

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Vojko Črep

OVSE – izkušnje in dileme v procesu odločanja s soglasjem

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Vojko Črep

Mentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila

OVSE – izkušnje in dileme v procesu odločanja s soglasjem

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

»Kdo bo, če ne jaz, in kdaj, če ne zdaj?«

Mihail Sergejevič Gorbačov

*»Mir ni odsotnost konflikta, ampak je sposobnost
reševanja konflikta z mirnimi sredstvi.«*

Ronald Reagan

»Oko za oko bo naredilo ves svet slep.«

Mahatma Gandhi

ZAHVALA

Posebej se želim zahvaliti doktorju Bogomilu Ferfili za usmerjanje pri mojem delu ter vsem intervjuvancem, ki so mi poglobljeno predstavili slovenske izkušnje oz. poglede na obravnavano tematiko. Iskreno zahvalo izrekam tudi staršem, ki so me spodbujali pri nastanku magistrskega dela, in sestri Simoni za opravljeno lektorsko delo.

OVSE – izkušnje in dileme v procesu odločanja s soglasjem

Konferenca za varnost in sodelovanje v Evropi (KVSE) je bila ustanovljena v prvi polovici sedemdesetih let 20. stoletja kot multilateralni forum za dialog in pogajanja. Tako je KVSE predstavljal t. i. *komunikacijski most* pri vzpostavitvi zaupanja med Vzhodom in Zahodom, ne nazadnje pa je prispeval tudi h končanju hladne vojne.

Helsinška sklepna listina, temeljni oz. ustanovni dokument Konference za varnost in sodelovanje v Evropi, sprejeta 1. avgusta 1975, je opredelila niz političnih zavez politično-vojaške, okoljske ekonomske in človekove razsežnosti. Ustanovni dokument je med drugim opredelil tudi temeljna načela, zbrana v t. i. *Dekalogu*, ki ureja tako odnose držav do svojih državljanov kakor tudi odnose držav do drugih držav.

Odločanje s soglasjem je pravilo, ki je bilo zapisano že v Končnih priporočilih helsinških posvetovanj (t. i. *modra knjiga*). Ta določajo, da se odločitve odločevalskih organov KVSE (od leta 1995 OVSE) sprejemajo s soglasjem. Soglasje pa je razumljeno kot odsotnost ugovora držav udeleženk pri sprejetju odločitve. Vse države udeleženke OVSE sodelujejo enakopravno v vseh odločevalskih organih OVSE. Pri tem imajo države udeleženke pravico zaprositi za t. i. *razlagalno oz. interpretativno izjavo* pri odločitvah, o katerih se odloča. Postopek t. i. *tihe privolitve* pa pomeni, da je odločitev sprejeta, če v določenem časovnem okviru države udeleženke ne podajo ugovorov zoper predlagano odločitev. Sprejete odločitve so zavezujoče za vse države udeleženke politično, ne pa tudi pravno.

Praški dokument je januarja 1992 vpeljal t. i. »*soglasje minus ena*«. Govorimo o odstopanju od pravila odločanja s soglasjem. V primeru, da država udeleženka grobo krši temeljna načela in norme OVSE, se odločitev sprejme brez privolitve države, ki jo odločitev zadeva. Ta sistem odločanja je bil do zdaj uporabljen samo enkrat, in sicer julija 1992, ko je bila Zvezna republika Jugoslavija izključena iz vseh aktivnosti KVSE za osem let.

V zadnjem času je mogoče slišati vse več kritičnih pozivov k reformi OVSE in njenega odločevalskega postopka. Kritiki so tako mnjenja, da odločanje s soglasjem zahteva preveč napora in dolgotrajne postopke, kar je lahko usodno še posebej v kriznem času, ko se morajo odločitve sprejemati hitro.

OVSE, ki temelji na soglasju oz. privolitvi vseh držav udeleženk, je kljub dolgotrajnim odločevalskim postopkom, kritikam in različnim pogledom držav udeleženk v primeru aktualne krize v Ukrajini in njeni okolici uspel s soglasno odločitvijo marca 2014 napotiti Posebno opazovalno misijo OVSE v Ukrajino. Julija 2014 pa je napotil tudi manjšo Opazovalno misijo OVSE na mejna prehoda Gukovo in Donetsk v Ruski federaciji.

OVSE potrebuje obnovo zaupanja med državami udeleženkami in spoštovanje temeljnih načel ter zavez te organizacije. Pri tem bo odločanje s soglasjem tudi v prihodnje predstavljalo enega izmed temeljev Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi.

Ključni pojmi: Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE), odločanje in soglasje.

OSCE – experiences and dilemmas with consensus decision-making

The Conference for Security and Co-operation in Europe (CSCE) was created in the early 1970s and served during the Cold War as an important multilateral forum (“*communication bridge*”) for dialogue and negotiation between the East and West and contributed decisively to the ending of the Cold War. *The Helsinki Final Act*, which was signed on 1 August 1975, contained a number of key commitments on politico-military, economic and environmental, and human rights issues. It also established ten fundamental principles (*the “Decalogue”*) governing the behaviour of States towards each other as well as towards their citizens.

Since the early days of the CSCE, decisions among CSCE participating States have been taken by *consensus*. This principle of equality of CSCE (since 1995 OSCE) participating States was reflected in the Final Recommendations of the Helsinki Consultations (the “*Blue Book*”). Therefore decisions of the OSCE decision-making bodies are adopted by consensus. Consensus is understood to mean the absence of any objection expressed by a participating State to the adoption of the decision in question. Representatives of participating states may ask for their *formal reservations or interpretative statements* concerning given decisions to be recorded. Decisions can also be adopted through the application of a *silence procedure*, in which a decision is adopted if no objections are made prior to a set deadline. Adopted decisions have a politically, but not legally binding character for all participating States.

The Prague document adopted in January 1992 introduced an exemption to the consensus rule “*consensus minus one*” where in cases of State’s clear, gross and uncorrected violation of CSCE commitments, decisions could be taken without the consent of the State concerned. This exception was invoked in July 1992 to suspend the Federal Republic of Yugoslavia from the CSCE for the next eight years.

In the recent past, there have been many calls for reforms of the OSCE, especially its decision-making procedures. Critics of OSCE consensual decision-making have pointed to the long lasting and time consuming negotiating processes in reaching consensus (which is sometimes not even achieved, since any state can block agreement on any decision at all). In their view, such consensus based decision-making could represent a serious obstacle to effective and immediate action in times of crises.

Despite all “procedural critics” and different views of the participating States about the current crisis in and around Ukraine, all 57 OSCE participating states were able to agree in March 2014 on the necessity of sending a Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM) and later, in July of the same year a smaller Observer Mission at two Russian checkpoints on the border with Ukraine.

The OSCE needs to restore confidence among the participating states to enable progress in the implementation of OSCE principles and commitments. Consensus decision-making was and will remain in the future the basis of the Organization for Security and Co-operation in Europe.

Keywords: Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), decision-making and consensus.

KAZALO

SEZNAM KRATIC	8
1 UVOD.....	9
2 METODOLOŠKI OKVIR	12
2.1 VSEBINSKA OPREDELITEV PREDMETA PREUČEVANJA	12
2.2 PREDSTAVITEV CILJEV PREUČEVANJA.....	14
2.3 HIPOTEZI	16
2.4 METODOLOGIJA PREUČEVANJA.....	16
3 ODLOČANJE V MEDNARODNIH ORGANIZACIJAH.....	18
3.1 KONCEPTI RAZUMEVANJA MEDNARODNIH ORGANIZACIJ SKOZI TEORIJE SVETOVNE POLITIKE	18
3.1.1 Realizem.....	18
3.1.2 Liberalizem	18
3.1.3 Marksizem.....	19
3.1.4 Konstruktivizem.....	19
3.2 NAČINI ODLOČANJA V MEDNARODNIH ORGANIZACIJAH.....	20
3.2.1 Medvladna pogajanja	20
3.2.2 Večinsko odločanje.....	20
3.2.3 Razumska (racionalna) izbira	21
3.2.4 Standardni operacijski postopek	21
3.2.5 Birokratične politike	21
3.2.6 Programske in operativne odločitve	22
4 ODLOČEVALSKI ORGANI OVSE	24
4.1 SREČANJE NA VRHU	24
4.1.1 Prvi koraki in srečanje na vrhu v Helsinkih (30. julij–1. avgust 1975)	24
4.1.2 Srečanje na vrhu v Parizu (19.–21. november 1990).....	26
4.1.3 Srečanje na vrhu v Helsinkih (9.–10. julij 1992).....	28
4.1.4 Srečanje na vrhu v Budimpešti (5.–6. december 1994)	29
4.1.5 Srečanje na vrhu v Lizboni (2.–3. december 1996).....	30
4.1.6 Srečanje na vrhu v Istanbulu (18.–19. november 1999).....	30
4.1.7 Srečanje na vrhu v Astani (1.–2. december 2010).....	31
4.2 MINISTRSKI SVET	31
4.3 STALNI SVET	32
4.4 FORUM ZA VARNOSTNO SODELOVANJE.....	34
5 ODLOČEVALSKI POSTOPKI IN MEHANIZMI OVSE	36
5.1 ODLOČANJE S SOGLASJEM	36
5.2 ODPSTOPANJE OD SPREJEMANJA ODLOČITEV S SOGLASJEM	37
5.3 KRIZNI MEHANIZMI	38

5.3.1 Dunajski mehanizem	38
5.3.2 Moskovski mehanizem	39
5.3.3 Mehanizem za posvetovanje in sodelovanje glede nenavadnih vojaških dejavnosti, t .i. Dunajski dokument	41
5.3.4 Berlinski mehanizem	42
6 SODELOVANJE Z DRUGIMI MEDNARODNIMI ORGANIZACIJAMI.....	45
6.1 AZIJSKI IN MEDITERANSKI PARTNERJI ZA SODELOVANJE	45
6.2 ORGANIZACIJA ZDRUŽENIH NARODOV	46
6.3 EVROPSKA UNIJA	47
6.4 SVET EVROPE.....	47
6.5 NATO	48
6.6. DRUGE ORGANIZACIJE	49
7 IZKLJUČITEV ZVEZNE REPUBLIKE JUGOSLAVIJE IZ AKTIVNOSTI KVSE/OVSE PO DOLOČILU »SOGLASJE MINUS ENA«.....	51
7.1 IZKLJUČITEV ZVEZNE REPUBLIKE JUGOSLAVIJE IZ AKTIVNOSTI KVSE/OVSE	51
7.2 RAZLIČNI POGLEDI NA IZKLJUČITEV ZVEZNE REPUBLIKE JUGOSLAVIJE IZ AKTIVNOSTI KVSE/OVSE	54
7.3 ZVEZNA REPUBLIKA JUGOSLAVIJA – 55. DRŽAVA UDELEŽENKA OVSE	56
7.4 MISIJE OVSE V JUGOVZHODNI EVROPI	58
8 NAPOTITEV POSEBNE OPAZOVALNE MISIJE OVSE V UKRAJINO IN NA MEJNA PREHODA GUKOVO IN DONECK V RUSKI FEDERACIJI	61
8.1 NARAŠČAJOČA POLITIČNA KRIZA V UKRAJINI	61
8.2 NAPOTITEV POSEBNE OPAZOVALNE MISIJE OVSE V UKRAJINO	62
8.3 NAPOTITEV OPAZOVALNE MISIJE OVSE NA MEJNA PREHODA GUKOVO IN DONECK V RUSKI FEDERACIJI	65
8.4 MINSKI SPORAZUM	66
8.5 RAZLIČNI POGLEDI.....	68
8.5.1 Pogled Zahoda ali kako Zahod vidi Moskvo	68
8.5.2 Pogled Vzhoda ali kako Moskva vidi Zahod	69
8.5.3 Pogled Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi	70
9 SLOVENSKE IZKUŠNJE Z DOSEGANJEM SOGLASJA V OVSE	72
9.1 PREDNOSTI ODLOČANJA S SOGLASJEM.....	72
9.2 POMANJNLJIVOSTI OZ. TEŽAVE PRI DOSEGANJU SOGLASJA	73
9.3 ODLOČANJE S SOGLASJEM TER REŠEVANJE KRIZE V UKRAJINI IN NJENI OKOLICI	76
9.4 PRIHODNOST ODLOČANJA S SOGLASJEM	77
10 ZAKLJUČEK IN SINTEZA STALIŠČ	79
11 LITERATURA.....	84
PRILOGA: INTERVJU – VPRAŠANJA	91

SEZNAM KRATIC

BiH	Bosna in Hercegovina
CPC	<i>Conflict Prevention Centre</i> (Center za preprečevanje konfliktov OVSE)
CSBM	<i>Confidence and Security Building Measures</i> (ukrepi za vzpostavljanje zaupanja in varnosti)
EU	Evropska unija
FSC	<i>Forum for Security Co-operation</i> (Forum za varnostno sodelovanje OVSE)
HCNM	<i>High Commissioner on National Minorities</i> (Visoki komisar za narodne manjšine)
KFOR	<i>Kosovo Force</i> (Sile za Kosovo)
KVSE	Konferenca za varnost in sodelovanje v Evropi
MC	<i>Ministerial Council</i> (Ministrski svet OVSE)
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organisation</i> (Organizacija severnoatlantskega sporazuma)
ODIHR	<i>Office for Democratic Institutions and Human Rights</i> (Urad za demokratične institucije in človekove pravice)
OSCE	<i>Organization for Security and Co-operation in Europe</i> (Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi/OVSE)
OZN	Organizacija združenih narodov
PA	<i>Parliamentary Assembly</i> (Parlamentarna skupščina OVSE)
PC	<i>Permanent Council</i> (Stalni svet)
PCU	<i>Project Co-ordinator in Ukraine</i> (Projektni koordinator OVSE v Ukrajini)
RFoM	<i>Representative on Freedom of the Media</i> (Predstavnik za svobodo medijev OVSE)
SFRJ	Socialistična federativna republika Jugoslavija
SMM	<i>Special Monitoring Mission to Ukraine</i> (Posebna opazovalna misija v Ukrajini)
TCG	<i>Trilateral Contact Group</i> (Tristranska kontaktna skupina)
UNMIK	<i>United Nations Mission in Kosovo</i> (Misija Združenih narodov na Kosovu)
UNPROFOR	United Nations Protection Force (Mirovne sile OZN)
ZRJ	Zvezna republika Jugoslavija

1 UVOD

Konferenca za varnost in sodelovanje v Evropi (KVSE) je bila ustanovljena v prvi polovici sedemdesetih let 20. stoletja kot multilateralni forum za dialog in pogajanja. Tako je KVSE predstavljal t. i. *komunikacijski most* pri vzpostavitvi medsebojnega zaupanja med Vzhodom in Zahodom, ne nazadnje pa je prispeval tudi h končanju hladne vojne.

Helsinška sklepna listina, temeljni oz. ustanovni dokument Konference za varnost in sodelovanje v Evropi, sprejeta 1. avgusta 1975, je opredelila niz političnih zavez politično-vojaške, okoljske, ekonomske ter človekove razsežnosti. Ta področja so tudi danes zelo pomembna in aktualna. Ustanovni dokument je med drugim opredelil tudi temeljna načela, zbrana v t. i. *Dekalogu*, ki opredeljuje tako odnose držav do svojih državljanov kakor tudi odnose držav do drugih držav.

S padcem železne zavese konec osemdesetih let 20. stoletja je bila Konferenca za varnost in sodelovanje v Evropi izzvana oz. poklicana, da v novih političnih razmerah v Evropi naslovi izzive in spremembe, ki jih je prineslo končanje hladne vojne. S sprejetjem *Pariške listine za novo Evropo* 1990 je Konferenca za varnost in sodelovanje v Evropi predstavila svojo vizijo novega obdobja demokracije, miru in stabilnosti. Ta vizija Konference za varnost in sodelovanje v Evropi je temeljila na uresničevanju novih standardov skupne varnosti na evropski celini, in sicer na področju razoroževanja, nadzora nad oborožitvijo ter z ukrepi za vzpostavitev zaupanja in varnosti. Pri tem so države udeleženke politično jamčile spoštovanje načel pluralistične demokracije, vladavino prava ter spoštovanje temeljnih človekovih pravic in svoboščin.

Z razpadom nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije in z novimi konflikti, nastalimi predvsem na področju nekdanje Sovjetske zveze, se je v prvi polovici devetdesetih let 20. stoletja Konferenca za varnost in sodelovanje v Evropi znašla pred novimi izzivi. Obremenjujoč je bil predvsem odnos med Konferenco za varnost in sodelovanje v Evropi ter Zvezno republiko Jugoslavijo, tj. državo, ki je bila julija 1992 na osnovi določitve »*soglasje minus ena*« izključena iz vseh aktivnosti Konference za varnost in sodelovanje v Evropi.

Z razvojem teh dogodkov je bila Konferenci za varnost in sodelovanje v Evropi zaupana nova vloga, ki pa je presegala operativne okvire delovanja takratne organizacije. Nove okoliščine so

privedle oz. prisilile Konferenco za varnost in sodelovanje v Evropi v začetek ustanavljanja lastnih, stalnih struktur delovanja, kot so npr. različne institucije/organi in prve misije na terenu. S preimenovanjem Konference za varnost in sodelovanje v Evropi v *Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi* (OVSE) leta 1995 se je formalo tudi zaključila preobrazba konference v organizacijo, kakršno poznamo danes.

Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi predstavlja v skladu z VIII. poglavjem Ustanovne listine Organizacije združenih narodov največjo regionalno varnostno organizacijo na svetu. Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi tako predstavlja zaradi svoje odprtosti sprejemanja novih držav udeleženk, dobrega odnosa z državami partnerjev za sodelovanje, celostnega varnostnega pristopa in nasploh zaradi svoje prožnosti pravi naslov za reševanje aktualnih varnostnih vprašanj na celotnem področju držav udeleženk, tj. od Vancouvra v Kanadi do Vladivostoka na skrajnem vzhodu Ruske federacije.

Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi zelo dobro sodeluje tudi z mnogimi drugimi mednarodnimi organizacijami, npr. z Organizacijo združenih narodov, Evropsko unijo, Natom in s Svetom Evrope, kar je zagotovo njena velika dodana vrednost.

Pri vsem tem moramo poudariti dejstvo, da ves čas, tako v preteklosti kot tudi v sedanjosti, določajo dinamiko delovanja te organizacije prav odnosi med Vzhodom in Zahodom, ki so jih zaznamovali različni padci in vzponi (ne)sporazumevanja oz. (ne)sodelovanja.

V prvi polovici devetdesetih let je bilo sodelovanje Vzhoda in Zahoda precej skladno, kar se je kazalo tudi v dobrem položaju Konference za varnost in sodelovanje v Evropi, kasnejše Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi, in sicer pri reševanju različnih kriz, še posebej na področju nekdanje Jugoslavije v prvi polovici devetdesetih. Sčasoma so se pričele povečevati napetosti zaradi različnih interpretacij usresničevanja temeljnih načel in norm Helsinške sklepne listine. Te razlikosti so se kazale tudi v različnih pogledih Vzhoda in Zahoda pri reševanju krize na Kosovu (Natovo bombardiranje Zvezne republike Jugoslavije leta 1999), na Kavkazu (t. i. zamrznjeni konflikt v primeru Gorskega Karabaha), v Gruziji (gruzijsko-ruska vojna leta 2008)

in še posebej trenutne, verjetno največje krize med Vzhodom in Zahodom v obdobju po koncu hladne vojne, tj. kriza v Ukrajini in njeni okolici.

K temu moramo dodati naslednje zelo pomembno oz. temeljno postopkovno pravilo delovanja Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi, tj. sprejemanje odločitev te organizacije s *soglasjem*. To pomeni, da morajo organi odločanja Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (*srečanje na vrhu, Ministrski svet, Stalni svet* ter *Forum za varnostno sodelovanje*) sprejemati odločitve s soglasjem vseh 57 držav udeleženk. To lahko seveda povzroči precejšnje težave pri doseganju soglasja, še posebej pri odločitvah, pri katerih imata Vzhod in Zahod različne poglede na reševanje krize.

2 METODOLOŠKI OKVIR

2.1 Vsebinska opredelitev predmeta preučevanja

Odločanje s soglasjem (konsenzom) je postal kot način uradnega postopka priljubljen v sedemdestih letih 20. stoletja, in sicer kot rezultat vse večjega števila neodvisnih držav¹, ki so se aktivno pričele vključevati v mednarodne politike. Kaufmann (v Movsisyan, 2008, 77) govori o velikem porastu mednarodnih konferenc, ki v nasprotju z obdobjem pred 2. svetovno vojno v večji meri obravnavajo kulturna, ekonomska in druga socialna vprašanja. Tako Buzan (v Movsisyan, 2008, 78) opisuje sistem soglasnosti kot zagotovilo, v katerem odločevanje kot del večstrankarskih pogajanj neke konvencije oz. srečanja ne bo številčno prevladano s strani neke skupine držav. Berridge (v Movsisyan, 2008, 78) razume odločanje s soglasjem kot poskus doseganja dogovora vseh udeleženi v mednarodni konferenci brez potrebe po glasovanju in z njim povezanih neizogibnih deljenj. Kahler (v Movsisyan, 2008, 78) pa navaja, da napor, da se doseže soglasje, zavarujejo interese tistih skupin, ki bi lahko postale stalna manjšina vsake institucije.

Kot je že bilo omenjeno v uvodu magistrskega dela, se odločitve v Organizaciji za varnost in sodelovanje v Evropi sprejemajo s soglasjem. Pri tem sodelujejo vse države udeleženke enakopravno v vseh odločevalskih organih Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi. V skladu s Končnimi priporočili helsinških posvetovanj, ki so potekala od leta 1973 do 1975, je soglasje dano, če predstavnik države udeleženke ne izrazi oz. predloži nobenega zadržka, ki bi pomenil oviro pri sprejemanju določene odločitve. Države udeleženke lahko sicer določenim odločitvam priložijo t. i. interpretativno oz. razlagalno izjavo, vendar te ne preprečujejo sprejetja odločitve (Šumrada in drugi 2005, 64).

Postopek odločanja v Organizaciji za varnost in sodelovanje v Evropi pozna dve vrsti odstopanja od odločanja s soglasjem. »Soglasje minus ena«, po katerem se odločitev sprejme tudi brez soglasja države, proti kateri se uvedejo ukrepi. Druga izjema pa je t. i. »soglasje minus dva«, po

¹ Število neodvisnih držav članic OZN se je tako iz 51 leta 1945 povzpelo leta 2006 na 192. Prav tako se je povečalo število medvladnih in nevladnih organizacij, in sicer iz 213 leta 1909 na 7516 leta 2004 (Movsisyan, 2008, 77).

katerem lahko Ministrski svet Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi dvema državam udeleženkama v sporu predlaga, da poiščeta možnost sprave, čeprav ti dve državi udeleženci pri tem izrazita zadržke (Raščan 2010, 92).

Na tem mestu si tako postavljamo pomembno vprašanje, ki zadeva odnose med udeleženci mednarodne konference, ki odločajo o sprejemu določene odločitve. Zanima nas, kakšni so odnosi oz. kakšna dinamika odnosov prevladuje v procesu sprejemanja odločitve. Movsisyan (2008, 79) pravi, da je v tem kontekstu ključno razumeti pomen *pogajanj*, ki jih Kaufmann (v Movsisyan 2008, 79) razume kot skupek vseh pogovorov in drugih stikov v duhu kohezivnosti pri doseganju enega ali več ciljev konference.

Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi je tako s 57 državami udeleženkami v Severni Ameriki, Evropi in Aziji največja regionalna varnostna organizacija na svetu, ki se geografsko razteza od Vancouvra do Vladivostoka in vključuje več kot milijardo ljudi.

Kot smo že zapisali v tem sestavku, je potrebno ponovno poudariti, da imajo poleg odločanja s soglasjem vse države udeleženke Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi enakopraven status v odločevalskih organih. Zato je toliko zanimiveje iskati odgovore na vprašanje, kako se velika raznolikost med državami udeleženkami Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (geografska razdrobljenost, različna politično-vojaška moč, številčno članstvo itd.) odraža v samih pogajanjih pri sprejemanju odločitev s soglasjem. Sizoo in Jurrjens (v Movsisyan, 2008, 79) pravita, da se kljub vsem razlikam udeleženci neke konference zavedajo, da so odločitve lahko sprejete samo s soglasjem, zato se bodo morali vsi pogajati, tj. doseči t. i. »koncesije« oz. sodelovanje ter trgovati o predlogu odločitve.

Ne smemo pozabiti, da Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi ni klasična mednarodna vladna organizacija, saj ni bila ustanovljena s pogodbo. Soglasno sprejetje oz. podpis Helsinške sklepne listine pa ji daje moralno-politično težo, iz katere izhaja stopnja zavezujočnosti, ki ne zaostaja za pravno (Šabič 2005, 164–165).

2.2 Predstavitev ciljev preučevanja

Glavni cilj magistrskega dela je tako opredeliti vlogo, ki jo ima odločanje s soglasjem pri pogajanjih oz. sprejemanju odločitve v tako raznoliki organizaciji, kot je Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi. Med drugim bomo tudi predstavili vprašanja oz. dileme, s katerimi so se države udeleženke te organizacije srečevale v procesu odločevanja s soglasjem v preteklosti in s čim se srečujejo danes.

Po mnenju Lehneja (2015a) je današnja kriza v Ukrajini in njeni okolici ponovno dala Organizaciji za varnost in sodelovanje v Evropi tisto potrebno politično pomembnost za reševanje oz. zmanjševanje napetosti med Rusko federacijo in Zahodom, ki jo je Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi imela v preteklosti. Konferenca o varnosti in sodelovanju v Evropi je bila ustanovljena avgusta 1975, pri čemer je bil glavni namen vzpostavitve tega foruma preprečiti morebiten spopad med komunističnim Vzhodom in liberalno-racionalističnim Zahodom na evropski celini (Grizold v Grizold in drugi 2015, 36). Tudi Ferfila (v Berlec 2015) opozarja na določene kazalnike, ki lahko nakazujejo vnovičen pojav hladne vojne. Tako bo posebno podpoglavje magistrskega dela obravnavalo tudi odnos med Vzhodom in Zahodom ter njihove različne poglede na reševanje aktualne krize v Ukrajini in njeni okolici.

V tem kontekstu bomo tudi izpostavili slovenske poglede na reševanje aktualne krize v Ukrajini in njeni okolici ter slovenske izkušnje z doseganjem soglasja v Organizaciji za varnost in sodelovanje v Evropi na splošno.

