Immediately afterwards the Agreement for Ceasefire came into force[24], which represented the basic precondition for the continuation of the political process of conflict resolution in the Republic of Macedonia. While the Agreement for Ceasefire was in force, the official recognition of the OSCE of ethnic cleansing of the Macedonians in the Tetovo region by the Albanian terrorists was of great importance.[25] Albanian armed forces executed ethnic Albanians for their cooperation with authorities, or destroyed their assets and committed other acts of violent against ethnic Albanians who opposed the violent recruitment techniques of the ONA in the Tetovo area.[26]

Due to the new situation, the OSCE, in close cooperation with NATO and the EU, was ready to help in the implementation of the peaceful agreement in the Republic of Macedonia. Thus, the OSCE Mission was monitoring the distribution of humanitarian assistance, participated in negotiating activities with the local Albanian population and Albanian terrorists in terms of releasing blockades and free transit for humanitarian convoys. Through these and other activities the OSCE confirmed once more its determination that the use of force for any political reason is not acceptable. Thus, the OSCE does not accept violence as an option which can be used to achieve political goals despite their importance or meaning. Such coarse acts of violence, argued the OSCE, had been aimed at derailing the political agreement then being negotiated in Ohrid, at a time when the OSCE determined that political agree-

[24] On 5 July 2001 in the Republic of Macedonia came into force ceasefire. It forbade armed actions on the territory of the state, but also, signatories oblige themselves not to use the ceasefire for taking over new territories and not do new dislocations and entrenchments, to stop building fortifications and canals as well as armament.

[25] OSCE confirmed for five ethnic Macedonian villages, which the Albanian armed groups cleansed, with tendency such attitude of ethnic cleansing to broaden of the whole Tetovo area.

[26] See more in Nova Makedonija, "OSCE Confirms Ethnic Cleansing of Macedonians", 27 July 2001, p. 2.

ment for the actual conflict in Macedonia could be reached.[27] The OSCE welcomed the signing of the Ohrid Framework Agreement[28] which represented a clear signal that the Republic of Macedonia chose the road of the Ohrid peaceful spirit and evaded a civil war. Also, it should be underlined that the OSCE stressed its readiness to respond positively to the demands of the signatories of the Framework Agreement in the implementation of its provisions.[29]

CONCLUSION

As a direct offspring of the Conference on Security and Cooperation in Europe, or the Helsinki process, the OSCE certainly illustrates a most original creation of multilateral security diplomacy.

The Organization for Security and Co-operation in Europe OSCE, as the most inclusive and comprehensive regional security organization in the Euro-Atlantic and Eurasian area, continues to provide a unique forum, operating on the basis of consensus and the sovereign equality of States, for promoting open dialogue, preventing and settling conflicts, building mutual understanding and fostering co-operation. OSCE's comprehensive and co-operative approach to security, which addresses the human, economic and environmental, political and military dimensions of security as an integral whole, remains indispensable.

The past and present contribution of OSCE to peace and stability, progress and change in the larger Europe is far greater than generally acknowledged. The Conference on Security and Co-operation in Europe, later the OSCE, has provided Europe with an inclusive framework for dialogue and cooperation, established basic elements of a pan-European space of democracy and the rule of law, and given essential assistance to its participating States in resolving conflicts, establishing structures of good governance, and implementing common commitments.

Despite its great merits, the OSCE is currently in the middle of a double adaptation crisis. This can either serve as a starting point for the participating States to redefine the Organization's functions and tasks, or will leave the OSCE severely reduced in relevance.

---

[27] See more: M. Nasteska, "OSCE in the Republic of Macedonia, especially during the security crisis in 2001", Master Thesis defended at the Faculty of Philosophy in Skopje, p.188.

[28] On 13 August 2001 in Ohrid was signed the Ohrid Framework Agreement which announced the termination of the conflict in the Republic of Macedonia.

[29] M. Mitrevska *et al.*, (2009), pp.15-19.

A look at the conflicts in the OSCE region reveals that there is still a need for the organisation's services. With a better-defined role, a better demarcation from other actors, and a concentration on its core competencies, the OSCE could re-establish itself as a more attractive forum for debates on security issues among its member states. Nonetheless, however, it is important to remember that its relevance also depends heavily on the overall strategic environment and on the political relations between its members.

Snezana Nikodinovska – Stefanovska[30]
Redovni professor, Fakultet bezbednosti, Skoplje, BJR Makedonija

Marjan Gjurovski[31]
Docent, Fakultet bezbednosti, Skoplje, BJR Makedonija

ULOGA OEBS-a U EVROPSKOJ BEZBEDNOSNOJ ARHITEKTURI

Rezime: Konferencija za evropsku bezbednost i saradnju uspostavila je, u vreme Hladnog rata, dijalog između Istoka i Zapada, kao i odigrala značajnu ulogu u odnosima između dva bloka.

Posle završetka Hladnog rata, Konferencija za evropsku bezbednost je od foruma za politički dijalog prerasla u Organizaciju za evropsku bezbednost i saradnju sa postojanim institucijama i operativnim sposobnostima. Glavni fokus Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju su novi bezbednosni izazovi: rano upozorenje, prevencija konflikata, upravljanje krizama i postkonfliktna izgradnja mira.

Osnovna karakteristika Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju je njeno sveobuhvatno shvatanje bezbednosti. U skladu sa ovom koncepcijom, bezbednost obuhvata tri nezavisne dimenzije: političko-vojnu, ekonomsko-ekološku i ljudsku dimenziju. Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju je aktivna na sva tri nivoa, pri čemu je ekonomska i ekološka dimenzija najmanje razvijena.

Članak počinje kratkim prikazom geneze Konferencije za evropsku bezbednost i saradnju i njene transformacije u Organizaciju za evropsku bezbednost i saradnju. Nakon toga, pristupa se analizi njenog koncepta sveobuhvatne i kooperativne bezbednosti. U nastavku, autori su se fokusirali na ulogu Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju u Republici Makedoniji 2001. godine.

***Ključne reči**: KEBS, OEBS, sveobuhvatna i kooperativna bezbednost, Republika Makedonija.*

[30] Prof. dr Snezana Nikodinovska – Stefanovska, snikodinovska@gmail.com.

[31] Doc. dr Marjan Gjurovski, mar.gjurovski@gmail.com.

Vladimir Trapara[1]
Naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

SLUČAJ OEBS KAO TEST ZA MIRŠAJMEROVU TEORIJU MEĐUNARODNIH INSTITUCIJA

Rezime: U radu se nastoji utvrditi da li se neuspeh Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju da 20 godina od svog osnivanja i 40 godina od Helsinškog završnog akta ispuni očekivanja s kojima je osnovana, odigrao u skladu sa postavkama Miršajmerove teorije međunarodnih institucija, koju je ovaj izneo u svom čuvenom tekstu „Lažno obećanje međunarodnih institucija", takođe objavljenom pre 20 godina. Po Miršajmeru, međunarodne institucije nemaju nezavisno dejstvo na očuvanje međunarodnog mira i bezbednosti mimo država koje su ih osnovale. Međunarodna institucija ne može da funkcioniše ukoliko njene najmoćnije članice imaju suštinski sukob interesa. Analiza neuspeha Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju da u praksi ostvari načelo sveobuhvatne i nedeljive bezbednosti u Evropi pokazuje da je do njega zaista došlo prema očekivanjima koja proizilaze iz Miršajmerove teorije. Njegov uzrok leži u sukobu Sjedinjenih Država i Rusije oko vizije evropskog bezbednosnog poretka. Kratki periodi u kojima je Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju uspešno funkcionisala bili su omogućeni naivnim verovanjem Rusije da bi Sjedinjene Države bile voljne da pristanu na reformu te organizacije u pravcu njene transformacije u krovnu instituciju evropske bezbednosti.

***Ključne reči**: OEBS, Helsinški završni akt, međunarodne institucije, Miršajmer, Sjedinjene Države, Rusija.*

UVOD

Godinu 2015. obeležiće tri jubileja. Dva se tiču Organizacije za bezbednost i saradnju u Evropi: 40 godina od Helsinškog završnog akta, usvojenog na prvoj Konferenciji o bezbednosti i saradnji u Evropi, te 20 godina od prerastanja ove „konferencije u kontinuitetu" u međunarodnu organizaciju. Treći jubilej se odnosi na 20 godina od objavljivanja za nauku o međunarodnim odnosima kultnog članka čikaškog profesora Džona Miršajmera (*John J. Mearsheimer*), pod naslovom „Lažno obećanje međunarodnih institucija", u kome ovaj iznosi argumente zašto od međunarodnih institucija kao aktera međunarodnih odnosa ne treba očekivati previše u pogledu unapređenja

[1] dr Vladimir Trapara, vtrapara@yahoo.com.
Rad predstavlja deo rezultata rada na projektu Instituta za međunarodnu politiku i privredu u Beogradu iz oblasti osnovnih istraživanja za period 2011-2015. godina (evidencioni broj 179029), finansiranog od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja.

svetskog mira i bezbednosti.[2] Novija istorija OEBS, zaključno sa ukrajinskom krizom i trenutnom oštrom podelom na relaciji Zapad – Rusija, uglavnom je bila istorija neuspeha u osiguranju bezbednosti i saradnje u Evropi, te upravo predstavlja jedan od primera izneveravanja očekivanja koja su polagana u jednu međunarodnu instituciju. Cilj ovog rada je da utvrdi da li neuspeh OEBS da ispuni očekivanja koja su bila prisutna u vreme Helsinkija, kao i u trenutku formiranja organizacije dvadeset godina kasnije, korespondira sa postavkama Miršajmerove teorije. Drugim rečima, pokušaćemo da objedinjeno obeležimo pomenute jubileje istraživanjem da li se Miršajmerova teorija međunarodnih institucija pokazala tačnom na slučaju OEBS.

Rad će u nastavku biti strukturisan sa dva poglavlja i zaključkom. U poglavlju koje sledi, prikazaćemo osnovne postavke Miršajmerove teorije iz navedenog članka. U poglavlju nakon njega, proverićemo koliko su osnovne činjenice o dosadašnjem istorijatu i aktuelnom stanju neuspeha OEBS da ispuni svoju svrhu, u skladu sa ovim postavkama. Rezultate analize sumiraćemo u Zaključku.

MIRŠAJMEROVA TEORIJA MEĐUNARODNIH INSTITUCIJA

Džon Miršajmer je u nauci o međunarodnim odnosima poznat kao *ofanzivni neorealista*. Navedeni članak je samo jedan od njegovih radova u kome on utvrđuje osnovne pretpostavke ovog teorijskog pravca.[3] Ove pretpostavke u najkraćem glase: međunarodni sistem je anarhičan, što znači da je sastavljen od nezavisnih jedinica – država, nad kojima nema centralnog autoriteta; sve države imaju nekakve ofanzivne vojne sposobnosti, što ih čini opasnim jednim za druge; države nikada ne mogu da budu sigurne u pogledu namera drugih; osnovni cilj svake države je opstanak; države su racionalni akteri, koji strateški razmišljaju kako da prežive u sistemu, ali su i podložni lošim procenama usled nesavršenih informacija. Po Miršajmeru, ove pretpostavke uzete u obzir zajedno podstiču države na ofanzivno i agresivno ponašanje – u želji da osiguraju sopstveni opstanak, one nastoje da uvećaju relativnu moć i uticaj na račun drugih.[4] Idealni ishod koji bi garantovao opstanak države bio bi da ona postane hegemon u sistemu.[5] I pored međusobnog nadmetanja za moć i uticaj, države sarađu-

---

[2] J. J. Mearsheimer, „The False Promise of International Institutions", *International Security* 3/1994-1995, 5-49.

[3] Drugi, ujedno i najvažniji Miršajmerov rad kojim je ofanzivni realizam kao pravac definitivno utemeljen jeste knjiga *Tragedija politike velikih sila*. J. J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics,* Norton, New York 2001.

[4] J. J. Mearsheimer, (1994-1995), 10-12.

[5] *Ibid*, 12.

ju, ali je tu saradnju često teško postići i održati, zbog dva problema: relativnih dobiti i varanja.[6] Polazeći od ovih pretpostavki, Miršajmer se upušta u kritiku *institucionalizma* kao pravca u nauci o međunarodnim odnosima koji svoj optimizam u pogledu mogućnosti za saradnju država i stabilnosti i miroljubivosti međunarodnog sistema temelji na postojanju i ulozi međunarodnih institucija.[7] Osnovni zaključak pomenutog članka je upravo suprotan institucionalizmu: „institucije imaju minimalan uticaj na ponašanje država, te stoga malo obećavaju u pogledu unapređenja stabilnosti u posthladnoratovskom svetu".[8]

Miršajmer definiše institucije kao „setove pravila koja predviđaju načine na koje bi države trebalo međusobno da sarađuju i takmiče se".[9] Međutim, institucije nisu svetska vlada, tj. nisu one te koje same po sebi prinuđuju države da poštuju propisana pravila, već same države moraju da naprave izbor da poštuju pravila koja su stvorile.[10] U tom smislu, institucije su samo odraz raspodele moći u sistemu: „Najmoćnije države u sistemu stvaraju i oblikuju institucije da bi sačuvale svoj udeo u svetskoj moći, ili ga čak uvećale".[11] Kao primer, Miršajmer navodi NATO, smatrajući ga „američkim alatom za upravljanje moći u suočavanju sa sovjetskom pretnjom" u uslovima bipolarnog sistema, te zaključuje da bi ovaj savez nakon raspada Sovjetskog Saveza morao ili da nestane, ili da se rekonstituiše u skladu sa izmenjenom raspodelom moći u Evropi.[12] Prema *liberalnom institucionalizmu* kao podvarijanti institucionalizma uopšte, glavna prepreka za saradnju država je strah od varanja, a institucije rešavaju taj problem tako što odvraćaju prevarante i štite žrtve.[13] Liberalni institucionalizam, međutim, ignoriše drugu prepreku za saradnju koju Miršajmer navodi – relativne dobiti.[14] Da bi popravili teoriju, po Miršajmeru, liberalni institucionalisti moraju da odgovore na pitanje da li institucije pospešuju saradnju država i onda kada one brinu o relativnim dobitima? Pošto oni ne misle tako, onda treba da definišu oblasti u kojima

---

[6] *Ibidem*.
[7] *Ibid*, 5-7.
[8] *Ibid*, 7.
[9] *Ibid*, 8.
[10] *Ibid*, 9.
[11] *Ibid*, 13.
[12] *Ibid*, 14.
[13] *Ibid*, 17.
[14] *Ibid*, 20.

države brinu isključivo o apsolutnim dobitima, jer jedino tu institucije pospešuju saradnju, tj. liberalni institucionalizam važi jedino u tim oblastima.[15]

Kako je bezbednost oblast u kojoj su relativne dobiti definitivno od presudnog značaja za države, Miršajmer se posebno obrušava na *teoriju kolektivne bezbednosti* kao drugu podvarijantu institucionalizma. Prema ovoj teoriji, da bi sistem kolektivne bezbednosti funkcionisao, neophodno je: da se države odreknu vojne sile za promenu *statusa quo*, tj. da barem većina to uradi; da se države identifikuju sa širim bezbednosnim interesima, tj. posmatraju napad na bilo koju drugu državu kao napad na sebe; da veruju jedne drugima, tj. da će i druge poštovati pravila ako ga one poštuju.[16] Osim činjenice da države ne mogu da budu sigurne u pogledu namera drugih, Miršajmer navodi još devet poteškoća koje utiču na neuspeh sistema kolektivne bezbednosti: problem razlikovanja agresora i žrtve; ne mora svaka agresija automatski da bude loša; neke države su prijatelji iz istorijskih ili ideoloških razloga; postoje istorijska neprijateljstva među državama; teškoće oko raspodele tereta odgovora na agresiju; teško je brzo sastaviti koaliciju radi odgovora na agresiju; lokalni konflikt se delovanjem sistema pretvara u međunarodni; države se teško odlučuju da ograniče suverenitet u korist sistema; rat se proglašava lošim, a ipak je potreban da bi se izašlo na kraj sa agresorom.[17] Miršajmer napada i kritičku teoriju kao treću podvarijantu institucionalizma, ali ova kritika nije od većeg značaja za našu temu.[18] Iznošenje osnovnih postavki Miršajmerove teorije međunarodnih institucija zaključićemo njegovom ocenom da je „kod institucija, u stvari, najimpresivnije to koliko one malo nezavisnog uticaja imaju na ponašanje država",[19] kao i uverenjem da „međunarodni sistem snažno oblikuje ponašanje država, ograničavajući količinu štete koju lažna vera u institucionalne teorije može da izazove".[20]

SLUČAJ NEUSPEHA OEBS

Iako Helsinški završni akt, usvojen 1975. kao rezultat prve Konferencije o bezbednosti i saradnji u Evropi, nije imao karakter međunarodnog ugovora, tj. nije bio pravno obavezujući, već samo politički dokument, on je sadržao set načela kojih su se dr-

[15] *Ibid*, 21-22.

[16] *Ibid,* 28-30.

[17] *Ibid*, 31-33.

[18] Koga zanima šire o ovoj kritici, može da pogleda u: *Ibid*, 37-47.

[19] *Ibid*, 47.

[20] *Ibid*, 49.

žave učesnice konferencije javno obavezale da će se pridržavati. Ta činjenica nam je dovoljna da možemo da uklopimo KEBS u Miršajmerovu definiciju međunarodne institucije, čime provera Miršajmerove teorije na slučaju OEBS postaje naučno mogući cilj. Sledeći korak – prerastanje KEBS u Organizaciju za bezbednosnu saradnju u Evropi (OEBS) formiranjem njenih stalnih organa 1995. dodatno učvršćuje njenu uklopljivost u ovu definiciju, i pored toga što je OEBS do danas ostala atipična međunarodna organizacija, jer joj nedostaje pravno obavezujući osnivački ugovor kakav imaju tipične organizacije. KEBS je prvobitno okupila hladnoratovske neprijatelje – članice NATO i Varšavskog pakta, kao i neutralne i nesvrstane države na prostoru koji će kasnije biti nazvan evroatlantsko-evroazijskim, tj. „od Vankuvera do Vladivostoka". Tako je još pre 40 godina Evropa u bezbednosnom smislu definisana širom od onoga što predstavlja u geografskom pogledu, jer je bilo logično da se o bezbednosti kontinenta ne može razgovarati, niti o njoj brinuti bez uključivanja dveju glavnih hladnoratovskih sila, od koji se jedna (Sovjetski Savez) samo delimično nalazila u Evropi, a druga (Sjedinjene Države) nimalo (dodajmo tome i severnoameričkog suseda i NATO saveznika SAD, Kanadu).

Helsinški završni akt propisao je sledeća načela, oko čijeg značaja za evropsku bezbednost su se saglasile sve države učesnice konferencije: suverena jednakost, poštovanje prava inherentnih suverenitetu; uzdržavanje od pretnje ili upotrebe sile; nepovredivost granica; teritorijalni integritet država; miroljubivo rešavanje sporova; neintervencija u unutrašnje poslove; poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, uključujući slobodu misli, savesti i veroispovesti; jednaka prava i samoopredeljenje naroda; saradnja među državama; ispunjavanje u dobroj veri obaveza po međunarodnom pravu.[21] Neka od ovih načela u ovom ili sličnom obliku već su bila zapisana u Povelji UN i Deklaraciji načela o prijateljskim odnosima i saradnji država, pa se u uslovima hladnoratovskog nadmetanja nisu dosledno sprovodila. Kakva je bila perspektiva sprovođenja načela Helsinškog akta, gledano iz ugla postavki koje Miršajmerova teorija nudi o međunarodnim institucijama?

Nesumnjivo je da je Helsinški akt bio odraz tadašnje raspodele moći u evropskom i širem međunarodnom sistemu. Ova raspodela bila je bipolarna, te ako pažljivo pogledamo načela, videćemo da ona odslikavaju ravnotežu interesa dveju supersila. Insistiranje na nepovredivosti granica, na primer, u tom trenutku je bilo u interesu Sovjetskog Saveza, jer su i on i pojedini njegovi istočnoevropski sateliti imali nekoliko osporavanih granica, formiranih u periodu između akta Ribentrop-Molotov i Jalte i

[21] Conference on Security and Co-operation in Europe Final Act, Helsinki 1975, *http://www.osce.org/mc/39501?download=true,* 25. jun 2015.

Potsdama. Za održanje sovjetske istočnoevropske sfere uticaja bilo je neophodno da ove granice budu stabilne. Sa druge strane, poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda odražavalo je nastojanje SAD da potezanjem ovih pitanja upravo podriju sovjetsku sferu uticaja, kao i režim u samom Sovjetskom Savezu. Usklađenost načela Helsinškog akta sa ravnotežom moći između dveju supersila, međutim, ne garantuje poštovanje tih načela, jer smo videli da su po Miršajmeru same države te koje odlučuju da li će poštovati pravila, ili ne. KEBS je održana u uslovima sovjetsko-američkog *detanta* i opšte relaksacije odnosa, što je podstaklo poverenje među supersilama i ohrabrilo ih da se obavežu na pomenuta načela. Kasnije novo zaoštravanje odnosa, izazvano ponajviše sovjetskom intervencijom u Avganistanu 1979. onemogućilo je i KEBS da deluje u pravcu stabilizacije bezbednosne situacije u Evropi. Sovjetsko „varanje" u Avganistanu, dakle izvan oblasti koju je pokrivala KEBS, izazvalo je kod suprotne strane strah od varanja i u toj oblasti. Rana istorija KEBS i neuspeh ovog procesa da nametne jednoobrazno poštovanje osnovnih pravila koja je propisao, dakle, sasvim odgovaraju očekivanjima Miršajmerove teorije.

Kraj Hladnog rata, povlačenje Sovjetskog Saveza iz istočnoevropske sfere uticaja, kao i njegov kasniji raspad i degradacija moći Ruske Federacije od ranga supersile ka običnoj velikoj sili, stvorili su novi kontekst za delovanje KEBS. Povelja za novu Evropu, dokument kojim je 1990. nadograđen Helsinški završni akt, svojim duhom i načelima koja propisuje nagoveštava novu, unipolarnu raspodelu moći, i interese SAD kao preostale supersile. Izrazi poput ljudskih prava, demokratije, vladavine prava, ekonomskih sloboda i odgovornosti, dominiraju ovim dokumentom, a u upotrebu ulazi sintagma „sveobuhvatna i nedeljiva bezbednost".[22] Ovom Poveljom započinje nova era u razvoju KEBS, koja formiranjem polustalnih i stalnih organa prerasta u međunarodnu organizaciju (rekli smo, doduše, atipičnu) i 1995. menja ime u OEBS. Prva polovina devedesetih bila je i zlatno doba ove organizacije, koja uzima zapaženo učešće u rešavanju sukoba do kojih dolazi na postjugoslovenskom i postsovjetskom prostoru. Za tu svrhu granaju se i aktivnosti organizacije, te ova dobija i niz novih tela, poput operacija na terenu u konfliktnim područjima i kancelarija specijalizovanih za različita pitanja povezana sa upravljanjem krizama i rešavanjem sukoba. U drugoj polovini devedesetih, a naročito u toku prve decenije 21. veka, OEBS stagnira i povremeno nazaduje u doprinošenju evropskoj bezbednosti, da bi se nakon kraćeg pokušaja renesanse 2009-2010. našla u bitno marginalnom položaju. Kako i zašto je došlo do toga?

[22] Charter of Paris for a New Europe, Paris 1990, *http://www.osce.org/mc/39516?download=true*, 26. jun 2015.

Povelja za novu Evropu i zamah aktivnosti KEBS/OEBS u prvoj polovini devedesetih bili su omogućeni činjenicom da je Rusija u ideološkom smislu stala iza novih načela i očekivala da će u novoj Evropi koju obećavaju SAD imati zapaženo mesto i ulogu. U tom smislu imala je i velika očekivanja od OEBS, u kojoj je videla buduću krovnu organizaciju evropske bezbednosti, u čijem će upravljanju moći da učestvuje ravnopravno sa SAD i drugim istaknutim zapadnim silama. Do problema u odnosima Rusije i Sjedinjenih Država doći će kada se bude ispostavilo da Vašington nema nameru da Rusiji prizna iole ravnopravnu ulogu, već je vidi kao poraženog protivnika u Hladnom ratu, koji jednostavno mora da se pokori diktatu SAD i uklopi u novi evropski i svetski poredak oblikovan isključivo u skladu sa američkim interesima. Moskva i Vašington jednostavno nisu na isti način protumačili načelo „sveobuhvatne i nedeljive bezbednosti". Rusija od sredine devedesetih, a naročito u deceniji koja je sledila za njom, sve asertivnije odbija da se odrekne svoje nezavisnosti i statusa velike sile i potčini volji SAD. Sukob interesa i vizija evropske bezbednosti Moskve i Vašingtona negativno će se odraziti i na funkcionisanje OEBS.

Najvažnije odluke u OEBS donose se konsenzusom, što znači da u teoriji nijedna ne može da bude usvojena ne samo bez pristanka Rusije, već i mnogo manjih država. U praksi, međutim, najveći broj članica OEBS se pri odlučivanju pokorava volji moćnijih od sebe, a organizacija je u međuvremenu razvila i niz mehanizama za zaobilaženje konsenzusa, i to tamo gde je najvažnije – u delovanju na terenu u konfliktnim područjima. Pomenute operacije na terenu i specijalizovane kancelarije često deluju *ad hoc* i bez stalnog nadzora centralnih organa.[23] Često i država koja predsedava OEBS dobija priliku da deluje na ovaj način. U takvim uslovima, OEBS se suočava sa drugim problemom u funkcionisanju međunarodnih institucija o kome govori Miršajmer, a to su relativne dobiti. Relativne dobiti se javljaju kao prepreka za saradnju država u tom smislu što države ne vode računa samo o tome šta bi one mogle da dobiju od saradnje, već i da druga strana u isto vreme ne dobije više. Upravo ova briga je navela Rusiju da postepeno počne da otkazuje podršku ovom neformalnom i *ad hoc* delovanju, što je kulminiralo zatvaranjem Grupe za pomoć OEBS u Čečeniji 2004. i Misije u Gruziji 2009. Naime, dok se na nivou centralnih organa OEBS odlučuje konsenzusom, te Rusija može da vetira svaku odluku koja joj se ne sviđa, na nivou *ad hoc* tela preslikana je trenutna raspodela moći u Evropi, pri kojoj SAD u svakom pojedinačnom slučaju prirodno moraju da profitiraju više od Rusije. Ovo zbog toga što među članicama OEBS ima mnogo više država spremnih da u svojim spolj-

[23] V. Trapara, „Uloga OEBS operacija na terenu u zemljama u tranziciji", *Međunarodni problemi* 1/2011, 100-101.

nim politikama slede diktat SAD, nego Rusije, pa se to odražava i na sastav i delovanje *ad hoc* tela u američkom interesu i znatno češće zauzimanje položaja Predsedavajućeg od strane neke države koja će se ponašati u skladu sa američkim interesima. Otuda vremenom sve veća nespremnost Rusije da se osloni na OEBS za zaštitu svojih bezbednosnih interesa, jer se neformalno i *ad hoc* delovanje ove organizacije u praksi najčešće pokazalo kao instrument anti-ruskog delovanja Vašingtona.[24] Korišćenje pitanja ljudskih prava i političkih i drugih sloboda (nekadašnja „treća korpa") kao sredstvo podrivanja ruske sfere uticaja na postsovjetskom prostoru naročito je došlo do izražaja.

Rusija, međutim, do danas nije digla ruke od OEBS kao krovne organizacije evropske bezbednosti, tražeći rešenje u njenoj reformi. Ona tu reformu traži počev od Istanbulskog samita 1999, a ključni element njenog predloga sastoji se u postavljanju OEBS na pravnu osnovu, tj. zaključenju osnivačke povelje, čime bi ova postala tipična međunarodna organizacija. U ovom duhu bio je i kritički dokument koji je Rusija zajedno sa Belorusijom i Kazahstanom objavila 2002.[25] U godinama koje su sledile, zapadne zemlje ostale su neme na ovu i druge ruske inicijative za reformu, ali se situacija unekoliko menja sa otpočinjanjem rusko-američkog „resetovanja" i otvaranjem „Krfskog procesa" 2009. Naime, dolaskom na mesto predsednika SAD u januaru 2009. Barak Obama se, u želji da ublaži poteškoće s kojima se njegova zemlja suočila u spoljnoj politici u toku dva mandata Džordža Buša mlađeg, okrenuo taktičkom pragmatizmu i pokrenuo niz diplomatskih inicijativa u cilju popravljanja odnosa sa državama s kojima je Vašington u poslednje vreme imao učestale nesuglasice. Jedna od tih inicijativa je i „resetovanje" odnosa sa Rusijom, nakon što su ovi zahvaljujući Rusko-gruzijskom ratu 2008. dospeli na najnižu tačku još od Hladnog rata. Ova inicijativa podrazumevala je zanemarivanje ili odlaganje spornih pitanja između dve države i stavljanje naglaska na one oblasti u kojima postoji zajednički interes za saradnju. U značajno popravljenoj atmosferi odnosa Vašington je pokazao sluh i za pojedine ideje Moskve, te je na temelju Medvedevljevog predloga zaključenja Evropskog bezbednosnog ugovora iz juna 2008,[26] u kome je Rusija videla sredstvo za uspostavljanje istinske sveobuhvatne i nedeljive bezbednosti u Evropi, u junu 2009. na formalnu inicijativu Grčke u okviru OEBS pokrenut „Krfski proces" – dija-

---

[24] V. Ghebali, „The OSCE Long-Term Mission Experience, 1992-2004: A Global Assesment", *The Politico-Military Dimension of the OSCE: Arms Control and Conflict Management Issues* (eds. V. Ghebali, D. Warner), PSIO, HEI, Geneva 2005, p. 12.

[25] *Ibid*, 24-28.

[26] Videti: Speech at Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders, *http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2008/06/05/2203_type82912type82914type84779_202153.shtml*, 17. avgust 2015.

log o evropskoj bezbednosti na nivou diplomata, povremeno i zvaničnika država članica[27]. Naredna godina, 2010, biće najuspešnija za OEBS još od Istanbulskog samita 1999. U toj godini OEBS je predsedavao ruski saveznik Kazahstan, u čijem glavnom gradu Astani je u decembru mesecu održan samit – prvi posle Istanbula, poslednji do danas – koji je predstavljao krunu pomenutog bezbednosnog dijaloga. U Deklaraciji iz Astane, dokumentu usvojenom na samitu, ponovljena je većina odredbi iz Pariza i Istanbula.[28]

Nažalost, ova pozitivna kretanja nisu iskorišćena za istinsku reformu OEBS i njeno uzdizanje do krovne organizacije sveobuhvatne i nedeljive evropske bezbednosti. Ispostavilo se, sasvim u skladu s Miršajmerovim postavkama, da funkcionisanje ove organizacije u potpunosti zavisi od volje dveju najmoćnijih država članica – SAD i Rusije. Onog trenutka kada je „resetovanje" počelo da propada, a odnosi Moskve i Vašingtona da se iznova pogoršavaju – u proleće 2011 – i OEBS je ušla u novu krizu, iz koje do danas nije izašla. Deklaracija iz Astane će u godinama koje su sledile ostati mrtvo slovo na papiru, a „Krfski proces" bez vidljivih rezultata pasti u zapećak. Proces Helsinki +40, lansiran za vreme predsedavanja Ukrajine 2013. kao debata o mogućnostima za jačanje kapaciteta organizacije da se odupre savremenim bezbednosnim izazovima i pretnjama, za sada takođe ne obećava u pogledu postizanja suštinskih pomaka na tom planu.[29] Vrhunac kvarenja rusko-američkih odnosa nastupio je sa ukrajinskom krizom 2013-2015. OEBS doduše učestvuje u rešavanju ove krize odašiljanjem dveju posmatračkih misija, jedne u Ukrajinu, a druge na rusku stranu granice, ali ove dve misije do sada, opet u skladu sa Miršajmerovim postavkama, nisu prikazale nezavisni uticaj na krizu. Tok krize i dva primirja koja su u međuvremenu sklopljena zavisili su isključivo od sukoba ili saglasnosti volja Rusije sa jedne i SAD i njenih evropskih saveznika sa druge strane. Ukrajinska kriza se tako u potpunosti pokazala kao još jedan dokaz neuspeha OEBS da ispuni očekivanja s kojima je osnovana.

Ako se vratimo na Miršajmera, možemo da utvrdimo da se poteškoće u uspostavljanju sveobuhvatne i nedeljive evropske bezbednosti i neuspeh OEBS da tome doprinese sasvim uklapaju u predviđanja njegovog ofanzivnog realizma. Kao ubedljivo najjača svetska sila u posthladnoratovskom periodu, SAD prirodno nastoje da uspostave evropsku i globalnu hegemoniju, dok se Rusija kao obična velika sila tome opire. Uz ovako sukobljene interese dveju sila, suštinski zajednička evropska bezbednost posta-

---

[27] Više o ovom procesu na: The Corfu Process, *http://www.osce.org/cio/108343*, 1. jul 2015.

[28] Videti: Astana Commemorative Declaration: Towards a Security Community, Astana 2010, *http://www.osce.org/cio/74985?download=true*, 1. jul 2015.

[29] Više o ovom procesu na: Helsinki +40 Process, *http://www.osce.org/cio/110111*, 17. avgust 2015.

je nemoguća. OEBS, kao ni bilo koja druga međunarodna institucija, iz razloga koje je Miršajmer naveo, tu ne može ništa samostalno da promeni. Verovanje da je to moguće može jedino da bude kontraproduktivno za državu koja se na njega osloni, kao što je to povremeno činila Rusija, zaključno sa pomenutim „Krfskim procesom", od koga je Moskva iskreno očekivala da pretvori OEBS u krovnu instituciju evropske bezbednosti. Ovde bismo se, međutim, osvrnuli na poslednji Miršajmerov citat iz prethodnog poglavlja – unipolarni međunarodni sistem i realnost američkog hegemonističkog pohoda „otreznili" su spoljnopolitičku elitu u Moskvi i ograničili količinu štete koju je ova pretrpela verujući u reformu OEBS kao garant sopstvene bezbednosti.

ZAKLJUČAK

Naša analiza potvrdila je da se neuspeh OEBS da dvadeset godina nakon svog osnivanja i Miršajmerovog članka, odnosno četrdeset nakon Helsinškog završnog akta, ispuni očekivanja s kojima je osnovana, odigrao u skladu sa postavkama Miršajmerove teorije međunarodnih institucija. Uzrok neuspeha leži u činjenici da dve ključne sile na prostoru koji OEBS obuhvata – Sjedinjene Države i Rusija – nisu prevazišle svoje neprijateljstvo. Osnovne postavke Miršajmerove teorije međunarodnih institucija upravo ukazuju na to da u uslovima sukobljenih interesa najmoćnijih članica, međunarodna institucija ne može da funkcioniše. Ako bismo pošli od pretpostavke da će Miršajmerova teorija nastaviti da „radi" i nadalje kada je OEBS u pitanju, bilo bi naivno ukoliko bismo se u godini pomenutih jubileja oglušili o ono što znamo o dosadašnjem iskustvu OEBS i poverovali kako bi ova organizacija u odsustvu približavanja SAD i Rusije sama po sebi mogla da sačuva mir u Evropi.

U tom smislu treba sagledati i tekuće predsedavanje Srbije OEBS. Iluzija je da ovaj položaj Srbiji u tekućim okolnostima u kojima se OEBS nalazi daje bilo kakvu moć. Beograd doduše može da pokuša da neformalno i *ad hoc* deluje na terenu, što u neku ruku i čini, ali bez izgleda da na duži rok suštinski utiče na rešavanje ukrajinske krize ili bilo koji drugi evropski bezbednosni problem, jer bi tako nešto bilo nemoguće bez podrške obeju ključnih sila. Podrška samo jedne automatski bi značila neprijateljstvo one druge. No, to ne znači da je predsedavanje OEBS bez značaja. Ono povećava ugled naše zemlje u evropskim i širim bezbednosnim okvirima i omogućava da se naš glas čuje, što je samo po sebi dobro, čak i ako taj glas niko ne posluša. Svako očekivanje koje bi bilo više od ovoga ne bi bilo utemeljeno, a Srbija najbolji nauk može da izvuče upravo iz iskustva Ukrajine, države koja je 2013. godinu započela preuzevši predsedavanje OEBS sa velikim ambicijama da ponovo ujedini Evropu u bezbednosti, a završila je sopstvenom razjedinošću i krizom koja i danas traje.

Šta, međutim, ukoliko se u budućnosti pokaže da Miršajmerova teorija nema opštu primenljivost na međunarodne institucije, uključujući i predstojeći razvitak OEBS? U tom slučaju bismo možda i mogli da očekujemo da ova organizacija doprinese očuvanju mira čak i u uslovima nastavka žestokog neprijateljstva SAD i Rusije. Problem je u tome što bi, čak i da se nekada potvrdi samostalni uticaj OEBS na evropsku bezbednost, neprijateljstvo dveju najvećih sila sa tog prostora samo po sebi značilo latentnu nebezbednost i za ove dve sile i za sve ostale na evroatlantsko-evroazijskom prostoru. Prema tome, ponovo se vraćamo na Miršajmera – uklanjanje dubljih uzroka međunarodne nebezbednosti, bez obzira na ulogu koju međunarodne institucije mogu da odigraju u otklanjanju njihovih posledica, ostaje u rukama ključnih aktera međunarodnih odnosa, a to su države, pre svega velike sile.

Vladimir Trapara[30]
Research Fellow, Institute of International Politics and Economics, Belgrade

THE OSCE CASE AS A TEST FOR MEARSHEIMER'S INTERNATIONAL INSTITUTIONS THEORY

Summary: The aim of this paper is to assess whether the Organization for Security and Co-operation in Europe failure to fulfil expectations with which it was founded 20 years ago – and also 40 years since Helsinki Final Act – took place according to the assumptions of John Mearsheimer's international institutions theory, which was established also 20 years ago in the scholar's famous work "The False Promise of International Institutions". According to Mearsheimer, international institutions cannot contribute to international peace and security independently from their member states. When most powerful among them have serious conflict of interests, international institutions do not work. The analysis of the Organization for Security and Co-operation in Europe failure to transfer the principle of comprehensive and indivisible security in Europe from words to reality proves that it really occurred according to expectations derived from Mearsheimer's theory. The source of this failure lies in the ongoing conflict between the United States and Russia over their visions of European security order. Short periods during which the Organization for Security and Co-operation in Europe worked well were possible due to Russia's naive belief that the U.S. were willing to accept the Organization for Security and Co-operation in Europe reform aimed at transforming this organization into the roof institution of European security.

Keywords: *OSCE, Helsinki Final Act, international institutions, Mearsheimer, United States, Russia.*

[30] Vladimir Trapara, PhD, vtrapara@yahoo.com.

Duško Dimitrijević[1]
Naučni savetnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

EVOLUCIJA KEBS-a – 40 GODINA OD USVAJANJA HELSINŠKOG ZAVRŠNOG AKTA

Rezime: Zahvaljujući nagodbi država učesnica Konferencije o bezbednosti i saradnji u Evropi, postignutoj na sastanku 1975. godine u Helsinkiju, usvojen je Završni akt - svojevrsni međunarodni politički dokument čija je obavezujuća snaga bila od dalekosežnog značaja za Evropu i svet u celini. Njime su utvrđeni osnovni principi međudržavnih odnosa i političke obaveze u velikom broju oblasti, od vojno-političke bezbednosti, do ekonomske-ekološke saradnje i ljudskih prava. Ove, „korpe" Završnog akta, vremenom su upodobljavane sa novim međunarodnim izazovima i pretnjama kroz afirmaciju pravnih standarda i novih oblika demokratskog upravljanja. U radu koja sledi, najpre se pruža osvrt na ovaj značajni međunarodni pregovarački proces. Zatim se vrši analiza institucionalnih promena nastalih nakon okončanja Hladnog rata kada je Konferencija o bezbednosti i saradnji transformisana u Organizaciju za bezbednost i saradnj u Evropi, jednu međuvladinu organizaciju čija je uloga na planu ostvarivanja međunarodne bezbednosti poprimila pan-evropsku dimenziju i širi regionalni značaj.
***Ključne reči**:KEBS, Završni akt iz Helsinkija, Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi.*

UVODNE NAPOMENE

U osnovi ideje o sazivanju KEBS-a nalazile su se ideološke postavke o izgradnji kvalititativno novog sistema međunarodnih odnosa koji bi bio zasnovan na odvraćanju od upotrebe sile i pretnje, odnosno na podsticanju međunarodne saradnje u cilju stvaranja stabilnog mira i bezbednosti u Evropi. Osim ovog osnovnog cilja koji je okupio države učesnice KEBS-a, po svim drugim sadržinskim elementima ovog skupa protezao je se širok spektar većih ili manjih razlika. Generalno uzevši, u pregovorima su postojala tri strateška pristupa iz kojih se dalje izvodilo taktičko postupanje država u svrhu ostvarivanja osnovnog cilja KEBS-a. S jedne strane, države članice Varšavskog ugovora (osim Rumunije), imale su kao prioritet ostvarenje ideje o legalizaciji teritorijalnog i političkog *statusa quo* u istočnoj Evropi i u tim uslovima, unapređenje detanta između velikih sila. Sa druge strane pak, države članice NATO pakta želele su ostvarenje procesa popuštanja zategnutosti između velikih sila uz stvaranje uslova kojim bi se *de facto* sprečilo sankcionisanje teritorijalnog i političkog stanja

[1] dr Duško Dimitrijević, dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs.

uspostavljenog na razvalinama Drugog svetskog rata. Konačno, vanblokovske – neutralne i nesvrstane države (pre svih Jugoslavija), imale su za cilj napuštanje koncepta blokovske podele sveta koja je bila u osnovi hladnoratovskog trvenja između Istoka i Zapada.[2]

SAZIVANJE KEBS-a

Nakon ozbiljnih priprema od 22. novembra 1972. godine, do 8. juna 1973. godine, sve evropske države (izuzev Albanije), Sjedinjene Američke Države i Kanada postigle su dogovor o sazivanju KEBS-a.[3] U prvoj fazi održavanja KEBS-a u Helsinkiju, u periodu od 3. do 7. jula 1973. godine. Usvojene su Finalne preporuke na nivou ministara spoljnih poslova država učesnica.[4] Druga faza KEBS-a održana je u Ženevi od 18. septembra 1973. do 21. jula 1975. godine i u njoj su razmotrena sva važnija pita-

[2] Iz taktičkih razloga, Sovjetski Savez i njegovi saveznici insistirali su na što efikasnijem radu KEBS-a čiji rezultati su imali da obuhvate prioritete iz *Prve korpe* u okviru koje je princip o nepovredivosti državnih granica bio od primordijalnog značaja budući da se sa njegovim usvajanjem vršila legitimizacija teritorijalnog *statusa quo* u istočnoj Evropi. Sjedinjene Američke Države i članice NATO taktički su radile u suprotnom pravcu radi dobijanja širih koncesija od sovjetske strane i država članica Varšavskog ugovora i to, u *Trećoj korpi* koja je između ostalog obuhvatila humanitarna pitanja, pitanja ljudskih kontakata, infomacija, kulture i obrazovanja. Neutralne države pak, (Austrija, Švajcarska i Švedska), igrale su posredničku ulogu, dok su nesvrstane države bile angažovane u akciji prevazilaženja spornih pitanja između velikih sila i njihovih satelita uključenih u vojno-političke saveze. U tom smislu insistirale su na prevazilaženju blokovske podeljenosti u međunarodnim odnosima kroz razvoj saradnje i ravnopravnih uslova delovanja na međunarodnom planu.. Neke od pripadnica zapadnog bloka (Italija, Velika Britanija i Holandija), iako trajno opredeljene za ciljeve NATO pakta, tražile su kompromisna rešenja sa državama istočne Evrope. Sa druge strane, Francuska je lavirala između interesa Istoka i Zapada, a podeljene Nemačke bile su zainteresovane prevashodno za rešavanje pitanja sopstvenog statusa i ujedinjenja. Jugoslavija je sa svoje strane dala veliki doprinos realizaciji ideje o sveevropskom okupljanju u okviru konferencije o bezbednosti i saradnji u Evropi i izgradnji „načela Konferencije". Kroz zvanične dokumente poput: „Jugoslovenski pogledi na probleme evropske saradnje i bezbednosti", „Evropska saradnja" „Regionalne mere razoružanja u Evropi", „Prednacrt Deklaracije principa o evropskoj saradnji i bezbednosti", objavljene 1970. godine, i dokument: „Gledišta Vlade SFRJ o pripremama za Konferenciju o evropskoj bezbednosti i saradnji", iz 1972. godine, Jugoslavija je razvila sopstveni koncept o organizaciji ovog skupa. Videti: Arhiv Saveznog sekretarijata za inostrane poslove SFRJ. V. Lj. Aćimović, *Problems of Security and Cooperation in Europe*, Sijthoff&Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1981.

[3] U fazi pripremnih pregovora, države su postigle dogovor o svim otvorenim pitanjima koja su uneta u „Finalne preporuke sa heslinških konsultacija" država učesnica neoficijelno nazvane „Plava knjiga" *(Blue book)*. Pomenuti dokument na 27 stranica sadrži delove koji se odnose na organizaciju konferencije, dnevni red sa odgovarajućim instrukcijama, učesnike, datum i mesto održavanja Konferencije, pravila postupka i finansijske aranžmane. Videti: „Final Recommendation of the Helsinki Consultations", Helsinki 1973.

[4] Conference on Security and Cooperation in Europe, Stage One, Verbatim Records, July 1973; V. Bilandžić, „Konferencija o bezbednosti i saradnji u Evropi", *Godišnjak Instituta za međunarodnu politiku i privredu u Beogradu*, 1974, pp. 79-84.

nja Konferencije. U trećoj fazi KEBS-a, održanoj u Helsinkiju od 30. jula do 1. avgusta 1975. godine, usvojen je Završni akt kojim su države učesnice na najvišem političkom nivou (na nivou šefova država ili vlada), preuzele obaveze od dalekosežnog značaja za Evropu i svet u celini.[5] U narednih petnaest godina (sve do Pariskog sastanka na vrhu 1990. godine), KEBS nije menjao svoj karakter već je ostao neinstitucionalizovani politički proces i kontinuirana politička akcija vođena zajednički promovisanim principima i pravilima ponašanja programiranim u akcionim planovima. Nakon okončanja Hladnog rata, KEBS je transformisan u Organizaciju o bezbednosti i saradnji u Evropi (OEBS). Pre konkretne analize pomenutog preobražaja, osvrnućemo se na politički i pravni značaj Završnog akta iz Helsinkija.

POLITIČKI I PRAVNI ZNAČAJ ZAVRŠNOG AKTA IZ HELSINKIJA

Završni akt predstavlja najznačajniji akt koji je Konferencija o evropskoj bezbednosti i saradnji usvojila 1. avgusta 1975. godine u Helsinkiju.[6] To je ujedno bio i temeljni dokument pomoću kojeg su države učesnice uspostavile političku platformu za sprovođenje programa zajedničkih akcija na liniji jačanja bezbednosti i unapređenja saradnje u Evropi. Iako iz Završnog akta, pripremnih radova i kasnije državne prakse nije bilo moguće zaključiti da je dokument imao pravno obavezujuću snagu međunarodnog ugovora, činjenica je, da je Završni akt usvojen konsenzusom država učesnica i da je bio potpisan od strane najviših državnih funkcionera, to jest, na na nivou šefova država ili vlada. Otuda, Završni akt iz Helsinkija, predstavlja *de facto* svojevrsni multilateralni sporazum ili međunarodni akt *sui generis* karaktera, čija je obavezujuća snaga proizilazila iz političke nagodbe i moralne obzirnosti svih država učesnica KEBS-a. Sačinjen na šest zvaničnih jezika KEBS-a, Završni akt nije podlegao obavezi registracije na osnovu člana 102. Povelje Ujedinjenih nacija.[7] Ovaj izuzetno važan međunarodni dokument deponovan je vladi Finske na čuvanje, a kasnije je bio distribuiran i svim članicama Ujedinjenih nacija posredstvom Generalnog sekretara. Akt sadrži pet poglavlja. Najširi deo prvog poglavlja (*Prve korpe*), obuhvaćen je Deklaracijom o principima međusobnih odnosa. Deklaracija po svome sadr-

---

[5] V. Bilandžić, Lj. Aćimović, „Helsinki-Ženeva-Helsinki", 1973-1975, *Međunarodni problemi*, 1967, br. 1; V. Bilandžić, „Konferencija o bezbednosti i saradnji u Evropi", *Godišnjak Instituta za međunarodnu politiku i privredu u Beogradu*, 1974, pp. 79-95; Lj. Aćimović, *Problemi bezbednosti i saradnje u Evropi,* Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1978, pp. 166-173.

[6] "Final Act", Conference on Security and Co-operation in Europe, Helsinki, 1 August 1975. Za prevod videti: „30 godina OEBS-a", Zbirka odabranih dokumenata, Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, 2005, str. 25-80.

[7] Završni akt je sačinjen na engleskom, fancuskom, nemačkom, italijanskom, ruskom i španskom jeziku.

žaju obuhvata uvodne i završne odredbe i odredbe koje se odnose na obaveze država učesnica na planu poštovanja tzv. *dekaloga međunarodnopravnih principa*, i to: principa suverene jednakosti i prava inherentnih suverenitetu;[8] principa uzdržavanja od pretnje silom ili upotrebe sile;[9] principa nepovredivosti granica;[10] principa teritorijalnog integriteta država;[11] principa mirnog rešavanja sporova;[12] principa nemešanja u unutrašnje poslove drugih država;[13] principa poštovanja ljudskih prava i osnovnih

[8] Deklaracija precizira sledeće elemente principa suverene jednakosti: 1) principijelnu izjavu o obavezi međusobnog poštovanja suverene jednakosti i posebnosti država uz naglašavanje svih prava inherentnih suverenitetu; 2) pravnu jednakost, teritorijalni integritet i političku nezavisnost; 3) slobodu odlučivanja o sopstvenom unutrašnjem razvoju; 4) slobodu spoljnopolitičkog odlučivanja (koja uključuje slobodu donošenja odluka o pripadnosti vojno-političkim savezima ili opredeljivanju za status neutralnosti) i, 5) jednakost u pravima i obavezama država u okvirima međunarodnog prava. Iz navedenog proizilazi da je princip postavljen u okvire koncepta sadržanog u Povelji Ujedinjenih nacija koji predstavlja polaznu osnovu za demokratizaciju međunarodnih odnosa. Videti: Đ. Ninčić, *Problem suverenosti u Povelji i praksi Ujedinjenih nacija,* Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1967, p. 396; „Jugoslovenski nacrt Deklaracije", *Spoljnopolitička dokumenatacija,* Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1973, p. 113.

[9] Jugoslavija je iznela stav da ne treba prihvatiti dvostruke standarde pri primeni ovog principa, već da treba težiti potpunom i bezuslovnom uzdržavanju od upotrebe sile „bez ikakvog izgovora. Videti: „Declaration on the Principles Guiding Relations among the Participating States", CSCE/II/A/5. Zbog protivljenja blokova i indiferentnosti vanblokovskih zemalja, svetska dimenzija evropske bezbednosti i saradnje nije uneta u tekst Završnog akta.

[10] Predlog za unošenje ovog principa u Završni akt Konferencije izneli su Sovjetski Savez, Francuska i Jugoslavija Problem formulisanja principa nepovredivosti granica nastao je zbog tvrdokornog stava Sovjetskog Saveza koji je težio zadržavanju teritorijalnog *statusa quo* i sankcionisanju granica u posleratnoj Evropi. Pošto Zapad nije bio spreman da prihvati tezu o nepromenljivosti granica u Evropi, predložio je rešenje da se granice mogu menjati, ali isključivo mirnim putem. Ovaj predlog išao je na ruku dvema nemačkim državama koje su smatrale da između njih ne postoje međunarodne granice i da se iste mogu menjati mirnim putem. Jugoslavija je sa druge strane iz sopstvenih bezbednosnih razloga i nerešenih pitanja sa susedima (najpre Italijom i Bugarskom), smatrala da treba poštovati princip o nepovredivosti međunarodnih granica u Evropi i uzdržavati se od svakog postupka preduzetog radi njihovog menjanja nasilnim putem i povredom teritorijalnog integriteta i suvereniteta drugih država. Usvojeni tekst *de facto* priznaje granice svih država u posleratnoj Evropi (dakle i Albanije koja nije bila država učesnica Konferencije). Videti: CSCE/II/A/1; CSCE/II/A/12; CSCE/II/A/5.

[11] Jugoslavija je smatrala za potrebno da se inkriminišu ne samo direktne već i sve indirektne povrede koje mogu dovesti do ugrožavanja teritorijalnog integriteta država i njihovog nacionalnog jedinstva. Taj predlog nije bio prihvaćen od strane zapadnih zemalja. Videti: CSCE/II/A/5.

[12] Švajcarska je dala predlog da se na Konferenciji usvoji Konvencija o evropskom sistemu mirnog rešavanja sporova, što nije prošlo zbog protivljenja istočnog bloka. Videti: CSCE/II/B/1. Jugoslavija je istupila sa neformalnim predlogom koji je podrazumevao fleksibilniji pristup u formiranju jednog stalnog mehanizma za rešavanje sporova mirnim putem u Evropi. Inicijativa se oslanjala na švajcarski predlog, ali zbog nepopustljivosti strana, izlaz je pronađen u odlaganju rešenja. Videti: *Spoljnopolitička dokumentacija,* Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1975, p. 117.

