

Duško Dimitrijević<sup>1</sup>

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 celine. 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 saradnju 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 kvalitativno 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

<sup>1</sup> dr Duško Dimitrijević, dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs.

uspоставljenog na razvalinama Drugog svetskog rata. Konačno, vanblokove – neutralne i nesvrstane države (pre svih Jugoslavija), imale su za cilj napuštanje koncepta blokove podelu sveta koja je bila u osnovi hladnoratovskog trvenja između Istoka i Zapada.<sup>2</sup>

## 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 postale su dogovor o sazivanju KEBS-a.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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-

<sup>2</sup> 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 blokove podeljenosti u međunarodnim odnosima kroz razvoj saradnje i ravnopravnih uslova delovanja na međunarodnom planu.. Neke od pripadnika 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. Ćimović, *Problems of Security and Cooperation in Europe*, Sijthoff&Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1981.

<sup>3</sup> U fazi pripremnih pregovora, države su postale dogovor o svim otvorenim pitanjima koja su uneta u „Finalne preporuke sa hesliških 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.

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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 nivou šefova država ili vlada. Otuda, Završni akt iz Helsinkija, predstavlja *de facto* svojevrstni 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 obaveznoj registraciji na osnovu člana 102. Povelje Ujedinjenih nacija.<sup>7</sup> 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-

<sup>5</sup> V. Bilandžić, Lj. Acimović, „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. Acimović, *Problemi bezbednosti i saradnje u Evropi*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1978, pp. 166-173.

<sup>6</sup> „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.

<sup>7</sup> Završni akt je sačinjen na engleskom, francuskom, 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;<sup>8</sup> principa uzdržavanja od pretnje silom ili upotrebe sile;<sup>9</sup> principa nepovredivosti granica;<sup>10</sup> principa teritorijalnog integriteta država;<sup>11</sup> principa mirnog rešavanja sporova;<sup>12</sup> principa nemešanja u unutrašnje poslove drugih država;<sup>13</sup> principa poštovanja ljudskih prava i osnovnih

<sup>8</sup> 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 dokumentacija*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1973, p. 113.

<sup>9</sup> Jugoslavija je iznela stav da ne treba prihvatiti dvostruke standarde pri primeni ovog principa, već da treba težiti potpunom i безусловnom 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.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Jugoslavija je smatrala za potrebno da se inkriminišu ne samo direktne već i sve indirektno 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.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Princip zabrane mešanja u unutrašnje poslove drugih država ili neintervencije izraz je zaštite državnog suvereniteta i naliče principa zabrane sile ili pretnje u međunarodnim odnosima.

sloboda uključujući slobodu misli, savesti, veroispovesti i ubeđenja;<sup>14</sup> principa ravnopravnosti i samoopredeljenja naroda;<sup>15</sup> principa saradnje među državama,<sup>16</sup> i principa savesnog ispunjavanja obaveza u skladu sa međunarodnim pravom.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> Završni akt samo reafirmiše njihovu primenu bez obzira na politički, ekonomski ili društveni sistem država, njihovu veličinu i geografski položaj ili stepen ekonomskog razvitka.<sup>19</sup> Prvo poglavlje obuhvata još i političke aspekte evropske bezbednosti koji se između ostalog odnose na implementaciju principa uzdržavanja od upotrebe sile, rešenja u vezi nacрта konvencije o evropskom sistemu mirnog rešavanja sporova i vojne vidove evropske bezbedno-

<sup>14</sup> 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).

<sup>15</sup> 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 namenjen vanevropskim narodima, a da bi njegovo unošenje značilo predsedan 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 otepljenja od Sovjetskog Saveza i osnaženje mogućih zahteva drugih istočnoevropskih zemalja u svhu slabljenja uticaja Sovjetskog Saveza.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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 Déclaration d’Helsinki”, *Academie de Droit International, Recueil des Cours*, 1977, vol. I, pp. 61-73.

sti.<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> Treće poglavlje Završnog akta obuhvata probleme saradnje i bezbednosti u Mediteranu. U četvrtom poglavlju sadržana su humanitarna, kulturna i obrazovna pitanja.<sup>22</sup> Peto poglavlje reguliše pitanje kontinuiteta KEBS-a (*follow-up*).<sup>23</sup> Njime je utvrđeno da će se na prvom narednom sastan-

<sup>20</sup> 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 Strengthen Confidence”, CSCE/II/C/3; „Military Aspects 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.

<sup>21</sup> *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. Acimović, p. 321.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> U toku pregovora povodom ovog pitanja koje je ušlo u *Četvrtu korpom Završnog akta*, došlo je do ozbiljnih 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 podela 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, odati je priznanje Jugoslaviji na aktivnoj ulozi koju je preuzela tokom KEBS-a u Helsinkiju.<sup>24</sup>

## **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).<sup>25</sup> Održavanjem Pariskog sastanka novembra 1990. godine, i usvajanjem Povelje za novu Evropu, KEBS se postepeno transformisao u regionalnu međunarodnu organizaciju.<sup>26</sup> Ovoj transformaciji doprineo je samit održan u julu 1992. godine, u Helsinkiju pod nazivom: „Izazovi promene”, koji je u prvom pla-

<sup>24</sup> R. Vukadinović, „Beogradski sastanak Konferencije o evropskoj sigurnosti i suradnji”, *Politička misao*, 1979, vol. 16, br. 2, pp. 345-358.

<sup>25</sup> „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 četvrtdecezenije, izvorna načela i novi zadaci”, u: 30 godina OEBS-a, Beograd, 2005, pp. 13-19.

