

УДК: 341.232.1(4)

341.17(4)

Bibliid 1451-3188, 23 (2024)

Год XXIII, бр. 85, стр. 111–124

Изворни научни рад

Рад примљен 30. 1. 2024. године

Рад одобрен 11. 2. 2024. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2024.23.85.7](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2024.23.85.7)

## **ПИТАЊЕ ПРЕДСЕДАВАЊА ОРГАНИЗАЦИЈОМ ЗА ЕВРОПСКУ БЕЗБЕДНОСТ И САРАДЊУ – ИЗАЗОВИ И ПЕРСПЕКТИВЕ**

*Јована ТИЈАНИЋ\**

*Апстракт:* Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), као паневропска међународна организацију, има разгранату организациону структуру. На њеном челу налази се министар спољних послова државе која председава ОЕБС-ом на годишњем нивоу. Он представља ОЕБС у сарадњи са генералним секретаром организације. Такође, он председава Самитима, Министарским саветом, Сталним саветом и другим подређеним телима ОЕБС-а и врши координацију и консултације ради реализације активности организације. Другим речима, председавајући управља доношењем одлука ОЕБС-а. У 2023. години дошло је до преседана будући да није изабран председавајући за 2024. годину. То је, заједно са другим факторима попут рата у Украјини и на Блиском истоку, утицало на поједине ауторе да предвиде крај овој организацији. У раду се ближе разматра овај проблем са којим се ОЕБС тренутно суочава. Истовремено се дају и предикције о могућим изазовима и перспективама са којима ће се ова организација суочити у будућности. Такође се износи и осврт о њеној историјској трансформацији од КЕБС-а до ОЕБС-а. На крају се закључује да тренутна политичка криза ОЕБС-а не утиче на његов опстанак као регионалне међународне

---

\* Институт за међународну политику и привреду, Београд.

E-mail: [jovana.blesic@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:jovana.blesic@diplomacy.bg.ac.rs).

Рад је настао у оквиру научноистраживачког пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2024. године“, који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2024. године.

организације, чије се деловање извесно наставља кроз реафирмацију његове првобитне улоге – својеврсног форума за дијалог и консултације.

*Кључне речи:* ОЕБС, међународна регионална организација, европска безбедност.

## **1) УВОД**

Добро је познато да је организациона структура ОЕБС-а повезана са његовим функционалним надлежностима. У анализи која следи ауторка ће покушати да пружи основне информације у вези места и улоге ОЕБС-а у савременој архитектури европског безбедносног система. У раду се најпре даје осврт на историјат ОЕБС-а, а потом се анализирају његови институционални аспекти. Будући да је деловање ОЕБС-а у претходном периоду било манифестовано у различитим областима од регулисања заштите људских права и демократије, регулисања политичких криза, војних активности, мирења и арбитраже до регулисања економских и еколошких опасности, ауторка ће обратити пажњу на хијерархију у доношењу и имплементацији одлука од стране надлежних органа, а нарочито у управљању доношењем одлука од стране председавајућег ОЕБС-а. Коначно, осврнуће се и на актуелну политичку кризу која је настала на састанку Министарског савета одржаног у Скопљу (Северна Македонија) крајем 2023. године, када није није донета одлука која ће земља преузети председавање организацијом у 2024. години, а што отвара различита питања везана за њену даљу перспективу.

## **2) ИСТОРИЈАТ ОЕБС-А**

Почетак организовања у области безбедности на европском континенту датира од краја Другог светског рата, односно од половине 20. века. Још тада је препознато да би један конструктиван дијалог европских држава, везан за сарадњу у безбедносним аспектима, био користан. Тако, процес преговарања о безбедносним темама почиње током Хладног рата. Конкретно, након Другог светског рата долази до захваљивања односа између Запада и Совјетског Савеза, али временом је и тај затегнути однос почео да попушта, те се отпочело са преговарачким процесом. Током 1954. године, на састанку одржаном у Берлину, Совјетски Савез предложио је да се потпише један општи уговор који би се бавио колективном безбедношћу у Европи, али тај предлог је био одбијен. Наредне године, ова држава поново инсистира на склапању таквог уговора који би првенствено гарантовао пакт о ненападању и распуштању војно-политичких савеза. Уместо тога, Совјетски Савез је понудио алтернативу – заједнички систем безбедности. И овај предлог је наишао на отпор. Даље, 1966. године Политички