[13] Princip zabrane mešanja u unutrašnje poslove drugih država ili neintervencije izraz je zaštite državnog suvereniteta i naličje principa zabrane sile ili pretnje u međunarodnim odnosima.

sloboda uključujući slobodu misli, savesti, veroispovesti i ubeđenja;[14] principa ravnopravnosti i samoopredeljenja naroda;[15] principa saradnje među državama,[16] i principa savesnog ispunjavanja obaveza u skladu sa međunarodnim pravom.[17] Principi sadržani u Deklaraciji originarno proizilaze iz Povelje Ujedinjenih nacija i Deklaracije Generalne skupštine Ujedinjenih nacija o principima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji država iz 1970. godine.[18] Završni akt samo reafirmiše njihovu primenu bez obzira na politički, ekonomski ili društveni sistem država, njihovu veličinu i geografski položaj ili stepen ekonomskog razvitka.[19] Prvo poglavlje obuhvata još i političke aspekte evropske bezbednosti koji se između ostalog odnose na implementaciju principa uzdržavanja od upotrebe sile, rešenja u vezi nacrta konvencije o evropskom sistemu mirnog rešavanja sporova i vojne vidove evropske bezbedno-

---

[14] Na zahtev zapadnih država u Deklaraciju je unet princip o poštovanju i unapređenju ljudskih prava i osnovnih sloboda na univerzalnom planu. Njime se štite građanska, politička, ekonomska socijalna, kulturna i druga prava i slobode koja proizilaze iz ljudskog dostojanstva koja su bitna za slobodan razvoj ljudske ličnosti (uključujući slobodu misli, savesti, veroispovesti i ubeđenja, kao i prava nacionalnih manjina).

[15] Jugoslavija se zalagala za univerzalnu primenu principa samoopredeljenja naroda koji je podrazumevao izričit zahtev za ukidanjem kolonijalizma i unošenje principa o dekolonizaciji. Videti: „Europe's Contribution for World Peace and Security and the Self-Determination of Colonial Peoples", CSCE/II/C1/9. Protiv jugoslovenskog predloga bio je Sovjetski Savez i članice Varšavskog ugovora (izuzev Rumunije), koje su smatrale da je princip pre svega namenjem vanevropskim narodima, a da bi njegovo unošenje značilo presedan u evropskim prilikama koje zahtevaju teritorijalni *status quo*. Zapadne države bile su pak, za unošenje ovog principa u Završni akt Konferencije iz razloga očuvanja prava na ujedinjenje dve Nemačke, zadržavanje prava baltičkih naroda na samoopredeljenje do otcepljenja od Sovjetskog Saveza i osnaženje mogućih zahteva drugih istočnoevropskih zemalja u svhu slabljenja uticaja Sovjetskog Saveza.

[16] U suštini, usvojeno rešenje je predstavljalo svojevrsni politički kompromis koji je podrazumevao tešnje međusobne odnose na boljoj i trajnijoj osnovi između država učesnica Konferencije koji ne bi bili zasnovani na blokovskoj podeli. Za jugoslovenski predlog koji je bio na liniji usvojenog teksta principa saradnje među državama videti: *Spoljnopolitička dokumentacija,* Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1973, str. 114.

[17] Formulacija principa savesnog ispunjavanja obaveza u skladu sa međunarodnim pravom prihvata primat obaveza koje proizilaze iz Povelje Ujedinjenih nacija (član 103. Povelje UN). Jugoslavija je od samog početka pokazala razumevanje za ovakav pristup, pa je prihvatila predloženu formulaciju. Videti: *Spoljnopolitička dokumentacija,* Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1975, str. 116.

[18] Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija br. 2625 (XXV). V. M. Šahović, *Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation,* Institute of International Politics and Economics, Belgrade, Oceana Publications, Inc Dubbs Ferry, New York, 1972.

[19] Iako su ugrađeni u jedan međunarodni politički sporazum, principi o međusobnim odnosima država učesnica ne gube svoj međunarodni pravni karakter. Deklaracijom se vrši samo njihova proklamacija, tumačenje i potvrđivanje u datim istorijskim okolnostima. U izvesnom smislu, Deklaracijom se daje doprinos daljoj kodifikaciji i progresivnom razvoju opšteg međunarodnog prava, te njegovoj široj primeni u specifičnim evropskim uslovima. Videti: Đ. Ninčić, „Les implications générales juridiques et historiques de la Delaration d'Helsinki", Academie de Droit International, *Recueil des Cours*, 1977, vol. I, pp. 61-73.

sti.[20] U drugom poglavlju Završnog akta sadržano je šest delova u kojima se generalno vrši razrada modela saradnje u oblasti trgovine, industrije i projekata od zajedničkog interesa, nauke i tehnologija, obrazovanja, zaštite životne sredine, saobraćaja, turizma i rešavanja pitanja radnika migranata.[21] Treće poglavlje Završnog akta obuhvata probleme saradnje i bezbednosti u Mediteranu. U četvrtom poglavlju sadržana su humanitarna, kulturna i obrazovna pitanja.[22] Peto poglavlje reguliše pitanje kontinuiteta KEBS-a *(follow-up)*.[23] Njime je utvrđeno da će se na prvom narednom sastan-

[20] Jugoslavija je na Konferenciji zahtevala da se obuhvati celokupna materija vojnih vidova evropske bezbednosti (od mera za jačanje poverenja koje uključuju notifikaciju vojnih manevara i pokreta, pozivanje posmatrača na manevre, preko ograničavanja vojnih aktivnosti koje izazivaju uznemirenost i napetost, do načelne postavke u vezi sa vojnim vidovima bezbednosti posebno u odnosu na smanjenje oružanih snaga i doprinosa naporima usmerenim ka opštem i potpunom razoružanju kojeg je po jugoslovenskom mišljenju trebalo realizovati kroz svetski pregovarački forum pod okriljem Ujedinjenih nacija. Videti: „Military Aspects of Security in Europe – Measures Intended to Strenthen Confidence", CSCE/II/C/3; „Military Aspecrts of Security in Europe – Arms Limitation and Disarmament", CSCE/II/C/7. Kipar i Malta su podržale jugoslovenske predloge naglašavajući značaj mediteranske dimenzije bezbednosti u Evropi.

[21] *Druga korpa Završnog akta* nosi naziv:„Saradnja u oblasti privrede, nauke i tehnologija i zaštite životne sredine". Njome je postignuto regulisanje dugoročnih ciljeva razvoja saradnje uz usvajanje konkretnih programa akcije i institucionalnih mera za njihovo ostvarenje (npr. multilateralnih i bilateralnih međunarodnih sporazuma). Uključivanjem ovog segmenta bezbednosti u koncept tzv. *svetske dimenzije evropske bezbednosti i saradnje,* Konferencija za bezbednost i saradnju uspostavila je funkcionalni odnos prema Komisiji Ujedinjenih nacija za ekonomsku saradnju u Evropi (u čijoj su nadležnosti većim delom do tada i bila pitanja obuhvaćena Drugom korpom Završnog akta). V. Lj. Aćimović, p. 321.

[22] Povodom saradnje u humanitarnoj oblasti i oblasti slobodnijeg kretanja ljudi, ideja i informacija koji je ušao u domen *Treće korpe Završnog akta,* došlo je do razilaženja u vezi sa pitanjem pravne prirode obaveznosti i širine zahvata i stepena konkretizacije predloženih mera. Sovjetski Savez i istočno-evropske države uglavnom su zastupale stav koji je bio na liniji poštovanja principa suverene jednakosti i nemešanja u unutrašnje poslove, a koji je precizirao mogućnost unošenja zaštitnih klauzula u tekst Završnog akta. Države Zapada (pre svega članice NATO pakta) koristile su ovo pitanje u taktičke i propagandne svrhe. Naime, one su insistirale na automatskom dejstvu ovih mera i obavezi usklađivanja nacionalnih zakonodavstava. Jugoslavija je bila u grupi nesvrstanih država načelno se slagala sa širinom predloga koje je imao Zapad, ali je bila duboko protiv njegove zloupotrebe u svrhu sticanja određenih političkih prednosti. Kompromis između država učesnica Konferencije nađen je u okviru tzv. *Paket-nagodbe*, 26. jula 1974. godine, kojom je predviđeno pozivanje na principe iz Deklaracije o principima međusobnih odnosa čija je implementacija na unutrašnjem planu značila prihvatanje međunarodnih standarda o poštovanju ljudskih prava. *Ibid*., 309-310.

[23] U toku pregovora povodom ovog pitanja koje je ušlo u *Četvtu korpu Završnog akta,* došlo je do ozbiljih razmimoilaženja između Sovjetskog Saveza i njegovih saveznika s jedne strane, i Sjedinjenih Američkih Država i njenih saveznika (pre svih Francuske), sa druge strane. Jedni su smatrali su da kontinuitet rada Konferencije treba obezbediti kroz institucionalizaciju to jest, stvaranje jednog savetodavnog komiteta čija bi funkcija bila sadržana u nadzoru mira i bezbednosti u Evropi, dok su drugi smatrali da treba odbaciti ideju kontinuiteta Konferencije. S obzirom da je Konferencija činila sastavni deo šireg procesa pozitivne transformacije međunarodnih odnosa, ona je morala dobiti element stalnosti u pogledu ostvarivanja procesa detanta i prevazilaženja blokovske podele sveta. Stoga je u preambularnom delu Završnog akta iz Helsinkija usvojen princip kontinuiteta koji je definisan na osnovu jugoslovenskog predloga. Videti: CSCE/CC/WG/IV/1.

ku čije je održavanje planirano u Beogradu, podrobno razmotriti iskustva stečena na Konferenciji u Helsinkiju, te da će se u tom pogledu doneti i odgovarajuće odluke. Istovremeno sa ovim zaključcima, odato je priznanje Jugoslaviji na aktivnoj ulozi koju je preuzela tokom KEBS-a u Helsinkiju.[24]

INSTITUCIONALNI PREOBRAŽAJ KEBS-a U ORGANIZACIJU ZA EVROPSKU BEZBEDNOST I SARADNJU (OEBS)

Proces započet pod okriljem KEBS-a ostao je na snazi i nakon završetka Hladnog rata kada je došlo do realizacije procesa detanta, a potom posledično i do ukidanja blokovske podeljenosti Evrope i sveta. U tom novom međunarodnom okruženju u kojem je bipolarni sistem zamenjen unipolarnim i u kojem je zapadna koalicija predvođena Sjedinjenim Američkim Državama određivala ulogu i poziciju gotovo svih subjekata međunarodnih odnosa, učesnice KEBS-a sve više su se okretale idejama njegove institucionalne transformacije koja je trebalo da posluži legitimizaciji novog političkog stanja, jačanju mira i bezbednosti, unapređenju demokratije, ljudskih prava, kao i razvoju međunarodnih odnosa. U međuvremenu, zahvaljujući svojoj široko postavljenoj organizacionoj strukturi i fleksibilnom načinu delovanja, KEBS se od Helsinkija 1975. godine, do Pariza 1990. godine, nije menjao, s tim što su sastanci održavani u tom periodu dali značajne rezultate na planu primene multilateralne diplomatije (npr. Beogradski sastanak od 1977-1978. godine, postavio je osnove i proceduralne standarde za kontinuitet ovog procesa; Madridski sastanak od 1980-1983. godine, usvojio je odluku o merama za jačanje poverenja, bezbednosti i razoružanju i sazivanju Štokholmske KEBS-a održane u periodu od 1984-1986. godine; Bečki sastanak od 1986-1989. godine, uneo je novine u oblasti zaštite ljudskih prava se potpuno novim mehanizmom delovanja tzv. *ljudskom dimenzijom* KEBS-a, afirmisanom na konferenciji u Kopenhagenu 1990. godine).[25] Održavanjem Pariskog sastanka novembra 1990. godine, i usvajanjem Povelje za novu Evropu, KEBS se postepeno transfomisao u regionalnu međunarodnu organizaciju.[26] Ovoj transformaciji doprineo je samit održan u julu 1992. godine, u Helsinkiju pod nazivom:„Izazovi promene", koji je u prvom pla-

---

[24] R. Vukadinović, „Beogradski sastanak Konferencije o evropskoj sigurnosti i suradnji", *Politička misao,* 1979, vol. 16, br. 2, pp. 345-358.

[25] "Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE", Organization for Security and Co-operation in Europe, 29 June 1990; Lj. Aćimović, „OEBS na početku XXI veka", *Međunarodni problemi,* 2013, br. 1, pp. 7-23; B. Milinković, „OEBS na početku četvrte decenije, izvorna načela i novi zadaci", u: 30 godina OEBS-a, Beograd, 2005, pp. 13-19.

[26] "Charter of Paris for a New Europe", OSCE Summit Declaration, Paris, 19-21 November 1990.

nu razmatrao pitanja institucionalne saradnje država učesnica KEBS-a i novih pojava u međunarodnim odnosima nakon završetka Hladnog rata poput građanskih ratova, etničkih sukoba, terorizma, transnacionalnog kriminala, ekstremizma, te generalno, rasturenih i slabih demokratskih institucija u državama naslednicama bivših komunističkih federacija (Sovjetskog Saveza, Čehoslovačke i Jugoslavije). Na samitu u Helsinkiju kao osnovni ciljevi KEBS-a promovisano je poštovanje ljudskih prava, prava nacionalnih manjina, demokratije, pravne države, ekonomskih sloboda, socijalne pravde i odgovornosti prema životnoj sredini. U cilju jačanja institucionalne strukture KEBS-a, države učesnice su dogovorile da se sastanci šefovi država ili vlada održavaju dvogodišnje, te da se na istima utvrđuju prioriteti i opšte smernice delovanja KEBS-a. Sastancima KEBS-a ubuduće su prethodile tzv. *KEBS-a pregleda* na kojima su se razmatrale usvojene odluke i na kojima su se vršile procene bezbednosne situacije u pojedinim područjima, te organizacione pripreme za održavanje sastanaka šefova država ili vlada.[27] Dalja institucionalizacija KEBS-a uspotavljena je ustanovljavanjem Saveta i Komiteta starijih službenika. Između sastanaka Saveta KEBS-a, koji donosi odluke i upravlja Konferencijom, funkcionalne nadležnosti preuzeo je Komitet starijih službenika. Imenovanjem Visokog komesara za nacionalne manjine zaduženog za mere ranog upozoravanja i aktivnosti vezane za predupređenje međunacionalnih koflikata,[28] te formiranjem Ekonomskog foruma radi podsticanja dijaloga o tranziciji tržišnih ekonomija i Foruma za bezbednosnu saradnju kao tela za pregovore i konsultacije o svim pitanjima prevazilaženja sukoba, izgradnje poverenja, bezbednosti, kao i pitanja kontrole naoružanja i razoružanja, KEBS je prerastao obrise međunarodnog debatnog foruma uspostavljajući konture regionalne međunarodne organizacije. Saglasno dogovoru postignutom na samitu u Budimpešti 1994. godine, KEBS se od januara 1995. godine, definitivno transformisao u međunarodnu organizaciju koja će delovati pod nazivom Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS).[29] Osnivanje OEBS-a, istovremeno je značilo i ustanovljavanje stalne organizacione strukture i proširivanje funkcionalnih nadležnosti. U tom smislu OEBS je prerastao KEBS, jer ima stalni institucionalni okvir koji podrazumeva određenu podelu funkcionalnih na-

[27] Nakon 1999. godine, funkcija Konferencija pregleda prešla je na Centar za prevenciju sukoba koji je procenu bezbednosne situacije vršio na osnovu izveštaja misija i drugih instrumenata angažovanih od strane OEBS-a.

[28] Visoki komesar za pitanja nacionalnih manjina definisan je kao „instrument za sprečavanje sukoba u najranijoj mogućoj fazi". Njegovom formiranju u velikoj meri doprinela je situacija u bivšoj Jugoslaviji za koju su mnogi strahovali da bi se mogla ponoviti i u drugim delovima Evrope, naročito u državama u tranziciji.

[29] "Towards a Genuine Partnership in a New era", Budapest Summit Declaration, Budapest Document, 21 December 1994. Istovremeno je došlo do promene naziva Saveta KEBS-a u Savet ministara, dok je Stariji viši komitet promenio naziv u Stariji viši savet, a Stalni komitet je preimenovan u Stalni savet.

dležnosti, kao i hijerarhiju u donošenju i implementaciji odluka od strane nadležnih organa. Unutar Organizacije utvđeno je tako redovno održavanje sastanaka šefova država ili vlada država članica svake druge godine na kojima se donose najvažnije političke smernice i prioriteti za delovanje Organizacije. Između tih sastanaka OEBS-om upravlja Ministarski savet kojeg čine ministri spoljnih poslova država članica. Ministarski savet se sastaje jednom godišnje. Sledeći organ koji je uspostavljen u institucionalnoj strukturi OEBS-a jeste Stalni savet kojeg čine akreditovani šefovi delegacija država članica u Beču. Stalni savet se sastaje nedeljno, raspravlja o političkim pitanjima i donosi konkretne funkcionalne odluke primenom prećutne procedure. Predsedavajuću državu OEBS-a predstavlja ministar spoljnih poslova koji je ujedno i predsednik Ministarskog saveta.[30] U radu mu pomažu njegov prethodnik i naslednik koji na toj funkciji čine tzv. *Trojku*. Ministri rotiraju na godišnjem nivou. OEBS-u u administriranju pomaže Sekretarijat sa sedištem u Beču i kancelarijom u Pragu.[31] Na čelu Sekretarijata nalazi se generalni sekretar koji deluje kao predstavnik predsedavajućeg Organizacije.[32] Saradnja između parlamenata država članica ostvaruje se preko Parlamentarne skupštine u Kopenhagenu.[33] OEBS ima i razgranatu mrežu specijalizovanih

[30] Na sastanku Ministarskog saveta u Portu 2002. godine, utvrđeno je da predsedavajući obavlja sledeće funkcije: predsedava Samitom, Ministarskim savetom, Stalnim savetom i drugim podređenim telima; da vrši koordinaciju i konsultacije radi realizacije aktivnosti; da obezbeđuje Stalni savet sa nacrtima, izveštajima i pregledima, kao i preporukama u vezi pojedinih specifičnih pitanja; da obavlja prenošenje stavova i odluka sa zasedanja Samita, Ministarskog saveta i Stalnog saveta Sekretarijatu, institucijama i misijama na terenu; da preuzima odgovornost za imenovanja, dodelu zadataka, kao i za imenovanje ličnih predstavnika i da predstavljae OEBS u saradnji sa generalnim sekretarom. Videti: „Role of the OSCE Chairmanship-in-Office (MC(10)DEC/8)", 10th Meeting of the Ministerial Council, OSCE, Porto, 2002.

[31] U sastav Sekretarijata ulaze: Kancelarija generalnog sekretara (Odeljenje opštih poslova, Jedinica za borbu protiv terorizma, Specijalni predstavnik i koordinator za borbu protiv trgovine ljudima), Centar za prevenciju konflikta, Kancelarija koordinatora za aktivnosti u oblasti ekonomije i zaštite životne sredine, Uprava za ljudske resurse, Uprava za menadžment i finansije i Kancelarije za unutrašnju kontrolu. Sekretarijat pruža pomoć predsedavajućem, daje ekspertize, obezbeđuje analitičku podršku i vrši izradu nacrte odluka. Ovlašćen je da daje zvanične izjave i održava kontakte sa ostalim međunarodnim organizacijama. Sekretarijat je uspostavljen Pariskom poveljom za Novu Evropu 1990. godine.

[32] Generalni sekretar upravlja institucijama i operacijama OEBS-a, uključujući i Sekretarijat, blisko sarađuje sa zvaničnim predsedavajućim prilikom priprema i realizacije sastanaka, obezbeđuje implementaciju donesenih odluka, informiše javnost o politici i aktivnostima OEBS-a, održava kontakt sa međunarodnim organizacijama, daje mišljenje o finansijskim implikacijama predloga i vodi računa o ekonomičnosti osoblja i pratećih službi, obezbeđuje da tela OEBS-a deluju u skladu sa usvojenim pravilima, redovno izveštava o aktivnostima Sekretarijata i priprema godišnje izveštaje o radu.

[33] Parlamentarna skupština sagledava proces postizanja ciljeva OEBS-a, diskutuje o temama koje su pokrenute na Ministarskom savetu ili Samitu, razvija i promoviše mehanizme za prevenciju i rešavanje konflikta, pruža podršku jačanju i konsolidaciji demokratskih institucija u državama učesnicama i doprinosi razvoju institucionalne strukture OEBS-a i boljoj koordinaciji.

tela poput Biroa za demokratske institucije i ljudska prava koji se bavi pitanjima izbora u državama članicama, funkcionisanjem institucija i vladavinom prava,[34] potom Visokog komesara za pitanja nacionalnih manjina kao instrument preventivne diplomatije, Predstavnika za slobodu medija,[35] Jedinicu za borbu protiv terorizma, Koordinatora za pitanja trgovine ljudima, te Sud za pomirenje i arbitražu ustanovljen Štokholmskom konvencijom iz 1992. godine. Iako je evidentno da je OEBS u institucionalnom smislu prerastao KEBS, ta činjenica nije dovela do saglasnosti među državama u vezi njegovog pravnog subjektiviteta prema međunarodnom pravu (budući da ranije nije bilo sporno ranije da KEBS taj subjektivitet ne poseduje). Na izvestan način, ovo pitanje otvara mnoštvo drugih pitanja vezanih za njegovo mesto, ulogu i način funckionisanja, a o čemu će biti više reči u narednom delu studije.

STATUS I ULOGA OEBS-a

Sa izmenjenom konstelacijom snaga u Evropi nakon pada Berlinskog zida 1989. godine, mesto i uloga nekadašnjeg KEBS-a morala je se prilagoditi novim međunarodnim uslovima. Prvobitno forumilisani koncept KEBS-a o zajedničkoj evropskoj bezbednosti, preformulisan je u koncept o kooperativnoj bezbednosti svih političkih činilaca u evro-atlantskom i evro-azijskom regionu. Usvajanjem platforme o kooperativnoj bezbednosti, aktivnosti OEBS-a postale su komplementarne sa drugim regionalnim organizacijama, naročito onim koje se nazivaju „stubovima evro-atlantske bezbednosti" (sa NATO paktom, Evropskom unijom i Savetom Evrope).[36] Države članice OEBS preuzele su obavezu da sarađuju ne samo sa Ujedinjenim nacijama u mirnom rešavanju sporova, već i sa drugim međunarodnim organizacijama, subregionalnim ustanovama i međuvladinim forumima (npr. Paktom za stabilnost jugoi-

[34] Biro je najveća institucija u OEBS-u i odgovorna je za unapređenje demokratskih izbora, posebno preko nadgledanja izbornog procesa. Biro je nadležan za obezbeđenje praktične podrške u uspostavljanju demokratskih institucija i ljudskih prava, jačanju civilnog društva i uloge prava, zatim u pogledu ranog upozoravanja i sprečavanja konflikta, posebno preko nadgledanja i primene obaveza iz oblasti ljudske dimenzije. Između ostalog Biro služi kao *check point* za pitanja Roma i Sinta.

[35] Predstavnik za slobodu medija uspostavljen je na Ministarskom savetu u Kopenhagenu 1997. godine. Videti: „Decision on the appointment of the OSCE Representative on Freedom of the Media (MC(6) DEC/1)", 6th Meeting of the Ministerial Council, OSCE, Copenhagen, 1997.

[36] Za NATO pakt koji je od odbrambene prerastao u ofanzivnu organizaciju u post-hladnoratovskom periodu, OEBS predstavlja „članicu transatlantske strukture". Za Evropsku uniju OEBS predstavlja „naturalizovanog partnera", dok za Savet Evrope OEBS je „ključna partnerska organizacija" angažovana da u praksi sprovodi njena glavna opredeljenja vezana za oblikovanje unutrašnjeg političkog i zakonodavnog sistema. Videti: D. Vasić, „Marginalizacija uloge i značaja OEBS na međunarodnoj sceni", *Pravni život,* 2006, tom IV, br. 12, p. 470.

stočne Evrope).[37] U tom pogledu, OEBS je najpre postao „instrument promena" (kako je definisano u Pariskoj Povelji za novu Evropu 1990. godine), potom „instrument za prevazilaženje podela" (kako je formulisano na samitu u Budimpešti 1994. godine), i konačno, „primarni instrument za rano upozoravanje, prevenciju sukoba, upravljanje krizama i post-konfliktnu rehabilitaciju" (nakon usvajanja Lisabonske deklaracije iz 1996. godine).[38]

Legitimizujući se kao regionalni aranžman unutar Glave VIII Povelje Ujedinjenih nacija, OEBS je u prethodnom periodu svoje aktivnosti više usmeravao ka regionalnoj stabilizaciji i saradnji, odnosno ka upravljanju procesima demokratskih preobražaja u Evropi. Novi izazovi vezani za raspad Sovjetskog Saveza, Čehoslovačke, Jugoslavije i ujedinjenje dve Nemačke, doprineli su, ne samo reafirmaciji, već i relativizaciji principa iz Deklaracije o principima međusobnih odnosa Završnog akta iz Helsinkija. U tom smislu, uočljivo je da je ključna poluga helsinškog kompromisa iz 1975. godine, koja je ugrađena u Završni akt – princip nepovredivosti granica (i sa njim povezani principi teritorijalnog integriteta, uzdržavanja od pretnje silom ili upotrebe sile, nemešanja u unutrašnje poslove drugih država, ravnopravnosti i samoopredeljenja naroda, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda), tokom kriznih procesa u evro-azijskom regionu počev od devedestih godina 20. veka, pa na ovamo, višestruko dovedena u pitanje ne samo na praktičnom, već i na međunarodnopravnom planu (na primer, u slučaju jugoslovenske krize, potom kriza na post-sovjetskom prostoru, pa sve do najnovije ukrajinske krize).[39] S ovim je tesno povezana i akciona neravnoteža koju je OEBS uspostavio u ostvarenju tri „korpe" ili „dimenzije"

---

[37] Prema konceptu kooperativne bezbednosti, sve države individualno, povezane su sa bezbednošću drugih država, a njihovi problemi postali su legitimna briga najuticajnijih međunarodnih organizacija. Pretnje za pojedinačnu bezbednost, prema ovom konceptu, otklanjaju se usklađenom i istovremenom aktivnošću svih regionalnih činilaca na pomenutom prostoru uz oslanjanje na aktivnosti Ujedinjenih nacija. *Ibidem*.

[38] "Charter of Paris for a New Europe", OSCE Summit Declaration; „Towards a Genuine Partnership in a New era", Budapest Summit Declaration;"Lisbon Declaration on a Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty-first century", Lisbon Document, DOC.S/1/96, 3 December 1996.

[39] Relativizaciju principa o nepovredivosti granica i sa njim povezanih principa, usledila je nakon disolucije Sovjetskog Saveza i Čehoslovačke, a potom i prilikom disolucije SFR Jugoslavije. U prvom slučaju narušen je teritorijalni *statusa quo* granica uspostavljen u Istočnoj Evropi nakon Drugog svetskog rata, dok je u drugom slučaju unutrašnjim administrativnim granicama priznat status međunarodnih granica, što je predstavljalo odstupanje od principa o nepovredivosti granica proklamovanog u Završnom aktu iz Heslinkija. Razlike i protivrečnosti u njegovom tumačenju pokazalne su i na primerima secesije Nagorno-Karabaha u Azerbejdžanu, Pridnjestvovlja u Moldaviji i Južne Osetije u Gruziji, te Krima u Ukrajini. S pravom bi se otuda moglo postavi pitanje negove autoritativne reinterpretacije ili redefinicije u novim međunarodnim uslovima. Videti: Lj. Aćimović, „KEBS i jugoslovenska kriza", *Međunarodno pravo i jugoslovenska kriza* (ed. M. Šahović), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1996, pp. 128-132.

Završnog akta iz Helsinkija. Naime, oblast ljudskih prava i demokratsko-humanitarni kompleks postali su vremenom najvažniji faktori na osnovu kojih se ocenjuje napredak u ostvarivanju helsinških principa. Ujedno, to je i kriterijum na osnovu kojeg se ceni politička stabilnost država i njihova privrženost međunarodnoj zajednici zbog čega je u ovoj oblasti u prethodnom periodu izgrađen čitav sistem sofisticiranih mehanizama preventivnog delovanja.[40]

Operativno posmatrajući, delovanje OEBS-a bilo je manifestovano u različitim oblastima od regulisanja zaštite ljudskih prava i demokratije, regulisanja političkih kriza, vojnih aktivnosti, mirenja i arbitraže do regulisanja ekonomskih i ekoloških opasnosti.[41] Najviše učinaka u funkcionisanju OEBS-a, očitovno je svakako kroz aktiviranje mehanizma operacija na terenu ili misija na licu mesta *(field activities)*.[42] Bez obzira na svakovrsne nazive ovih operacija i misija (na primer, Centar u Alma Ati u Kazahstanu, Kancelarija za vezu u centralnoj Aziji sa sedištem u Taškentu u Uzbekistanu, potom Grupa za pomoć u Čečeniji, Misija dugog trajanja za Kosovo, Sandžak i Vojvodinu, Misija za prevenciju prekograničnog širenja sukoba u Makedoniji, i dr.), operacije i misije bile su u funkciji pružanja pomoći u rešavanju prevashodno unutrašnjih, a potom i međunarodnih sukoba, odnosno u funkciji pružanja dobrih usluga i pomirenja, zatim učestvovanja u izgradnji demokratskih institucija u sklopu procesa tranzicije, unapređenja ljudskih prava i prava nacionalnih manjina, u funkciji nadzora parlamentarnih i lokalnih izbora, kao i u funkciji implementacije važnih međunarodnih pravnih i političkih obaveza (na primer, implementacije Dejtonskog mirovnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu i rezolucija Saveta bezbednosti o Kosovu, itd.).[43] OEBS je u ovom domenu razvio praktične vidove spoljne intervencije ustanovljavajući posebne mehanizme tzv. *mekih i tvrdih instrumenata* kojima je legitimno odlučivao o mešanju u unutrašnje stvari država u cilju održanja mira i bezbednosti u regionu ili radi ispunjenja drugih postavljenih zadataka.[44] Na izneti način, OEBS je prevazišao ranije mesto i ulogu KEBS-a, kao instrumenta zajedničke evropske bezbednosne politike, čime je stekao relativ-

---

[40] "Charter for European Security", Istanbul Summit Document 1999, January 2000.

[41] Za aktiviranje navedenih mehanizama nadležni organi OEBS-a (Stalni savet, Predsedavajući ili generalni sekretar), usvajaju neophodne odluke. Nezavisno od njih, dejstvuje Visoki komesar za pitanja nacionalnih manjina.

[42] V. Trapara, „Uloga OEBS operacija na terenu u zemljama u tranziciji", *Međunarodni problemi,* 2001, br. 1, pp. 99-125.

[43] Lj. Aćimović, p. 13.

[44] Sa jedne strane, meke instrumente neformalnog karaktera sprovodili su predstavnik Predsedavajućeg, Trojka i *ad hoc* misije i grupe, dok sa druge strane tvrde instrumente formalnog karkatera vršili su Biro za de-

no veći uticaj jer je postao institucionalni pregovaračko-konsultativni mehanizam zadužen za očuvanje šire regionalne bezbednosti kroz ostvarivanje ciljeva iz Završnog akta iz Helsinkija. Veći uticaj OEBS-a u odnosu na KEBS posledica je ranije pomenutih geopolitičkih pomeranja usled kojih je došlo do nestanka istočnog bloka (Varšavskog ugovora), kao i do raspada komunističkih federacija (Sovjetskog Saveza, Čehoslovačke i Jugoslavije). Osnovna funkcija i cilj koji je KEBS imao i zbog kojeg je svojevremeno stvoren, sada više ne postoji budući da je Hladni rat okončan, a detant je u potpunosti realizovan. Sa navedenim promenama došlo je i do određene političke neravnoteže koja se evidento odrazila i na način funkcionisanja OEBS-a. Najevidentniji disbalans ispoljen je u vezi sa načinom odlučivanja. Naime, konsensus koji je bio jedno od suštinskih svojstava KEBS-a, bitno je narušen u post-hladnoratovskoj eri. Pravilo opšte saglasnosti izgubilo je apsolutnu važnost postepenim uvođenjem presedana (najpre na proceduralnom planu u vezi sazivanja sastanaka vezanih za neuobičajene vojne aktivnosti i krizne situacije, a zatim i na suštinskom planu vezanom za poštovanje ljudske dimenzije, odnosno ljudskih prava).[45] Iako su neke države učesnice OEBS-a smatrale da je navedeno odstupanje bilo od krucijalnog značaja za fleksibilnije delovanje OEBS-a, taj presedan doveo je do otvaranja teških pitanja vezanih za njegov pravni subjektivitet i pravnu obaveznost usvojenih odluka (posebno povodom preduzimanja mirovnih operacija na terenu), a potom i pitanja u vezi sa nedostatkom pravnog kapaciteta za zaključivanje međunarodnih ugovora, te privilegija i imuniteta službenika OEBS-a.

Preobražaj KEBS-a u OEBS, očitovana je i na planu članstva. Naime, članstvo je prošireno sa 35 na 57 država učesnica i to, ne samo iz područja Evrope i Severne Amerike, već i iz područja srednje Azije i Zakavkazja, što je dovelo da OEBS poprimi pan-evropski karakter budući da se prostire kroz severnu hemisferu od Vankuvera ili zapadnih obala Atlantika do Vladivostoka i istočnih obala Pacifika, odnosno od Severnog pola do Mediterana.[46] Navedeno proširenje članstva omogućilo je drugim

mokratske institucije i ljudska prava, Predstavnik za slobodu medija, misije dugog trajanja i druge misije diplomatskog, ekspertskog, vojno-policijskog i mešovitog karaktera.

[45] Glavni povod za unošenje ovih promena bila je nažalost, jugoslovenska kriza iz devedesetih godina 20. veka Na sastanku Komiteta visokih funkcionera KEBS-a održanom od 6. do 12. maja 1992. godine, SR Jugoslavija je upozorena na mogućnost suspenzije članstva zbog vojnih aktivnosti u Bosni i Hercegovini, da bi 8. jula 1992. godine, to upozorenje bilo i materijalizovano. Ovakva odluka nije imala pravno uporište u aktima KEBS-a i bila je opravdana logikom da se konsensusom (u predmetnom slučaju, pravilom *konsensus minus jedan*) može usvojiti svaka mera koja nije zabranjena, odnosno koja nije u suprotnosti sa ciljevima i principima KEBS-a. Videti: Committee of Senior Officals 13th Meeting, June, 1992.

[46] OEBS je nakon samita u Astani 2010. godine, postao najbrojnija bezbednosna organizacija u evro-atlantskom i evro-azijskom području. Videti:"Astana Commemorative Declaration towards a Security communi-

akterima međunarodnih odnosa da uzmu učešće u aktivnostima OEBS-a. Istovremeno je pružena mogućnost svim zainteresovanim državama da dobiju status posmatrača ili partnera u saradnji.[47] U odnosu na raniji slobodni pristup država KEBS--u, pristup OEBS-u ostao je limitiran prethodnom saglasnošću za prijem u članstvo ove organizacije.[48]

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA O PERSPEKTIVAMA RAZVOJA OEBS-a

Aktuelna kriza u funkcionisanju OEBS-a, pre svega je političke prirode. Kriza je produkovana još u vreme dezintegracionih procesa u Evropi, a kulminirala je sa oružanim konfrontacijama na evro-azijskom području (krizama u Ukrajini, Siriji, Iraku, Avganistanu i dr.). Države učesnice mogu se suprotstaviti ovoj krizi isključivo kroz ozbiljne strukturalne reforme i modernizaciju postojećih mehanizama delovanja, a na što ukazuje i najnoviji tzv. *Helsinki + 40 proces*. Potaknut od strane Ministarskog saveta OEBS-a, u Dablinu, decembra 2012. godine, proces izražava nastojanja država učesnica u obezbeđenju sveobuhvatnog podsticaja za jačanje uloge OEBS-a uoči 2015. godine, kao godine koja označava četiri decenije od potpisivanja Završnog akta u Helsinkiju. Ovaj jubilej predstavlja jedinstvenu priliku da države učesnice potvrde posvećenost konceptu sveobuhvatne i nedeljive bezbednosti i saradnje, kao i da odaju počast dosadašnjim dostignućima KEBS-a/OEBS-a u sve tri „korpe" koje odgovoraju izazovima 21. veka. S obzirom na svoju jedinstvenu poziciju u okviru OEBS-a, Parlamentarna skupština je preuzela odgovornost da na ovom planu podstiče javnu raspravu u cilju davanja podrške procesu Helsinki +40. Kroz angažovanje istaknutih stručnjaka, političara i diplomata, Parlamentarna skupština je 2013. godine, pokrenula projekat kojim je inicirana debata povodom procesa Helsinki +40. Na seminarima održanim u Moskvi septembra 2014., u Vašingtonu novembra 2014., u Štokholmu

---

ty", SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3 December 2010. OEBS danas uključuje sledeće države učesnice: Albaniju, Austriju, Andoru, Azerbejdžan, Belorusiju, Bugarsku, Bosnu i Hercegovinu, Belgiju, Crnu Goru, Češku, Estoniju, Finsku, Hrvatsku, Holandiju, Dansku, Francusku, Grčku,Gruziju, Island, Irsku, Italiju, Jermeniju, Kanadu, Kipar, Kazashstan, Kirgistan, Litvaniju, Lihtenštajn, Letoniju, Luksemburg, Mađarsku, Monako, Maltu, Makedoniju, Moldaviju, Mongoliju, Norvešku, Poljsku, Portugal, Rumuniju, Rusiju, Sjedinjene Američke Države, Svetu Stolicu, Srbiju, Sloveniju, Slovačku, San Marino, Švajcarsku, Švedsku, Španiju, Tadžikistan, Turkmenistan, Tursku, Ukrajinu, Uzbekistan i Veliku Britaniju.

[47] Statuts posmatrača dodeljen je bivšim jugoslovenskim republikama Sloveniji, Hrvatskoj, Makedoniji i Bosni i Hercegovini, nekim državama naslednicama bivšeg Sovjetskog Saveza kao i međunarodnim organizacijama. Status partnera najpre je dodeljen mediteranskim državama (Alžiru, Tunisu, Maroku, Izraelu i Egiptu), državama severo-istočne Azije (Japanu, Južnoj Koreji i Mongoliji), a potom i drugim državama.

[48] Ministarski savet uveo je 1991. godine obavezu davanja prethodne saglasnosti za prijem država u OEBS.

marta 2015., u Kopenhagenu aprila 2015. i u Beogradu maja 2015. godine, usvojene su značajne preporuke u svrhu izgradnje OEBS-a u budućnosti. Suštinski sve preporuke svode se na izvršavanje već preuzetih obaveza iz Završnog akta iz Helsinkija i političkih dokumenata koji mu slede. Završni akt međutim, ostaje od supstancijalnog značaja i za današnju bezbednosnu arhitekturu.

Dekalog principa sadržanih u Deklaraciji o principima međusobnih odnosa iz Završnog akta predstavlja i dalje glavni korektiv za utvrđivanje pravca i ispravnosti delovanja OEBS-a u savremenim međunarodnim odnosima. Aktivnosti koje se odnose na izgradnju demokratskih institucija, zaštitu ljudskih prava, upravljanja krizama, aktivnosti na terenu *(field presence),* u narednom periodu zahtevaće ustanovljavanje novih i dogradnju postojećih instrumenta delovanja. Uporedo s ovim ostaće kao važno polje aktivnosti OEBS-a vojni kompleks bezbednosti gde se pored već tradicionalnih mera za jačanje poverenja i bezbednosti kao imperative nameće veći stepen kontrole naoružanja i razoružanja. S tim u vezi, dalje širenje Evropske unije i NATO pakta s jedne strane, kao i jačanje drugih regionalnih faktora sa druge strane (na primer, Ruske Federacije i sa njom povezanih bezbednosnih organizacija – Organizacije za kolektivnu bezbednost i saradnju i Šangajske organizacije za saradnju), zahtevaće u perspektivi repozicioniranje OEBS-a, sa svim njegovim političkim, normativnim i operativnim mehanizmima. Sve u svemu, iako nema primarnu ulogu u očuvanju mira i bezbednosti, OEBS će nesumnjivo i dalje ostatiti značajna pregovaračko-konsultativna platforma za bezbednost i saradnju u evro-atlantskom i evro-azijskom regionu.

Duško Dimitrijević[49]
Professorial Fellow, Institute of international Politics and Economics, Belgrade

EVOLUTION OF THE CSCE – 40th ANNIVERSARY OF THE HELSINKI FINAL ACT

Summary: At a time when it was established, the Conference on Security and Co-operation in Europe was the one pan-European forum for addressing general issues of security and cooperation. As an active factor in the process of détente and the easing of tensions between the great powers (the Soviet Union and the United States), the Conference on Security and Co-operation in Europewas the place in which they are flowing all initiatives related to overcoming the security problems in European relations and which defines all the forms and ways to establish interstate coop-

[49] Duško Dimitrijević, PhD, dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs.

eration. Thanks to the settlement of the participating states of the Conference on Security and Co-operation in Europe, the Final Act was adopted at the meeting in 1975 at Helsinki. It is a kind of international political document which laid down the basic legal principles of interstate relations and political commitments in a number of areas, from military-political security, to economic and environmental co-operation and human rights. These three traditional "baskets" or "dimensions" the Helsinki Final Act, were eventually harmonizing with new international challenges through legal recognition of standards and new forms of democratic governance. In the work that follows, the author provides a explanation of the emergence of this important international negotiation process, and then the analysis the most significant institutional and functional changes that occurred after the end of the Cold War, when the Conference on Security and Cooperation in Europe became the Organization for Security and Co-operation in Europe, a pan-European organization whose role in implementation of indivisible security space significantly expanded – from Vancouver to Vladivostok.

Keywords: *CSCE, Helsinki Final Act, OSCE.*

Vesna Ćorić[1]
Naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd
Mina Zirojević[2]
Naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd

JAČANJE KOOPERATIVNE BEZBEDNOSTI KROZ UNAPREĐENJE SARADNJE IZMEĐU OEBS-a I DRUGIH MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA

Rezime: Kooperativna bezbednost predstavlja hibridni koncept koji u sebi objedinjuje elemente bezbednosti i saradnje. U dokumentima Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju, kao i drugih bezbednosnih organizacija pribegava se konceptu kooperativne bezbednosti, iako on u njima ostaje nedifinisan. U doktrini su karakteristike i granice datog koncepta, takođe, i dalje sporne.

Autorke u ovom radu najpre nastoje da odrede sadržinu koncepta kooperativne bezbednosti, a zatim i njegovu evoluciju kroz analizu dokumenata Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju. Posebna pažnja posvećuje se aspektu kooperativne bezbednosti koji se odnosi na saradnju Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju sa drugim međunarodnim organizacijama. Pojedini autori tvrde da je proširenje nadležnosti Organizacije Severnoatlantskog ugovora i Evropske unije dovelo do marginalizacije uloge Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju u sferi obezbeđivanja kooperativne bezbednosti. Slično tome, u zvaničnim dokumentima Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju uporno se ukazuju na potrebu za jačanjem saradnje sa drugim međunarodnim organizacijama, kao i na nesavršenosti dostignutog stepena saradnje. Tako je povećanje aktivnosti sa regionalnim i međunarodnim organizacijama, kao i partnerima za saradnju određeno kao jedna od prioritetnih oblasti reforme organizacije u okviru procesa Helsinki +40. I pored toga, u aktuelnim dokumentima nedovoljno su precizirani postojeći nedostaci.

U daljem radu, ocenjuje se doprinos aktivnosti Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju razvoju kooperativne bezbednosti, ukazujući pri tome na prednosti i nedostatke Platforme za kooperativnu bezbednost, kao i drugih relevantnih dokumenata Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju. Pažnja se, takođe, posvećuje razmatranju razloga koji su doveli do nepotpune implementacije Platforme za kooperativnu bezbednost. Budući da zvanični izveštaji ne daju dovoljno jasne predloge za unapređenje postojećeg okvira saradnje sa međunarodnim organizacijama, cilj ovog rada je da pruži u tom pogledu konkretne preporuke.

***Ključne reči**: Platforma za kooperativnu bezbednost, saradnja sa međunarodnim organizacijama, OEBS, proces Helsinki +40.*

---

[1] dr Vesna Ćorić, vesnacoric@yahoo.com.
Rad predstavlja deo naučnog i istraživačkog angažovanja istraživača na projektu „Srpsko i evropsko pravo – upoređivanje i usaglašavanje". Projekat broj 179033 koji finansira Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj RS, a realizuje se u Institutu za uporedno pravo u periodu od 2011-2014.

[2] Doc. dr Mina Zirojević, mina.zirojevic@gmail.com.

UVOD

Počevši još od Helsinškog završnog akta, u dokumentima Konferencije za evropsku bezbednost i saradnju (u daljem tekstu KEBS), a kasnije Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (u daljem tekstu OEBS) naglašava se značaj kako koncepta bezbednosti, tako i saradnje. Dok se, u početku, insistiralo samo na međusobnoj saradnji država, kasnije je sve veća pažnja posvećivana i jačanju saradnje sa drugim regionalnim i međunarodnim organizacijama.

Opravdano se ističe u literaturi da se specifičnost pristupa OEBS-a ogleda prevashodno u razvijanju koncepta sveobuhvatne i kooperativne bezbednosti.[3] Dok je koncept sveobuhvatne bezbednosti, koji se ogleda u trodimenzionalnom pristupu, detaljno izučavan u stručnim i naučnim krugovima, u ovom radu pristupićemo jedino analizi pojedinih pitanja kooperativne bezbednosti, budući da je njima, u doktrini, posvećena daleko manja pažnja. Reč je aspektu kooperativne bezbednosti koji se tiče saradnje OEBS-a kako sa drugim regionalnim, tako i međunarodnim organizacijama.

Kooperativna bezbednost predstavlja hibridni koncept koji u sebi objedinjuje elemente bezbednosti i saradnje. Iako ga redovno spominje u svojim dokumentima, OEBS, kao uostalom i druge bezbednosne organizacije, propuštaju da ga definišu. U doktrini su granice datog koncepta, takođe, ostale i dalje sporne. Stoga, u prvom delu rada, nastojimo da odredimo sadržinu koncepta kooperativne bezbednosti, a nakon toga i njegovu evoluciju kroz analizu dokumenata OEBS-a.

U doktrini preovlađuje shvatanje da je proširenje nadležnosti Organizacije Severnoatlatskog ugovora (u daljem tekstu NATO) i Evropske unije (u daljem tekstu EU) dovelo do marginalizacije uloge OEBS-a u sferi obezbeđivanja kooperativne bezbednosti.[4] U zvaničnim dokumentima OEBS-a, takođe, uporno se ukazuje na potrebu za

---

[3] E. Bakker, H. Pietersma, "The OSCE in Search of a Meaningful Reform Agenda", *Atlantisch Perspectief* vol. 29, 2005, no. 11, p.23; N. Jabbarova, "To the Panel of Eminent Persons: Re-strengthening Co-operative Security through the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security", 2 June 2015, *http://www.shrblog.org/blog/To_the_Panel_of_Eminent_Persons__Re_strengthening_Co_operative_Security_through_the_OSCE_Code_of_Conduct_on_Politico_Military_Aspects_of_Security.html?id=540*, 11. jul 2015; "The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security, An Overview of Major Milestones", *OSCE Secretariat, Conflict Prevention Centre Operations Service Vienna, SEC.GAL/100/09,* 17 June 2009, p.12, *http://www.osce.org/secretariat/37592?download=true,* 11. avgust 2015.

[4] I. Peters, "The OSCE, NATO and the EU within the "Network of Interlocking European Security Institutions": Hierarchization, Flexibilization, Marginalization", *OSCE Yearbook* (eds. Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg) Baden-Baden, Nomos 2004, p. 399; K. Möttölä, "The

jačanjem saradnje OEBS-a sa drugim međunarodnim organizacijama, kao i na nesavršenosti dostignutog stepena saradnje. Tako je povećanje aktivnosti sa regionalnim i međunarodnim organizacijama, kao i partnerima za saradnju određeno kao jedna od prioritetnih oblasti reforme organizacije u okviru procesa Helsinki +40.[5] I pored toga, u aktuelnim dokumentima nedovoljno su razrađeni postojeći nedostaci, kao i predlozi za njihovo otklanjanje.

Stoga se, u narednom delu rada, pristupa kritičkoj analizi okvira za saradnju koji su uspostavljeni Platformom za kooperativnu bezbednost, kao i drugim relevantnim dokumenatima OEBS-a. Nakon toga, autorke razmatraju razloge koji su doveli do nepotpune implementacije Platforme za kooperativnu bezbednost i pružaju konkretne preporuke za unapređenje postojećeg okvira saradnje sa međunarodnim organizacijama.

ODREĐIVANJE SADRŽINE KONCEPTA KOOPERATIVNE BEZBEDNOSTI

U literaturi se naglašava da kooperativna bezbednost predstavlja jednu od novina koje se pripisuju delovanju OEBS-a.[6] Dati koncept bio je, međutim, izričito spominjan i ranije. Tako je šezdesetih godina prošlog veka u kontekstu razvoja kontrole naoružanja ukazivano na potrebu uspostavljanja saradnje, kako sa saveznicima, tako i sa potencijalnim neprijateljima u cilju sprečavanja izbijanja sukoba.[7] Pojedini autori idu toliko daleko da njegove začetke pronalaze još u Kantovom učenju, dok prvu primenu vezuju za aranžmane proistekle iz Bečkog kongresa održanog 1815. godine, po okončanju Napoleonovih ratova.[8]

OSCE at 40: Looking at the Abyss of a Fault-Line", *Security and Human Rights* vol. 25, no. 2, 2014, pp. 163-166; A.J.K. Bailes, J.-Y. Haine, Z. Lachowski, "Reflections on the OSCE-EU Relationship", O*SCE Yearbook* (eds. Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg) Baden Baden, Nomos 2007, pp. 66-68.

[5] Iako se u dokumentima OEBS-a ukazuje na potrebu jačanja saradnje kako sa regionalnim, tako i međunarodnim organizacijama, u daljem radu pribegavaće se isključivo upotrebi izraza međunarodne organizacije, tako da se njime obuhvate kako univerzalne, tako i regionalne međunarodne organizacije.

[6] R. Cohen, M. Mihalka, *Cooperative Security: New Horizons for International Order*, *The Marshall Center Papers No. 3*, George S. Marshall European Center for Security Studies, Garmisch 2001, p. 3; N. Jabbarova, p. 1; The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security, An Overview of Major Milestones, p.1.

[7] H. Bull, *The Control of the Arms Race*, London, 1961; T. C. Schelling, M. H. Halperin, *Strategy and Arms Control*, 1985 navedeno prema H. Vetschera, "Cooperative Security – the Concept and its Application in South Eastern Europe", *Approaching or Avoiding Cooperative Security*? (eds. E. M. Felberbauer, P. Jureković, F. Labarre) Austrian Federal Ministry of Defence, Vienna 2007, p.34.

[8] R. Cohen, M. Mihalka, pp. 40-41.

Svakako, koncept kooperativne bezbednosti stekao je značajnu popularnost tek kroz delovanje OEBS-a.[9] Kao što je ranije napomenuto, države učesnice su u dokumentima OEBS-a propustile da definišu sam pojam kooperativne bezbednosti, ali su ukazale na neke od njegovih značajnih elemenata. Tako iz dokumenata OEBS-a proizlazi da se nastanak kooperativne bezbednosti vezuje se za razvoj shvatanja, izloženog u Povelji o evropskoj bezbednosti i Strategiji za suprotstavljanje pretnjama bezbednosti u 21 veku. Naime, u ova dva dokumenta države učesnice nalaze da savremeni rizici i izazovi „ne mogu da budu suzbijeni od strane samo jedne države ili organizacije".[10] Na taj način, ističe se suština kooperativne bezbednosti koja se svodi na saradnju država ili međunarodnih organizacija u cilju suzbijanja bezbednosnih rizika.

Dalje, Kodeks ponašanja u vojno-političkim aspektima bezbednosti OEBS-a ukazuje na ideju o nedeljivosti bezbednosti, iz koje je kasnije proizašao koncept kooperativne bezbednosti.[11] Shodno toj ideji, bezbednost u okviru svake države učesnice neraskidivo je povezana sa drugima, te je nemoguće da neke od država jačaju svoju bezbednost na račun drugih. Kodeks posebno ističe da bi saradnja između država trebalo da uključuje i evropske i druge transnacionalne organizacije.[12]

Dokumenti drugih bezbednosnih organizacija, takođe se osvrću na pojedine karakteristike koncepta „kooperativne bezbednosti", pri tome, propuštajući da ga definišu u celini. Doktrina je značajno podeljena u pogledu granica kooperativne bezbednosti. U narednim redovima, pokušaćemo da odredimo sadržinu datog koncepta, kako bismo u daljem radu mogli da sagledamo u kojoj meri su aktivnosti OEBS-a doprinele njegovom jačanju i šta je još potrebno učiniti na tom putu.

Nolanova (*Nolan*) definicija predstavlja dobro polazište, iako ne određuje sve bitne elemente kooperativne bezbednosti. On ukazuje da se radi o „strateškom principu" prema kojem se bezbednosni ciljevi ostvaruju posredstvom institucionalnog konsenzusa, a ne pribegavanja pretnji ili upotrebi sile.[13] Na prvom mestu, ispravno je

---

[9] H. Vetschera, "Cooperative Security – the Concept and its Application in South Eastern Europe", p.34.

[10] Charter for European Security, Istanbul, November 1999, p. 12, *http://www.osce.org/mc/17502?download=true*, 10. jul 2015; OSCE Strategy to Address Threats to Security and Stability in the Twenty-First Century, Maastricht, December 2003, p. 52, *http://www.osce.org/mc/17504?download=true*, 10. jul 2015.

[11] R. Cohen, M. Mihalka, pp. 56-57; "The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security, An Overview of Major Milestones", p.1.

[12] Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, December 1994, paras. 3-4, *http://www.osce.org/sr/node/110236?download=true*, 15. jul 2015.

[13] J.E. Nolan *et al.*, "The Concept of Cooperative Security", *Global Engagement, Cooperation and Security in the 21st Century* (ed. J.E. Nolan) Brookings, Washington, D.C., 1994, pp. 4-5.

njegovo shvatanje da kooperativna bezbednost predstavlja jedan od strateških pristupa bezbednosti, a ne bezbednost u njenoj celini. Nolan, naime, nalazi da načelo kooperativne bezbednosti ostavlja prostora za paralelnu egzistenciju drugih pristupa bezbednosti koji se zasnivaju na pretnji ili upotrebi sile.