V nadaljevanju bomo na osnovi preteklih in sedanjih odločevalskih praks poskušali napovedati prihodnost načinu odločanja s soglasjem. Nemalo je namreč pozivov k reformi odločevalskega procesa v Organizaciji za varnost in sodelovanje v Evropi, tj. odločanje s soglasjem. Tako npr. Parlamentarna skupščina Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi v svojem letnem poročilu o t. i. »procesu Helsinki +40« predlaga uvedbo t. i. »virtualnega soglasja«, po katerem bi se odločitev sprejela takrat, ko bi zanjo glasovalo 90 % držav. Tako bi se izognili časovno dolgotrajnim pogajanjem za dosego soglasja, kar je še posebej pomembno v času kriz (OSCE 2015b).

Strukturo magistrskega dela sestavljajo poleg uvoda, zaključka ter uporabljene literature še osem vsebinskih poglavij.

Drugo poglavje – metodološki okvir bo obsegal opredelitev predmeta in ciljev preučevanja ter zastavljeni splošni hipotezi. Prav tako bomo opredelili temeljni pristop in uporabljene metode analize.

V tretjem poglavju bomo predstavili odločanje v mednarodnih organizacijah ter pri tem izpostavili poudarke klasičnih teorij svetovne politike, in sicer realizma, liberalizma, marksizma in konstruktivizma.

V četrtem poglavju bomo predstavili odločevalsko strukturo Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi, in sicer vse odločevalske organe, ki sodelujejo pri sprejemu odločitve.

V petem poglavju bomo predstavili odločevalske in kontrolne mehanizme, ki jih ima Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi na razpolago v procesu sprejemanja odločitve.

V šestem poglavju bomo predstavili sodelovanje Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi z drugimi mednarodnimi organizacijami (Organizacija združenih narodov, Evropska unija, Svet Evrope in Nato).

V sedmem poglavju bomo predstavili študijo primera, in sicer izključitev Zvezne Republike Jugoslavije iz aktivnosti Konference za varnost in sodelovanje v Evropi po določilu »soglasje minus ena«.

V osmem poglavju bomo predstavili študijo primera napotitve Posebne opazovalne misije OVSE v Ukrajino ter Opazovalne misije OVSE na mejna prehoda Gukovo in Doneck v Ruski federaciji po soglasno sprejeti odločitvi vseh 57 držav udeleženk.

V devetem poglavju bomo na osnovi opravljenih intervjujev predstavili slovenske poglede in izkušnje z doseganjem soglasja v Organizaciji za varnost in sodelovanje v Evropi.

2.3 Hipotezi

Na osnovi predmeta preučevanja in zastavljenih ciljev magistrskega dela postavljamo naslednji hipotezi:

***H1:** Odločanje s soglasjem predstavlja tisti skupni imenovalec, ki v sicer zelo raznoliki organizaciji, kot je Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi, prevzema nase vlogo povezovalca za doseganje enotnega cilja odločevalskega procesa, tj. sprejetje odločitve.*

***H2:** Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi bo tudi v prihodnje ostala zvesta svojemu temeljnemu odločevalskemu načinu, tj. odločanje s soglasjem, kljub mnogim pozivom k reformi sedanjega sistema odločanja s soglasjem.*

2.4 Metodologija preučevanja

Pri pisanju magistrskega dela se bomo oprli na analizo in interpretacijo *primarnih, sekundarnih in terciarnih virov*. Kar zadeva primarne vire, velja izpostaviti ustanovno oz. *Helsinško sklepno listino* Konference za sodelovanje in varnost v Evropi iz leta 1975, *Pariško listino za novo Evropo* iz leta 1990, *Helsinški dokument* iz leta 1992 ter *Budimpeški dokument* iz leta 1994. Ti dokumenti predstavljajo temelje nastanka in preobrazbe Konference za sodelovanje in varnost v Evropi v Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi, kot jo poznamo danes. Poleg omenjenih temeljinih dokumentov velja omeniti tudi *Pravila v postopku*, sprejeta leta 2006, ki natančno opredeljujejo odločevalski postopek organov odločanja. Tako bodo navedeni primarni dokumenti predstavljali osnovno vodilo za raziskovanje oz. nastanek tako četrtega kot petega poglavja pričujočega magistrskega dela. V četrtem poglavju bomo predstavili odločevalske organe OVSE (*srečanje na vrhu, Ministrski svet, Stalni svet in Forum za sodelovanje*), v petem pa odločevalske postopke in mehanizme OVSE. Pri preučevanju študije primera aktualne napotitve Posebne opazovalne misije OVSE v Ukrajino ter Opazovalne misije OVSE na mejna prehoda Gukovo in Doneck v Ruski federaciji se bomo oprli na naslednji odločitvi Stalnega sveta OVSE, in sicer »PC.DEC/1117« in »PC.DEC/1130«.

Pri pisanju magistrskega dela bomo uporabljali *deskriptivno* oz. opisno metodo, v nekaterih delih pa tudi *zgodovinsko* in *komparativno* oz. primerjalno metodo. V zadnjem delu magistrskega dela bomo torej uporabili *študijo primera*, v kateri bomo analizirali in primerjali dve odločitvi OVSE. To sta izključitev Zvezne republike Jugoslavije iz aktivnosti Konference za varnost in sodelovanje v Evropi po določbi »soglasje minus ena« in napotitev Posebne opazovalne misije OVSE v Ukrajino ter Opazovalne misije OVSE na mejna prehoda Gukovo in Doneck v Ruski federaciji po soglasno sprejeti odločitvi vseh 57 držav udeleženk. Empirični del magistrskega dela bomo zaključili s poglavjem o slovenskih izkušnjah z doseganjem soglasja v OVSE, ki bo temeljil na metodi opravljenega *polstrukturiranega poglobljenega intervjuja*. Zaradi precejšnje politične občutljivosti obravnavane tematike bodo imena nekaterih intervjuvancev namenoma izpuščena (v literaturi bodo navedena samo imena institucij, ki jih predstavljajo). V besedilu bomo namesto polnih imen intervjuvancev uporabljali *sogovornik A*, *sogovornik B* itd. Pri tem bomo uporabljali moško obliko (sogovornik) skozi celotno deveto poglavje. Intervjuje bomo opravili z aktualnim predstavnikom in z dvema nekdanjima stalnimima predstavnikoma Republike Slovenije pri OVSE na Dunaju ter z dvema visokima slovenskima predstavnikoma (diplomata) v Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi.

Tako bomo s pomočjo zgoraj navedenih metod in virov (primarni dokumenti KVSE/OVSE, letna poročila in drugi zborniki o delovanju Konference za varnost in sodelovanje v Evropi/ Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi v posameznih obdobjih, domače in tuje strokovne monografska publikacije ter drugi strokovni članki in informacije, dostopni na svetovnem spletu) zbrali podatke, ki jih bomo nato ustrezno ovrednotili v kontekstu zastavljene teme ter končno tudi potrditi oz. zavrgli veljavnost zastavljenih hipotez.

3 ODLOČANJE V MEDNARODNIH ORGANIZACIJAH

3.1 Koncepti razumevanja mednarodnih organizacij skozi teorije svetovne politike

3.1.1 Realizem

Za realizem, prevladujočo teorijo svetovne politike od začetka akademskih mednarodnih odnosov, so glavni delovalci na svetovnem, mednarodnem prizorišču *države oz. t. i. »actors«*, ki so legalno suvereni delovalci. *Suverenost* v tem kontekstu pomeni, da ni delovalca, višjega od države, ki bi jo lahko prisilil, da deluje oz. ravna na določen način. Drugi delovalci, kot so npr. multinacionalne korporacije in mednarodne organizacije, morajo tako delovati znotraj okvira meddržavnih odnosov. Za realiste je ključnega pomena *človeška narava*, ki je tisti osrednji dejavnik, ki žene države, da ravnaajo tako, kakor ravnaajo. Mednarodna politika v tem pogledu tako predstavlja spopad za *moč* med državami, kjer vsaka poskuša maksimirati svoje *nacionalne interese*. To pa pripelje v danih okoliščinah svetovne politike do delovanja mehanizma *ravnotežja moči*, pri čemer se države ravnaajo tako, da preprečujejo, da bi neka posamična država prevladala. Svetovna politika je tako samo *kupčevanje »bargaining«* in povezovanje, *diplomacija* pa ključni mehanizem za izravnnavanje različnih nacionalnih interesov, kjer predstavlja najpomembnejše razpoložljivo orodje za uresničitev zunanje politike vojaška sila. Realisti so tako mišljenja, da države obstajajo v senci anarhije, zaradi česar njihova varnost ni zagotovljena. V takšnih razmerah države tekmujejo za moč in varnost (Baylis in Smith 2007, 5–6, 210).

3.1.2 Liberalizem

Liberalisti zavračajo realistično predstavo, da je vojna naravno stanje svetovne politike, in tako v ospredje postavljajo vero v *napredek*. Prav tako dvomijo o ideji, da je država glavni delovalec na svetovnem političnem prizorišču, čeprav ne zanikajo njene pomembnosti. Nasprotno kot racionalisti vidijo mednarodne združbe in mednarodne organizacije kot *transnacionalne delovalce*, ki delujejo kot osrednji delovalec na nekaterih bistvenih področjih svetovne politike. Liberalisti tako ne razmišljajo o državi kot o skupnem ali enotnem delovalcu,

temveč kot o sklopu birokracij z različnimi interesi. Vojaška sila je še vedno pomembna, vendar liberalistični koncept v tem pomenu ni tako omejen kot realistični, saj dodatno poudarja še pomen gospodarskih, okoljskih in tehnoloških zadev. Države so lahko legalno suverene, vendar se morajo v praksi pogajati z mnogimi drugimi delovalci, kar posledično povzroči, da je njihova svoboda ravnanja bistveno okrnjena. *Medsebojna odvisnost* »interdependence« državav je odločilna značilnost svetovne politike (Baylis in Smith 2007, 6, 241).

3.1.3 Marksizem

Za marksistično teorijo je najpomembnejša značilnost svetovne politike, da se dogaja v svetovnem kapitalističnem gospodarstvu. Najpomembnejši delovalci niso države, ampak *razredi*, v katerih je obnašanje vseh drugih delovalcev mogoče razložiti z razrednimi silami. Po tej teoriji predstavljajo tako države, mednarodne korporacije kot tudi mednarodne organizacije prevladujoči razredni interes v svetovnem gospodarskem sistemu. Svetovne politike si marksisti ne zamišljajo kot prizorišča konfliktov med nacionalnimi interesi (realisti) ali prizorišča s številnimi področji razprave (liberalisti), temveč kot prizorišče, na katerem se odvijajo razredni konflikti »razredni boj«. Red v svetovni politiki je tako mišljen predvsem v gospodarskem, ne v vojaškem smislu. V tem primeru namreč ne prevladuje moč države, ampak moč mednarodnega kapitalizma (Baylis in Smith 2007, 6–7, 295).

3.1.4 Konstruktivizem

Družbeni konstruktivizem je optimistična, sorazmerno nova teorija o svetovni politiki, ki se je razvila v poznih osemdesetih letih 20. stoletja in postaja od sredine devetdesetih vse vplivnejša. Ta teorija postavlja v ospredje *človeško delovanje*. Medtem ko realizem, liberalizem in marksizem v različni meri poudarjajo ponovljivost in »gotovost« političnega življenja, trdi konstruktivizem nasprotno, da smo torej ljudje tisti, ki ustvarjamo in spreminjamo družbeni svet. Konstruktivisti tako mislijo, da je temeljna napaka razmišljati o svetovni politiki kot o nečem, česar ni mogoče spremeniti (Baylis in Smith 2007, 7–8).

3.2 Načini odločanja v mednarodnih organizacijah

3.2.1 Medvladna pogajanja

Ta način odločanja predstavlja idejo, da se odločitve med organizacijami načeloma dosega s pogajanjem med najmočnejšimi interesnimi skupinami, ki predstavljajo različne interese med temi organizacijami (Wison in Dilulio v Rittberger in drugi 2006, 88). Tako odločitve predstavljajo kompromis oz. dogovor o nekem skupnem osnovnem imenovalcu. Na državni ravni se odločitve sicer formalno sprejemajo s strani državnih organov (npr. parlament, vlada), vendar so le-te posledica pogajanj najvplivnejših interesnih skupin v državi. Pri tem so državni organi razumljeni predvsem kot posredniki, ki so jih sprejele oz. odobrile vse vpletenene interesne skupine. Tako parlament kot vlada sicer lahko vplivata na pogajanja, vendar pri tem nimata prevladujoče vloge. Če ta način odločanja prenesemo na mednarodne organizacije, so posebej močne države oz. njeni predstavniki tisti, ki nadzirajo odločevalske postopke. Pri tem opravlja administrativno osebje organizacij vlogo posrednika med različnimi državami oz. njihovimi interesi (Rittberger in drugi 2006, 88–89).

3.2.2 Večinsko odločanje

Večinsko odločanje ne stremi k pogajanju med interesnimi skupinami, kot je to značilno za medvladno pogajanje, ampak k iskanju večine med vpletenimi akterji (Wison in Dilulio v Rittberger in drugi 2006, 89). Odločanje je označeno kot poskus iskanja večine z oblikovanjem koalicij med glavnimi oz. bistvenimi akterji. Odločitve organizacij tako ne odsevajo nujno interesa vseh vpletenih strani, temveč le njihovo večino. Na državni ravni, posebej še v demokraciji, je tak način odločanja opredeljen predvsem skozi močne interesne skupine. Državni organi, kot sta parlament in vlada, ne opravljajo samo vloge posrednika med interesnimi skupinami, ampak stremijo oz. iščejo poti za doseg večine med vplivnimi interesnimi skupinami. V mednarodnih organizacijah lahko prav odločanje, ki je deloma oblikovano tudi s strani administrativnega osebja, odseva interes večine držav. Pri tem je ena glavnih nalog administrativnega osebja pripraviti osnutke odločitev, ki jih bo sprejela večina držav. Hkrati je pomembno, da ostaja pri tem manjšina strpna (Rittberger in drugi 2006, 89).

3.2.3 Razumska (*racionalna*) izbira

Po tem načinu odločanja organizacije dosegajo odločitve s preračunavajnem, in sicer na osnovi njihovih interesov ter t. i. »*cost-benefita*«. Tako sprejemajo oz. dosegajo odločitve, ki v določeni okoliščini in v določenem trenutku najbolj ustrezajo njihovim interesom (Allison in Zelikow v Rittberger in drugi 2006, 90). Te odločitve tako ne odsevajo nujno interesov najvplivnejših akterjev oz. večine teh akterjev, temveč so odraz interesov organizacije. Na državni ravni odločevanje ni razumljeno v smislu močnih interesnih skupin, pri katerih vlada oz. parlament posreduje oz. išče večino. Glavni odločevalski organi izberejo na osnovi preračunavanja »*cost-benefita*« odločitev, ki je v danem trenutku najboljša za državo. V mednarodni organizaciji so odločevalski organi razumljeni kot relativno avtonomni v razmerju tako do interesov držav članic kot tudi do njenih najmočnejših članic (Rittberger in drugi 2006, 90).

3.2.4 Standardni operacijski postopek

Ta način odločanja v veliki meri poudarja odločevalsko rutino v organizacijah, pri čemer daje pomembnost standardnim operacijskim postopkom in administraciji, ki v veliki meri že vnaprej določajo odločitve v organizacijah. Pri tem odločitve niso sprejete kot nekakšna razumska preračunljivost »*cost-benefit*«, temveč kot produkt rutiniranih postopkov, ki v podobnih okoliščinah predvidevajo neko *uniformirano* obnašanje oz. odločanje (Allison in Zelikow v Rittberger in drugi 2006, 90). Na državni ravni so tako odločitve parlamentov in vlad razumljene kot nekakšne polegitimacijske odločitve, ki so sprejete oz. so že bile sprejete v standardnih operacijskih postopkih državnega aparata. Takšen način odločanja se lahko prenese tudi na organizacije (Rittberger in drugi 2006, 90–91).

3.2.5 Birokratečne politike

Kot nakazuje že samo ime, poudarja ta način odločanja pomembnost birokratičnega aparata v procesu odločanja v organizacijah. Birokratečne politike tako v nasprotju s standardnim operacijskim postopkom izpostavljajo različne veje administracije neke organizacije, ki lahko

dajo prednost različnim odločitvam. Odločitve so tako rezultat pogajanj med različnimi deli administrativnega oz. birokratičnega aparata neke organizacije. Pri tem predstavljajo odločitve bodisi »zmago« ene veje administracije bodisi skupen kompromis vseh različnih vej administracij oz. nek najmanjši skupni imenovalac vseh vej birokratičnega aparata, vključenega v proces odločanja. Na državni ravni tako odločitve predstavljajo rezultat tekmovanja med različnimi ministrstvi, kjer vsako ministrstvo poskuša uveljaviti svoje zahteve oz. svoj položaj. Ta sistem odločanja se lahko prav tako prenese na proces odločanja v organizacijah (Rittberger in drugi 2006, 91).

3.2.6 Programske in operativne odločitve

Za pravilno razumevanje vseh pet pravkar opisanih načinov odločanja, ki veljajo za različne odločitve v različnih organizacijah, moramo razlikovati med t. i. *programsko odločitvijo* in *operativno odločitvijo*.

Programske odločitve predstavljajo skupek norm in pravil s ciljem vplivati na akterje. Programske odločitve v mednarodnih organizacijah tako predstavljajo predvsem normative standarde za obnašanje mednarodnih birokracij in držav članic, kar je na državni ravni primerljivo z zakonodajo. Ker države vneta zagovarjajo svojo avtonomijo, je oblikovanje programskih odločitev v mednarodnih organizacijah vedno v domeni države članice. Če primerjamo vseh pet opisanih načinov odločanja, lahko sklepamo, da bosta za države prišla v poštev le dva načina odločanja, in sicer *medvladno pogajanje* in *večinski model*. Pri tem morajo države članice in njihovi predstavniki sočasno delovati na dveh ravneh, in sicer na mednarodni ter na državni ravni. Na mednarodni ravni se trudijo za čim večjo uveljavitev svojih interesov, na državni oz. domači ravni pa morajo braniti odločitve, sprejete na mednarodni ravni. Operativne odločitve predstavljajo odločitve, vezane na implementacijo oz. izvajanje norm in pravil. Tu je vpliv na avtonomijo držav članic manjši kot pri programskih odločitvah, saj so norme in pravila pred tem že sprejele oz. odobrile države članice.

Pri operativnih odločitvah bodo tako v poštev prišli naslednji načini odločanja, to so razumska (racionalna) izbira, standardni operacijski postopek in birokratične politike. Odločanje v mednarodni organizaciji tako zahteva usklajevanje različnih delov birokratičnega aparata na treh ravneh, in sicer na nadnacionalni, mednarodni in državni ravni. Na nadnacionalni ravni se

morajo uskladiti različni položaji različnih delov birokratičnega aparata. Na mednarodni ravni se morajo različni položaji različnih delov birokratičnega aparata uskladiti s članicami držav. Na državni ravni pa se morajo uskladiti položaji različnih ministrstev (Rittberger in drugi 2006, 93–98).

4 ODLOČEVALSKI ORGANI OVSE

4.1 Srečanje na vrhu

Najvišji organ odločanja v Organizaciji za varnost in sodelovanje v Evropi je srečanje predsednikov držav oz. vlad, imenovano tudi *srečanje na vrhu* (Summit), na katerem se določijo smernice OVSE na najvišji politični ravni za več let. Ni splošnega pravila, kako pogosto naj se organizirajo² tovrstna srečanja. Vsaka država udeleženka lahko predlaga srečanje na vrhu, na katerem se sprejemajo vse odločitve s soglasjem. Poleg delegacij držav udeleženk je srečanje na vrhu odprto tudi *partnerjem za sodelovanje OVSE*³ ter drugim mednarodnim in nevladnim organizacijam (OSCE Handbook 2007, 13).

4.1.1 Prvi koraki in srečanje na vrhu v Helsinkih (30. julij–1. avgust 1975)

Formalnega odprtja Konference za varnost in sodelovanje v Evropi, ki je bilo 3. julija 1973 v Helsinkih, se je udeležilo 35 držav. V prvi fazi, ki je trajala do 7. julija 1973, so zunanji ministri držav udeleženk sprejeli t. i. *Končna priporočila helsinških posvetovanj* (Final Recommendations) in pri tem predstavili poglede svojih vlad. Druga faza, ki se je odvijala v Ženevi od 18. septembra 1973 do 21. julija 1975, je predstavljala vsebinsko-delovno fazo. Strokovnjaki držav udeleženk so bili tako vključeni v prvi večstranski vzhodno-zahodni pogajalski proces. Rezultat teh pogajanj pa je predstavljala *Helsinška sklepna listina*⁴, ki jo je podpisalo vseh 35 predsednikov držav oz. vlad v tretji fazi konference, tj. na prvem srečanju na vrhu v Helsinkih od 30. julija do 1. avgusta 1975 (OSCE Handbook 2007, 3).

² Na začetku so se predsedniki držav oz. vlad redno srečevali vsaki dve leti, skladno s sklepom, sprejetim na srečanju na vrhu v Helsinkih leta 1992. Kasneje se je izkazalo, da države udeleženke niso čutile potrebe po takšni dinamiki sestajanja. Pravilo dveh let je tako veljalo le za prvo in drugo srečanje na vrhu, tj. v Budimpešti (1994) in Lizboni (1996) (Šabič 2005, 26). Naslednji srečanja na vrhu sta nato bili še v Istanbulu (1999) in v Astani (2010).

³ Postopoma je OVSE razvil poseben odnos s šestimi mediteranskimi partnerji za sodelovanje (Alžirija, Egipt, Izrael, Jordanija, Maroko in Tunizija) ter s petimi azijskimi partnerji za sodelovanje (Afganistan, Avstralija, Japonska, Republika Koreja in Tajski) (OSCE 2011b).

⁴ KVSE in njegova Sklepna listina sta tako predstavljala izhodišče za spodbujanje dialoga med Natom in Varšavskim sporazumom (Šabič 2005, 19).

Helmut Schmidt, tedanji kancler Zvezne republike Nemčije (ZRN), je opisal KVSE z naslednjimi besedami: «Poslanstvo KVSE je brez primera. Prvikrat so države Evrope in Severne Amerike sedle za skupno mizo, da bi razpravljali o njihovih mnogovrstnih problemih» (OSCE 1999).

Helsinška sklepna listina, ki ni bila pogodba, ampak politično zavezujoči dogovor, se prične s preambolo, znano pod imenom »Helsinški dekalog«, ki z desetimi načeli opredeljuje delovanje te konference v prihodnje⁵. Pomembnost te listine je ravno v tem, da je bila rezultat privolitve oz. strinjanja tako Vzhoda kot Zahoda, kar je moč zaslediti tudi v besedah Leonida Brežnjeva, takratnega generalnega sekretarja Komunistične partije Sovjetske zveze: »Ni ne zmagovalcev ne poražencev. To je zmaga razuma. Vsi smo zmagali: države Vzhoda in Zahoda, ljudje socialističnih in kapitalističnih držav, tako države različnih povezav oz. nevtralnosti kakor tudi male in velike države. To je pridobitev za vse, ki cenijo mir in varnost na našem planetu« (OSCE 1999).

Predstavljena načela niso novost v mednarodnih odnosih po drugi svetovni vojni, saj jih je večinoma mogoče zaslediti že v Ustanovni listini Organizacije združenih narodov (prvo poglavje). V tem pogledu predstavlja Helsinški dekalog v bistvu del procesa uveljavljanja vrednot in norm, ki so skupne sodobni mednarodni skupnosti (Šabič 2005, 18).

Pomembno je izpostaviti, da je Sovjetska zveza pristala na vključenost človekovih in državljskih pravic v Helsinško sklepno listino, zahodne države pa v izmenjavo tehnološkega znanja in sodelovanja na ekonomskem področju. Prav tako so se dogovorili o vrsti prostovoljnih ukrepov za krepitev zaupanja in varnosti med obema blokoma, npr. vnaprejšnje obveščanje in skupna opazovanja večjih vojaških premikov. Z ustanovitvijo Helsinške sklepne listine so bile opredeljene mnoge zaveze s širokega nabora tem, ki celostno pristopajo h konceptu varnosti skozi tri razsežnosti delovanja KVSE, t. i. *košarice* (vojaško-politična, ekonomsko-okoljska ter človekova), kar ne nazadnje predstavlja tudi temelje KVSE oz. kasneje OVSE (OSCE 1999).

⁵Načela so naslednja: 1. suverena enakost in spoštovanje pravic, ki izhajajo iz suverenosti; 2. prepoved uporabe sile ali grožnje s silo; 3. nedotakljivost meja; 4. ozemeljska celovitost držav; 5. mirno reševanje sporov; 6. nevmešavanje v notranje zadeve držav; 7. spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vključno s svobodo mišljenja, vesti, vere in prepričanja; 8. enakopravnost narodov in pravica do samoodločbe; 9. sodelovanje med državami; 10. vestno izpolnjevanje obveznosti po mednarodnem pravu (Šabič 2005, 18).

Prvo helsinško srečanje na vrhu je predvidelo t. i. proces pregleda oz. ocenjevanja izvrševanja zavez držav udeleženk. Temu so sledili mnogi *nadaljevalni sestanki* (follow-up meetings)⁶, ki so predstavljali priložnost za pogajanja o novih dogovorih. Kasneje so to vlogo pregleda oz. ocenjevanja prevzeli »*pregledni sestanki*« (review meetings)⁷, ki so pred srečanji na vrhu ocenili napredek v politično-vojaški, ekonomsko-okoljski ter človekovi košarici (OSCE Handbook 2007, 13)⁸.

KVSE je tako predstavljal svojevrstno mednarodno srečanje, večstrankarski, vseevropski politični dogovor o skupnih ciljih in poteh uresničevanja, kjer so bile vse odločitve sprejete s soglasjem (Aćimomović v Šabič 2005, 19).

4.1.2 Srečanje na vrhu v Parizu (19.–21. november 1990)

Konferenca za varnost in sodelovanje v Evropi je stopila v nov svet po koncu hladne vojne brez koncepta, instrumentov ali strukture, ki bi lahko delovala v novo nastalih pogojih (Raščan 2010, 77).

Ob sprejemu *Pariške listine za novo Evropo* je tako tedanji ameriški predsednik Georg Bush starejši izjavil: »Konec bipolarne ureditve predstavlja možnost nastanka novih konfliktov. Evropa vstopa v neznane vode in pri tem je KVSE idealna pomoč pri vodenju njenih članic« (OSCE 1999).

Z namenom, da bi KVSE postal stanovitnejše narave, je bilo ustanovljenih precej organov oz. institucij. Tako so države udeleženke podprle ustanovitev dveh organov odločanja. To sta *Svet KVSE* in *Odbor visokih uradnikov KVSE*. *Svet KVSE* (prednik današnjega *Ministrskega sveta*

⁶ Beograd (4. oktober 1977–9. marec 1978); Madrid (11. november 1980–9. september 1983); Dunaj (4. november 1986–19. januar 1989) in Helsinki (24. marec–8. julij 1992) (OSCE Handbook 2007, 14).