саветодавни комитет у оквиру Варшавског пакта усвојио је Декларацију о јачању мира и безбедности у Европи. Међутим, ни овај предлог није био прихваћен на Западу, јер се тражило да се признају немачке источне границе, да се међународно призна Демократска Република Немачка, као и да Савезна Република Немачка буде искључена из програма нуклеарног наоружања. Исти комитет наставио је са инсистирањем да до конференције ипак дође, па је коначно овај захтев био и подржан током 1969. и 1970. године.<sup>1</sup> Припремна фаза за одржавање конференције имала је три фазе преговара, од којих је последња фаза формулисана у такозваној „Плавој књизи“, односно Завршним препорукама са хелсиншких консултација. Коначно, покушаји и напори добијају свој првобитан облик 1975. године у Хелсинкију на Конференцији о безбедности и сарадњи у Европи (КЕБС). Тродневни скуп, од 30. јула до 1. августа, био је посвећен међународној безбедности и сарадњи у Европи. Учествовале су све државе Европе, осим Албаније, односно њих 33, као и Сједињене Америчке Државе и Канада. На овом дешавању потписан је и хелсиншки Завршни акт, којим су установљени основни постулати КЕБС-а. Завршни акт представља основу за спровођење заједничких акција у Европи које су требале да доведу до јачања безбедности и сарадње. Како наводи Димитријевић, овај документ је *de facto* мултилатерални споразум, те је у складу са тиме обавезујући пре свега морално. На самом почетку акта налазе се основни принципи на којима КЕБС почива који се поклапају са принципима из Повеље Уједињених нација, а то су: принцип суверене једнакости, принцип уздржавања од претње и употребе силе, принцип неповредивости граница, принцип територијалног интегритета држава, принцип мирног решавања спорова, принцип немешања у унутрашње послове других држава, принцип поштовања основних људских права и слобода, принцип равноправности и самоопредељења народа, принцип сарадње између држава и принцип савесног испуњавања обавеза у складу са међународним правом.<sup>2</sup> Првобитни назив организације може деловати нејасно, али почетна идеја и јесте била да се одржи та једна конференција. Међутим, састанци су наставили да се одржавају, те је КЕБС заправо постао један непрекидан низ састанака. Првих петнаест година свог постојања није дошло ни до какве институционализације овог политичког процеса. Након 1975. године, одржана су три састанка што је потврдило континуитет КЕБС-а. Први састанак КЕБС-а одржан је у Београду 1977. и 1978. године. На састанку су постављени процедурални стандарди ове конференције. Други је одржан у Мадриду од 1980. до 1983. године. На њему је усвојена одлука да се одржи

---

<sup>1</sup> Душко Димитријевић, „Осврт на конференцију о безбедности и сарадњи у Европи: 40 година након Хелсинкија“, *Међународни проблеми*, 4, 2015, стр. 367–369.

<sup>2</sup> *Ibid.*, стр. 373–376.

конференција у Стокхолму о мерама за јачање поверења и безбедности и разоружању. Трећи састанак одржан је у Бечу од 1986. до 1989. године и на њему је усвојена „Људска димензија КЕБС“. Ипак, овај међународни подухват и даље остаје неинституционализован током свих ових година.<sup>3</sup>

До прекретнице долази 1990. године. Тада је усвојена Париска повеља за нову Европу и КЕБС добија своје сталне институције, односно постаје регионална међународна организација. Даље, 1992. године, одржан је самит „Изазови промене“ у Хелсинкију, на којем су одређени основни циљеви КЕБС-а: поштовање људских права и права националних мањина, поштовање демократије, правне државе, економских слобода, социјалне правде и одговорности према животној средини. На самиту је договорено да се на сваке две године одржавају састанци шефова држава и влада.<sup>4</sup> У складу са променама које су се дешавале последње деценије 20. века, и институционализацијом која је пратила ову организацију, долази до промене имена од 1. јануара 1995. године од када се користи официјелни назив Организација за безбедност и сарадњу у Европи (ОЕБС), што је претходно било договорено у децембру 1994. године на самиту шефова држава и влада чланица у Будимпешти.<sup>5</sup> ОЕБС има за основни циљ да спречи сукобе и да се управља кризама у региону, те се превасходно бави контролом наоружања, питањем граница, борбом против тероризма, спречавањем конфликта, заштитом људских права и тако даље, како наводи Кривокапић.<sup>6</sup> У складу са тиме, промењена је и улога ОЕБС-а током деведесетих година. У тој деценији је све више активности било усмерено на регионалну стабилизацију и сарадњу и демократске реформе у Европи, а конкретно је највећи учинак остварен кроз активирање операција на терену (*field activities*). Овде се заправо ради о оперативним и имплементационим активностима ОЕБС-а које се углавном називају мисије ОЕБС-а. Оно што је такође велика разлика ОЕБС-а у односу на КЕБС јесте институционализација, о којој ће бити више речи у наредном поглављу. Разлика је и у погледу чланства – КЕБС је имао 35 држава учесница, а ОЕБС данас има 57, а поред европских држава у саставу се налазе и Сједињене Америчке Државе, Канада, државе из средњоазијских и закавказких региона.<sup>7</sup> Још пре десет године Аћимовић је писао о будућности ОЕБС-а и у том контексту разматрао је Повељу за европску безбедност која је усвојена 1999. године у Истанбулу на захтев

<sup>3</sup> Љубивоје Аћимовић, „ОЕБС на почетку XXI века – место, улога и домети“, *Међународни проблеми*, 1, 2013, стр. 8.