Međutim, nasuprot Nolanu, brojni autori, naglašavaju da upotreba sile, kao i pretnja upotrebom sile predstavljaju sastavne elemente kooperativne bezbednosti, ukoliko se radi o udruženim, a ne jednostranim aktima prinude.[14] Ovako široko postavljenom shvatanju kooperativne bezbednosti, opravdano se zamera, pre svega, što nije jasno razgraničeno od koncepta kolektivne bezbednosti. Naime, oba pojma uključuju element pretnje ili upotrebe sile, odnosno prema rečima Kohena (*Cohen*) „kolektivne odbrane".

Definicija, koju predlaže Nolan, međutim propušta da definiše subjekte te saradnje, kao i karakter pretnji u pogledu kojih se kooperativna bezbednost javlja. Stoga je značajna dopuna koju u tom pogledu unose Mihalka (*Mihalka*) i Kohen, kao i dokumenti OEBS-a. Mihalka i Kohen napominju da kod kooperativne bezbednosti države predstavljaju subjekte te saradnje, dok iz dokumenata OEBS-a proizilazi da se osim država učesnica, kao subjekti pojavljuju i partneri za saradnju, kao i međunarodne organizacije.[15]

Dalje, Mihalka i Kohen, polaze od toga da je kooperativna bezbednost upravljena ka sprečavanju nedržavnih pretnji i rešavanju izazova po bezbednost, tačnije da saradnja nije usmerena ka bilo kojoj specifičnoj državi ili grupi država.[16] Slično tome, u dokumentima OEBS-a ukazuje se na nedržavni karakter tih pretnji isticanjem da savremene pretnje i izazovi „ne mogu da budu suzbijeni od strane samo jedne države ili organizacije".[17]

---

[14] Tako, npr. Peri (*Perry*) ističe da sastavni deo kooperativnog bezbednosnog režima predstavlja mogućnost organizovanja multinacionalnih snaga da suzbiju agresiju, ukoliko do nje dođe. Slično tome, Kohen (*Cohen*) ističe da je zajedničko vojno delovanje u slučaju nastupanja određenih pretnji takođe obuhvaćeno pojmom kooperativne bezbednosti. Generalni sekretar NATO-a Havijer Solana je više puta istakao doprinos NATO-a razvoju kooperativne bezbednosti. V. W. J. Perry, "Military Action: When to use It and How to Ensure Its Effectiveness", *Global Engagement*: *Cooperation and Security in the 21st Century* (ed. J.E. Nolan) Brookings, Washington, D.C., 1994, pp. 235-241. R. Cohen, M. Mihalka, pp. 53-55; M. Mihalka, "Cooperative Security in the 21st Century", *The Quartely Journal* vol. 4, no. 4, 2005, p.117.

[15] The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security, An Overview of Major Milestones, p. 1.

[16] M. Mihalka, "Cooperative Security in the 21st Century", *The Quartely Journal* vol. 4, no. 4, 2005, p. 117; R. Cohen, M. Mihalka, pp. 53-55.

[17] Charter for European Security, Istanbul, November 1999, p. 12; OSCE Strategy to Address Threats to Security and Stability in the Twenty-First Century, Maastricht, December 2003, p. 52.

Za potrebe ovog rada polazi se od shvatanja kooperativne bezbednosti kao principa prema kojoj se bezbednosni ciljevi ostvaruju kako kroz saradnju između država, tako i sa drugim međunarodnim organizacijama, koja uključuje i oslanjanje na sredstva prinude. Dakle, prihvaćeno određenje kooperativne bezbednosti uključuje subjekte, koji se suprotno viđenju Mihalke i Kohena, ne svode isključivo na države, već i na međunarodne organizacije. Takvo shvatanje proizilazi iz dokumenata same organizacije u kojima se insistira na saradnji OEBS-a sa državama učesnicima, partnerima za saradnju i drugim međunarodnim organizacijama. I pored toga što pojedini autori koncept kooperativne bezbednosti jasno razgraničavaju od kolektivne bezbednosti, koja se oslanja i na prinudu, u ovom radu prihvata se šire tumačenje koncepta kooperativne bezbednosti. Takav pristup smatramo opravdanim s obzirom da OEBS sarađuje i sa organizacijama koje imaju jasnu nadležnost u oblasti kolektivne odbrane.

Dalje, za razliku od doktrine koja se ne upušta u pitanje jednakosti subjekata kooperativne saradnje, u dokumentima OEBS-a ističe se da se međusobna saradnja međunarodnih organizacija mora zasnivati na jednakosti.[18] Konačno, prilikom preciziranja cilja kooperativne bezbednosti prihvatamo stanovište normirano u Povelji o evropskoj bezbednosti iz 1999. godine. Naime, iz nje proizilazi da se osim suzbijanja bezbednosnih rizika i izazova „nedržavnog" karaktera, cilj kooperativne bezbednosti ogleda i u dostizanju i održavanju "političke i operativne usklađenosti", bliske insitutucionalne saradnje sa drugim organizacijama, kao i efikasne zajedničke upotrebe resursa međunarodnih organizacija.[19]

U daljem radu ispitaće se da li su postojeći modaliteti za saradnju predviđeni dokumentima OEBS-a podobni da doprinesu ispunjenju proklamovanih ciljeva, kao i ostvarivanju drugih elemenata prethodno definisanog koncepta kooperativne bezbednosti.

USPOSTAVLJANJE KOOPERATIVNE BEZBEDNOSTI I OKVIRA ZA SARADNJU SA MEĐUNARODNIM ORGANIZACIJAMA IZ PERSPEKTIVE OEBS-a

Sve do sredine devedesetih godina prošlog veka kada je usvojen Budimpeštanski dokument, u dokumentima OEBS-a nije se izričito spominjala kooperativna bezbednost. I pored toga, ukazivano je na neke od njenih elemenata u prethodnim dokumentima OEBS-a. Reč je, pre svega, o pojedinim instrumentima za saradnju sa

[18] Charter for European Security, Istanbul, November 1999, para.12.

[19] *Ibid.* paras. 1 i 12.

međunarodnim organizacijama, kao i povremenom ukazivanju na nedeljivost bezbednosti iz koje je kasnije proizašla kooperativna bezbednost.

Tako se već u Helsinškom završnom aktu spominje nedeljivost bezbednosti, iako se ona dalje ne precizira, niti dovodi u vezu sa saradnjom sa drugim organizacijama. U datom aktu se, takođe, izričito ne ukazuje na potrebu sveobuhvatne saradnje država učesnica sa međunarodnim organizacijama, mada se ipak, na nekoliko mesta, preporučuje državama učesnicama da pri razvijanju uzajamne saradnje u pojedinim oblastima uzmu u obzir rad pojedinih, u tom pogledu relevantnih, međunarodnih organizacija.[20]

Daljem razvoju kooperativne bezbednosti doprinelo je niz dokumenata, koji su usvojeni tokom devedesetih godina. U pitanju su Pariska povelje za novu Evropu, Zaključci sa Berlinskog sastanka Saveta KEBS-a, Praški dokument o daljem razvoju institucija i struktura KEBS-a, Helinški dokument o jačanju saradnje sa međunarodnim organizacijama, kao i Kodeks ponašanja u vojno-političkim aspektima bezbednosti. Nijedan od spomenutih dokumenata, međutim, i dalje ne sadrži formulu „kooperativna bezbednost."

Pavlik (*Pavlyuk*) prve naznake koncepta kooperativne bezbednosti pronalazi u Pariskoj povelji za novu Evropu iz 1990.[21] U njoj se ističe da se države učesnice nakon završetka Hladnog rata, okreću traganju za „novim kvalitetom u njihovim bezbednosnim odnosima". Iz Pariske povelje proizilazi da taj novi kvalitet podrazumeva njihovu posvećenost „jačanju uzajamnog poverenja i saradnje".[22] Pavlikovo rezonovanje čini se ispravnim, s obzirom da se u Pariskoj povelji za novu Evropu primetna pažnja posvećuje unapređenju saradnje. Međutim, Pariskom poveljom se, baš kao ni Helsinškim završnim aktom, ne ustanovljavaju konkretni instrumenati za saradnju sa drugim organizacijama. Umesto toga, dokument se ograničava na proklamovanje efikasne saradnje između država učesnica i određenih međunarodnih organizacija, kao i na prepoznavanje potrebe za uvođenjem takvih instrumenata.[23]

U Zaključcima sa Berlinskog sastanka Saveta KEBS-a iz 1991. se, po prvi put, podržava primena konkretnog instrumenta za međusobnu saradnju međunarodnih or-

---

[20] CSCE Final Act, Helsinki 1975, pp. 27, 54 i 57.

[21] O. Pavlyuk, "The Platform for Co-operative Security: Ten Years of Co-operation", *OSCE Yearbook* vol. 15 (ed. Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg) Baden-Baden, Nomos 2010, p. 358.

[22] Charter of Paris for a New Europe, Paris 1990, pp. 5 i 12.

[23] *Ibid*. pp. 9-10.

ganizacija koji se sastoji u "razmeni informacija i relevantnih dokumenata između KEBS-a i glavnih evropskih i transatlantskih institucija".[24] Nove instrumente za saradnju sa međunarodnim organizacijama dalje predviđaju Praški i Helsinški dokumenti, oba iz 1992. godine. Tako Praški dokument o daljem razvoju institucija i struktura KEBS-a, predviđa da se određene međunarodne organizacije pozivaju da uzmu učešće u okviru posebnih sastanaka KEBS-a u oblastima u kojima poseduju potrebnu stručnost i iskustvo.[25] Helsinški dokument iz 1992. godine u tom pogledu dodaje da će se predstavnici tih organizacija pozivati da prisustvuju kako sastanicima, tako i seminarima u svojstvu počasnih gostiju.[26] U cilju unapređenja pomenute koordinacije, predlaže se Praškim dokumentom da organizacije jednom godišnje obaveštavaju Sekretarijat KEBS-a o svom godišnjem programu rada, kao i o sredstvima raspoloživim za aktivnosti od zajedničkog interesa.[27] Helsinški dokument, nadovezujući se na Praški dokument, dalje zahteva unapređenje odnosa i konkretne saradnje sa odgovarajućim međunarodnim organizacijama, propuštajući pri tome da predloženo unapređenje dalje konkretizuje.[28]

U literaturi se navodi da je Kodeks ponašanja u vojno-političkim aspektima bezbednosti takođe značajno doprineo izgradnji koncepta kooperativne bezbednosti.[29] Kao što je već napomenuto, države učesnice u Kodeksu naglašavaju neraskidivu povezanost između nedeljivosti bezbednosti i kooperativnog pristupa koji podrazumeva međusobno jačanje institucija, izričito uključujući evropske i transatlantske organizacije.[30] Ovim kodeksom se, svakako, unapređuje kooperativna bezbednost uspostavljanjem okvira za politički dijalog i regionalnu saradnju između država učesnica u brojnim oblastima, kao što su kontrola naoružanja, razoružanje i mere.[31] Me-

---

[24] Summary of Conclusions of the Berlin Meeting of the CSCE Council on 19-20 June 1991, navedeno prema O. Pavlyuk, pp. 351-352.

[25] Second Meeting of the Council, Summary of Conclusions, Prague Document on Further Development of CSCE Institutions and Structures, Declaration on Non-Proliferation and Arms Transfers Prague, 1992, para. 39, p. 19.

[26] Helsinki, Summit1992, 9-10 July 1992, CSCE, Helsinki Document 1992, the Challenges of Change, p. 17.

[27] Second Meeting of the Council, Summary of Conclusions, Prague Document on Further Development of CSCE Institutions and Structures, Declaration on Non-Proliferation and Arms Transfers Prague, para. 44, p. 20.

[28] 1992 Summit, Helsinki, 9-10 July 1992, CSCE, Helsinki Document 1992, the Challenges of Change, p. 17.

[29] N. Jabbarova, p. 1.

[30] Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, December 1994, para. 4, p. 1.

[31] "The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security, An Overview of Major Milestones", p. 8; N. Jabbarova, p. 1.

đutim, izuzev načelnog ukazivanja na uzajamno jačanje organizacija, ovaj dokument ne sadrži rešenja kojima bi se unapredila prokolamovana saradnja sa organizacijama.

Značajno je, međutim, napomenuti da Kodeks ponašanja u vojno-političkim aspektima bezbednosti predstavlja deo Budimpeštanskog dokumenta iz 1994. godine pod nazivom "Ka istinskom partnerstvu u novoj eri".[32] Iako sam Kodeks ne uvodi izraz "kooperativna bezbednost", datoj formuli se, po prvi put, pribegava u drugom delu pomenutog Budimpeštanskog dokumenta.[33] Osim toga, u Budimpeštanskom dokumentu se, takođe, na više mesta ukazuje na potrebu jačanja konkretne i uređene saradnje sa drugim međunarodnim organizacijama, iako, i ovaj put bez pružanja instrumenata za njeno uspostavljanje.[34] Upravo zbog odsustva takvih instrumenata u do sada analiziranim dokumentima, na donošenje Platforme za kooperativnu bezbednost gledano je kao na krupan i značajan korak.[35] Za razliku od prethodno analiziranih dokumenata, Platforma je ponudila sistematičan okvir za saradnju.

O nastanku potrebe za unapređenjem saradnje sa drugim međunarodnim organizacijama, osim prethodno analiziranih dokumenata, svedoče i brojne aktivnosti država učesnica koje su utrle put ka usvajanju Platforme za kooperativnu bezbednost. Iako je ideja za usvajanje Platforme potekla od predstavnika EU, ona zapravo predstavlja reakciju na ranije ruske predloge za povećanje efikasnosti KEBS-a iz 1993. godine.[36]

Rusija se zalagala da se njeni predlozi pretoče u političku deklaraciju, koja je trebalo da bude usvojena na Budimpeštanskom samitu 1994. godine. Oni su se, između ostalog, odnosili na uspostavljanje hijerarhije između različitih subjekata kooperativne bezbednosti sa KEBS-a na čelu. KEBS bi vršio „koordinacionu ulogu", koja podrazumeva obezbeđivanje „istinskog razgraničenja nadležnosti" između tih organizacija „na osnovu zaključivanja posebnih sporazuma".[37] Iako predlog ruske delegacije nije bio usvojen na Budimpeštanskom sastanku, on je svakako pokrenuo brojne dalje diskusije koje su dovele do usvajanja kako Povelje o evropskoj bezbednost, ta-

---

[32] CSCE Budapest Document 1994 towards a Genuine Partnership in a New Era, December 1994.

[33] *Ibid.,* para. 26, p. 3.

[34] *Ibidem.*

[35] O. Pavlyuk, p. 343.

[36] CSCE Forum for Security Co-operation, Memorandum of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation regarding proposals to enhance CSCE effectiveness, CSCE/FSC/SC.23, Vienna, 28 October 1993.

[37] O. Pavlyuk, p. 343.

ko i Platforme za kooperativnu bezbednost kao njenog sastavnog dela na Istanbulskom samitu 1999. godine.[38]

NOVA ETAPA U RAZVOJU KOOPERATIVNE BEZBEDNOSTI – USVAJANJE PLATFORME ZA KOOPERATIVNU BEZBEDNOST

Kao što je ranije napomenuto, u Povelji o evropskoj bezbednosti iz 1999. godine (u daljem tekstu Povelja) ističe se da se usvajanjem Platforme o kooperativnoj bezbednosti nastoji dostići „politička i operativna usklađenost" između aktivnosti različitih međunarodnih organizacija. Međutim, iz delova teksta Platforme i Povelje proizilazi da se ciljevi donošenja Platforme ne svode isključivo na ostvarivanje pomenute usklađenosti.[39] Umesto toga, kao dalji ciljevi određuju se uspostavljanje bliske institucionalne saradnje sa drugim organizacijama, kao i efikasna zajednička upotreba resursa međunarodnih organizacija.[40] Ovako široko postavljanje ciljeva donošenja Platforme smatramo ispravnim rešenjem, budući da bi vezivanje svrhe Platfome isključivo za dostizanje apsolutne usklađenosti, dovelo do njene neostvarivosti u praksi.

Nasuprot početnim ruskim predlozima kojima se predviđala nadređena uloga OEBS-a i stroga podela rada, u konačnoj verziji Povelje i Platforme, izričito se isključuje uvođenje bilo kojeg vida hijerarhije, kao i trajnog razgraničenja nadležnosti između međunarodnih organizacija.[41] Primenom ovako postavljenog „fleksibilnog okvira za saradnju" može se, dakle, dostići jedino ograničen stepen usklađenosti, budući da bi apsolutna usklađenost zahtevala postojanje kako stroge hijerarhije, tako i jasnog razgraničenja nadležnosti između organizacija uključenih u saradnju. Odredba Povelje kojom se isključuje težnja ka „trajnom razgraničenju nadležnosti" nalazi se, dakle, u koliziji sa proklamovanim dostizanjem usklađenosti.

Platforma predviđa sledeće instrumente i mehanizme za saradnju, koji su sistematizovani u sledeće grupe:

---

[38] Konačna verzija Platfome je u toku trogodišnjeg sastavljanja, pod uticajem predloga brojnih delegacija, pretrpela značajne izmene. *Ibid*. pp. 343-347.

[39] Charter for European Security, Istanbul, November 1999, para. 12, p.4.

[40] *Ibid.,* para. 1, p.1; Platform for Cooperative Security, p. 45, para 7; S. Sacchetti, "The OSCE's Platform for Co-operative Security, An Opportunity for Multilateral Coherence", *Security and Human Rights*, vol. 25, 2014, pp. 123- 124.

[41] Charter for European Security, Istanbul, November 1999, para. 12, pp. 3-4.

1. Institucionalni kontakti između međunarodnih organizacija, između ostalog, kroz postavljanje oficira za vezu, redovnog dijaloga i uzajamnu zastupljenost na sastancima;
2. Saradnja na terenu kroz zajedničke projekte, misije procene stanja, itd.;
3. Olakšavaje razmene informacija i iskustva između subregionalnih grupa;
4. Posebni sastanci za koordinisanje politika i utvrđivanje oblasti saradnje;
5. Saradnja kod odgovora na krizne situacije.

U cilju što bolje ocene domašaja rešenja iz Platforme, potrebno je prevashodno imati u vidu, da neki od instrumenata i mehanizama koji su izloženi u Platformi ne predstavljaju novinu. Oni su, naime, već bili predviđeni u ranijim dokumentima OEBS-a. Reč je, između ostalog, o olakšavanju komunikacije i uspostavljanja kontakta kroz razmenu informacija koje je već bila predviđena Zaključcima sa Berlinskog sastanka Saveta KEBS-a iz 1991. Slično tome, Praški i Helsinški dokumenti, kao uostalom i brojni dokumenti usvojeni na naknadnim skupovima predviđaju redovnije kontakte sa međunarodnim organizacijama kroz uzajamnu zastupljenost predstavnika na sastancima, kao i obaveštavanje Sekretarijata KEBS-a o godišnjim programima rada.

Na drugom mestu, bitno je napomenuti da su, pre donošenja Platforme, aktivnosti za jačanje međusobne saradnje međunarodnih organizacija preduzimane i posredstvom inicijativa drugih organizacija, kao što su Savet Evrope (u daljem tekstu SE) i Ujedinjene nacije (u daljem tekstu UN). Tako je razmenom pisama između Generalnog sekretara UN i Predsedavajućeg Saveta KEBS-a zaključen okviran sporazum o saradnji i koordinaciji između dve organizacije 1993. godine.[42] Neposredno nakon toga, iste godine, na osnovu Rezolucije 48/5 Generalne skupštine UN, KEBS se poziva da u svojstvu posmatrača prisustvuje njenim zasedanjima i radu.[43] Na samitima SE se već od 1993. godine raspravljalo o odnosu SE i KEBS-a, što je uticalo kako na formulisanje prioriteta budućih predsedavanja, tako i odluke koje usvaja Komi-

[42] U Izveštaju Generalnog sekretara navodi se da je 26. maja 1993. godine došlo do razmene pisama kojima je zaključen okvirni sporazum (aneksi I i II A/48/185), navedeno prema Report of the Secretary-General, Cooperation between the United Nations and the Organization for Security and Cooperation in Europe, A/51/489, 14 October 1996, para. 4, *http://www.un.org/documents/ga/docs/51/plenary/a51-489.htm*, 18. jul 2015.

[43] Rezolucija Generalne skupštine 48/5 od 22. oktobra 1993, navedeno prema Report of the Secretary-General, Cooperation between the United Nations and the Organization for Security and Cooperation in Europe, A/51/489, 14 October 1996, para. 5.

tet ministara.[44] Takođe, bitno je napomenuti da se od naredne, 1994. godine, otpočelo sa praksom održavanja godišnjih tripartitnih sastanaka između visokih zvaničnika UN-a, OEBS-a i SE.[45] Iz naknadnih izveštaja, koji su prethodili donošenju Platforme, proizilazi da su pomenuti akti zaista i primenjivani u praksi, te da je došlo do povećanja saradnje kako na terenu, tako i na centralnom nivou.[46] Zanimljivo je da se slično Platformi, u prethodno navedenim dokumentima UN i SE, kao cilj saradnje određuje i efikasna upotreba sredstava dostupnih međunarodnim organizacijama pri izvršavanju njihovih mandata.[47] Pored toga, u dokumentima UN i SE spominje se, takođe, značaj izbegavanja preklapanja nadležnosti, kao i usklađenog i efikasnog delovanja.[48] Ipak, za razliku od rešenja iz Povelje OEBS-a, ovi dokumenti ne spominju da je prilikom međusobne saradnje međunarodnih organizacija potrebno da se izbegne „trajna podela rada".[49] Dakle, ciljevi međusobne saradnje određeni dokumentima UN i SE su međusobno logički usklađeni, za razliku od ranije pomenute kolizije, koja je prisutna između ciljeva utvrđenih Platformom. Dalje, nasuprot Povelji koja proklamuje jednakost međunarodnih organizacija prilikom saradnje, analizirani dokumenti UN i SE se ne upuštaju u pitanje jednakosti subjekata kooperativne bezbednosti.

---

[44] Relations between the Council of Europe and the Orgnization for Security and Cooperation in Europe-‚Secretariat document prepared by the Directorate of External Relations, DER/INF(2011)1, 19 December 2011, p.2.

[45] Report of the Secretary-General, Cooperation between the United Nations and the Organization for Security and Cooperation in Europe, A/51/489, 14 October 1996, para. 12.

[46] *Ibid*. paras.1, 15.

[47] Report of the Secretary-General, Cooperation between the United Nations and the Organization for Security and Cooperation in Europe, A/51/489, 14 October 1996, paras. 8 i 23; The Council of Europe and the OSCE: Enhancing Co-operation and Complementarity through Greater Coherence, Strasbourg, 23 March 2012, Directorate of Policy Planning, DPP (2012)1, by Professor G. Ulfstein, University of Oslo, pp. 5-19.

[48] Report of the Secretary-General, Cooperation between the United Nations and the Organization for Security and Cooperation in Europe, A/51/489, 14 October 1996, para. 23; Relations between the Council of Europe and the Orgnization for Security and Cooperation in Europe, Secretariat document prepared by the Directorate of External Relations, DER/INF(2011)1, 19 December 2011, p. 2; The Council of Europe and the OSCE: Enhancing Co-operation and Complementarity through Greater Coherence, Strasbourg, 23 March 2012, Directorate of Policy Planning, DPP (2012)1,by Professor G. Ulfstein, University of Oslo, pp. 8-19.

[49] Report of the Secretary-General, Cooperation between the United Nations and the Organization for Security and Cooperation in Europe, A/51/489, 14 October 1996, para 8; Relations between the Council of Europe and the Orgnization for Security and Cooperation in Europe, Secretariat document prepared by the Directorate of External Relations, DER/INF(2011)1, 19 December 2011, paras. 1-10.

PERSPEKTIVE ZA UNAPREĐENJE POSTOJEĆEG OKVIRA SARADNJE IZMEĐU MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA

U narednim redovima razmotriće se neki od osnovnih uzroka koji su doveli do nepotpune implementacije Platforme za kooperativnu bezbednost, a time i do nastupanja krize koncepta kooperativne bezbednosti na prostoru OEBS-a. Njihovo sagledavanje je potrebno u cilju kasnijeg formulisanja konkretnih predloga za unapređenje postojećeg okvira za saradnju sa međunarodnim organizacijama.

Osnovni uzrok koji je doveo do nedovoljnog primenjivanja rešenja iz Platforme ogleda se u tome što su, u međuvremenu, nakon donošenja Platforme, nastupile promene u odnosu snaga evropske bezbednosne arhitekture. Tačnije, uloga OEBS-a potpuno je marginalizovana, a samim tim i delotvornost okvira za saradnju koju OEBS nudi. Iako je Platforma proklamovala princip jednakosti između organizacija, širenje nadležnosti drugih organizacija, na račun slabljenja uloge OEBS-a dovelo je do onemogućavanja ostvarivanja proklamovane jednakosti. Oslabljena pozicija OEBS-a je, prema mišljenju pojedinih autora, onemogućila njegovo dalje uspostavljanje kao legitimnog aktera pod čijim okriljem bi se odvijala saradnja između međunarodnih organizacija.[50] Međutim, bez obzira na jačanje uloge drugih organizacija, smatramo da postoji jak potencijal u okviru OEBS-a za dalje unapređenje okvira za saradnju, kao i intenzivniju primenu već postojećih rešenja.

U sličnom kontekstu, pojedini autori ističu da je prestala potreba za primenom Platforme, tačnije njenih modaliteta za saradnju sa drugim međunarodnim organizacijama, budući da se, u međuvremenu, povećao broj postojećih mehanizama za saradnju, koji se organizuju od strane drugih međunarodnih organizacija.[51] Uprkos nespornom postojanju brojnih drugih mehanizama koji su u međuvremenu uvedeni, argument o prestanku potrebe za pribegavanjem OEBS-ovom „okviru za saradnju" deluje neutemeljen. Naime, niz OEBS-ovih dokumenata, kao i brojne jednostrane izjave predstavnika pojedinih država učesnica OEBS-a uporno sadrže pozive za jačanje saradnje između organizacija u cilju ostvarivanja sinergijskog pristupa i izbegavanja dupliranja napora.[52] Tako, na primer, izveštaj OEBS-ove mreže istraživačkih centara i akademskih institucija o obnavljanju kooperativne bezbednosti iz 2015. na više me-

[50] A.J.K. Bailes, J.-Y. Haine, Z. Lachowski, p. 66.

[51] N. Jabbarova, p. 1; S. Sacchetti, p. 121.

[52] S. Sacchetti, p. 126.

sta predlaže unapređenje saradnje sa drugim međunarodnim organizacijama u određenim oblastima.[53]

Pojedini autori, uzroke neprimenjivosti Platforme pronalaze u njenim rešenjima koja se odnose na utvrđivanje podobnosti međunarodnih organizacija da učestvuju u predviđenim modalitetima za saradnju. Naime, saradnja sa drugim organizacijama uslovljava se, na neodređen način, pridržavnjem niza načela i obaveza. Data načela, naime, nisu konkretizovana, već se na uopšten način upućuje da je reč o načelima koja obavezuju države učesnice, a proizilaze iz Povelje UN, Helsinškog završnog akta, Pariške povelje, kao i drugih nedovoljno preciziranih dokumenata. Pored toga što se u tekstu Platforme propušta iscrpno navođenje svih izvora pomenutih načela, u njoj se takođe ne određuje način, niti mehanizam čijim pokretanjem bi se u konkretnom slučaju utvrdilo koje organizacije ispunjavaju date kriterijume. Takva nedorečenost u praksi dovodi do problema, naročito poslednjih desetak godina od kada je Poslovnikom o radu počelo da se zahteva postojanje konsenzusa, kao uslov za pozivanje novih međunarodnih organizacije da učestvuju na sastancima Ministarskog saveta.[54] U praksi se pokazalo da odsustvo jasnih kriterijuma koji su potrebni za podobnost organizacija u tom pogledu, dovode do zastoja u radu i brojnih nesporazuma.

Nedostatak Povelje predstavlja i to što se određeni ciljevi kooperativne bezbednosti koje ona proklamuje međusobno isključuju. Tako se, kao što je već napomenuto u radu, teži ostvarivanju usklađenosti, a pri tome istovremeno izbegava pristupanje „trajnom razgraničenju nadležnosti".

U cilju otklanjanja uočenih problema, smatramo da bi, na prvom mestu, već sama intenzivnija primena postojećih rešenja iz Platforme svakako doprinela unapređenju saradnje sa međunarodnim organizacijama. Iako je, kao što je ranije spomenuto, nemoguće izgraditi apsolutno usklađenu saradnju između organizacija, izvesni stepen „političke i operativne usklađenosti" bi svakako bio dostižan pažljivijom i doslednijom primenom rešenja iz Platforme.

---

[53] Reviving Co-operative Security in Europe through the OSCE, Contribution of the OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions to the Panel of Eminent Persons, edited by Teija Tiilikainen, 2015, pp. 11, 17 i 24.

[54] OSCE Ministerial Council, Rules of Procedure of the Organization for Security and Cooperation in Europe, MC.DOC/1/06, 1 November 2006, paras. IV.2(A)6 and IV.2(B)6, *http://eeas.europa.eu/delegations/vienna/documents/eu_osce/rules_of_procedure_en.pdf*, 16. jul 2015.

Ipak u cilju jačanja saradnje između međunarodnih organizacija koja bi ukjučivala i dostizanje višeg stepena usklađenosti, smatramo da je potrebno da se izmeni i unapredi postojeći OEBS-ov okvir za saradnju sa međunarodnim organizacijama.

Na prvom mestu, potrebno je uneti pojašenjenje u Platformu uvođenjem jasnih kriterijuma i predviđanjem mehanizma za odlučivanje o podobnosti međunarodnih organizacija da učestvuju u okviru za saradnju normiranom Platformom. Bilo bi uputno da se dati kriterijumi postave na način da se omogući otvorenost i saradnja OEBS-a sa što širim krugom međunarodnih organizacija, koje deluju na prostoru OEBS-a ili susednih teritorija, a pri tome se bave rešavanjem bezbednosnih pitanja.

Brojni izveštaji koji se bave odnosom između OEBS-a i drugih organizacija na nedovoljno jasan način ukazuju na mere koje bi trebalo da se preduzmu u cilju jačanja kooperativne bezbednosti. Tako se, na prvom mestu, u Izveštaju SE o jačanju saradnje između OEBS-a i SE spominje potreba pribegavanja „ciljno orijentisanoj saradnji", odnosno saradnji koja vodi ka ispunjenju OEBS-ovih političkih ciljeva.[55] Slično tome, u izveštaju Panela eminentnih ličnosti iz 2005. godine neodređeno se ukazuje da OEBS u saradnji sa drugim organizacijama treba da učestvuje na osnovu „svojih uporednih prednosti".[56] Dati izveštaji, takođe, ističu sve izraženije preklapanje nadležnosti između različitih organizacija, iako pri tome iscrpno ne predlažu načine za otklanjanje datih preklapanja.[57]

Dalje, u pojedinim izveštajima ističe se da je potrebno u što ranijoj fazi planiranja budžeta i operativnih aktivnosti da se pristupi saradnji između OEBS-a i drugih međunarodnih organizacija.[58] Međutim, u njima se ne ukazuje na konkretne procedure koje je

---

[55] The Council of Europe and the OSCE: Enhancing Co-operation and Complementarity through Greater Coherence, Strasbourg, 23 March 2012, Directorate of Policy Planning, DPP (2012)1,by Professor G. Ulfstein, University of Oslo, pp. 5-21; Working Together: the OSCE's Relationship with Other Relevant International Organisations- Nine Steps to Effective OSCE Engagement, a food for thought paper prepared by Lars Erik Lundin, as commissioned by the Irish Chairmanship, CIO.GAL/83/12, 5 July 2012, OSCE+ENGLISH only, Vienna, 5 July 2012, pp. 3-9, *http://www.lse.ac.uk/internationalRelations/dinamfellow/conf2012/LUNDIN-WorkingTogetherOSCE.pdf*, p. 3.

[56] Common Purpose: Towards a More Effective OSCE, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons On Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27 June 2005, paras. 8,10 i 12, pp. 9-11.

[57] The Council of Europe and the OSCE: Enhancing Co-operation and Complementarity through Greater Coherence, Strasbourg, 23 March 2012, pp. 2-35; Common Purpose: Towards a More Effective OSCE, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons On Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27 June 2005, p. 10.

[58] The Council of Europe and the OSCE: Enhancing Co-operation and Complementarity through Greater Coherence, Strasbourg, 23 March 2012, para. 7.4, p. 16; Common Purpose: Towards a More Effective

potrebno izmeniti kako bi se unapredila efikasnost saradnje sa drugim organizacijama. U nekim od njih, ipak, ukazuje se na nesrazmeru između visine budžeta OEBS-a i proklamovanih političih ciljeva, pa se shodno tome i predlaže odstupanje od punog konsenzusa u pogledu donošenja odluka koja se tiču planiranja i usvajanja budžeta.[59] Iako su ova pitanja svakako bitna za efikasno delovanje OEBS-a, čini se da je u pomenutim izveštajima propušteno da se ukaže na neke druge ključnije nedostatke bužetskih procedura koje sprečavaju jačanje saradnje između OEBS-a i drugih međunarodnih organizacija. Reč je o OEBS-ovom jednogodišnjem budžetskom ciklusu, koje svakako predstavlja ozbiljnu prepreku na putu efikasnije saradnje između međunarodnih organizacija.

Nasuprot tome, većina drugih međunarodnih organizacija sa kojima OEBS sarađuje, uključujući SE, predviđaju višegodišnje budžetske cikluse, koji im omogućavaju usklađenost kako pri planiranju, tako i pri realizaciji zajedničkih aktivnosti. Svakako je za strateški planiranu i sinhronizovanu međusobnu saradnju potrebno uvođenje višegodišnjih budžetskih ciklusa u okviru OEBS-a.

Osim izmena budžetskih procedura, razvoju OEBS-ovog dugoročnog strateškog planiranja i delovanja bi takođe doprinelo i češće zaključivanje formalnih ugovora o saradnji sa različitim organizacijama. Takvi ugovori bi, pre svega, trebalo da odražavaju dugoročne ciljeve institucionalne saradnje između organizacija. U literaturi se ukazuje, međutim, na brojne nedostatke u postojećim ugovorima (npr. između OEBS-a, NATO i EU), kao i na opasnost da oni dodatno opterete i uspore buduću saradnju.[60] Uprkos nesumnjivosti postojećih nedostataka, ovi ugovori se čine višestruko korisnim. Pored doprinosa razvoju dugoročnog strateškog planiranja, posredstvom pomenutih ugovora bila bi izvršena jasna podela zadataka između različitih

OSCE, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons On Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27 June 2005, paras. 30 i 37, pp. 20-22; Working Together: the OSCE's Relationship with Other Relevant International Organisations- Nine Steps to Effective OSCE Engagement, 5 July 2012, pp. 3-9, p. 4.

[59] Working Together: the OSCE's Relationship with Other Relevant International Organisations- Nine Steps to Effective OSCE Engagement, 5 July 2012, pp. 3-9; Reform of the OSCE Working Papers Compilation of Experts' Contributions/Documents, Swiss Foundation for World Affairs, OSCE Parliamentary Assembly, Washington D.C, pp. 15-16, 2005, *https://www.oscepa.org/documents/all-documents/helsinki-40/historical-documents/1989-2005-reform-of-the-osce-working-papers-compilation-of-experts-contributionsdocuments/file,* 10. avgust 2015.

[60] Reform of the OSCE Working Papers Compilation of Experts' Contributions/Documents, Swiss Foundation for World Affairs, OSCE Parliamentary Assembly, Washington D.C. p. 43, 2005; Working Together: the OSCE's Relationship with Other Relevant International Organisations- Nine Steps to Effective OSCE Engagement, 5 July 2012, pp.12-13.

organizacija. Normiranjem sinergijskog delovanja bi se umanjila postojeća preklapanja i otklonila konfuzija i neizvesnost u pogledu granica nadležnosti različitih međunarodnih organizacija. To bi svakako doprinelo ostvarivanju usklađenosti koja je proklamovana Poveljom, kao i otklanjanju pravne nesigurnosti. Nasuprot shvatanju iz Povelje iz 1999. godine u kojoj se ističe da Platforma nema za cilj da uvede "trajno razgraničenje nadležnosti", smatramo da je postojanje što jasnih i stabilnijih granica nadležnosti svake organizacije neophodno za uspešno razvijanje saradnje na putu dostizanja proklamovane "usklađenosti" praćene pravnom sigurnošću. To bi sve vodilo jačanju kooperativne bezbednosti.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Imajući u vidu postojeće odnose snaga, očigledno je da OEBS ne može da se nametne kao hijerarhijski nadređena organizacija, ovlašćena da koordiniše saradnju ostalih organizacija, na način na koji je to bilo osmišljeno u predlogu ruske delegacije pre više od dvadeset godina. Štaviše, danas, u okviru postojeće evropske bezbednosne arhitekture je teško, gotovo nemoguće, doslovno sprovesti i rešenje iz Platforme kojim se proklamuje jednakost međunarodnih organizacija prilikom međusobne saradnje. I pored toga, OEBS je svojim delovanjem značajno doprineo razvoju koncepta kooperativne bezbednosti.

Pojedini autori prepoznali su neuspeh koncepta kooperativne bezbednosti u delu koji se tiče saradnje sa međunarodnim organizacijama, pozivajući se, pri tome, na nepotpunu primenu Platforme, kao i na njeno propuštanje da uvede kako jasnu hijerarhiju, tako i kruto razgraničenje nadležnosti između organizacija. Njihova kritika značaja Platforme ipak je preoštra.

Umesto toga, smatramo da je Platformom postavljen dobar temelj za izgradnju budućih aranžmana. I pored toga, ona nije uspela da u kratkom roku doprinese ispunjenju ciljeva, kao i drugih elemenata kooperativne bezbednosti. Potpuna usklađenost saradnje između međunarodnih organizacija, tako i dalje predstavlja nedostižan ideal. Ipak, njenom primenom ostvaraju se, u dobroj meri, drugi kumulativno postavljeni ciljevi kooperativne bezbednosti koji se ogledaju u ostvarivanju bliske međusobne insitutucionalne saradnje, kao i efikasne zajedničke upotrebe resursa međunarodnih organizacija. To je značajano naročito u uslovima ekonomske krize koja je dovela do budžetskih smanjenja kod svih organizacija.

U okviru OEBS-a potrebno je, u perspektivi, što intenzivnije koristiti, ali i dorađivati postojeći okvir. Aktuelni proces Helsinki +40 u okviru kojeg se insistira na una-

pređenju okvira saradnje sa drugim međunarodnim organizacijama, čine se, predstavlja pravo mesto za razmatranje predloženih rešenja.

Činjenica da potpuna jednakost između organizacija, koja je bila proklamovana Platformom, više ne predstavlja realno obeležje odnosa snaga između međunarodnih organizacija, ne bi smela da ugrozi dalji razvoj koncepta kooperativne bezbednosti. Ni države koje su se okupile pod okriljem KEBS pre 40 godina, nisu bile u svakom pogledu jednake. I pored toga, doprinos njihove kontinuirane saradnje razvoju kooperativne bezbednosti je nesumnjiv.

Stoga bi u budućem delovanju, trebalo odustati od upornog insistiranja na „jednakosti" subjekata kooperativne bezbednosti, budući da „apsolutna jednakost" pri saradnji ne predstavlja srž koncepta kooperativne bezbednosti. Shodno izmenjenoj evropskoj bezbednosnoj arhitekturi, potrebno je pokazati otvorenost i prihvatiti incijative za saradnju koje potiču i od drugih međunarodnih organizacija.

Kontradiktornim se čine rešenja Platoforme u kojima se insistira na „usklađenosti" međusobne saradnje uz istovremeno „nezadiranje" u pitanje uzajamnog „razgraničenja nadležnosti" datih organizacija. Stoga, smatramo ispravno stanovište, koje je tek od skora jasno postavljeno u dokumentima OEBS-a, iako je već dugo zagovarano od strane UN i SE. Reč je o insistiranju na tome da se ukloni preklapanje nadležnosti različitih organizacija u cilju njihove što efikasnije saradnje. Češće pribegavanje uzajamnim ugovorima o saradnji kojima bi se izvršilo međusobno razgraničenje nadležnosti, uvođenje višegodišnjeg budžeta, kao i razvoj strateškog planiranja predstavljaju ključne instrumente za dostizanje pomenute efikasnosti.

Vesna Ćorić[61]
Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade
Mina Zirojević[62]
Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade

STRENGTHENING THE COOPERATIVE SECURITY THROUGH ENHANCING COOPERATION BETWEEN THE OSCE AND OTHER INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

Summary: The cooperative security is a hybrid concept which contains elements of both security and cooperation. Nither the OSCE's documents nor the acts of other international organizations define this concept, although they regularly recourse to it. The debate about the scope of coooporative security has divided scholars and other professionals.

The objective of this paper is to define the concept of cooperative security with a special focus on the cooperation between OSCE and other international organisations. After defining the concept of cooperative security, this article discusses its evolution throughout the OSCE's documents. Increasing interaction with the Partners for Co-operation and with international and regional organizations is determined as one of eight thematic areas for reform within the ongoing Helsinki plus 40 process. the authors argue that although, calls for further improvement of framework for the OSCE's cooperation with other international organizations has been repeatedly reaffirmed in a number of OSCE documents, existing reform proposals as well as previously applied solutions are still not sufficient.

Bearing these challenges in mind, this article also aims to assess the contribution of the OSCE to the development of cooperative security. To that end, strenghts and weaknesses of the Platform for Cooperative Security and other cooperative security related documents are examined. Finally, the paper provides concrete proposals aimed at improving the OSCE's cooperation with other international organizations.

Keywords: *Platform for Cooperative Security, cooperation with international organization, OSCE, Helsinki +40 process.*

[61] Vesna Ćorić, PhD, vesnacoric@yahoo.com

[62] Asst. Prof. Mina Zirojević, PhD, mina.zirojevic@gmail.com.

LOKALNI POGLEDI

Dragan Đukanović[1]
Viši naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

SRPSKO PREDSEDAVANJE OEBS-om I AKTUELNA KRIZA U UKRAJINI

Rezime: U ovom radu autor ponajpre analizira aktivnosti koje su prethodile srpskom predsedavanju Organizacijom za evropsku bezbednost i saradnju tokom 2015. godine. On je posebno ukazao da je predsedavanje Republike Srbije Organizacijom za evropsku bezbednost i saradnju ostalo u svojevrsnoj senci oružanih sukoba u Ukrajini, čiji se kraj i dalje ne nazire. U tom kontekstu uporedno je analizirao tzv. proklamovane ciljeve navedenog srpskog predsedavanja Organizacijom za evropsku bezbednost i saraadnju („Zajednički radni plan Švajcarske i Srbije") i na određeni način novonametnutu agendu uslovljenu akutnom krizom u Ukrajini. Takođe, autor je u radu ukazao i na okolnosti koje su doprinele da se spoljnopolitički položaj Srbije još dodatno usložni zahvaljujući očekivanjima u vezi sa predsedavanjem Organizacijom za evropsku bezbednost i saradnju, kako od strane Evropske unije, tako i od Ruske Federacije i Sjedinjenih Američkih Država. Zato je na samom kraju rada autor izneo i analizirao po nekoliko najznačajnijih problema/poteškoća vezanih za navedeno predsedavanje Srbije Organizacijom za evropsku bezbednost i saradnju 2015. godine, ali i nekoliko veoma bitnih benefita koje zemlja može imati od njega.

***Ključne reči**: Srbija, OEBS, predsedavanje, 2015. godina, Ukrajina, prioriteti.*

UVOD

Gotovo tokom čitave 2014, ali i tokom tekuće 2015. godine, u domaćoj javnosti se, a u vezi sa spoljnom politikom Srbije, najčešće govorilo o predsedavanju zemlje Organizacijom za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS). Naravno, ovo predsedavanje ne bi bilo toliko značajno imajući u vidu da je u posthladnoratovskom periodu, odnosno nakon 1990. godine, nesumnjivo došlo do slabljenja uloge ove organizacije. Međutim, u međuvremenu u drugoj polovini 2013. i tokom 2014. godine došlo je do eskalacije krize u Ukrajini i svojevrsnog „tektonskog poremećaja" u savremenoj bezbednosnoj i političkoj „arhitekturi" Evrope nakon okončanja Hladnog rata.[2]

Navedeno stanje uglavnom je bilo prouzrokovano zahvaljujući rastu regionalnog i globalnog uticaja Ruske Federacije i nastojanjima ove države da se *de facto* ne do-

---

[1] dr Dragan Đukanović, dragandjuk@yahoo.com.

[2] O tome kako je ova kriza uticala na države Zapadnog Balkana videti više u: D. Đukanović, „The Process of Institutionalization of the EU's CFSP in the Western Balkans Countries during the Ukraine Crisis", *Croatian International Relations Review*, 1/2015, 2015, 81–106.

zvoli bliže (po)vezivanje zvaničnog Kijeva, kako sa Evropskom unijom, tako i sa Severnoatlantskim savezom.[3] Uporedo sa navedenim ponovo su osnažili i politički i bezbednosni kapaciteti OEBS-a, koji se tokom proteklih decenija i godina ozbiljno interno preispitivao, a u vezi sa svojom ulogom imajući u vidu da se ona postupno gubila na značaju.

Istovremeno i Republika Srbija se, u godinama kada se posle nestanka svih južnoslovenskih državnih tvorevina nakon 2006. godine suštinski našla u posve novoj (samostalnoj) državnoj poziciji i kada je otpočela da, doduše otežano, formuliše svoje spoljnopolitičke ciljeve i prioritete, zapravo našla u dodatno usložnjenoj poziciji jer se umesto bavljenja realnim problemima vlastitog (re)pozicioniranja u realnim regionalnim, evropskim i globalnim spoljnopolitičkim okvirima zapravo suočila sa određenim pritiscima koji su počeli dolaziti i sa Zapada i sa Istoka.[4] To je prevashodno vezano za tok aktuelne ukrajinske krize, koja, čini se, ne dobija svoj mirni epilog i pored brojnih diplomatskih pokušaja.

Srpsko predsedavanje Organizacijom za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) tokom 2015. godine, dakle, je u određenoj senci aktuelne ukrajinske krize (koja je eskalirala posebno nakon marta 2014. godine). Tako se Srbija ponovo našla u prilično nezahvalnoj ulozi gde od njenog pozicioniranja prema određenoj krizi zavisi i stanje u bilo širem regionalnom, bilo evropskom prostoru. Naime, Srbija je prema ukrajinskoj krizi tokom njene pojave, ali i eskalacije pokazala izvesnu neopredeljenost, a prema određenim zapadnim analitičarima i naklonjenost prema Ruskoj Federaciji. Ova država je 2014. godine anektirala nesporan deo ukrajinske teritorije – poluostrvo Krim.[5] Tako je Srbija tokom 2014. godine pokušavala da bezuspešno „balansira" između Istoka i Zapada i da se zapravo ni na koji način ne pridruži „restriktivnim merama", koje je Evropska unija uvela Ruskoj Federaciji u više navrata.[6]

---

[3] „Rusija: Ukrajina će izvršiti samoubistvo ukoliko potpiše Sporazum o pridruživanju sa EU", *http://www.intermagazin.rs/rusija-ukrajina-ce-izvrsiti-samoubistvo-ukoliko-potpise-sporazum-o-pridruzivanju-sa-eu/*, 22. mart 2015.

[4] Republika Srbija za razliku od većine država Zapadnog Balkana, kao i zemalja šireg okruženja nema definisanu i pisano uobličenu spoljnopolitičku strategiju. Videti jedan od pokušaja s tim u vezi, koji je realizovan tokom 2010. godine u Evropskom pokretu u Srbiji – N. Dragojlović, dr S. Sretenović, dr D. Đukanović, mr D. Živojinović (urednici), Spoljna politika Srbije: strategije i dokumenta, Evropski pokret u Srbiji, Balkanski fond za demokratiju, Beograd 2010.

[5] V. D. Đukanović, „Države Zapadnog Balkana i Zajednička spoljna i bezbednosna politika Evropske unije – između normativnog, deklarativnog i stvarnog", Godišnjak FPN, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, god. VIII, br. 12, Beograd, decembar 2014, Beograd 2014, 9–40.

[6] *Ibid*., 9–40.

Dakle, Srbija je pokušavala tokom navedene krize da se ne opredeljuje jasno ni u vezi sa navedenom krizom u Ukrajini, ali i ni da svoju spoljnu politiku uskladi sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU.[7] Ovo je neretko javno pravdano „tradicionalno dobrim" odnosima sa Ruskom Federacijom, a pre svega u oblasti energetike, odnosno nakon privatizacije Naftne industrije Srbije (2008) i nikada faktički započetog projekta gasovoda „Južni tok."[8] Obavezu usklađivanja svoje spoljne politike sa EU, Srbija je na sebe, međutim, preuzela zahvaljujući 2008. godine potpisanom Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju.[9]

Dodatno otežavajuću poziciju Srbije tokom predsedavanja OEBS-om 2015. godine usložnjavaju i Sjedinjene Američke Države, koje potenciraju na vođenju što restriktivnije politike ove organizacije prema Ruskoj Federaciji. U tom smislu u prilično dramatičnom tonu iz zvaničnog Vašingtona su stizale određene izjave da se i sam Zapadni Balkan trenutno nalazi na „liniji vatre."[10] Tokom protekle i ove godine SAD i Evropska unija s tim u vezi permanentno zahtevaju da se Srbija na određeni način odredi i prema trenutnoj krizi u Ukrajini.[11]

PREDSEDAVANJE SRBIJE OEBS-om: NEPOVOLJAN TRENUTAK I/ILI NEZAHVALNA MISIJA

U trenutku kada je Srbija podnela kandidaturu za predsedavanje OEBS-om 2011. godine na sastanku Ministarskog saveta organizacije u glavnom litvanskom gradu – Viljnusu, politička i bezbednosna situacija u Evropi bila je sasvim drugačija. Srbija je, naime, tada predložila da u okviru tzv. konsekutivnog predsedavanja *de facto* zajednički sa Švajcarskom Konfederacijom preuzme predsedavanje OEBS-om tokom 2015. godine.[12] Sam mandat i procedure predsedavanja određene države OEBS-om,

---

[7] *Ibid*., 9–40.

[8] Ovaj je projekat pompezno bio najavljivan u Srbiji i drugim državama regiona i trebao je da spoji Austriju, Mađarsku, Srbiju i Bugarsku, kao i druge države šireg okruženja, sa Ruskom Federacijom – „Vladimir Putin: Rusija je bila prisiljena odustati od Južnog toka", *http://radiosarajevo.ba/novost/180702/vladimir-putin-rusija-je-bila-prisiljena-odustati-od-juznog-toka*, 22. mart 2015.

[9] D. Đukanović, „Države Zapadnog Balkana i Zajednička spoljna i bezbednosna politika Evropske unije – između normativnog, deklarativnog i stvarnog", Godišnjak FPN, op. cit., 9–40.

[10] I. Martinović, „Keri upozorio da je i Balkan na liniji vatre u odnosima SAD i Rusije", *http://www.slobodnaevropa.org/content/kerry-dio-evrope-na-linij-vatre-u-odnosima-sad-i-rusije/26868838.html*, 22. mart 2015.

[11] „Ambasador Amerike: Rusija je dva puta glasala da se uvedu sankcije Srbiji", *http://www.telegraf.rs/vesti/politika/1123220-ambasador-amerike-rusija-je-dva-puta-glasala-da-se-uvedu-sankcije-srbiji*, 22. mart 2015.

[12] A. Golubović, Predsedavanje Srbije OEBS-om 2015., Istraživački forum Evropskog pokreta u Srbiji 2015, 1.

utvrđeni su u skladu sa „Odlukom br. 8 Ministarskog saveta OEBS o predsedavanju ."[13] To normativno donosi samoj zemlji predsedavajućem OEBS poprilično svedene i protokolarne dužnosti.[14]

Dakle, realnim sagledavanjem nadležnosti države koja predsedava OEBS-om, utvrđenim u Portu još 2002. godine, može se uočiti da je reč o suštinski suženim i, u određenoj meri, elementarno protokolarnim nadležnostima.[15] Ipak, srpsko predsedavanje ovom međunarodnom organizacijom tokom 2015. godine dodatno je „otežano", ali, na određeni način, i via facti „osnaženo" upravo zahvaljujući eskalaciji oružanih sukoba u Ukrajini, odnosno naglim rastom značaja OEBS-a zahvaljujući upravo ovoj krizi. Veoma je bitno napomenuti i da prilikom predsedavanja OEBS-om značajnu ulogu ima i takozvana Trojka, odnosno prethodni, aktuelni i budući predsedavajući ovom organizacijom.[16] U slučaju tekuće godine ovu grupu država čine Švajcarska Konfederacija, Republika Srbija i Savezna Republika Nemačka.[17]

Srbija je, zajedno sa Švajcarskom Konfederacijom, podnela „Zajednički radni plan" još tokom 2013. godine u Beču i on sadrži konkretnu listu određenih prioriteta, koje je, međutim, na određeni način „pregazilo vreme", kao i aktuelna kriza u Ukrajini.[18] Ovi prioriteti su se odnosili na „pitanja višedimenzionalnosti", „političko-vojnu dimenziju", „transnacionalne izazove i pretnje", „rešavanje sukoba", „ekonomsku i ekološku dimenziju", „ljudsku dimenziju", itd.[19] Sve su to standardni izrazi, a koje je OEBS u svojim dokumentima koristio još od svog formiranja 1973. godine. Ipak, u kratkim naznakama, treba napomenuti i da navedeni dokument potencira na kontinentalnoj stabilnosti, nužnoj kontroli naoružanja, suzbijanju transnacionalnih pretnji i izazova, cyber bezbednosti, kao i jačanju regionalne saradnje i prevencije konflikata..[20] Takođe, tu su, kao važna podvučena i pitanja migracija, voda, klimat-

---

[13] „Decision No. 8 – Role of the OSCE Chairmanship-in-Office", (MC(10)DEC 8), Tenth Meeting of the Ministerial Council 6 and 7 December 2002, Porto, 2002, 48–50. *http://www.osce.org/mc/40521?download=true*, 22. mart 2015.