⁷ Budimpešta (10. oktober–2. december 1994); Dunaj (4.–22. november 1996 – prvi del); Lizbona (29. november 1996 – drugi del); Dunaj (20. september–10. oktober 1999 – prvi del); Istanbul (8.–10. november 1999 – drugi del) (OSCE Handbook 2007, 14). Varšava (30. september–8. oktober 2010); Dunaj (18.–26. oktober 2010) in Astana (26.–28. november 2010) (Review Meetings).

⁸ KVSE v obdobju od leta 1977 do sprejetja *Pariške listine za novo Evropo* leta 1990 ni imel institucionalne strukture, zato so se t. i. nadaljevalni sestanki izkazali kot temelj nadaljevanja procesa KVSE v tem obdobju (Šabič 2005, 27).

OVSE) so sestavljali zunanji ministri držav udeleženk, ki so se sestajali najmanj enkrat letno. Svet KVSE je tako predstavljal osrednji forum za redna politična posvetovanja znotraj KVSE. *Odbor visokih uradnikov KVSE* pa je pripravljala vse potrebno za sestanke Sveta KVSE in izvajal njegove odločitve. Pri tem se je Odbor visokih uradnikov KVSE ukvarjal tudi z aktualnimi problemi in sprejemal ustrezne odločitve oz. dajal priporočila Svetu KVSE. Prav tako so ustanovili tri specializirane institucije, in sicer *Sekretariat KVSE* s sedežem v Pragi (namenjen za administrativno pomoč Svetu KVSE in Odboru visokih uradnikov); *Center za preprečevanje konfliktov KVSE* s sedežem na Dunaju, sestavljen iz *posvetovalnega odbora* in *sekretariata* (Center za preprečevanje konfliktov KVSE je pomagal Svetu KVSE pri njegovih naporih za reševanje konfliktov) ter *Urad za svobodne volitve* (namenjen pospeševanju sodelovanja in izmenjavi informacij o volitvah v državah udeleženkah), prednik današnjega *Urada za demokratične institucije in človekove pravice* (Office for Democratic Institutions and Human Rights - ODIHR)⁹ (Šabič 2005, 22).

Na pariškem vrhu so države udeleženke izrazile željo po večji vključenosti parlamentarcev v KVSE, kar je privedlo do ustanovitve *Parlamentarne skupščine KVSE* (*Parliamentary Assembly-PA*) naslednje leto¹⁰. Prav tako velja omeniti *Pogodbo o konvencionalnih oboroženih silah v Evropi*¹¹ (Treaty on Conventional Armed Forces in Europe - CFE), ki je omejila količino uporabe orožja. Pri tem je potrebno dodati, da so to pogodbo podpisale tako članice Nata kot tudi Varšavskega sporazuma (OSCE 1999).

Pariška listina za novo Evropo je pomenila izveček skupnih vrednot, ki so dodana vrednost Helsinške sklepne listi, saj se pri tem ni omejevala le na varnost v zvezi s človekovi pravici, ampak se je osredotočila tudi na demokratično vodenje in prosti ekonomski trg. V tem so mnogi

⁹ ODIHR s sedežem v Varšavi promovira demokratične volitve, spoštovanje človekovih pravic, vladavino prava, strpnost in nediskriminacijo ter tudi pravice romskih in sinti skupnosti (OSCE 2016c). Vredno omeniti je tudi dejstvo, da je veleposlanik Janez Lenarčič uspešno vodil ODIHR od julija 2008 do junija 2014.

¹⁰ PA s sedežem v Kopenhagenu se z nekaj več kot 300 poslanci iz 57 držav udeleženk vključuje v aktivnosti OVSE, zlasti na področju krepitve demokratičnih institucij, pri razvoju in promoviranju mehanizmov za preprečevanje in reševanje konfliktov ter razvoju OVSE institucij (Raščan 2010, 88).

¹¹ S XVI. členom te pogodbe in s Protokolom o skupni posvetovalni skupini je bila ustanovljena Skupna posvetovalna skupina (Joint Consultative Group-JCG), katere glavna naloga je spremljanje uresničevanja CFE pogodbe v praksi in ukvarjanje z drugimi vprašanji, povezanimi z interpretacijo določil te pogodbe (Šabič 2005, 40).

videli prav Pariško listino listino za novo Evropo kot novo Evropsko pogodbo (OSCE Handbook 2007, 6).

4.1.3 Srečanje na vrhu v Helsinkih (9.–10. julij 1992)

Z razvojem političnih dogodkov v začetku devetdesetih let 20. stoletja je bil optimizem, nastal s Pariško pogodbo za novo Evropo, postavljen na preizkušnjo. Srečanje na vrhu se je tako odvijalo v senci etničnih spopadov v nekdanji SFRJ ter kriznih političnih razmer na območju nekdanje Sovjetske zveze (Šabič 2005, 23).

Na tem mestu velja tako omeniti Zvezno republiko Jugoslavija, ki je bila prav zaradi dogodkov, povezanih z vojno v nekdanji Jugoslaviji, dva dni pred začetkom drugega srečanja na vrhu v Helsinkih izključena iz vseh aktivnosti KVSE¹². Na srečanju je bilo potrjenih oz. ustanovljenih več mehanizmov in institucij za preprečitev podobnih konfliktov v prihodnje (OSCE 1999).

Tako se uvede: položaj *predsedujočega* KVSE¹³ in institucije, ki mu pomagajo pri njegovem delu (trojka¹⁴, ad hoc skupine in osebni predstavniki¹⁵); *Forum za varnostno sodelovanje KVSE* s sedežem na Dunaju (glavni namen je bil povečati transparentnost na področju vojaškega sodelovanja v okviru KVSE in graditve zaupanja v Evropi) ter *Visoki komisar za narodne manjšine* (High Commissioner on National Minorities – HCNM) s sedežem v Haagu, ki je s t. i. tiho diplomacijo osredotočen na opozarjanje in posredovanje v napetostih (pred izbruhom konflikta) med etničnimi skupinami na območju KVSE. Na tem mestu velja omeniti še položaj

¹² Izključitev Zvezne Jugoslavije iz aktivnosti KVSE je podrobneje predstavljena v 7. poglavju.

¹³ Predsedujoči je zunanji minister države udeleženke, ki se izvoli za dobo enega leta. Opravlja tri *funkcije*: usklajevanje, predstavljanje in politično vodenje (Šabič 2005, 27). Trenutno je predsedujoči OVSE nemški zunanji minister Frank-Walter Steinmeier. Slovenija je predsedovala OVSE leta 2005 na čelu s takratnim zunanjim ministrom Dimitrijem Ruplom.

¹⁴ Predsedujočemu pri izvajanju nalog pomagajo predhodni in prihodnji predsedujoči, ki skupaj tako tvorijo trojko. Zvezna republika Nemčija je s 1. 1. 2016 prevzela predsedovanje s strani Republike Srbije in bo predsedovanje OVSE 1. 1. 2017 predala Republiki Avstriji.

¹⁵ Predsedujoči imenuje osebnega predstavnika za preprečevanje in reševanje konfliktov ter koordinacijo aktivnosti v določeni regiji OVSE oz. za določeno področje delovanja (npr. vprašanje spola in enakosti moških in žensk) (OSCE 2016c).

generalnega sekretarja¹⁶, ki so ga države udeleženke potrdile na sestanku Sveta KVSE 14. in 15. decembra 1992 v Stockholmu. Svet KVSE je decembra 1993 potrdil v Rimu tudi *Stalni odbor KVSE*, ki je podpiral administrativno vedno zahtevnejše dejavnosti v okviru KVSE (Šabič 2005, 23).

Države udeleženke tudi odločijo, da se lahko ustanovijo misije z namenom preprečevanja konfliktov in upravljanja krize¹⁷. Na tem srečanju so države udeleženke tudi uradno razglasile KVSE kot regionalno organizacijo v skladu z VIII. poglavjem Ustanovne listine OZN¹⁸. Prav tako je bila z odobravanjem sprejeta *Posvetovalna komisija pogodbe o odprtem nebu*, ki opredeli pravila za neoboroženo opazovanje na ozemlju podpisnic te pogodbe (OSCE 1999).

4.1.4 Srečanje na vrhu v Budimpešti (5.–6. december 1994)

Budimpeški vrh razumemo kot prelomnico v zgodovini KVSE, saj se s spremembo imena KVSE v OVSE (Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi) tudi formalno zaključi preobrazba konference v OVSE¹⁹ (OSCE 1999).

Ob tej priložnosti so države udeleženke spremenile imena temeljnih organov odločanja. Svet (zunanjih ministrov) KVSE postane *Ministrski sve OVSE*, Odbor visokih uradnikov postane *Visoki svet OVSE*, Stalni odbor pa postane *Stalni svet OVSE* (Šabič 2005, 24)²⁰.

¹⁶ Izvoljen za dobo treh let s strani Ministrskega sveta OVSE, generalni sekretar vodi OVSE-sekretariat na Dunaju ter deluje po napotkih oz. smernicah predsedujočega (OSCE 2016c). Trenutni generalni sekretar OVSE je Italijan Lamberto Zannier.

¹⁷ Kasneje tega leta KVSE ustanovi prve misije na terenu, in sicer na Kosovem, v Sandžaku in v Vojvodini (OSCE 1999). Danes ima OVSE sedemnajst misij: šest misij v Jugovzhodni Evropi (te bodo nekoliko podrobneje predstavljene v 7. poglavju; štiri v Vzhodni Evropi (*Misija OVSE v Moldaviji*, *Projektni koordinator OVSE v Ukrajini* *Posebna opazovalna misija OVSE v Ukrajini in opazovalna misija OVSE na mejnih prehodih Gukovo in Doneck v Ruski federaciji* – omenjeni misiji bosta podrobneje predstavljeni v osmem poglavju), dve na področju Kavkaza (*Pisarna OVSE v Jerevanu in Osební predstavnik predsedujočega OVSE za konflikt, s katerim se ukvarja Minsk konferenca s svojo pisarno v Tbilisu*) ter pet na področju Osrednje Azije (*Center OVSE v Ašgabat*, *Programska pisarna OVSE v Astani*, *Pisarna OVSE v Tadžikistanu ter Projektni koordinator OVSE v Uzbekistanu*). Na tem mestu še velja izpostaviti *Skupino za načrtovanje na visoki ravni* (High Level Planning Group – HLPG) s sedežem na Dunaju, ki nudi dodatno strokovnost Minsk konferenci, in *Predstavnika OVSE v skupni latvijsko-ruski komisiji za vojaške upokojece* (Survey of OSCE Field Operations 2016).

¹⁸ Ustanovna listina OZN v tem poglavju ne opredeli določenega tipa mednarodnega organiziranja, na podlagi katerega je mogoče neko institucijo prepoznati kot regionalni dogovor (Šabič 2005, 50).

¹⁹ Na predlog ZDA se KVSE preimenuje v OVSE. Ta odločitev prične veljati 1. 1. 1995 (OSCE Handbook 2007, 6).

Kot ugotavlja Šabič (2005, 24), sprememba imena iz KVSE v OVSE v ničemer ni spremenila značaja nalog, statusa in priustojnosti te institucije. Razlog za takšno odločitev je pragmatične narave. Glede na pestrost držav, ki v njej sodelujejo, je namreč težko verjeti, da bi ta institucija lahko v kratkem času dosegla soglasje glede vsebine mednarodne pogodbe, ki bi opredelila status OVSE. Po drugi strani pa je OVSE prav s takšnim političnim statusom obdržal prožnost in dinamičnost²¹.

4.1.5 Srečanje na vrhu v Lizboni (2.–3. december 1996)

Lizbonsko srečanje na vrhu je minilo v duhu podpisane prekinitve ognja v Čečeniji maja 1996 in v aktivnostih OVSE, povezanih s postkonfliktno obnovo in kriznim upravljanjem ter izgradnjo stabilnosti in demokracije v Bosni in Hercegovini. Na tem srečanju so države udeleženke izpostavile pomembnost svobode medijev in postavile usmeritve za ustanovitev mandata *Predstavnika OVSE za svobodo medijev* (Representative on Freedom of the Media-RFoM)²² s sedežem na Dunaju. Sprejeta je bila tudi *Lizbonska deklaracija o skupnem in celostnem modelu varnosti za Evropo v enaindvajsetem stoletju*²³ (OSCE 1999).

4.1.6 Srečanje na vrhu v Istanbulu (18.–19. november 1999)

Na srečanju v Istanbulu so države udeleženke sprejele *Listino za evropsko varnost*²⁴, ki je vključevala tudi *Platformo za varnosno sodelovanje*, s katero se je opredelilo sodelovanje OVSE

²⁰ Na tem vrhu so države udeleženke tudi uradno sprejele Kodeks *obnašanja na politično-vojaškem področju varnosti*, ki jih obvezuje, da bodo imele svojo vojaško moč skladno s svojimi individualnimi varnostnimi potrebami in mednarodnim humanitarnim pravom, ter pri tem vzpostavlja demokratični nadzor nad vojaškimi in notranjimi silami varnosti (OSCE 1999).

²¹ Predlog Ruske federacije na Svetu KVSE v Rimu leta 1993, da se KVSE preoblikuje v mednarodno organizacijo s pravnim statusom, ni bil sprejet (OSCE Handbook 2007, 6).

²² Glavna naloga Predstavnika za svobodo medijev je zgodnje opozarjanje na vse kršitve osebnega izražanja in svobode medijev v državah udeleženkah (OSCE 2016c). To funkcijo trenutno zaseda Dunja Mijatović.

²³ V tej deklaraciji države udeleženke izražajo skrb za varnost in stabilnost celotne mednarodne skupnosti (Šabič 2005, 24).

²⁴ V njej je OVSE jasno opredelil svojo vlogo v Evropi in temeljne izzive evropske varnosti (Šabič 2005, 26).

z drugimi mednarodnimi in regionalnimi organizacijami. Listina je tudi ustanovila mehanizme za izboljšavo operativnih možnosti organizacije v misijah na terenu²⁵(OSCE 1999).

Istanbul je bil tudi prizorišče dogovarjanja oz. podpisa prenovljenega Sporazuma o konvencionalni oborožitvi v Evropi ter pripadajočega Sklepnega dokumenta držav pogodbenic (Šabič 2005, 26).

4.1.7 Srečanje na vrhu v Astani (1.–2. december 2010)

Na tem srečanju na vrhu je bil sprejet zaključni dokument, imenovan »Astanska deklaracija«, naslovljena »*K družbi varnosti*«. Deklaracija je opredelila strateške usmeritve in naloge OVSE v prihodnosti oz. potrdila zaveze temeljnemu načelom OVSE. Astansko srečanje na vrhu ni prineslo posebnih presežkov, vendar je vneslo besedo *prvič*. Prvič se je namreč srečanje na vrhu odvijalo v Osrednji Aziji, prvič je srečanje organizirala članica *Šanghajske organizacije za sodelovanje* (SCO), članica *Organizacije pogodbe za kolektivno varnost* (CSTO) in hkrati članica *Organizacije islamskega sodelovanja* (OIS), in sicer v državi s pretežno muslimanskim prebivalstvom (Evers 2011, 13–14).

4.2 Ministrski svet

V obdobju med srečanji na vrhu predstavlja Ministrski svet OVSE (Ministerial Council-MC) središčno odločevalsko in upravno vlogo ter je sestavljen iz zunanjih ministrov držav udeleženk. Svet se sestaja letno²⁶ (razen v letu, ko poteka srečanje na vrhu), in sicer proti koncu mandata predsedovanja v glavnem mestu države, ki predseduje OVSE. Ker postajajo srečanja na vrhu vse redkejša, prevzema Ministrski svet OVSE vse pomembnejšo vlogo usmerjanja te organizacije. Tako kot vsi ostali organi odločanja v OVSE tudi Ministrski svet OVSE sprejema svoje odločitve s soglasjem (OSCE Handbook 2007, 15).

²⁵ Tako se npr. ustanovi (REACT) program za hitro rekrutiranje in napotitev kvalificiranega osebja v misije na terenu in ustanovitev operativnega centra kot del Centra za preprečevanje konfliktov (OSCE Handbook 2007, 10).

²⁶ Redno srečanje Sveta KVSE zunanjih ministrov vsaj enkrat letno je bilo določeno novembra 1990 s sprejetjem *Pariške listine za novo Evropo*.

Vsi organi in institucije OVSE, z izjemo srečanja na vrhu, odgovarjajo Ministrskemu svetu OVSE, ki ima avtoriteto usmerjanja in določanja njihovega delovanja. Ministrski svet OVSE je tako pogajalski organ, ki dostikrat potrjuje dokumente, sprejete s strani Stalnega sveta OVSE in Forum za varnostno sodelovanje OVSE. Ministrski svet OVSE sprejema tudi uradna poročila, vključno povzetke opravljenega dela s strani predsedujočega OVSE. Pri tem deluje tudi kot forum za izjave zunanjih ministrov. Posvetovanja z manjšimi skupinami, npr. z mediteranskimi in azijskimi partnerji za sodelovanje, se opravijo na robu zasedanja Ministrskega sveta OVSE (OSCE Handbook 2007, 15).

Na t. i. preglednem sestanku in srečanju na vrhu v Helsinkih leta 1992 so države udeleženke potrdile status Sveta KVSE kot središčnega odločevalskega in upravnega organa KVSE. Pri tem so se strinjale, da bodo še dodatneje poudarile in razvile delovne metode ter promovirale učinkovita posvetovanja na svojih sestankih. Kot je že bilo omenjeno, se je Svet KVSE na srečanju na vrhu leta 1994 preimenoval v Ministrski svet OVSE (OSCE Handbook 2007, 15).

Ministrski svet KVSE pozna tudi obliko dodatnih zasedanj (additional meetings). V obdobju po letu 1990 se je Ministrski svet KVSE srečal na dveh tovrstnih zasedanjih, obakrat v povezavi s širitvijo seznama držav udeleženk. Tako so 10. septembra 1991 v Moskvi potrdili sprejem Estonije, Latvije in Litve v KVSE, 24. marca 1992 pa v Helsinkih še sprejem Slovenije, Hrvaške in Gruzije v (Šabič 2005, 29).

4.3 Stalni svet

Stalni svet OVSE (Permanent Council – PC) je organ OVSE za politična posvetovanja in odločanje od leta 1995. Sestaja se enkrat tedensko v prostorih dunajskega kongresnega centra Hofburg in ureja oz. vodi dnevne operativne aktivnosti OVSE. Stalnemu svetu predseduje stalni predstavnik države (veleposlanik), ki predseduje OVSE. Svoje odločitve praviloma sprejema s soglasjem (OSCE Handbook 2007, 16).

Na sestankih Stalnega sveta OVSE se srečujejo stalni predstavniki držav udeleženk, kjer se pogajajo in sprejemajo odločitve o napotitvah misij na terenu, imenovanju posameznikov na

pomembna delovna mesta in o sprejemanju rednega proračuna ter o vseh ostalih pomembnih ukrepih, ki zadevajo OVSE. Stalni svet OVSE dobiva poročila, ki jih pripravijo predsedujoči OVSE, sekretariat OVSE ter vodije institucij in misij na terenu OVSE. Občasno Stalni svet OVSE nagovorijo na t. i. *posebnih zasedanjih* tudi predsedniki držav ali vlad, visoki uradniki mednarodnih organizacij ter ostali gostje. O pomembnih zadevah se posebej razpravlja na t. i. *okrepljenem Stalnem svetu OVSE* (Reinforced Permanent Council), kjer so države udeleženke zastopane z visokimi uradniki z njihovih ministrstev za zunanje zadeve (OSCE Handbook 2007, 16).

Stalni svet ima tako pomembno vlogo posrednika v dialogu med državami udeleženkami, saj predstavlja priložnost za izmenjavo mnenj in kritičnih pogledov. S tem deluje kot nekakšen instrument zgodnjega opozarjanja, pri čemer dovoljuje manjšim državam, da svoje poglede in razmišljanja predstavijo večjim, pomembnejšim državam.

Potreba po »stalnem organu« za politična posvetovanja in odločanja o dnevnih operativnih aktivnostih se je pokazala v devetdesetih letih 20. stoletja, ko je bil KVSE vključen v preprečevanje in reševanje konfliktov²⁷. Zaradi fizične prisotnosti stalnih predstavnikov držav na Dunaju, ki so sodelovali v pogajanjih o razoroževanju, so zunanji ministri na sestanku Sveta KVSE 14. in 15. decembra 1992 v Stockholmu oblikovali t. i. *Dunajsko skupino odbora višjih uradnikov*. Skupina, ki je delovala zelo uspešno,²⁸ se je leta 1993 v Rimu (30. november–1. december) institucionalizirala v »Stalni odbor KVSE«, ki je prevzel večino funkcij *Dunajske skupine odbora višjih uradnikov*, ki mu je bil Stalni odbor KVSE sicer odgovoren. Na srečanju na vrhu OVSE leta 1994 se je s preimenovanjem KVSE v OVSE preimenoval tudi Stalni odbor KVSE v Stalni svet OVSE (OSCE Handbook 2007, 16).

²⁷ S Pariško listino za novo Evropo leta 1990 se je v okviru Centra za preprečevanje konfliktov ustanovil posvetovalni odbor, katerega glavne naloge so bile organizirati sestanke z državami udeleženkami na podlagi mehanizma za posvetovanje in sodelovanje glede nenavadnih vojaških aktivnosti, organizirati *letna srečanja presoje izvajanja* tekočih aktivnosti (Annual Implementation Assessment Meeting - AIAM) ter organizirati seminarje o vojaški in drugi tematiki. Na sestanku Sveta KVSE leta 1993 v Rimu so posvetovalni odbor razpustili, del njegovih pristojnosti, ki so se nanašale na vodenje sestankov držav udeleženk, skladno z mehanizmom za posvetovanje in sodelovanje glede nenavadnih vojaških aktivnostih, pa so prenesli na Stalni odbor KVSE ter Forum za varnostno sodelovanje (Šabič 2005, 29).

²⁸ V obdobju med 18. januarjem in 25. novembrom 1993 se je skupina srečala na 38 plenarnih zasedanjih (OSCE Handbook 2002, 26).

Plenarna zasedanja Stalnega sveta se pripravijo v tedenskem *Pripravljalnem odboru* (*Preparatory Committee*), ki je bil ustanovljen na srečanju na vrhu v Istanbulu leta 1999. Zadeve s področja financ se npr. pripravijo oz. urejajo v *Svetovalnem odboru za upravljanje in finance* (*Advisory Committee on Management and Finance.ACMF*). Ta odbor je med drugim zadolžen tudi za oblikovanje rednega letnega proračuna OVSE, ki je ključnega pomena za nemoteno izvajanje aktivnosti OVSE, vključno z delovanjem misij na terenu²⁹. Zasedanja Stalnega sveta OVSE niso odprta javnosti. Kljub temu se lahko dovoli mladim diplomatom, akademikom, študentom ter drugi zainteresirani javnosti OVSE, da prisostvujejo Stalnemu svetu OVSE kot opazovalci. Udeležba le-teh na pripravljalnih sestanih ni dovoljena (OSCE Handbook 2007, 16).

4.4 Forum za varnostno sodelovanje

Forum za varnostno sodelovanje OVSE (Forum for Security Co-operation – FSC) je avtonomni odločevalski organ, v katerem se predstavniki držav udeleženk srečujejo tedensko, da se posvetujejo o vojaški varnosti in stabilnosti na področju OVSE. Od leta 2002 se predsedovanje Forumu za varnostno sodelovanje OVSE menja po štirih mesecih delovanja, in sicer po načelu francoske abecede. Predsedujoči ima pomoč tako predhodnega kot prihodnjega predsedujočega. Skupaj tvorijo t. i. FSC-trojko. Poleg rednih sestankov se Forum za varnostno sodelovanje OVSE in Stalni svet OVSE lahko srečata na skupnem sestanku, na katerem se razpravlja in odloča o stvareh, ki so pomembne za oba odločevalska organa. Forum za varnostno sodelovanje sprejema svoje odločitve s soglasjem (OSCE Handbook 2007, 17).

Države udeleženke so tako ustanovile Forum za varnostno sodelovanje KVSE na srečanju na vrhu v Helsinkih leta 1992. Sestavljen je bil iz dveh delov, in sicer iz *posebnega odbora* in

²⁹Redni proračun OVSE je za leto 2015 znašal 141,1 milijona evrov. Pri tem države udeleženke prispevajo svoje deleže po dveh lestvicah, in sicer po standardni lestvici prispevkov in po posebni lestvici prispevkov za večje misije in projekte OVSE (OSCE 2016c). Tako npr. v obdobju 2016/2017 ZDA predstavlja največjega vplačnika, saj vplačuje 11,5 % (celotnega proračuna OVSE) po standardni lestvici in kar 14 % po posebni lestvici. Velika Britanija prispeva 9,35 % po standardni lestvici in dobrih 11 % po posebni lestvici. Ruska federacija prispeva 6 % po standardni in 2,5 % po posebni lestvici. Slovenski delež znaša 0,22 % skupnega proračuna po standardni lestvici in 0,175 % po posebni lestvici (PC.DEC/1196). Različni projekti, ki niso del rednega letnega proračuna, se financirajo s posebnim (Extra-Budgetary) proračunom, ki ni del rednega proračuna. Sem se med drugim uvrščajo tudi izdatki za Posebno opazovalno misijo OVSE v Ukrajini (SMM) in opazovalno misijo OVSE na mejnih prehodih Gukovo in Doneck v Ruski federaciji.

posvetovalnega odbora Centra za preprečevanje konfliktov. Ko je bilo leta 1993 odločeno, da se Sekretariat KVSE³⁰ seli na Dunaj, je bil posvetovalni odbor razpuščen, njegovo vlogo pa je prevzel poseben odbor. Vloga in pomen Forum za varnostno sodelovanje OVSE sta se na srečanju vrha v Budimpešti leta 1994 dodatno razširila in poglobila (OSCE Handbook 2007, 17).

Glavni cilji Forum za varnostno sodelovanje OVSE so pogajanje oz. sklepanje dogovorov o nadzoru oboroževanja, razorožitev in ukrepov za vzpostavljanje zaupanja in varnosti³¹; pripravljanje rednih posvetovanj za okrepitev sodelovanja na varnostnem področju; zmanjševanje možnosti konfliktov in izvajanje dogovorjenih ukrepov³². Forum za varnostno sodelovanje OVSE ima torej pomembno funkcijo za izmenjavo informacij. Pripravlja seminarje v različnih politično-vojaških pogledih varnosti. Organizira *letna srečanja presoje izvajanja* tekočih aktivnosti (že omenjeno v poglavju Stalni svet OVSE) in pomembno prispeva k *Letni varnostni pregledni konferenci* (Annual Security Review Conference-ASRC) (OSCE Handbook 2007, 17).