<sup>4</sup> Душко Димитријевић, „Осврт на конференцију о безбедности и сарадњи у Европи: 40 година након Хелсинкија“, *op. cit.*, стр. 379.

<sup>5</sup> Борис Кривокапић, *Енциклопедијски речник међународног права и међународних односа*, Службени гласник, Београд, 2010, стр. 436.

<sup>6</sup> *Ibid.*, стр. 717.

<sup>7</sup> Љубивоје Аћимовић, „ОЕБС на почетку XXI века – место, улога и домети“, *op. cit.*, стр. 9–10.

Русије. Наиме, још од пада Берлинског зида Русија се борила за то да ОЕБС добије већу улогу и значај, док је Запад желео да ОЕБС има ону улогу коју има и данас, те је ова Повеља заправо само покушај Запада да примири Русију. Дакле, Русија је током 1993. и 1994. године предлагала да дође до реформе тадашњег КЕБС-а, што није било прихваћено. Оно чему је Русија тежила јесте да КЕБС постане права међународна организација која би доносила правно обавезујуће одлуке. Као одговор на ове тежње, долази до институционализације ОЕБС-а током деведесетих година и формирања структуре. У Повељи се наводи да се државе чланице ОЕБС-а суочавају са новим ризицима попут међународног тероризма, виолентног екстремизма, организованог криминала, трговине дрогом, као и проблема у економији и животној средини. Поред тога, наглашава се борба против повреда људских права и основних слобода.<sup>8</sup> ОЕБС данас представља највећу регионалну међународну организацију, са седиштем у Бечу у Аустрији. Важно је нагласити да одлуке које се доносе у овој организацији нису правно обавезујуће, већ је на политичкој вољи држава чланица да ли ће поступати по истима или не. Ипак, и у таквим ситуацијама, када државе нису правно принуђене да поступају на један начин, често их углед организације и други разлози приморају да се на то одлуче. Погрешно би било из претходно наведеног закључити да ОЕБС нема битну улогу у међународним односима – ова организација постоји већ скоро пола века и битна питања су често решавана пред њеним органима, иако се она првенствено јављају у билатералним односима или пред међународним организацијама попут Уједињених нација или НАТО-а.

### 3) ОРГАНИЗАЦИОНА СТРУКТУРА ОЕБС-А

ОЕБС има разгранату организациону структуру. Редовно одржавање састанака шефова држава или влада држава чланица ОЕБС-а предвиђено је за сваку другу годину. На овим самитима доносе се најважније политичке смернице и приоритети за деловање организације. Између тих састанака ОЕБС-ом управља Министарски савет (*Ministerial Council*), којег чине министри спољних послова држава чланица. Министарски савет се састаје једном годишње и то, по правилу, крајем године. У институционалној структури ОЕБС-а успостављен је и Стални савет (*Permanent Council*) којег чине акредитовани шефови делегација држава чланица. Ово тело такође доноси одлуке и у њему се одвијају сталне политичке консултације. Стални савет састаје се сваког четвртка када се у Бечу стални представници организације окупе. У оквиру ОЕБС-а делује Форум за сарадњу у области безбедности (*Forum for Security and Cooperation*), који одржава састанке сваке

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, стр. 16–17, 19.