[14] *Ibid*., 1–2.

[15] *Ibid*., 1.

[16] *Ibid*., 2.

[17] Reč je o ministrima inostranih poslova ovih zemalja – Didijeru Burkhalteru (Didier Burkhalter), Ivici Dačiću i Frank-Valter Štajnmajeru (*Frank-Walter Steinmeier*).

[18] V. „Zajednički radni plan Švajcarske i Srbije", Beč, 27. jun 2013, *http://www.mfa.gov.rs/sr/images/dipllist/Zajednicki-plan-rada-za-predsedavanje-OEBS_1.pdf*, 22. mart 2015.

[19] *Ibid*.

[20] *Ibid*.

skih promena, i saobraćaja.[21] Posebno je bitna i tzv. ljudska dimenzija, a koja zapravo uključuje set ljudskih prava, daljnja insistiranja na vladavini prava i razvoju parlamentarizma.[22] Istovremeno u navedenom dokumentu, odnosno u „Zajedničkom radnom planu," bilo je ukazano na neophodnost smanjenja budžeta i racionalizacije inače izrazito složenog institucionalnog okvira OEBS-a, kao i nužnost jačanja projektne saradnje sa azijskim partnerima.[23] Posebno je nagoveštena i nužna ojačana uloga Parlamentarne skupštine OEBS-a i to prevashodno u kontekstu nadgledanja izbornih procesa u određenim državama i regionima.[24]

Kako je i u „Zajedničkom radnom planu Švajcarske i Srbije" iz 2013. godine bilo naglašeno da će se pažnja tokom srpskog predsedavanja OEBS-om usmeriti na njegove unutrašnje reforme, odnosno pokušaje promišljanja budućnosti ove organizacije krenulo se krajem 2014. godine sa realizacijom i konkretizacijom ovog zadatka.[25] Tako je u okviru paketa koji se naziva „Helsinki 40 plus" otpočelo postupno redefinisanje uloge OEBS-a u savremenom evropskom bezbednosnom okruženju, što bi trebalo da doprinese i poboljšanju i efikasnosti saradnje unutar ove organizacije.[26]

Sa ciljem otpočinjanja istinske reforme OEBS-a formirana je i posebna grupa eksperata („Panel eminentnih ličnosti o evropskoj bezbednosti kao zajedničkom projektu"), kojom predsedava iskusni nemački diplomata Volfgang Išinger (Wolfgang Ishinger).[27] Treba, ipak, napomenuti da će ova skupina veoma teško postići određene kompromise oko pravila za reorganizaciju ustrojstva i rada OEBS-a. Štaviše, imajući u vidu da nju čine i određeni eksperti iz nekadašnjih sovjetskih republika, a posebno iz Gruzije i Kazahstana, to može biti otežavajuća okolnost, a posebno treba istaći i da je uticajni ruski geopolitičar Sergej Karaganov (*Сергей Караганов*), takođe, deo ovog ekspertskog tima. Inače, on je veoma blizak Vladimiru Putinu (*Владимир Путин*), aktuelnom ruskom predsedniku. Prema okvirnom planu rada ove ekspertske grupe očekuje se da će još polovinom, ali i krajem godine biti predstavljena dva

[21] *Ibid.*

[22] *Ibid.*

[23] *Ibid.*

[24] *Ibid.*

[25] *Ibid.*

[26] B. „Helsinki +40 Process", *http://www.osce.org/cio/110111*, 22. mart 2015.

[27] Videti biografije svih članova ove grupe – „Kratke biografije – Panel emininetnih ličnosti o evropskoj bezbednosti kao zajedničkom projektu", Trojka OEBS 2015 – Švajcarska, Srbija, Nemačka, *http://www.mfa.gov.rs/sr/images/kratke_biografije/kon_bio.pdf*, 22. mart 2015.

posebna izveštaja o modalitetima budućih reformi OEBS-a i to najpre preliminarni, a potom i konačni.[28]

Treba napomenuti i da susedna Bosna i Hercegovina tokom 2015. godine predsedava Komitetom ministara Saveta Evrope, što, takođe, za države regiona Zapadnog Balkana, koje se nalaze u svojevrsnom „stand by" režimu kada su u pitanju evropske, ali i evroatlantske integracije, veoma važna činjenica.[29] Srpski zvaničnici smatraju da bi upravo to moglo da doprinese intenzivnijoj saradnji i koordinaciji pojedinih spoljnopolitičkih stavova vlasti u Beogradu i Sarajevu.[30]

Tokom srpskog predsedavanja OEBS-om predviđeno je nekoliko veoma bitnih događaja u Beogradu, koji će biti posvećeni migracijama i pitanjima azila (u saradnji sa Savetom za regionalnu saradnju), pitanjima statusa manjina i visokotehnološkog kriminala.[31] Takođe, predviđeno je da skupovi budu posvećeni i položaju Roma, ali i statusu lica sa posebnim potrebama u određenim slučajevima postojanja diskriminacije.[32] Svakako najbitniji događaj srpskog predsedavanja OEBS-om biće vezan za održavanje Ministarskog saveta u Beogradu krajem tekuće godine.[33]

UKRAJINSKA KRIZA – STALNI TERET SRPSKOG PREDSEDAVANJA OEBS-om

Danas se može govoriti, sa jedne strane, o formalnim prioritetima Srbije vezanim za predsedavanje OEBS-om, a koji su ranije definisani i bave se dominantno određenim setom takoreći „apstraktnih pitanja". Ona su prilično detaljno definisana u ranije pomenutom „Zajedničkom radnom planu Švajcarske i Srbije."[34] Sa druge strane, kriza u Ukrajini je nametnula posve drugačiju day-to-day agendu srpskog predsedavanja i fokusiranje pune pažnje upravo na pitanja okončanja tamošnjih oružanih sukoba.

Dakle, ukrajinska kriza je prebacila usredsređivanje Srbije u okviru navedenog predsedavanja OEBS-om i na određene vrste događaja. Najavljeni susret predsedni-

---

[28] V. „Mandat – Panel eminentnih ličnosti o evropskoj bezbednosti kao zajedničkom projektu", Trojka OEBS 2015 – Švajcarska, Srbija, Nemačka, *http://www.mfa.gov.rs/sr/images/kratke_biografije/mandat%20panela%20srpski.pdf,* 22. mart 2015.

[29] „Predsjedavanje Bosne i Hercegovine Vijećem Evrope 2015. godine", *http://www.mvp.gov.ba/Baneri-Linkovi/?id=29525,* 22. mart 2015.

[30] A. Golubović, Predsedavanje Srbije OEBS-om 2015., 3.

[31] *Ibid*., 3.

[32] *Ibid*., 3.

[33] *Ibid*., 3

[34] „Zajednički radni plan Švajcarske i Srbije".

ka Sjedinjenih Američkih Država Baraka Obame (*Barack Obama*) i Ruske Federacije, Vladimira Putina u Beogradu, i to u trenutku kada su odnosi ovih dveju zemalja u možda najlošijem trendu tokom proteklih decenija, nije i neće biti realizovan i pored nekoliko izjava aktuelnog ministra spoljnih poslova Srbije, Ivice Dačića s tim u vezi.[35]

Ovakve i slične ideje i planovi stvaraju dodatne probleme jer se Srbija, kao i nabrojano puta u svojoj savremenoj političkoj istoriji, ponovo samodoživljava / autopercipira kao jedan od krucijalnih aktera svetske politike, iako joj to geopolitička realnost ne daje za pravo. Pritom se iz vida gube njeni realni spoljnopolitički problemi, ali i nikada formalno, istinski i suštinski definisani prioriteti i ciljevi. Srbija je, pak, istovremeno suočena sa višestrukim pritiscima. Sa jedne strane, u kontekstu ukrajinske krize Rusija kao „tradicionalni partner" Srbije pokušava da nametne vlastite prioritete, dok, sa druge strane, „poželjna" Evropska unija, čijem se članstvu teži postavlja (što direktno, što indirektno), ima sasvim drugačiju agendu.[36] Naravno, u ovom procesu značajnu ulogu imaju i Sjedinjene Američke Države kao ne-evropski partner i akter, ali koji ima svoje geopolitičke interese u Evropi. Ova država je još od osnivanja OEBS-a, odnosno nekadašnjeg KEBS-a, pokušavala da se postavi kao ozbiljniji akter u njegovim aktivnostima.[37]

Koliko je uistinu težak proces srpskog predsedavanja OEBS-om tokom tekuće godine pokazuje i činjenica da se neretko u toku protekla dva i po meseca [38] predsedavajući OEBS-om, Ivica Dačić imao određene poteškoće sa prethodnim višestrukim usaglašavanjima. Ovo podrazumeva na prvom mestu usaglašavanje Srbije (ali i Trojke OEBS) sa Evropskom unijom, ali same Unije unutar sebe. Tu su se, ujedno, pojavile i dodatne složene relacije u odnosima Srbije, sa jedne strane, i Ruske Federacije i SAD odvojeno, sa druge strane.

Treba napomenuti i da postoje i određene vidljive prednosti vezane za predsedavanje Srbije OEBS-om 2015. godine. To se prevashodno odnosi na dodatnu promociju regionalne saradnje na Zapadnom Balkanu, a na šta je posebno skrenuta pažnja prilikom posete ministra Ivice Dačića, ujedno i predsedavajućeg OEBS-om, Podgori-

---

[35] „Obama i Putin neće u Beograd", Danas, Beograd, 8. jun 2014, *http://www.danas.rs/danasrs/politika/obama_i_putin_nece_u_beograd.56.html?news_id=283000*, 22. mart 2015.

[36] B. D. Đukanović, „The Process of Institutionalization of the EU's CFSP in the Western Balkans Countries during the Ukraine Crisis", *Croatian International Relations Review*, 81–106.

[37] „United States Mission to the OSCE", *http://osce.usmission.gov/*, 22. mart 2015.

[38] Ovaj rad se odnosi na razdoblje od preuzimanja predsedavanja OEBS-om od strane Srbije 15. januara do 30. marta 2015. godine.

ci 17. februara 2015. godine.[39] Zvanična Crna Gora, takođe, je dala podršku srpskom predsedavanju OEBS-om, što je i izričito i rečeno prilikom posete srpskog ministra inostranih poslova predsedniku Vlade Crne Gore Milu Đukanoviću.[40]

Ukoliko pak detaljnije sagledamo konkretne aktivnosti i nastupe predsedavajućeg OEBS-om Ivice Dačića vidno je da je on ukazivao na nužnost što bržeg rešavanja krize u Ukrajini, kao i na stabilizaciju tamošnjih prilika.[41] Ovo se odnosi i na podsticaje razmeni zarobljenika između vlasti u Kijevu i (pro)ruskih pobunjenika, obustavi oružanih sukoba i postizanju mirovnom rešenju.[42] Predsedavajući OEBS-om, Ivica Dačić dao je i podršku Trilateralnoj kontakt grupi (Ruska Federacija, Ukrajina i OEBS) u nastojanjima da se do mirovnog rešenja dođe, ali i kada je u Minsku 17. februara 2015. godine[43] bio usvojen još jedan mirovni plan (tzv. *Minsk 2*) postignut između vlasti u Kijevu i Moskvi, a uz posredovanje Nemačke i Francuske.[44] Nažalost, ni ovaj plan, kao ni prethodni koji je bio usvojen u glavnom beloruskom gradu početkom septembra 2014. godine izgleda nije rezultirao značajnijim uspehom da se konsoliduje stanje na istoku Ukrajine.[45] Treba pritom istaći da i ovaj plan, kao i prethodni, predviđa značajnu ulogu OEBS na terenu u Ukrajini i to u smislu nadzora prekida oružanih sukoba i nadgledanja demokratske procedure izbora.[46]

---

[39] „Crna Gora će pružiti punu podršku predsedavanju Srbije OEBS-u", Vlada Republike Srbije, 17. februar 2015, *http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=231291*, 22. mart 2015.

[40] *Ibidem.*

[41] V. zvanični portal Ministarstva spoljnih poslova Republike Srbije —*http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/o-ministarstvu/ministar/govori?lang=cyr* и *http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/component/customproperties/tag?tagId=443&Itemid=123*, 13. maj 2015.

[42] „Ponovno jačanje vere i poverenja u cilju stvaranja pozitivne agende za budućnost jeste geslo srpskog predsedavanja OEBS-u" / „Održan brifing predsedavajućeg OEBS-u, ministra spoljnih poslova Dačića o prioritetima srpskog predsedavanja u SB UN" / „Ministar Dačić učestvovao u otvorenoj debati SB UN posvećenoj održavanju mira i bezbednosti u svetu" / „Učešće predsedavajućeg OEBS-u Ivice Dačića na Zimskom zasedanju Parlamentarne skupštine OEBS-a", *http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/o-ministarstvu/ministar/govori?lang=cyr,* 22. mart 2015.

[43] „OSCE Chairperson-in-Office calls for full implementation of the Minsk Package of Measures", Belgrade, 18 February 2015, *http://www.osce.org/cio/141486*, 22. mart 2015.

[44] „Minsk II", *http://en.wikipedia.org/wiki/Minsk_II*, 22. mart 2015.

[45] B. Roman Gončarenko, „Ko podriva sporazum iz Minska", *Deutsche Welle*, 20. mart 2015, *http://www.dw.de/ko-podriva-sporazum-iz-minska/a-18326158,* 22. mart 2015. i od istog autora – „Sad Kijev podriva sporazum", 21. mart 2015, *http://www.dw.de/sad-kijev-podriva-sporazum/a-18325537*, 22. mart 2015.

[46] „Minsk II".

ZAKLJUČAK

Prva dva i po meseca srpskog predsedavanja OEBS-om tokom 2015. godine pokazuju da je ono umnogome bilo u senci ukrajinskih oružanih sukoba. Takođe, zahvaljujući različito intoniranim pritiscima iz Evropske unije, Sjedinjenih Američkih Država i Ruske Federacije pokazalo se da postoje određeni problemi, ili bolje reći poteškoće koje se odnose na spoljnu politiku Srbije en générale i njenu međunarodnu poziciju. Ovo se prevashodno odnosi na:

1. činjenicu da nedostatak jasno definisane spoljne politike Srbije, njenih prioriteta i osnovnih ciljeva, suštinski dodatno otežava međunarodnu poziciju zemlje. Dosadašnja deklarativna zalaganja političkih elita Srbije vezana za članstvo u Evropskoj uniji, ali i u odnosu na tzv. vojnu neutralnost, nisu sasvim dovoljni okviri za spoljnu politiku države koja ima status kandidata za članstvo u Uniji,
2. evidentno je tokom 2014. godine smanjen stepen usaglašenosti spoljne politike Srbije sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom Evropske unije, što *de facto* pokazuje da Srbija na određeni način traži/očekuje/priželjkuje određene spoljnopolitičke alternative, koje ne korespondiraju sa obavezama preuzetim u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju sa Unijom,[47]
3. pokušaj stalnog spoljnopolitičkog balansiranja Srbije (od tzv. četiri stuba do drugih spoljnopolitički nerealnih konstrukcija) nije rezultirao poboljšanjem spoljnopolitičke pozicije zemlje.[48] Naprotiv, ona je zadržala status nedovoljno kredibilnog i ne sasvim predvidljivog spoljnopolitičkog partnera i aktera i
4. Srbija treba da ustraje na insistiranjima na mirnom rešavanju akutne krize u Ukrajini i da, iako otežano, proba da u najvišoj mogućoj meri, balansira odnose sa Sjedinjenim Američkim Državama i Ruskom Federacijom, ali i Evropskom unijom po ovom pitanju. Štaviše, u kontekstu njenih nastojanja za članstvom u Evropskoj uniji – Srbija upravo zahvaljujući ovom predsedavanju OEBS-om može da popravi i vlastiti uglad unutar dominantnih država članica Unije.

Kada se činjenice vezane za srpsko predsedavanje OEBS-om realno sagledaju postoji i nekoliko veoma bitnih uspešnih parametara:

---

[47] Ovaj stepen usaglašenosti za prethodnu godinu iznosi svega 62%. B. D. Đukanović, „The Process of Institutionalization of the EU's CFSP in the Western Balkans Countries during the Ukraine Crisis", *Croatian International Relations Review*, 92.

[48] V. D. Petrović i D. Đukanović, Stubovi spoljne politike Srbije – EU, Rusija, SAD i Kina, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 2012, 183–225.

1. naime, ovo predsedavanje OEBS-om potvrđuje valjane institucionalne kapacitete zemlje za obavljanje navedene aktivnosti. Tu se prevashodno može istaći uloga Ministarstva spoljnih poslova Republike Srbije. Dakle, zahvaljujući ovoj činjenici potvrđuje se da Srbija uspešno može predsedavati i drugim međunarodnim organizacijama i regionalnim forumima za saradnju na Zapadnom Balkanu i Jugoistočnoj Evropi,
2. da i pored otežavajućih okolnosti, koje poput ukrajinske krize, dominiraju srpskim predsedavanjem OEBS-om 2015. godine pokazalo se da je Srbija istinski privržena regionalnoj saradnji na Zapadnom Balkanu i usaglašavanju određenih spoljnopolitičkih pogleda sa drugim akterima u regionu,
3. tokom narednog perioda treba dati i više pažnje nastojanjima i aktivnostima „Panela eminentnih ličnosti o evropskoj bezbednosti kao zajedničkom projektu", koji ima za cilj da utvrdi smernice budućeg razvoja OEBS-a. Učešćem srpskog predstavnika u ovoj grupi[49] moglo bi zajedno sa finalnim, beogradskim sastankom Ministarskog saveta krajem godine doprineti poboljšanju međunarodnog image-a Srbije i
4. Srbija unutar OEBS Trojke 2015. godine, koju pored nje i Švajcarske čini i SR Nemačka treba dodatno da proba da ojača vlastite odnose sa ovom, trenutno nesumnjivo najsnažnijom zemljom Starog kontinenta.

Dragan Đukanović[50]
Institute of International Politics and Economics, Belgrade

THE REPUBLIC OF SERBIA CHAIRMANSHIP OF OSCE AND CURRENT CRISIS IN UKRAINE

Summary: In this paper, the author first and foremost analyzes the activity that preceded the Serbian chairmanship of the Organization for Security and Co-operation in Europe during 2015. He pointed particularly to the Organization for Security and Co-operation in Europe chairmanship of the Republic of Serbia remained in a kind of shadow of the armed conflict in Ukraine, whose end is still not in sight. In this context he compared and analyzed so-called proclaimed goals mentioned Serbian OSCE chairmanship ("Joint Workplan of Switzerland and Serbia") and in a certain way day-to-day agenda dictated by the acute crisis in Ukraine.

[49] Prof. dr Ivo Visković (1949), redovni profesor Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Širu biografiju videti na – *http://en.wikipedia.org/wiki/Ivo_Viskovi%C4%87*, 17. mart 2015.

[50] Dragan Đukanović, PhD, dragandjuk@yahoo.com.

Also, the author has pointed out the circumstances that have contributed to the foreign policy position of Serbia additionally perplexedly thanks expectations regarding the chairmanship of the Organization for Security and Co-operation in Europe , both by the European Union and the Russian Federation and the United States of America. That is why at the end of the paper the author presented and analyzed by several major issues/problems related to that Serbia's chairmanship to the Organization for Security and Co-operation in Europe in 2015, and several important benefits that a country can have dealing with this.

***Keywords**: Serbia, the OSCE Chairmanship, 2015, Ukraine, priorities.*

Ljiljana Nikšić[1]
Ambasador, sekretar prve srpske delegacije Narodne Skupštine pri Parlamentarnoj Skupštini OEBS (2006. godine), šef Radne Grupe KEBS 40

BEOGRADSKI PROCES[2] IZMEĐU ISTOKA I ZAPADA

Rezime: Na svojevrstan četrdeseti rođendan KEBS-a (donošenje Helsinškog akta), kroz srpsko predsedavanje OEBS-om od 1. januara 2015, aktuelizuje se i nastavak „Beogradskog procesa", koji je započet u duhu nesvrstanosti, odmah nakon Bandunga (1955) kao svojevrstan odgovor na blokovsku podelu sveta i formiranje NATO pakta (1949) i Varšavskog ugovora (1951). U vreme kada Beograd ponovo predsedava Organizacijom, autorka pokušava da približi evoluciju Organizacije posmatrajući ceo razvoj i prilike koje su karakterisale "Beogradski proces".

Ključne reči: *OEBS, KEBS, pregled dokumenata.*

Na svojevrstan četrdeseti rođendan KEBS-a (donošenje Helsinškog akta), kroz Srpsko predsedavanje OEBS-om od 1. januara 2015, aktuelizuje se i nastavak *„Beogradskog procesa"*, koji je započet u duhu nesvrstanosti, odmah nakon Bandunga (1955)[3] kao svojevrstan odgovor na blokovsku podelu sveta i formiranje NATO pakta (1949) i Varšavskog ugovora (1951). Zbog činjenice da su na tlu Evrope započeta oba svetska rata, kao i da je njome od 1945. do kraja Hladnog rata prolazila granica dva vojna bloka, ideološki i politički suprotstavljena i predvođena od strane dve nuklearne supersile, u Evropu su oduvek, onda kao i sada, bile uprte oči čovečanstva.

Vanblokovska orijentacija zvaničnog Beograda i Beogradski proces doprineli su konstituisanju ne formalne Grupe nesvrsta nih i neutralnih zemalja Evrope tzv. „N+N grupe", bez čijih aktivnih diplomatskih inicijativa, posebno Beograda i Helsinkija, do Konferencije o evropskoj bezbednosti i saradnji ne bi ni došlo, po što su sve pojedinačne inicijative blokova, bilo Istoka (*Plan Rapacki*) ili Zapada (*Id nov plan*),

---

[1] dr Ljiljana Nikšić.

[2] U Beogradu je istraže na arhivska građa od oko 6.000 stra na, kao i foto dokumentac ja od preko 130.000 slika iz Diplomatskog arhiva Ministarstva spoljnih poslova Republike Srbije, Arhiva Jugoslavije, Arhiva Narodne Skupštine Srbije, Arhiva TANJUG-a, Muzeja istorije Jugoslavije, Arhiva novine *Politika*, Instituta za međunarodnu privredu i politiku, Instituta za uporedno pravo, Centra za istoriju Jugoslavije pri Filozofskom fakultetu i drugih relevantnih institucija.

[3] Sastanak afro-azijskih zemalja koji je bio preteča osnivanju Pokreta nesvrstanih koji je osnovan u Beogradu, tokom prve Konferencije 1961. godine.

bile unapred odbacivane kao jednostrane i neprihvatljive. U cilju prevazilaženja blokovske podele sveta, posebno na tlu Evrope, *Beogradski proces* i *Evropska de vetorica*, iz nedrili su diplomatsku inicijati u za pokretanje dijaloga između Istoka i Zapada Rezolucijom 2129 (XX) na 1408 Plenarnoj sednici Generalne skupštine UN. Rezolucija je doneta pod nazivom: Akcije na regionalnom nivou u cilju unapređenja dobrosusedskih odnosa između evropskih zemalja različitih društvenih i političkih sistema, koja je usvojena 21. decembra 1965. godine u Njujorku aklamacijom. Nakon toga je 10. i 11. septembra 1966. godine u Beogradu u Saveznoj skupštini Jugoslavije, održan sastanak *Evropske Devetorice* parlamentaraca. Beogradu je pošlo za rukom da okupi sve tri strane, i to: iz Grupe N+N u Evropi[4] Jugoslavija je bila domaćin, a tu su bile Finska, Švedska, Austrija, za tim iz Istočnog bloka Bugarsku, Mađarsku i Rumuniju, a iz Zapadnog bloka Belgiju i Dansku. Po tom su usledile dve godine razgovora u okviru KEBS-a, u Helsinkiju (1973-1975), nakon čega je, konačno, održan Samit šefova država ili vlada kojim su postavljeni temelji Organizacije.

Na Helsinškom Samitu usvojen je Finalni akt, koji je i danas osnov ni dokument OEBS-a, (01. avgusta 1975). Prva Konferencija kontinuiteta KEBS-a održana je u Beogradu 1977/1978. godine, a poslednji Samit Organizacije održan je 1999. godine u Istanbulu.

U kolektivnoj memoriji svih 57 članica OEBS, treba da ostanu trajno zabeleženi povodom obeležavanja četrdeset godina Organizacije, Helsinški proces i Samit koji je postavio temelje Organizacije donošenjem Finalnog akta u van blokovskom Helsinkiju 1975, kao i Beogradski proces koji je kulminirao održavanjem prvog sastanka kontinuiteta u nesvrstanom Beogradu - KEBS 77, obezbedivši time održivi i kontinuirani dijalog Istoka i Zapada. Inicijative koje su potekle u uslovima izrazito zaoštrenih od nosa supersila, dajući odlučujući doprinos učvršćivanju mira i bezbednosti u međunarodnim odnosima, a na dobrobit naroda Evrope i sveta.

Pre Beogradskog procesa, još tokom pedesetih godina 20 tog veka, postojao je niz jednostranih inicijativa samo sa Istoka ili samo sa Zapada za pokretanje održivog dijaloga Istoka i Zapada. Decembra 1965. zvanični Beograd intenzivira *Beogradski proces*, u duhu nesvrstanosti, na uspostavljanju dijaloga Istoka i Zapada, najpre u okviru UN, a po tom animira neutralne i nesvrstane zemlje Evrope.[5]

---

[4] Grupu nesvrstanih u Evropi, u vreme nastajanja KEBS činile su: Jugoslavija, Malta, Kipar, a od 1977. Lihtenštajn i San Marino. Grupu neutralnih zemalja Evrope činile su: Švajcarska, Švedska, Finska i Austrija.

[5] Naime, odmah nakon usvajanja Rezolucije usledio je Sastanak parlamentaraca 9 evropskih zema lja (Austrije, Belgije, Bugarske, Danske, Finske, Mađarske, Rumunije, Švedske i Jugoslavije) u Beogradu, čiji domaćin je bila Savezna Skupština Jugoslavije.

U tom periodu, koji je bio karakterističan i prepoznatljiv po nizu spoljno političkih inicijativa zvaničnog Beograda, svakako je veoma važna akcija koja je pokrenuta u OUN preko Saveznog Sekretarijata inostranih poslova (SSIP) u vreme Marka Nikezića, tadašnjeg saveznog sekretara koji je poticao iz reda srp skih političara, a koja je, potom kroz sistem Savezne skupštine SFRJ u saradnji sa parlamentarcima drugih zemalja dala pun doprinos intenziviranju Beogradskog procesa. Svoje konkretne oblike dobila je 21. decembra 1965. godine na Zasedanju Generalne skupštine UN, na kome je zvanični Beograd, zajedno sa još osam evropskih zemalja predložio Rezoluciju 2129 (XX za se da nje GS UN) pod nazivom: Akcije na regionalnom nivou u cilju unapređenja dobrosusedskih odnosa između evropskih zemalja različitih društvenih i političkih sistema, a koja je bila prihvaćena aklamacijom, a ticala se neophodnosti uspostavljanja dijaloga i saradnje svih zemalja Evrope bez obzira na društveno i političko uređenje i razlike.

Rezolucijom su pozvane evropske države da poboljšaju saradnju na političkom, ekonomskom, tehničkom, naučnom i kulturnom polju u vreme blokovske podele sveta.

Nakon toga, je, 10. i 11. septembra 1966. godine u Beogradu u Saveznoj skupštini Jugoslavije, održan sastanak predstavnika parlamenata devet evropskih zemalja. Beogradu je pošlo za rukom da okupi sve tri strane, i to: iz Grupe N+N u Evropi Finsku, Švedsku, Austri ju, zatim iz Istočnog bloka Bugarsku, Mađarsku i Rumuniju, a iz Zapadnog bloka Belgiju i Dansku. Po tom su usledile dve godine razgovora u okviru KEBSa u Helsinki ju (19731975), nakon čega je, konačno, održan Samit šefova država ili vlada kojim su postavljeni temelji Organizacije.

Na Helsinškom Samitu usvojen je Finalni akt, koji je i da nas osnovni dokument OEBS-a (01. avgusta 1975). Prva Konferencija kontinuiteta KEBS-a održana je u Beogradu 1977/1978. godine, a poslednji Samit Organizacije održan je 1999. godine u Istanbulu.

Napori zvaničnog Beograda i Beogradskog procesa urodili su plodom, tek, jula 1973. godine, kada je sazvana multilateralna Konferencija u Helsinkiju.

U tom smislu, beogradski proces nesumnjivo je bio pokretački impuls koji je značajno doprineo stvaranju KEBS i uspostavljanju održivog i kontinuiranog dijaloga Istoka i Zapada.

Dakle, u Helsinkiju 1975. godine (31. 07 – 01. 08.) po prvi put održan je Samiit šefova država ili vlada. Kada je usvojen Finalni akt, koji je i danas osnovni dokument OEBSa, u kome je sa držano 10 princi pa na koji ma počivaju odnosi između država u Evropi: 1) suverena jednakost država, 2) uzdržavanje od upotrebe sile, 3) nepo-

vredivost granica, 4) poštovanje teritorijalnog integriteta država, 5) mirno rešavanje sporova, 6) nemešanje u unutrašnje stvari, 7) poštovanje ljudskih pra va i osnovnih sloboda, 8) samoopredeljenje naroda, 9) saradnja između država i 10) ispunjenje obaveza shodno međunarodnom pravu.

Činjenica da su sve evropske zemlje, kao i dve super sile, sele za isti sto i donele zajednički dokument od suštinskog značaja za buduće odnose u Evropi u doba Hladnog rata, proističe iz faze detanta u odnosima dva bloka. KEBS je viđen kao most između dva su protstavlje na tabora, preko koje će se odvija ti buduća saradnja u Evropi.

Koncepcija saradnje obuhvata tri dimenzije – nekadašnje tri «korpe» KEBS: 1) bezbednost i odnose među državama, 2) ekonomiju, nauku, tehnologiju i životnu sredinu i 3) ljudska prava i humanitarna pitanja.

Danas su to tri jasno definisane dimenzije OEBSa, gde je „treća korpa" postala „prva i pri oritet na dimenzija", ta ko da pitanja ko ja su u fokusu su sledeća:

1. u ljudskoj dimenziji: edukacija o ljudskim pravima, sloboda medija, sloboda govora, demokratizacija društva jačanje civilnog društva (daju podršku formiranju mreže NVO sektora unutar država), borba protiv trgovine ljudima, svih oblika diskriminaci je i netolerancije, neodgovarajućeg korišćenja Interneta, poštovanje prava marginalizovanih grupa,
2. u vojno-bezbednosnoj dimenziji rešavanje takozvanih zamrznutih konflikta u Centralnoj Aziji i bivšim sovjetskim republikama – Moldaviji, Gruziji; posebna pažnja misijama na terenu; region JIE ocenjen kao region saradnje – prioritet saradnja u upravljanju granicama, sa radnja sa Mediteranom i dr.
3. u ekonomsko-ekolškoj dimenziji – primena Strategije za ekonomsko-ekološku dimenziju OEBS iz Mastrihta, upravljanje migracijama, energetska bezbednost, putevi transporta i sl. Uprkos dobrim namerama pojedinih zemalja, među kojima je bila i SFRJ, i deklarativnoj spremnosti drugih za saradnju, nakon što je faza detanta zamenjena fazom zaoštravanja odnosa krajem sedamdesetih i početkom osamdesetih, KEBS je poslužio kao forum međusobnog optuživanja dve supersile.

Naime, zapadne vlade su ubrzo shvatile da se preko „treće korpe", tj. „pitanja ljudskih prava" mogu kritikovati komunistički režimi na Istoku. U tom duhu protekla je Konferencija u Beogradu 1977. godine, na kojoj je Zapad optuživao Istok da ne po štu je ljudska prava, a Istok Zapad da se meša u njegove unutrašnje stvari. Sastanak u Beogradu 1977. godine bio je prvi sastanak kontinuiteta KEBSa. Ostaće zapamćen po tome što je doprineo održivom dijalogu Istoka i Zapada i kontinuitetu sazivanja KEBS.

Održavanje Sastanka KEBSa u Beogradu bio je vrhunac Beogradskog procesa koji je trajao dugi niz godina, (još od Bandunga 1955), u vreme zaoštrenih odnosa i izraženih suprotnosti Istoka i Zapada, u duhu nesvrstane politike (a posebno Rezolucijom UN 2129 zvaničnog Beograda) dao odlučujući doprinos ustanovljavanju kontinuiteta KEBSa.

Sastanak u Madridu 1980. godine je nastavljen u duhu međusobnih optužbi. Zapadne vlade nisu htele da ispune svoje obaveze – preduzimanje mera iz gradnje poverenja (CSBM) sve dok se ne reše krize u Poljskoj i Avganistanu i poboljša stanje ljudskih prava u zemljama Istočnog bloka.

U tom smislu, 1986. je godina prvih promena u Istočnom bloku. Gorbačov dolazi na čelo SSSRa, zagovarajući politiku otvaranja prema Zapadu, (*Perestrojka)* reforme i slobode govora. Konferencija u Beču 1986. je donela saglasnost SSSRa da se na njegovoj teritoriji (zapadno od Urala), izvrše prve inspekcije poštovanja sporazuma o kontroli naoružanja. Desetak godina ranije, kada je KEBS osnovan, ovakav ustupak lidera Istoka je bio nezamisliv, naročito imajući u vidu potenciranje principa nemešanja u unutrašnje stvari, koje je Istok koristio braneći se od Zapada. Padom Berlinskog zida otpočinje nova arhitektura odnosa u Evropi.

OEBS se morao prilagođavati eri koja će nastupiti nakon nestanka blokovske podele. Tu, 1990. godinu obeležavaju tri značajna dokumenta:

1. Nakon ekspertskog sastanka u Kopenhagenu, juna 1990, usvojen je Dokument o ljudskoj dimenziji u oblasti bezbednosti, koji sadrži obaveze država da omoguće slobodne izbore, posmatrače koji će pratiti njihov tok, jednakost pred zakonom, slobodu osnivanja političkih partija i sl., koji je viđen kao suštinski za razvoj demokratije u celoj Evropi.
2. Bečki dokument o merama izgradnje poverenja (CSBM) je predvideo transparentnost vojnih aktivnosti i razmenu informacija, kako bi se smanjio rizik od izbijanja ratova.
3. Treći dokument donet je na Samitu u Parizu i poznat je kao Pariska povelja za novu Evropu. Ona prezentuje novu bezbednosnu strukturu Evrope, prilagođenu postblokovskoj eri, zasnovanu na demokratiji, miru i jedinstvu u Evropi.

Pariski samit (19–21.11.1990) doveo je do institucionalizacije KEBS. Do tada, KEBS je funkcionisao poprincipu povremenih konferencija, koje su se održavale u raznim delovima Evrope, bez stalnih tela. Na Pariskom samitu dogovoreno je osnivanje Sekretarijata u Pragu (1993. je prebačen u Beč), Centra za sprečavanje konflika ta u Beču, Kancelarije za slobodne izbore (kasnije preimenovanu u Kancelariju za demokratske institucije i ljudska prava – ODIHR) u Varšavi i Parlamentarne

skupštine u Kopenhagenu, čiji su delegati predstavnici parlamenata svih zemalja članica OEBS. Dogovoreno je da se šefovi država ili vlada svih članica sastaju na dve godine, MIPovi jedanput godišnje, a da će Komitet visokih funkcionera na nivou političkih direktora pripremati ministarske sastanke i sazivati vanredne sastanke u sluča ju potrebe.

Na Samitu u Parizu je potpisan i Sporazum o smanjenju konvencionalnih snaga u Evropi (CFE), koji tretira odnos konvencionalih snaga tada još uvek postojeća dva bloka.

SUSPENZIJA SRJ IZ KEBS-a

Samit u Helsinkiju (9–10.7.1992) bio je prvi na kome SRJ nije učestvovala. Komitet visokih funkcionera je, 8. jula 1992. godine, doneo Odluku o suspenziji SRJ iz KEBS. Odluka je doneta po principu „konsenzus minus jedan", pod obrazloženjem da SRJ teško, masovno i nepopravljivo krši obaveze KEBS u oblasti ljudskih prava (ova formula je ustanovljena na zasedanju u Pragu 1992. čl. 16 Praškog dokumenta o daljem razvoju KEBSovih institucija i struktura iz 1992.). U slučaju SRJ je jedini put prime njena ova formula. KEBS je bio prva organizacija iz koje je SRJ suspendovana (UN su prvu Odluku o uskraćivanju dela članskih prava SRJ donele septembra 1992.).

Na samitu u Helsinkiju prvi put su učestvovali predstavnici novonastalih država iz SFRJ i SSSR kao punopravni članovi, što je povećalo članstvo na 52 zemlje (Češka i Slovačka su se pridružile 1993, Makedonija 1995, SRJ 2000, tako da sa Crnom Gorom, danas OEBS ima 57 članica).

Helsinški Samit je doneo dve novine:

1. Instituciju Visokog komesara za nacionalne manjine (inicijalno bio Ralf Ekeus), čije je sedište u Hagu, koji ima zadatak da upozorava na mogućnost izbijanja konflika ta zbog pitanja nacionalnih manjina, da vodi preventivnu diplomatiju i održava neformalne kontakte, kako bi se onemogućili incidenti i sukobi.
2. Misije OEBS na terenu – Na predlog SAD, na samitu je dogovoreno da se u krizna područja upućuju misije, uključujući i one ko je bi utvrđivale činjenice (Fact Finding Missions), kao i izvestioci, kako bi se „rano upozorilo, delovalo na sprečavanju konflikata i upravljalo krizama, a u cilju mirnog rešavanja sporova". KEBSova namera je bila stvaranje *ad hoc* misija, ko je bi bile upućivane u žarišta, sa ciljem smirivanja situacije putem preventivne diplomatije. Međutim, s obzirom na kontinu itet kriza na područjima gde su izbijala, Komitet visokih funkcionera je doneo odluku o uspostavljanju misija dugog trajanja prve takve misije su bile Misije dugog trajanja za Kosovo, Sandžak i Vojvodinu, 1992. godine.

Na samitu u Helsinkiju, na osnovu predloga Francuske i Nemačke, osnovan je Sud za mirenje i arbitražu sa sedi štem u Ženevi. Sud je zvanično uspostavljen decembra 1994, ali do sada pred njega nije iznet ni jedan spor. Formiran je i Forum za bezbednost i saradnju sa sedištem u Beču, koji se sastaje jedanput mesečno i raspravlja o bezbednosnim pitanjima.

Samit u Helsinkiju je doneo novine na planu bezbednosti:

– Vezano za CFE, doneta je odluka o ograničenju ljudstva armija i teškog naoružanja,
– Sporazum o otvorenom nebu, kojim su regulisani preleti preko zemalja potpisnica CFE,
– Dodatne CSBM mere.

Na Ministarskom savetu u Rimu 1993. godine dogovoreno je stvaranje Stalnog saveta OEBS sa sedištem u Beču. Stalni savet OEBS je operativno telo u permanentnom zasedanju, jedan put nedeljno, i bavi se svim tekućim pitanjima organizacije. Zemlje članice su u Stalnom savetu zastupljene na nivou ambasadora, a njime predsedava ambasador zemlje koja je predsedavajući za tekuću godinu.

Samit u Budimpešti (56. 12. 1994) je doneo punu institucionalizaciju KEBS, koja je promenila ime u OEBS i deklarisala se kao regionalna organizacija za bezbednost, shodno glavi VIII Povelje UN. Na Samitu u Budimpešti donet je Kodeks ponašanja u vojno političkim aspektima bezbednosti (*Code of Conduct*), kojim su predviđeni principi ponašanja naoružanih snaga u demokratskim društvima.

Na Samitu u Lisabonu (23.12.1996) pored zajedničkog dokumenta, usvojena je Deklaracija o zajedničkom i sveobuhvatnom modelu bezbednosti za Evropu u XXI veku (tzv. Lisabonska deklaracija), koja je ukazala na izazove na polju bezbednosti i mogućnosti za saradnju na tom planu. Dogovoreno je i da Stalni savet utvrdi mandat za imenovanje specijalnog predstavnika OEBS za slobodu medija.

Na Ministarskom sastanku u Kopenhagenu 1997. godine, rezimirane su aktivnosti OEBSa u proteklom jednogodišnjem periodu. Nije usvajan dokument, već su ostvareni rezultati iskazani u tzv. Usaglašenom predsedničkom saopštenju. Imenovan je predstavnik OEBS za slobodu medija, F. Duve (Nemačka), čiji je mandat prethodno usaglašen.

Godine1998. održan je Ministarski sastanak u Oslu, koji nije doneo mnogo novina. Posebna pažnja je posvećena saradnji OEBS sa drugim organizacijama, posebno NATO, koji je ovlašćen da u slučaju potrebe obezbedi pomoć i zaštitu članovima Misije za verifikaciju OEBS na KiM. Šesti samit OEBS održan je u Istanbulu (1819.

11.1999), kada su usvojena tri ključna dokumenta: Povelja o evropskoj bezbednosti, novelirani Bečki dokument o merama jačanja poverenja i bezbednosti (CSBM) i adaptirani Ugovor o konvencionalnim snagama u Evropi (CFE2).

U Povelji su reafirmisani osnovni principi OEBS i definisane nove oblasti angažovanja ove organizacije, obzirom da je zaključeno da pretnja bezbednosti ne dolazi samo zbog sukoba koji nastaju među državama, već i zbog sukoba unutar samih država, koji postaju predmet brige međunarodne zajednice. U noveliranom Bečkom dokumentu o merama za jačanje poverenja, najznačajnija novina sadržana je u oblastima smanjenja rizika, gde se predviđaju posebne OEBS inspekcije u cilju „kvalifikovanja onih vojnih aktivnosti koje dovode do zabrinutosti". Sporazum o konvencionalnim snagama u Evropi (CFE) je značajno noveliran. Bitna novina u odnosu na stari sporazum iz 1990. godine je da su gornje granice naoružanja uspostavljene na nacionalnoj osnovi za razliku od ranijeg balansa, koji je bio na nivou blokova.

Osmi ministarski sastanak OEBS, održan u Beču 27/28. novembra 2000. godine, bio je u znaku SR Jugoslavije. Najvećim delom je protekao u odavanju priznanja SRJ, njenom povratku u OEBS i naročito predsedniku SRJ V. Koštunici, koji je učestvovao u radu prve plenarne sednice i potpisao glavne dokumente OEBS (Pariska povelja, Finalni akt iz Helsinkija i Istambulski dokument). Sastanak je završen usvajanjem deklaracije o ulozi OEBS u JIE, kao i interpretativnom izjavom koju je dala austrijski MIP, kao predsedavajuća OEBS. Izjava Predsedavajuće predstavlja registar svih pitanja o kojima nije postignuta saglasnost, a koja su bila predmet rasprave tokom pregovora o deklaraciji. Ova izjava nema snagu dokumenta.

Deveti ministarski sastanak OEBS održan je u Bukureštu, 03–04.decembra 2001. godine. Osnovna tema na IX sastanku Ministarskog saveta OEBS bila je osuda i preduzimanje posebnih mera na planu borbe protiv terorizma, mesto i uloga OEBS u promenjenim okolnostima i uloga OEBS u kriznim područjima. Usvojen je veliki broj dokumenata: Ministarska deklaracija, Odluka i Plan akcije za borbu protiv terorizma, Odluka koja sadrži izjave o regionalnim pitanjima (region JIE, Moldavija, Gruzija, Centralna Azija, problem Nagorno Karabaha), od kojih je za nas najvažnija izjava o JIE, u kojoj je segment o SRJ veoma pozitivno intoniran. Ovaj sastanak Ministarskog saveta bio je u celini uspešniji od prethodnog.

Deseti ministarski sastanak OEBS održan je u Portu, 06/07. decembra 2002. godine. Osnovna tema, kao i na prethodnom MS OEBS u Bukureštu bila je sveukupna bezbednost, kao i dalje aktivnosti na borbi protiv terorizma. Usvojen je veći broj dokumenata: Politička deklaracija Ministarskog saveta, Povelja OEBS o sprečavanju i suzbijanju terorizma, Odluka o primeni obaveza OEBS i aktivnosti u zajedničkoj borbi protiv terorizma svih učesnica OEBS, Odluka o redovnom sazivanju godišnje

konferencije o pitanjima bezbednosti, Dokument o strategiji OEBS za suprotstavljanje pretnjama bezbednosti u 21. veku, Odluka koja sadrži izjave o regionalnim pitanjima (region JIE, Moldavija, Gruzija, region Nagorno Karabaha, Centralna Azija). Pored postignutih rezultata u smislu usaglašenih dokumenata, na ukupan uspeh sastanka MS uticala je i činjenica da je održan između dva samita EU i NATO, tako da nije bilo vremena da se adekvatno odreaguje na promenjeno okruženje, a na MS OEBS nije učestvovao veći broj MIPova, posebno iz EU, čime je, ipak, doveden u pitanje njegov politički i reprezentativni nivo.

U Mastrihtu je 1. i 2. decembra 2003.g. održan jedanaesti sastanak Ministarskog saveta OEBS, čime je finalizovano holandsko predsedavanje organizacijom tokom 2003.g. Zbog suprostavljenih stavova SAD i Rusije izostalo je usvajanje Ministarske deklaracije. Na sastanku je usvojen niz drugih važnih dokumenata kao što su Strategija za borbu protiv pretnji bezbednosti u 21. veku, Strategija za ekonomsko ekološku dimenziju OEBS, mehanizam za borbu protiv trgovine ljudima, itd.

Ministri su kao poseban dokument usvojili izjavu o JIE kao regionu saradnje, koja je, pozitivno intonirana i koja odražava aktuelnu situaciju i evroatlantsku perspektivu regiona. Deo izjave koji se odnosi na saradnju sa Haškim tribunalom bolje je izbalansiran i skraćen u odnosu na ranije izjave sa sastanaka MIP OEBS. Celi tekst izjaveje zahvaljujući jedinstvenom i aktivnom stavu delegacija SCG, Hrvatske, BiH, Makedonije i Albanije u potpunosti stavljen u drugi kontekst u odnosu na prvobitni nacrt.

Potom je usledio istorijski Ministarski sastanak u Sofiji 2004. gde je po prvi put, zbog novonastalih političkih realnosti, na inicijativu Ruske Federacije raspravljano o potrebi reforme Organizacije. U fokusu bugarskog predsedavanja, pre nego što je ruska strana pokrenula inicijativu o reformi Organizacije, bili su: razmatranje mesta i uloge OEBS u svetlu savremenih bezbednosnih prioriteta (borba protiv terorizma), sprečavanje ilegalne trgovine ljudima, jačanje tolerancije, poboljšanje položaja Roma, mere za borbu protiv antisemitizma, i izgradnje principa „dobro upravljanje" (*"good governance"*) u okviru strategije za ekonomsko ekološku dimenziju.

Bugarska je svoje predsedavanje stavila u funkciju dalje potvrde svog novog statusa u NATO i uspešnog približavanja EU. Aktivnim angažmanom koji je bio na liniji interesa SAD, predlozima da se OEBS uključi u aktivnosti i van područja svog delovanja (u Avganistanu i Iraku izbori i obuka policije), afirmisala se i kao partner Vašingtona. Istovremeno aktivan pristup zahtevu ZND za reforme OEBS, kvalifikovao je Bugarsku i kao konstruktivnog partnera Rusije i EU. U odnosu na region JIE Bugarska je imala aktivnu ulogu u cilju razvoja partnerskih odnosa OEBS i vlada zemalja JIE, kao i izrade odgovara jućih programa radi dostizanja evropskih standarda. Međutim, nakon Samita ZND u Moskvi, 3. jula i kasnije u Astani, 15. septembra

2004. kada je i doneta, a potom i potvrđena Deklaracija ZND o reformi OEBS (koju potpisalo 9 članica ZND) inicijativa za reforme je i ozvaničena. U Deklaraciji ZND je predloženo: jačanje funkcije predsedavajućeg, generalnog sekretara, Sekretarijata, smanjenje disproporcionalno visoke kontribucije manje razvijenih zemalja, proporcionalnija podela funkcija u organima OEBS, jačanje privredne i bezbednosne saradnje. Pitanje reforme OEBS nije se nalazilo među prioritetima u programu bugarskog predsedavanja na početku 2004. godine, ali je razvoj događaja nametnuo da se ova tema nađe na listi prioriteta rada Organizacije i narednih godina.

Inicijativa za reforme je ozvaničena nakon donošenja Deklaracije ZND na Samitu u Moskvi 3. jula 2004. godine, a pojačana je zahtevima iz Astane septembra 2004.g. od strane iste grupe (devet) zema lja. Na izričit zahtev Ruske Federacije, formirana je Rad na grupa za reformu OEBS, koja je izašla sa nekoliko predloga, ali konačnog dogovora među najvažnijim državama, pre svega SAD, Ruske Federacije i država Evropske unije neposredno pre Ministarskog saveta nije bilo.

Rusija se i danas zalaže za balansiraniji razvoj sve tri dimenzije OEBS, protivi se naglašenom pokretanju pitanja iz ljudske dimenzije u zemljama ZND i bivše Jugoslavije i politizaciji ODIHR2 i misija na terenu. SAD se protive sveobuhvatnoj reformi i insistiraju da ne treba jačati ulogu Generalnog sekretara, kao i na tome da se na osnaženju vojno političke dimenzije ne može učiniti ništa dok Rusija ne povuče svoje vojno prisustvo iz Gruzije i Moldavije i ispuni obaveze preuzete na Samitu OEBS 1999.g. u Istanbulu. Stav EU se donekle razliku je od SAD. EU je za to da OEBS mora biti reformisan i izražava spremnost da se otpočnu otvorene rasprave o reformi.

ODNOS BUGARSKOG PREDSEDAVAJUĆEG PREMA MARTOVSKOM POGROMU NA KOSOVU I METOHIJI

Reagovanje S. Pasija po pitanju martovskog pogroma od strane kosovskih Albanaca 2004. nad Srbima na KiM bilo je pravovremeno. Boravio je u SCG već 24. marta 2004. i u svim izjavama osudio martovsko nasilje na KiM, ali bez direktnog prozivanja kosovskih Albanaca. Obratio se i 7. maja 2004. Savetu bezbednosti UN u vezi sa tragičnim dešavanjima na KiM, istakavši da se mora poštovati politika „standardi pre statusa" i da privremene institucije samo uprave na KiM moraju osigurati da se akti nasilja i pretnje ne ponove. Ocenio je da je nasilje na KiM pokazalo da međunarodna zajednica – UN, NA TO, EU i OEBS moraju zajedno delovati kako bi se sačuvao postignuti napredak. Istupanje S. Pasija prilikom podnošenja Izveštaja o radu OEBS na Generalnoj Skupštini UN , posebno u delu u kome je u vezi sa statusom KiM rekao: „Kosovo i Metohija u Srbiji", visoko je ocenjeno i od strane tadašnje Državne zajedni-

ce Srbije i Crne Gore (SCG). U 2005. Ministarski savet OEBSa održan je u Ljubljani Slovenija je preuzela predsedavanje OEBSom 2005. godine. Zahvaljujući tome fokus OEBSa bio je zadržan na reginu JIE, iako je trend bio ka usmeravanju aktivnosti OEBS prema Zakavkazju. Pored toga fokus slovenačkog predsedavanja bio je na implementaciji zadataka kako bi se obezbedio kontinuitet aktivnosti, jačanju jednakostisve tri dimenzije OEBS, jačanju geografskog balansa u aktivnostima, usaglašavanju stavova po pitanju plaćanja kontribucija. Od velikog značaja su i pitanja bezbednosti i upravljanja granicama, rešavanje pitanja izbeglica i migracija, kao i predlog ZND za otpočinjanje reforme OEBS. Slovenija je iznela i svoje stavove o pitanjima o kojima će se odlučivati u Sofiji. U vezi sa promenom skala kontribucija Slovenija je najavila da priprema izlaznu strategiju ako se do MS u Sofiji ne bude postigao dogovor. Slovenija smatra da nema potrebe za dubinskom reformom OEBSa.

Ocenjuju da OEBS radi dobro, posebno u ljudskoj i bezbednosnoj dimenziji.

MINISTARSKI SASTANAK U BELGIJI 2006. GODINE

Među prioritete svog predsedavanja, Belgija je bila postavila: 1) jačanje delotvornosti Organizacije; 2) Uravnoteženje tri dimenzije OEBSa, odnosno, jačanje ekonomsko ekološke dimenzije, potkrepljujući ovaj stav time da jača ekonomska saradnja vodi do poboljšanja regionalne stabilnosti, što je cilj Organizacije. U okviru pomenute dimenzije, 2006. godine akcenat je bio stavljen na saradnju u oblasti transporta, odnosno na razvoj među regionalne transportne mreže; 3) Vladavinu prava i borbu protiv organizovanog kriminala, navodeći da su ova pitanja od interesa i za Zapad i za Istok, reformu policije, jačanje institucija zaduženih za sprovođenje zakona. Ispunjavanje obaveza iz oblasti zaštite ljudskih prava, prava manjina, slobode medija, promovisanje tolerancije i nediskriminacije v ži za sve države, bez duplih standarda, stav je novog predsedavajućeg. S tim u vezi, Belgija je formirala i posebnu Radnu grupu o nevojnim aspektima bezbednosti, što nije obuhvaćeno mandatom Foruma za saradnju u oblasti bezbednosti. Na zahtev skandinavskih država i Kanade, ostaće i radna grupa o jednakosti polova, koja će biti preimenovana u Radnu grupu za zaštitu ljudskih prava i nediskriminaciju. Ne sumnjivo je, ipak, da će se glav na rasprava voditi u Radnoj grupi za reformu OEBS; 4) Posmatranje izbora i aktivnosti ODIHRa, na koje je tokom protekle godine brojne kritike iznela Ruska Federacija.[6]

[6] Pitanje reizbora tadašnjeg aktuelnog direktora ODIHR, amb. Štrohala ima izuzetnu političku težinu, imajući u vidu već niz godina suprotstavljene stavove RF, na jednoj i SAD i EU na drugoj strani, oko najvažnijih elemenata izbornog procesa – organizacije izbora, njihovog posmatranja, određivanje šefova i sastava

Prioriteti ODIHRa u 2006. godini bili su: izbori, demokratizacija, ljudska prava, tolerancija i nediskriminacija i položaj Roma i Sinta;

5) Posebno težište Belgija je stavila na rešavanje tzv. zamrznutih konflikata u regionu OEBSa (Nagorno Karabah, Južna Osetija, Transdnjestrija). Najavila je česte posete ovim regionima u cilju rešavanja kriza.