³⁰ Sekretariat nudi splošno podporo predsedovanju oz. predsedujočemu ter operativno in administrativno podporo misijam na terenu ter po potrebi tudi podporo ostalim institucijam. Septembra 2015 je OVSE zaposloval 3.077 oseb, od tega je bilo v sekretariatu in v institucijah zaposlenih 519 oseb ter 2.558 oseb v 17 misijah na terenu, in sicer v Jugovzhodni in Vzhodni Evropi, na Kavkazu ter v Osrednji Aziji (OSCE 2016c).

³¹ »*Confidence and Security Building Measures-CSBM*«. T. i. Dunajski dokument (Vienna document) zahteva, da države udeleženke redno izmenjujejo informacije o svojih vojaških silah, opremi in obrambnih načrtih, in predstavlja enega glavnih elementov CSBM-ja, tj. ukrepov za vzpostavljanje zaupanja in varnosti (OSCE 2016c). Več o tem mehanizmu je napisano v petem poglavju.

³² Forum za varnostno sodelovanje OVSE se ukvarja tudi z novimi vprašanji varnosti, kot sta uporaba sile v notranjih spopadih in naraščajoča uporaba osebnega in lahkega orožja, kar je rezultiralo leta 2000 sprejetje *Dokumenta o osebnem in lahkem orožju* (Small Arms and Light Weapons – SALW) (Šabič 2005, 31).

5 ODLOČEVALSKI POSTOPKI IN MEHANIZMI OVSE

5.1 Odločanje s soglasjem

V Organizaciji za varnost in sodelovanje v Evropi je odločanje s soglasjem pravilo, zapisano že v Končnih priporočilih helsinških posvetovanj (t. i. *modra knjiga*), ki so potekala od leta 1973 do leta 1975³³ (Šabič 2005, 42). Vse države udeleženke OVSE sodelujejo enakopravno v vseh odločevalskih organih OVSE. Pravila za odločanje so bila dodatno kodificirana oz. zapisana v t. i. *Pravilih v postopku*, sprejetih na bruseljskem ministrskem srečanju decembra leta 2006. Sam proces odločanja pa je voden s strani predsedujočega (OSCE Handbook 2007, 14).

Naslednji trije členi *Pravil v postopku* podrobneje opredeljujejo odločanje s soglasjem v OVSE:

- člen II.(A).2 določa, da se odločitve odločevalskih organov OVSE sprejemajo s soglasjem. Soglasje pa je razumljeno kot odsotnost ugovora držav udeleženk pri sprejetju odločitve.
- člen II.(A).3 določa, da so katera koli besedila (npr. odločitve, izjave, deklaracije, poročila, pisma ali drugi dokumenti), sprejeta s soglasjem, razumljena kot odločitve OVSE oz. dokumenti OVSE in so politično zavezujoči za vse države udeleženke.
- člen IV.1(A).6 določa, da imajo države udeleženke pravico zaprositi za t. i. *uradno zadržanost* oz. za *interpretativno izjavo* pri odločitvah, o katerih se odloča, pri čemer mora to izjavo sekretariat primerno zabeležiti in jo razposlati vsem državam udeleženkam (MC.DOC/1/06).

Na tem mestu je potrebno izpostaviti postopek t. i. »*tihe privolitve*« (silent procedure). V tem primeru je odločitev sprejeta, če v določenem časovnem okviru države udeleženke ne podajo ugovorov pri sprejemanju odločitve (MC.DOC/1/06).

³³ Tukaj velja omeniti, da je takšen način odločanja državam udeleženkam povzročil nemalo težav, še predno je KVSE sploh sprejel svoj temeljni dokument. Malta, ena izmed najmanjših držav udeleženk, je namreč zaradi svojega geografskega položaja med Evropo in Afriko predlagala, da se v Sklepno listino vključi tudi posebna, sredozemska razsežnost. Predloga večina držav udeleženk ni podprla, kar pa Malte ni omehčalo, saj je malteška delegacija dala jasno vedeti, da ne bo pristopila k soglasju, tj. pogoju za sprejetje Sklepne listine. Malta je na koncu le dala »zeleno luč« Sklepni listini, in sicer po dogovoru, da bo tudi Sredozemlje omenjeno v listini. Način, kako je Malta ogrožala soglasje oz. sprejetje Sklepne listine, je dobil ime »malteški sindrom« (Mosser v Šabič 2005, 42–43).

5.2. Odstopanje od sprejemanja odločitev s soglasjem

Da bi v sistem odločanja s soglasjem vnesli določeno stopnjo prožnosti, s čimer bi posledično dodatno okrepili zmožnosti organizacije KVSE pri varovanju človekovih pravic, demokracije in vladavine prava z mirnimi sredstvi, je na drugem zasedanju Sveta KVSE 30. in 31. januarja 1992 sprejeti Praški dokument vpeljal tako imenovano »*soglasje minus ena*«, na tretjem srečanju Sveta KVSE v Stockholmu 14. in 15. decembra 1992 pa je bilo opredeljeno »*soglasje minus dva*« (OSCE Handbook 2007, 14).

Bistvo »*soglasja minus ena*« je, da lahko Ministrski svet OVSE brez privolitve države, ki zavira mirno reševanje spora oz. na svojem ozemlju povzroča ali dovoljuje grobo kršitev temeljnih človekovih pravic in svoboščin, ukrepa brez njene privolitve, seveda le ob predpostavki, da se s tem strinjajo (oz. vsaj ne nasprotujejo) preostale države. Takšen način sprejemanja odločitev je že bil aktiviran julija 1992, ko je bila Zvezna republika Jugoslavija suspendirana oz. izključena iz nadaljnjih aktivnosti KVSE³⁴. V primeru »*soglasja minus dva*« se na zahtevo Ministrskega sveta OVSE državam udeleženkama, ki sta v sporu, lahko predlaga, da svoja nesoglasja razrešita s pomočjo pravnega postopka. Pri sprejetju te odločitve Ministrski svet OVSE ne potrebuje podpore držav, udeleženih v sporu. OVSE še ni sprejel odločitve po tem postopku (Šabič 2005, 43).

V tem delu je dobro tudi vedeti, da je npr. Parlamentarna skupščina OVSE avtonomno telo OVSE, ki sprejema svoje odločitve z dvotretinjsko večino vseh članov oz. parlamentarcev. Sodišče za spravo in arbitražo s sedežem v Ženevi pa sprejema svoje odločitve z večino prisotnih članov³⁵ (OSCE Handbook 2007, 14).

³⁴ Pobuda za aktiviranje tega načela je bila podana leta 1996 na srečanju vrha v Lizboni pri oblikovanju predloga za izjavo predsedujočega. Armenija je namreč kot edina država udeleženka nasprotovala besedilnemu delu v zvezi s političnimi dogodki v Gorskem Karabahu. Do dejanskega sklepanja po tem načelu kasneje ni prišlo (Törnudd v Šabič 2005, 43).

³⁵ Zgodovina te institucije sega v leto 1991, ko so se v La Valletti (Malta) sestali strokovnjaki držav udeleženk s področja mirnega reševanja sporov in se dogovorili za t. i. mehanizem iz La Vallette, po katerem bo potekalo mirno reševanje sporov. Na zasedanju Sveta KVSE v Stockholmu 1992 je bila sprejeta *Konvencija o spravi in arbitraži*, ki je predvidela ustanovitev *Sodišča za spravo in arbitražo*. Konvencija je stopila v veljavo 5. 12. 1994 (Šabič 2005, 39). Do danes je konvencijo podpisalo 33 držav udeleženk. Med slovenskimi člani sodišča najdemo na seznamu (stanje na dan 1. julija 2015) naslednja imena: dr. Mirjam Škrk, dr. Borut Bohte, dr. Milan Brglez in dr. Marko Pavliha (Court of Conciliation and Arbitration 2015).

5.3 Krizni mehanizmi

OVSE je skozi čas razvil določene kontrolne mehanizme, ki predvidevajo odstopanja od načela soglasja predvsem v posameznih razsežnostih OVSE, kot sta vojaško-politična in človekova.

5.3.1 Dunajski mehanizem

Dunajski mehanizem, ki predvideva izmenjavo informacij s področja *človekove razsežnosti*, je bil sprejet na dunajskem nadaljevalnem sestanku leta 1989. Dunajski mehanizem določa v naslednjih štirih stopnjah sledeče:

1. da bodo države udeleženke *izmenjale informacije in odgovorile na vprašanja (pojasnila)*, ki so jim jih postavile druge države udeleženke s področja človekove razsežnosti. Pri tem se komunikacija opravi po t. i. *diplomatskih poteh* oz. se le-ta naslovi na pristojno institucijo OVSE³⁶.
2. da se bodo državave udeleženke, ki so sprožile ta mehanizem, oz. države udeleženke, ki jih ta mehanizem v določeni okoliščini zadeva, srečale na dvostranskih sestankih z namenom rešitve oz. pojasnitve določene okoliščine³⁷.
3. da lahko katera koli država udeleženka poda svoje stališče (informacijo) o določeni okoliščini, vključno z okoliščinami (situacijami), ki so že bile obravnavane v drugi stopnji tega mehanizma.
4. da bodo države udeleženke na osnovi zgoraj navedenih treh stopenj pripravile svoja pojasnila za izmenjavo informacij v sklopu specializiranih institucij OVSE, npr. na *Sestanku o izvajanju človekove razsežnosti* (Human Dimension Implementation Meeting - *HDIM*) (OSCE Mechanisms and Procedures 2011, 10–11).

V obdobju med januarjem 1989, ko je bil sprejet dunajski mehanizem, in oktobrom 1990 je bilo kar 115 primerov uvrščenih v t. i. prvo stopnjo (zahtevke za izmenjavo informacij oz. objasnitev) in 17 primerov, ki so bili uvrščeni v preostale stopnje tega mehanizma. Leta 1999 je bil dunajski

³⁶ Država udeleženka mora odgovoriti drugi državi oz. državam udeleženkam, ki so zahtevale pojasnila oz. določeno informacijo v zvezi s človekovo razsežnostjo, v pisni obliki, in sicer v največ desetih dneh (OSCE Mechanisms and Procedures 2011, 10).

³⁷ Čas in kraj srečanja se potrdira vzajemno po diplomatskih poteh (OSCE Mechanisms and Procedures 2011, 10).

mehanizem sprožen skupaj z moskovskim mehanizmom (več o tem o mehanizmu v nadaljevanju), in sicer v zvezi z Natovimi vojaškimi operacijami v Zvezni republiki Jugoslaviji (OSCE Mechanisms and Procedures 2011, 11).

5.3.2 Moskovski mehanizem

Moskovski mehanizem, ki v svojem bistvu pogloblja in razširja dunajski mehanizem, je bil sprejet na tretji *Konferenci o človekovi razsežnosti* 4. oktobra 1991 v Moskvi. Ta mehanizem predvideva, da lahko države udeleženke ustanovijo ad hoc »*misije neodvisnih strokovnjakov*« pri reševanju določenih vprašanj s področja človekove razsežnosti. Moskovski mehanizem se lahko sproži v petih različnih, a med seboj povezanih načinih, predstavljenih v nadaljevanju.

1. Država udeleženka lahko sama medse prostovoljno povabi t. i. *misijo neodvisnih strokovnjakov*, ki nato poskuša na njenem ozemlju z opazovanjem, zbiranjem informacij, mediacijo, dialogom itd. najti rešitev za pereča vprašanja s področja človekove varnosti.
2. Po izmenjavi informacij, pojasnitve oz. po dvostranskem sestanku (stopnje dunajskega mehanizma) lahko država udeleženka predlaga drugi državi udeleženki, da sama medse povabi misijo neodvisnih strokovnjakov.
3. V kolikor država udeleženka odkloni t. i. misijo neodvisnih strokovnjakov, se lahko tej državi predlaga ustanovitev t. i. *misije poročevalcev*, ki pripravijo poročilo in tudi predlog za rešitev določenega vprašanja, če je le-to mogoče.
4. V primeru, ko država udeleženka meni, da je v drugi državi udeleženki prišlo do hudih kršitev s področja človekove varnosti, lahko država (predlagateljica) predlaga s podporo vsaj devetih drugih držav udeleženk ustanovitev misije poročevalcev.
5. Stalni svet OVSE lahko na predlog katere koli države udeleženke odloči o ustanovitvi misije neodvisnih strokovnjakov oz. misije poročevalcev (OSCE Mechanisms and Procedures 2011, 11–14).

Moskovski mehanizem je bil tako sprožen v naslednjih sedmih primerih:

- 9. junija 1992 je Ruska federacija sprožila ta mehanizem proti Estoniji, ki je kasneje povabila medse misijo neodvisnih strokovnjakov, da preuči estonski zakon o državljanstvu in zakonodajo s področja jezika³⁸.
- 23. julija 1992 je Velika Britanija (s podporo 12 držav udeleženk) zahtevala ustanovitev misije poročevalcev, ki je bila kasneje poslana na Hrvaško in v Bosno in Hercegovino z namenom preučitve napadov na tamkašnje civiliste.
- Januarja 1993 je Republika Moldavija povabila medse misijo neodvisnih strokovnjakov, da na njenem ozemlju preuči zakonodajo o pravicah oseb, ki pripadajo različnim nacionalnim skupinam.
- 30. junija 1993 je Odbor visokih uradnikov KVSE odločil, da se v Zvezno republiko Jugoslavijo napoti misija poročevalcev z nalogo, da tam razišče kršenje človekovih pravic. Ker takratno zunanje ministrstvo Zvezne republike Jugoslavije ni izdalo viz članom misije poročevalcev, ta misija ni mogla opraviti svoje naloge.
- 23. aprila 1999 je Ruska federacija sprožila moskovski mehanizem v zvezi z Natovimi vojaškimi operacijami v Zvezni republiki Jugoslaviji.
- 20. decembra 2002 je deset držav udeleženk sprožilo ta mehanizem v zvezi s pomisleki glede končnega preiskovalnega poročila, ki ga je Turkmenistan pripravil po napadu na turkmenistanskega predsednika Niyazova 25. novembra 2002.
- Aprila 2011 je 14 držav udeleženk sprožilo moskovski mehanizem za ustanovitev misije neodvisnih strokovnjakov, da razišče nastale okoliščine po predsedniških volitvah v Belorusiji, ki so se odvijale 19. decembra 2010 (OSCE Mechanisms and Procedures 2011, 14–15).

³⁸ Kot zanimivost velja omeniti, da ima OVSE šest uradnih jezikov, to so angleški, francoski, nemški, italijanski, ruski in španski.

5.3.3 Mehanizem za posvetovanje in sodelovanje glede nenavadnih vojaških dejavnosti, t .i. Dunajski dokument

Dunajski dokument (Vienna Document – VD) je bil sprejet novembra 1990 v okviru ukrepov za vzpostavljanje zaupanja in varnosti ter razoroževanja v Evropi³⁹. V splošnem ta mehanizem določa sledeče:

1. Države udeleženke se bodo posvetovale in medsebojno sodelovale glede vseh nenavadnih in nenapovedanih aktivnosti svojih vojaških enot zunaj območja, ki je sicer namenjeno oz. dogovorjeno v mirnem času.
2. Katera koli država udeleženka, ki opazi tovrstne aktivnosti, lahko državo, v kateri se te aktivnosti izvajajo, zaprosi za pojasnila. Odgovor mora dobiti v 48 urah.
3. V kolikor država udeleženka ni zadovoljna z odgovorom, lahko sproži pobudo za sestanek z državo, zaradi katere je sprožila mehanizem posvetovanja. Srečanje, ki ga vodi predsedujoči (oz. njegov namestnik) OVSE, se mora sklicati v 48 urah, na njem pa so lahko navzoče tudi druge zainteresirane države udeleženke⁴⁰.
4. V kolikor tudi na tej ravni ni mogoče dobiti zadovoljivega odgovora, lahko ena oz. obe vpleteni strani (državi udeleženci) zaprosita za sklic srečanj vseh držav udeleženk. V tem primeru mora predsedujoči (oz. njegov namestnik) OVSE to uresničiti v 48 urah. Stalni svet OVSE in Forum za vojaško sodelovanje OVSE bosta v tem primeru skupaj služila kot forum za iskanje rešitve (Šabič 2005, 44; OSCE Mechanisms and Procedures 2011, 17).

Ta mehanizem je bil sprožen že nekajkrat, in sicer:

- 27. junija 1991 sta Avstrija in Italija zahtevali od takratne Jugoslavije pojasnila v zvezi s premiki jugoslovanske vojske v takratni Republiki Sloveniji, in sicer v bližini italijanske meje⁴¹.

³⁹Dunajski dokument je bil v letih 1992, 1994, 1999 in 2011 poglobljen oz. nadgrajen.

⁴⁰ Kraj srečanja se določi oz. potrdi vzajemno. V kolikor se vpleteni strani ne strinjata s krajem srečanja, se le-ta odvije v Centru za preprečevanja konfliktov na sekretariatu OVSE na Dunaju (OSCE Mechanisms and Procedures 2011, 17)

⁴¹ Jugoslovanske oblasti so poslale odgovor, nakar je Avstrija zahtevala sestanek posvetovalnega odbora CPC. Sestanek, ki je bil sklican za naslednji dan, se je končal z izjavo predsedujočega (OSCE Mechanisms and Procedures 2011, 18).

- 26. avgusta 1991 je Madžarska zahtevala od takratne Jugoslavije pojasnila v zvezi s kršenjem madžarskega zračnega prostora tako s strani pilotov takratne Jugoslavije kakor tudi premikov njene vojske v bližini madžarske meje.
- 8. aprila 1992 je takratna Jugoslavija zahtevala od Madžarske pojasnila v zvezi z domnevnimi napadi na takratno jugoslovansko armado, in sicer z madžarskega ozemlja.
- Aprila 1999 je Belorusija zahtevala od nekaterih držav udeleženk⁴² pojasnila v zvezi z Natovimi vojaškimi operacijami v Zvezni republiki Jugoslaviji.
- 22. maja 2008 je Gruzija zahtevala od Ruske federacije pojasnila v zvezi z incidentom brezpilotnega letala nad Abkhazijo.
- 30. maja 2008 je Ruska federacija zahtevala pojasnila Gruzije v zvezi z aktivnostmi brezpilotnega letala nad Abkhazijo.
- 30. maja 2008 je Ruska federacija zahtevala pojasnila Gruzije glede kršitev Moskovskega sporazuma iz leta 1994 (OSCE Mechanisms and Procedures 2011, 17–19).

Marca 2014 je Ukrajina zaprosila države udeleženke, Partnerje za sodelovanje OVSE ter Center za preprečevanje konfliktov, da pošljejo z namenom razvoja dogodkov v Ukrajini in njeni okolici v to državo svoje predstavnike. Misija je potekala od 5. do 20. marca 2014.

Tako je bil po letu 2011, ko je bil Dunajski dokument poglobljen in obnovljen, ta mehanizem prvič sprožen⁴³ (OSCE Annual Report 2014, 10).

5.3.4 Berlinski mehanizem

Mehanizem za izmenjavo mnenj in sodelovanja v nujnih razmerah, bolj znan pod imenom berlinski mehanizem, je bil oblikovan na prvem zasedanju Sveta KVSE junija 1991. Ta mehanizem opredeljuje ukrepe, ki se lahko uporabijo v kriznih oz. nujnih razmerah kot posledica grobih kršitev temeljnih načel Helsinške sklepne listine, tj. kršitev miru, varnosti in stabilnosti. Potek tega mehanizma lahko povzamemo v naslednjih točkah.

⁴² ZDA, Velika Britanija, Nemčija, Italija, Francija, Bosna in Hercegovina ter Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija (OSCE Mechanisms and Procedures 2011, 18).

⁴³ Kriza v Ukrajini in njeni okolici je podrobneje predstavljena v osmem poglavju.

1. V kolikor katera koli država udeleženka sklepa, da na določenem območju katere koli države udeleženke obstaja krizno žarišče oz. nujne razmere, lahko država pobudnica zahteva od te države udeleženke oz. držav udeleženk ustrezna pojasnila.
2. Država ali skupina držav, glede katerih je bil sprožen ta mehanizem, je dolžna podati zahtevana pojasnila v roku 48 ur od poziva. S pozivom in pojasnili držav udeleženk oz. skupine držav udeleženk se seznaniijo vse države udeleženke OVSE.
3. V kolikor pojasnila niso zadovoljiva, lahko katera koli izmed vpletenih držav udeleženk naslovi predsedujočemu Stalnega sveta OVSE⁴⁴ pobudo za sklic nujnega Stalnega sveta OVSE. Predsedujoči Stalnega sveta OVSE je dolžan o tem nemudoma obvestiti vse države udeleženke ter sekretariat OVSE. V kolikor v naslednjih 48 urah najmanj dvanajst držav udeleženk podpre pobudo, se skliče zasedanje Stalnega sveta OVSE⁴⁵.
4. Na sestanku stalnega sveta OVSE, ki ne sme trajati več kot dva dni in na katerem je le ena točka dnevnega reda, se lahko države udeleženke odločijo za sprejem priporočil oz. skupnih stališč za rešitev nastale krizne situacije. Lahko pa se tudi odloči, da se bodo sestali na ministrski ravni (Šabič 2005, 45; OSCE Mechanisms and Procedures 2011, 23–24).

Tudi ta mehanizem je bil že večkrat sprožen.

- 28. junija 1991 je Luksemburg od takratne Jugoslavije zahteval pojasnila glede konflikta v tej državi.
- Maja 1992 je Avstrija zahtevala nujni sestanek glede okoliščin v Bosni in Hercegovini.
- Aprila 1993 je Azerbajdžan zahteval sestanek Odbora visokih uradnikov KVSE glede okoliščin v Gorskem Karabahu.
- 25. novembra 1994 je Bosna in Hercegovina zahtevala nujni sestanek Odbora visokih uradnikov KVSE glede naraščajoče krize v Bihaču.
- 21. aprila 1999 je Ruska federacija aktivirala berlinski mehanizem in od mnogih držav zahtevala pojasnitve glede Natovih vojaških operacij v Zvezni republiki Jugoslaviji (OSCE Mechanisms and Procedures 2011, 23–24).

⁴⁴ Stalni predstavnik države udeleženke, ki predseduje OVSE.

⁴⁵ Zasedanje Stalnega sveta OVSE vodi predsedujoči Stalnega sveta OVSE oz. njegov namestnik. V kolikor je stalni predstavnik države hkrati tudi predsedujoči OVSE in je ob tem tudi predstavnik ene izmed vpletenih držav udeleženk, mora predsedovanje Stalnega sveta OVSE prevzeti naslednja država po francoski abecedi (OSCE Mechanisms and Procedures 2011, 24).

Poleg zgoraj opisanih štirih mehanizmov pozna OVSE še druge mehanizme, ki jih bomo le imenovali. To so sodelovanje v primeru nevarnih incidentov vojaške narave; prostovoljno povabilo strokovnjakov v državo z namenom odpravljanja zaskrbljenosti zaradi vojaških aktivnosti; stabilizacijski ukrepi za lokaliziranje kriznih situacij; vloga OVSE kot foruma za politični dialog; ukrepi, vezani za zgodnje opozarjanje in preventivno ukrepanje; ukrepi, vezani na Dokument o osebnem in lahkem orožju OVSE; valletske mehanizem; določbe za pravno komisijo ter Konvencije o spravi in arbitraži (OSCE Mechanisms and Procedures 2011, 18–32).

6 SODELOVANJE Z DRUGIMI MEDNARODNIMI ORGANIZACIJAMI

Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi vzdržuje redne stike oz. dialog z enajstimi partnerji za sodelovanje ter mnogimi drugimi mednarodnimi, regionalnimi in subregionalnimi organizacijami. Ključne partnerske organizacije OVSE so *Organizacija združenih narodov* (OZN), *Evropska unija* (EU), *Svet Evrope* ter *Nato*.

Sekretariat OVSE je odgovoren za vzdrževanje odnosov s partnerskimi organizacijami in pri tem predstavlja pomembno svetovalno in podporno vlogo predsedujočemu OVSE. Med drugimi je zadolžen za pripravo in organizacijo različnih dogodkov s partnerskimi organizacijami, npr. organizacijo Letnega mediteranskega seminarja (Annual Mediterranean Seminar) ter Letne skupne konference z azijskimi partnerji (Annual Joint Conference with Asian Partners). Sekretariat OVSE organizira tudi redne dvostranske in večstranske sestanke med OVSE in partnerskimi organizacijami z namenom spoznavanja skupnih priložnosti in iskanja skupne sinergije. Kot regionalni dogovor v smislu VIII. poglavja Ustanovne listine OZN predstavlja OVSE na področju držav udeleženk v odnosu do drugih regionalnih in podregionalnih organizacij ter pobud forum za sodelovanje (Partner States and organizations).

6.1 Azijski in mediteranski partnerji za sodelovanje

Začetki vzpostavitve dialoga z azijskimi partnerji za sodelovanje segajo v začetek devetdesetih let 20. stoletja, ko je KVSE oz. OVSE pričel dobivati formalnejšo strukturo. To je bil tudi čas, ko je bilo celotno področje držav udeleženk močno zaskrbljeno zaradi novih izzivov po končanju hladne vojne. Partnerstvo z Japonsko se je pričelo leta 1992, z Republiko Korejo leta 1994, s Tajsko leta 2000, z Afganistanom leta 2003, z Mongolijo leta 2004⁴⁶ ter z Avstralijo leta 2009. Redni dialog se tako izvaja preko različnih sestankov, konferenc in drugih posebnih dogodkov⁴⁷. Azijski partnerji za sodelovanje imajo status opazovalca na Ministrskem svetu OVSE ter na zasedanjih Stalnega sveta OVSE in Foruma za varnostno sodelovanje OVSE. Na operativni

⁴⁶ Mongolija je novembra 2012 postala 57. država udeleženka.

⁴⁷ Leta 2003 je bila z odločitvijo Stalnega sveta OVSE ustanovljena neformalna skupina, imenovana *Kontaktna skupina z azijskimi partnerji za sodelovanje*, katere glavni namen je iskanje idej, odgovorov glede določene varnostne problematike, ki zadevajo tako države udeleženke OVSE kakor tudi azijski partnerje za sodelovanje (Asian Partners for Co-operation).

ravni so azijski partnerji za sodelovanje povabljeni, da pošljejo svoje opazovalce v volilne misije ODIHR ter da na prostovoljni bazi sekundirajo osebje v misije na terenu (OSCE 2011b; Asian Partners for Co-operation).