среде у присуству представника Министарства одбране држава чланица. Такође, у оквиру ОЕБС-а делује и Економски и форум за животну средину (*Economic and Environmental Forum*).<sup>9</sup> У оперативној структури организације делује председавајући (*Chairman-in-Office*), којег представља министар спољних послова председавајуће државе ОЕБС-а, који је уједно и председник Министарског савета. У раду му помажу његов претходник и наследник који на тој функцији чине тзв. Тројку (*Troika*). Они су његови лични представници (*Personal Representatives of the Chairman-in-Office*). Сарадња између парламената држава чланица остварује се преко Парламентарне скупштине у Копенхагену (*OSCE Parliamentary Assembly*). Наредни оперативни органи ОЕБС-а су и Канцеларија за демократске институције и људска права (*Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODHR*), Високи комесар за националне мањине (*High Commissioner on National Minorities, HCNM*), представник ОЕБС-а за слободу медија (*OSCE Representative on Freedom of the Media*), Суд за мирење и арбитражу (*Court of Conciliation and Arbitration*) и секретаријат (*Secretariat*), на чијем челу је Генерални секретар (*Secretary General*).<sup>10</sup> Што се тиче института председавајућег, тај институт потиче из Повеље о Новој Европи из 1990. године, а формално његова институционализација довршена је у Хелсиншком документу из 1992. године. У Повељи из Париза, из 1990. године, стоје само две одредбе које помињу овај институт, а то су оне које кажу да ће министар спољних послова државе домаћина да председава састанцима Савета, као и да представник исте те државе председава састанцима Министарског савета. Први је на тој позицији био тадашњи министар спољних послова Немачке 1990. године. За време његовог мандата, дошло је до придруживања нових држава чланица, као и до првих учешћа ОЕБС-а у кризним ситуацијама, конкретно дошло је до рата на простору бивше Југославије.<sup>11</sup> На трећем самиту шефова држава или влада ОЕБС-а, у Хелсинкију 9. и 10. јула 1992. године, усвојен је документ под насловом „Изазови промене“ (*The Challenges of Change*). Прво поглавље одлука усвојених на овом самиту бави се јачањем структура и институција ОЕБС-а. Тамо је и предвиђено да ће председавајући (*Chairman-in-Office*), бити одговоран у име савета за координацију тренутних послова у ОЕБС-у. Он мора да преноси другим органима ОЕБС-а одлуке Савета и да им даје савете како да их имплементирају. У том извршавању задатака, председавајућем помаже

<sup>9</sup> Eni Lamçe, “Securitizing and De-securitizing Actors of the OSCE: The Case of the Western Balkan Region”, Anja Mihr, Paolo Sorbello, Brigitte Weiffen (eds), *Securitization and Democracy in Eurasia*, Springer, 2023, p. 109.

<sup>10</sup> Борис Кривокапић, *op. cit.*, стр. 717.

<sup>11</sup> Piotr Switalski, “The OSCE Chairmanship: Development of an Institution”, Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (ed.), *OSCE Yearbook 1995/1996*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1997, pp. 337–338.

неколико тела. На првом месту, ту је Тројка. Њу чине тренутни председавајући, његов претходник и његов наследник на том месту, иако тренутни председавајући задржава одговорност за задатке и подношење извештаја. На другом месту су ту *ad hoc* управљачке групе (*steering groups*). Управљачке групе се формирају од случаја до случаја како би помогле председавајућем, нарочито у домену спречавања конфликта, управљања кризом и решавања сукоба. У овој групи се налази ограничен број држава укључујући Тројку. Поред тога, могуће је да председавајући одреди и личног представника на сопствену одговорност који ће му пружати подршку приликом борбе у некој кризи или сукобу.<sup>12</sup> Дакле, председавајући се бира на период од годину дана и он управља радом организације и представља је. Та улога припада министру спољних послова државе која је одређена да председава ОЕБС-ом. Положај председавајућег можемо окарактерисати као централни у ОЕБС-у. Он сноси целокупну одговорност за извршавање операције и акција. Уједно сама чињеница да се ради о министру спољних послова додатно акцентује политички карактер ОЕБС-а. Сам институт председавајућег неки аутори описују као *sui generis*, с обзиром на то да већином међународних организација председава углавном Генерални секретар. Када је у питању ОЕБС, Генерални секретар и секретаријат имају административну, а мање политичку улогу.<sup>13</sup> Што се тиче избора председавајућег, не постоји званична листа критеријума који се морају испунити да би једна држава могла да председава ОЕБС-ом. Неке државе чак и сматрају да не би ни смела да постоји, јер би се на тај начин нарушио један од основних принципа у међународним односима – суверена једнакост држава. Међутим, из самих обавеза и надлежности које председавајући има, могу се извући неке неопходне ставке. Пре свега, тај председавајући би морао да дели заједничке вредности са другим државама чланицама и да их мотивише да испуњавају своје обавезе, те се самим тиме и од те државе очекује да се тих вредности придржава. Такође, мора се узети у обзир да председавајући, као политички руководиоца ОЕБС-а, наступа у интересу целокупне организације, а не у интересу своје државе. У томе му помаже сектор за медије и јавне информације Секретаријата ОЕБС-а, који припрема нацрте говора, а помажу му и раније поменуте управљачке групе и лични представници. Интересантно је поменути да се приликом избора председавајућег води рачуна и о томе да ли подржава Запад или Исток. У овом контексту, то није географски опредељено, већ на основу тога како се држава односи према демократији, владавини права и заштити људских

<sup>12</sup> “The Challenges of Change”, CSCE Helsinki Document, 1992. Интернет: [chrome-extension://efaidn\\_bmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.osce.org/files/f/documents/7/c/39530.pdf](https://efaidn.bmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.osce.org/files/f/documents/7/c/39530.pdf), 30.01. 2024, pp. 7–8.