O ulozi OEBS na KiM, Belgija je mišljenja da OEBS treba da bude aktivno uključen u proces pregovora oko KiM i ona, kao predsedavajući OEBS, zagovarala je blisku saradnju sa M. Ahtisarijem i njegovim timom.

Belgija je videla reformu Organizacije kao njeno prilagođavanje novom evropskom okruženju, podvlačeći da obaveze ostaju, ali da primena treba i može da se unapredi.

Španija je bila predsedavajući za 2007. godinu. Za sastanak u Madridu, između ostalog, ostalo je zabeleženo donošenje Deklaracije o životnoj sredini i bezbednosti, kao i Ministarska izjava o podržavanju Strategije UN Globalno su zbijanje terorizma.

Finska je 2008. godine bila domaćin proslave 60 godina od donošenja Povelje o ljudskim pravima. U fokusu je bio položaj žena, uloga žena u donošenju odluka, borba protiv bilo koje vrste nasilja nad ženama, kao i stanje ljudskih prava u područjima zahvaćenim ratom i uloga civilnog društva i boraca za ljudska prava u promociji ljudskih prava u okviru OEBS.

Grčka je 2009. godine dala svoj pečat Organizaciji donošenjem Ministarske Deklaracije o neširenju nuklearnog, hemijskog i biološkog oružja, kao i Ministarskom Deklaracijom o Krfskom procesu.

Kazahstan je predsedavao 2010. godine. Ostaće upamćen po neformalnim pregovorima o procesu na pretka Krfskog procesa i o situaciji u Kirgistanu i Samitu OEBSa. U Litvaniji 2011. donete su: Odluke o odgovorima na sukobe i transnacionalne pretnje radi poboljšanja sposobnosti ranog upozoravanja; ranih akcija; olakšavanju dijaloga i podrške u posredovanju i post konfliktnoj rehabilitaciji. Odluka o pojačanom angažmanu OEBS, posebno u posredovanju u konfliktima.

Irski Ministarski sastanak 2012. godine karakterističan je po tome što su otpočele pripreme za obeležavanje 40 godina Organizacije, Helsinki + 40: jasno određena putanja do 2015, obeležavanje 40 godina od Helsinškog završnog akta. Namera je da se pojačaju aktivnosti i revitalizuje OEBS u svim svojim relevantnim segmentima. Između ostalog, u fokusu je bio Pridnjestrovski proces: dogovoreno, sveobuhvatano,

posmatračkih misija, standarda i sl. RF je, posle dužeg usaglašavanja, pristala da se mandat amb. Štrohala produži za dve godine, iako bi, po pravilima procedure, Štrohalu trebalo produžiti mandat na tri godine.

pravedno i održivo rešavanje sukoba; jačanje vladavine prava; produbljivanje angažovanja u prevenciji i borbi protiv korupcije. Pored ovih tema, govorilo se i o transnacionalnim pretnjama, postavljanju okvira za ranu reakciju na terorističke pretnje iz sektora informacionih i komunikacionih tehnologija; o borbi protiv droge i hemijskih stimulansa i policijske strategije u toj oblasti.

Uprkos očekivanjima Irske, odluka o ljudskim pravima nije postignuta.

U tom smislu, izražena je zabrinutost zbog trenda ne uspeha Saveta za ljudska prava da donese odluku.

U Ukrajini 2013. godine doneta je Deklaracija o Unapređenju procesa Helsinki + 40, Ministarska deklaracija o jačanju napora OEBSa koja se odnose na transnacionalne pretnje, Ministarska izjava o radu Stalne konferencije o političkim pitanjima u okviru procesa pregovora u „5 + 2" formatu u Pridnjestrovskom procesu, Ministarska izjava o sprovođenju Deklaraci je OEBSa o načelima koja regulišune širenje nuklearnog, hemijskog i biološkog oružja idr.

ZAKLJUČAK

Trojku OEBS čine bivši, sadašnji i budući predsedavajući, odnosno sada Švajcarska, Srbija i Nemačka. U Švajcarskoj 2014. godine sve je bilo u znaku obeležavanja pada Berlinskog zida sa ciljem da se pošalje snažna poruka jedinstva Evrope u kojoj nema više mesta podelama u svetu koji se integriše regionalno i globalno. Godine 2015. biće organizovan sastanak u Beogradu, kome je pripala čast da obeleži, tokom srpskog predsedavanja OEBSom, 40 godina od donošenja Helsinškog završnog akta kojim su postavljeni temelji Organizacije.

Nemačka će kao naredni predsedavajući 2016. takođe, sa svim sigurno imati svoju zasebnu agendu. Iako se svake godine Ministarski savet održava u zemlji koja je predsedavaju ći za tu godinu, i na izgled tema Ministarskog saveta je uvek drugačija, karakteristično je da, ipak, na svakom sastanku i nadalje traju konflikti i sukobljavanja ključnih aktera oko toka i pravca reformi Organizacije koji su otvoreni još 2004. godine. Takođe, treba notirati da od 1999. godine do danas nije održan nijedan Samit Organizacije nakon istanbulskog.

Ljiljana Nikšić[7]
Ambassador, First Secretary of the Delegation of the Serbian National Assembly at the Parliamentary Assembly of the OSCE (2006), Head of the Working Group of the OSCE 40

BELGRADE PROCESS BETWEEN EAST AND WEST

Summary: On 40 anniversary of the Helsinki Final Act, Serbia holds chairmanship over the OSCE. The paper focuses on "Belgrade process" which began in the spirit of non-alignment, immediately after Bandung (1955) as a response the bloc division of the world and the establishment of NATO (1949) and the Warsaw Pact (1951). The author analyses the evolution of the Organisation observing the whole development and opportunities that led process, from Belgrade.

Keywords: *OSCE, CSCE, Belgrade, Chairmen-ship*

[7] Ljiljana Nikšić, PhD.

Marko Kovačević[1]
Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, istraživač-saradnik

SOCIJALIZACIJSKA ULOGA OEBS-a I REKONSTITUISANJE SPOLJNOPOLITIČKOG IDENTITETA SRBIJE U POSTJUGOSLOVENSKOM PERIODU[2]

Rezime: Predsedavanje Srbije Organizacijom za evropsku bezbednost i saradnju u 2015. godini je prilika za ponovno razmatranje jugoslovenskog nasleđa Konferencije o evropskoj bezbednosti i saradnji i ispitivanje mogućnosti Srbije da svoj spoljnopolitički identitet izgrađuje u odnosu na teme od šireg značaja za bezbednost i saradnju u Evropi. Helsinški završni akt je izvor normativnih načela koja u velikoj meri oblikuju očekivanja od međusobnih odnosa, ali i pogleda na svet koji imaju države učesnice. Organizacja za evropsku bezbednost i saradnju nastupa kao akter u procesu međunarodne socijalizacije, a države učesnice usvajaju norme i standarde koji utiču na stvaranje svesti o miroljubivom i predvidivom ponašanju, te izgradnji bezbednosne zajednice. Sledstveno tome, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju ima ulogu u izgradnji spoljnopolitičkog identiteta država učesnica. Jugoslavija je svoj spoljnopolitički identitet oblikovala u okviru KEBS, ali je istovremeno učestvovala u stvaranju normativnih standarda u ovoj instituciji. Dinamika međunarodne socijalizacije i odnosa između Konfernecije o evropskoj bezbednosti i saradnji/Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju i Jugoslavije/Srbije imaju tri razdoblja: 1975-1992 (srednja sila koja stvara normativne standarde), 1992-2000 (urušavanje i kriza spoljnopolitičkog identiteta) i 2000-2015 (međunarodna resocijalizacija male države i korišćenje usluga OEBS-a).

***Ključne reči**: OEBS, Srbija, Jugoslavija, identitet, spoljna politika.*

---

[1] Marko Kovačević, marko.kovacevic@fpn.bg.ac.rs.

[2] Republika Srbija je nakon izlaska Crne Gore iz državne zajednice 2006. godine obnovila svoju nezavisnost i postala formalno-pravni akter međunarodnih odnosa. Za vreme trajanja zajedničke jugoslovenske države (1918–1992.) Srbija, kao jedna od federalnih jedinica, nije *stricto sensu* imala svoju spoljnu politiku. U periodu između 1992. i 2006. godine, u okviru Savezne Republike Jugoslavije i državne zajednice sa Crnom Gorom, Srbija dominantno učestvuje u vođenju spoljne politike, te je moguće govoriti o spoljnoj politici Srbije u tom periodu.

Istraživanje u svrhu pisanja ovog rada podržano je u okviru istraživačkog projekta „Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu", br. 179076 na Univerzitetu u Beogradu, Fakultet političkih nauka. Projekat je finansiran od strane Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

UVODNA RAZMATRANJA I ZNAČAJ HELSINŠKOG ZAVRŠNOG AKTA 40 GODINA KASNIJE

Kada je potpisan Helsinški završni akt u avgustu 1975. godine, međunarodna zajednica se nalazila na putu popuštanja hladnoratovskih zategnutosti između supersila, Sjedinjenih Američkih Država i Sovjetskog Saveza. Optimizam je bio dominantno raspoloženje među akterima procesa stvaranja nove bezbednosne arhitekture između Vankuvera i Vladivostoka, dok je izgradnja poverenja bila glavna mera u postizanju saradnje u bezbednosti. Četrdeset godina kasnije uprkos početnoj post-hladnoratovskoj stabilizaciji odnosa između zapadnih država i Rusije, jedna od dominantnih slika i predstava u međunarodnopolitičkom diskursu jeste ona o nekakvom „novom hladnom ratu".[3] Ukrajinska kriza i oružani sukob koji je otpočeo u proleće 2014. godine predstavljaju najveći izazov za OEBS i njegovu post-hladnoratovsku svrhu: postizanje sveobuhvatne saradnje u tri dimenzije bezbednosti – vojno-političke, ekonomsko-ekološke i ljudske. OEBS se u Ukrajini angažovao kroz delovanje specijalne posmatračke misije, i uspostavljanju političkog procesa za razrešavanje krize pod okriljem „Sporazuma iz Minska".[4] Predsedavanje Srbije OEBS-om u 2015. godini je prilika za ponovno razmatranje jugoslovenskog nasleđa u KEBS-u i ispitivanje mogućnosti Srbije da svoj spoljnopolitički identitet konstituiše u odnosu na teme od šireg značaja za bezbednost i saradnju u Evropi – što je prilika za razmišljanje i zamišljanje spoljne i bezbednosne politike unutar i izvan okvira balkanskog spoljnopolitičkog regionalizma u kojem Srbija nastupa na početku 21. veka. Ove godine se navršava i četvrt veka od potpisivanja *Pariske povelje za novu Evropu*, koja simbolizuje sveobuhvatnu transformaciju istočne Evrope nakon Hladnog rata, ali i podsticaj transformaciji KEBS-a u OEBS. Među zvaničnicima OEBS-a, te među mnogim posmatračima vlada uverenje da je ova organizacija u prilici da obnovi svoj uticaj i ponovo pronađe svoj *raison d'être* kroz rad na daljoj afirmaciji osnivačkih principa iz Helsinkija.[5]

---

[3] Neki od zanimljivijih izraza koji čine deo takvog diskursa u globalnim medijima su „novi hladni rat", „drugi hladni rat" i „hladniji rat".

[4] Detaljnije o mestu i ulozi OEBS-a u razrešavanju krize u Ukrajini: Organization for Security and Co-Operation in Europe, OSCE response to the crisis in and around Ukraine, *http://www.osce.org/home/125575?download=true*, 8. avgust 2015.

[5] Pažnja Pariske povelje je usmerena na ljudska i politička prava i demokratska vlast. Akcenat je posebno stavljen na prava nacionalnih manjina i uspostavljanje slobodnog tržišta u „novoj Evropi" posle hladnog rata.

Kakva je bila slika Evrope te 1975. godine, a kakvu situaciju zatičemo četrdedet godina kasnije? Helsinški završni akt je porodio Konferenciju o evropskoj bezbednosti i saradnji (KEBS), i postavio osnove za normalizaciju odnosa između dva suprotstavljena hladnoratovska bloka. Deset principa, tj. helsinški *dekalog*, u osnovi su regulisali nepovredivosti granica, jačanje poverenja, te integraciju standarda u vojno-političko-socijalnim pitanjima koji su kasnije doveli do jačanja mira i saradnje, čime su se stekli preduslovi za okončanje Hladnog rata.[6] Britanski politikolog Dejvid Galbrit (David Galbreath) dobro zapaža da „Helsinški završni akt je unapredio okruženje u Evroatlantskom prostoru, ali sam dokument ga nije suštinski promenio."[7] Međutim, Završni dokument je stvorio preduslove za nastavak pregovaračkog procesa koji je vodio postepenom podizanju nivoa poverenja, stvaranju zajedničkih praksi i konvergenciji bezbednosnih interesa kroz podršku principima iz dekaloga – istovremeno zadovoljavajući sovjetske i zapadne interese.[8] Ti interesi su bili različiti, ali nisu bili nepomirljivi. Vredi podsetiti i na zapažanje poznatog stručnjaka za KEBS/OEBS Ljubivoja Aćimovića koji ističe da „...osnovni cilj pregovaračkih napora Istoka svodio se u suštini na usvajanje principa nepovredivosti granica; Zapad je bio usred-

---

Dodatno je naglašena potreba za poštovanjem načela iz Helsinškog završnog akta: „Da bismo očuvali i unapredili demokratiju, mir i jedinstvo u Evropi, mi se svečano obavezujemo da ćemo u potpunosti poštovati deset načela Završnog akta iz Helsinkija. Izjavljujemo da tih deset načela imaju trajnu vrednost i da smo rešeni da ih sprovedemo u delo. Sva načela se primenjuju jednako i bez rezerve, svako od njih se objašnjava svim drugim. Ona čine osnovu naših odnosa". V. „Pariska povelja za novu Evropu", Samit KEBS 19–21. novembar 1990. u: B. Milinković, ur. *Dokumenti KEBS 1975–1995.* Međunarodna politika, Pravni fakultet, Fakultet političkih nauka, Evropski pokret u Srbiji, Beograd 1995. Za verziju na engleskom jeziku pogledati: *http://www.osce.org/mc/39516?download=true,* 4. avgust 2015.

[6] U „Deklaraciji o principima država učesnica međusobnim odnosima" (deo Završnog akta), navodi se sledećih 10 principa: suverena jednakost i poštovanje prava u vezi sa suverenošću; uzdržavanje od pretnje silom ili upotrebe sile; nepovredivost granica; teritorijalni integritet država; mirno rešavanje sukoba; nemešanje u unutrašnje poslove; poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, uključujući i slobodu mišljenja, savesti, veroispovesti i uverenja; jednakost prava i samoopredeljenje naroda; saradnja među državama; ispunjavanje u dobroj veri svih obaveza u skladu sa međunarodnim pravom. Videti: Conference on Security and Co-Operation in Europe Final Act, Helsinki 1975, *http://www.osce.org/mc/39501?download=true*, 25. jul 2015.

[7] D. Galbreath, *The Organization for Security and Co-Operation in Europe,* Routledge, Abingdon, Oxon 2007, 24.

[8] Helsinški završni akt je istovremeno uspeo da pomiri dve protivrečne pozicije: zapadnu – prema kojoj je treća korpa o ljudskim pravima na duži rok, ispostavilo se, urušila temelje autoritarnih režima u okviru Varšavskog pakta; i sovjetsku – koja je priznala stanje u istočnoj Evropi nastalo posle Drugog svetskog rata, tj, „sovjetsku hegemoniju". S druge strane, socijalistička Jugoslavija je u Završnom aktu videla garanciju sopstvene pozicije između dva bloka, i garanciju protiv sovjetske intervencije poput onih u Mađarskoj i Čehoslovačkoj. Upor. D. Galbreath, 28–29, Lj. Aćimović, *Svet i jugoslovenska kriza,* Helsinški odbor za ljudska prava, Beograd 2001, 75–76.

sređen na ljudska prava i humanitarne aspekte odnosa, kao i na pravo naroda na samoopredeljenje; a neutralne i nesvrstane zemlje su, pak, težile relativno uravnoteženom rezultatu, uz uvažavanje njihovih kako zajedničkih, tako i pojedinačnih interesa, kao što su nedeljivost evropske bezbednosti, svetska, kao i mediteranska dimenzija evropske bezbednosti, kontinuitet KEBS, širi pristup vojnim aspektima bezbednosti, zaštita prava nacionalnih manjina, itd."[9] Posle samita u Parizu 1990. godine,[10] KEBS je započeo sopstvenu institucionalnu transformaciju od međunarodne konferencije kontinuiteta u međunarodnu organizaciju, završivši svoju transformaciju u OEBS na samitu u Budimpešti 1994. godine.[11] Ovaj „novi KEBS" je nastavio da se institucionalno razvija tokom 1990-ih godina i stvara i isprobava svoje misije u svetlu jedne druge „krize" – odnosno, ratova koji su su bili vođeni na prostoru bivše Jugoslavije.

U literaturi postoji saglasnost da su sukobi na prostoru bivše Jugoslavije bili svojevrsna laboratorija za razvijanje institucija i praksi OEBS-a.[12] Kao odgovor na izazove koji su dolazili iz Jugoslavje, 1991. godine KEBS je stvorio „krizni mehanizam". Potom je 1992. godine usvojen *Helsinški dokument: izazovi promene*, kojim se osnivaju Forum za bezbednost i saradnju i Visoki komesar za nacionalne manjine, kako bi se naglasili problemi manjina na prostoru Jugoslavije i bivšeg Sovjetskog saveza.[13] Do kraja 1990-ih, OEBS je rasporedio niz misija u državama učesnicama „istočno od Beča" i radio na izgradnji mira, demokratizaciji i prevenciji sukoba. U tom smislu, helsinški principi su našli svoje mesto u normativnim aktima, i primenjivani su u praksi misija OEBS-a na terenu tokom 1990-ih godina.

Međunarodni akteri, države i organizacije, imaju značajnu ulogu u post-konfliktnoj dinamici u post-jugoslovenskom prostoru, i zato u ovom radu ispitujem ulogu OEBS-a kao normativnog i transformativnog aktera koji izgrađuje bezbednosnu zajednicu u Evropi.[14] U skladu s tim, detaljnije će biti analizirani priroda i dinamika od-

---

[9] Lj. Aćimović, 76.

[10] Upor. Lj. Aćimović, 77–78; D. Sandole, *Peace and Security in the Postmodern World: The OSCE and Conflict Resolution*, Routledge, Abingdon, Oxon 2007, 66–67.

[11] „Odlučni smo da damo novi politički podsticaj KEBS-u, omogućavajući mu da igra kardinalnu ulogu u suočavanju sa izazovima 21. veka. Da bi iskazao tu odlučnost, KEBS će se nadalje zvati OEBS". Deklaracija iz Budimpešte, citirano u D. Galbreath, 45.

[12] V. npr. D. Galbreath; D. Sandole.

[13] D. Galbreath, 45–46.

[14] O izgradnji bezbednosne zajednice na prostoru OEBS-a, videti E. Adler, „Seeds of Peaceful Change: The OSCE Security Community-Buidling Model," u: E. Adler, M. Barnett, *Security Communities,* Cambridge University Press, Cambridge 1998, 119–160.

nosa između OEBS-a i Srbije nakon 2000. godine. Međutim, to nije moguće bez razumevanja konteksta koji uzima u obzir nasleđe i iskustvo spoljne politike SFRJ i njenu aktivnost u KEBS. Zato je potrebno u kratkim crtama ukazati tradiciju i praksu jugoslovenskog angažmana u međunarodnim organizacijama, i njihov značaj za razumevanje položaja Srbije u savremenim međunarodnim odnosima i njenog predsedavanja OEBS-om u 2015. godini.[15] Sagledavajući uzajamno konstituisanje uloge države u međunarodnoj organizaciji kao i njene spoljne politike, otvara se prostor za ispitivanje uloge ideja i nematerijalnih činilaca poput identiteta u oblikovanju šire društvene stvarnosti u malim državama i međunarodnim organizacijama.[16]

Helsinški završni akt nije samo skup političkih izjava koje države poštuju – 40 godina kasnije, helsinški principi su postali deo „kolektivne svesti" država učesnica, i u značajnoj meri su postali sastavni deo bivstva država u njihovom međusobnom opštenju kroz dalju operacionalizaciju.[17] Stoga je opravdano analizirati identitetsku i diskurzivnu dimenziju koju *dekalog* i Završni akt imaju u post-jugoslovenskom spoljnopolitičkom identitetu Srbije. Identitet omogućava različita pozicioniranja, i on je relaciona kategorija – te se uočava u odnosu na drugog.[18] Jer, reč je, na kraju, o organizaciji koja socijalizuje države u Evropi u okvirima mirne promene i predvidljivog ponašanja u međunarodnim odnosima, izgrađujući bezbednosnu zajednicu.[19] Za Emanuela Adlera OEBS predstavlja „kognitivni region" u kojem države učesnice „prihvataju normativne strukture i prakse", i njihove elite potom „bivaju socijalizovane u neprekinutom opštenju", što pomaže razumevanju dinamike odnosa između

---

[15] Za raspravu o jugoslovenskom angažovanju u okviru KEBS, videti Lj. Aćimović.

[16] U vezi sa konstruktivizmom u međunarodnim odnosima pogledati A. Vent, *Društvena teorija međunarodne politike,* Univerzitet u Beogradu-Fakultet političkih nauka, Beograd 2014. OEBS predstavlja normativnog aktera koji učestvuje u socijalizaciji država učesnica kroz propisivanje određenih standarda i normi koje oblikuju njihov spoljnopolitički i državni identitet. Majkl Meringen i Rasa Ostrauskaite smatraju da OEBS nije u potpunosti u stanju da utiče na države učesnice, i druge međunarodne organizacije imaju jaču moć uslovljavanja i normativnu ulogu. V. M. Merlingen, R Ostrauskaite, „The OSCE: the Somewhat Different Socializing Agency," u: T. Flockhart, ed, *Socializing Democratic Norms: The Role of International Organizations for the Construction of Europe,* Palgrave Macmillan, Houndmills-Basingstoke 2005, 127–146.

[17] Npr. zaštita nacionalnih manjina, kontrola naoružanja, i različiti oblici saradnje u bezbednosti (npr. mere izgradnje poverenja, ili u borbi protiv terorizma).

[18] Više o ovom pristupu, pogledati I. Nojman, *Upotrebe drugog: „Istok" u formiranju evropskog identiteta,* Službeni glasnik i Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd 2011.

[19] Uprkos velikim razlikama do kojih je dovelo post-hladnoratovski period u Evropi i veliko proširenje članstva OEBS sa 35 na 57. Takođe, treba u vidu imati i značajne razlike u nivou ekonomskog razvoja i stepena demokratizacije društva.

ove organizacije i Srbije.[20] U tom cilju, u nastavku je potrebno razrešiti nekoliko pitanja teorijske prirode.

OEBS I MEĐUNARODNA SOCIJALIZACIJA

Međunarodne organizacije kroz svoju normativnu delatnost stvaraju pravila i institucije koje omogućavaju ili sprečavaju određeno ponašanje država – tj. predstavlja oblik međunarodne socijalizacije.[21] KEBS je nastao kao konferencija koja je oblikovana nizom političkih sporazuma, i njene odluke su političke i pravno neobavezujuće. Međutim, KEBS i OEBS su proizveli niz normi i standarda koji su postali sastavni deo identitetske osnove država učesnica u domenu bezbednosti, ekonomske saradnje i ljudskih prava. Uprkos tome što nije u poziciji da državama nameće pravno obavezujuće preporuke, ipak je OEBS postao određena vrsta „moralne svesti" u Evroatlantskom i Evroazijskom prostoru, te su države u manjoj ili većoj meri prihvatile standarde iz Helsinškog završnog akta, koji su dalje razvijani tokom četiri decenije postojanja ove organizacije.

Proces socijalizacije je moguće posmatrati na individualnom i kolektivnom nivou. Dok pojedinci prihvataju norme društva, tako i države postaju deo međunarodnog društva prihvatajući određene norme i standarde. Teoretičar međunarodnih odnosa Džefri Čekel (Jeffrey Checkel) socijalizaciju razume kao „proces indukovanja aktera u norme i pravila date zajednice", pri čemu je rezultat „pridržavanje koje se zasniva na usvajanju ovih novih normi".[22] Prihvatanje tih normi prema Čekelu nije uslovljeno bilo „materijalnim podsticajima ili sankcijama".[23] Same međunarodne organizacije, kao što je OEBS, mogu biti akteri koji promovišu socijalizaciju, „mesta socijalizacije" u kojima elite prihvataju nove uloge,[24] ili pak usvajaju vrednosti i interese koji proističu

[20] E. Adler, „Imagined (Security) Communities: Cognitive Regions in International Relations," u: *Communitarian International Relations: The Epistemic Foundations of International Relations,* Routledge, London-New York 2005, 195.

[21] O međunarodnoj socijalizaciji pišu konstruktivistički teoretičari: T. Hopf, *Social Construction of International Politics: Identities, Foreign Policies, Moscow, 1955 and 1999,* Cornell University Press, Ithaca 2002; J. Checkel, „International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework," *International Organization* 59 (4)/2005, 801–826.

[22] Uporediti sa sledećim: „International institutions are social environments; participating in them may socialize states and state agents", i one imaju ili efekte „obuzdavanja" ili „konstituisanja". V. J. Checkel, 804, 815.

[23] U literaturi se neprinuđeno pristajanje na norme naziva „logikom prikladnosti", nasuprot „logici posledica". V. J. Checkel, 804.

[24] „When role playing occurs, the shift from a logic of consequences toward a logic of appropriateness has begun, as it involves noncalculative behavioral adaptation... Agents adopt certain roles because they are ap-

iz delovanja međunarodne organizacije čiji su član.[25] Pored odvajanja interesnog i činioca uslovljavanja, u ovoj logici prikladnosti treba razmotriti i činilac „komunikativne akcije, koja je zastupljena u međunarodnim organizacijama i ona predstavlja način ubeđivanja druge strane u ispravnost određenih stavova i pozicija".[26]

Međutim, OEBS nije jedina međunarodna organizacija koja vrši socijalizaciju država učesnica, već su ciljevi ove organizacije u velikoj meri kompatibilni sa nastojanjima Evropske unije, Saveta Evrope ili Ujedinjenih nacija. On ipak ima ograničenu mogućnost socijalizacije u odnosu na pomenute organizacije usled nedostatka prinude ili nedovršene institucionalne strukture.[27] Na prostoru „istočno od Beča" ostvaruju se značajniji uticaji i socijalizacijski efekti u onim državama koje nisu članice Evropske unije ili NATO.[28] Tu je pre svega reč o državama koje prolaze kroz proces demokratske tranzicije i u kojima OEBS igra značajnu ulogu pomažući reforme i preobražaj političkog identiteta. Na Balkanu svi socijalizacijski projekti imaju za cilj dve stvari: podršku izgradnji ovdašnjih država i miroljubivu spoljnu politiku.[29] Kako se taj socijalizacijski efekat ispoljava? Ovde je uputno pogledati literaturu o normama, za koje se kaže da su „drugačije od pravila ili zakona zato što se one poštuju bez prinude i vide se kao legitimne, te određuju 'kako nešto treba uraditi' i šta predstavlja pravilno ponašanje".[30] U postjugoslovenskom prostoru posle 1999. godine OEBS ipak ima relativno slabiji uticaj kao „delatnik poretka" u poređenju sa EU i NATO, pre svega zbog nedovoljne podrške svih država učesnica i neizvesnosti oko ukupne međunarodne pozicije ove organizacije na početku 21. veka.[31]

Iz prethodnog se može zaključiti da su norme snažan činilac uticaja međunarodnih organizacija na identitet država članica. Marta Fajnemor (Martha Finnemore) i Katrin Sikink (Kathryn Sikkink) u njihovoj studiji o međunarodnim normama smatraju da „norme mogu da naslede karakter struktura i postanu uzgloblјene u međuna-

---

propriate in that particular setting". *Ibid.,* 809.

[25] *Ibid*.,808.

[26] *Ibid.,* 812.

[27] M. Merlingen, R Ostrauskaite, 131.

[28] Videti o ovome u: J.Kelley, „International Actors on the Domestic Scene: Membership Conditionality and Socialization by International Institutions," *International Organization* 58 (3)/2004, 425–457.

[29] E. Kavalski, *Extending the European Security Community: Constructing Peace in the Balkans,* Tauris Academic Studies, London-New York 2007, 95.

[30] T. Flockhart, 14.

[31] E. Kavalski, 103–105.

rodnim institucijama i tamo oblikuju ponašanje pa i da konstituišu identitete i interese aktera", pri čemu su „smene normi za teoretičare ideja ono što je ravnoteža moći za realiste".[32] Zato konstruktivistički pristup međunarodnim odnosima[33] ovde omogućava bolje razumevanje mesta koje spoljnopolitički identitet Srbije nakon 2000. godine ima u njenom uključivanju u međunarodno društvo država u opštem smislu, i kroz ponovni angažman u OEBS-u u pojedinostima.

Utvrdivši ulogu međunarodne socijalizacije u oblikovanju spoljne politike, sada je moguće ispitati na koji način su kolektivni identiteti država povezani sa njihovim spoljnim politikama i nastupanjem u OEBS-u. Konstruktivistička metodologija nas upućuje na odnos između identiteta i jezika, a potom i između jezika i delovanja. Ako uzmemo određenu koncepciju spoljnopolitičkog identiteta u razmatranje (npr. identitet male države), onda je moguće ispitivati kako je taj identitet koji je utemeljen u jeziku orijentisan prema spoljnopolitičkim preferencijama i akciji.[34] Za konstruktivistu Teda Hopfa, jezik je svojevrsna „društvena kognitivna struktura", i on nam omogućava razumevanje konstruisanog sveta u kojem se nalazimo. Istovremeno, jezik je povezan sa nizom diskurzivnih praksi koje su u vezi sa određenim vrstama ponašanja i kao takav sadrži u sebi određene odnose moći.[35] Analizom diskursa i praksi u spoljnoj poltici možemo naučiti o načinima na koje države i međunarodne organizacije u procesu bezbednosne saradnje (pre)oblikuju sopstvene identitete i preference u spoljnoj politici.

IDENTITET, INTERESI I SPOLJNA POLITIKA

Dok realistički teoretičari smatraju da iz interesa proističu identiteti, konstruktivisti polaze od toga da identiteti služe formulisanju interesa, iz kojih potom bivaju kreirane spoljne politike.[36] Hopf ističe da „interesi treba da budu izlučivi iz identiteta u tom smislu da identitet nekog pojedinca implicira njegove interese", pri čemu društvena

---

[32] Citirano prema T. Flockhart, 14.

[33] Ulogu konstruktivizma dobro definiše Emanuel Adler, i u radu se vodimo ovih shvatanjem: „konstruktivistička teorija objašnjava kako intersubjektivna razumevanja, kroz socijalizaciju i procese učenja, pomažu da se 'uokviri' međunarodna društvena stvarnosti i vodi razvoju zajedničkih praksi i institucija". E. Adler, (2005), 199.

[34] T. Flockhart smatra da „interesi i preferencije nisu fiksirani, već su određeni identitetom aktera". T. Flockhart, 12.

[35] T. Hopf, 1.

[36] Validna je pozicija Aleksandra Venta koji smatra da: „Interesi se odnose na ono šta akteri *žele*. Oni određuju motivacije koje pomažu da se objasni ponašanje. (Kažem „pomažu" zato što ponašanje takođe zavisi od verovanja kako ih ostvariti u zadatom kontekstu.) Interesi pretpostavljaju identitete, zato što akter ne može

teorija saznanja „pruža uvid u to kako se unutrašnji identiteti države kosntituišu u društvenu saznajnu strukturu koja stvara pretnje i prilike, neprijatelje i saveznike, saznajno, misaono i moguće".[37] Identitet nije samo jedan i dat, već da je on u kretanju i oblikovanju, pa države mogu menjati i prilagođavati svoj identitet međunarodnom okruženju, tražeći različite komponente iz svog istorijskog nasleđa i političke tradicije. Na taj način je moguće govoriti i o spoljnopolitičkom identitetu,[38] isto kao i kolektivnom, nacionalnom, kulturnom, i drugim identitetima.[39] Uračunavanje nematerijalnih činilaca poput društva, ideja i spoljnopolitičkih tradicija omogućava se razume nastajanje preferenci spoljne politike u istorijskom kontekstu, kao i proces međunarodne socijalizacije koji nije u fokusu realizma i drugih materijalističkih pristupa. Zato u nastavku treba utvrditi odnos između spoljnopolitičkog identiteta i dinamike koja nastaje u odnosu između OEBS-a i država učesnica. Ovo će biti ispitano na slučaju Srbije i ko-konstituisanja njenog spoljnopolitičkog identiteta u odnosu sa OEBS.

Upravo nam konstruktivistički teorijski okvir socijalizacije, identiteta i spoljne politike omogućava da izdvojimo diskurse i tragamo za oznakama dinamike u odnosima KEBS/OEBS-Jugoslavija/Srbija. U zvaničnom diskursu mogu se pronaći pokazatelji mesta i uloge OEBS i njegovih tekovina u spoljnoj politici. U ovim dvostranim odnosima, OEBS je normativni akter koji je opažen i deluje kroz njegove tekovine (npr. 10 principa, Helsinški završni akt, i drugi normativni dokumenti) i prakse (npr. delovanje misija, mehanizmi izgradnje poverenja) – što omogućava analizu učinaka međunarodne socijalizacije na spoljnopolitički identitet Jugoslavije i Srbije između 1975. i 2015. godine, u njene tri faze. Prva faza obuhvata odnose SFRJ i KEBS (1975-1992.); druga, obuhvata odnose između SRJ i KEBS/OEBS (1992-2000.); i, treća, odnose Srbije i OEBS (2000-2015.)

KEBS I JUGOSLAVIJA KAO SREDNJA SILA, 1975-1992.

U procesu izgradnje KEBS značajnu ulogu su igrale male neutralne države i SFRJ, koja je u periodu između 1973. i 1992. bila među najaktivnijim državama učesnicama i

da zna šta želi dok ne sazna ko je, a pošto identiteti imaju različite stepene kulturnog sadržaja, imaće i interesi." A. Vent, 201.

[37] T. Hopf, 16.

[38] Upor. S. Guzzini, ed, *The Return of Geopolitics in Europe? Social Mechanisms and Foreign Policy Identity Crises.* Cambridge University Press, Cambridge 2012.

[39] Prema ovom stanovištu država je akter čije je mesto u međunarodnom sistemu fiksirano fizičkim i materijalnim činiocima kao što su geografski položaj, veličina, moć.

nalazila se u poziciji sustvaraoca jedne međunarodne institucije.[40] Njena uloga i aktivnost u okviru međunarodne politike tog vremena prevazilazila je očekivanja od jedne države srednje veličine. Jugoslavija je pripadala srednjim silama u međunarodnim odnosima,[41] koje koriste međunarodne institucije ili igraju ulogu normativnih preduzetnika bilo da bi doprinele održavanju postojećeg ili radile na promovisanju ideja o novom međunarodnom poretku. U uslovima bipolarnosti i hladnoratovske politike, Jugoslavija je bila svojevrsni „most" između dveju supersila i hladnoratovskih blokova, te je u okviru KEBS-a tokom 1970-ih nastojala da konstruktivnim predlozima i inicijativama daje doprinos detantu i podstiče proces saradnje u bezbednosti koji je kasnije vodio promeni strukture međunarodnog sistema.[42] Upravo je Beogradski sastanak KEBS (1977-1978) bio prvi korak u stvaranju kontinuiteta Konferencije i rada na afirmaciji helsinških principa, i bez obzira na skroman doprinos završne deklaracije, ipak se može reći da je proces saradnje zaživeo i premošćen je jaz do narednog sastanka koji je održan u Madridu. Kako je to opisao finski diplomata Jaako Iloneimi, Beogradski sastanak je doneo „kontinuitet" umesto „promene", dok je američki državni sekretar Zbignjev Bžežinski opisao sastanak kao uspešan jer se Sovjetski Savez tada našao u „defanzivi" usled delovanja KEBS-a.[43] Kasniji sastanci kontinuiteta KEBS (Madrid 1980-1983., Beč 1986-1989.) doneli su nastavak proaktivne delatnosti Jugoslavije, koja je u konferenciju unosila vezu sa Pokretom nesvrstanosti i bila zainteresovana za saradnju na Mediteranu i angažovanje zemalja na južnom obodu kontinenta.[44] U tom pogledu je saradnja u bezbednosti u Evropi bila tumačena kao znatno povezana sa principom miroljubive i aktivne koegzistencije. U normativnom

---

[40] Grupu država N+N činile su Švajcarska, Austrija, Finska, Jugoslavija, Švedska, Malta, Kipar.

[41] Upor. B. Wood, „Middle Powers In International System: A Preliminary Assess of Potential," Working Paper 11, WIDER, Helsinki 1987.

[42] Ljubivoje Aćimović ističe da je Jugoslavija dala KEBS-u „svetsku dimenziju", i da je njena velika zasluga što su u Završnom aktu usvojeni Odeljak II („Pitanja u vezi sa razoružanjem") i Odeljak III („Načelne postavke"). Pogledati u: Lj. Aćimović, 34; U Završnom aktu se, između ostalog navodi da „[Države učesnice] su ubeđene u neophodnost preduzimanja efikasnih mera u ovim oblastima koje po svom domašaju i po svojoj prirodi predtavljaju korake u pravcu konačnog postizanja opšteg i potpunog razoružanja pod striktnom i efikasnom međunarodnom kontrolom, i koje treba da dovedu do jačanja mira i bezbednosti u svetu." U odeljku III nalaze se elementi koji ukazuju na pojmove koopratvne bezbednosti, bezbednosti u Evropi i na Mediteranu, i poštovanja principa suverene jednakosti, uz isticanje da gledišta svih država treba da budu razmotrena jer je to njihov „opravdani interes". B. Milinković, 22–23.

[43] V. Bilandžić, D. Dahlmann, M. Kosanović, eds, *From Helsinki to Belgrade: The First CSCE Follow-up Meeting and the Crisis of Detente*, Bonn University Press, Gottingen 2012, 9–10.

[44] *Ibid.,* 14. Uporediti sa fokusom na Mediteran, ekonomsko-socijalnim pitanjima (druga korpa), kao i pokušajem Tita da posreduje između Grčke i Turske. Jugoslavija je bila zainteresovana i za prava manjina.

smislu, principi KEBS iz oblasti vojno-političke ekonomsko-socijalne dimenzije su u znatnoj meri integrisani u pravne tekovine Jugoslavije, a institucije i kapaciteti u domenu spoljnih poslova bili upošljeni u radu konferencije. Drugim rečima, međusobno su se podupirali kapaciteti i spoljnopolitička orijentacija Jugoslavije, i KEBS je svojom strukturom i načinom odlučivanja pogodovao interesima malih država. One su mogle da afirmišu neke sopstvene interese, a N+N grupa je imala priliku da afirmiše sopstvene pozicije u svetlu hladnoratovske pozicije. U tom periodu je nastala i socijalizacija i standardizacija u zakonodavstvu i političkoj praksi – a Jugoslavija je delovala predlagač i „proizvođač" političkih odluka, a ne samo njihov primalac. Zvanični Beograda je bio u poziciji da se pita u vezi sa odlučivanjem o važnim međunarodnim pitanjima i da ne bude samo primalac odluka. Pripadnost određenom sklopu vrednosti i aktivan doprinos normama međunarodne stabilnosti značajno se razlikuje od drugog razdoblja koje ovde posmatramo – a to je period 1992-2000. godine.

TRANZICIJA KEBS-OEBS I KRAH SPOLJNOPOLITIČKOG IDENTITETA SRJ, 1992-2000.

Ratovi na prostoru bivše Jugoslavije otvorili su pitanje uloge KEBS i njegove sposobnosti da odgovori na najozbiljniji izazov evropskom miru nakon hladnog rata. Reč je o temeljnom sukobu koji je doveo do razaranja spoljnopolitičkog identiteta Jugoslavije i otvorio prostor za brz institucionalni razvoj i preoblikovanje KEBS-a. U tom periodu KEBS je isprobao svoje nove kapacitete i prakse u oblasti ljudske dimenzije na sastancima u Moskvi (10. septembar- 4. oktobar 1991.) i u Pragu (30-31. januar 1992.). Sastanak u Moskvi je predvideo mogućnost slanja specijalnih izvestilaca u svrhu prikupljanja činjenica, dok je na sastanku ministara spoljnih poslova u Pragu odlučeno da bude uvedeno pravilo „konsenzus minus jedan", a koje će biti prvi put primenjeno na jugoslovensku krizu na sastanku Komiteta visokih funkcionera (6-12. maj 1992) i predvidelo je mogućnost neizjašnjavanja države koja je predmet rasprave.[45] Tzv. Helsinškim dokumentom (usvojen na samitu u Helsinkiju 9-10. jula 1992. godine) predviđena je mogućnost slanja snaga KEBS za očuvanje mira a kao odgovor na ratne sukobe na prostoru Jugoslavije. Na tom sastanku je odlučeno da Savezna Republika Jugoslavija (SRJ) bude suspendovana u radu Samita, ali i na drugim sastancima Konferencije zbog toga što su paravojne snage iz SRJ učestvovale u oružanim sukobima u BiH.[46]

---

[45] D. Sandole, 69; Lj. Aćimović 2001, 110.

[46] Tek nakon demokratskih promena, ova odluka je izmenjena i SRJ je ponovo počela da učestvuje u radu OEBS, počev od novembra 2000. godine.

Za razliku od tog vremena i značajnog, proaktivnog učešća SFRJ u razvoju KEBS i podsticanju njegove aktivnosti, tokom 1990-ih nastupila je druga faza „zahlađivanja odnosa" između SRJ i KEBS, koji je na ovim prostorima isprobavao svoje nove mehanizme upravljanje krizama. Na prostoru SR Jugoslavije boravile su posmatračke misije KEBS (a posebno misija dugog trajanja za Kosovo, Vojvodinu i Sandžak) o stanju manjina tokom 1992. u cilju smanjivanja konfliktnog potencijala i ugrožavanja teritorijalnog integritata Srbije.[47] Vlada SRJ je tokom 1993. odlučila da ne produži sporazum o daljem boravku misije, tražeći da suspenzija u KEBS bude ukinuta, što nije učinjeno, a bilo je u duhu sa izolacijom i rastućim pogoršavanjem međunarodnog položaja SRJ u periodu između 1992. i 1995. godine.

Međutim, nakon što je na samitu u Budimpešti 1994. godine završena transformacija KEBS u OEBS, Organizacija biva angažovana na posmatranju parlamentarnih izbora u Srbiji 1996. godine, dok je značajnija aktivnost OEBS-a u SRJ nastavljena kroz rad verifikacione misije na Kosovu i Metohiji između oktobra 1998. godine i marta 1999. godine (misija okončana u junu 1999.).[48] Misija je između ostalog bila zadužena za posmatranje primirja i povratak izbeglica. Od jula 1999. godine, raspoređena je nova misija OEBS-a na Kosovu (OMIK) čime je nastavila da se razvija i testira vojno-politička i ljudska dimenzija OEBS.

U pogledu stanja primene helsinških principa u tom periodu, Aćimovićeva analiza je uputna, i posebno su apostrofirani principi nepovredivosti granica, samoopredeljenja naroda, kao i načelo teritorijalnog integriteta i nepribegavanja sili, uz naglasak na ljudsku dimenziju i poštovanje ljudskih prava, budući da je praksa jugoslovenske krize nalagala tako.[49] Pomenuti principi uglavnom su korišćeni od strane jugoslovenskog i srpskog državnog vrha da ukažu na narušavanje suvereniteta i teritorijalnog integriteta tadašnje SFRJ, dok su unutrašnja prava i slobode bili u velikoj meri ograničeni usled politike Miloševićevog režima u Srbiji. Istovremeno, ovo je bilo i formativno vreme za novoimenovani OEBS čija je normativna uloga bila nedovoljno istaknuta na Balkanu u periodu sukoba, već je pre svega bila reč o mehanizmu upravljanja krizom i pokušaja izgradnje poverenja i monitoringa stanja ljudskih prava. Ljubivoje Aćimović u vezi s time ispravno zapaža da KEBS „nije imao prvorazrednu ulogu u razrešavanju jugoslovenske krize, već je, nakon prvobitnih načelnih poku-

[47] „Misija dugog trajanja" za Kosovo, Vojvodinu i Sandžak prekinuta je u junu 1993. godine. Videti u: Lj. Aćimović, 110.

[48] V. OSCE, Kosovo Verification Mission, *http://www.osce.org/node/44552,* 4. avgust 2015.

[49] Lj. Aćimović, 81–82.

šaja, uglavnom pružao podršku merama drugih međunarodnih aktera i pridržavao se sprovođenju nekih od njihovih akcija, kao što je embargo".[50]

Verovatno najznačajniji doprinos OEBS-a normalizaciji odnosa u regionu bilo je potpisivanje Sporazuma o podregionalnoj kontroli naoružanja između BiH, SRJ i Hrvatske 14. juna 1996, uz podršku primeni Dejtonskom sporazuma.[51] Tek posle smene vlasti i demokratskih promena oktobra 2000. godine moglo je biti reči o povratku Srbije u OEBS i učešću Organizacije u međunarodnoj re-socijalizaciji i njenom usvajanju normi i standarda iz oblasti ljudskih prava i demokratske vladavine.

OEBS I MEĐUNARODNA RE-SOCIJALIZACIJA SRBIJE POSLE 2000. GODINE.

Povratak SRJ u članstvo OEBS usledio je u novembru 2000. godine, i to je bio jedan od prvih uspešnih zadataka postmiloševićevske vlade u spoljnopolitčkoj normalizaciji odnosa sa međunarodnom zajednicom. Demokratska vlast je stavljala prioritet na povratak u članstvo međunarodnih organizacija, što je bilo od ogromnog značaja za spoljnu politiku male države kojoj je decenija međunarodne izolacije nanela sveobuhvatne gubitke – materijalne, društvene i one koji se tiču međunarodnog statusa. Na ovaj način uspostavlja se dvostrani odnos, a OEBS na poziv Vlade SRJ 11. januara 2001. godine uspostavlja misiju u Srbiji i od tada podržava reforme u četiri programske oblasti: vladavina prava i ljudska prava; reforma policije; demokratizacija; razvoj medija. U ovoj trećoj fazi, „primaoca usluga" OEBS-a, SRJ, a kasnije Srbija i Crna Gora, te Srbija posle 2006. godine ponovo bivaju intenzivnije uključene u međunarodnu normativnu socijalizaciju. Na političkom planu, Srbija iskazuje deklarativnu podršku principima iz Završnog akta, a posebno u kontekstu osporavanja i sprečavanja proglašenja nezavisnosti Kosova kroz pozivanje na princip nepovredivosti granica.[52] Međutim, Evropska unija i Sjedinjene Države smatraju da se pored nepovredivosti granice može pozvati i na princip ljudskih prava i humanosti koji predviđa da se

[50] *Ibid.*, 109.

[51] V. F. Ejdus, „Kontrola konvencionalnog naoružanja na Zapadnom Balkanu," u: Radmila Nakarada, Dragan Živojinović (ur), *Srbija u evropskom i globalnom kontekstu*, Beograd, Fakultet političkih nauka 2012, 231–243. Mandat OEBS-a za sprovođenje Sporazuma prestao je 2014. godine, i države potpisnice preuzele na sebe sprovođenje Sporazuma, što svedoči o porastu nivoa međusobnog poverenja i saradnje. V. „Meet the Chairperson-in-Office", *Security Community* 4/2014, 8–12.

[52] „Šahović: Srbija podržava OEBS u borbi za ljudska prava," *Pres*, 7.6.2007, *http://www.pressonline.rs/info/politika/12894/sahovic-srbija-podrzava-oebs-u-borbi-za-ljudska-prava.html*, 2. avgust 2015.

granice mogu menjati na uzajamni pristanak, čime je otvoren prostor za različita tumačenja ovih međuzavisnih principa, kako na istoku tako i na zapadu.[53]

Spoljnopolitička aktivnost Srbije u prvoj deceniji 21. veka protekla je u osporavanju proglašenja nezavisnosti Kosova, uglavnom unutar sistema Ujedinjenih nacija.[54] Uživanje u podršci unutrašnjim reformama, i izgradnja bezbednosne zajednice u regionu Zapadnog Balkana komplementirani su sa spoljnopolitičkom aktivnošću Srbije i u sferi delovanja OEBS-a. Tako je u Beogradu od 6-10. jula 2011. godine održano 20. godišnje zasedanje Parlamentarne skupštine na kojem je usvojena „Beogradska deklaracija" kojom se poziva na nastavak konsultacija u vezi sa jačanjem pravnog položaja Organizacije, kao i jačanje njene uloge.[55] U februaru 2012. godine, Ministarski savet je odlučio da Švajcarska i Srbija dobiju vezana, uzastopna predsedavanja za 2014. i 2015. godinu.[56] U zvaničnom diskursu u Srbiji predsedavanje OEBS-om predstavlja priliku za „afirmaciju spoljnopolitičkih prioriteta i promociju Srbije kao uvažene učesnice međunarodne zajednice, kako u širem regionalnom smislu, tako i u Evropi i neposrednom okruženju".[57] Povećana spoljnopolitička aktivnost se manifestuje povećanjem broja bilateralnih susreta, i jedno od glavnih zapažanja među zvaničnicima jeste i to da predsedavanje doprinosi obnavljanju (izgradnji) međunarodnog ugleda Srbije.[58] Kroz ulogu predsedavajućeg OEBS-a, ministar spoljnih poslova Ivica Dačić je u učestvovao u naporima da se pospeši mirovni proces u Ukrajini na osnovu sporazuma iz Minska, i kroz saradnju sa specijalnim predstavnicima OEBS za Ukrajinu. Međutim, uprkos uloženim naporima OEBS, primirje je tokom 2015. godine često kršeno a pregovori u okviru Trilateralne kontakt grupe koju čine Rusija, Ukrajina i OEBS održani su više puta sa promenljivim uspehom.[59] Međutim, u sve-

---

[53] „Dvostruko čitanje Helsinške povelje", *Politika*, 15.3.2008, *http://www.politika.rs/rubrike/dogadjaji-dana/Dvostruko-chitanje-Helsinshke-povelje.lt.html*, 2. avgust 2015.

[54] Videti više o ovome u: J.Ker-Lindsay, *The Foreign Policy of Counter Secession: Preventing the Recognition of Contested States, Oxford University Press, Oxford* 2012.

[55] OSCE Parliamentary Assembly, „Belgrade Declaration". *https://www.oscepa.org/publications/declarations/2011-belgrade-declaration/675-belgrade-declaration-english/file*, 4. avgust 2015.

[56] Zajednički akcioni plan predsedavanja Švajcarske i Srbije: *http://www.mfa.gov.rs/en/images/stories/slike/Joint-work-plan.pdf*, 20. jun 2015.

[57] Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije. *http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/multilaterala/oebs?lang=lat*, 4. avgust 2015.

[58] Studijska poseta autora sedištu OEBS u Beču i razgovori sa stručnjacima i zvaničnicima, 9. jun 2015.

[59] Detaljnije pogledati, npr. „OSCE CiO Dacic in Minsk attending Trilateral Contact Group meeting", Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Serbia. 21. 7.2015. *http://mfa.gov.rs/en/press-service/statements/14482-osce-cio-dacic-in-minsk-attending-trilateral-contact-group-meeting*, 5. septembar 2015.

tlu veoma složene bezbednosne dinamike, dometi OEBS-a i srpskog predsedavanja u razrešavanju sukoba u Ukrajini u 2015. godini ostaju ograničeni uprkos iskazanoj posvećenosti Organizacije, njenih predstavnika, i misije na terenu.

Ova, treća faza, u razvoju odnosa između OEBS-a i Srbije može biti okarakterisana kao ponovni uzlet normativne socijalizacije i buđenja aktivnosti i interesovanja Srbije za rad ove organizacije i afirmisanja spoljne politike u njenim okvirima.[60] U nastavku, pomoću koncepta male države u KEBS/OEBS, ukazujem na neka moguća značenja predsedavanja Srbije u 2015. godini, a što utiče na izgradnju i promenu njenog spoljnopolitičkog identiteta.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA: PREDSEDAVANJE SRBIJE OEBS-om I PUTANJA NJENOG SPOLJNOPOLITIČKOG IDENTITETA

Spoljnopolitički identitet SFRJ je opredeljivao njeno delovanje u grupi srednjih sila koje su koristile međunarodne organizacije za podršku ili promenu međunarodnog sistema. Dok je bivša Jugoslavija uz pomoć KEBS svojoj „svetskoj dimenziji" delovanja dodala i onu evropsku, Srbija se posle 2000. ponovo uključuje u međunarodne tokove i svoju politiku vodi primarno na regionalnom nivou u okviru Zapadnog Balkana. S kraja prve decenije 21. veka, Srbija nastupa u međunarodnoj politici kao mala država sa ostacima identiteta srednje sile. Reč je o spoljnoj politici male države koja nije uspela da razreši pitanja svog međunarodnog položaja i odnosa u promenljivom međunarodnom sistemu nakon završetka hladnog rata. U novije vreme sve više se u svetu ističe diskurs rastuće multipolarnosti, što predstavlja dodatni izazov za pozicioniranje malih država koje nisu integrisane u Evropsku uniju ili NATO. U periodu posle 2012. godine sve su prisutniji stavovi srpskog državnog vrha koji prikazuju Srbiju kao malu državu sa ograničenim sposobnostima da se suoči sa izazovima ekonomske krize i posledicama sukoba u bliskim svetskim regionima, poput Bliskog istoka, ili post-sovjetskog prostora – što ukazuje na neznatno rekonstituisanje spoljnopolitičkog identiteta.[61] S druge strane, kriza u Ukrajini je učinila OEBS relevantni-

---

[60] Jačanje regionalnog poverenja u procesu kontrole naoružanja, kao i tekući proces reforme sektora bezbednosti u kojem OEBS igra značajnu ulogu zajedno sa EU, primeri su određenog, doduše, neravnomernog napretka u procesu normativne socijalizacije. O regionalnoj bezbednosnoj dinamici i procesu izgradnje države, pogledati M. Kovačević, „The Influence of State-Building on Security Dynamics Within the Framework of Regional Security Complex Theory", *Western Balkans Security Observer* 21/2011, 52-63.