<sup>26</sup> „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 prioritete 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.<sup>27</sup> 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 konflikata,<sup>28</sup> te formiranjem Ekonomskog foruma radi podsticanja dijaloga o tranziciji tržišnih ekonomija i Forumu 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).<sup>29</sup> 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-

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> "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 Svet 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 utvrđeno 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 prečutne procedure. Predsedavajuću državu OEBS-a predstavlja ministar spoljnih poslova koji je ujedno i predsednik Ministarskog saveta.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup> Na čelu Sekretarijata nalazi se generalni sekretar koji deluje kao predstavnik predsedavajućeg Organizacije.<sup>32</sup> Saradnja između parlamenata država članica ostvaruje se preko Parlamentarne skupštine u Kopenhagenu.<sup>33</sup> OEBS ima i razgranatu mrežu specijalizovanih

<sup>30</sup> 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 zasjedanja 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 predstavlja 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.

<sup>31</sup> 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 nacрте odluka. Ovlašćen je da daje zvanične izjave i održava kontakte sa ostalim međunarodnim organizacijama. Sekretarijat je uspostavljen Pariskom poveljom za Novu Evropu 1990. godine.

<sup>32</sup> Generalni sekretar upravlja institucijama i operacijama OEBS-a, uključujući i Sekretarijat, blisko saraduje 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.

<sup>33</sup> Parlamentarna skupština sagledava proces postizanja ciljeva OEBS-a, diskutuje o temama koje su pokrenute na Ministarskom savetu ili Samitu, razvija i promovise 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,<sup>34</sup> potom Visokog komesara za pitanja nacionalnih manjina kao instrument preventivne diplomatije, Predstavnik za slobodu medija,<sup>35</sup> 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 funkcionisanja, 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).<sup>36</sup> 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-

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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).<sup>37</sup> 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).<sup>38</sup>

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 međunarodnom pravnom planu (na primer, u slučaju jugoslovenske krize, potom kriza na post-sovjetskom prostoru, pa sve do najnovije ukrajinske krize).<sup>39</sup> S ovim je tesno povezana i akciona neravnoteža koju je OEBS uspostavio u ostvarenju tri „korpe” ili „dimenzije”

<sup>37</sup> 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*.

<sup>38</sup> „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.

<sup>39</sup> 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 Helsinkija. Razlike i protivrečnosti u njegovom tumačenju pokazalne su i na primerima secesije Nagorno-Karabaha u Azerbejdžanu, Pridnjestvolja u Moldaviji i Južne Osetije u Gruziji, te Krima u Ukrajini. S pravom bi se otuda moglo postaviti pitanje negove autoritativne reinterpetacije ili redefinicije u novim međunarodnim uslovima. Vide ti: Lj. Acimović, „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.<sup>40</sup>

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.<sup>41</sup> Najviše učinaka u funkcionisanju OEBS-a, očitovno je svakako kroz aktiviranje mehanizma operacija na terenu ili misija na licu mesta (*field activities*).<sup>42</sup> 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.).<sup>43</sup> 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.<sup>44</sup> Na iznети način, OEBS je prevazišao ranije mesto i ulogu KEBS-a, kao instrumenta zajedničke evropske bezbednosne politike, čime je stekao relativ-

<sup>40</sup> "Charter for European Security", Istanbul Summit Document 1999, January 2000.

<sup>41</sup> Za aktiviranje navedenih mehanizama nadležni organi OEBS-a (Stalni savet, Predsedavajući ili generalni sekretar), usvajaju neophodne odluke. Nezavisno od njih, deluje Visoki komesar za pitanja nacionalnih manjina.

<sup>42</sup> V. Trapara, „Uloga OEBS operacija na terenu u zemljama u tranziciji“, *Međunarodni problemi*, 2001, br. 1, pp. 99-125.

<sup>43</sup> Lj. Aćimović, p. 13.

<sup>44</sup> Sa jedne strane, meke instrumente neformalnog karaktera sprovodili su predstavnici Predsedavajućeg, Trojka i *ad hoc* misije i grupe, dok sa druge strane tvrde instrumente formalnog karaktera 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 evidentno 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 predsedana (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).<sup>45</sup> Iako su neke države učesnice OEBS-a smatrale da je navedeno odstupanje bilo od krucijalnog značaja za fleksibilnije delovanje OEBS-a, taj predsedan 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.<sup>46</sup> Navedeno proširenje članstva omogućilo je drugim

---

mokratske institucije i ljudska prava, Predstavnik za slobodu medija, misije dugog trajanja i druge misije diplomatskog, ekspertskeg, vojno-policijskog i mešovitog karaktera.

<sup>45</sup> 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 Officials 13th Meeting, June, 1992.

<sup>46</sup> 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.<sup>47</sup> U odnosu na raniji slobodni pristup država KEBS-u, pristup OEBS-u ostao je limitiran prethodnom saglasnošću za prijem u članstvo ove organizacije.<sup>48</sup>

## ZAKLJUČNA RAZMATRANJA O PERSPEKTIVAMA RAZVOJA OEBS-a

Aktuelna kriza u funkcionisanju OEBS-a, pre svega je političke prirode. Kriza je prođukovana 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 Dublinu, 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 oda ju 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, Tađžikistan, Turkmenistan, Tursku, Ukrajinu, Uzbekistan i Veliku Britaniju.

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> 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 imperativ 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 ostati značajna pregovaračko-konsultativna platforma za bezbednost i saradnju u evro-atlantskom i evro-azijskom regionu.

**Duško Dimitrijević<sup>49</sup>**

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 Europe was 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-

<sup>49</sup> 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 an 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.