OVSE vzdržuje tudi posebne odnose s šestimi mediteranskimi državami za sodelovanje, in sicer z Alžirijo, Egiptom, Izraelom, Jordanijo, Marokom in s Tunizijo. Sodelovanje s to skupino sega v same začetke KVSE. V Helsinški sklepni listini je bilo namreč vključeno posebno poglavje o tesni varnostni povezanosti OVSE z Mediteranom kot celoto. Tako azijski kot tudi mediteranski partnerji za sodelovanje imajo status opazovalca na Ministrskem svetu OVSE ter zasedanjih Stalnega sveta OVSE ter Forumu za varnostno sodelovanje OVSE⁴⁸. Prav tako so na operativni ravni povabljeni, da pošljejo svoje opazovalce v volilne misije ODIHR in na prostovoljni bazi sekundirajo osebje v misije na terenu (Mediterranean Partners for Co-operation).

6.2 Organizacija združenih narodov

Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi priznava Varnostemu svetu Organizacije združenih narodov primarno odgovornost za vzdrževanje mednarodnega miru in varnosti. OZN je za OVSE tako primarna partnerska organizacija. Leta 1992 so države udeleženske KVSE razglasile KVSE kot regionalni dogovor v smislu VIII. poglavja Ustanovne listine OZN. Leta 1993 je OZN podelil OVSE status opazovalca. Po 11. septembru 2001 se je sodelovanje med OVSE in OZN poglobilo, še posebej na področju globalnega bojevanja proti terorizmu. Obe organizaciji vzdržujeta tesne medsebojne vezi na različnih nivojih. Tako se npr. vse od leta 1993 organizira letno tristransko srečanje predsedujočega OVSE, generalnega sekretarja Sveta Evrope ter direktorja pisarne OZN v Ženevi. Od leta 1994 se visoki uradniki OZN in drugih regionalnih organizacij srečujejo redno na sestankih, kjer skupaj iščejo odgovore, ideje za mednarodni mir in varnost. Predstavniki različnih institucij UN, organov itd. so vedno vabljeni na vse pomembnejše letne dogodke OVSE. Med drugimi so predstavniki OZN pogosto vabljeni, da nagovorijo Stalni svet OVSE. Zelo pomembno je tudi letno srečanje osebja OZN in OVSE, na katerih se izmenjajo različne informacije in pogledi ter koordinirajo določene nadaljnje aktivnosti obeh organizacij.

⁴⁸ Leta 1994 je bila ustanovljena neformalna skupina, imenovana *Kontaktna skupina z mediteranskimi partnerji za sodelovanje*, katere glavni namen je izmenjava različnih informacij in idej (Mediterranean Partners for Co-operation).

Prav tako je tesno sodelovanje tudi na področju misij na terenu. Misija OVSE na Kosovu je npr. sestavni oz. »integralni del« misije OZN (UNMIK) na Kosovu (United Nations).

6.3 Evropska unija

Evropska skupnost oz. kasneje Evropska unija (EU) ima vse od nastanka KVSE zelo pomemben vpliv na delovanje KVSE/OVSE. Leta 2006 se je s sprejetjem Pravil v postopku OVSE tudi formalno uredil odnos med OVSE in EU. Od tega leta dalje npr. država, ki predseduje EU, na zasedanjih Stalnega sveta OVSE predstavlja tudi EU⁴⁹. Vse članice EU so istočasno tudi države udeleženke OVSE. Sodelovanje med EU in OVSE se je tako z leti poglobilo in razširilo, še posebej z razvojem evropske skupne zunanje in varnostne politike. Danes se sodelovanje med tema dvema organizacijama kaže na različnih področjih, kot so volitve, razvoj medijev, upravljanje z mejami in trgovanjem z belim blagom, demokratizacija, reforma policije in sodstva itd. Tako na politični kakor tudi na delovni ravni se odnosi med EU in OVSE vzdržujejo na različnih sestankih, npr. na posvetovanjih med trojko OVSE in EU (tako na ministrski kot na ravni veleposlanikov) in na drugih različnih srečanjih visokih uradnikov EU ter generalnega sekretarja OVSE. Pomembno je omeniti tudi letno zasedanje osebja EU in OVSE, na katerem se razpravlja in koordinira o aktivnostih, ki zadevajo obe organizaciji. Sodelovanje je zelo dobro tudi na področju misij na terenu, kjer se npr. vodje misij OVSE redno posvetujejo z ostalimi predstavniki EU v državi gostiteljici. Prav tako so pogosto različni predstavniki EU vabljeni na Dunaj, da tam naslovijo oz. nagovorijo Stalni svet OVSE. Na koncu velja omeniti, da predstavljajo EU in s tem njeni člani glavni vir prihodka t. i. posebnega proračunskega financiranja (Extra-Budgetary Funding) pri aktivnostih v misijah na terenu (European Union).

6.4 Svet Evrope

Obe organizaciji, tako Svet Evrope kakor tudi OVSE, sledita podobnim ciljem oz. poslanstvu, tj. promocija stabilnosti in varnosti na temelju demokracije, vladavine prava in spoštovanja človekovih pravic. Sodelovanje med obema organizacijama ima dolgo tradicijo. Pri tem obe organizaciji izpostavljata predvsem naslednja štiri prednostna področja: boj proti terorizmu, boj

⁴⁹ Od 1. 1. 2016 do 30. 06. 2016 predseduje Svetu Evropske unije Nizozemska.

proti trgovini z belim blagom, promocija strpnosti in nediskriminacije ter varovanje manjšinskih pravic⁵⁰. Precejšnje število odločitev in sestankov v preteklosti je postavilo odnose med OVSE in Svet Evrope na visok nivo. Tako je npr. leta 2000 podpisani dokument o *Odnosih med OVSE in Svetom Evrope* opredelil sodelovanje teh dveh organizacij. V njem je bilo zapisano, da se bodo srečevali letno in da bodo generalni sekretarji, predsedujoči ter vodje institucij obeh organizacij vzajemno obiskovali odločevalske organe, tj. Stalni svet OVSE na Dunaju oz. Odbor ministrov Sveta Evrope v Strasbourgu. Kasneje ustanovljena *Skupina OVSE–Svet Evrope* (december 2004) je še natančneje opredelila to sodelovanje in določila letne pregledne sestanke, ki se organizirajo bodisi na Dunaju bodisi v Strasbourgu. Predvsem tesno je sodelovanje OVSE ODIHR-ja s Parlamentarno skupščino Sveta Evrope ter Beneško komisijo⁵¹ na področju opazovanja volitev ter pregleda zakonodaje. Prav tako je zelo intenzivno in dobro tudi sodelovanje Visokega komisarja za narodne manjšine (HCNM) in opazovalnih organov Sveta Evrope, in sicer na področju izmenjave državnih »opazovalnih informacij«. Predstavnik za svobodo medijev (RFoM) sodeluje s Svetom Evrope predvsem na področju pregleda medijske zakonodaje. RFoM ima v nekaterih specializiranih odborih Sveta Evrope tudi status opazovalca. Mnoge misije OVSE na terenu aktivno sodelujejo s Svetom Evrope, si izmenjujejo različne informacije ter pripravljajo skupne dogodke, ki so seveda v pristojnosti oz. okviru njihovih mandatov (Council of Europe).

6.5 NATO

Stabilno partnerstvo med OVSE in *Organizacijo severnoatlantskega sporazuma* (North Atlantic Treaty Organisation - NATO) predstavlja enega izmed najboljših zgledov medorganizacijskega sodelovanja po koncu hladne vojne. Prav odnosi med OVSE in Natom so bili odločilni pri razvoju evropske varnostne arhitekture, še posebej v obdobju po koncu hladne vojne. Po dogodkih, povezanih z 11. septembrom 2001, so se odnosi med tema dvema organizacijama še razširili in poglobili. Na 17. srečanju na vrhu Nata v Istanbulu 28. in 29. junija 2004 je bilo določeno oz. izjavljeno, da imata OVSE in Nato veliko vzajemno-dopolnilnih odgovornosti ter

⁵⁰ Sodelovanje se kaže tudi na področju opazovanja volitev, reform sodstva, etničnih vprašanj Romov in Sintov, človekovih pravic, demokratizacije ter lokalnega upravljanja (Council of Europe).

⁵¹ Beneška komisija je svetovalno telo Sveta Evrope, sestavljeno iz neodvisnih strokovnjakov s področja ustavnega prava (Council of Europe).

skupnih interesov, tako funkcijskih kakor tudi geografskih. Danes OVSE in Nato naslavljata skupno oz. partnersko predvsem naslednja področja: boj proti terorizmu in spletni kriminaliteti, upravljanje in varnost meja, razoroževanje, osebno in lahko orožje, ukrepi za vzpostavljanje zaupanja in varnosti, regijske zadeve ter izmenjava izkušenj s področja mediteranske razsežnosti. Odnosi med OVSE in Natom se vzdržujejo s številnimi skupnimi stiki in sestanki. Tako med drugim predsedujoči OVSE nagovori Severnoatlantski svet, glavni odločevalski organ Nata. Prav tako nagovori Evro-atlantski partnerski svet, tj. forum, ki predstavlja dialog in posvetovanje o političnih in varnostnih zadevah med članicami Nato zaveznictva ter partnerskimi državami. Na drugi strani pa je generalni sekretar Nata vabljen na Dunaj, da tam nagovori Stalni svet OVSE. Prav tako velja omeniti redne stike, ki jih imata oba generalna sekretarja organizacij, in letna srečanja osebja, na katerih se razpravlja in usklajuje o zadevah, ki so na dnevnem redu bodisi OVSE bodisi Nata. Kar zadeva sodelovanje na področju misij na terenu, velja izpostaviti misijo OVSE na Kosovu, ki je razvila tesne stike z Natovimi kosovskimi silami (KFOR). Nato in OVSE si v prihodnje želita še več sodelovanja na področju preprečevanja konfliktov, kriznega upravljanja ter postkonfliktne obnove (NATO).

6.6. Druge organizacije

Poleg pravkar opisanih posebnih odnosov z Organizacijo združenih narodov, Evropsko unijo, s Svetom Evrope ter z Natom sodeluje OVSE tudi z množico drugih mednarodnih organizacij in institucij. Tako npr. vezi z mednarodnimi finančnimi in ekonomskimi institucijami vzdržuje predvsem Koordinator OVSE za ekonomske in okoljske dejavnosti. Naj samo omenimo dokument o strategiji OVSE v ekonomsko-okoljski razsežnosti, ki je bil sprejet na 11. Ministrskem srečanju OVSE v Maastrichtu in je dodatno opredelil oz. pozval k povečanju sodelovanja OVSE z mnogimi organizacijami s finančno-ekonomskega področja ⁵². Nadalje velja izpostaviti *Mednarodni odbor rdečega križa*, ki je vabljen na mnoge sestanke in konference OVSE. V zadnjih letih pa je opazen tudi trend rasti komunikacije z organizacijami, ki sicer ne sodijo v samo geografsko področje OVSE. Tako želijo npr. Šanghajska organizacija za

⁵² To so Ekonomska komisija Združenih narodov za Evropo, Evropska banka za obnovo in razvoj, Mednarodna organizacija za migracije, Razvojni program Združenih narodov, Okoljski program Združenih narodov, Svetovna banka, Svetovna trgovinska organizacija, Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, Mednarodni denarni sklad ter Organizacija za prehrano in kmetijstvo (Other partners).

sodelovanje, Organizacija islamskega sodelovanja, Arabska liga in Afriška unija izvedeti več o OVSE, njenih normah in načelih. Pri tem velja dodati, da so ravno mediteranski in azijski partnerji za sodelovanje OVSE tisti diplomatski kanali, ki dostikrat opravijo vlogo komunikatorja oz. povezovalca med OVSE in temi organizacijami (Other partners).

7 IZKLJUČITEV ZVEZNE REPUBLIKE JUGOSLAVIJE IZ AKTIVNOSTI KVSE/OVSE PO DOLOČILU »SOGLASJE MINUS ENA«

7.1 Izključitev Zvezne republike Jugoslavije iz aktivnosti KVSE/OVSE

Izključitev Zvezne republike Jugoslavije (ZRJ) iz aktivnosti KVSE/OVSE je bila ena težjih in vsekakor ena kontroverznejših odločitev KVSE/OVSE v vsem njenem obstoju⁵³. KVSE je pričel z opazovanjem vedno bolj nestabilne Socialistične federativne republika Jugoslavije (SFRJ) že v osemdesetih letih 20. stoletja. Kasneje, še posebej v začetku devetdesetih, pa se je pozornost KVSE tej »balkanski« državi močno povečala⁵⁴. Poleg izražanja zaskrbljenosti zaradi kršenja človekovih pravic, preprirov glede meja in nastajajoče močne politične praznine je bil KVSE/OVSE na tem področju dejaven tudi s svojo fizično prisotnostjo. Tako je KVSE že septembra 1992 ustanovil svoje misije na Kosovu, v Sandaku in Vojvodini. KVSE je tako ponavljajoče izražal svoje poglede na rešitev naraščajoče nestabilnosti v regiji skozi različne politično-diplomatske kanale. Tako se je KVSE pri svojem delu opiral na vlogo predsedujočega, posebnega predstavnika predsedujočega ter na posvetovanja s posameznimi delegacijami držav udeleženk KVSE. S svojim delovanjem je KVSE pozival vpletene strani, posebej še Beograd, center regionalne moči, da vsa nesoglasja rešijo po mirni poti. KVSE je prav tako vseskozi poudarjal pomen zaveze vseh držav udeleženk k spoštovanju temeljnih načel KVSE, to so varovanje manjšinskih in temeljnih človekovih pravic ter svoboda gibanja. Vse bolj pa je postajalo jasno, da bo težko doseči »soglasje« glede enotnega odziva KVSE na krizo v regiji, saj je postajalo sodelovanje s takratno Jugoslavijo, tj. Zvezno republiko Jugoslavijo, vse težavnejše oz. nesodelovalno (Helsinki Monitor 1998, 1–2).

⁵³ Pri uporabi imena Socialistična federativna republika Jugoslavija (SFRJ) imamo v mislih nekdanjo Jugoslavijo, ki je nastala po drugi svetovni vojni in razpadla v začetku devetdesetih let 20. stoletja. Zvezna republika Jugoslavijo (ZRJ) predstavlja obdobje med letoma 1992 in 2003, ko se je ta država preimenovala v Državno skupnost Srbije in Črne gore oz. preprosto v Srbijo in Črno goro. Od leta 2006 govorimo o Republiki Srbiji in Črni gori.

⁵⁴ Kar zadeva uporabo različnih imen za področje današnje Srbije in Črne gore, velja omeniti, da KVSE/OVSE ni imel uradne izjave o uporabi določenega imena za to področje. Tako se je do 12. julija 1992 področje Srbije in Črne gore v dokumentih naslavljal preprosto "Jugoslavija". V obdobju med 12. julijem 1992 in lizbonskim srečanjem na vrhu 29. novembra 1996 se je imenu Jugoslavija dodajala besedna zveza (Srbija in Črna gora), po lizbonskem srečanju na vrhu pa se je v dokumentih OVSE uveljavil naziv Zvena republika Jugoslavija. Kot zanimivost velja dodati, da je pred praznim sedežem predstavnika ZRJ na zasedanjih Stalnega sveta OVSE v devetdesetih vseskozi bil napis "Yugoslavia", v dvorani, v kateri je zasedal Stalni svet OVSE, pa je bila še vedno izobešena zastava SFRJ (Helsinki Monitor 1998, 9).

V tem vzdušju je tako vse bolj prevladovalo mnenje, da bi moral KVSE za uspešno reševanje naraščajoče krize na področju nekdanje Jugoslavije iskati rešitev v soglasju, v katerem pritrditev Zvezne republike Jugoslavije ne bo potrebna. Na zasedanju Sveta KVSE v Pragi med 30. in 31. januarjem 1992 je bila sprejeta t. i. klavzula *»soglasje minus ena«*. To pomeni, da ena država udeleženka ne more zavirati delovanja celotnega KVSE v reševanju določene krize. Ta klavzula se ne sme oz. se tudi ne more uporabiti brez kritično ovrednotene ocene določene krizne situacije. Aktiviranje tovrstne klavzule je torej možno le v primerih grobih kršitev norm in načel KVSE. Tako 16. člen 4. odstavka Praškega dokumenta določa naslednje: *«V kolikor pride na področju KVSE do grobih kršitev temeljnih načel zavez KVSE, lahko Svet KVSE ali Odbor visokih uradnikov KVSE sprejme določene ukrepe brez soglasja države, ki jo sprejeti ukrepi zadevajo.»*

Tako so se štejele odločitve, sprejete po sistemu *»soglasje minus ena«*, kot pravilen odziv KVSE na krizne situacije na tistih področjih KVSE, na katerih sta bila varovanje človekovih pravic in vladavina prava ogrožena. To pomeni, da KVSE ukrepa v teh primerih ne glede na opozicijsko držo posamezne države udeleženke, tj. ponavadi tiste države udeleženke, ki je bila obtožena kršitev temeljnih načel in norm KVSE. Naraščajoča kriza na področju nekdanje Jugoslavije je tako izražala nujnost sprejetja učinkovitega mehanizma za reševanje podobnih kriz (Helsinki Monitor 1998, 3).

Spomladi leta 1992 je bilo odločeno, da se bo *»glasovanje minus ena«* uporabilo prvikrat. Tako je Odbor visokih uradnikov KVSE na drugem nujnem sestanku 12. maja 1992 sprejel deklaracijo o Bosni in Hercegovini, v kateri je obsodil naraščajoče nasilje v Bosni in Hercegovini, Beograd pa nezainteresiranosti oz. neangažiranosti v naporih za reševanje oz. dokončanje nasilja v tej državi⁵⁵. Odbor visokih uradnikov KVSE je odločil, da bo Zvezna republika Jugoslavija na osnovi jasnih in grobih kršitev temeljnih načel KVSE začasno izključena iz diskusij KVSE, in sicer do 30. junija 1992. Pri tem bo izključitev veljala samo za tista področja (diskusije), ki

⁵⁵ Vojna na področju nekdanje Jugoslavije se je pričela junija 1991, ko je takratna jugoslovanska republika Slovenija razglasila svojo neodvisnost od SFRJ. Takratna jugoslovanska armada je na to dejanje odgovorila s silo. Tudi nekdanja jugoslovanska republika Hrvaška je v tem času razglasila svojo neodvisnost. Po zaključku vojne v Sloveniji je tudi na Hrvaškem odgovorila jugoslovanska armada s silo. Ko je tem razglasitvam neodvisnosti leta 1992 sledila tudi Bosna in Hercegovina, je jugoslovanska armada, ki je bila zdaj že dodobra prevladana s strani srbskega političnega vrha v Beogradu, odgovorila z velikim in brutalnim nasiljem v Bosni in Hercegovini, posebej nad bosanskimi muslimani (Galbreath 2007, 86–87).

zadevajo reševanje krize na področju nekdanje Jugoslavije, vendar se stanje v regiji s temi predhodnimi ukrepi ni izboljšalo. Tako se je na srečanju na vrhu v Helsinkih med 9. in 10. julijem 1992 predhodna izključitev podaljšala in odločeno je bilo, da ne sme noben predstavnik oz. delegat Zvezne republike Jugoslavije prisostvovati niti na srečanju na vrhu KVSE v Helsinkih niti na vseh kasnejših sestankih oz. drugih zasedanjih KVSE⁵⁶. Pri tem je bilo jasno izraženo, da se bo polni status države udeleženke, tj. Zvezne republike Jugoslavije, ponovno odobril oz. povrnil, ko bo ta država izkazala ponovno varovanje in spoštovanje človekovih pravic in temeljnih načel KVSE (Helsinki Monitor 1998, 3).

Zvezna republika Jugoslavija je bila tako s sprejeto julijsko odločitvijo izključena iz vseh aktivnosti KVSE. Ker udeležba v KVSE ni legalno pogojena oz. urejena, temveč je politično zavezujoča, se je od Zvezne republike Jugoslavije še naprej pričakovalo, da bo zavezana normam in načelom KVSE. Kot je že bilo omenjeno, delegati te države niso smeli prisostvovati na sestankih oz. zasedanjih KVSE ter biti aktivno vključeni v diskusije, vendar je KVSE še naprej vzdrževal svojo komunikacijo s to državo. Tako je npr. Zvezna republika Jugoslavija še vedno prejemale dokumente KVSE, imela svoj nabiralnik za prejemanje pomembne pošte in drugih informacij ter je preko svoje delegacije še vedno predstavljala pomemben diplomatski stik z »zunanjim svetom«. Prav tako se je od nje še naprej pričakovalo, da bo plačevala svoje finančne obveznosti do KVSE/OVSE. Pri slednjem je ZRJ leta 1994 zamrznila plačevanje svojih finančnih prispevkov KVSE (Helsinki Monitor 1998, 3).

Glavni kriterij za ponovno presojo »deaktiviranja izključitve« je bil odnos Zvezne republike Jugoslavije do temeljnih načel in zavez KVSE, med drugim tudi sodelovanje takratnih jugoslovanskih oblasti z misijami KVSE na Kosovu, v Vojvodini in Sandaku ter morebitnimi novimi misijami v tej državi. Presoj »*suspenza*« je KVSE/OVSE tako vedno vezal na zgoraj navedene zaveze. Tako je npr. poleti 1993 takratni švedski predsedujoči KVSE v pismu takratnim jugoslovanskim oblastem (ZRJ) ponovno poudaril, da je osnovni pogoj, ki ga mora

⁵⁶ Odločitev o izključitvi je bila ponovljena še na naslednjih sestankih KVSE, in sicer na 16. sestanku Odbora visokih uradnikov KVSE (september 1992), na 17. sestanku Odbora visokih uradnikov KVSE (november 1992), na 18. sestanku Odbora visokih uradnikov KVSE (december 1992) ter na 23. sestanku Odbora visokih uradnikov KVSE (avgusta 1992) (Helsinki Monitor 1998, 3).

ZRJ izpolnjevati za sodelovanje v KVSE, ponovna vzpostavitev misij KVSE v regiji⁵⁷ (Helsinki Monitor 1998, 3).

Zanimiva je ugotovitev Perryjeve (Helsinki Monitor 1998, 4), da je izključitev Zvezne republike Jugoslavije iz aktivnosti KVSE sicer takrat pustila močan vtis v mednarodni skupnosti, vendar izključitev ni imela velikih, neposrednih posledic v odnosu drugih mednarodnih organizacij do te izključene države. Nadalje pravi, da ta izključitev tudi ni posledično vplivala na sodelovanje KVSE in drugih mednarodnih organizacij, posebej v Bosni in Hercegovini. Septembra 1992 je tako npr. takratni Visoki odbor uradnikov KVSE potrdil svojo namero o nadaljnji podpori OZN, predvsem na področju humanitarne pomoči. V helsinki deklaraciji Parlamentarne skupščine KVSE, sprejeti 9. julija 1993, pa je bilo zapisano nadaljnje sodelovanje z Mirovnimi silami OZN (United Nations Protection Force – UNPROFOR) ter drugimi oblastmi OZN.

7.2 Različni pogledi na izključitev Zvezne republike Jugoslavije iz aktivnosti KVSE/OVSE

Vsekakor so obstajali oz. še vedno obstajao različni pogledi na izključitev takratne Zvezne republike Jugoslavije iz aktivnosti KVSE/OVSE. Težko je najti uradne izjave oz. uradne zapise držav udeleženk KVSE, saj se odločitve v KVSE/OVSE sprejemajo z enotnim glasom, tj. s soglasjem. Kljub temu obstajajo povezave oz. preference določenih držav. Tako je bila npr. Rusija, tradicionalna zaveznica Zvezne republike Jugoslavije, vseskozi med največjimi podpornicami ideje o ponovni polni vrnitvi sodelovanja te države v OVSE. Druge države udeleženke, predvsem države, ki so nastale na področju nekdanje Jugoslavije, pa so bile bolj naklonjene ideji o ponovnem kandidiranju ZRJ za mesto v OVSE kot le preprosti »*aktivaciji sodelovanja*« oz. zasedbi praznega stola v dvorani Stalnega sveta KVSE (Helsinki Monitor 1998, 4).

Perryjeva (Helsinki Monitor 1998, 4) tako govori o dveh različnih pogledih oz. razmišljanjih glede izključitve. Podporniki prvega pogleda so zagovarjali podaljševanje izključitve, saj so menili, da Zvezna republika Jugoslavija nadaljuje s kršitvami temeljnih norm in načel OVSE. V tem delu so izpostavljali predvsem kasnejše dogodke na Kosovem. Z nadaljevanjem izključitve

⁵⁷ Poleti 1993 ZRJ namreč ni želela podaljšati mandatov misijam na Kosovu, v Sandaku in Vojvodini.

so pristaši tega pogleda želeli doseči spremembo obnašanja oblasti oz. voditeljev v Beogradu in jih pri tem opomniti, da so dogovori KVSE/OVSE politično zavezujoči. Te dogovore namreč resne in odgovorne države udeleženke tudi spoštujejo. Bili so mnenja, da bi ponovna vključenost Zvezne republike Jugoslavije v KVSE/OVSE brez jasnih dosežkov oz. napredka na področju varovanja temeljnih načel in norm KVSE/OVSE lahko dajala napačno sporočilo drugim državam udeleženkam. To bi lahko pomenilo, da si države udeleženke lahko prav tako kot Zvezna republika Jugoslavija privoščijo manjšo politično zavezanost organizaciji KVSE/OVSE (Helsinki Monitor 1998, 4).

Medtem so zagovorniki nasprotnega pogleda zagovarjali tezo, da je potrebna popolna angažiranost oz. vključenost Zvezne republike Jugoslavije v sistem KVSE/OVSE, saj bo lahko KVSE/OVSE le tako vplival na obnašanje in odločitve beograjskih oz. jugoslovanskih oblasti. Menili so, da je prazen sedež, ki je bil sicer na zasedanjih Stalnega sveta OVSE namenjen stalnemu predstavniku ZRJ, neučinkovit in popolnoma nesmiseln. Namesto da se »prazen sedež« naslavlja s pomembnimi regijskimi izjavami in deklaracijami, bi bilo dosti pametneje komentarje in kritike nasloviti na predstavnika izključene države, ki bi ponovno zasedal ta prazen sedež. Zagovorniki tega pogleda so namreč videli rešitev nastale politične krize v ZRJ oz. regiji le v aktivni vključenosti Zvezne republike Jugoslavije v KVSE/OVSE. Prvotna naloga oz. temeljna vloga OVSE je namreč dialog, izmenjava mnenj in iskanje skupnih rešitev za vse vpletene oz. sprte strani (Helsinki Monitor 1998, 4).

Prav tako velja omeniti tretji, t. i. »vmesni« argument, katerega zagovorniki so zagovarjali preprosto *status quo* in s tem nereševanje problematike, tj. izključitve ZRJ. Ta način razmišljanja se je mnogim zdel boljši oz. lažji kot sprejetje katere koli odločitve za ali proti. Tako so zagovorniki tega argumenta vseskozi poudarjali, da *status quo* že vnaprej preprečuje burne, prepirljive debate za ali proti, ki bi na koncu najverjetneje rezultirale nesprejetje nobene odločitve, saj ne bi bilo potrebnega soglasja. Takšno neenotno glasovanje bi lahko pomenilo tako v javnosti kot v Zvezni republiki Jugoslaviji, da je KVSE/OVSE šibka organizacija, kar bi samo poslabšalo stanje v regiji. Vodilo tega načina razmišljanja je torej bilo nadaljevanje *statusa quo* in tako rekoč sprotno prilagajanje dani situaciji (Helsinki Monitor 1998, 4).