[61] V. npr, „Serbia wants EU membership, ties with Russia", B92, 7.7.2014. *http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2014&mm=07&dd=07&nav_id=90895*, 15. maj 2015.

jim nego pre nekoliko godina, i u godini srpskog predsedavanja postavlja se pitanje kakva je uloga malih država i šta one mogu učiniti da bi se svetska politika promenila. Nisu velike šanse da Srbija može samostalno i do kraja odigrati ulogu „poštenog posrednika" u ukrajinskoj krizi, uprkos voljnosti i spremnosti srpskog predsedavanja da deluje u tom pravcu.[62]

Manje države su daleko veću priliku za afirmaciju svoje uloge u svetu imale za vreme KEBS, što se dobro vidi na primeru SFRJ. Načelo konsenzusa je omogućavalo svim državama da nametnu svoju ulogu i zaštite sopstvene interese, bez obzira ne veličinu i moć u međunarodnim odnosima.[63] Obično se kao strategije u okviru OEBS-a navode suverena jednakost, premošćavanje jaza između velikih sila i izgradnja konsenzusa.[64] Premošćavanje jaza između velikih sila bilo je posebno istaknuto među grupom N+N, a KEBS je bio pogodan insititucionalni okvir za tako nešto, smatra Majkl Mozer (Michael Mosser).[65] Takođe, KEBS i OEBS su pogodan forum za iskazivanje stavova država učesnica, mada usled usklađivanja spoljne politike, države EU sada uglavnom nastupaju u OEBS sa zajedničkim stavovima i tako glasaju.

Ono gde Srbija može imati posebnih koristi od predsedavanja organizacijom je dodatna međunarodna socijalizacija u okviru „Trojke" sa Švajcarskom i Nemačkom, uz mogućnost utvrđivanja dnevnog reda Organizacije (u okviru prioriteta predsedavanja).[66] Odnosi koje su SFRJ i Švajcarska imale u okviru grupe N+N mogu biti oživljeni u savremenom dobu i aktuelnom geopolitičkom kontekstu. Nerealno je oče-

---

[62] Ministar spoljnih poslova Srbije Ivica Dačić izjavio je da „Srbije je spremna da postupa kao pošteni posrednik u mirovnom procesu i da upotrebi sve prednosti koje OEBS nudi. Nepristrasnost i transparentnost su naš način". OSCE, „Serbia reveals Chairmanship priorities pledging to rebuild trust and confidence in OSCE region", *http://www.osce.org/cio/134821*, 4. avgust 2015.

[63] Pregovori o Helsinškom završnom aktu su bili na rubu neuspeha sve dok nije udovoljeno zahtevu Malte da Mediteran bude uvršten kao jedno od važnih pitanja za KEBS.

[64] M. Mosser, „Engineering Influence: The Subtle Power of Small States in the CSCE/OSCE," u: E. Reiter, H. Gartner, *„Small States and Alliances,"* Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2001, 59.

[65] *Ibid.*, 60.

[66] Fokus srpskog predsedavanja na osnovu zajedničkog plana rada sa Švajcarskom obuhvata teme raspoređene u tri dimenzije. Političko-vojne teme obuhvataju: sprečavanje terorizma, sajber-bezbednost, odnos između organizovanog kriminala, trgovine ljudi i migracija, upravljanje i reforma sektora bezbednosti. Druga grupa tema je u vezi sa problemima sa kojima se Srbija suočava: borba protiv korupcije, upravljanje vodama i spremnost za reagovanje u slučaju prirodnih katastrofa. Treća grupa tema odnosi se na ljudska prava, prava manjina i jačanje vladavine prava, kao i podsticanje učešća mladih u procesu odlučivanja. Mirovni proces u Ukrajini je svakako najveći izazov za predsedavanje Srbije, dok je redefinisanje i refleksija uloge OEBS u okviru procesa Helsinki +40 krovna tema. „Address by H.E. Ivica Dačić at the Special Meeting of the OSCE Permanent Council", 15.01.2015, *http://www.osce.org/cio/134801?download=true*, 4. avgust 2015.

kivati od Srbije da tokom predsedavanja dovede do razrešenja krize u Ukrajini, ali bi do ozbiljnijih pomaka po ovom pitanju moglo doći u radu „Trojke" i tokom Nemačkom predsedavanja u 2016. godini. Dok je članstvo u EU strateški cilj Srbije, vladajući diskurs u bezbednosnoj politici posle 2007. godine promoviše neutralnost prema postojećim vojnim savezima i držanje na ekvidistanci između Moskve i Brisela. Predsedavanje OEBS-om se pokazalo kao prilika za ponovno razmatranje jugoslovenskog nasleđa u KEBS-u i formulisanje nešto određenijih stavova u Srbiji u vezi sa transregionalnim pitanjima od značaja za bezbednost i saradnju u Evropi. Time se makar na kraći rok Srbija izmestila izvan okvira spolja oblikovanog balkanskog spoljnopolitičkog regionalizma. Ako ništa drugo, kroz normativnu socijalizaciju i aktivniju ulogu u OEBS-u, moguće je „zamišljati" spoljnopolitičke i „otkrivati" ranije uspešne tradicije delovanja Jugoslavije za izgradnju spoljnopolitički identiteta Srbije u savremenom kontekstu. Razmatranje Helsinških principa i vraćanje interesovanja za teme i procese od značaja za širu evropsku i globalnu bezbednost nije samo od tehničkog i praktičnog značaja za Srbiju, već je reč o normativnoj socijalizaciji male države prema agilnijem i pametnijem delatništvu u međunarodnim odnosima. Na taj način se otvara prostor za sagledavanje osnova spoljnopolitičke tradicije i stvaranje preferenci u sklopu šire bezbednosne saradnje i izgradnje bezbednosne zajednice u postjugoslovenskom i na širem prostoru OEBS-a.

Marko Kovačević[67]
Researcher, Faculty of Political Studies, University of Belgrade

THE SOCIALIZING ROLE OF THE OSCE AND RECONSTITUTION OF FOREIGN POLICY IDENTITY OF SERBIA IN THE POST-YUGOSLAV PERIOD

Summary: The Helsinki Final Act is a source of normative principles that largely shape the expectations Organization for Security and Co-operation in Europe in mutual relations and the worldviews between the participating states. Organization for Security and Co-operation in Europe plays out the rola as an actor in international socilaization of states, and the participating states adopt norms and standards that affect the building of their consciousness about the peaceful and predictable behavior, as well as the security community-building. Consequently, the Organiza-

[67] Marko Kovačević, marko.kovacevic@fpn.bg.ac.rs.

tion for Security and Co-operation in Europe co-constitutes the foreign policy identity of the participating states. The former Yugoslavia created its foreign policy identity within the CSCE, and it took part in the creation of the normative standards within the institution. The dynamics of the international socialization and relations between the Conference on Security and Co-operation in Europe/ Organization for Security and Co-operation in Europe and Yugoslavia/Serbia has three periods: 1975-1992 (Yugoslavia as a middle power, creator of normative standards within the Conference on Security and Co-operation in Europe); 1992-2000 (Yugoslav wars, and the collapse of the foreign policy identity of FR Yugoslavia); 2000-2015 (international re-socialization of a small state and Serbia as a subject of the Organization for Security and Co-operation in Europe activities). Serbia's Organization for Security and Co-operation in Europe chairmanship in 2015 is seen as an opportunity to re-consider the Yugoslav CSCE heritage and taking stock of the opportunities for Serbia to construct its contemporary foreign policy identity based on issues that are of broader importance for security and cooperation in Europe; a chance for thinking and imagining foreign and security policy of Serbia both inside and outside of the framework of the Balkan regionalism in which it is located at the beginning of the 21st century.

***Keywords**: OSCE, Serbia, Yugoslavia, identity, foreign policy.*

Odd Berner Malme[1]
Head of Law Enforcement Department
OSCE Mission to Serbia 2013 – 2014

REGIONAL AND LOCAL LAW ENFORCEMENT REFORMS AS AN INSTRUMENT TO MEET TRANSNATIONAL THREATS – THE CASE OF SERBIA

Abstract: This article will discuss the development of transnational threats as terrorism, transnational organized crime and the similarity between terrorism and organized crime, and the way the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) has met this type of threats by reform projects and how the OSCE Mission to Serbia the last 14 years has built police and rule of law competence and capacity by reform programs to meet serious crime nationally and internationally. This article stands solely on the authors view.

Keywords: *organized crime, terrorism, Serbia, OSCE.*

INTRODUCTORY NOTES

Crime has always been present within society; the origin of organized crime goes deep into human history. Similar like rising of organized crime in Russia, which evolved after the breakup of the Soviet Union, Balkan organized crime is a new phenomenon, which evolved during the wars and dissolution of SFR Yugoslavia. These wars with economic blockade, the presence of weak states, the legal vacuum and the coexistence of organized groups within the state, provided a fertile soil for this phenomenon.

The regional organized crime networks focus mainly on drug trafficking, trafficking of stolen vehicles, cigarette smuggling, petrol (especially on the 90'), money laundering and, on human and organ trafficking. Two of the most common routes used for human trafficking start in the Ukraine. Moldova and Romania Serbia then Bosnia and Herzegovina heading for Western Europe.

Organized crime negatively impacts state financial streams, the market environment and present a threats at the regional as well as global levels.[2] Organized crime

[1] Odd Berner Malme, odd.malme@gmail.com.

[2] For an analysis of Kosovo-Albanian organized crime see: Arsovska, Jana, *Decoding Albanian Organized Crime Culture, Politics, and globalization,* University of California press, 2015.

threatens the stability of every state. The structure of weak states encourage the threat of criminal activities and their profitability, due to the ease with which criminal organizations are able to penetrate the state and its institutions. Corruption enables the infiltration of organized crime into society because corrupted political elites do not effectively fight organized crime – very often because of mutual interest.[3]

ORGANIZATION OF SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE (OSCE)

OSCE has the strength in promoting several dimensions in a wide approach to reforms as a tool to meet challenges from transnational organized crime and terrorism. The military-political dimension of security pay special attention to cyber security, the fight against terrorism and the management and reform of the security sector. The Economic and environmental dimension address issues as the fight against corruption. In the human dimension the focus are on the protection of human rights, media and freedom of assembly and countering hate crimes**.**

However, reform of the police service is crucial for the development of a stable democracy, the creation of an open market economy and the development of political and social structures representative of the values and needs of society. International organizations and governments need to recognize the crucial role that the reform of the police service plays in stabilizing transition societies. And the police reform process should be viewed in the context of the need for a comprehensive review of the criminal justice sector. The Foreign Ministers meeting in Dublin in 2012 endorsed a package of four Permanent Council decisions to meet transnational threats. Among them supporting law enforcement including police reform and fight organized crime in the framework of human rights. Further the Ministers underline the fight against terrorism and the OSCE comparative advantages in the approach to a secure environment.

THE SERBIAN CASE

The value of this strategy was initiated by OSCE at the first dialog with Serbia when the Mission was established in 2001. All dimensions have been present and promoted in the reform of Serbian law enforcement but the political dimension has been

[3] I. Gyrmati, "Security Sector Reform as a Contribution to Crime Prevention in South Eastern Europe" pp. 177- 183, *http://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/crime_gyar.pdf*, 10 July 2015.

most relevant in reforming the police as an integral part of the security sector reform (SSR). One of the biggest challenges Serbia faced after the democratic shift in October 2000 was the reform of the police and transformation into a service accountable to citizen. The OSCE Mission to Serbia became a crucial partner in this work together with other international actors and bilateral projects. The first dialog of OSCE role in Serbia was very tense and the OSCE Ambassador Stefano Sannino, The Head of the OSCE Mission to Serbia described it as "There were guns on the table as I tried to explain the role of OSCE as a mediator during the first tense of dialog."[4]

In the early days of police reform efforts, the overarching challenges were politically announced following the changes in 2000, and were termed as the four "Ds" – de-politicization, de-centralization, de-criminalization and demilitarization.

The four "Ds" were frequently publicly declared by all administrations that have been in power since 2000. However, challenges lied in the process of its development in the tangible government policy. Therefore, without precise time frames for the implementation of the declared goals, the police reform was very often driven from the outside.

The record of the past years of police reform indicates that the process of transformation towards democratic policing is not something that can be quickly achieved in a project-type of approach. It demands long-term presence and committed national and international efforts.

Bearing in mind that police reform, as part of SSR, is technical assistance in a political process, there are not many partners that can measure with the holistic approach provided by OSCE. Complementarity of all OSCE dimensions is the organization's comparative advantage. The reality is that OSCE is unique in the sense that it has worked simultaneously across the Criminal Justice Sector and has been a long standing respected partner in the whole area of SSR and in particular in policing. Moreover, the OSCE is recognized by the host Government of Serbia as strategic partner in a number of the prioritized police reform.

BRIEF HISTORICAL OVERVIEW ON POLICE REFORM FRAMEWORKS

In 2001, one of the most ambitious efforts the Ministry of Interior (MoI) aimed at when defining and managing police reform was the development of the Ministry's

[4] *Ibidem.*

Vision Document, which aimed to carry out an extensive survey of reform issues and produce a document defining a long-term strategy and a framework for reform.

The development of the nearly 600-page Vision Document took more than a year and a half (2001-2003), and it was officially presented and adopted by the government in April 2003. However, it is important to note that it was presented during the state of emergency declared after the assassination of Serbian Prime Minister Zoran Djindjic. Due to such timing, impact among the public and within the police was minimal.

Hence, the Vision Document was not developed any further nor used as a starting point for a new process – it did not result in a shift in mentality towards strategic planning for the Ministry and police reform in general. The positive momentum created through this exercise was irrevocably lost.

This is a typical example of the weaknesses of public administrations in transition countries, leading to the "one step forward, two steps back" approach which occurs with every political change – one of the primary obstacles to the sustainability of reforms.[5]

Based on the OSCE Study on Policing, published in 2001, the Ministry of Interior defined six priority areas of police reform in mid-2002:

- Accountability (covering internal and external oversight);
- Police Education and Development;
- Organized Crime;
- Forensics;
- Border Policing;
- Community Policing.
- War Crimes investigation, and
- Strategic Planning and Development.

These were declared as the nucleus of reform activities and many projects within each of the priority areas were initiated with the assistance and support of the international community. However, many structural changes awaited the adoption of the new Law on Police, as the Law was considered a precondition for deeper reforms.

[5] Branka Bakic, national programme officer at the OSCE Mission to Serbia. Several Evaluation Reports of the Progress of the Law Enforcement Programs in the period of 2001 – 2014. Author gives a special thanks to Ms. Branka Basic who through the whole period of the OSCE Mission to Serbia has evaluated the progress of the reform of the Serbian police service and the OSCE contributions. It has been a great value to this article.

Several years after that, another assessment was made by OSCE and the so-called "Downs Report"[6] was issued with more than 90 recommendations. Based on these, the OSCE and the Serbian Government negotiated Memorandum of Understanding in 2004. This document was the basis for cooperation – the strategic framework document.

The OSCE was officially named coordinator of international assistance to police reform. In addition, the new Law on Police was declared top priority.

One of the main organizational innovations introduced by the new law was the operational separation of the police service from the Ministry. A director, appointed for a term of five years, would head the police service. The fact that the director will no longer be Assistant Minister of Interior and that his/her five-year term is longer than the term of the government was described as an aim of depoliticizing the police at the senior leadership level. Furthermore, police director was one of rare high government officials, which retained his post when the government changed in mid-2008. Moreover, the first police director was re-appointed for the second term in 2013.

At the end of 2007, Serbian border was de-militarized. The Serbian police took over the full responsibility for the national borders from the Serbian Army. The OSCE was providing advice in the course of this process, as well as on application of the Integrated Border Management concept.

In 2009, the MoI was revised for the first time and OSCE was named strategic partner in police reform. This revision was especially important because some achievements were publically recognized. Because of the demilitarization of borders being finalized and Serbia's gaining visa free regime with the EU.

As part of the reform efforts in the area of strategic planning and development, the Ministry of Interior adopted its first overall Development Strategy for the period 2011 – 2016. This happened 10 years after the first Vision Document. This time, the Development Strategy was completed mainly by the Ministry's own capacities, led by its Bureau for Strategic Planning. In this manner, the need for having an overall reform framework was finally addressed. Because clear benchmarks were reached – there was organizational structure in place, the overall strategy was adopted and there was enough of bilateral support to sustain the investment made thus far by the OSCE, the Mission's assistance to strategic planning was officially closed in 2012.

[6] Downes, Mark (2004), Police Reform in Serbia: Towards The Creation of a Modern and Accountable Police Service (OSCE).

However, efforts to implement the Strategy are still being supported by the OSCE and a number of other international partners active in this area in Serbia.

POLICE ACCOUNTABILITY

Going back to the stated reform goals, it must be noted that the police, as well as other public services, still have a way to go in the fight against corruption and becoming an accountable citizens service. The new internal affairs unit – the Inspector General Office (IGO) in charge of police oversight as well as investigating citizens' complaints against the police – was established in 2001. However, the appointment of the first Inspector General (IG) took two years.

What brought the issue of the oversight of police into focus was the assassination of Prime Minister Djindjić, the subsequent declaration of the state of emergency and the launching of the police operation Sabre against organized crime connected to the assassination. The person charged with pulling the trigger was holding an official police badge at the time. This was a tragic wake-up call for the Serbian society underlining the urgent need for oversight of the police.

Following these events, only in June 2003 did the government appoint the first Inspector General who at the same time held a political post as Assistant Minister of Interior. The first IG assumed the Office without any human or technical resources – capacity development of the IGO was slow and deliberate.

With the elections and the change of government in 2004, the second IG was appointed – which was more a result of political bargaining. Subsequent political controversy regarding the scope of IGO underscored the 'weak' position of the internal affairs unit within the Ministry's structure – the model chosen by Serbia being a hybrid of internal and external oversight. With the enactment of the Law on Police in 2005, internal police oversight is regulated for the first time by law and changed into Sector for Internal Control to be headed by Head of Sector.

In 2006, the Sector established its four Regional Centers in Belgrade, Novi Sad, Niš and Kragujevac. The OSCE and other international actors etc trained vast number of its personnel in internal affairs investigations, anti-corruption mechanisms, policing and human rights. The last Assistant Minister was appointed in 2011 for the term of five years.

Although progress has been made in this area, internal oversight still has to evolve and gain respect of both the police professionals as well as the public.

In addition to the development of more effective internal oversight, police accountability needs to be supplemented with effective external oversight – declared as a priority however not yet fully practiced.

The parliamentary Committee for Defense and Security has plenty of potential for improving its work. On occasions when Minister of Interior and Police Director present their annual reports, the Members of Parliament are mainly interested in daily political issues. To our knowledge, the Members of Parliament show surprisingly little interest in exercising their rights and asking for results in terms of development within police reform.

FIGHT AGAINST ORGANIZED CRIME

In the 90s, Serbia suffered from an enormous increase in organized crime and deepening of corruption, which became the norm in the country's economic, social and political life. The process of decriminalization of certain elements within the police and a resolute fight against organized crime were also seen as an absolute priority from the very beginning of the reform.

This priority was tackled immediately and the Special Unit for the Fight against Corruption and Organized Crime was formed back in 2000. It mapped out organized criminal groups as well as the persons responsible for mainly politically motivated assassinations linked to organized crime and state security prior to October 2000.

Having scanned the underground to the best of its abilities at the time, the unit was disbanded in April 2001. A new organizational unit, the Organized Crime Directorate (OCD) was formed and it was the only operational unit reporting directly to the political/ministerial level.

The importance of the list of organized crime groups and their links with the paramilitary unit of the state security, i.e. Special Operations Unit, would be fully grasped only following the assassination of Prime Minister Djindjić, which was the most serious blow that organized crime connected to the parts of the security structures inflicted on Serbia. The state immediately responded by proclaiming a state of emergency that lasted 40 days and the police launched the massive police operation called Sabre. The Special Operations Unit was disbanded and its commanding officers arrested. Police detention during the state of emergency was not limited and more than 11,000 people were arrested throughout Serbia. Operation Sabre was a severe blow to organized crime.

As regards professional police development, the Criminal Investigation Directorate, with its renamed Organized Crime Service, was driving some important aspects of reform. However, very often its good operational police work was often in vain because of inefficiency in the prosecution and judiciary. In the past four years, the Ministry of Interior is steadily making progress in building its capacities in the fight against organized crime. Inter-agency cooperation is slowly improving, leading to good results in a number of high-profile investigations against organized crime groups. The Ministry showed a moderate commitment to implement the National Strategy for the Fight against Organized Crime adopted in 2009, announced to be revised in 2014.

On a regional level, Belgrade has been in recent years hosting a number of high-level regional conferences addressing issues of enhancing police cooperation in fighting organised crime based on an agreement made between countries in the Western Balkans in 2010. In 2011 Serbia launched an initiative for a regional arrest warrant that would improve police and judicial co-operation. In the same year, Serbia became a member of the International Drug Enforcement Conference (IDEC), an international association of law enforcement agencies for sharing drug-related information and developing coordinated approach to law enforcement efforts against international drug traffickers.

With the new Government that came into power in mid-2012, Serbia continued its gradual progress in fighting organized crime through an increased number of investigations of high profile financial and corruption cases, mainly connected to the 24 cases of privatization of previously state-owned companies. The Government was active in developing a comprehensive legal and institutional framework to fight organized crime and corruption through revising the anti-corruption strategy and amending over ten laws regulating this area, such as the Criminal Procedure Code, Law on Asset Seizure and the Penal Code. The new Criminal Procedure Code came fully into power in late 2013, thus introducing prosecutor-led investigation. This was one of the major changes in the work of criminal police since early days of reform.

Further enhancement of capacities for the fight against organized crime in Serbia largely depends on strengthening the process of development of a comprehensive national criminal intelligence system as well as capacities to investigate complex financial investigations.

BORDER POLICE REFORM

Regarding issues related to border control, the reality is that Serbia became an outer border of the European Union. De-militarization, i.e. the assumption of the responsibility for the state borders by the police, was finalized in 2007.

Major milestone which recognized achievements made in the establishment of police management over state borders happened in late 2009 with the EU's decision to abolish visas for the citizens of Serbia traveling to the Schengen Area countries. Of all police reform achiements made thus far, this one had the most important psychological effect on the Serbian citizens becuase it marked finalisation of almost two decades of severly hampered travel and movement of its citizens to majority of the European countries.

Challenges remain as regards illegal migration and asylum seekers issues. Main responsibilities in the future will be connected to respecting the European migration policy and respecting human rights of the people, and police will continue to play important role in this regard.

CRIME SCENE MANAGEMENT / FORSENSICS

When crime scene management / forensics were put forward as priority area in early days of reform, foundations were laid for this area to feature as one of the most successful areas of reform. It could be argued that mainly technical nature of the investments made were the main reasons, however it should be noted that there was another important factor in it. Unlike in many other areas, there was a clear division of labor between OSCE and two major bilateral donors active in this area – Sweden and Norway.

Following a planning workshop, written agreement was made and each interested party knew tasks and responsibilities e.g. Sweden was focused on bilateral training of crime scene investigators but at the same time committed to having competent and qualified candidates that were nominated for secondnment in the OSCE, thus enabling permanent presence on the ground. Norway was willing to invest in technical equipment and with its support one national and three regional forensic centers were established. In part, Norwegians directed their donor funds through OSCE. Therefore, this example still features as one of the best examples of donor coordination in the overall reform. There was also clear benchmark of achievement – it was

agreed that once the National Forensic Centre becomes a member of the European Network of Forensic Science Institutes (ENFSI) – OSCE would consider that good enough level of development was achieved for Serbian Ministry of Interior to develop further on their own. This area was officially closed, and public recognition was given at the end of 2009.

The crime scene management and forensic experts keep being one of the most vibrant parts of the criminal investigation police. They lead by example and have managed to develop strong regional and international networks. Achievements made in this area are being studied at master courses for future police reform efforts internationally.

THE ROLE OF OSCE IN REFORM OF POLICE TRAINING AND EDUCATION, POLICING AND PUBLIC RELATIONS

It could be said that police reform started with major police training endeavor of establishment and training of the Multi-ethnic Police Element (MEPE) in south Serbia with OSCE involvement in 2001. This saw the end of armed insurgencies in the area and integration of the ethnic Albanians in the police service.

The MEPE training was followed by various in-service training programs in south Serbia, which focused on strengthening the capacities of the district-level police in the areas such as community policing, problem solving, human trafficking, police ethics, drugs identification, etc.

The most significant achievement regarding reform of police training started in 2005 with clear political decision to reform of basic police training. The Ministry level decided to enter process of transformation of Police High School in Sremska Kamenica into a modern Basic Police Training Centre.

Between 2005 and 2007 new curricula were developed in line with the modern police training principles and in line with the needs of the Serbian police service. All the teaching staff of the former Police High School were either retrained or reallocated to other schools. New Police Trainers with recent police experience were hired and trained in line with the new curricula. The recruitment process was completely designed from the scratch – starting from defining the desirable psychological profile of future police officers. The opening of the new and modern Basic Police Training Centre in Sremska Kamenica in 2007 marked the end of the old police education system. The old system was male dominated, since only young men aged 15-19 could be recruited and educated in the semi-military style, which was out of touch with the needs of the Serbian police service undergoing reforms.

The new center enabled recruitment of both men and women in line with the predefined criteria. It introduced vocational 12+6[7] months of training for adults who have already completed secondary education. The Ministry also started investing in a more systematic approach to recruitment of ethnic minorities in the police service. On top of all these activities, the necessary changes in the legal framework and bylaws were introduced and a number of procedures and rulebooks were adopted to enable the transition from the old to the new system. The OSCE took an active role in all the mentioned areas and provided expert support and advice. Through this piece of reform, groundbreaking impact was made on how all-future police officers in Serbia will enter police profession.

After setting the foundations of the future police training system through reform of the basic police training, which is widely regarded as one of the major successes of the OSCE's partnership with the Ministry of Interior in the police reform, the resources of the OSCE were focused on other areas of training – specialized and advanced (management) and establishment of the centrally managed and effectively coordinated and standardized overall system of police training. However, the success in this area is still to be reached as it is connected to the overall changes of the Ministry's human resource management, which is still under development.

Returning to the four "Ds", the issue of decentralization of police service is connected to the structure of a centralized state such as Serbia. Centralized management of the government's budget impedes the delegation of decisions. Police at the local level have little room for maneuver in addressing local issues, and working in closer cooperation with communities, which affects the development of community policing and affects relations police can have with general public.

Working closer with communities is regarded as a vital means in regaining public trust, lost in the turbulent past. There was an extensive pilot community-policing phase, which demonstrated that the police are not the sole bearers of the responsibility for securing public safety. The primary driving force should be the society's demand and interest in raising the level of safety. The police are engaged in numerous community policing activities, especially in ethnically diverse areas in the south of Serbia and the Autonomous Province of Vojvodina.

[7] 12 months of classroom and practical training in the Basic Police Training Centre and 6 months of field –training in police stations in Serbia (probationary work), under the supervision of the designated Field Training Officers.

In 2005, the community policing concept was introduced by the Serbia's National Strategy for EU integration recommending that the "work on decentralization of the MoI and development of the 'community policing' concept should continue". However, it took five years to develop Communication Strategy and eight years before the Government adopted the national Community Policing Strategy in 2013.

The Community Policing Strategy finally formulates the model of community policing chosen by the Serbian authorities. The Strategy represents an adequate framework for police work adapted to addressing local safety and diverse security needs of the Serbian citizens. The document represents further elaboration of the idea on development of new approaches of cooperation between the police and the citizens in Serbia, in line with the country's program for European integration. It is based on four main strategic pillars - enhancing prevention, developing community oriented policing, fostering problem oriented policing and developing safety partnerships between police and citizens.

The Strategy aims to improve professional knowledge and conditions within the police to enable development of new police culture and ensure the safety of the community by respecting the views of the citizens. So far, the police have made some efforts in building partnerships between the police and the citizens. Additional efforts have to be made also on the part of local communities to lay foundations for police-public partnerships. The involvement of the community in solving the safety issues can and should be taken by political and professional levels as a matter of priority and taken to another level.

FINAL REMARKS

In summary, the process of police reform in Serbia was influenced by the political instability and the lack of clear time frames. There was little public debate on how the transformation of the police needs to be steered; the reform process was and still is mainly left to the police itself. To the best of my knowledge, the parliament and its Defense and Security Committee have never discussed the overall progress of police reform. Some of the most important structural changes occurred after major events, some of which were mentioned earlier.

Significant international efforts and funds were invested. Only through the OSCE more than 30 million euros were invested with an average of 40 members of the Mission's Police Department at all times permanently assisting police reform. Many countries and organizations were giving their donations.

Looking back, the important changes were not always made in areas where major funds were invested. Mainly success factors lied in areas where there was strong local ownership – such as in reform of forensics or basic police training. Furthermore, close overseeing of jointly developed reform plans, was another success factor.

As mentioned above, the OSCE is the partner to the Serbian police in technical and institutional reforms that happen in political process. Therefore, OSCE's daily contacts, as well as the position of a long-term donor make possible cooperation at operational and strategic level. This enables long-term approach to development and support initiatives, irrespective of political changes that happen naturally.

It is timely to put the question forward the effectiveness of the OSCE in a global world where transnational treats occur overnight. The challenges are so complex and needs focus and quick responses involving highly skilled law enforcement officers and a broad range of experts from other sectors.

OSCE has a number of areas of expertise and often introduces these more or less at the same period of time, and it takes the focus of the most important defined programs. OSCE should consider in future operations to have a greater focus on a few but important areas in the justice sector, and be a visible leading agency in this areas.

Odd Berner Malme[8]
Šef Odeljenja za sprovođenje zakona Misije
OEBS-u u Srbiji 2013-2014

REGIONALNO I LOKALNO SPROVOĐENJE REFORME ZAKONA KAO INSTRUMENT ZA SUPROTSTAVLJANJE TRANSNACIONALNIM PRETNJAMA – SLUČAJ SRBIJE

Rezime: U ovom članku autori će pokušati da objasne razvoj transnacionalnih pretnji prvenstveno terorizma, transnacionalnog organizovanog kriminala, kao i sličnosti između terorizma i organizovanog kriminala. Autori će kroz ove odnose pokušati da objasne da li je i kako Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi odgovorila na ove pretnje kroz reformske projekte u Srbiji poslednjih 14 godina pogotovo na polju reforme policiju i osnaživanje vladavine prava.

Ključne reči: *transnacionalne pretnje, OEBS, vladavina prava, policija.*

[8] Odd Berner Malme, odd.malme@gmail.com.

Zorica Mršević[1]
Naučna savetnica, Institut društvenih nauka, Beograd

OEBS/ODIHR STANDARDI REGULISANJA JAVNOG OKUPLJANJA – PRIMER SRBIJE

Rezime: U ovom tekstu prezentirani su OEBS/ODIHR standardi regulisanja slobode javnog okupljanja, s obzirom na potrebu konstatovanja, kako njihove sadržine, tako i relevantnih izvora u kojima su sadržani. Ono što podvlači interes za detaljnim upoznavanjem s tim standardima je činjenica višegodišnjeg kontinuiranog odstupanja u domaćoj praksi od međunarodnih standarda za slobodu javnog okupljanja a o čemu redovno izveštavaju nevladine organizacije za ljudska prava (posebno Beogradskog centra za ljudska prava i Jukoma), kao i nezavisne institucije, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnik građana i Ustavni sud. I pored nastojanja nekoliko prethodnih vlada i postojanja nekoliko nacrta, do donošenja novog Zakona o okupljanju koji bi bio u saglasnosti sa tim standardima, nije došlo. Upravo zbog toga, interes za OSCE/ODIHR standarde koji regulišu slobodu javnog okupljanja je posebno prisutan ove, 2015. godine kada Srbija ima ulogu predsedavajuće države Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju. Naime, jedan od osnova kredibiliteta OSCEa je ostvarivanje liderstva na osnovu sopstvenog primera, tako da država koja predsedava Organizacijom za evropsku bezbednost i saradnju, ima podvučenu potrebu da i sama dosledno poštuje osnovne vrednosti Helsinškog finalnog akta i druge obaveze Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju. Svrha ovog teksta je dakle, da ukaže pravce kojim bi trebalo da se kreće konačno usaglašavanje oblasti slobode javnog okupljanja sa OSCE/ODIHRovim, ali preko njih i drugim međunarodnim standardima na koje se ti standardi oslanjaju.

***Ključne reči**: OSCE/ODIHR standardi za slobodu javnog okupljanja, Smernice za slobodu javnog okupljanja, Mišljenje Venecijanske komisije, projekat „Posmatranje javnog okupljanja" Misije OEBS-a u Srbiji i ODIHR-a.*

UVOD

„Narod mora da se okuplja i protestuje ispred policijskih uprava, e da bi policija imala uvid i kontrolu nad situacijom, a i da se ne aka brate po kojekakvim ćorbudžacima."
Radoje Domanović (Stradija)

Srbija je sredina u kojoj dugo nije postojala tradicija održavanja javnih okupljanja organizovanih od strane privatnih aktera, pogotovo ne onih sa, za širu javnost, nepopularnim porukama, za razliku od mnogih drugih evropskih zemalja gde je ta sloboda duboko ukorenjena u demokratkoj tradiciji tih sredina. Podsetimo se npr. Francu-

[1] dr Zorica Mršević, zmrsevic@idn.org.rs.

ske, gde je zakon iz davne 1881. godine eksplicitno predviđao da su „javna okupljanja slobodna" te da se „mogu održavati bez prethodnog odobrenja" – što je praktično značilo da ih je potrebno samo prethodno najaviti. Zakonom iz 1907. godine to je promenjeno i propisano je da se „javna okupljanja, kakva god bila njihova tema, mogu održati bez prethodne najave".[2] Iako se ovaj liberalni status odnosi samo na javne skupove u zatvorenom prostoru, dok je za one na otvorenom važio vrlo sličan režim našem,[3] ipak njegova liberalnost profiliše javnu scenu Francuske kao otvorenu za jano izražavanje različitih mišljenja i proteste različitih aktera.

Odustvo takve tradicije tolerisanja različitih aktera javnih okupljanja kod nas, čini donekle razumljivim zašto još uvek postoje uočene praznine i nerazumevanja suštine ovog ljudskog prava, zašto se zakonski propisan sistem prijave u praksi pretvara u sistem dozvole, i zašto je često nerazumevanje i nepoznavanje međunarodnih standarda koji tu slobodu regulišu. Zbog zastarelih i neadekvatnih zakonskih rešenja ove oblasti, postoji npr. još uvek široko rasprostranjeno nerazlikovanje[4] sportskih, religioznih, komercijalnih, i sl. okupljanja sa onima sa političkim porukama koje jedino jesu zaštićene visokim standardima namenjenim slobodi javnog okupljanja. Aktuelni Zakon o okupljanju građana Ustavni sud Srbije proglasio je neustavnim na sednici održanoj 9. aprila 2015. i odložio objavljivanje obrazloženja odluke za šest meseci. Iako je jasno da ni Ustav ni Zakon o slobodi okupljanja građana nisu u skladu sa OSCE/ODIHR i drugim međunarodnim standardima, pa i pored nastojanja nekoliko dosadašnjih vlada i postojanja nekoliko nacrta, do donošenja novog Zakona nije došlo, zbog čega se mora konstatovati manjakavost političke volje da se ova oblast konačno usaglasi sa međunarodnim standardima.

Uprkos tim neusaglašenostima, mora se konstatovati da je ponašanje policije u Srbiji je vrlo retko represivno i na račun policije izrečeno je dosta komplimenata[5] u pogledu uzdržanosti u primeni sile, pa i u slučajevima izbijanja nasilja, blokada saobra-

---

[2] Đ. Gardašević, „Pravo na javno okupljanje u hrvatskom i komparativnom pravu", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 3/2011, 487–519.

[3] U Francuskoj je obavezno prethodno prijavljivanje svakog okupljanja na javnom mestu (decret-loi du 23.10.1935. i la loi n° 95-73 du 21.1.1995) Postoji formular u kome se navodi mesto, datum, vreme početka i vreme završetka, razlog okupljanja, eventualna procenu broja okupljenih ljudi, kao i podatke o organizatorima okupljanja. Prijavljuje se opštini na čijoj teritoriji se odrzava i policiji najmanje tri dana pre održavanja. Prijava ne znači automatsko dobijanje odobrenja. Okupljanje biti zabranjeno zbog rizika od mogućeg ugrožavanja bezbednosti.

[4] Ž. Nikač, „Sloboda javnog okupljanja i aktivnosti policije MUP RS na zaštiti prava na život i drugih vrednosti", *Pravni život* 9/2014, 232.

[5] Zaštitnik građana, „Postupanje policije bilo je od ključnog značaja i vredno svake pohvale", *Posebni izveštaj: LGBT populacija u Srbiji – Stanje ljudskih prava i društveni položaj*, Beograd 2011.

ćajnica, kao i dugotrajnih javnih protesta. Takođe, među glavnim komplimentima policiji je i njihova spremnost da u skladu sa OSCE/ODIHR Smernicama, ostvare blisku i frekventnu prethodnu organizacionu komunikaciju sa organizatorima velikih skupova ili skupova na kontroverzne teme, sa ciljem da se zajedničkim naporima maksimalno umanje rizici i postigne bezbednost tih skupova. Policija je do sada korektno obezbeđivala i neprijavljene, spontane skupove.

Po brojnosti učesnika i trajanju, najveća javna okupljanja u Srbiji su partijske predizborne kampanje i sindikalni protesti. Ipak, najviše pažnje domaće i međunarodne javnosti izazivaju i uspešni i neuspešni pokušaji organizovanja parada ponosa u Begradu, kod čega se prelamaju sve kontroverze, problemi i dileme vezane za poštovanje slobode javnog okupljanja u Srbiji. Javne manifestacije LGBT aktivizma, posebno više puta zabranjivama (2009, 2011, 2012, i 2013) Parada ponosa a održana 2010 i 2014, kao i masovni sindikalni protesti, posebno oni koji su obuhvatali blokade javnih saobraćajnica značajnih za domaći i međunarodni saobraćaj, predstavljaju tako specifičan test poštovanja i prakične primene domaćih propisa i međunarodnih standarda.

Kao najveći uočeni su: problemi neefikasnost pravnih lekova, blanketne zabrane bez konkretizacije individualno navedenih razloga zabrane, nametanje velikih administrativnih obaveza i troškova organizatorima skupova koji zahtevaju višemesečno prikupljanje dokumentacije ali i diskriminativna primena ovih zahteva koji se nameću selektivno (uglavnom samo organizatorima parada ponosa), problem troškova javnih skupova, zabrana mirnih skupova zbog nasilja kojima mirnim skupovima prete kontrademonstranti, višestruke zabrana istovremeno zakazanih mirnih javnih skupova i njima suprotstavljenih kontra demonstracija, široko postojanje uverenje javnog mnjenja da manjinski stavovi ne smeju da se javno prezentuju na skupovima, standard „vidljivost i čujnost" skupova gotovo je nepoznat u javnosti, dok u praksi nije uvek ispoštovan jer nije uvek omogućeno onima kojima su poruke namenjene da ih vide i čuju, povremena nebezbednost medijskih poslenika koji izveštavaju sa skupova, široko suštinsko nepoznavanje OSCE/ODIHR Smernica za javno okupljanje i drugih relevantnih dokumenata od institucionalne, stručne, medijske i opšte javnosti.[6]

Izveštaj o napretku Evropske komisije za Srbiju u 2015, kontatuje da je „sloboda javnog okupljanja poštovana, ali zakon o javnim skupovima mora da bude u potpunosti usaglašen sa Ustavom. Za vreme održavanja samita '16+1', država Centralne i Istočne Evrope sa Kinom u decembru vlasti su zabranile demonstraciju članova Fa-

[6] *Ljudska prava u Srbiji – 2013*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2014, 48-49 i 187-203.

lun Gong-a, uhapsivši pritom i proteravši izvesan broj građana EU. Komemorativni skup povodom godišnjice srebreničkih žrtava bio je zabranjen iz bezbednosnih razloga. Vlasti su preduzeli korake u pogledu jačanja zaštite prava lezbejki, biseksualnih, transrodnih i interseks osoba, i ponovo stvorili uslove/omogućili paradu u Beogradu. Parada ponosa je održana u Beogradu 20 septembra bez većih inicdenata već drugu godinu u nizu."[7]

Zato je potrebno pre svega poznavanje izvora koji sadrže standarde, posebno zato jer se ne radi o jednom dokumentu, već o jednom specifičnom *aki (aquis)* tipu izgradnje višestruke dokumentacione osnove. Standardi slobode mirnog javnog okupljanja sadržana su u slučaju Srbije u četiri OSCE/ODIHR dokumenta (ali i nizu mišljenja pomenutih u tekstu), koji se odnose konkretno na našu situaciju:

1. Smernice za slobodu mirnog okupljanja, 2008, dopunjene 2010.g. ODIHR-a i Venecijanska komisija Saveta Evrope. [8]
2. Zajedničko mišljenje o Zakonu o javnom okupljanju Republike Srbije Venecijanske komisije i OSCE/ODIHRa usvojen od strane Venecijanske komisije na 84toj Plenarnoj sesiji u Veneciji 15. i 16. oktobra 2010. [9]
3. Izveštaj nagledanja slobode mirnog okupljanja u izabanim državama članicama, OSCE, Biro za demokratske institucije i ljudska prava, (maj 2011 – jun 2012)[10]
4. Kompilacija mišljenja Venecijanske komisije o slobodi okupljanja (revidirano jula 2014), Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) [11]

Glavni dokument koji čini okosnicu ovih standarda su Smernice za slobodu mirnog okupljanja, a odmah po značaju za Srbiju je Mišljenje Venecijanske komisije iz 2010. o srpskom Zakonu o okupljanju građana.

---

[7] EUROPEAN COMMISSION, *SERBIA 2015 REPORT. SWD(2015) 211 final.* Brussels. str: 5, 56 i 57. *http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf*, 10. novembar 2015.

[8] The ODIHR and Council of Europe, *Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*.

[9] Mišljenje br 597/2010 ODIHR Opinion-Nr.: FOA – SERB/165/2010 CDL-AD(2010)031 Or. Engl, Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Zajedničko mišljenje o Zakonu o javnom okupljanju Republike Srbije Venecijanske komisije i OSCE/OIDHRa, 84. Plenarna sesija (Venecija 15-16. 10. 2010), *http://www.osce.org/serbia/73335?download=true Strazbur-Varšava* 18. oktobar 2010.

[10] *OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights Report Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States (May 2011 – June 2012)*, Varšava 11. 2012.

[11] European Comission for democracy through law (Venice Comission), *Compilation of Venice Comission opinions concerning freedom of assembly (revised July 2014)*, Strazbur, 2014.

SMERNICE ZA SLOBODU MIRNOG OKUPLJANJA

Sloboda mirnog okupljanja je osnovno ljudsko pravo koje se može uživati i ostvariti od strane pojedinaca i grupa, neregistrovanih zajednica, pravnih entiteta i korporativnih tela.[12] Prema Smernicama OEBS/ODIHR, pod okupljanjem u smislu prava na slobodu okupljanja podrazumeva se „namerno i privremeno prisustvo jednog broja pojedinaca na javnom mestu koje nije zgrada ili zdanje radi izražavanja zajedničke ideje".[13]

Međunarodnim standardima iz oblasti ljudskih prava se, dakle, ne štiti svako okupljanje. Pod skupovima se, u smislu prava na slobodu okupljanja, podrazumevaju samo skupovi koji prenose neku poruku (dakle, najčešće su tesno vezani s pravom na slobodu izražavanja), dok npr. privatne proslave, komercialne i kulturne manifestacije ili sportske priredbe, ne spadaju u opseg ovog prava.

Poslednja verzija Nacrta zakona o javnom okupljanju koja se nalazi na javnoj diskusiji u oktobru 2015, u odredbama čl. 2 st 3. ne poštuje ove odredbe Smernica jer predviđaju da se pod javnim okupljanjem, u smislu tog zakona, smatraju i drugi oblici okupljanja kojima je svrha ostvarivanje verskih, kulturnih, humanitarnih, sportskih, zabavnih i drugih interesa.

Pored toga, zaštita po međunarodnim standardima se pruža isključivo mirnim, dakle nenasilnim skupovima. Nasilni skupovi ili skupovi s kojih se širi govor mržnje, poziva na diskriminaciju itd, ne uživaju zaštitu. Prema Smernicama OEBS/ODIHR, okupljanje će se smatrati mirnim ako organizatori imaju mirne namere, odnosno ciljeve, ali se pojam „mirno" u tom kontekstu ne tumači previše restriktivno, već treba imati u vidu da su pravom na slobodu mirnog okupljanja zaštićeni i skupovi koji su takvi da iritiraju ili vređaju osobe koje se protive idejama koje skup prenosi. Isti stav zauzeo je i Evropski sud za ljudska prava.[14]

Nacrt zakona o javnom okipljanju nije na liniji ove smernice. Naime, odredbe čl 3. st 2. tačka 3. predviđa da skup nije dozvoljen „kada postoji ugrožavanje bezbednosti ljudi i imovine, javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Sr-

---

[12] Sloboda mirnog okupljanja, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR,* 1.1, 15.

[13] „An assembly is the intentional and temporary presence of a number of individuals in a public place that is not a building or structure for a common expressive purpose", *Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*.

[14] Samo mirna okupljanja su zaštićena, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR,*1.3. *Stankov i organizacija ujedinjenih Makedonaca Ilinden protiv Bugarske*, app. no. 29221/95 i 29225/95, 2001, *Alekseyev protiv Rusije*, App. No. 4916/07, 25924/08 i 14599/09, 2010.

bije, odnosno kada nastupi opasnost od nasilja, uništavanja imovine ili drugih oblika narušavanja javnog reda u većem obimu". Izostala je definicija sa čije strane dolazi ugrožavanje bezbednosti ljudi i imovine i ostalog navedenog usled čega je moguća zabrana skupa, jer se ne mogu kažnjavati zabranom skupa organizatori mirnih skupova zbog pretnji nasiljem od strane trećih lica, odnosno nasilja kojim prete organizatorima neko drugi. Treba reći i da je u Nacrtu zakona izostala definicija mirnog okupljanja jer samo takva javna okupljanja uzivaju zaštitu po međunarodnim standardima kao ljudsko pravo prve generacije.

Kao osnovno pravo, sloboda mirnog okupljanja će, koliko god je moguće, biti uživana bez regulisanja.[15] Sve što nije izričito zabranjeno zakonom, pretpostavlja se da je dopušteno, a onima koji žele da se okupe ne sme se nametati obaveza dobijanja dozvole da to učine. Pretpostavka u korist ove slobode mora biti jasno i izričito (eksplicitno) utvrđena zakonom.

Ove odredbe Smernica nisu potpunosti ispoštovane u novom Nacrtu zakona o javnom okipljanju koji predviđa u čl 3. st. 2 tačka 1. da javno okupljanje nije dozvoljeno, između ostalog i kada nije prijavljeno, čime se moguće, „na mala vrata" u stvari uvodi režim dozvole javnih skupova.

Primarna odgovornost države je da uspostavi odgovarajuće mehanizme i procedure kako bi se obezbedilo da se ta sloboda praktično uživa i da ne podleže nepotrebnim birokratskim propisima.[16] Posebno, država treba uvek nastojati da omogući i zaštiti javno okupljanje na mestu koje je u skladu sa željom organizatora a takođe se moraju učiniti napori da se širenje i objavljivanje informacija o predstojećim okupljanjima ne ometaju.

Svako nametnuto ograničenje mora imati formalnu osnovu u zakonu i biti u skladu s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i drugim međunarodnim instrumentima ljudskih prava.[17] U tu svrhu, dobro izrađeno zakonodavstvo je ključno u formulisanju domena diskrecionog prava koje je dato vlastima. Sam zakon mora biti u skladu s međunarodnim standardima ljudskih prava i mora biti dovoljno precizan kako bi se omogućilo svakome da proceni da li njegovo ponašanje predstavlja povredu zakona, kao i moguće posledice takvih povreda. Međutim, kaznene odredbe iz čl. 17. i 18. Nacrta zakona o javnom okupljanju mogu da se ocene kao nesaglasna sa tim odredbama Smernica. Naime, i po Smernicama i po drugim međunarodnim standar-

---

[15] Pretpostavka u korist održavanja skupa, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 2.1, 15.

[16] Pozitivna obaveza države da olakša i zaštiti mirno okupljanje, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 2.2, 15.

[17] Zakonitost/legalnost, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 2.3, 16.

dima ljudskih prava, pretnja visokim novčanim kaznama predstavlja neopravdano i na standardima nezasnovano, neopravdano ograničenje slobode javnog okupljanja.

Sva ograničenja slobode okupljanja moraju biti srazmerna.[18] Prednost se po pravilu daje najmanje ograničavajućim načinima za postizanja legitimnog cilja koji se sprovode od strane vlasti. Načelo srazmernosti zahteva da vlasti ne nameću rutinski ograničenja koja bi iz temelja menjala karakter događaja, kao što je izmeštanje skupova na manje centralne delove grada. Blanketna primena zakonskih ograničenja ima tendenciju prekomernog obuhvatanja i stoga ne prolazi test proporcionalnosti, zato što se ne uzimaju u obzir specifične okolnosti svakog pojedinog slučaja.

Sloboda mirnog okupljanja se uživa jednako od strane svih.[19] U regulisanju slobode okupljanja nadležne vlasti ne smeju diskriminisati bilo kojeg pojedinca ili grupu po bilo kojoj osnovi. Sloboda organizovanja i učestvovanja u javnim okupljanjima mora biti garantovana pojedincima, grupama, neregistrovanim udruženjima, pravnim licima, korporacijama; članovima manjinskih etničkih, nacionalnih, seksualnih ili verskih grupa; državljanima i ne-državljanima (uključujući i lica bez državljanstva, izbeglice, strance, tražioce azila, migrante i turiste); deci, ženama i muškarcima; policijskim snagama (osoblju koje sprovodi zakon); i osobama bez pune pravne sposobnosti, uključujući i osobe s mentalnim bolestima.

Javnost mora biti obaveštena koji je državni organ odgovoran za donošenje odluka o regulisanju slobode okupljanja, i to mora biti jasno navedeno u zakonu.[20] Regulatorni organ mora da obezbedi javnosti adekvatan pristup pouzdanim informacijama o njihovim postupcima i procedurama. Organizatori javnog okupljanja i oni čija će prava i slobode biti direktno pogođena skupom moraju imati mogućnost da se usmeno i pismeno direktno obrate regulatornom organu. Regulatorni proces mora da omogući poštenu i objektivnu procenu svih dostupnih podataka. Bilo koje ograničenje skupa mora se dostaviti odmah i pismeno organizatoru toga skupa, sa objašnjenjem razloga za svako ograničenje. Takve odluke se moraju doneti što je pre moguće tako da se žalbeni postupak nezavisnom sudu može završiti pre datuma predviđenog u obaveštenju za okupljanje.

Regulatorni organi moraju postupati u skladu sa svojim zakonskim obavezama i odgovorni su za svaki propust – proceduralni ili suštinski.[21] Odgovornost se ceni u

[18] Proporcionalnost/srazmernost, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 2.4, 16.

[19] Nediskriminacija, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 2.5, 16.

[20] Dobra uprava, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 2.6, 16.

[21] Odgovornost regulatornog tela, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 2.7, 17.

skladu s relevantnim načelima upravnog prava i sudske kontrole koja se odnosi na zloupotrebu javnih ovlašćenja

Ograničenja slobode okupljanja

Legitimini razlozi za ograničenje su oni koji su propisani u međunarodnim i regionalnim instrumentima ljudskih prava.[22] Oni se ne smeju dopunjavati dodatnim razlozima u domaćem zakonodavstvu.

Skupovi legitimno koriste javni prostor, na isti način kao i komercijalne delatnosti ili automobilski ili pešački promet.[23] Ovo se mora uvažiti kada se razmatra nužnost bilo kog ograničenja.

Skupovi se održavaju sa ciljem zajedničkog izražavanja, radi prenošenja neke poruke.[24] Ograničenja vizuelnog ili zvučnog sadržaja bilo koje poruke moraju se ceniti sa visoko postavljenim kriterijumima i izriče se samo ako postoji neposredna opasnost od nasilja.

Regulatorni organ ima na raspolaganju širok spekatar mogućih ograničenja koja ne ometaju prenošenje poruke.[25] Ukoliko su nametnuta bilo koja ograničenja u pogledu vremena, mesta i načina održavanja skupa, obavezno je ponuditi razumne alternative. Javna okupljanja se održavaju da bi prenela poruku posebno ciljanoj osobi, grupi ili organizaciji.[26] Dakle, kao opšte pravilo, javnim skupovima se mora omogućiti da ih „vidi i čuje" njihova ciljana publika. Ta odredba Smernica nije poštovana odredbama čl 6. st. 2. novog Nacrta zakona o javnom okupljanju gde je predviđeno da se „javno okupljanje u pokretu može odvijati samo neprekinutim kretanjem, osim na mestu polaska i završetka kretanja." Skupovi u pokretu moraju da imaju mogućnost da zastanu, npr. ispred sedišta Vlade, Skupštine, dakle njihov cilj nije samo da prođu bez zadržavanja, već upravo da u skladu sa standardom „da se vidi i čuje", budu viđeni i čuti od strane onih kojima skup namenjuje svoje poruke.