<sup>13</sup> Cécile Vandewoude, “The OSCE Chairmanship-in-Office’s election procedure: is there a need for formalized criteria?”, *Security and Human Rights*, 22 (1), 2011, doi: <https://doi.org/10.1163/187502311796365817>, p. 52.

права.<sup>14</sup> У тренутној политичкој констелацији која, између осталог, подразумева сукоб између Руске Федерације и Украјине, компликовање глобалне политичке ситуације, талас пораста ауторитаризма у Европи, као и све јаче утицај Кине и Средњег истока на континенту, од изузетног је значаја да институција председавајућег ОЕБС-а не губи на својој важности већ да, напротив, буде чвршћа и јача него икада.

#### **4) АКТУЕЛНИ ПРОБЛЕМИ И ПРОМЕНЕ У ОЕБС-У**

Узевши у обзир да ОЕБС постоји и дела скоро педесет година, уочене су како снаге тако и потешкоће у раду ове организације. Једна од великих предности ОЕБС-а јесте што штити широк спектар вредности, мада ова врлина лако постаје и мана уколико државе чланице не могу да се сагласе око тога које су то вредности. Друга снажна особина организације јесте њена моћ да окупи много чланица, што се показало и у децембру 2023. године, на веома битном Министарском самиту у Скопљу, јер су присуствовали и представници Руске Федерације. Поред овога, ОЕБС има моћ да постави одређени проблем у агенду и тиме наметне решавање важних питања. Као пример, Зелнер (*Zellner*) наводи то да је појам „економске повезаности“ успостављен 2014. године, када је Швајцарска председавала и наредних године се овај концепт развијао и постао једно од водећих питања којима се ОЕБС бави. ОЕБС показује своју моћ и кроз могућност да поступа када се постигне консензус, а коначно и кроз то што је повезан са многим невладиним организацијама, институцијама и телима, па тиме и са цивилним друштвом.<sup>15</sup> С друге стране, ОЕБС има и потешкоће, односно проблеме који су се појавили током година. Тако, најчешћи проблем настаје приликом доношења одлука, јер је некад тешко успоставити консензус и то би била прва слаба тачка коју Зелнер наводи. Други проблем се нарочито јавља почетком 21. века а то је дисолуција, односно поништавање нормативне основе на којој ОЕБС почива. Ту је и слабо политичко вођство, на шта указује чињеница која је држава тренутно председавајућа. Поред тога, ОЕБС нема јаке оперативне способности, што може ограничити ову организацију у свом деловању. Коначно, сама чињеница да је ОЕБС повезан са цивилним друштвом која одражава хуману димензију његовог функционисања не говори у прилог ефикасности деловања. Примера ради, ова веза би се далеко кориснијом могла показати у политичко-војним односима.<sup>16</sup> Још један пример како ови недостаци утичу на рад ОЕБС-а јесте

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp. 55–57.

<sup>15</sup> Wolfgang Zellner, “Old and New Challenges for the OSCE”, Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (ed.), *OSCE Yearbook 2016*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2017, pp. 34–35.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 36–37.



да је Русија одбила да одбори буџет организације у 2022. и 2023. години. Због тога је рад организације у великој мери ограничен и базира се на месечним одобравањима, те се не могу ни имплементирати нови пројекти. Да би наставиле деловање у оквиру организације, државе су почеле у већој мери да користе ванбуџетске доприносе, односно новац који појединачне државе дају за конкретни пројекат, невезано за основни буџет ОЕБС-а. Пример јесте и програм подршке Украјини.<sup>17</sup> Нестабилна глобална политичка ситуација утицала је и на ОЕБС у току 2023. године. Тако, након неколико година одређене стабилности није се могао постићи консензус око тога ко ће наследити Северну Македонију као председавајући у 2024. години. Многи аутори су овај тренутак тумачили као потенцијално пресудан за ову организацију. Ипак, одлука је коначно усвојена. На тридесетом Министарском савету, који се одржао 30. новембра и 1. децембра 2023. године у Скопљу, усвојена је консензусом одлука да Малта наследи Северну Македонију и да председава ОЕБС-ом у 2024. години.<sup>18</sup> Али, уколико се вратимо неколико месеци назад у 2022. годину постаје јасно зашто је овај период био потенцијално кризни период за ОЕБС. Почетак оружаних сукоба између Русије и Украјине утицао је на целокупну међународну заједницу. Између осталог, Русија је почела да блокира процес доношења и усвајања одлука у ОЕБС-у, првенствено везаних за годишњи буџет. Поред тога, Русија не дозвољава ОЕБС-у да настави свој теренски рад у Украјини. Коначно, када се разматрала могућност да Естонија буде председавајућа за 2024. годину Русија и Белорусија су се томе оштро противиле. У тој ситуацији су се јавили и Казахстан и Аустрија да преузму председавање уколико се не постигне консензус, а и Северна Македонија је предложила да продужи свој мандат на још једну годину. Додатни проблем уколико се не одабере председавајући био би и функционисање института Тројке, самим тиме би целокупан рад ОЕБС-а постао бесмислен. Као одговор на то појавило се питање потенцијалне суспензије Русије.<sup>19</sup> Међутим, одлуке у ОЕБС-у се доносе консензусом свих држава чланица, те је суспензија заправо неизводљива. На овом месту се поново враћамо на већ поменути неопходну политичку вољу држава чланица – организација јесте место за дијалог, али само ако има одговарајуће подршке. Следствено, до 30. новембра 2023. године ситуација са бирањем будућег