7.3 Zvezna republika Jugoslavija – 55. država udeleženka OVSE

Po razpadu nekdanje Jugoslavije so novonastale države, Slovenija, Hrvaška, Bosna in Hercegovina ter Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija, zaprosile za sprejem v KVSE⁵⁸, medtem ko je Zvezna republika Jugoslavija preprosto zasedla mesto oz. sedež, ki je pripadal nekdanji SFRJ. To je vzbudilo kar nekaj kritik in negotovanja, posebej še s strani novonastalih držav s področja nekdanje Jugoslavije, ki so zagovarjale tezo, da mora tudi ZRJ tako kot druge novonastale države na tem področju kandidirati za mesto v KVSE⁵⁹. O tem je OVSE v t. i. pogovorih z Zvezno republiko Jugoslavijo leta 1998 omenil, da bo Zvezna republika Jugoslavija morala ponovno iti skozi ustaljen proces kandidiranja za mesto v OVSE, vendar takrat ni prišlo do konkretnjših dejanj v zvezi s tem predlogom (Helsinki Monitor 1998, 4).

KVSE/OVSE je iskal različne poti do sodelovanja z Zvezno republiko Jugoslavijo, vendar je bil odziv uradnega Beograda precej hladen. Tako je bila npr. na lizbonskem srečanju na vrhu leta 1996 med drugim izpostavljena tudi ideja, da bi se ZRJ vključila v nekakšno podregijsko iniciativo za sodelovanje, ki bi pomagala k rasti ekonomskih in demokratičnih struktur. 8. julija 1998 je bilo na srečanju Kontaktne skupine za Kosovo dogovorjeno, da bodo podprli ZRJ pri ponovni integraciji v mednarodno skupnost, tudi v OVSE, če se bodo pogovori o statusu Kosova v regiji izkazali za napredujoče (Helsinki Monitor 1998, 4).

V obdobju med poletjem 1993, ko Zvezna republika Jugoslavija ni želela podaljšati mandatov misij na Kosovu, v Sandaku in Vojvodini, ter oktobrom 1998 OVSE tako rekoč ni bil prisoten v ZRJ. Oktobra 1998 je ameriški diplomat Richard Holbroke izpogajal s predsednikom Slobodanom Miloševićem napotitev 2000 neoboroženih opazovalcev »verifikatorjev« na Kosovo. Kosovska verifikacijska misija je delovala le krajši čas, saj je že 20. marca 1999 prenehala z delovanjem. Štiri dni kasneje so se začele Natove operacije na Kosovu oz. v ZRJ.

⁵⁸ Slovenija in Hrvaška postaneta državi udeleženci KVSE 24. marca 1992, Bosna in Hercegovina 30. aprila 1992 ter Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija 12. novembra 1995 (OSCE 2016c).

⁵⁹ ZRJ se je na mnoge očitke branila oz. sklicevala na dejstvo, da je sicer res, da Srbija in Črna gora nista edini naslednici razpadle SFRJ, da pa imata ti dve državi glede na status, pridobljen na Berlinskem kongresu leta 1878, legitimno pravico do sodelovanja v tej organizaciji. Nadalje je ZRJ trdila, da podpisa sporazuma ZRJ z Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo in Hrvaško o normalizaciji odnosov ter Daytonskega sporazuma v svojem bistvu predstavljata priznanje držav regije, da je ZRJ naslednica razpadle SFRJ (Helsinki Monitor 1998, 5).

OVSE se je vrnil na Kosovo že julija istega leta, vendar kot sestavni, »integralni del« OZN (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo-UNMIK) (Karadi 2002, 66–67).

Po končani kosovski vojni 11. junija 1999 je postalo jasno, da bo samo odhod Miloševića dopustil ZRJ ponovno sodelovanje z OVSE. 24. septembra 2000 je na predsedniških volitvah zmagal Vojislav Koštunica, vendar Slobodan Milošević te zmage ni priznal. To je povzročilo, da je na ulice Beograda odšlo več tisoč protestnikov, ki so 5. oktobra 2000 vdrli v zvezno skupščino in zasedli javno televizijo. Pri tem velja izpostaviti, da se vojska in policija na proteste nista odzvali z nasiljem in prevzemom nadzora nad njimi. S tem zadnjim, nenasilnim dejanjem oblasti je bil Slobodan Milošević prisiljen odstopiti⁶⁰. Odhod Miloševića z oblasti je ZRJ odprl vrata ponovni reintegraciji te države ne samo v OVSE, temveč tudi v mednarodno skupnost na splošno (Karadi 2002, 67–70).

10. novembra 2000 je po soglasno sprejeti odločitvi Stalnega sveta OVSE postala Zvezna republika Jugoslavija 55. država udeleženka OVSE⁶¹. V uradni slovesnosti je takratni zunanji minister Zvezne republike Jugoslavije Goran Svilanović v dvorani Stalnega sveta OVSE in pred Hofburgom, sedežem Stalnega sveta KVSE na Dunaju, zamenjal zastavi SFRJ z zastavo ZRJ in v Stalnem svetu OVSE zasedel sedež, ki je bil prazen ves čas izključitve ZRJ iz aktivnosti OVSE. Takrat je Svilanović tudi izjavil naslednje besede: »To je odličen trenutek za vse nas, da gremo naprej in da bomo vse težave reševali za to mizo in ne na bojnem polju.« Pri tem je zunanji minister povabil v ZRJ t. i. *misijo OVSE poročevalce* in tudi opazovalce OVSE na opazovanje poteka bližajočih se parlamentarnih volitev v decembru 2000⁶² (OSCE 2000a).

27. novembra 2000 je novoizvoljeni predsednik ZRJ Vojislav Koštunica na Dunaju slovesno podpisal tri najpomembnejše dokumente OVSE, in sicer Helsinško sklepno listino (1975), Pariško listino za novo Evropo (1990) in Istanbulsko listino za evropsko varnost (1999). S tem dejanjem je ZRJ po osmih letih izolacije postala ponovno del velike skupnosti OVSE (Karadi 2002, 65).

⁶⁰ Slobodan Milošević je bil aretiran 1. aprila 2001, na »Vidov dan«, 28. junija 2001 pa je bil poslan v Haag na sojenje, na katerem je 11. marca 2006 umrl, preden je sodišče zaključilo delo in izreklo sodbo.

⁶¹ 22. junija 2006 je postala z odločitvijo Stalnega sveta OVSE Črna gora 56. država udeleženka (OSCE 2000a).

⁶² 11. januarja 2001 je bila ustanovljena misija OVSE v Zvezni republiki Jugoslaviji (Survey of OSCE Field Operations 2016).

Karadi (2002, 66) meni, da je izključitev Zvezne republike Jugoslavije iz aktivnosti KVSE le še dodatno zmanjšala že tako oslABLJENO moč oz. vpliv KVSE/OVSE na tem področju. Pri tem tudi poudarja, da je KVSE/OVSE z izključitvijo Zvezne republike Jugoslavije neposredno izgubil tako svoje misije na Kosovu, v Sandaku in Vojvodini kot tudi svojo fizično prisotnost v tej državi. Zvezna republika Jugoslavija je namreč vezala podaljšanje mandatov teh misij s ponovno aktivacijo statusa ZRJ v KVSE. Ker se to ni zgodilo, Zvezna republika Jugoslavija ob izteku mandatov misij 28. junija 1993, ni želela podpisati t. i. memorandoma o sodelovanju oz. podaljšanja mandatov teh treh misij.

7.4 Misije OVSE v Jugovzhodni Evropi

Z izjemo Slovenije je Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi prisotna oz. je bila prisotna v vseh novonastalih državah na področju nekdanje Jugoslavije, vključno v Albaniji.

Misija (prisotnost) OVSE v Albaniji (OSCE Presence in Albania) je bila ustanovljena z odločitvijo Stalnega sveta OVSE 27. marca 1997. Sedež misije je v Tirani. 19. novembra 2015 je Stalni svet OVSE sprejel odločitev, s katero je podaljšal madat misije do 31. decembra 2016. Misija zaposluje 82 oseb, ki zasdedajo 20 mednarodnih in 62 lokalnih delovnih mest. Vodja misije je od 1. oktobra 2013 veleposlanik Florian Raunig, ki prihaja iz Avstrije. Proračun misije za leto 2016, sprejet z odločitvijo Stalnega sveta OVSE 31. decembra 2015, znaša 2.907.900 € (Survey of OSCE Field Operations 2016)⁶³.

Misija OVSE v Bosni in Hercegovini (OSCE Mission to Bosnia and Hercegovina) je bila ustanovljena v Budimpešti na 5. Ministrskem svetu OVSE, in sicer 8. decembra 1995. Poleg sedeža misije v Sarajevu in pisarne v okrožju Brčko ima misija še osem pisarn na terenu, na področju obeh entitet Bosne in Hercegovine. 19. novembra 2015 je Stalni svet OVSE sprejel odločitev, s katero je podaljšal madat misije do 31. decembra 2016. Misija zaposluje 321 oseb, ki zasdedajo 39 mednarodnih in 282 lokalnih delovnih mest. Vodja misije je od septembra 2014 veleposlanik Jonathan Moore, ki prihaja iz Združenih držav Amerike. Proračun misije za leto

⁶³ Leta 2014 je bilo npr. 36 % vseh rednih proračunskih sredstev namenjenih za misije v Jugovzhodni Evropi, kar je predstavljalo največji delež financiranja med vsemi misijami OVSE (OSCE Financial Report 2014).

2016, sprejet z odločitvijo Stalnega sveta OVSE 31. decembra 2015, znaša 11.493.300 € (Survey of OSCE Field Operations 2016).

Misija OVSE na Kosovu (OSCE Mission in Kosovo) je bila ustanovljena z odločitvijo Stalnega sveta OVSE 1. julija 1999 in je naslednica verifikacijske misije OVSE (OSCE Kosovo Verification Mission), ki je delovala na Kosovu od oktobra 1998 do junija 1999. Misija ima poleg sedeža v Prištini še pet regijskih pisarn. Mandat se od 31. januarja 2008 podaljšuje samodejno vsak mesec, če na podaljšanje misije ni pripomb držav udeleženk. Misija zaposluje 532 oseb, ki zasedajo 134 mednarodnih in 398 lokalnih delovnih mest. Vodja misije je od 1. oktobra 2012 veleposlanik Jean-Claude Schlumberger, ki prihaja iz Francije. Veleposlanik Schlumberger opravlja tudi funkcijo namestnika posebnega predstavnika generalnega sekretarja OZN. Proračun misije za leto 2016, sprejet z odločitvijo Stalnega sveta OVSE 31. decembra 2015, znaša 17.942.400 € (Survey of OSCE Field Operations 2016).

Misija OVSE v Črni gori (OSCE Mission to Montenegro) je bila ustanovljena z odločitvijo Stalnega sveta OVSE 29. junija 2006. Sedež misije je v Podgorici. 19. novembra 2015 je Stalni svet OVSE sprejel odločitev, s katero je podaljšal mandat misije do 31. decembra 2016. Misija zaposluje 41 oseb, ki zasedajo 10 mednarodnih in 31 lokalnih delovnih mest. Vodja misije je od 1. decembra 2013 veleposlanica Janina Hrebičkova, ki prihaja iz Češke. Proračun misije za leto 2016, sprejet z odločitvijo Stalnega sveta OVSE 31. decembra 2015, znaša 2.141.200 € (Survey of OSCE Field Operations 2016).

Misija OVSE v Srbiji (OSCE Mission to Serbia) je bila ustanovljena (takrat še pod imenom Misija OVSE v Zvezni republiki Jugoslaviji) z odločitvijo Stalnega sveta OVSE 11. januarja 2001. 13. februarja 2003 se je z odločitvijo Stalnega sveta OVSE preimenovala v Misijo OVSE v Srbiji in Črni gori. 29. junija 2006 se je z odločitvijo Stalnega sveta OVSE preimenovala v današnjo Misijo OVSE v Srbiji. Sedež misije je v Beogradu. 19. novembra 2015 je Stalni svet OVSE sprejel odločitev, s katero je podaljšal mandat misije do 31. decembra 2016. Misija zaposluje 127 oseb, ki zasedajo 23 mednarodnih in 104 lokalnih delovnih mest. Vodja misije je od 1. decembra 2012 veleposlanik Peter Burkhard, ki prihaja iz Švice. Proračun misije za leto

2016, sprejet z odločitvijo Stalnega sveta OVSE 31. decembra 2015, znaša 6.365.000 € (Survey of OSCE Field Operations 2016).

Misija OVSE v Skopju (OSCE Mission to Skopje) je bila ustanovljena 14. avgusta 1992 na 15. zasedanju Odbora visokih uradnikov KVSE. Sedež misije je v Skopju. 19. novembra 2015 je Stalni svet OVSE sprejel odločitev, s katero je podaljšal madat misije do 31. decembra 2016. Misija zaposluje 150 oseb, ki zasedajo 43 mednarodnih in 107 lokalnih delovnih mest. Vodja misije je od septembra 2015 veleposlanica Nina Suomalainen, ki prihaja iz Finske. Proračun misije za leto 2016, sprejet z odločitvijo Stalnega sveta OVSE 31. decembra 2015, znaša 6.346.000 € (Survey of OSCE Field Operations 2016).

*Misije OVSE na Kosovu, v Sandaku in Vojvodini*⁶⁴ ter *Misija OVSE na Hrvaškem*⁶⁵ so prenehale z delovanjem.

⁶⁴ Misije OVSE na Kosovu, v Sandaku in Vojvodini so bile ustanovljene na 15. sestanku Odbora visokih uradnikov KVSE, in sicer 14. avgusta 1992, vendar so prenehale z delovanjem 28. junija 1993. Misije so zaposlovale okoli 20 oseb (Survey of OSCE Field Operations 2016).

⁶⁵ Misija OVSE na Hrvaškem je bila ustanovljena z odločitvijo Stalnega sveta OVSE 18. aprila 1996. Misija je prenehala delovati 31. decembra 2011, ko je Stalni svet OVSE 15. decembra 2011 sprejel odločitev, da je OVSE uspešno zaključil svoje delo v tej državi (Survey of OSCE Field Operations 2016).

8 NAPOTITEV POSEBNE OPAZOVALNE MISIJE OVSE V UKRAJINO IN NA MEJNA PREHODA GUKOVO IN DONECK V RUSKI FEDERACIJI

8.1 Naraščajoča politična kriza v Ukrajini

Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi je prisotna v Ukrajini, vključno s Krimom, vse od leta 1994. Tako se je prisotnost OVSE do leta 1999 izkazovala skozi *Misijo v Ukrajini* (1994–1999), kasneje, vse do danes pa s *Projektnim koordinatorjem OVSE v Ukrajini* (OSCE Project Co-ordinator in Ukraine – PCU). Pri tem velja izpostaviti današji omejeni mandat *Projektnega koordinatorja OVSE v Ukrajini*, kar se med drugim npr. kaže v nedovoljenem poročanju PCU o današji politični krizi v Ukrajini in njeni okolici (Panel of Eminent Persons 2015a, 6).

Visoki komisar za narodne manjšine (HCNM) in Predstavnik za svobodo medijev (RFoM) sta bila pred začetkom nedavne krize v Ukrajini in njeni okolici tako rekoč stalna obiskovalca te države. Tako je npr. visoki komisar za narodne manjšine poudarjal oz. izpostavljal problematiko jezikovne zakonodaje v Ukrajini, med drugim tudi domnevno kršenje človekovih pravic krimskih Tatarov. Predstavnik za svobodo medijev pa je opozarjal na vse večje in pogostejše napade na novinarje v tej državi, še posebej ob koncu leta 2013, ko so novinarji kritično poročali o političnem in drugem dogajanju v Ukrajini oz. Kijevu (Panel of Eminent Persons 2015a, 6).

Povod za začetek izbruha nedavne krize v Ukrajini in njeni okolici je predstavljal pridružitveni sporazuma z EU, ki naj bi ga takratni predsednik Viktor Fedorovič Janukovič novembra 2013 podpisal v imenu Ukrajine na vrhu EU v Vilni. Pod pritiski Ruske federacije je Janukovič nepričakovano odrekel podporo sporazumu in razglasil tesnejše odnose Kijeva z Moskvo. To je seveda v Ukrajini sprožilo val proevropskih protestov. Vlada v Kijevu pod vodstvom predsednika Janukoviča ni bila pripravljena potrditi oz. priznati naraščajoče resne politične krize v Ukrajini. Tako so protesti na kijevskem trgu Majdan januarja in februarja 2014 postajali vse večji in nasilnejši. Kriza je z uboji protestnikov proti koncu februarja 2014 dosegla vrhunec, kar je posledično povzročilo odhod oz. beg predsednika Janukoviča iz Ukrajine⁶⁶. Ti dogodki so se

⁶⁶ 20. februarja 2014 je bilo v protestih in nasilju ukrajinske policije ubitih več kot 88 protestnikov. Naslednji dan (21. 2. 2014) je ukrajinski parlament izglasoval odstavitev predsednika Janukoviča (OSCE Annual Report 2014, 10).

odvijali tik pred letnim govorom novega predsedujočega OVSE, predsednika Švice in zunanjega ministra Didierja Burkhalterja na zasedanju OZN v New Yorku. V palači OZN je tako 24. februarja 2014 švicarsko predsedovanje OVSE predstavilo svoj dnevni red za reševanje krize v Ukrajini in njeni okolici. Ta načrt je med drugim vključeval posebnega predstavnika predsedujočega, napotitev predhodne ocenjevalne misije v Ukrajino in ustanovitev t. i. mednarodne kontaktne skupine (Panel of Eminent Persons 2015a, 7).

8.2 Napotitev Posebne opazovalne misije OVSE v Ukrajino

Konec februarja 2014 je Švica, predsedujoča država OVSE, kljub splošnemu skepticizmu pričela s posvetovanji o napotitvi oz. ustanovitvi misije OVSE v Ukrajini. Pri tem velja izpostaviti, da je takratna ukrajinska vlada izrazila pripravljenost sodelovati z OVSE. To sodelovanje je bilo potrjeno oz. ponovljeno tudi kasneje, in sicer po predsedniških volitvah 25. maja 2014 in po parlamentarnih volitvah 26. oktobra 2014⁶⁷. Urad za demokratične institucije in človekove pravice (ODIHR) ter Parlamentarna skupščina OVSE (PA) sta pri obeh volitvah sodelovala kot opazovalca. 3. marca 2014 je ukrajinska vlada tudi uradno zaprosila OVSE za napotitev misije OVSE v Ukrajino (Panel of Eminent Persons 2015a, 7).

Kmalu po razvoju zgoraj navedenih dogodkov je prišlo po »krimskem referendumu«, ki je bil 16. marca 2014, do »aneksije« oz. priključitve Krima Ruski federaciji⁶⁸. Tako je bil dostop do Krima onemogočen različnim predstavnikom OVSE in inšpektorjem, ki so bili tja poslani na osnovi *Dunajskega dokumenta*. Med 5. in 20. marcem 2014 je trideset držav udeleženk OVSE poslalo v Ukrajino neoboroženo vojaško in civilno osebje za pregled vojaških aktivnosti (Panel of Eminent Persons 2015a, 7).

⁶⁷ OVSE je opazoval potek volitev s 600 opazovalci (OSCE Annual Report 2014, 10).

⁶⁸ Sergej Karaganov, ruski politični mislec, govori o združitvi krimskega in ruskega naroda in ne o priključitvi Krima Ruski federaciji. Nadaljuje, da je združitev nastala po mirni poti, in poudarja pomen referenduma, na katerem je velika večina prebivalstva Krima glasovala za združitev, in sicer v skladu s temeljnim načelom o pravici do samoodločbe narodov. Pri tem dodaja, da je ta združitev predstavljala velik pozitiven razvoj v nasprotju z ozadjem, ki se je dogajalo pri vprašanju reševanja krize na Kosovu (Natovo bombardiranje, neizvedba referenduma med prebivalci Kosova itd.) (Panel of Eminent Persons 2015a, 7).

Zaradi vse bolj nemirne politične situacije v Ukrajini, domnevnih hudih zlorab človekovih pravic in vse bolj naraščajočega števila mrtvih med civilisti Ukrajine je predhodni ocenjevalni misiji sledila druga predhodna ocenjevalna misija, in sicer s področja človekovih pravic. Ta misija je združevala napore Predstavnik za svobodo medijev (RoFM), Visokega komisarja za narodne manjšine (HCNM) in misije nacionalnega dialoga, sestavljene iz različnih strokovnjakov, ki so bile podprte s strani Projektnega koordinatorja OVSE v Ukrajini (PCU) (Panel of Eminent Persons 2015a, 7).

21. marca 2014 je Stalni svet OVSE s soglasnim sprejetjem odločitve »PC.DEC/1117« napotil Posebno opazovalno misijo OVSE v Ukrajino (Special Monitoring Mission to Ukraine – SMM), sestavljeno iz mednarodnih civilnih opazovalcev. Zahvaljujoč izrednim naporom sekretariata OVSE na Dunaju, so bile v roku 24 ur po sprejetju te odločitve prve predhodne skupine t. i. »first responders« že poslane v Ukrajino. To je predstavljalo velik dosežek za organizacijo, ki ima sicer omejene tako operacijske zmožnosti kot tudi izkušnje (Panel of Eminent Persons 2015a, 7).

Opazovalci so bili napoteni v Kherson, Odeso, Lviv, Ivano-Frankivsk, Doneck, Dnepropetrovsk, Chernivtsi, Kharkiv, Luhansk in Kijev. Pri tem velja dodati, da mora kakršno koli spremembo v smislu napotitve soglasno sprejeti vseh 57 držav udeleženk. Dodatne patrulje se nahajajo tudi v Kramatorsku, Severodonetsku in v Mariupolu. Sedež misije je v Kijevu. Šestmesečni mandat misije je bil julija 2014 prvič podaljšan, in sicer do 31. marca 2015, potem do 31. marca 2016, februarja tega leta pa se je mandat SMM podaljšal do 31. marca 2017. Proračunska sredstva za delovanje misije v obdobju od 1. aprila 2016 in do 31. marca 2017 znašajo 98.800.000 €. Pri tem je potrebno opozoriti, da ta sredstva ne izvirajo iz rednega letnega, ampak iz posebnega (Extra-Budgetary) proračuna. Misija deluje po načelu nepristranskosti in transparentnosti. Glavne naloge opazovalcev so zbiranje informacij in priprava poročil o varnostni situaciji ter prizadevanje na osnovi znanih dejstev k vzpostavitvi dialoga in zmanjševanja napetosti med vpletenimi stranmi. Misija pripravlja tudi dnevna poročila, ki so predvsem namenjena OVSE oz. državam udeleženkam (OSCE 2015č).

Kot zanimivost velja omeniti, da je SMM oktobra 2014 prvokrat uporabil brezpilotna letala za opazovanje, konec leta 2014 pa je imel 361 opazovalcev iz 42 držav udeleženk OVSE (OSCE

Annual Report 2014, 11). Aprila 2016 je imela misija 699 opazovalcev⁶⁹, od tega 582 moških in 117 žensk, ki so prihajali iz 46 držav udeleženk OVSE. Za primerjavo vzemimo naslednje podatke: ZDA prispeva največ opazovalcev, in sicer 60, Rusija 39, Slovenija pa samo enega⁷⁰. Približno 570 opazovalcev od vseh napotenih opazovalcev je nameščenih v vzhodni Ukrajini. V kolikor bodo zahtevale razmere, se lahko v skladu s sprejeto odločitvijo Stalnega sveta OVSE 12. marca 2015 število opazovalcev poveča do 1000. Vodja Posebne opazovalne misije OVSE v Ukrajini je veleposlanik Ertugrul Apakan, ki prihaja iz Turčije⁷¹ (OSCE 2015č).

Posebna opazovalna misija v Ukrajini je bila sprva mišljena kot nekakšno »pomožno orodje«, ki bo prispevalo oz. spodbujalo k dialogu sprte strani, vendar se je stanje v državi spomladi in poleti leta 2014 hitro slabšalo. Začetek mirnih demonstracij konca leta 2013 se je v prvi polovici leta 2014 nadaljeval z vedno nasilnejšimi protesti, zasedbo vladnih poslopij⁷², ugrabitvijo opazovalcev OVSE⁷³ in končno s težkim oboroževanjem vpletenih strani v vzhodni Ukrajini. Z naraščajočimi vojaškimi eskalacijami so t. i. *vrhovno upravljanje s krizo* prevzeli voditelji držav Nemčije, Francije, Rusije in Ukrajine. Ti so se 6. junija 2014 v francoskem mestu Bénouville, na »obrobju« slovesnosti ob praznovanju 70. obletnice izkrcanja zaveznikov v Normandiji, srečali na prvih pogovorih oz. pogajanjih o Ukrajini. Po tem srečanju so omenjeno skupino poimenovali »*normandijska četverica*« (Panel of Eminent Persons 2015a, 7).

Po predsedniških volitvah⁷⁴ je švicarsko predsedovanje OVSE ustanovilo skupaj z ukrajinsko vlado in Rusko federacijo t. i. *Tristransko kontaktno skupino* (Trilateral Contact Group – TCG) ter 8. junija 2014 imenovalo veleposlanico Heidi Tagliavini⁷⁵ za vodjo te skupine. Rusko stran je

⁶⁹ Tej številki je potrebno dodati še okoli 300 lokalnih oseb, ki delajo kot jezikoslovci, administrativni pomočniki in nacionalni svetovalci (Status report 20. 4. 2016).

⁷⁰ Države udeleženske s sekondiranjem svojega osebja v SMM za pozicije opazovalcev SMM prevzema tudi del finančnega bremena, tj. plačilo SMM opazovalcev, ki jih države udeleženske sekondirajo.

⁷¹ Veleposlanik Apakan ima dva namestnika, in sicer Švicarja Alexandra Huga in slovensko diplomatko Aleško Simkič.

⁷² 6. aprila 2014 so prorусki uporniki na vzhodu Ukrajine zasedli vladna oz. administrativna poslopja ter zahtevali referendum o neodvisnosti določenih regij vzhodne Ukrajine. (OSCE Annual Report 2014, 10).

⁷³ Med 25. aprilom in 3. majem 2014 je bila verifikacijska skupina pod vodstvom Nemčije zajeta s strani prorусkih upornikov v mestu Sloviansk. Med 26. majem in 28. junijem 2014 sta dve skupini SMM bili talki prorусkih upornikov v regiji Donetsk in Luhansk (OSCE Annual Report 2014, 11).