Proceduralna pitanja

Prema međunarodnom pravu koje reguliše ljudskih prava domaće zakonodavstvo ne treba da zahteva prethodno prijavljivanje skupa.[27] Doista, u otvorenom društvu,

---

[22] Legitimne osnove za ograničenja, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 3.1, 17.

[23] Javni prostor, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 3.2, 17.

[24] Ograničenja na osnovu sadržaja, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 3.3, 17.

[25] Vreme, mesto i način ograničenja, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 3.4, 17.

[26] Da se vide i čuju, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 3.5, 17.

[27] Prijavljivanje, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 4.1, 17.

mnoge vrste okupljanja ne zahtevaju nikakav oblik zvaničnog regulisanja. Prethodna najava se zahteva samo onda kada mu je svrha da omogući državi da preduzmu potrebne mere kako bi se olakšala sloboda okupljanja i da bi se zaštitio javni red, javna bezbednst, prava i sloboda drugih. Takve zakonske odredbe od organizatora okupljanja treba da zahtevaju prijavljivanje organizatorovih namera, a ne traženje dozvole. Proces prijavljivnja ne sme da bude težak ili birokratski opterećen. Period obaveštavanja ne bi trebalo biti nepotrebno dugotrajan, ali treba dati dovoljno vremena nadležnim državnim telima da naprave potrebne planove i pripreme kako bi zadovoljili svoje proceduralne obaveze. Potrebno je omogućiti i podnošenja žalbe zbog eventualnih ograničenja ili zabrane o kojoj će se doneti brza odluka suda. Ako vlasti odmah ne dostave primedbe na prijavu, organizatori javnog okupljanja mogu da nastave sa svojim aktivnostima u skladu s uslovima prikazanim u prijavi i bez ograničenja.

Tamo gde je prethodna prijava zakonski obavezna, zakon mora izričito predvideti izuzetak za slučaj kada je prijava pre skupa neizvodljiva (zbog eventualnih neočekivanih okolnosti, npr. protest zbog napada na nemačkog državljanina u septembru 2014).[28] Takav izuzetak bi se primenjivao samo u okolnostima u kojima se ne može ispoštovati zakonski predviđeni rok. Vlasti su uvek dužne da štite i olakšaju svako spontano okupljanje sve dok je ono po svojoj prirodi mirnog karaktera.

Gde postoji najava dva ili više skupa na istom mestu i u isto vreme koji nisu povezani, održavanje svih njih treba da bude omogućeno na najbolji mogući način.[29] Zabrana javnog okupljanja isključivo zbog toga što se održava u isto vreme i mesto kao i neko drugo javno okupljanje će verovatno biti nesrazmerni odgovor ukoliko se oba skupa mogu razumno smestiti. Načelo nediskriminacije zahteva, nadalje, da se skupovi u uporedivim okolnostima ne suočavaju sa različitim nivoima ograničenja.

Kontra-demonstracije su određeni oblik istovremenog (simultanog) okupljanja u kojima učesnici žele da izraze svoje neslaganje sa stavovima koji se iznose na drugom okupljanju.[30] Pravo na kontra-demonstracije postoji ako se ne zahteva onemogućavanje ili zabrana prava drugih da demonstriraju. U stvari, demonstranti treba da poštuju prava drugih da demonstriraju takođe. Naglasak treba da bude na dužnost države da zaštiti i omogući svaki događaj gde se kontra-demonstracije organizuju ili dešavaju, i država bi trebalo da stavi na raspolaganje odgovarajuće policijske resurse kako bi se omogućilo odvijanje takvih srodnih simultanih skupova, u meri u kojoj je to moguće, i da jedni drugi mogu da se „vide i čuju".

---

[28] Spontana okupljanja, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 4.2, 18.

[29] Simultana okupljanja, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 4.3, 18.

[30] Kontra-demonstracije, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 4.4, 18.

Regulatorni organi su dužni da obezbede da je proces donošenja odluka dostupan i jasno objašnjen.[31] Taj proces treba da omogući poštenu i objektivnu procenu svih dostupnih podataka. Svako ograničenje skupa treba dostaviti odmah i pismeno organizatorima događaja, uz objašnjenje razloga za svako ograničenje. Takve odluke treba doneti što je pre moguće, tako da žalbeni postupak pred nezavisnim sudom može biti završen pre datuma za okupljanje navedenog u prijavi.

Pravo na delotvorni pravni lek podrazumeva pravo žalbe na suštinu bilo kojih ograničenja ili zabrana na okupljanje.[32] Inicijalna mogućnost revizije u upravnom postupku može da smanji opterećenje sudova i da pomogne izgradnji konstruktivnijeg odnosa između vlasti i javnosti. Međutim, ako takva revizija ne zadovoljava podnosioca, treba da postoji mehanizam za žalbu nezavisnom sudu. Žalbe treba razmatrati brzo i blagovremeno, da se sve izmene odluke vlasti mogle sprovesti bez dalje štete na prava podnosioca. Konačno rešenje, ili barem olakšica kroz sudski nalog, treba dakle, dati pre datuma za okupljanje naznačenog u prijavi.

Implemetiranje propisa o slobodi mirnog okupljanja

Gde god je to moguće, a posebno u slučajevima velikih skupova ili skupova u vezi s kontroverznim pitanjima, preporučuje se da organizator razgovara sa policijskim službenicima o bezbednosnim i merama javne sigurnosti koje treba preduzeti pre događaja.[33] Takvi razgovori mogu, na primer, pokrivati teme koje se tiču angažovanja policijskih snaga, redara i posebna pitanja koja se odnose na rad policije.

Troškovi pružanja odgovarajuće bezbednosti i sigurnosti (uključujući saobraćaj i upravljanje masom) treba da budu u potpunosti pokriveni od strane javnih vlasti. Država ne sme ubirati nikakvu dodatnu financijsku naknadu za obezbeđivanje adekvanih policijskih snaga.[34] Od organizatora nekomercijalnih javnih okupljanja se ne sme zahtevati da imaju osiguranje od odgovornosti za taj događaj koji organizuju.

Postupanje policije kod javnih skupova mora da bude rukovođeno načelima ljudskih prava – zakonitosti, nužnosti, srazmernosti i nediskriminacije, te se mora pridržavati važećih standarda ljudskih prava.[35] Posebno, država ima pozitivnu obavezu da

---

[31] Odlučivanje, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 4.5, 19.

[32] Revizija i žalba, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 4.6, 19.

[33] Planiranje pre događaja sa policijskim službenicima, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 5.1, 19.

[34] Troškovi, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 5.2, 19.

[35] Ljudsko-pravni pristup policijskog postupanja kod javnih skupova, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 5.3, 19.

preduzme razumne i odgovarajuće mere kako bi se omogućilo mirno okupljanje bez straha od fizičkog nasilja za učesnike. Policija mora da štiti učesnike mirnog okupljanja od svih lica ili grupe (uključujući agente provokatore i kontra-demonstrante) koji na bilo koji način pokušavaju da ometaju ili spreče skup.

Pregovoranje ili posredovani dijalog (medijacija) može da bude prikladno sredstvo kao pokušaj za postizanje prihvatljivog rešenja ako je došlo do zastoja ili nekog drugog spora u toku okupljanja.[36] Takav dijalog – iako ne uvek uspešan – može da posluži kao preventivno sredstvo kako bi se izbegla eskalacija sukoba, nametanje proizvoljnih ili nepotrebnih ograničenja, ili pribegavanje upotrebi sile.

Upotreba sile mora biti regulisana unutrašnjim propisima, koji treba da predvide okolnosti koje opravdavaju njeno korišćenje (uključujući potrebu adekvatnog prethodnog upozoravanja) i stepena sile koji je prihvatljiv za rešavanje različitih pretnji.[37] Vlade treba da razviju raznovrsne odgovore koji omogućavaju srazmernu upotrebu sile. Ovi odgovori treba da uključuju razvitak upotrebe nesmrtonosnog oružja za onesposobljavanje u odgovarajućim situacijama u kojima druge mirnije intervencije nisu bile uspešne.

Ako upotrebljena sila nije dozvoljena zakonom ili ukoliko je upotrebljeno više sile nego što je potrebno u datim okolnostima, pripadnici policije treba da snose građansku i/ili krivičnu odgovornost, kao i da se protiv njih vodi disciplinski postupak.[38] Policijski službenici će takođe biti odgovorni i ukoliko nisu intervenisali ako je takva intervencija mogla da spreči druge pripadnike policije da koriste prekomernu silu. Gde postoje navodi da je neka osoba fizički povređena od strane pripadnika policije ili je lišena života, mora biti sprovedena efikasna, nezavisna i brza istraga.

Organizatore okupljanja ne treba smatrati odgovornima za neizvršavanje svojih dužnosti, ako su uložili razumne napore da to učine.[39] Organizatore ne treba smatrati odgovornim za postupke pojedinih učesnika ili za postupke onih koji ne učestvuju ili agenata provokatora. Umesto toga, trebalo bi da postoji individualna odgovornost svake pojedine osobe koja je lično učinila prekršaj ili se nije pridržavala zakonitih naređenja pripadnika policije.

---

[36] Korišćenje pregovora i/ili posredovanja (medijacije) za smanjenje intenziteta sukoba, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 5.4, 20.

[37] Upotreba sile, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 5.5, 20.

[38] Obaveza i odgovornost pripadnika policije za sprovođenje zakona, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 5.6, 20.

[39] Odgovornost organizatora, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 5.7, 20.

Preporučuje se da organizatori skupova budu ohrabreni da angažuju jasno prepoznatljive redare kako bi se olakšalo održavanje događaja i obezbedili usklađenost sa svim zakonito određenim ograničenjima.[40] Redari nemaju ovlašćenja koja imaju pripadnici policije i ne smeju da koriste silu, ali, umesto toga, njihova svrha je saradnja sa učesnicima okupljanja pomoću ubeđivanja.

Potpuno obezbeđivanje javnih skupova, kao što može da se shvate odredbe čl 9. st 1. tačka 1 Nacrta zakona o javnom okupljanju je u suprotnosti sa ovim odredbama Smernica: „Organizator javnog okupljanja dužan je da osigura bezbedno održavanje javnog okupljanja." Organizatori skupova naime, po Smernicama, ne mogu da budu odgovorni za bezbedno održavanje javnog okupljanja. Oni mogu da budu zakonski obavezani da organizuju dodatnu redarsku službu koja će tesno sarađivati sa policijom, i ništa više od toga. Za bezbednost svakog javnog skupa po međunarodnim standardima, odgovorna je država i njeni nadležni organi.

Nezavisni nadzor javnih okupljanja pruža vitalni izvor informacija o ponašanju učesnika okupljanja i pripadnika policije.[41] Ove informacije se mogu koristiti za podsticanje javne rasprave i, korisno, mogu služiti kao osnova za dijalog između vlade, lokalnih vlasti, pripadnika policije i civilnog društva. Nevladine organizacije i organizacije civilnog društva imaju ključnu ulogu u obavljanju takvog nadziranja (watchdog) svake demokratije i stoga im mora biti dopušteno da slobodno posmatraju javna okupljanja.

Uloga medija kao javnih čuvara (watchdogs) je da saopštava informacije i ideje o pitanjima od javnog interesa – informacije koje javnost takođe ima pravo da zna.[42] Izveštaji medija tako mogu osigurati na drugi način inače odsutni element javne odgovornosti kako organizatora okupljanja tako i pripadnika policije. Medijski profesionalci stoga treba da imaju u najvećoj mogućoj meri zagarantovan pristup javnim okupljanjim kao i svim policijskim operacijama u vezi sa njima

PROJEKAT GRUPE NVOA I MISIJE OEBSA U SRBIJI I ODIHRA „POSMATRANJE JAVNOG OKUPLJANJA SA PREPORUKAMA ZA DONOŠENJE NOVOG ZAKONA" IZ 2012.[43]

Aktivnosti ovog projekta imale su za cilj obavljanje monitoringa javnih okupljanja radi uočavanja konkretnih neusaglađenosti domaćih propisa i prakse sa standardi-

[40] Redari skupova, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 5.8, 20.

[41] Monitori (posmatrači), *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 5.9, 21.

[42] Pristup medijima, *Smernice za slobodu mirnog okupljanja OSCE/ODIHR*, 5.10, 21.

[43] Završna studija ovog projekta nije nigde javno objavljena.

ma OSCE/ODIHRa. U cilju unapređenja slobode okupljanja, pojektim zadatkom je predviđeno da će izveštaji predstavljati dopunu Vladine inicijative iz 2011. godine da se usvoji novi zakon o slobodi okupljanja kojim bi se zakonodavstvo i praksa doveli u sklad sa Ustavom i međunarodno prihvaćenim standardima.

U prvoj fazi realizacije ovog projekta decembra 2011. godine u Beogradu, organizovan je dvodnevni trening za članove nevladinih organizacija. Trening je organizovala Misije OEBS u Srbiji i Odeljenja za ljudska prava ODIHR, a osnovni cilj treninga bio je da se dodatno edukuju i osposobe predstavnici nevladinih organizacija za sam proces monitoringa.[44] Nakon završetka te prve, edukativne faze projekta 8. juna 2012. u Beogradu je organizovan sastanak sa posmatračima. Sastanak je imao za cilj da se u direktnom razgovoru sa posmatračima razmene individualna i timska iskustva sa realizacije prve faze monitoringa, preporuče naredne aktivnosti i obavi selekcija skupova koji će biti monitorisani. Selekcija skupova je obavljena na osnovu kriterijuma: a. što veća raznovrsnost skupova kako bi se stekao što bolji uvid u postupanje organa koji imaju određena ovlašćenja u odnosu na konkretan skup i osnažili kapaciteti organizacija koje su sprovodile projekat; b. osim skupova u okvirima predizborne kampanje, bilo je neophodno pratiti skupove organizovanih i van nje, npr. od strane nevladnih organizacija, sindikata, formalnih ili neformalnih grupa; c. skupovi koji su organizovani spontano.

Mreža posmatrača[45] nadgledala je ukupno 57 okupljanja u periodu od 27. marta do 15. novembra 2012: skupove koje su organizovale političke partije u okviru predizbornih kampanja (28) i skupove koje su organizovale nevladine organizacije, sindikalna, profesionalna i studentska udruženja, navijačke grupe, kao i više grupa građana i pojedinaca (29).[46] Posmatrači su pratili skupove u deset gradova: Beogradu (28), Nišu (9), Negotinu (3), Novom Sadu (4), Novom Pazaru (6), Sjenici (1), Tutinu (1), Valjevu (3), Zaječaru (1) i Banji Koviljači (1). Od 57 posmatranih okupljanja, 15 su bili skupovi u pokretu. Na svim posmatramim skupovima je prema opštoj proceni učestvovalo više od 67.000 ljudi.

---

[44] Izveštaj projekta „Praćenje slobode okupljanja" koji je realizovan u periodu mart-novembar 2012. u saradnji Misije OEBSa u Srbiji u partnerstvu sa Odeljenjem za ljudska prava ODIHR i dve lokalne nevladine organizacije, Mrežom odbora za ljudska prava (CHRIS mreže) i Komitetom pravnika za ljudska prava (YUCOM).

[45] Posmatračima je koordinisala Mreža odbora za ljudska prava (CHRIS mreža) i Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM).

[46] 13 skupova organizovalo je više nevladinih organizacija (Žene u crnom, Pokret za slobodu, Gay Strejt Alijansa i Parada Ponosa u Beogradu, Gay Strejt Alijansa u Nisu, etc), četiri skupa su organizovala sindikalna udruženja (u Beogradu i Nišu), jedan skup su organizovala dva novinarska udruženja u Beogradu, pet skupova u Beogradu je organizovalo više studentska udruženja), pet skupova su organizovale različite grupa građana i pojedinaca (u Beogradu i Banji Koviljači).

Projekat „Posmatranje javnog okupljanja", rezultirao je uočavanjem sledećih neusaglašenosti sa OSCE/ODIHR (ali i drugim međunarodnim standardima): odsustvo definisanja javnog okupljanja; određivanje lokacije; činjenica da samo građani mogu da budu organizatori; rokovi za prijavljivanje; teški finansijski zahtevi koji se stavljaju pred organizatora; kažnjivost organizatora neprijavljenih ali na svaki način mirnih okupljanja; nepostojanje mogućnost osim zabrane da se primeni odmeravanje nekog razmernijeg odgovora od strane policije zasnovanog na zakonu; mogućnost zabrane okupljanja koje se zasniva na ometanju saobraćaja; zabrana privremenih okupljanja koja se bazira na pretpostavljenoj neustavnoj svrsi, širenju govora mržnje pre nego što se okupljanje dogodilo; blanketna zabrana okupljanja; potreba za efikasnijim pravnim lekovima; postojanje veoma striktnih kazni, uključujući zatvor za organizatore skupova koji se ne pridržavaju propisa; nedostatak pravne obaveze da se zaštite učesnici skupa od nasilnih učesnika protiv-skupova; nedostatak regulative paralelnih okupljanja i kontra demonstracija.[47]

Na osnovu uočenih problema formulisane su sledeće preporuke: 1) Potrebna je jedinstvena forma za prijavljivanje koja ne bi bila obavezujuća za sve organizatore ali bi oni mogli da je koriste kao predloženi model, listu potrebnih podataka, i uputstva za proces prijavljivanja, čime bi se izbeglo propuštanje nekih obaveznih elemenata za prijavu skupa[48]; 2) Potrebno je smanjiti zahteve koje moraju da ispune organizatori u toku procesa prijave (npr. izbaciti procenu očekivanog broja učesnika, specifikaciju mera za održavanje reda i sl); 3) Dozvoliti izuzetke od prijavljivanja kada su u pitanju spontani skupovi ili okupljanja malog broja učesnika; 4) Mogućnost da se na teritoriji lokalnih samouprava odrede mesta na kojima bi građani mogli da se okupljaju bez prethodne najave; 5) Omogućavanje elektronske prijave skupa; 6) Uvođenje standardne prakse zbog postojanja sadašnjih ogromnih zahteva stavljenih na teret organizatorima skupova koji su neformalno proglašeni za bezbednosno rizične (kao što je Parada ponosa); 7) Jasno razlikovati odgovornost organizatora skupa od odgovornosti onih koji žele da ometaju skup; 8) Prekinuti praksu lokalnih samouprava da daju dozvolu o održavanju skupova umesto da obavezu organizatora da podnesu kopiju prijave skupa lokalnoj samoupravi tumače kao čisto informativnu prijavu tim vlastima, a ne kao njihovu mogć-

[47] Problematika suštinskog ispitivanja u dodatku proceduralnog ispitivanja, rokovi, policija donosi odluku o promeni lokacije umesto zabrane usled čega pravni lekovi nisu više bili na raspoloženju žaliocima, kratki rokovi za izricanje sudske zaštite i sl, *Izveštaj o slobodi mirnog okupljanja u Srbiji u periodu april – novembar 2012.*

[48] Taj formular bi mogao da bude postavljen na web sajt nevladinih organizacija koje se bave slobodom okupljanja, a mogao bi, takođe, da bude ponuđen i Ministarstvu unutrašnjih poslova i lokalnim samoupravama za njihove sajtove.

nost da odlučuju da li će skup moći da se održi ili ne; 9) Prekinuti sa praksom javnih komunalnih preduzeća da nameću administrativne i finansijske zahteve organizatorima kupova (kao što je pribavljanje odluke o registraciji koju izdaje Agencija za poslovne registre); 10) Pribavljanje jednake pravne zaštite u slučajevima trajne ili privremene zabrane okupljanja, npr. uvođenje istih pravnih lekova u oba slučaja; 11) Otvaranje rasprave o zabrani održavanja javnih skupova za vreme zasedanja Narodne skupštine u blizini zgrade Narodne skupštine. Objasniti šta se time štiti i da li je takva zabrana opravdana; 12) Odluke o zabrani okupljanja donete od strane policije obično nemaju objašnjenje ili se objašnjenje sastoji samo od citiranih zakonskih članova koji zabranjuju okupljanja, što takve odluke čini nezakonitim. Policija naime, mora da da detaljni opis činjenica i okolnosti koji se odnose na zabranu okupljanja u nameri da njihova odluka bude zakonita kao i da da omoguće korišćenje prava na efikasan pravni lek; 13) Neophodno je da se konstatuje eksplicitno na koji konkretno zakonski osnov ograničenja se odnosi odluka policije (bezbednost ljudi, imovine, javnog zdravlja, morala i sl) i da poklone posebnu pažnju određivanju čime javni moral može da bude ugrožen; 14) Omogućavanje održavanje dva ili više skupova zakazana istovremeno na istom mestu, kao i da se prestane upotreba ranije prijave drugog skupa kao razlog za zabranu, kao i da preduzmu sve što je neophodno za održavanje dva ili više skupova na miran način; 15) Činjenje informacije o prijavljenim skupovima javnim; 16) Uskladiti rokove za prijavu skupova i rokova za sudski postupak da bi se obezbedilo da pravni lekovi budu efikasni u slučaju zabrane; 17) Obezbediti da aktivnosti nadležnih vlasti budu u potpunosti u saglasnosti sa odlukom Ustavnog suda.[49]

ZAKLJUČAK

Od posebnog značaja za sagledavanje neusaglašenosti domaće prakse u pogledu poštovanja slobode javnog okupljanja u Srbiji sa OSCE/ODIHR standardima za javno okupljanje, su redovni godišnji izveštaji nezavisnih institucija i nevladinih organzacija za ljudska prava. To su ujedno retka dokumenta u kojima se pominju OSCE/ODIHR standardi za javna okupljanja. Preporuke u pogledu poboljšanja realizacije slobode mirnog okupljanja BG centar je doneo u svojim Izveštajima za 2012. i 2013. godinu uz napomenu da ono što zabrinjava je da, i pored konstatovanja propusta i problema, praksa nadležnih organa nije izmenjena.[50] Preporuke iz 2013: 1. Obezbediti efikasno pravno sredstvo protiv ograničenja slobode mirnog okupljanja. 2. Obez-

[49] Iz neobjavljene završne studije projekta „Posmatranje javnog okupljanja".

[50] *Ljudska prava u Srbiji – 2013*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2014, 48-49 i 187-203.

bediti da rešenja o zabrani javnog skupa sadrže detaljno činjenično obrazloženje pored pravnog osnova za zabranu skupa. 3. Održati javnu raspravu o predlogu Zakona o okupljanju građana. 4. Usvojiti novi Zakon o okupljanju građana i obezbediti da on bude u saglasnosti sa Ustavom Republike Srbije i međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava.[51]

Ta neizmenjenost prakse koju kritikuje BG centar je ujedno i glavni nedostatak novog Nacrta zakona o javnom okupljanju koji i dalje zaobilazi OSCE/ODIHR Smernice. To se posebno odnosi na odsustvo definicije mirnih skupova, spontanih, neprijavljenih skupova, ali i simulatanog okupljanja međusobno konfrontiranih aktera. Bezbednost javnih okupljanja se stavlja na odgovornost organizatora, standard „da se vidi i čuje" nije uključen u zakonske odredbe, ali jeste mogućnost zabrane zbog nasilja od strane bilo koga, predviđene sankcije predstavljaju ograničavajuć faktor u organizovanju javnih okupljanja a ne olakšavajuć, što jeste suština Smernica i dr.

Sloboda javnog okupljanja omogućuje racionalnu alternativu izboru za koji građani često misle da je jedini, a koji se sastoji od krajnosti, ili apatičnog nereagovanja sa perspektivom ulaska u depresiju, ili anarhične pobune na svakom koraku besmislene i jalove. Jasno je da Srbija mora da nastavi sa širenjem svojh demokratskih kapaciteta, širenjem prostora slobode, inače neće opstati. Jer ništa dobro ne može izaći iz zatvaranja u isključivo vlastiti krug, bez otvorenosti za društvena zbivanja, dijalog i društene poruke. Javna okupljanja nisu samo ljudsko pravo prve generacije, već su i jedan specifičan, neophodan oblik upućenosti jednih na druge, vlasti, naroda i elite, političkih partija i sindikata, medija i društvenih grupa, pa i kada je ta upućenost jednih na druge ponekada obeležena, kako bi rekao Selindžer, i ljubavlju i mučninom.

Zorica Mršević[52]
Research Fellow, Institute of social science, Belgrade

THE OSCE/ODIHR STANDARDS REGULATING THE FREEDOM OF ASSEMBLY – THE CASE OF SERBIA

Summary: In this paper are presented OSCE/ODIHR standards regulating freedom of assembly, in response to the need to present its content, as well as relevant sources in which they are incorpo-

[51] *Ljudska prava u Srbiji – 2012*, Beograd 2013, 217.

[52] Zorica Mršević, PhD, zmrsevic@idn.org.rs.

rated. What underlines the interest in detailed knowledge of these standards is the fact that there are noticed deviations in local practice of international standards for freedom of assembly, throuout many years in continuous. About these deviations regularly report non-governmental human rights organizations (particularly the Belgrade Centre for Human Rights and YUCOM), as well as independent institutions, Commissioner for Equality, the Protector of Citizens and the Constitutional Court. Despite the efforts of several previous governments and the existence of several drafts, a new law on freedom of assembly which would be in accordance with those standards, it's still not yet there. Just because of this, interest in the OSCE/ODIHR standards rgulating freedom of assembly is particularly present in this, 2015 year, when Serbia plays the role of the OSCE presiding country. Namely, one of the grounds of the credibility of the OSCE is the achieved leadership based on ones own example, so that the country presiding the OSCE, has underlined need to strictly respect the very core values of the Helsinki Final Act and all other OSCE commitments. The purpose of this article is therefore to indicate all directions the harmonization processes with the with OSCE/ODIHR standards, should take in the field of freedom of public assembly, as well as with the other international standards to which the OSCE / ODIHR standards rely.

***Keywords**: OSCE / ODIHR standards for freedom of assembly, the Guidelines for freedom of assembly, opinion of the Venice Commission, the project "Monitoring of public assembly" of the OSCE Mission in Serbia and ODIHR.*

Dragana Čvorović[1]
Asistent na Kriminalističko- policijskoj akademiji, Beograd
Veljko Turanjanin[2]
Asistent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Kragujevcu

IDEALI PRAVIČNOSTI I REFORMISANO KRIVIČNO PROCESNO ZAKONODAVSTVO REPUBLIKE SRBIJE

Rezime: Savremena ideologija tendenciozno traga za modernijim i efikasnijim instrumentima u borbi protiv socijalno neprihvatljivih ponašanja kojima se narušavaju odnosi u demokratskom društvu. Na tom putu ona teži očuvanju ključnih vrednosti, koje se sastoje kako u ostvarivanju osnovnih prava i sloboda, tako i u dostizanju željene efikasnosti.

Potreba za ostvarivanjem osnovnih prava i sloboda, često je u suprotnosti sa brzinom odvijanja krivičnog postupka, posredstvom kojeg se, upravo, nastoje da zaštite osnovna prava i slobode. U tom kontekstu postavlja se opravdano pitanje ekvivalencije između kvalitativnog i kvantitativnog aspekta ideala pravičnosti i da li vremenski faktori utiču na suštinu navedenog pojma.

U skladu sa tim, autori u radu najpre razmatraju pitanje univerzalnosti osnovnih prava i sloboda i Helsinški završni akt, a nakon toga sagledavaju ideale pravičnosti kao međunarodno pravni standard. Nakon toga, razmatra se doprinos programskih aktivnosti Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju dostizanju pomnutog standarda.

***Ključne reči**: univerzalnost, osnovna prava i slobode, Helsinški završni akt, javni tužilac.*

UNIVERZALNOST OSNOVNIH PRAVA I SLOBODA I HELSINŠKI AKT

Savremene tendencije ostvarivanja osnovnih prava i sloboda egzistiraju u modifikovanim oblicima, u odnosu na njihove prvobitne proklamacije, zadržavajući temelje na kojima su postavljene, uz nužnost usavršavanja i prilagođavanja potrebama savremenog, demokratskog društva. U skladu sa tim, Helsinški završni akt koji je usvojen na kraju prve Konferencije za Evropsku bezbednost i saradnju u Helsinkiju 1975. god., od strane velikog broja zemalja , kako onih koje pripadaju evropsko-kontinentalnom pravnom sistemu (Jugoslavija, Demokratska Republika Nemačka, Francuska, Italija i dr.) tako i onih koje pripadaju anglosaksonskom pravnom sistemu (SAD, Kanada) implicirali su na univerzalnost ljudskih prava i nužnost nji-

[1] Mr Dragana Čvorović, dragana.cvorovic@kpa.edu.rs.
[2] Veljko Turanjanin, vturanjanin@jura.kg.ac.rs.

hove zaštite bez obzira o kom pravnom sistemu je reč. U prilog navedene konstatacije, možemo navesti veliki broj međunarodnih dokumenata koji svoje utemeljenje postavljaju preko Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima[3] (1948. god.), koja je ujedno i eksplicit završnog Helsinškog akta. Naime, u čl. VII Helsinškog akta koji je posvećen poštovanju ljudskih prava i temeljnih sloboda, uključujući slobodu mišljenja, savesti, vere ili uverenja, proklamovano je da u području ljudskih prava i temeljnih sloboda, države će postupati u skladu sa ciljevima i načelima Povelje Ujedinjenih naroda i Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.[4] Međunarodni aspekt ekvivalentnosti sa nacionalnim zakonodavstvom predstavlja intenciju svake savremene, demokratske države koja ratifikovanjem velikog broja međunarodnih ugovora i prihvatanjem opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava čini još jedan korak napred ka realizaciji navedenog cilja, odnosno ostvarivanju osnovnih prava i sloboda i dostizanju ideala pravičnosti.

Posmatrajući sa univerzalnog, međunarodnog aspekta, geneza razvoja ljudskih prava ima za cilj postizanje jedinstvenog kataloga ljudskih prava koja će biti jednaka za sve i koja će važiti za čitav univerzum, bez obzira na veru, boju kože, pol, odnosno uz poštovanje prava kojim se zabranjuje diskriminacija po bilo kom osnovu. Navedena ideologija, za sada predstavlja samo osnovnu hipotezu, koja je već kroz većinu međunarodnih dokumenata postavila čvrste temelje moderne demokratije[5] koji treba da predstavljaju osnov budućeg jedinstva i jednakosti kada je reč o ljudskim pravima. Nesporno je da je kada je reč o fundamentalnim slobodama i pravima učinjen značajan napredak na polju njihovog usavršavanja i da je naročito od polovine XIX veka počela ekspanzija ljudskih prava i to u svom najintenzivnijem obliku. Da bismo adekvatno sagledali katalog ljudskih prava kako na međunarodnom, tako i nacionalnom nivou, neophodno je sagledati sam proces njihovog nastanka, odnosno napraviti pravni okvir koji obuhvata kako prvi pisani dokument sa navedenom temom, tako i aktuelne međunarodne dokumente univerzalnog i regionalnog karaktera. Pojavljivanje ljudskih prava je najuže povezano sa intencijom zaštite po-

---

[3] Usvojena i proglašena rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 217 A (III) od 10. decembra 1948. godine.

[4] Helsinški završni akt, *https://www.google.rs/webhp?sourceid=chrome-instant&rlz=1C1CHRG_enRS479RS524&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=zavrsni%20helsinski%20akt*, 10. jun 2015.

[5] Pojam demokratije se ne može svesti na ljudska prava, ali je nemoguće zamisliti postojanje navedene bez ljudskih prava, koja se realizuju u svim sferama delovanja građanina prilikom formiranja vlasti i očuvanja interesa pojedinca koji se sa aspektima pozitivnog implementiraju u celokupnom demokratskom društvu. Pored toga ljudska prava na neki način koriguju demokratiju i ne dozvoljavaju da se ona shvati u najvulgarnijem smislu, kao vladavina trenutne većine.

jedinca od proizvoljnog mešanja države u osnovne slobode i prava koja su mu kao takva podarena rođenjem. Naime, apsolutistički pristup u vođenju države predstavlja odraz prošlosti, odsustva savremenih tendencija koje su prisutne u modernoj, demokratskoj državi, koja svojim formiranjem proklamuje ljudska prava kao najvažnije vrednosti savremenog društva, koja zauzimaju primat na hijerarhijskoj lestvici. Tendencija stvaranja univerzalnih ljudskih prava nije predstavljala samo težnju država kao individualnih titulara ljudskih prava njihovo ostvarenje samo na nacionalnom nivou, već i određenog stepena daljeg unapređenja koji će važiti za sve zemlje regiona,[6] odnosno sveta (međunarodni pristup). Međunarodni aspekat regulisanja ljudskih prava predstavlja odraz sveobuhvatnog napora država članica, kada je reč o regionalnom aspektu usavršavanja ljudskih prava, da kroz određeni vremenski okvir postignu visoki stepen usaglašenosti nacionalnih zakonodavstava sa relevantnim međunarodnim dokumentima. Kada je reč o međunarodnim aspektima regionalnog karaktera, proklamovana ljudska prava ne predstavljaju samo katalog ljudskih prava jedne zemlje, već se sa stepenom usaglašenosti sa drugim zemljama stvara jedinstven katalog, koji sadrži aspekt evropskog pravnog poretka, a ne samo pravnog poretka jedne zemlje. U skladu sa navedenim, put ka jedinstvenom, univerzalnom segmentu ljudskih prava je u mnogome već realizovan, koji će kroz dalji aktivan rad povećavati stepen usavršavanja.

Kao što je istaknuto, prekretnicu u čovečanstvu kada je reč o dokumentima koji proklamuju ljudska prava na univerzalnom nivou predstavlja zasigurno Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima od 10. decembra 1948. god., čija su načela predstavljala i temelj Helsinškog završnog akta, iako se sam proces unifikacije ljudskih prava ostvarivao duži niz godina. Rezultat preduzetog rada je upravo navedeni međunarodni dokument. Upravo su pomenute idejne postavke otvorile put ka savremenom konstitucionalizmu, koji će zajedno sa deklaracijom i u perspektivi donetim dokumentima, uključujući i savremeni Helsinški akt, postavljati osnovne principe modernog, transparentnog demokratskog društva koji neće stvarati samo evropski pravni poredak, već će u svojoj ekspanziji težiti univerzalnom, bar kada je reč o zaštiti ljudskih prava. U skladu sa tim, pored već postojećih revolucionarnih načina borbe za ostvarenje osnovnih prava, najveći korak napred i najveća prekretnica u razvoju ljudskog čovečanstva, a misli se na postojanje stepena univerzalnog i futurističkog modela budućeg razvoja savremenog pravnog sistema je Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima od 1948. god. UN. Tendencije univerzalnog[7] i težnja obezbeđiva-

---

[6] T. Hammarberg, *Human Rights in Europe: No Grounds for Complacency*, Council of Europe, 2011.

[7] L. L. Hoffmann, "The Universality of Human Rights", *Law Quarterly Review* vol. 125, 2009, 416.

nja čvrstih garancija za ostvarivanje fundamentalnih prava građana, kao što su pravo na pravičan postupak, zabrana nezakonitog hapšenja, odnosno pravo na slobodu i bezbednost ličnosti, zabrana mučenja, pravo na privatnost su samo neka od predviđenih koja su univerzalnim aspektom obezbeđena donošenjem Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima. Adekvatan pravni poredak treba da omogući miran razvoj države u okvirima koji su propisani, poboljšanje društvenog života u većoj slobodi, napredak vrednosti čovekove ličnosti i da obezbedi prosperitet ne samo u nacionalnim okvirima već i na međunarodnom nivou. Takođe, visok stepen harmonizacije omogućava ostvarenje pricipa vladavine prava bez kojeg se ne može zamisliti savremena, demokratska država. Da bi se postigao navedeni rezultat, a posebno ako je reč i o međunarodnom, univerzalnom aspektu, neophodno je konstantno raditi, usavršavati i usaglašavati nacionalna zakonodavstva sa tendencijama koje su prisutne u kompetentnim i komparativnim zakonodavstvima. Univerzalnom deklaracijom je načinjen prvi, izuzetno značajan korak, na polju usvršavanja i postizanja savremenih dostignuća, koja se danas ogledaju u mnogobrojnim relevantnim međunarodnim dokumentima koji proklamuju fundamentalna ljudska prava, a Helsinški akt je zasigurno jedan od značajnijih. Relevantni međunarodni dokumenti, koji su do tada regulisali problematiku ljudskih prava su bili regionalnog karaktera, počevši od prednje navedene Francuske deklaracije, Američke Deklaracije o nezavisnosti, dok se posmatrano sa univerzalnog aspekta prva pojavljuje Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima i opravdano zauzima primat u razvoju ljudskih prava na univerzalnom nivou.[8]

U skladu sa iznesenim, možemo konstatovati da se univerzalni temelji razvoja ljudskih prava koji su postavljeni u navedenom dokumentu u velikom stepenu nalaze u savremenim, međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima i da se prati trend njihovog daljeg usavršavanja koji ima tendenciju isključivog hijerarhijskog napredovanja, kako u kvantitativnom smislu (proširivanjem kataloga ljudskih prava) tako i u kvalitativnom. Pravni standardi kao što su pretpostavka nevinosti, pravo na pravično suđenje, *nullum crimen nulla poene sine lege* (određeno lice se može kazniti samo za delo koje je u vreme izvršenja bilo propisano kao krivično delo, kao i da se mogu izreći kazne samo unapred previđene zakonom) predstavljaju i danas osnovne pravne okvire savremenog društva na osnovu kojih se procenjuje stepen realizacije demokratičnosti modernog društva i ostvarenja principa vladavine prava, bez kojih se tekovine savremenog društva ne mogu zamisliti. Na ovaj na-

[8] O istorijskom aspektu razvoja ljudskih prava vidi: H. Lauterpacht, International Law and Human Rights, Stevens, London 1950.

čin ljudska prava su doživela svoj potpuni razvoj stekavši punu međunarodnu dimenziju i postavši deo međunarodnog prava, a međunarodno garantovana ljudska prava i standardi postali su merilo za ocenu napretka u poštovanju ljudskih prava u svim državama sveta.[9]

Idejni principi Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima koji su reflektovani u Helsinškom aktu su: slobode, pravde, mira, blagostanja, zabrane diskriminacije, koji ujedno predstavljaju tendencije savremenog uz potrebu usavršavanja, a što je predmet analize u radu.

IDEALI PRAVIČNOSTI KAO MEĐUNARODNO PRAVNI STANDARD

Relevantni međunarodni dokumenti sadrže eksplicite pravičnosti, sublimirajući Helsinški akt, koji izuzetno značajno mesto zauzimaju u savremenoj ideologiji ljudskih prava, i to prevashodno kroz dostizanje željene ekvivalencije između njenog kvalitativnog i kvantitativnog aspekta. Naime, navedeni međunarodni standard obuhvata dostizanje željene pravde kako u krivičnom tako i u građanskom postupku, da to bude u razumnom roku (kvantitativni aspekat), a da to ne ide na uštrb osnovnih prava i sloboda. Ove dve tendencije često su bile distinktivne, pa je željena efikasnost često išla na uštrb osnovnih prava i sloboda, ili su postupci trajali jako dugo, čime se ne bi mogla ostvariti željena efikasnost. Međutim, savremena doktrinarna shvatanja pretenduju ka ekvivalenciji navedenih aspekata efikasnosti, čime bi se ostvario međunarodni standard u potpunosti, a proklamacije međunarodnih dokumenata potvrdile proverenost doktrinarnih eksplikacija.

Pravo na pravično suđenje kao međunarodni pravni standard je priznat svim relevantnim međunarodnim dokumentima i pretenzije ka njegovom suštinskom ostvarenju prate savremeni pravni sistemi. Kada kažemo savremeni, onda ne pravimo klasičnu podelu koja postoji na evropsko-kontinentalani i anglosaksonski krivičnoprocesni sistem,[10] upravo iz razloga što većina zemalja evropsko-kontinentalnog pravnog sistema ne zasniva krivični postupak isključivo na inkvizitorskoj maksimi, kao što je prisutno uverenje u savremenoj doktrini, niti sve zemlje anglosaksonskog

---

[9] T. Kesić, *Međunarodni standardi policijskog postupanja u krivičnim stvarima*, doktorska disertacija, Kragujevac, 2011, 2.

[10] Savremenim predstavnikom anglosaksonskog pravnog sistema se smatraju SAD, pa i u skladu sa tim i reformom krivičnoprocesnog zakonodavstva Srbije neophodno je sagledati na koji način je uređen krivični postupak SAD. See: R. V. Del Carmen, Criminal Procedure Law and Practice, Sam Houston State University, Wadsworth Cengage Learning 2010; D. E. Hall, *Criminal Law and Procedure*, Delmar, Cengage Learning 2012.

pravnog sistema sadrže isključivo akuzatorske elemente, već se mešovitost manifestuje kao najizraženija karakteristika savremenih pravnih sistema.[11] U skladu sa tim, ZKP Republike Srbije iz 2001.,[12] kao i krivični postupci Nemačke i Francuske, su pripadali mešovitom sistemu, koji je pored inkvizitorskih elemenata, u istrazi, sadržao i akuzatorske, kao što su odvojenost procesnih funkcija, formiranje javnog tužioca kao samostalnog državnog organa sa funkcijom krivičnog gonjenja, kasnije normiranje sporazuma o priznanju krivice i dr.), osim Italije koja je krivični postupak uredila pretežno elementima akuzatorskog modela, dok su tipični predstavnici anglosaksonskog pravnog sistema (Engleska, Vels, SAD[13] i dr.) ostali dosledni akuzatorskom modelu krivičnog postupka. „Savremeno krivično procesno pravo se inače, karakteriše i sve izrazitijom konvergencijom elemenata iz dva velika svetska krivičnoprocesna sistema, što je posledica kako opštih globalističkih tendencija, tako i svesti o potrebi ugrađivanja u pojedine pravne sisteme onih elemenata koji su potencijalno efikasni i korisni, nezavisno da li potiču iz jednog ili drugog velikog krivičnoprocesnog sistema".[14] Univerzalnost kao ključna karakteristika prava na pravično suđenje kao pravnog standarda, odnosno pravičnog postupka kao pojma, se realizuje kroz manifestaciju u svim savremenim pravnim sistemima, i to ne samo u krivičnom postupku nego i u drugim sudskim postupcima.[15] U skladu sa tim, novi Zakonik o krivičnom postupku[16] Republike Srbije[17] je prešao sa mešovitog modela krivičnog postupka,[18] na adverzijalni ili raspravni model koji je tipičan za zemlje anglosaksonskog pravnog sistema i koji preko uvođenja tužilačke istrage koja se zasniva pretežno na inkvizicionoj maksimi i adverzijalno uređenog glavnog pretresa predstavlja prilično nekoherentan sistem krivičnog postupka, koji otvara pita-

---

[11] M. Škulić, „Pogrešna koncepcija i brojne pravno-tehničke greške novog Zakonika o krivičnom postupku", *Reforma krivičnog prava*, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Kopaonik, 2014, 23- 66.

[12] *Službeni list SRJ*, br. 70/01 i 68/02 i *Službeni glasnik RS*, br. 58/2004, 85/2005, 115/2005, 49/2007, 72/2009 i 76/2010.

[13] J.- M. Jehle, M. Wade, *Coping with Overloaded Criminal Justice Systems*, Springer, Berlin 2006.

[14] *Ibid.,* 32.

[15] G. Gillieron, *Public Prosecutors in the United States and Europe*, Springer, Dordrecht 2014, p. 320.

[16] *Službeni glasnik RS*, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013 i 45/2013.

[17] S. Bejatović, *Krivično procesno pravo*, Pravni fakultet, Kragujevac 2014; M. Škulić, *Krivično procesno pravo*, Pravni fakultet, Beograd 2014.

[18] V. Đurđić, „Izgradnja novog modela krivičnog postupka Srbije na redefinisanim načelima krivičnog postupka", *Aktuelna pitanja krivičnog zakonodavstva (normativni i praktični aspekti)*, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Zlatibor, 2012, 71- 88.

nje njegove pravičnosti,[19] zaštite osumnjičenog/okrivljenog, brojnih pravno- tehničkih greški, preopširnog normativnog segmenta koji se odnosi na značenje izraza, koji pored aspekta ponavljanja (definisanje izraza koji su već predviđeni odredbama drugog zakona na isti način, što ih čini suvišnim) imaju i zbunjujuće efekte, koji su oportuni razlogu njihovog normiranja (kao što su definisani stepeni sumnje koji samo teorijski opravdavaju normiranje, dok u praksi imaju samo zbunjujući efekat.). Navedeni nedostaci u normativnoj osnovi novog ZKP, predstavljaju ozbiljnu pretnju realizaciji jednog pravičnog sudskog postupka, iz koga proizilazi i pravo države na kažnjavanje (*ius puniendi*). U suprotnom, postavlja se pitanje adekvatnosti normativnog regulisanja predviđenih strukturalnih elemenata krivičnog postupka, koji tužilačku istragu predviđa kao fazu krivičnog postupka u užem smislu i to i dalje kao strogo formalnu kao da je sudska i adverzijalno konstruisanog glavnog pretresa, koji teško da može odgovoriti izazovima savremenog društva, koje teži demokratičnosti, pravičnosti, ostvarenju principa vladavine prava i adekvatne primene krivičnog materijalnog prava na rešenu i rasvetljenu krivičnu stvar i na taj način okončanja sudskog postupka kroz satisfakciju ostvarenja pravde, koja u svom egzistiranju nužno sadrži elemenat pravičnosti. Ukoliko, u skladu sa novim Zakonikom, sud nema dužnost utvrđivanja materijalne istine, nego se njeno limitiranje svodi na dokaznu aktivnost stranaka, i „uzajamnu borbu" i pasivnost nezavisnog i samostalnog organa, kakav je sud, onda ovakav sistem krivičnog postupka teško da može realizovati ideal pravičnosti, a odgovor Evropskog suda za ljudska prava na ovako postavljen test bi bio nezadovoljavajući. U skladu sa tim, postavlja se pitanje da li novi Zakonik o krivičnom postupku realizuje navedeni međunarodni pravni standard, u kom obimu, misleći prevashodno na konstitutivne elemente prava na pravično suđenje i njihovo egzistiranje u unutrašnjem pravnom sistemu naše zemlje. Ideal pravičnosti, koji u sebi sublimira kako opšte konstitutivne elemente, tako i posebne, da bi se realizovao u krivičnom postupku, pored adekvatne normativne osnove, koja pretenduje ka ostvarenju navedenog ideala, mora imati i adekvatnu primenu navedenih normi od strane organa koji su na to zakonom ovlašćeni i na taj način udovoljiti normativnim očekivanjima. Organi, koji su odgovorni, a ujedno i zaslužni za ostvarenje navedenog, najčešće „nadzakonskog načela", su pored glavnih krivičnoprocesnih subjekata- suda, tužioca, okrivljenog- i policija, koja u skladu sa novim ZKP, a i ekstenzivnim tumačenjem prava na pravično suđenje od strane Evropskog suda, koje obuhvata i predistražni postupak, svoje postupanje zasniva na izuzetnoj aktivnosti, intenzivnog

[19] S. Beljanski, Međunarodni pravni standardi o krivičnom postupku, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2011.

karaktera, i čiji doprinos ostvarenju navedenog ideala i efikasnog krivičnog postupka je nemerljiv, pa se kroz preduzimanje ne samo mera lišenja i ograničenja slobode, već i drugih zakonom propisanih radnji policije, javnog tužioca, ostvaruje načelo pravičnog postupka i uspešno odgovara evropskim zahtevima kada je reč o ispunjenju opštih i posebnih elemenata ovog načela. Da bismo uspešno sagledali i analizirali ideal pravičnosti, kao izuzetno bitan standard krivičnog postupka, a glavni garant okrivljenog, odnosno njegovog položaja u krivičnom postupku , neophodno je da kroz princip od opšteg ka posebnom, prvo preciziramo opšte elemente navedenog načela. Preduslov ostvarenja navedenog ideala je adekvatna normativna osnova, koja bi kroz praktičnu realizaciju, ostvarila koncept usaglašenosti teorijskog i praktičnog, koje je u ne malom broju slučajeva u raskoraku.

Pravo na pravično suđenje[20] je predviđeno svim relevantnim međunarodnim dokumentima. Među njima se posebno izdvojaju odredbe najznačajnijeg instrumenta Saveta Evrope- Evropske konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda[21], koja čl. 6. proklamuje međunarodni pravni standard, na sledeći način:

1. Svako tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku, pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona. Presuda se izriče javno, ali se štampa i javnost mogu isključiti s celog ili dela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne bezbdnosti, u demokratskom društvu, kada to zahtevaju interesi maloletnika ili zaštita privatnog života stranaka, ili u meri koja je, po mišljenju suda, nužno potrebna u posebnim okolnostima kada bi javnost mogla da naškodi interesima pravde.

U skladu sa savremenim pretenzijama ka ostvarenju ideje pravičnosti, posmatrano iz istorijskog ugla, tendencije se nisu bitno menjale. U prilog takve konstatacije navodimo čl. 10. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima koja predviđa da „Svako ima potpuno jednako pravo na pravično javno suđenje pred nezavisnim i nepristrasnim sudom koji će odlučiti o njegovim pravima i obavezama, i o osnovanosti svake krivične optužbe protiv njega".

---

[20] Kada je reč o mogućnosti ograničenja prava na pravično suđenje, „Evropski sud je još daleke 1970- te stao na stanovište da pravo na pravičan postupak u tolikoj meri nadmašuje druge vrednosti demokratskog društva da u normalnim društvenim prilikama ono ne može biti stavljeno van snage ni zbog kojih drugih, inače legitimnih interesa (Slučaj , Presuda od 17. januara 1970, Serija A br.11, str. 15)." (Navedeno prema: Đurđić, V., Evropski standardi zaštite sloboda i prava osumnjičenih i okrivljenih lica, Zbor. „Krivično zakonodavstvo Srbije i standardi Evropske Unije", Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Zlatibor, 2010. god., 166).

[21] *Službeni list SCG - Međunarodni ugovori*, br. 9/03.

Segment uporednog nužno prizilazi iz istorijski postojanog prava, koje i u savremenom društvu egzistira na vrhuncu skale društvenih vrednosti, često kao „nadzakonska" maksima, kao što je slučaj i u našem pravnom sistemu, koje Ustav proklamuje na način da svako ima pravo da nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljen sud, pravično i u razumnom roku, javno raspravi i odluči o njegovim pravima i obavezama, osnovanosti sumnje koja je bila razlog za pokretanje postupka, kao i optužbama protiv njega (čl. 32.). Obzirom na sve ovo, možemo uočiti da se navedeni međunarodni dokumenti u velikom stepenu podudaraju kada je reč o opštim konstitutivnim elementima navedenog prava i da su kao takvi implementirani i u naše normativne okvire. Kada je reč o procesnom zakonodavstvu, one su u skladu sa ustavnim proklamacijama, uvedene 2009. god., i to na način harmonizacije evropskih pravnih standarda pravičnog suđenja i nacionalnog okvira. S obzirom na to da je pravičan postupak imanentan svakom demokratskom društvu i ostvarenju vladavine prava, mogućnost postojanja implicitnih odredbi, od kojih već neke postoje, ukazuje na isključenost numerus clausus, što je legitimno posmatrajući iz ugla njegovog značaja u savremenom društvu i samim tim ekstenzivnim tumačenjem pred Evropskim sudom. Eksplicitne odredbe međunarodnih dokumenata manifestuju opšte konstititutivne elemente prava na pravično suđenje, koje nisu apsolutnog karaktera, s obzirom na razlike koje su neminovne u nacionalnim zakonodavstvima država članica, posmatrano iz ugla pravnog, ekonomskog, političkog nasleđa, pa s tim u vezi, državama se ostavlja diskreciono pravo da urede svoj pravni sistem na krilima konzistentnosti, jednakosti, pravičnosti, što su ujedno i elementi determinisanosti nacionalnih normativnih okvira. Da li se normativni okvir krivično procesnog zakonodavstva Republike Srbije, u skladu sa najnovijim reformama, može smatrati predstavnikom realizacije navedenih elemenata, kao međunarodnih standarda, diskutabilno je pitanje, koje podleže kritičkim komentarima upućenim od strane stručne javnosti.

Ekspliciti prava na pravično suđenje konkretizovani preko normi međunarodnih dokumenata, se mogu izvesti iz sledećeg kataloga procesnih prava podeljenog u tri grupe:

1. Prava koja se tiču suda;
2. Prava koja se odnose na postupak;
3. Prava koja se odnose na sudsku odluku.[22]

U skladu sa iznetim, možemo uočiti savremene tendencije ideala pravičnosti koji su svoje temelje postavili u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima, a kasnije reflek-

[22] A. Jakšić, *Evropska konvencija o ljudskim pravima*, Pravni fakultet, Beograd 2006, 160.

tovali i na druge međunarodne akte, sublimirajući Helsinški akt, koji iziskuje reformu i u ovoj oblasti, o čemu se i vodila diskusija u okviru programskih aktivnosti misije OEBS u Srbiji.