---

<sup>17</sup> Stephanie Liechtenstein, "How creative diplomacy has averted a collapse of the OSCE – until now", Security and Human Rights Monitor, 4.6.2023. Интернет: <https://www.shrmonitor.org/how-creative-diplomacy-has-averted-a-collapse-of-the-osce-until-now/>, 31.1.2024.

<sup>18</sup> "Decision No. 2/23 OSCE Chairmanship in the year 2024", Second day of the Thirtieth Meeting, Ministerial Council, Skopje 2023, 1 December 2023, MC.DEC/2/23. Интернет: <chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.osce.org/files/f/documents/1/2/560106.pdf>, 30.1.2024.

<sup>19</sup> Priyanka Shankar, "Is the OSCE's future in crisis?", DW, 6.9.2023. Интернет: <https://www.dw.com/en/is-the-osces-future-in-crisis/a-65867647>, 31.1.2024.

председавајућег била је у најмању руку неизвесна. Естонија је одбијала да повуче своју кандидатуру и Европска унија ју је подржала у томе. Као што је наведено, Аустрија се пријавила али није имала подршку Европске уније па су јој зато шансе биле мале, а слично се сматрало и за Малту. На састанку Сталног савета, у септембру 2023. године, Русија је инсистирала на томе да будући председавајуће не буде чланица НАТО-а, те је остављен простор за Аустрију или Малту. Ситуација се додатно проблематизовала тиме што није било јасно да ли ће и на који начин руски министар спољних послова, Сергеј Лавров, присуствовати самиту у Скопљу због санкција и дозволе за прелетање преко Бугарске или Грчке.<sup>20</sup> Додатан проблем представљала је и блокада оперативности Тројке, па је тако Северна Македонија, председавајућа у 2023. години, нашла начин да спречи њен слом. Финска је још раније одабрана да буде председавајућа у 2025. години, када ће се и обележити 75 година од Завршног акта из Хелсинкија. Северна Македонија је послала писмо свим државама чланицама ОЕБС-а и обавестила да је Финска прихватила да буде чланица Тројке *ad interim*, с обзиром на то да није били познато ко ће председавати у 2024. години.<sup>21</sup> У складу са питањима о променама у оквиру ОЕБС-а, може се и поставити питање промене начина избора председавајућег. Председавајући се не бира аутоматски, већ по кандидатури и то консензусом. Оно што би можда могло бити корисно и препоручљиво јесте да се критеријуми о којима смо дискутовали раније кодификују, па би тако земље знале на шта би требало да се угледају и које принципе да поштују. Процес избора би тиме био олакшан, јер уколико држава не испуњава прописане услове биће дисквалификована из процеса. Међутим, и да би до овога дошло, државе чланице би морале да постигну консензус, који би овде био тешко остварив ако се присетимо прошлогодишњих несугласица и разлика између Запада и Истока које смо већ помињали. Уједно, као и остали документи, и ова кодификација била би само политички обавезујућа, не и правно. Друга могућност која се појављује у литератури јесте да се све државе чланице ОЕБС-а аутоматски ротирају на овој позицији, без икаквих додатних услова и захтева, на пример, по алфаветском редоследу. На овај начин би се избегли проблеми који су се десили у 2023. години са процесом избора и све државе би заиста биле једнаке. С друге стране, овај начин би подразумевао да ниједна држава не може бити одбијена, те би самим тиме институт председавајућег можда престао да промовише вредности и норме ОЕБС-а. Неки аутори сматрају да је ова опција

<sup>20</sup> Cornelius Friesendorf & Stefan Wolff, "Is a Russian veto on leadership about to provoke the downfall of the OSCE?", *The Foreign Policy Centre*, 9.11.2023. Интернет: <https://fpc.org.uk/is-a-russian-veto-on-leadership-about-to-provoke-the-downfall-of-the-osce/>, 31.1.2024.

<sup>21</sup> Stephanie Liechtenstein, "How creative diplomacy has averted a collapse of the OSCE – until now", *Security and Human Rights Monitor*, 4.6.2023. Интернет: <https://www.shrmonitor.org/how-creative-diplomacy-has-averted-a-collapse-of-the-osce-until-now/>, 31.1.2024.