⁷⁴ 25. maja 2014 je bil za predsednika Ukrajine izbran Petro Porošenko. OVSE je pri poteku volitev sodeloval z več kot 1000 opazovalci in 100 parlamentarci (OSCE Annual Report 2014, 10).

⁷⁵ To mesto je zasedala do začetka junija 2015, ko je na lastno željo odstopila. Predsedujoči OVSE, srbski zunanji minister Ivica Dačić, je 22. junija 2015 imenoval avstrijskega diplomata Martina Sajdika za novega vodjo Tristranske kontaktne skupine.

zastopal veleposlanik Mikhail Zurabov, ukrajinsko pa nekdanji predsednik Ukrajine Leonid Kučma. Predstavniki proruskih upornikov s področij Luhanska in Donecka so bili prav tako vključeni oz. povabljeni na pogajanja v to skupino⁷⁶ (Panel of Eminent Persons 2015a, 7).

8.3 Napotitev Opazovalne misije OVSE na mejna prehoda Gukovo in Doneck v Ruski federaciji

24. julija 2014 je Stalni svet OVSE soglasno sprejel odločitev »PC.DEC/1130« o napotitvi druge, precej manjše misije na dva mejna prehoda med Rusijo in Ukrajino, in sicer v Gukovo in Doneck⁷⁷ (Observer Mission at the Russian Checkpoints Gukovo and Donetsk).⁷⁸ Pred tem so na povabilo Ruske federacije, in sicer 2. julija 2014 v Berlinu, zunanji ministri Nemčije, Francije, Rusije in Ukrajine pozvali OVSE k napotitvi te misije v Rusijo. Misija je pričela s svojim delom 30. julija 2014. Sestavlja jo 22 opazovalcev, ki sedem dni v tednu in štiriindvajset ur na dan, opravljajo svoje poslanstvo, tj. opazovanje teh dveh mejnih prehodov. Misija ima svoje prostore v mestu Kamensk-Šahtinski, ki spada v Oblast Rostov (OSCE 2015č).

Trimesečni mandat je bil 22. oktobra 2014 podaljšán za en mesec, nato pa 20. novembra 2014 še za en mesec, 18. decembra 2014 za dodatne tri mesece, in sicer do 23. marca 2015. Nato se je

⁷⁶ S sestrelitvijo malezijskega letala MH17 v vzhodni Ukrajini 17. julija 2014 je Posebna opazovalna misija OVSE v Ukrajini (SMM) predstavljala prvo mednarodno prisotnost na kraju dogodka in s tem tudi precejšnjo pojavnost in veljavo ne le v svetovnih medijih, ampak tudi na splošno v mednarodni skupnosti (Panel of Eminent Persons 2015a, 7).

⁷⁷ Pomembno je razlikovati med ukrajinskim mestom Doneck, ki se nahaja v Oblasti Doneck na vzhodu Ukrajine, in ruskim mestom Doneck, ki se nahaja v Oblasti Rostov v Ruski federaciji.

⁷⁸ Maja oz. junija 2015 sem imel tudi sam priložnost izkusiti delo mednarodnega opazovalca OVSE na omenjenih mejnih prehodih. Koordinacijska pisarna misije se nahaja v mestu Kamensk-Šahtinski, ki je od mejnih prehodov Gukovo in Doneck oddaljena približno slabo uro vožnje z avtomobilom. Kamensk-Šahtinski je manjše rusko mesto z nekaj manj kot 100.000 prebivalci in se nahaja 140 km severno od Rostova na Donu, večjega mesta v regiji. Delo opazovalca je bilo zelo zanimivo, posebej na večjem mejnem prehodu Doneck, preko katerega skoraj tedensko z ruske strani prihaja ruski »humanitarni konvoj«, v katerem je od 60 do 150 tovornjakov, ki so namenjeni v Ukrajino. Pri tem je npr. glavna naloga opazovalca, da v zelo kratkem času (mimohodu konvoja) čim natančneje zabeleži vse dogajanje. Da tovrsto delo nosi tudi določeno (osebno) varnostno tveganje, ni potrebno dodatno poudarjati. Če temu dodamo še 24-urno fizično bivanje na mejnem prehodu (ruske oblasti so opazovalcem OVSE na obeh omenjenih mejnih prehodih uredile sobico s poljsko posteljo, internetnim priključkom in sanitariji) ter dveurno dnevno oz. peturno nočno izmeno – opazovanje enega tima, sestavljenega iz dveh opazovalcev, traja neprekinjeno 24 ur), lahko rečem, da spada to delo med težja opravila, ki sem jih opravljal kadar koli v svojem življenju. Na koncu je potrebno dodati, da ima OVSE mandat za opazovanje samo na omenjenih dveh mejnih prehodih, čeprav je mejnih prehodov med Rusko federacijo in Ukrajino skupno 37.

mandat 12. marca 2015 podaljšal do 30. junija 2015, junija do 30. septembra 2015, 13. septembra do 31. januarja 2016, januarja 2016 do 30. aprila 2016. Zadnje podaljšanje je bilo 7. aprila, in sicer do 31. julija 2016. Glavni nalogi misije sta nepristransko in transparentno opazovanje in poročanje o dogajanju in (vojaških) premikih preko mejnih prehodov Gukovo in Doneck. Misija je ločena v svojem delovanju in financiranju od Posebne opazovalne misije OVSE v Ukrajini (SMM). Proračunska sredstva za delovanje misije so v obdobju od 1. februarja 2016 do 30. aprila 2016 znašala 366.600 € in se v danem primeru polno financirajo iz presežkov rednega proračuna za leto 2014. Sicer pa se sredstva tako za delovanje te misije kakor tudi za delovanje misije SMM namenjajo iz posebnega (Extra-Budgetary) proračuna. Vodja misije je Flavien Schaller, ki prihaja iz Švice (OSCE 2015č).

Ker imajo proruski separatisti pravzaprav popoln nadzor v vzhodni Ukrajini nad ukrajinsko-rusko mejo, Ruska federacija pa ne dovoli razširitev misije OVSE na druge mejne prehode vzdolž ukrajinsko-ruske meje, je delovanje te misije mandatno zelo omejeno.

8.4 Minski sporazum

Delo Tristranske kontaktne skupine in naporu normandijske četverice so obrodili sadove. 5. septembra 2014 je bil tako podpisan »Minski protokol«. Ta protokol je zahteval takojšnjo prekinitev ognja, samoupravljanje področij pod nadzorom proruskih upornikov v Donbasu, izpustitev zapornikov, amnestijo vseh upornikov, ki so sodelovali v vstaji, nacionalni dialog in program za ekonomsko obnovo prizadete regije, predvsem vzhoda Ukrajine. OVSE je bil zadolžen za opazovanje spoštovanja prekinitve ognja⁷⁹. Žal je upanje, da bo ta dogovor rešil oz. končal konflikt, kmalu izginilo. Boji so se občasno še vedno nadaljevali oz. celo stopnjevali. Tako poleg nekaj uspešno izvedenih izmenjav ujetnikov ni bil izpolnjen noben dogovorjen ukrep minskega protokola. Kljub vsemu je ta dogovor predstavljal dober okvir za nadaljnja pogajanja (Lehne 2015a).

⁷⁹ 19. septembra 2014 so v Minsku podpisali »minski memorandum«, sprejet sicer že v »minskem protokolu«, v katerem so bila zapisana določila za izvajanje prekinitve ognja (OSCE 2015č).

Normandijski četverici in Tristranski kontaktni skupini se je 12. februarja 2015 v Minsku uspelo dogovoriti o naboru ukrepov za izvajanje minskega dogovora na štirih področjih, in sicer v okviru varnostne, politične⁸⁰, humanitarne in ekonomske delovne skupine. Dogovor, ki je v svojem bistvu pomenil nadgradnjo že podpisanega sporazuma septembra 2014, je med drugim natančneje opredelil umik težkega orožja s konfliktnega področja, pripravo lokalnih volitev, delno reformo ustave ter vrnitev nadzora nad ukrajinsko-rusko mejo nazaj ukrajinskim oblastem (OSCE 2015č).

Pri tem ugotavlja Lehne (2015a), da je bila vloga OVSE pri pogajanjih o minskem sporazumu precej postranska oz. simbolična. Glavne odločitve pri pogajanjih so namreč sprejemali normandijska četverica in predstavniki Donbasa. Poudarja pa, da je OVSE po sprejetju minskega sporazuma dobil veliko in težko nalogo, tj. biti podpornik oz. neke vrste koordinator izvajanja oz. uresničevanja minskega sporazuma.

OVSE se pri uresničevanju minskega sporazuma sooča s precejšnjimi težavami, saj sprte strani nerade popuščajo oz. odstopajo od svojih zahtev ter so dostikrat nezaupljive tako medsebojno kakor tudi do OVSE. Tako imajo npr. opazovalci OVSE v Ukrajini nemalo težav pri opazovanju umika težkega orožja s konfliktnega področja, saj sprte strani niso vedno pripravljene na polno sodelovanje. Nema lokrat se zgodi, da sprte strani ne obveščajo opazovalcev SMM o lokacijah njihovega težkega orožja ali jim preprosto ne dovolijo oz. onemogočijo dostop do teh lokacij. OVSE oz. njene delovne skupine se soočajo tudi z mnogimi težavami na ostalih področjih, ki jih je opredelil minski sporazum. Popoln ukrajinski nadzor nad celotno ukrajinsko-rusko mejo in s tem tudi nadzor Kijeva nad celotnim vzhodnim delom države je danes še vedno precej oddaljen. Ruski federaciji v tem pogledu *status quo* zelo ustreza, saj lahko še naprej nemoteno oskrbuje svoje »proruske zaveznike« v Donbasu z vojaško in drugo opremo. Kar zadeva reforme sodstva, so proruski separatisti sprva zagovarjali popolno odcepitev od Ukrajine oz. priključitev k Rusiji. Po pritisku Moskve se je ta retorika oz. njihov pristop nekoliko omilil. Tako so zdaj pripravljene na pogovore o njihovem novem samoupravnem, avtonomnem statusu v okvirih države Ukrajine. Tudi pri organiziranju volitev v konfliktni regiji je nemalo pomislekov, saj volitve predstavljajo

⁸⁰ Center za preprečevanje konfliktov (CPC) se s svojim predstavnikom, največkrat namestnikom direktorja Centra za preprečevanje konfliktov, udeležuje sestankov politične delovne skupine pod vodstvom priznanega francoskega diplomata, veleposlanika Pierra Morela.

precejšnje tveganje tako za Kijev kakor tudi za proruske upornike in ne nazadnje tudi za Moskvo. Donbas je namreč ekonomsko in socialno uničen. Njegovi prebivalci so demoralizirani in nobena od sprtih strani ne ve natančno, kako bi se volivci obnašali na volitvah oz. za koga bi sploh volili (Lehne 2015a).

Dobro leto po sprejetju minskega sporazuma in kljub zelo intenzivnemu ritmu sestankovanja vseh štirih delovnih skupin v Minsku, ni mogoče opaziti večjega napredka pri uresničevanju minskega sporazuma. V času pisanja tega magistrskega dela so se kršitve prekinitve ognja silovito povečale, kar sprti strani oddaljuje od skupnih dogovorov. Zelo očitno je, da bo potrebno še veliko napora v iskanju dialoga, da kriza v Ukrajini in njeni okolici ne bo povzročala novih smrtnih žrtev⁸¹, gorja in sovražnosti.

8.5 Različni pogledi

8.5.1 Pogled Zahoda ali kako Zahod vidi Moskvo

Konec hladne vojne je pomenil osvoboditev Srednje in Vhodne Evrope izpod vpliva Sovjetske zveze, razpad Sovjetske zveze pa neposredno neodvisnost mnogih držav, ki jih je ruski imperij oz. Sovjetska zveza vključila pod okrilje Moskve. To ni bila zmaga Zahoda, to je bila zmaga svobode in demokracije, kar je končno bilo obeleženo tudi s podpisom Pariški listine za novo Evropo leta 1990. Za nove »osvobojene« evropske države je to pomenilo »naravno pridružitve« zahodnim institucijam, kot sta npr. Nato in EU, ter pri tem oblikovati določeno partnerstvo z Rusko federacijo. Ta proces je uspešno rezultiral tako širitev Nata kakor tudi EU. To širitev je Ruska federacija tudi sprejela. Širitev teh dveh institucij je postala problematična oz. kontroverzna, ko so željo po članstvu v teh organizacijah izrazile tudi nekdanje države Sovjetske zveze. Temu je namreč Ruska federacija silovito nasprotovala. V primeru razpada nekdanje Jugoslavije Zahod ni bil pripravljen na krizo, zato prvotno tudi ni uspel preprečiti oz. rešiti nastalega konflikta na tem področju. Zahodni pristop k reševanju krize je naletel na mnoga neodobravanja in nasprotna stališča Rusije, ki pa so se z diplomatskimi napori vendarle uspela

⁸¹ Število ubitih ljudi, med njimi tudi mnogih civilistov, je spomladi 2015 naraslo na več kot 6.400. Pri tem je bilo v nasilju pregnanih iz svojih domov kar 2,1 milijona prebivalcev Ukrajine (Panel of Eminent Persons 2015a, 7). V času pisanja tega magistrskega dela se je število smrtnih žrtev povzpelo na okoli 9.300, težje poškodovanih pa je 21.000.

nekako zgladati. To se na žalost ni zgodilo niti v primeru Kosova niti v primerih drugih konfliktnih področij na ozemlju nekdanje Sovjetske zveze. Z demokratičnimi procesi oz. revolucijami v državah nekdanje Sovjetske zveze so se nasprotna stališča med Zahodom in Rusko federacijo še samo širila in poglobljala. Močno različna stališča so se pojavila v primeru Gruzije leta 2008⁸². Odprta konfrontacija Zahoda in Ruske federacije je zelo evidentna oz. vidna javnosti v primeru današnje krize v Ukrajini in njeni okolici. Zahod v tem primeru meni, da Ruska federaciji tako v ukrajinskem primeru kot tudi v primeru Krima sploh ne poskuša rešiti nastale situacije po mirni poti. Vse bolj avtoritativna drža Moskve se vse bolj oddaljuje (Rusko federacijo) od vrednot Pariške listine za novo Evropo in s tem ne prispeva k razrešitvi nastale krize. Zahod tako meni, da je Ruska federacija v primeru Ukrajine preprosto odstopila od osnovnega načela OVSE, tj. razpravljanje, pogovarjanje, pogajanje in skupno iskanje rešitve. Namesto tega se je Rusija odločila za priključitev Krima Ruski federaciji in za vojno intervencijo v vzhodnem delu Ukrajine. Tako je opustila osnovne prvine mednarodnega reda oz. se je oddaljila od dekaloga Helsinške slepne listine, ki med drugim poudarja suvereno enakost in spoštovanje pravic, ki izhajajo iz suverenosti, ozemeljsko celovitost držav ter prepoved uporabe sile ali grožnje s silo (Panel of Eminent 2015b, 7).

8.5.2 Pogled Vzhoda ali kako Moskva vidi Zahod

Glavna dinamika procesov po hladni vojni je predstavljala širitev zahodnih institucij na račun Ruske federacije. Zahod ni nikoli reševal varnostnih vprašanj skupaj z Rusijo, ampak vedno sam oz. dostikrat celo proti ruskim interesom. Tako je širitev Nata predstavljala neposredno grožnjo ruski nacionalni varnosti. Razširjena EU je prevzela nekdanje ruske (ekonomske) trge ter z razširitvijo Schengenskega sporazuma z novimi članicami tudi dodatno omejila gibanje ruskih državljanov. Zahod je ponudil Ruski federaciji partnerski odnos v t. i. *Svet Nato-Rusija*, ki naj bi predstavljal nekakšen nadomestek za širitve Nata proti Vzhodu Evrope. Pri tem je bilo tudi rusko partnerstvo z EU razumljeno kot enosmeren proces, v katerem bo Rusija prevzela pravila in norme EU. Ideja Nata kot benignega defenzivnega zavezništva se je končala z Natovim bombardiranjem Srbije leta 1999, sicer tradicionalnega zaveznika Ruske federacije. To je

⁸² Rusko-gruzijska vojna avgusta 2008 – oborožen spopad med Gruzijo na eni strani ter Rusko federacijo, Južno Osetijo in Abhazijo na drugi strani.

pomenilo veliko kršitev tako mednarodnega prava kakor tudi temeljnih načel Helsinške sklepne listine. Zahod je sicer v tem primeru v pogajanja vključil tudi Rusijo, toda do dogovora ni prišlo, zato je Zahod ravnal enostransko. Moskva vidi nadaljnjo kršitev mednarodnega prava tudi v invaziji ZDA na Irak leta 2003, v kateri je uporabila vojaško moč za zamenjavo oblasti v tej državi. Nadaljnje kršitve mednarodnega prava vidi tudi v podpori Zahoda pri t. i. »arabski pomladi« ter uporabi sile v Libiji. Pri tem je Zahod vseskozi tudi odprto in aktivno podpiral »barvne revolucije« v Evropi. Prekinitev oz. izstop ZDA leta 2002 iz *Pogodbe o protibalističnih izstrelkih*, ki sta jo ZDA in Sovjetska zveza podpisali leta 1972, je pomenil uničenje enega temeljnih stebrov sodelovalne varnosti v Evropi. Rusija je vseskozi opozarjala na zgoraj navedene primere, vendar je pri tem vedno naletela na nerazumevanje Zahoda. Še več, proti Rusiji se je leta 2013 zgrnil plaz negativne propagande, kar je kasneje vodilo celo v bojkot zahodnih voditeljev pri udeležbi zimskih olimpijskih iger v Sočiju februarja 2014. Tako je prišlo do kolumnacije vseh navedenih elementov, ki so se najprej pokazali v Gruziji, nato pa še v Ukrajini kot odgovor Natu, ki je na vrhu Nata v Bukarešti (2.–4. april 2008) ti dve državi povabil k sodelovanju. Pri tem Moskva poudarja, da Nato pri tem ni opravil z Moskvo niti vljudnostih posvetovanj glede širitve Nata. Temu je sledil poskus EU, da svoje ekonomske aktivnosti razširi na račun Rusije. Končno je prišlo tudi do podpore Zahoda v dogodkih na trgu Majdan in zamenjave oblasti v Kijevu leta 2014. Ob vseh teh dogodkih je bila Rusija po mnenju Moskve primorana, predvsem v primeru Ukrajine, odgovoriti na način oz. v jeziku, ki bo pritegnil pozornost Zahoda (Panel of Eminent 2015b, 8).

8.5.3 Pogled Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi

Decembra 2012 je Ministrski svet OVSE v Dublinu dal pobudo za t. i. »Helsinki +40 proces«. Ta proces naj bi predstavljal priložnost, da države udeleženke OVSE ob 40. obletnici podpisa Helsinške sklepne listine leta 2015 potrdijo in tudi same obnovijo svojo zavezo konceptu celostne, sodelovalne in enakopravne varnosti.

Ni bilo prvič, da bi OVSE iskal »redefinicijo« svoje vloge. V bližnji preteklosti se je vprašanje o smeri delovanja OVSE sicer pojavilo večkrat. Med mnogimi državami udeleženkami je

prevladovalo oz. še vedno prevladuje mišljenje, da OVSE potrebuje korenite strukturne spremembe, s katerimi bo kos novim politično-varnostnim izzivom današnjega sveta. Tako se v osprednje največkrat postavljajo večja vloga generalnega sekretarja OVSE in Centra za preprečevanje konfliktov, večja politična in operativna povezanost sekretariata, institucij in misij na terenu, premik organizacije iz politične smeri v legalno zavezanost, tj. delovanje OVSE na temelju podpisane pogodbe, ne na temelju politične zavezanosti ter sprememba odločevalskega postopka, tj. modifikacija odločanja s soglasjem. Za doseg številnih sprememb sta vsekakor potrebna velika politična volja in soglasje, temelj odločevanja v OVSE. Tako se je še pred časom zdelo, da so OVSE dolgoročno škodli dnevi.

Dogodki, povezani s krizo v Ukrajini in njeni okolici, so OVSE postavili v samo središče odnosa med sprtima stranema, tj. med Rusko federacijo in Zahodom. OVSE je s svojim celostnim pristopom varnosti tako predstavljal logično izbiro za reševanje nastale krize. Kljub mnogim kritikom, da npr. soglasno odločanje hromi delovanje te organizacije, je OVSE uspel soglasno odločiti in napotiti dve misiji v Ukrajino oz. Rusko federacijo.

Pri tem velja izpostaviti besede veleposlanika Adama Kobierackega, takratnega direktorja Centra za preprečevanje konfliktov, ki je poudaril, da je uspeh napotitve omenjenih misij v Ukrajino oz. Rusko federacijo moč iskati ravno v dialogu in iskanju soglasnosti. OVSE mora delovati kot forum in podpornik za zbliževanje različnih interesov (Kobieracki 2014).

Tako tudi Lehne (2015b) navaja, da je prihodnost OVSE odvisna predvsem od napora, ki ga bo OVSE vložil v zbliževanje Vzhoda in Zahoda v trenutni krizi. Pri tem Lehne izpostavlja ravno dialog, soglasno odločanje, politične zaveze načelom in normam OVSE kot tistemu veznemu členu, ki OVSE ločuje od drugih mednarodnih organizacij. OVSE namreč danes predstavlja edino pravo »politično kumuniciranje« med Vzhodom in Zahodom pri reševanju krize v Ukrajini in njeni okolici. Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi zagotovo potrebuje določene strukturne spremembe, vendar morajo biti le-te zasnovane na temeljih Helsinške sklepne listine.

9 SLOVENSKE IZKUŠNJE Z DOSEGANJEM SOGLASJA V OVSE

V tem poglavju bomo predstavili slovenske izkušnje z doseganjem soglasja v OVSE. Pri tem smo uporabili polstrukturirane poglobljene intervjuje, v katerih so sodelovali aktualni predstavnik in nekateri nekdanji stalni predstavniki Republike Slovenije pri OVSE na Dunaju ter drugi visoki slovenski predstavniki (diplomati) v OVSE.

Zanimali so nas pogledi in izkušnje sogovornikov o naslednjih temah:

- prednosti odločanja s soglasjem;
- pomanjkljivosti oz. težave pri doseganju soglasja;
- odločanje s soglasjem in reševanje krize v Ukrajini in njeni okolici;
- prihodnost odločanja s soglasjem.

9.1 Prednosti odločanja s soglasjem

Odločanje s soglasjem v OVSE je torej pravilo, ki je bilo zapisano že v Končnih priporočilih helsinških posvetovanj (t. i. modra knjiga). Naši sogovorniki bodo v tem podpoglavju podali svoje mnenje o prednostih, ki jih prinaša tovrstno odločanje OVSE.

Največja prednost, ki jo odločanje s soglasjem prinaša OVSE, je po menju sogovornika A (2016) ta, da se nobena država udeleženka OVSE ne počuti izigrane v svojih nacionalnih interesih. Medtem pa sogovornik B (2016) poudari, da je KVSE/OVSE nastal prav v času hladne vojne. Takrat je namreč KVSE predstavljal največji možen dogovor med Vzhodom in Zahodom. V tem kontekstu moramo na odločanje s soglasjem gledati kot na tisti najmanjši skupni imenovalec, ki omogoča enakopravno razpravljanje (forum) vseh držav udeženek KVSE/OVSE oz. delovanje KVSE/OVSE na splošno.

Sogovornik C (2016) meni, da odločanje s soglasjem daje sprejetim odločitvam posebno težo, kjer odločitve OVSE predstavljajo politične zaveze, ki nimajo pravno zavezujoče narave. Pri tem sogovornik C (2016) tudi izpostavi, da jim prav dejstvo, da so odločitve vselej sprejete soglasno, daje specifično veljavo. Omogoča namreč medsebojni nadzor "*peer review*", pri katerem ima vsaka država udeleženka OVSE pravico opozarjati drugo na kršitve sprejetih zavez.

Da odločanje s soglasjem pomembno prispeva k občutku lastništva organizacije med državami udeleženkami OVSE, meni sogovornik Č (2016). Pri tem nadaljuje, da ne obstaja veliko multilateralnih forumov, v katerih bi imele članice tako privilegiran položaj. V OZN je npr. pravica veta rezervirana samo za pet stalnih članic Varnostnega sveta. Izkušnja članstva oz. sodelovanja v OVSE je po menju sogovornika Č (2016) tako še najbolj primerljiva z zvezo NATO, v kateri zaveznice tudi odločajo s soglasjem. Razlika je le ta, da so na Dunaju države udeleženke pogostejše pripravljene uporabiti veto kot v Bruslju.

Sogovornik D (2016) pa meni, da politično soglasje, ki ga je sicer precej težko doseči na katero koli temo, predstavlja tisto politično zavezo, ki jo vse države udeleženke OVSE večinoma tudi poskušajo spoštovati. Države udeleženke OVSE namreč dobro vedo, da nespoštovanje soglasno sprejete odločitve največkrat vodi v neugodne posledice, povezane z njihovim ugledom. Tako sogovornik D (2016) nadaljuje, da si države udeleženke včasih privoščijo kršitve ali drugačne interpretacije, a vedno vedo, da lahko pri tem pričakujejo neugodne odzive glede kršitev doseženega soglasja. Zato večina držav udeleženk večino časa poskuša spoštovati doseženo soglasje. Ravno to po mnenju sogovornika D (2016) pomembno prispeva k sožitju, dialogu in iskanju miroljubnih rešitev v sporih oz. v iskanju najboljših rešitev v posameznih okoliščinah.

9.2 Pomanjkljivosti oz. težave pri doseganju soglasja

OVSE predstavlja s 57 državami udeleženkami v Severni Ameriki, Evropi in Aziji največjo varnostno organizacijo na svetu, ki se geografsko razteza od Vancouvra do Vladivostoka. Naši sogovorniki bodo poskušali odgovoriti na vprašanje, katere so najpogostejše težave pri doseganju soglasja v tako raznoliki organizaciji, kot je OVSE. Zanimalo nas bo tudi, pri katerih temah je mogoče doseči soglasje najtežje in pri katerih najlažje.

Sogovornik A (2016) meni, da najpogostejšo težavo pri doseganju soglasja v OVSE predstavljajo specifični nacionalni interesi. Včasih predstavljajo težavo tudi politična stališča, ki jih imajo posamezne države udeleženke in jih nočejo prilagoditi drugim državam udeleženkam ali mednarodni skupnosti. Pri tem je najlažje soglasje doseči pri temah, kot so npr. zavzemanje

za mir, gospodarsko rast itd., najtežje pa pri temah, ki zadevajo medsosedske spore (npr. t. i. zamrznjeni konflikti).