JAVNI TUŽILAC KAO KLJUČNI SUBJEKAT DOSTIZANJA IDEALA PRAVIČNOSTI I PROGRAMSKE AKIVNOSTI MISIJE OEBS U SRBIJI

Savremene tendencije krivičnoprocesnog zakonodavstva karakteriše konvergencija elemenata iz dva velika krivičnoprocesna sistema, a kao ključnu karakteristiku možemo navesti uvođenje tužilačke istrage u zemlje evropsko- kontinentalnog pravnog sistema, a javnog tužioca kao moćnu figuru realizacije savremenih tendencija, sublimirajući ideale pravičnosti. Naime, uvođenjem tužilačke istrage u krivičnoprocesno zakonodavstvo Srbije (ZKP/2011), umesto istražnog sudije, kao glavni subjekat sprovođenja istrage se manifestuje javni tužilac, koji kao ravnopravna stranka (equality of arms) sa okrivljenim, dostiže željenu efikasnost krivičnog postupka. Međutim, idealizacija navedene hipoteze, koja je postavljena u skladu sa normativnim okvirom ZKP/2011. je naišla na kritički stav naučne i stručne javnosti koji su izneli niz nelogičnosti i protivrečnosti vezanih za eksplicite, a postupak vođen u skladu sa njim, daleko od pravičnog. U kontekstu ovog navodimo nekoliko ključnih nedostatka kojima se narušava međunarodni standard. Npr pokretanje redovnog krivičnog postupka po novom ZKP se vezuje za momenat donošenja rešenja o sprovođenju istrage, odnosno potvrđivanjem optužnice ukoliko je ona izostala, [23]čime se istraga smatra fazom krivičnog postupka u užem smislu, što se uređenjem krivičnog postupka kao adverzijalnog i istragom kao strogo formalnom smatra krajnje nelogičnim i nekonzistentnim u odnosu na karakteristike raspravnog modela krivičnog postupka. Koncepcijski bi istraga trebala biti što manje formalna, sa akcentom na prikupljanju dokaznog materijala, čije izvođenje ne trpi odlaganje, što implicira na determinisanost prikupljanja dokaza u pravcu donošenja odluke od strane javnog tužioca o podizanju optužnice.[24] U skladu sa novim ZKP, istraga je uređena na inkvizicionoj maksimi, što je ekvivalentno sudskoj istrazi normiranoj ZKP iz 2001 god.[25], pri čemu se samo umesto istražnog sudije, na njegovo mesto postavlja javni tužilac, koji sa strogo formalnom odlukom pokreće krivični postupak i to naredbom o sprovođenju istrage i koji

[23] Čl. 7. ZKP.

[24] V. Đurđić, „Koncepcijske stranputice u novom krivičnom postupku Srbije", *Reforma krivičnog prava*, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Kopaonik, 2014, 70-71.

[25] Službeni list SRJ, br. 70/ 01 i 68/ 02 i *Službeni glasnik RS*, br. 58/2004, 85/ 2005, 115/ 2005, 49/2007, 72/ 2009 i 76/ 2010.

sa preduzimanjem dokaznih radnji, koje se kasnije putem posrednog izvođenja dokaza na glavnom pretresu konfrotiraju sa stranački uređenim glavnim pretresom i načelom neposrednosti, kao jednim od ključnih u realizaciji ideje pravičnosti. U ovom kontekstu neophodno je naglasiti, da posredno izvedeni dokazi putem zapisnika o dokazima koji su izvedeni u istrazi (čl. 406. ZKP/ 2011) mogu biti osnov presude i imati isti dokazni kredibilitet kao da ih je sud izveo, a ne nesudski organi u nekoj od faza koje su prethodile glavnom pretresu, pa čak i predistražnog postupka. U skladu sa tim, opravdano se nameće pitanje ostvarenja prava na pravično suđenje u našem pravnom sistemu, kada se načelo neposrednosti ovakvim stavom zakonodavca minimizira i kada se jednakost stranaka, postavlja samo u maksimi equality of arms, dok odredbe novog ZKP impliciraju na inferioran položaj javnog tužioca,[26] koji pored lične satisfakcije dokazivanja krivice okrivljenog ima i sve normativne pretpostavke za ostvarenje svog cilja. Tendencije savremene krivično procesne doktrine, a i krivično procesnog zakonodavstva postavljaju jednakost, preciznije jednakost oružja (equality of arms) kao primarno načelo u ostvarenju ideje pravičnosti. Pored javnog tužioca, policija,[27] takođe, kao nesudski organ doprinosi realizaciji navednog cilja i to kroz mogućnost izvođenja dokaza u predistražnom postupku, samoinicijativno ili po nalogu javnog tužioca, kao i u istrazi ukoliko joj javni tužilac poveri (čl. 299. st. 4.). Dakle,može se konstatovati da policija kao subjekat preduzimanja radnji dokazivanja i izuzetno aktivne uloge kada je reč o preduzimanju operativno- taktičkih mera, mera obezbeđenja prisustva osumnjičenog doprinosi efikasnosti krivičnog postupka kao i realizaciji ideje pravičnosti. U skladu sa tim, javni tužilac i policija kao nesudski organi izvođenjem radnji u fazama koje prethode glavnom pretresu moraju poštovati garancije predviđene čl. 6 EK, s obzirom da se presuđenje temelji na nesudskim dokazima i da oni imaju isti dokazni kredibilitet kao da ih je izveo sud. Realizacija pravičnog postupka, koji egzistira od predistražnog, a ne od početka krivičnog postupka u užem smislu, odnosno istrage, svoje uporište pronalazi u prethodno iznetim činjenicama, koje relaciju javnog tužioca i policije usmeravaju u pravcu izvođenja dokaza i to pre sudskog krivičnog postupka, neretko bez prisustva osumnjičenog, posebno ukoliko se istraga vodi protiv nepoznatog učinioca (čl. 295. st.1. tač. 2. ZKP/ 2011)

---

[26] G. Ilić, „Položaj javnog tužioca prema novom ZKP-u", *Aktuelna pitanja krivičnog zakonodavstva*, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Zlatibor, 2012, 160- 166; S. Bejatović, „Tužilački koncept istrage kao jedno od obeležja savremenog krivičnog procesnog zakonodavstva u zemljama bivše SFRJ i Srbiji", *Pravo zemalja u regionu*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2010, 152-174.

[27] D. Čvorović, „Javni tužilac i policija kao ključni subjekti predistražne i istražne faze novog krivičnog postupka", *Položaj i uloga policije u demokratskoj državi*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2013; D. Čvorović, „Međunarodni standardi derogacije i ograničenja prava na slobodu i bezbednost ličnosti", *Položaj i uloga policije u demokratskoj državi*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2014, 27- 51.

što je novim ZKP izričito predviđeno i na taj način odstupa od realizacije pravičnosti i usklađenosti sa evropskim standardima. Standardizacija pravičnog postupka u sebi sublimira opšte konstitutivne elemente koji moraju egzistirati da bi se takav postupak realizovao, mogući modaliteti njihovog uređenja proizilaze iz distinkcije pravnih sistema država članica, međutim uz determinisanost opštih granica ostvarenja koje su iste za sve. Ukoliko uzmemo u obzir navedenu determinisanost evropskim standardima i reformu našeg krivično procesnog zakonodavstva, uočićemo da se ne radi samo o modalitetima implementacije međunarodnih standarda u naše normativne okvire, već o velikom odstupanju od navedenih, čime se ne realizuju garancije čl. 6. EK i ostavlja slika o prilično nekonzistentnom i nepravičnom postupku naše zemlje.

Iako postavljene autonomno prilikom ekstenzivnog tumačenja prava na pravično suđenje, kontradiktornost (raspravnost) kao opšti konstitutivni elemenat ideje pravičnosti je u tesnoj vezi sa jednakošću oružja, koje u zajedničkoj manifestaciji realizuju sliku pravičnog postupka, koji savremena pravna doktrina karakteriše kao „idealni", koji posmatrajući sa normativnog skladu sa tim i postavlja korelacija između jednakosti oružja i kontradiktornosti, koje se jedino može realizovati u ravnopravnom dvoboju stranaka pred sudom. Takođe, eksplicitne zakonske odredbe koje omogućavaju realizaciju ovog načela proizilaze iz odvojenosti krivičnoprocesnih funkcija (optužba, odbrana, suđenje- akuzatorski model krivičnog postupka), koje poverene krivičnoprocesnim subjektima od početka krivičnog postupka imaju kontradiktorni karakter.

Aktivnosti misije OEBS u Srbiji vezane za reformu krivičnog procesnog zakonodavstva Srbije su usmerene ka ostvarenju ideala pravičnosti, i to kroz opšti pristup pod nazivom „Savremene tendencije krivičnog procesnog prava i regionalna krivičnoprocesna zakonodavstva"[28], kao i izričit „Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima"[29], „Tužilačka istraga"[30] i „Glavni pretres i suđenje u razumnom roku"[31]. Naime, možemo uočiti, da se pravo na pravično suđenje kao međunarodni standard, manifestuje kao ključni elemenat reformisanog krivičnog procesnog zakonodavtsva Srbije, koji pored kritičkih osvrta iznetih na konferencijama održanim pod organizacijom OEBS, sadrži i predloge uređenja savremenog Helsinškog akta,

---

[28] *Savremene tendencije krivičnog procesnog prava u Srbiji i regionalna krivičnoprocesna zakonodavstva (normativni i praktični aspekti)*, Misija OEBS U Srbiji, Beograd, 2012.

[29] *Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima- regionalna krivičnoprocesna zakonodavstva i iskustva u primeni*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 2013.

[30] *Tužilačka istraga – regionalna krivičnoprocesna zakonodavstva i iskustva u primeni*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 2014.

[31] *Glavni pretres i suđenje u razumnom roku- regionalna krivičnoprocesna zakonodavstva i iskustva u primeni*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 2015.

koji iako nisu eksplicitno izraženi, segment univerzalnosti međunarodnog standarda, ostavlja prostor i za manifestovanje temelja savremenog Helsinškog akta, koji su postavljeni još u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima. Aktivnosti OEBS na Konferenciji pod nazivom „Savremene tendencije krivičnog procesnog prava u Srbiji i regionalna krivičnoprocesna zakonodavstva" su predloge de lege ferenda izveli na osnovu stručne zasnovanosti sistematike, validnih teorijskih gledišta, svestranosti razmatranja, kritičkom analizom normativnih rešenja i pravosudnom praksom, kojima se dostiže adekvatniji normativni okvir, koji su značajni ne samo posmatrajući sa aspekta krivičnog procesnog prava, već i manifestacije determinanti zaštite ljudskih prava, koje zasigurno moraju biti predmet analize reformisanog Helsinškog akta. Naime, u knjizi su analizirane sledeće determinante pravičnog postupka, u segmentu savremene ideologije: Koncept istrage u krivičnom postupku u svetlu novog krivičnoprocesnog zakonodavstva, iskustva zemalja u regionu, pa u skladu sa tim, kritički osvrt na strogo formalnu, tužilačku istragu, u adverzijalnom modelu krivičnog postupka Republike Srbije, odstupajući od načela neposrednosti, raspravnosti, kao elemenata pravičnog postupka[32] i nužnost sudskog obezbeđenja dokaza, kao u Crnoj Gori. Takođe, u Bosni i Hercegovini zakonski ekspliciti ukazuju na realizaciju pravičnog postupka u većem stepenu nego što je to slučaj u krivičnom procesnom zakonodavstvu Srbije, i to: sudskim obezbeđenjem dokaza, interakcijom tužioca i ovlašćenih službenih lica u istrazi, kao i usaglašenosti odredbi sa međunarodnim standardima (branilac po izboru ili po službenoj dužnosti- npr. zbog lošeg imovnog stanja- stav Evropskog suda za ljudska prava), ali sa kritičkim osvrtom kada je reč o položaju osumnjičenog i njegovom braniocu, kao veoma bitnom elementu pravičnog postupka (pravo na odbranu)[33]. Takođe, ostvarenje minimalnih prava optuženog kao međunarodni standard pravičnog postupka i to kroz odredbe dokaznog postupka, stranačkog izvođenja dokaza, direktnog, unakrsnog i dodatnog ispitivanja svedoka[34], kao i limitiranje načela materijalne istine i njen odnos sa ostvarenjem pravičnog postupka, odnosno da li priznanje optuženog spada u inkvizicioni ili adverzijalni model krivičnog postupka i u kojoj meri se narušava ideal pravičnosti sa pasivizacijom uloge su-

[32] D. Radulović, „Koncepcija istrage u krivičnom postupku u svijetlu novog krivičnoprocesnog zakonodavstva", *Savremene tendencije krivičnog procesnog prava u Srbiji i regionalna krivičnoprocesna zakonodavstva*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 2012, 22.

[33] B. Dodik, „Tužiteljska istraga", *Savremene tendencije krivičnog procesnog prava i regionalna krivičnoprocesna zakonodavstva*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 2012, 30- 41.

[34] M. Simović, „Uloga suda u utvrđivanju činjenica na glavnom pretresu", *Savremene tendencije krivičnog procesnog prava u Srbiji i regionalna krivičnoprocesna zakonodavstva*, Misija OEBS u Srbiji,Beograd, 2012, 141-147.

da u izvođenju dokaza, zarad realizacije kvantnog aspekta efikasnosti.[35] U skladu sa tim, nephodno je u radu na budućoj reformi krivičnoprocesnog zakonodavtsva Srbije usaglasiti odredbe pravičnog postupka na evropskom nivou, sa distinkcijom u skladu sa pravnim nasleđem zemlje, a predlozi koji su izneti na konferenciji OEBS-a su: regulisanje načina izbora, odgovornosti tužilaca i njihovih zamenika i uređenja javnih tužilaštava na način dobijanja nepristrasne stranke u postupku, čime se i obezbeđuje ostvarenje ideala pravičnog postupka [36], kao i stvaranju normativne osnove za još efikasniji krivični postupak (kvantitativni i kvalitativni aspekat efikasnosti)[37], između ostalog ostvarenje pravičnog postupka uz punu primenu i poštovanje načela kontradiktornosti i načela „jednakosti oružja"[38] i značajne promene u uređenju redovnih i vanrednih pravnih lekova i nepristrasnost suda kao elemenat prava na pravično suđenje koji dolazi do punog izražaja u postupku po pravnim lekovima[39]. Dakle, možemo uočiti da se savremene tendencije krivičnog procesnog zakonodavstva, bez obzira na distinktivni regionalni pristup, sublimiraju u determinanti dobijanja željene efikasnosti, što predstavlja univerzalni segment, bez obzira na obradu aktuelne problematike posmatrane iz zemalja okruženja (BiH, Hrvatska i Crna Gora). Na taj način je ukazano na još veći značaj aktivnosti OEBS u Srbiji, i njihov doprinos doktrini krivičnog procesnog prava sa ciljem sagledavanja puteva i načina adekvatnije razrade normativnog okvira ZKP Srbije. Uspešna konferencija i knjiga autora, koja je dala nesumnjiv pečat kada je reč o analiziranju zakonskog teksta i predloga de lege ferenda, je samo načinila prvi, izuzetno važan korak u procesu sagledavanja aktuelne problematike, odnosno ideala pravičnosti, a nakon nje su usledile još dve, sa konkretizovanim determinantama pravičnog postupka. U skladu sa tim, monografija pod nazivom „Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima" konkretizuje eksplicit pravičnog postupka, suđenje u razumnom roku, koji prateći savremene tendencije ostvarenja željene efikasnosti, pronalazi pre svega u normiranju pojednostavljenih formi postupanja, koje u skladu sa heterogenom strukturom kriminaliteta,

---

[35] H. Sijerčić-Čolić, „Načelo materijalne istine u krivičnom postupku", *Savremene tendencije krivičnog procesnog prava u Srbiji i regionalna krivičnoprocesna zakonodavstva*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 2012, 173-186.

[36] G. Ilić, „Položaj javnog tužioca prema novom ZKP Srbije", *Savremene tendencije krivičnog procesnog prava u Srbiji i regionalna krivičnoprocesna zakonodavstva*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd 2012, 64-68.

[37] S. Bejatović, „Sporazum o priznanju krivice", *Savremene tendencije krivičnog procesnog prava i regionalna krivičnoprocesna zakonodavstva*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd 2012, 103.

[38] T. Bubalović, „Jednakost oružja i njegova afirmacija u okviru prava na odbranu", *Savremene tendencije krivičnog procesnog prava i regionalna krivičnoprocesna zakonodavstva*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 2012, 216.

[39] P.G. Ilić, „Sistem pravnih lekova u novom Zakoniku o krivičnom postupku", *Savremene tendencije krivičnog procesnog prava u Srbiji i regionalna krivičnoprocesna zakonodavstva*, Misija OEBS u Srbiji,Beograd, 2012, 260.

distinkciju u odnosu na redovne krivične postupke, manifestuju s obzirom na težinu krivičnog dela, obim dokaznog materijala i držanje lica kome se to krivično delo stavlja na teret. Posebnu pažnju autori posvećuju odnosu pojednostavljenih formi postupanja i dostizanju željenih ideala pravičnosti, odnosno da li se sporazumom o priznanju krivičnog dela, kao njenom reprezentativnom formom, realizuje samo kvantitativni aspekat efikasnosti ili je reč i o sublimaciji kvalitativnog.[40] Takođe, u postupcima za krivična dela organizovanog kriminala i ratnih zločina primena sporazuma o priznanju krivičnog dela je dorpinela je realizaciju suđenja u razumnom roku, kao eksplicita ideala pravičnosti.[41] Slična iskustva kada je reč o primeni navedenog instituta imaju zemlje u regionu, manifestujući pozitivne stavove kada je reč o realizaciji kvantitativnog aspekta efikasnosti,[42]uz izuzetno značajnu odredbu makedonskog ZKP (po primeru Italije) o formiranju pravosudne policije koja je neposredno na raspolaganju javnom tužiocu, što dorpinosi u znatnoj meri ubrzanju postupka.[43]

Model restorativne pravde i primena načela oportuniteta kao diverzine forme postupanja, predstavljaju značajan institut dostizanja ideala pravičnog postupka, sa kritičkim osvrtom na položaj oštećenog i osumnjičenog u novom ZKP Srbije i usklađenost sa evropskim standardima.[44] Takođe, postavlja se opravdano pitanje ostvarenja načela krivičnog postupka u pojednostavljenim formama postupanja, odnosno da li se ubrzanjem postupka limitiraju osnovna načela, odnosno prelazi donja granica ispod koje proces više ne predstavlja čvrst sistem garancija za ostvarivanje jednog due process of law i jedne meritorne pravilne odluke, s posebnim osvrtom na načelo materijalne istine.[45] Nephodno je istaći crtu univerzalnosti kada je reč o pojed-

---

[40] D. Nikolić, „Sporazumi o priznanju krivičnog dela kao reprezentativna forma pojednostavljenog postupanja u krivičnim stvarima", *Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd 2013, 132- 153.

[41] S. Stanojković, „Sporazum o priznanju krivičnog dela u praksi Tužilaštva za ratne zločine Republike Srbije", *Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima*, Misija OEBS u Srbiji,Beograd, 2013, 178.

[42] H. Sijerčić- Čolić, „Postupak za izdavanje kaznenog naloga", *Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd 2013, 318-319.

[43] G. Lazetić- Bužarovska, G. Kalajdžiev, „Ubrzanje postupka kao jedan od ciljeva reforme krivičnog postupka u Republici Makedoniji", *Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd 2013, 113.

[44] G. Ilić, J. Kiurski, „Oportunitet krivičnog gonjenja i dosadašnja iskustva u njegovoj primeni", *Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd 2013, 228- 247.

[45] V. Đurđić, „Osnovna načela krivičnog procesnog prava i pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima", *Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 2013, 56-67; M. Škulić, „Odnos načela istine i pojednostavljenih formi krivičnog postupka", *Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima*, Misija OEBSu Srbiji, Beograd, 2013, 67-86.

nostavljenim formama postupanja kao savremenom trendu u krivično procesnom pravu.[46] Suštinski posmatrano, autori su na jedan kritički, naučno, stručni način analizirali predmetnu problematiku, ukazući na kriminalno- političku opravdanost normiranja pojednostavljenih formi postupanja, tendencije njihovog usavršavanja sa ciljem dostizanja ekvivalencije između efikasnosti i pravičnog postupka kao ključne determinante zaštite ljudskih prava. Međutim, pored kvalitativnog aspekta efikasnosti, kao ključne determinante ideala pravičnosti, neophodno je realizovati i kvantitativni aspekat, odnosno suđenje u razumnom roku, pa su programske aktivnosti OEBS bile usmerene i u tom pravcu, s obzirom na naziv monografije „Glavni pretres i suđenje u razumnom roku". Aktuelnost problematike još više dobija na značaju sa adverzijalno konstruisanim glavnim pretresom u novom ZKP/ 2011, koji kao glavni stadijum krivičnog postupka, u najvećem stepenu, doprinosi realizaciji suđenja u razumnom roku. Kritički osvrti izneseni u monografiji, kroz produbljena teorijska objašnjenja i stručne interpretacije su izuzetno značajni posmatrano sa aspekta dobijanja željene efikasnosti, a ključne determinante njene realizacije se manifestuju kroz pitanja adverzijalne strukture glavnog pretresa,[47] pripremnog ročišta,[48] limitiranja načela istina[49] i promene procesnog položaja glavnih subjekata, odnosno da li se navedenim determinantama reformisanog krivičnog procesnog zakonodavstva Srbije dostiže željena efikasnost u svom kvantitativnom i kvalitativnom segmentu ili je reč o reflektovanju instituta adverzijalnog modela krivičnog postupka, koji još uvek u krivičnoprocesnom zakonodavstvu Srbije, svoje *de facto* manifestacije nisu dovele do realizacije međunarodnog standarda. Kritički osvrti kada je reč o uvođenju adverzijalnog modela krivičnog postupka, su iznele i zemlje u regionu, odnosno ostvarenja ekvivalencije između kvantitativnog i kvalitativnog aspekta efikasnosti, akcentujući ostvarenje eksplicita pravičnog postupka (minimalna prava optuženog,

---

[46] S. Bejatović, „Pojednostavljene forme postupanja kao bitno obeležje reformi krivičnog procesnog zakonodavstva", *Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 2013, 11-32; D. Radulović, „Pojednostavljene forme postupanja u novom krivičnom procesnom zakonodavstvu Crne Gore", *Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima*, OEBS, Beograd 2013, 45- 56; V. Jakulin, "Pojednostavljene forme postupanja u krivičnom procesnom zakonodavstvu u Sloveniji", *Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd 2013, 32-45.

[47] S. Bejatović, „Glavni pretres i njegov doprinos obezbeđenju suđenja u razumnom roku", *Suđenje u razumnom roku*, Misija OEBSu Srbiji, Beograd 2015, 9- 34.

[48] Z. Krstić, „Pripremno ročište i efikasnost glavnog pretresa", *Glavni pretres i suđenje u razumnom roku*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd 2015, 154-171.

[49] M. Škulić, „Dokazi i dokazni postupak na glavnom pretresu", *Glavni pretres i suđenje u razumnom roku*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 2015, 193-198.

razuman rok i dr.), uz nužnost ostvarenja načela materijalne istine, kao važnog cilja efikasnog krivičnog postupka.[50]

Pored navedenih ključnih determinanti pravičnog postupka, kao krucijalnu osobenost procesa reforme krivičnoprocesnog zakonodavstva Srbije i predmeta analiziranja Misije OEBS u Srbiji možemo navesti tužilačku istragu, od čega zavisi ne samo efikasnost istrage kao faze krivičnog postupka,[51] već i efikasnost krivičnog postupka kao celine, čime navedena problematika još više dobija na značaju. Imajući u vidu aktuelnost problematike, autori su u monografiji poseban značaj posvetili položaju javnog tužioca u novom adverzijalnom modelu krivičnog postupka, odnosno kriminalno-političkim razlozima prelaženja sa sudskog na tužilački koncept istrage[52], odnosno da li je normativna razrada adekvatna[53] kada je reč o ostvarivanju načela ravnopravnosti stranaka[54] (equality of arms) kao eksplicita pravičnog postupka i u kom stepenu to utiče na ostvarenje kvantitativnog aspekta efikasnosti. Teorijske eksplikacije analiziranih pitanja, naučno zasnovana promišljanja, mogu poslužiti kao naučna građa za dalja doktrinarna izučavanja i sučeljavanja argumenata o željenom normativnom okviru kao ključnom instrumentu obezbeđenja željene efikasnosti, odnosno ideala pravičnosti koji su bitni ne samo za reformu krivičnog procesnog prava, već i za usavršavanje međunarodnih akata, sublimirajući i Helsinški akt.

SAVREMENA IDEOLOGIJA HELSINŠKOG AKTA I PREDLOZI UNAPREĐENJA

Tendencije usavršavanja međunarodnih dokumenata u oblasti ljudskih prava neizbežno obuhvataju proverene doktrinarne eksplikacije, stepen teorijske komponente u

---

[50] E. Ivičević- Karas, „Neka pitanja uređenja rasprave u hrvatskom kaznenom postupku, *Glavni pretres i suđenje u razumnom roku*, Misija OEBS u Srbiji,Beograd 2015, 92-111; Analiziranje eksplicita pravičnog postupka u Bosni i Hercegovini v. H. Sijerčić- Čolić, „Glavni pretres prema zakonima o krivičnom postupku u Bosni i Hercegovini", *Glavni pretres i suđenje u razumnom roku*, OEBS, 2015, Beograd, 49- 63; Aktuelna rešenja u Crnoj Gori, v. D. Radulović, „Zakonik o krivičnom postupku Crne Gore", *Glavni pretres i suđenje u razumnom roku*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd 2015, 127-141.

[51] S. Bejatović, „Tužilačka istraga kao obeležje reformi krivičnog procesnog zakonodavstva zemalja regiona", *Tužilačka istraga*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd 2014, 11-33.

[52] D. Radulović, „Svrha istrage kao faktor njenog obima", *Tužilačka istraga*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 2014, 153- 163; Z. Fišer, „Tužilačka isksustva u sprovođenju istrage u Sloveniji", *Tužilačka istraga*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 2014, 121- 133.

[53] V. Đurđić, „Pokretanje i kontrola javnotužilačke istrage", *Tužilačka istraga*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 2014, 139- 153.

[54] S. Beljanski, „Tužilačka istraga u Srbiji i prikupljanje dokaza i materijala u korist odbrane", *Tužilačka istraga*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd 2014, str. 263- 275; J. Tintor, „Odbrana kao strana u postupku u tužilačkoj istrazi", *Tužilačka istraga*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd 2014, 243- 263.

modifikovanju Helsinškog akta, ključne postulate egzistiranja i ekstenzivniji pristup normiranja. U skladu sa tim, temelji postavljeni u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima, ekstenzivnije postavljeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima, čime se još jednom potvđuje prednje izneta premisa univerzalnosti osnovnih prava i sloboda[55], odnosno eksplicita ideala pravičnosti, impliciraju na potvrdu njihovog egzistiranja kroz savremenu ideologiju Helsinškog akta. Da bismo konkretizovali eksplicite savremenog Helsinškog akta neohodno je analizirati rešenja prednje pomenutih relevantnih međunarodnih dokumenata (regionalni i univerzalni karakter) sa ciljem dostizanja željene konzistentnosti u oblasti ljudskih prava. Naime, kada je reč o pravičnom postupku Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda proklamuje (čl.6) da „Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona. Presuda se izriče javno, ali se štampa i javnost mogu isključiti s celog ili s dela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne bezbednosti u demokratskom društvu, kada to zahtevaju interesi maloletnika ili zaštita privatnog života stranaka, ili u meri koja je, po mišljenju suda, nužno potrebna u posebnim okolnostima kada bi javnost mogla da naškodi interesima pravde".

Pored navedenih garancija kao instrumente obezbeđenja ostvarenja ideala pravičnog postupka, EK proklamuje poštovanje pretpostavke nevinosti i minimalna prava optuženog. Premise konzistentnosti svoju potvrdu manifestuju i kroz egzistiranje sličnih eksplicita u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima (čl. 14), prema kojem su „Svi pred sudovima jednaki. Svako ima pravo da njegova stvar bude pravično i javno saslušana od strane nadležnog, nezavisnog i nepristrasnog suda, ustanovljenog zakonom, koji će odlučivati bilo o osnovanosti ma kakve optužbe krivično- pravne prirode uperene protiv njega, bilo o sporovima o njegovim pravima i obavezama građanske prirode. Štampa i javnost mogu se isključiti u toku celog ili jednog dela suđenja bilo u interesu morala, javnog poretka ili nacionalne bezbednosti u demokratskom društvu, bilo kada interesi privatnog života strana u sporu to zahtevaju, ili pak ako sud to smatra apsolutno neophodnim, kada bi zbog posebnih okolnosti slučaja javnost škodila interesima pravde. Međutim, svaka presuda doneta u krivičnim ili građanskim stvarima biće javna, sem ako interes malo-

[55] V. Đurđić, „Evropski standardi zaštite prava i sloboda osumnjičenih i okrivljenih lica", *Krivično zakonodavstvo Srbije i standardi Evropske unije*, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Beograd 2010, 165-184. 2010. god., 165- 184.

letnika zahteva da bude drugačije, ili ako se postupak tiče bračnih sporova ili starateljstva dece".

Ekspliciti Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, pored navedenog sadrže i sledeća jemstva: pretpostavka nevinosti i minimalna prava optuženog, kao što je predviđeno EK. Dakle, možemo uočiti konzistentnost eksplicita ideala pravičnosti na univerzalnom nivou koje je neophodno implementirati u savremeni Helsinški akt. Naime, kao predloge unapređenja Helsinškog akta (1975) možemo navesti sledeće elemente prava na pravično suđenje, a odnose se prevashodno na postupak: standard pravičnosti (kvalitativni aspekat efikasnosti i impliciti- kontradiktornost i jednakost oružja), pravo dokazivanja, brz i efikasan postupak (kvantitativni aspekat pravičnog suđenja), međunarodni standard pretpostavka nevinosti[56] i minimalna prava optuženog. Pojmovno određena pravda kao jedno od načela ostvarivanja osnovnih prava i sloboda postavljenih u Helsinškom aktu, je ideal pravičnosti, ali nedovoljno normativno razrađen, kao što to iziskuju savremene garancije ostvarenja osnovnih prava i proverene doktrinarne eksplikacije. Takođe, mišljenja smo da se analizirajući zakonska rešenja u Srbiji i zemljama regiona, vezana za predmetnu problematiku, ideali pravičnosti nisu realizovali u svom kvantitativnom i kvalitativnom aspektu, odnosno da s iziskuju dalja doktrinarna proučavanja koja će kroz adekvatnost normativnog okvira doprineti ostvarenju međunarodnog standarda i stvaranju koherentnog evropskog sistema. Stepenu koherentnosti će u velikom stepenu doprineti i savremeni Helsinški akt, koji će uz proklamacije pravičnog postupka (minimalna prava optuženog, pretpostavka nevinosti, suđenje u razumnom roku, equality of arms, kontradiktornost i dr.) postaviti čvrste temelje savremene ideologije ljudskih prava, ali isto tako i ključne determinante nacionalnih, normativnih okvira, kao garancije zaštite ljudskih prava. U skladu sa tim, mišljenja smo da aktivnosti Misije OEBS u Srbiji i to kroz analizu međunarodnih pravnih standarda ljudskih prava, komparativnog krivičnog procesnog zakonodavstva, stepena njihove usaglašenosti su značajno doprinele sagledavanju predmetne problematike i to sa normativnog, teorijskog i praktičnog aspekta, uz donošenje osmišljenih i decidiranih predloga, koji uspostavljanjem ekvilibrijuma između pravičnog postupka i zaštite osnovnih prava i slobode, svoje mesto bi zasigurno trebali pronaći i u savremenom Helsinškom aktu.

---

[56] Pretpostavku nevinosti proklamuje Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (čl. 11. st. 1.); Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (čl. 14. st. 2); Američka konvencija o ljudskim pravima (čl. 8. st. 2) i Afrička povelja o pravima čoveka i naroda (čl. 7. st. 1. tač. b).

Dragana Čvorović[57]
Teaching Assistant, The Academy of Criminalistics and Police Studies, Belgrade
Veljko Turanjanin[58]
Teaching Assistant Faculty of Law, University of Kragujevac

IDEALS OF JUSTICE AND REFORMED CRIMINAL PROCEDURE LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary: Modern ideology searches for modern and efficient instruments as to fight socially unacceptable behavior. The fulfillment of fundamental rights and freedoms in an efficient manner does constitute the core values which should be protected through these instruments. All these values do form the ideals of justice, although some of them are often in collision. This paper distinguishes the qualitative and the quantitative aspects of the ideals of justice, arguing that temporal factors do affect the quality of protection which is to be provided to the substantial values. Pointing to the importance of the quantitative aspect of the ideals of justice, author further assesses the contribution of the activities of the Organization for Cooperation and Security in Europe to the fulfillment of these standards.

Keywords: *universality, fundamental rights and freedoms, Helsinki Final Act, the Public Prosecutor.*

[57] Dragana Čvorović, MSc, dragana.cvorovic@kpa.edu.rs.

[58] Veljko Turanjanin, vturanjanin@jura.kg.ac.rs.

Attila Nagy[1]
International Business College Mitrovica - Spark
Ana Knežević Bojović[2]
Institute of Comparative Law, Belgrade

OSCE AND ITS ROLE IN RESOLVING THE INTERETHNIC CONFLICT AND THE IMPLEMENTATION OF RULE OF LAW IN KOSOVO

Summary: The paper examines the role of the OSCE in the Kosovo conflict and in implementation of the rule of law, and is a comparative analysis of the results and expectations of international organisations and citizens. The paper focuses on the role and the future of the OSCE in cases similar to Kosovo and provides some guidance for future actions. The paper touches on the relationship with the EU and its EULEX mission, which has tacitly taken over many of OSCE competences and consequently, the leading role in the Implementation of the 1244 Resolution and the Brussels agreement. The role of the OSCE has become more technical and administrative in nature, and the Mission in Kosovo no longer deals with critical issues, as it used to before the 1999 NATO bombing of Serbia. Given that OSCE still constitutes one of the cornerstones of the rule of law in Kosovo, in the final part of the paper we tried to provide an academic and practical perspective for the future of the OSCE activity in Kosovo, and provide guidance for its successful presence and role in dealing with the present and future challenges in this community.

Keywords: Kosovo, Mitrovica, conflict prevention, OSCE.

INTRODUCTION

Considering the nature of human beings and their history, the phenomena of conflict is unfortunately unavoidable and could happen everywhere. The principle of self-determination has given rise to a number of problems in practice. Globally seen, today many conflicts have a connotation of interethnic, intercultural and interreligious misunderstandings. "Realism, then, expects to find conflict as the usual pattern of interaction in international politics". [3] As Rourke points out, "The core problem is that

[1] Attila Nagy, a.nagy@ibcmitrovica.eu, natila01@yahoo.com.

[2] Ana Knežević Bojović, PhD.

[3] H. J. Morgenthau, *Politics Among Nations 7/e*, McGraw-Hill/Irwin, New York 2006, p. 301.

there are thousands of ethnic groups worldwide. Each has the potential to develop a national consciousness and to seek independence or autonomy."[4]

This observation has proven to be correct in the case of dissolution of the former Yugoslavia, which started in early 1990s, where the last state-building conflict on its territory so far is the Kosovo conflict. Interestingly, the inter-ethnic Kosovo war took place on the territory of Kosovo and Metohija, whilst the rest of ethnic Albanians on the territory of Serbia were not directly involved in the conflict at this time. Today, whilst Kosovo declared independence in 2008, the Preševo valley, with a considerable population of ethnic Albanians, remains a part of Serbia.

The conflict potential of the Balkan region remains high. Are there some lessons to be learned from the Kosovo conflict and of the role of the international community in preserving peace in this region? Using the divided city of Kosovska Mitrovica (Mitrovicë) as a case study, with particular focus on the so- called North Mitrovica, which is inhabited by the Serbian majority, which feels like living on island, since there are no Serbs in the neighboring settlements. Kosovoska Mitrovica itself remains deeply dived, as Serbs, but also the other minorities, currently live and move within the boundaries of their neigbourhoods[5], ghettoes, in order to avoid violence which is likely to take place when they so much as cross the territory of a neighborhood inhabited by population of a different nationality. The paper explores the role of the OSCE field operations in Kosovo in maintaining peace on this territory, we will try to make some practical recommendations for the future role of the OSCE in Kosovo, and in preventing conflicts and maintaining peace in other territories.

OSCE MISSION IN KOSOVO – BACKGROUND AND NECESSARY FACTS

The OSCE helps its participating States build democratic institutions; hold free, fair and transparent elections; promote gender equality; ensure respect for human rights, media freedom, minority rights and the rule of law; and promote tolerance and non-discrimination."[6] In 1998, The OSCE mission got support from the UN Security Council to work on Kosovo and help in conflict resolution and war preven-

[4] J. T. Rourke, *International politics on the world stage,* McGraw-Hill, New York, 2008, p. 123.

[5] I. M. Milovanovic, "Daily Life of Women in Forced "Transition" of Social (Urban) Environment, *Society and Space*, p. 95.

[6] Participating states, Factsheet what is the OSCE?, *http://www.osce.org/states*, 18 May 2015.

tion. "Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, 1. Endorses and supports the agreements signed in Belgrade on 16 October 1998 between the Federal Republic of Yugoslavia and the OSCE, and on 15 October 1998 between the Federal Republic of Yugoslavia and NATO, concerning the verification of compliance by the Federal Republic of Yugoslavia and all others concerned in Kosovo with the requirements of its resolution 1199 (1998), and demands the full and prompt implementation of these agreements by the Federal Republic of Yugoslavia;". [7] Unfortunately the efforts of all including OSCE were on the end not successful and the war broke out, Yugoslavia was bombed in 1999 by NATO aviation. Many civilian targets were hit, resulting in numerous deaths and considerable collateral damage. The overall aim of the bombing was obviously not just targeted at Kosovo, but to influence the well- being of all citizens. OSCE has closed its eyes before this fact and the fact that the main ideas from the Helsinki act were directly against such actions. OSCE has skipped these couple of war months of bombing to enforce its mission and was completely renewed after the war was ended by the "Kumanovo agreement".[8] The absence of OSCE from Kosovo prior and during the bombing campaign was the time when most of war crimes happened. These crimes were committed against both Albanians and Serbs. OSCE had failed preventing a very extreme war, and, after the war, it did not take proper measures to prevent the exodus of Kosovo non-Albanian population. As a result, Kosovo today is not a multiethnic society today but a more and more divided society, where Serbs and other communities live in enclaves and in the Serbian territory on North Kosovo. However, criticism of the OSCE role in Kosovo has to take into account the fact that the OSCE was not the only organization whose mandate was to prevent the conflict from escalating. "Although the OSCE was probably not well equipped to serve this kind of function and the mission ultimately failed to prevent the outbreak of large-scale violence, the sequence of events that led to the onset of the violence was clearly beyond the capacity of the OSCE to control, especially given the unwillingness of the United States and its NATO allies to use the OSCE (or the United Nations) as a venue for seeking a political solution to the crisis before embarking upon military action. Kosovo perhaps represents the clearest example of the failure of the international community to pre-

[7] UN, Security Council, Resolution 1203 (1998), *http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/1998.shtml,* 18 May 2015.

[8] Military Technical Agreement between the International Security Force ("KFOR") and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia, *http://www.nato.int/kosovo/docu/a990609a.htm*, 18 May 2015.

vent a deadly conflict that all could foresee, but where no one was willing to take the steps necessary to prevent an impending tragedy from occurring."[9]

After the 1999 NATO intervention and the signing of the Kumanovo agreement, the new OSCE started with a the following mission: "In a special session yesterday evening, the OSCE Permanent Council decided to establish a Transitional Task Force for Kosovo to focus on preparation for a new Mission in Kosovo. The Task Force will replace the Kosovo Verification Mission, which, since its evacuation from Kosovo on 20 March, has been playing a key role in the relief efforts in the Former Yugoslav Republic of Macedonia and in Albania."[10]

This new OSCE mission to Kosovo initially helped create and develop a number of key Kosovo institutions, and today, Kosovo remains one of its largest field operations, which is focused on promoting human rights, good governance and rule of law through monitoring and supporting the work of local institutions. [11] The OSCE mandate and its focus in everyday work largely overlap with that of the EULEX (European Union rule of Law Mission in Kosovo) "EULEX Kosovo was established with the aim of supporting Kosovo institutions, judicial authorities, and law enforcement agencies in developing an effective judiciary based on the rule of law and free from political interference. The Mission is the largest civilian mission launched under the Common Security and Defense Policy (CSDP) of the European Union"[12] EULEX also has a very strong presence on the North Kosovo where it maintains its regular cruises around the city to help the Kosovo Police Service (KPS) maintain some level of public order.[13] In one word, EULEX maintains the presence of EU standards in Kosovo communities".

---

[9] T. Hopmann, "Strengthening the OSCE Capacity for Conflict Prevention and Security-building", *Die Friedens-Warte*, Vol. 75, No. 1, 2000, p. 39.

[10] Permanent Council establishes OSCE Transitional Task Force for Kosovo, *http://www.osce.org/pc/52345*, 18 May 2015.

[11] OSCE Mission to Kosovo Factsheet, *http://www.osce.org/kosovo/143996?download=true*, 18 May 2015.

[12] The legal basis for the Mission's functioning has been set by the Council in the European Union Joint Action 2008/124/CFSP on 4 February 2008. In accordance, EULEX operates within the general framework of the UN Security Council Resolution 1244Short History of Eulex, *http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,44,197,* 18 May 2015.

[13] Unfortunately, because of this evident support to the KPS, EULEX police officers are often targeted as enemies on the North and have clashes with citizens. Apart from this, EULEX is also not welcome by some Albanians on the South which call them "eulEXPERIMENT" invoking its artificial presence and influence on the new Kosovo state.

Again it is interesting to note that both EULEX and OSCE have a task to incorporate the most important, peace building document, since the International community stepped on the territory of Kosovo, The Brussels Agreement.[14] In Kosovo, this agreement is incorporated into a law. "This law shall be implemented by the Republic of Kosovo with the assistance of the European Union, (EU), the North Atlantic Treaty Organization Forces in Kosovo, (KFOR), and the Organization for Security and Cooperation in Europe, (OSCE)." The most important task for OSCE in this respect was envisaged in point 11 of the agreement, the facilitation of Northern municipality elections. The elections results in North Mitrovica (Kosovska Mitrovica) are: one mayor candidate shot dead in front of his house, one in custody, one resigned shortly after elected. Politically nothing is unclear, OSCE fulfilled its mandate and the Brussels agreement new municipal governments were elected according to the Kosovo laws.

We can maybe conclude that OSCE has completed its task in the Kosovo legal system building by finishing this task, but this obvious artificial democracy can't provide lasting security It is also clear from the provisions of the Brussels Agreement that the role of the OSCE is not envisaged as a crucial one – it is as if in the future we could expect the OSCE to have a technical or supportive role, as usually, now mainly to the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy and the EULEX mission. But can the OSCE help in securing peace and ensuring that Helsinki principles are observed in Kosovo?

Division in the city of Kosovska Mitrovica/Mitrovicë and possible ways out

As explained above, Kosovo is not an integrated a multi-ethnic society, but rather a community that remains heavily divided. The Brussels agreement, which envisages the formation of a special Community of Serbian municipalities may give rise to claims that such a solution will not bridge the gap between the two ethnic communities but inevitably divide the present form of government and communication between Serbs and Albanians, and also strengthen the division of Serbian municipalities especially on North Kosovo. Clearly North Kosovo is a very specific entity in the new Kosovo state and is also treated in that manner. One of the key examples of why the existence of such a division would not work towards the establishment peace and stability in the region is the case of Kosovska Mitrovica. Namely, the once very successful city called Titova Mitrovica was a landmark city representing the all nations

[14] The First Brussels agreement was an agreement on normalization of relations between Kosovo and Serbia, and was signed in Brussels in 2013 under the auspices of the EU.

and nationalities united in Yugoslavia for a common effort to build socialism together. The city was also the seat of the biggest Kosovo company "Trepča" which was active in mining and other connected industries for decades and employed many inhabitants of the city and wider; the mine is no longer operational. Today this city and Kosovo became the symbol of disintegration and the starting point of lost balance "The balance of power in the Balkans, no less than the balances in the Near and Far East, have shared the fate of the general European system".[15]

Regardless of the efforts OSCE and the rest of the international community have put in in pacifying the divide between the Serbian and Albanian inhabitants of Kosovska Mitrovica, the success is very limited. Over the past 15 years, the division between people on the two river banks grew stronger in more entrenched. In the words of Pascal: "Why do you kill me? What! Do you not live on the other side of the water? If you lived on this side, my friend, I should be an assassin, and it would be unjust to slay you in this manner. But since you live on the other side, I am a hero, and it is just[...] Three degrees of latitude reverse all jurisprudence; a meridian decides the truth[...] A strange justice that is bounded by a river!"[16]. Helpless people of divided societies are lost in time and between two poor countries which try to get some political leverage from this city. Many citizens are left and forgot without basic human and political rights, but nevertheless, their national aspirations persist. "The very unfortunate situation of the divided city which prior to Brussels agreement had parallel Kosovo and Serbian institutions did not provide much hope for legal enforcement in the eyes of citizens." The currently relocated courts and prosecution offices cannot effectively handle the cases and claims brought before them, leaving the residents of the Mitrovicë/Mitrovica region with very limited access to justice." The Kosovo court for the inhabitants of North Kosovo is temporarily in Vučitrn/Vushtrri what makes justice a bit far South. Another important issue is the Kosovo Police (KPS) which is probably one of the biggest institutional successes so far on North Kosovo. If we exclude the fact that it is not 100% functional as every normal police, many cars in North Kosovo still run without car plates and in fact no traffic offenses are being enforced.

In order to enable this city, and the remainder of Kosovo, to continue with normal everyday activities and start living outside the ghettoes that have become the limits in

[15] H. J. Morgenthau, *Politics Among Nations 7/e,* McGraw-Hill/Irwin, New York, 2006, p. 212.

[16] B. Pascal, W. F. Trotter, T. S. Eliot, *Pensees*, Philosophical Classics, Dover, 2003, p. 83.

which people of different nationality function, it is important to build a system that will facilitate co-existence and preserve the fragile peace.

OSCE could play an important role in enabling such functioning, given its mandate to focus on human rights and rule of law and their implementation on the local level, in and employ the expertize of its mission to quickly react and facilitate constructive dialogue, in line with the recently formulated recommendations for the future course of OSCE operations. [17]

The recommended strengthening of the Conflict Prevention Centre [18] could, for instance, help mitigate situations such as the one in March 2004, when the media reporting had triggered a new conflict and another Serbian exodus. The negative credit for this Serbian exodus and the Mitrovica division could be given to OSCE and its partners since they did not foresee the possibility of such an organized event and left the international community to be helpless observers.

For the case of Kosovska Mitrovica and the broader region some good comparative examples can be used, changed and aligned with specific needs of citizens, all the time respecting human rights of all parties involved. "The goal of the exercise is to gain distance from the zero-sum dynamic that characterizes many territorial conflicts and to introduce forms of sharing, often present in riparian treaties that can allow the needs of multiple parties to be met within the context of a negotiated agreement." This is a water-sharing model but can be widely used for territory, streets and even buildings as some following cases show. "Jews and Muslims in Hebron/al-Khalil share the same structure, which hosts a mosque and synagogue, on space considered sacred by both religions." This is an ultimate success which shows how two religions can pacify, what is very important in Kosovo where many Orthodox churches and monasteries got plundered. Another great example which can be used in the city of Mitrovica main bridge is the regulated circulation of citizens to another side. At this moment the bridge is used as a "Peace park" from Serbian side, but in the future it will hopefully be used by peaceful citizens in their everyday activities. Another solution applicable for reaching sacred places on the other side is: "The accommodations allow Protestants to flow into Catholic-dominated parts of the city that hold significance for both sides in the conflict. The terms of this "flow" are negotiated, and time

[17] OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions , *The Future of OSCE Field Operations (Options)*, available at *http://osce-network.net/file-OSCE-Network/documents/The_Future_of_OSCE_Field_Operations__Options_.pdf*, 18 May 2015.

[18] *Ibid*. 25.

is a critical factor, in as much as the parade occurs on specific days, in specific times, and in specific places." This example from Northern Ireland could also be applied to broader Kosovo area where access to holy places became limited. Citizens of Mitrovica could serve as a role-model for other cities. However, at this point, without making freedom of movement in Mitrovica possible, we cannot assure any positive step forward anywhere in Kosovo.

FUTURE OF OSCE IN THE KOSOVO CONFLICT AND BROADER

The Brussels Agreement in its 15 points, apart from the responsibility for elections on North Kosovo in its 11th point, does not envisage any additional activity for the OSCE. It is therefore apparent, as pointed out before, that from the standpoint of the EU, elections are and will stay one of OSCE main responsibilities. Related to OSCE engagement in other points and especially to KPS and the future Community of Serbian Municipalities, it will most likely have a supportive role, like organizing trainings and advising. The main role and word in implementing this agreement will stay with EU policy makers and especially with its EULEX mission.

The Kosovo conflict was frozen for years and the multiethnic Kosovo as once existed can't be imagined today. The capital Priština has no Serb inhabitants left, and apart from North, Serbs live only in enclaves on South. Enclaves as ghettoes are not the most perfect place for young people to live, so they leave Kosovo together with their Albanian compatriots. Kosovo conflict and its outcomes are not a bright example, and it is reasonable to expect that the Brussels agreement will not solve the most important living problems, namely the scarcity of economic activities. The situation in Kosovo is not unlike that in Ukraine, and if the aspirations of the Macedonian Albanians and the support that terrorist have from the poor and unfortunate citizens are taken into consideration, it is clear that, in order for true and lasting peace to be secured in Kosovo and neighboring territories, additional and continuous efforts will have to be put in building institutions and building understanding among peoples.

This will have to be achieved through joint efforts on the international community, where the United Nations, the EU and the OSCE as the key players need to ensure mutual support and complement each other in terms of their roles, expertize and activity. The comparative advantage of the OSCE is certainly its field expertize and permanent presence; in addition the OSCE is recognized as a status-neutral organization, which has, in the past, helped bridge many gaps not only between various nations inhabiting Kosovo, but also between the government and the civil so-

ciety in Kosovo (and in other countries). The current attempts of various political leaders to bypass the OSCE should be seen not as a threat, but as an opportunity to reform and restructure."[19]

The "think globally, act locally" principle may well apply to the future of the OSCE field operation in Kosovo – focus on the implementation of minority rights and crisis prevention on the local level, placing additional focus on the practical implications of the implementation of the Brussels Agreement. The OSCE will thus have to move forward from being perceived as a very technical and mostly administrative organization towards being recognized as a fast-acting organization that can provide expert assistance and support. For this, its internal capacities need to be further strengthened, and its mandate carefully negotiated for the territory of Kosovo. OSCE should also be more open to citizens and introduce more transparency in its work such as EULEX does by explaining its situation and accepting failures.

Neither the Albanians nor the Serbs are happy with Kosovo as it is today. "Statehood rests on both a claim to that status and its recognition by existing states. How many countries must grant recognition before statehood is achieved is a more difficult matter."[20] The war which was so aggravated by both has done an irreparable destruction to the Kosovo economy and the international community doesn't care much for that situation, as much as they did to destroy Kosovo infrastructure during the war. "In addition, the just-war tradition does not adequately address *jus post bellum*, or justice after war."[21] The political agreement reached in Brussels will have little impact on what drives everyday life – the economy and the life in the local community. However, the Brussels agreement has to be seen as the first in many steps aimed at ensuring some kind of a normal life for citizens of Kosovo, where the final solution if any, is still miles away.

On the other hand, people can't make this step alone and maybe here is the chance for OSCE to facilitate such activities through its support to local rule of law endeavors.

---

[19] D. MacShane, "Organization for Security and Co-Operation in Europe: End of a Vision", *The World Today*, vol. 66, no. 7, 2010, p. 18.

[20] J. T. Rourke, *International Politics on the World Stage,* McGraw-Hill, New York, 200812 , p. 169.

[21] J. A. Boss, *Analyzing Moral Issues,* McGraw-Hill, New York, 20105, p. 578.

Attila Nagy[22]
International Business College Mitrovica - Spark
Ana Knežević Bojović[23]
Institute of Comparative Law, Belgrade

ULOGA OEBS-a U REŠAVANJU MEĐUETNIČKOG KONFLIKTA I PRIMENI VLADAVINE PRAVA NA KOSOVU

Rezime: Rad na temu uloge Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju u konfliktu na Kosovu i ulozi u sprovođenju vladavine prava predstavlja uporedni pregled rezultata i očekivanja od strane međunarodnih organizacija i građana. Posebno mesto u radu je dato ulozi i budućnosti Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju u sličnim situacijama kao što je Kosovo sa preko potrebnom smernicama i savetima za buduće delovanje. Takođe smo se osvrnuli na odnos Evropske unije i njene EULEX misije koja je prećutno preuzela mnoge nadležnosti od Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju i tako preuzela vodeću ulogu u primeni Rezolucije 1244 i Briselskog sporazuma. Uloga Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju je postala tehničko-administrativna te se misija više ne bavi sa najvažnijim pitanjima kao što je to činila pre bombardovanja Srbije 1999 godine i godinama nakon toga. S obzirom da Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju i dalje predstvalja jedan od stubova vladavine prava na Kosovu u završnom delu rada smo pokušali sa naučnog i praktičnog stanovišta da pomognemo i usmerimo Organizaciju za evropsku bezbednost i saradnju kako bi što uspešnije rešavala svakodnevne i dugoročne izazove sa kojima se suočava i u budućnosti bude, sve više, suočavala.

Ključne reči: *Kosovo, Mitrovica, prevencija konflikta, OEBS.*

[22] Attila Nagy, a.nagy@ibcmitrovica.eu, natila01@yahoo.com.
[23] dr Ana Knežević Bojović.

CIP - Каталогизација у публикацији
Библиотека Матице српске, Нови Сад

34(497.11):061.1EU(082)

ČETRDESET godina od potpisivanja helsinškog završnog akta = Forty years since the signing of the Helsinki final act : međunarodni tematski zbornik / [urednice Mina Zirojević, Vesna Ćorić]. - Beograd : Institut za uporedno pravo, 2015 (Novi Sad : NS Mala knjiga+). - 500 str. ; 25 cm

Radovi na srp. i engl. jeziku. - Tiraž 500.

ISBN 978-86-80186-10-8

a) Правни систем - Србија - Зборници b) Правни систем - Европска унија - Зборници
COBISS.SR-ID 301147655

ISBN 868018610-4