ипак лакша и мање контроверзна за остваривање.<sup>22</sup> Што се тиче будућности ОЕБС-а, више пута током његове историје ово питање је било горуће. Најновијег датума је свакако оно од 2022. године и почетка рата у Украјини. У складу с тим, поједини аутори су описивали овај период као период „кризе легитимитета ОЕБС-а“. Легитимитет ове организације нарушен је тиме што је затворена највећа постојећа мисија у Украјини, ратом између Русије и Украјине, блокирањем усвајања буџета и дугом неизвесношћу око тога ко ће председавати у 2024. години.<sup>23</sup> Поједине државе чланице поставиле су питање – како може Руска Федерација да буде држава чланица организације која се бави безбедношћу и сарадњом? Уместо гашења организације, како су неки аутори предвиђали, ОЕБС би управо сада требало да се врати ономе што је првобитно и била основна замисао – да буде форум за политички дијалог за европске државе, а конкретно и за очување војне безбедности. То би у овим годинама подразумевало и да институције и структуре у оквиру ОЕБС-а у одређеној мери промене своје улоге и прилагоде се тренутној политичкој ситуацији како би се обезбедио континуитет.<sup>24</sup> У целокупном том процесу још већа пажња се мора обратити на председавајућег који, у политичком смислу, има најважнију улогу у ОЕБС-у. Јан Борг, министар спољних послова Малте и тренутни председавајући, изјавио је да је одлука о избору Малте донета једногласно, што указује на то да су све државе чланице спремне да јачају организацију и да потврде њене основне принципе и вредности. Украјина остаје приоритет и током 2024. године, као и очување ОЕБС-а као инклузивне организације, те ће акценат бити и на јачању отпорности кроз димензије свеобухватне безбедности.<sup>25</sup>

## 5) ИЗВОРИ

- Аћимовић Љубивоје, „ОЕБС на почетку XXI века – место, улога и домети“, *Међународни проблеми*, бр.1, 2013.
- “Decision No. 2/23 OSCE Chairmanship in the year 2024”, Second day of the Thirtieth Meeting, Ministerial Council, Skopje 2023, 1 December 2023,

---

<sup>22</sup> Cécile Vandewoude, “The OSCE Chairmanship-in-Office’s election procedure: is there a need for formalized criteria?”, *op. cit.*, pp. 57–62

<sup>23</sup> Leonard Schuette & Hylke Dijkstra, “When an International Organization Fails to Legitimate: The Decline of the OSCE”, *Global Studies Quarterly*, 3(4), 2023, <https://doi.org/10.1093/isagsq/ksad057>, pp. 6–7.

<sup>24</sup> William Hill, “The OSCE Approaching Fifty: Does the Organization Have a Future?”, Cornelius Friesendorf & Argyro Kartsonaki (eds), *OSCE Insights*, 1/2022, Baden-Baden, Nomos, 2023, <https://doi.org/10.5771/9783748933625-01>, pp. 8–9.

<sup>25</sup> “Malta takes over OSCE Chair”, *OSCE*, 1 January 2024. Интернет: <https://www.osce.org/chairpersonship/561403>, 31.1.2024.

MS.DEC/2/23, Интернет: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.osce.org/files/f/documents/1/2/560106.pdf>, 30.01.2024.

- Димитријевић Душко, „Осврт на конференцију о безбедности и сарадњи у Европи: 40 година након Хелсинкија“, *Међународни проблеми*, 4, 2015.
- Friesendorf Cornelius & Stefan Wolff, “Is a Russian veto on leadership about to provoke the downfall of the OSCE?”, *The Foreign Policy Centre*, 09.11.2023., Интернет: <https://fpc.org.uk/is-a-russian-veto-on-leadership-about-to-provoke-the-downfall-of-the-osce/>, 31.01.2024.
- Hill William, “The OSCE Approaching Fifty: Does the Organization Have a Future?”, Cornelius Friesendorf & Argyro Kartsonaki (eds), *OSCE Insights*, 1/2022, Baden-Baden, Nomos, 2023, <https://doi.org/10.5771/9783748933625-01>.
- Кривокапић Борис, *Енциклопедијски речник међународног права и међународних односа*, Службени гласник, Београд, 2010.
- Lamçe Eni, “Securitizing and De-securitizing Actors of the OSCE: The Case of the Western Balkan Region”, Anja Mihr, Paolo Sorbello, Brigitte Weiffen (eds), *Securitization and Democracy in Eurasia*, Springer, 2023.
- Liechtenstein Stephanie, “How creative diplomacy has averted a collapse of the OSCE – until now”, *Security and Human Rights Monitor*, 04.06.2023., Интернет: <https://www.shrmonitor.org/how-creative-diplomacy-has-averted-a-collapse-of-the-osce-until-now/>, 31.01.2024.
- “Malta takes over OSCE Chair”, *OSCE*, 1 January 2024, Интернет: <https://www.osce.org/chairpersonship/561403>, 31.01.2024.
- Schuette Leonard & Hylke Dijkstra, “When an International Organization Fails to Legitimate: The Decline of the OSCE”, *Global Studies Quarterly*, 3(4), 2023, <https://doi.org/10.1093/isagsq/ksad057>.
- Shankar Priyanka, “Is the OSCE's future in crisis?”, *DW*, 06.09.2023., Интернет: <https://www.dw.com/en/is-the-osces-future-in-crisis/a-65867647>, 31.01.2024.
- Switalski Piotr, “The OSCE Chairmanship: Development of an Institution”, Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (ed.), *OSCE Yearbook 1995/1996*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1997.
- “The Challenges of Change”, CSCE Helsinki Document, 1992, Интернет: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.osce.org/files/f/documents/7/c/39530.pdf>, 30.01.2024.
- Vandewoude Cécile, “The OSCE Chairmanship-in-Office's election procedure: is there a need for formalized criteria?”, *Security and Human Rights*, 22 (1), 2011, doi: <https://doi.org/10.1163/187502311796365817>

- Zellner Wolfgang, "Old and New Challenges for the OSCE", Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (ed.), *OSCE Yearbook 2016*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2017.

## 6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

У раду се разматра актуелно стање око председавања ОЕБС-ом, те перспективе и изазови у вези са функционисањем ове регионалне безбедносне организације. Иако је током 2023. године организација ушла у политичку кризу због несагласности држава око избора председавајућег (блокирањем буџета организације и бојкотом од стране Русије и Белорусије), криза је превазиђена избором Малте за председавајућу државу ОЕБС-а током 2024. године. Иако ово није био први случај политичке кризе ОЕБС-а, кад јој се предвиђао убрзани крај, до тога ипак није дошло. Ова међународна организација има важно место на политичкој позорници Европе и света. Она ће наставити своје деловање радећи на јачању отпорности и кроз ширење различитих димензија свеобухватне безбедности. Према мишљењу ауторке гашење ОЕБС-а је отуд без јасног упоришта, нарочито уколико се узме у обзир чињеница да се ради о актеру који постоји на међународној политичкој сцени већ скоро пола века и који идуће године прославља свој јубилеј одржавањем самита у Хелсинкију. Отуд се с правом очекује да се ОЕБС врати својим коренима и да исправи своје донекле пољуљано поверење. Његова немоћ да заустави ратне напоре у украјинско-руском оружаном сукобу не значи да ова организација нема будућност управо на реафирмацији некадашњег концепта о европској заједничкој безбедности. Од ОЕБС-а би било могуће очекивати оно што ова организација деценијама и жели да пружи, а то је да буде место за дијалог и форум за консултације и преговоре. Тридесети Министарски савет у Скопљу демонстрирао је значај ове организације за дипломатско решавање отворених политичких проблема. Председавање организацијом био је само један од њих. Овај проблем је успешно превазиђен. Као што је Јан Борг напоменуо, ОЕБС има намеру да додатно оснажи своје позиције на међународном плану. Република Србија у том смислу има интерес да ојача своје активности у овој организацији проактивним приступом о установљавању нових и доградњи постојећих инструмента њеног деловања на међународној политичкој сцени.

**THE QUESTION OF THE PRESIDENCY OF THE ORGANISATION  
FOR EUROPEAN SECURITY AND COOPERATION:  
CHALLENGES AND PERSPECTIVES**

*Abstract:* The Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE), as a pan-European international organisation, has a branched organisational structure. It is headed by the Minister of Foreign Affairs of the country presiding over the OSCE on an annual basis. He represents the OSCE in cooperation with the Secretary General of the organisation. He also presides over summits, the Ministerial Council, the Permanent Council, and other subordinate bodies of the OSCE and performs coordination and consultations for the implementation of the organisation's activities. In other words, the chairman directs the decision-making of the OSCE. In 2023, there was a precedent since no chairman was elected for 2024. This, together with other factors, such as the war in Ukraine and the Middle East, influenced some authors to predict the end of this organisation. The paper takes a closer look at this problem that the OSCE is currently facing. At the same time, predictions are given about the possible challenges and perspectives that this organisation will face in the future. It also presents a review of its historical transformation from the CSCE to the OSCE. In the end, it is concluded that the current political crisis of the OSCE does not affect its survival as a regional international organisation whose action will certainly continue through the reaffirmation of its original role as a kind of forum for dialogue and consultation.

*Keywords:* OSCE, international regional organisation, European security.