Sogovornik B (2016) vidi ključen problem pri doseganju soglasja v bojazni nekaterih držav udeleženk, da bi lahko določene sprejete odločitve na ravni OVSE pomembno vplivale na domačo, tj. nacionalno družbeno-politično življenje teh držav udeleženk. Pri tem izpostavi tudi včasih nekoliko različno interpretiranje načel in vrednot v nekaterih državah udeleženkah OVSE ter dodatno poudari precejšnjo vlogo osebnih značilnosti in (ne)kompetentnosti nekaterih visokih diplomatov, ki jih države udeleženke pošiljajo na Dunaj. Sogovornik B (2016) nadaljuje, da je najtežje doseči soglasje, ko gre za reševanje konfliktov, najlažje, kar sicer nikoli ni preprosto, pa pri temah, ki so bodisi globalnega pomena (aktualna verska radikalizacija, vprašanje spolov itd.) bodisi neke vrste »tehnične narave« (npr. podaljševanje mandatov misij na terenu) oz. so vezane na delo Sekretariata OVSE (klestenje proračuna in osebja Sekretariata OVSE). Po mnenju sogovornika B (2016) je prav tako zelo pomembno, kdo je tisti, ki išče soglasje, oz. katera država udeleženka predseduje OVSE. Pri tem so uspešnejše države, ki niso ne prevelike in ne premajhne ter imajo dobro razvejane bilateralne stike. Tako je slovensko predsedavanje OVSE leta 2005 sogovornik B (2016) ocenil kot eno uspešnejših.

Sogovornik C (2016) meni, da so razmere v OVSE vselej odraz odnosov med državami udeleženkami. Kadar so ti boljši, je doseganje soglasja lažje. Kadar pa so odnosi slabši, je soglasje težje doseči. V vsakodnevnih aktivnostih je najlažje dosežati soglasje pri odločitvah, ki ne prinašajo novih zavez oz. se sklicujejo na zaveze, ki so že bile sprejete v preteklosti. V okoliščinah, ko so odnosi med državami posebej napeti, je tudi takšne odločitve težko sprejemati. Takrat pogosto prihaja do blokad in izsiljevanj. Razlogi za to niso nujno povezani z vsebino odločitve, ki se sprejema. To je običajen pojav v okoliščinah, ko ima vsaka država veto, kar je stalnica v OVSE.

Sogovornik Č (2016) je mnenja, da je doseganje soglasja odvisno od pripravljenosti sodelujočih držav, da pristanejo na najnižji skupni imenovalac pri medsebojnem usklajevanju odločitev. Pri tem lahko predstavljajo izziv tako različne ambicije glede zelenega rezultata kot tudi različne

ocene o pripravljenosti drugih sodelujočih držav na kompromis. Včasih so težave povezane tudi z napačnimi oz. neustreznimi pristopi k pogajanju na povsem taktični ravni.

Tako sogovornik C (2016) kot tudi sogovornik Č (2016) menita, da možnost soglasja znotraj OVSE odraža stanje odnosov med sodelujočimi državami. Pri tem sogovornik Č (2016) nadaljuje, da je trenutno najtežje doseči soglasje pri temah, ki so vezane na »tretjo košarico« OVSE. Gre za posledico prepričanja nekaterih držav udeleženk vzhodno od Dunaja, da je bila v preteklosti človekova dimenzija zlorabljen s strani držav udeleženk zahodno od Dunaja pri vmešavanju v njihove notranje zadeve. Prav tako postaja vse bolj zahtevno iskanje soglasja v prvi, tj. vojaško-politični dimenziji. Nekatere države udeleženke vzhodno od Dunaja namreč vztrajajo pri stališču, da se je težko pogovarjati o ukrepih za poglobljanje zaupanja, če nekatere države udeleženke, ki so članice zveze NATO, krepijo svojo vojaško prisotnost na vzhodnem krilu zavezništva. V tem smislu dodaja sogovornik Č (2016), da ima še največ možnosti za soglasje druga, tj. ekonomsko-okoljska dimenzija, ki se kaže tudi v prizadevanjih trenutnega nemškega predsedstva za promocijo koncepta ekonomske povezljivosti na območju OVSE.

Sogovornik D (2016) vidi najpogostješe prepreke za doseganje soglasja v nasprotujočih si stališčih, interpretacijah in interesih, ki jih je težko medsebojno usklajevati. Kljub temu sogovornik D (2016) poudari, da je bilo v več kot štiridesetih letih delovanja KVSE/OVSE doseženih veliko soglasnih odločitev o različnih temah. Pri tem sogovornik D (2016) izpostavi veliko število in kakovost soglasnih ministrskih odločitev OVSE med slovenskim predsedovanjem leta 2005, na katere se v razpravah sklicujejo mnoge države udeleženke še danes. Sogovornik D (2016) nadaljuje, da je težko napovedati, kdaj je soglasje najtežje in kdaj najlažje doseči. Če je interes za dosego soglasja resnično prisoten pri vseh, potem se soglasje doseže relativno hitro. Včasih pa se zgodi, da pri temah, pri katerih ima večina držav udeleženk občutek, da se sprejema t. i. »neproblematična odločitev, tj. odločitev, ki je v interesu vseh«, nastane vrsta nepredvidenih zapletov, ki vodijo do nesprejetja soglasja. Sogovornik D (2016) se tako spominja ministrskega zasedanja OVSE v Kijevu, ki je bilo decembra 2013 (v času dogajanja na Majdanu), na katerem ni bilo mogoče doseči soglasja o ministrski odločitvi o Afganistanu, čeprav so jo zaradi skupnih interesov vsi pričakovali.

9.3 Odločanje s soglasjem ter reševanje krize v Ukrajini in njeni okolici

Marca 2014 je Stalni svet OVSE sprejel soglasno odločitev o napotitvi Posebne opazovalne misije OVSE v Ukrajino, julija 2014 pa tudi o napotitvi manjše Opazovalne misije OVSE na mejna prehoda Gukovo in Donetsk v Ruski federaciji. V tem podpoglavju bomo predstavili, kako naši sogovorniki ocenjujejo način oz. postopek sprejemanja soglasno sprejetih odločitev na primeru reševanja krize v Ukrajini oz. njeni okolici. Zanimalo nas bo tudi, kako odločanje s soglasjem v OVSE vpliva na dinamiko reševanja krize v Ukrajini in njeni okolici.

Sogovornik A (2016) meni, da je OVSE pri reševanju krize v Ukrajini dokazal, da mednarodni prostor potrebuje tovrstno organizacijo. S soglasno napotitvijo opazovalcev na teren je organizacija pokazala svojo vitalnost in povečala dinamiko mirnega reševanja krize.

Sogovornik B (2016) izpostavi nekatere neupravičene kritike na račun OVSE, in sicer da je OVSE neodziven, okoren ter da ne more doseči soglasja o nobeni pomembni tematiki. Danes ima OVSE na področju Ukrajine več kot 700 opazovalcev. Napotitev Posebne opazovalne misije OVSE v Ukrajino in tudi manjše Opazovalne misije OVSE na mejna prehoda Gukovo in Donetsk v Ruski federaciji je tako po menju sogovornika B (2016) zadosten in dovolj velik dokaz, da je OVSE še kako pomemben, odziven in prilagodljiv. Sogovornik B (2016) na tem mestu poudari oz. izpostavi krizo v Ukrajini in njeni okolici kot primer, ki je danes »okužil« vsakodnevno delovanje OVSE, saj se marsikatero druge teme oz. odločitve, ki niso povezane z Ukrajino, medsebojno povezujejo oz. pogojujejo. To seveda zahteva od diplomacije v OVSE natančno, poglobljeno in trdo pogajalsko delo, saj brez soglasja preprosto ni odločitve.

Sogovornik C (2016) pravi, da primer reševanja krize v Ukrajini in njeni okolici kaže, da je OVSE zmožen sprejemati soglasne odločitve tudi v najtežjih okoliščinah in glede najzahtevnejših vprašanj mednarodnega miru in varnosti. Posebna opazovalna misija OVSE v Ukrajini je namreč po mnenju sogovornika C (2016) ena največjih, če ne celo največja v zgodovini OVSE. Pri tem nadaljuje, da bi morda kdo lahko pomislil, da bi proces odločanja tekel hitreje in lažje, če bi se lahko odločalo s preglasovanjem. To je s tehničnega vidika verjetno res, pojavi pa se vprašanje, ali bi bile odločitve, sprejete s preglasovanjem, izvedljive. To še posebej

velja za položaj v Ukrajini, kjer je za uspešno delovanje misije nujno potrebno soglasje vseh vpletenih držav.

Sogovornik Č (2016) navaja, da se je v primeru Ukrajine pokazalo, da lahko OVSE sprejema ustrezne ukrepe zelo hitro in učinkovito, če med državami udeleženkami obstaja politična volja. Ukrajinski primer prav tako govori o tem, da je tisto, kar se pogosto obravnava kot šibkost OVSE, tj. njeno raznoliko članstvo oz. sodelovanje držav udeleženk, lahko tudi njena pomembna prednost. Po mnenju sogovornika Č (2016) je OVSE namreč edina mednarodna organizacija, ki je aktivna na terenu, v našem primeru na vzhodu države Ukrajine, kar je pomembno tudi zato, ker sta njeni državi udeleženci tako Ukrajina kakor tudi Rusija. V tem smislu primer Ukrajine kaže na to, da odločanje s soglasjem v OVSE lahko predstavlja tudi pomemben faktor stabilnosti.

Sogovornik D (2016) ocenjuje, da je bilo soglasje o napotiti misije SMM v Ukrajino doseženo zelo hitro, v nekaj tednih, čeprav se je sogovorniku D (2016) in mnogim drugim, ki so bili vključeni v pogajanja, zdelo, da celoten proces traja zelo dolgo. Pri tem sogovornik D (2016) nadaljuje in poudari, da so soglasno sprejete odločitve potrebne (posebej še v okoliščinah, kot je npr. kriza v Ukrajini in njeni okolici), saj imajo veliko politično težo, s tem pa se zmanjšujejo možnosti nepredvidenih zapletov na terenu.

9.4 Prihodnost odločanja s soglasjem

Po osebnem mnenju sogovornika A (2016) bo odločanje s soglasjem v OVSE ostalo še kar nekaj časa. Podobnega mnenja je tudi sogovornik B (2016), ki pravi, da v bližnji prihodnosti ne vidi sprememb na področju odločevanja s soglasjem, saj ta način odločanja predstavlja najnižji skupni imenovalec delovanja oz. usklajevanja aktivnosti OVSE. OVSE je po mnenju sogovornika B (2016) tudi najboljši odraz tega, kar se v mednarodni skupnosti dogaja.

Sogovornik C (2016) izpostavi, da v OVSE sicer že obstaja možnost izjeme od načela soglasja (odločanje po načelu »soglasje minus ena«). Ta način je že bil uporabljen v zgodnjih devetdesetih letih 20. stoletja pri izključitvi tedanje ZRJ iz OVSE zaradi kršitve temeljnih načel

OVSE. Drugih izjem od načela soglasja v dogledni prihodnosti vsekakor ni pričakovati. Po besedah sogovornika C (2016) bo ostalo odločanje s soglasjem edini način odločanja v OVSE.

Sogovornik Č (2016) poudari, da je odločanje s soglasjem bistvo OVSE, zato ima svetlo prihodnost. Tudi sicer je OVSE ravno zaradi soglasnega načina odločanja tako natančen »barometer« mednarodnih odnosov na evroatlanskem prostoru. V tem smislu sogovornik Č (2016) zaključuje, da je vsako ministrsko zasedanje OVSE uspešno, saj število sprejetih ali nesprejetih odločitev predvsem jasno priča o tem, kakšno sta trenutno vzdušje in raven zaupanja med sodelujočimi državami od Vancouvra do Vladivostoka.

Sogovornik D (2016) pa meni, da je prihodnost odločanju s soglasjem sicer težko napovedovati, da pa pri tem izraža svojo željo in pričakovanja, da se bo med državami udeleženkami OVSE ponovno vzpostavilo medsebojno zaupanje, ko bodo države udeleženke pripravljene izmenjevati svoje poglede v dobri veri in iskanju soglasja za rešitve v korist vseh. Pri tem sogovornik D (2016) izpostavi, da nobenega mednarodnega problema oz. konflikta ne more rešiti ena sama država, ampak jih lahko učinkoviteje rešujemo le s skupnim sodelovanjem. OVSE pri tem ponuja načela in instrumente, potrebna je le politična volja, ki jo žal večkrat primanjkuje. Sogovornik D (2016) zaključi, da ravno države, kot je npr. Republika Slovenija, lahko pozitivno prispevajo k ustvarjanju ugodne klime za izgradnjo zaupanja med državami udeleženkami OVSE.

10 ZAKLJUČEK IN SINTEZA STALIŠČ

Glavni cilj magistrskega dela je bil opredeliti vlogo, ki jo ima odločanje s soglasjem pri pogajanjih oz. sprejemanju odločitve v tako raznoliki organizaciji, kot je Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi. V zadnjem poglavju bomo tako poskušali potrditi oz. zavreči zastavljeni hipotezi.

Prva hipoteza:

Odločanje s soglasjem predstavlja tisti skupni imenovalec, ki v sicer zelo raznoliki organizaciji, kot je Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi, prevzema nase vlogo povezovalca za doseganje enotnega cilja odločevalskega procesa, tj. sprejetje odločitve.

Druga hipoteza:

Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi bo tudi v prihodnje ostala zvesta svojemu temeljnemu odločevalskemu načinu, tj. odločanje s soglasjem, kljub mnogim pozivom k reformi sedanjega sistema odločanja s soglasjem.

Prvega avgusta 2016 bo minilo 41 let od podpisa Helsinške sklepne listine, ki je opredelila temeljni okvir sodelovalne varnosti v Evropi. Tega dne je bil svet priča zgodovinskemu multilateralnemu soglasju vseh 35 držav, podpisnic Helsinške sklepne listine, s katero so se tako države Nata, Varšavskega sporazuma, nevtralnih ter neuvrščenih držav politično zavezale k iskanju skupnih rešitev na osnovi medsebojnega dialoga.

Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi oz. njena predhodnica Konferenca za varnost in sodelovanje v Evropi je tako nudila pomembno osnovo za vzpostavitev sodelovalne varnosti v Evropi. S svojim delovanjem je pripomogla k zmanjšanju napetosti med vzhodnim in zahodnim blokom, ne nazadnje pa tudi h končanju hladne vojne. S Pariško listino za novo Evropo iz leta 1990 in kasneje z Istanbulskim dokumentom iz leta 1999 je Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi tudi pomembno prispevala k sodelovalni varnosti na evropski celini v obdobju po koncu hladne vojne. Države udeleženke so se sčasoma dogovorile o izmenjavi vojaških informacij in o medsebojnem obveščanju o premikih svoje vojske ter o drugih vojaških

aktivnostih. Prav tako so države udeleženke poudarile ne le pomen miru oz. odsotnosti vojaškega konflikta, temveč tudi pomen ekonomskega blagostanja, zdravega okolja in spoštovanja človekovih pravic ter svoboščin.

Že od začetka delovanja Konference za varnost in sodelovanje v Evropi je bilo odločanje s soglasjem pravilo, zapisano že v Končnih priporočilih helsinških posvetovanj (t. i. *modra knjiga*). Pri tem postopku odločanja sodelujejo vse države udeleženke Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi enakopravno v vseh odločevalskih organih OVSE, soglasje pa je razumljeno kot odsotnost ugovora držav udeleženk pri sprejetju odločitve. Odločitve organov odločanja OVSE (srečanje na vrhu, Ministrski svet, Stalni svet in Forum za sodelovanje) za države udeleženke niso zavezujoče pravno, temveč politično. To pomeni, da nespoštovanja sprejetih odločitev ni mogoče uveljavljati pred sodiščem. V tem pogledu lahko Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi označimo kot organizacijo, ki ima malo moči, nima legalnega statusa, vendar veliko funkcij združuje v t. i. »konfliktnem ciklu«, kamor sodijo zgodnje opozarjanje, preventivno ukrepanje, krizno upravljanje in postkonfliktna obnova.

Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi je tako s 57 državami udeleženkami v Severni Ameriki, Evropi in Aziji največja varnostna organizacija na svetu, ki se geografsko razteza od Vancouvra do Vladivostoka. Odločanje s soglasjem ima v Organizaciji za varnost in sodelovanje v Evropi kljub svoji geografski, ekonomski, socialni in politično-varnostni različnosti veliko prednosti. *Prvič*: varuje manjše, ne tako močne države pred večjimi, vplivnejšimi, saj imajo vse države udeleženke enakopraven status v odločevalskem procesu in s tem pravico veta oz. nesoglasja glede odločitev, s katerimi se ne strinjajo. *Drugič*: države udeleženke so spodbujane k iskanju soglasja, saj pri sprejemanju odločitve ne obstaja bojazen, da bi numerično gledano večina držav udeleženk lahko prevladala nad manjšino držav udeleženk. *Tretjič*: poudarjena je kredibilnost procesa sprejemanja odločitev, saj se odločitve sprejmejo s soglasjem, kar pomeni, da kasneje ne more nobena država udeleženka ugovarjati sprejetemu dokumentu in sprejetim zavezam. *Četrtoč*: vse soglasno sprejete odločitve so univerzalne oz. politično zavezujoče za vseh 57 držav udeleženk. Države udeleženke tako stremijo k spoštovanju soglasno sprejetih odločitev, saj le-to dviga ugled držav udeleženk v celotni mednarodni skupnosti. Pri tem velja dodati, da je načeloma najlažje doseči soglasje pri odločitvah, ki ne prinašajo novih zavez oz. se sklicujejo na

zaveze, ki so že bile sprejete v preteklosti oz. zadevajo globalno in aktualno tematiko (npr. aktualna verska radikalizacija, vprašanje spolov itd.).

Odločanje s soglasjem v Organizaciji za varnost in sodelovanje v Evropi seveda prinaša tudi pomanjkljivosti. *Prvič*: odločanje s soglasjem dostikrat upočasni odločevalski proces, saj se morajo pogajalci oz. države udeleženke strinjati z neko odločitvijo soglasno, ne samo do npr. numeričnega števila večine, kot bi to bilo potrebno v primeru večinskega glasovanja. Za dosego soglasja lahko porabimo tudi zelo veliko časa in energije. *Drugič*: odločanje s soglasjem lahko pomeni tudi nesprejem odločitve, v kolikor se določena država udeleženka ali skupina držav udeleženk ne strinja z določeno odločitvijo. Pri tem velja izpostaviti Parlamentarno skupščino Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi, enega največjih kriticov sprejemanja odločitev OVSE s soglasjem. Veliko težavo pri doseganju soglasja v OVSE lahko predstavljajo specifični oz. nacionalni interesi, ki jih imajo nekatere države udeleženke, in bojazen, da bi določene sprejete odločitve na ravni OVSE lahko pomembno vplivale na suverenost oz. družbeno-politično življenje držav udeleženk. Doseganje soglasja je tako dostikrat zelo težavno predvsem pri razreševanju različnih konfliktov oz. medsosedskih sporov. Zelo pomembno je tudi, kdo išče soglasje oz. katera država udeleženka predseduje OVSE. Pri tem so uspešnejše tiste države, ki niso ne prevelike in ne premajhne ter imajo dobro razvejane bilateralne stike.

Praški dokument iz januarja 1992 je vpeljal t. i. »soglasje minus ena«, po katerem lahko Ministrski svet v primeru države udeleženke, ki grobo krši temeljna načela in norme OVSE, sprejema odločitve o tej državi udeleženki brez njene privolitve oz. njenega soglasja. Ta sistem odločanja je bil do zdaj uporabljen samo enkrat, in sicer julija 1992, ko je bila Zvezna republika Jugoslavija izključena iz aktivnosti KVSE zaradi grobih kršitev temeljnih človekovih pravic in svoboščin na področju nekdanje Jugoslavije (predvsem zaradi vloge Zvezne republike Jugoslavije v vojni v Bosni in Hercegovini). Mnogi danes menijo, da ta izključitev ni imela pravega učinka, saj je Konferenca za varnost in sodelovanje v Evropi s tem dejanjem neposredno izgubila svojo fizično prisotnost v Zvezni republiki Jugoslaviji. Zvezna republika Jugoslavija namreč ni želela podaljšati mandator misijam v Vojvodini, Sandaku in na Kosovu. S tem je KVSE izgubil vsakršno možnost vplivanja na obnašanje takratnih jugoslovanskih oblasti. Zvezna republika Jugoslavija je tako ostala izključena iz Organizacije za varnost in sodelovanje

v Evropi osem let. V povezavi s tem primerom je potrebno dodati, da je Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi bolj ali manj uspešno poskušala umirjati razmere na področju nekdanje Jugoslavije tudi s t. i. kriznimi mehanizmi, ki se lahko v okviru posamezne razsežnosti aktivirajo brez soglasja vseh držav udeleženk. Primer Zvezne republike Jugoslavije je šel v anale kot nekakšen opomin tako državam udeleženkam kakor tudi Organizaciji za varnost in sodelovanje v Evropi. To je dokaz, da lahko dosežemo uspeh oz. rešitev krize samo s sodelovanjem in dialogom, nikakor pa ne s sicer preprosto izključitvijo držav iz postopkov odločanja.

Konferenca za varnost in sodelovanje v Evropi se je postopoma preoblikovala v Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi, pri tem pa je vseskozi razvijala svoj »acquis« temeljnih načel in zavez OVSE, svojo strukturno ureditev ter druga orodja, kamor sodijo tudi misije na terenu in avtonomne institucije. Vse to je prispevalo k oblikovanju celovite organizacije, ki so ji mnogi še pred časom napovedovali počasen zaton. Menili so namreč, da se Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi ni dobro prilagodila novim izzivom mednarodne varnosti in da je pri svojem delovanju postala okorna oz. ne dovolj prožna v svojem odločevalskem procesu. Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi, ki je v svojem temelju konsenzualna organizacija, je tako dvomljivcem oz. kritikom odgovorila na najboljši možni način, tj. s soglasno sprejeto odločitvijo marca 2014 o napotitvi Posebne misije OVSE v Ukrajino in kasneje julija 2014 o napotitvi manjše Opazovalne misije OVSE na mejna prehoda Gukovo in Donetsk v Ruski federaciji. Omenjena primera dokazujeta, da lahko OVSE sprejema ustrezne ukrepe zelo hitro in učinkovito, če med državami udeleženkami obstaja politična volja. Prav tako sta navedena primera dokaz, da predstavlja odločanje s soglasjem v OVSE tudi pomemben faktor stabilnosti, s čimer so se večinoma strinjali tudi naši intervjuvanci.

Kriza v Ukrajini in njeni okolici je tako ponovno poudarila pomembnost in potrebo te organizacije v mednarodni skupnosti, hkrati pa opozorila na njene pomankljivosti, predsvem na (ne)zaupanje med nekaterimi državami udeleženkami. Slednje je še posebej pomembno pri razumevanju procesa »Helsinki +40«, ki stremi k cilju obnove zaupanja med državami udeleženkami in spoštovanju oz. uresničevanju temeljnih načel in zavez OVSE. Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi mora vložiti še več truda in navora, da bo še aktivneje izkoristila svoj temeljni potencial, tj. forum za enakopraven in odgovoren dialog, ki se odvija na visokem

političnem nivoju, na katerem se odločitve na koncu sprejemajo s soglasjem. Ni naključje, da se letošnji slogan nemškega predsedovanja OVSE glasi: *»Obnova dialoga, izgradnja zaupanja in vzpostavitve varnosti.«*

Sklepna misel

Leta 1975 so voditelji različnih ideoloških pogledov in političnih blokov sedli za skupno mizo in pričeli z dialogom, da se prepreči nova vojna. Odločanje s soglasjem je tako predstavljalo temelj dialoga, saj bi vsako drugo glasovanje pomenilo glasovanje enega političnega bloka proti drugemu in s tem predvidljiv končni rezultat glasovanja. Odločanje s soglasjem je tudi preprečilo nove delitve med državami udeleženkami.

Tako je nedavno generelni sekretar Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi na vprašanje o možnosti napotitve prve oborožene policijske misije OVSE v Ukrajino in njeno okolico odgovoril: *»Da, ta napotitev je možna, vendar le in samo v primeru soglasja vseh 57 držav udeleženk, vključno z Rusko federacijo in Združenimi državami Amerike«* (OSCE 2016č). Ob tem je izpostavil eno izmed temeljnih načel in zavez Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi, tj. odločanje s soglasjem. Tudi naši intervjuvanci so se strinjali, da ima odločanje s soglasjem *»svetlo prihodnost«*. Ta način odločanja namreč predstavlja najnižji skupni imenoalec delovanja oz. usklajevanja interesov držav udeleženk OVSE, kar je ne nazadnje bistvo OVSE.

Danes, enainštirideset let po podpisu Helsinške sklepne listine, potrebuje Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi ponovno odgovorno in pogumno vodstvo, ki so ga imeli *»ustanovni očetje«* v Helsinkih. Napetosti oz. nesoglasja med državami udeleženkami se morajo reševati z dialogom in ne z orožjem. Sodelovanje in iskanje soglasja tako predstavlja tisti skupni imenoalec, ki bo državam udeleženkam Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi zagotovil varnost, stabilnost in blagostanje tudi v prihodnosti. Zastavljeni hipotezi lahko v celoti potrdimo.

11 LITERATURA

- *Asian Partners for Co-operation*. Dostopno preko <http://www.osce.org/networks/111473> (7. marec 2016).
- Baylis, John in Steve Smith, ur. 2007. *Uvod v mednarodne odnose*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Benedejčič, Andrej. 2005. *Easing Dialogue Via the OSCE*. Dostopno preko <http://www.osce.si/docs/2005-06-15-clanek-moscow-times-easing-dialogue-via-the-osce-benedejcic.pdf> (7. julij 2016).
- Benedejčič, Andrej. 2006. *The OSCE and a New Culture of Dialogue*. Dostopno preko <http://www.osce.si/docs/2006-01-11-clanek-benedejcic-moscow-times-osce-and-new-culture-of-dialog.pdf> (7. julij 2016).
- Berlec, Metod. 2015. *Dr. Bogomil Ferfila: Ja, kar nekaj indikatorjev je, ki kažejo na vnovični pojav hladne vojne*. Dostopno preko <http://www.demokracija.si/tednik/dr-bogmil-ferfila-ja-kar-nekaj-indikatorjev-je-ki-kazejo-na-vnovicni-pojav-hladne-vojne> (10. januar 2016).
- Cooper, Robert. 2016. *Europe and Russia: Five Statements, Five Questions*. Dostopno preko: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=62669> (14. februar 2016).
- *Council of Europe*. Dostopno preko <http://www.osce.org/networks/111482> (11. januar 2016).
- Court of Conciliation and Arbitration. 2015. *List of appointed members and alternate members of the Court*. Dostopno preko <http://www.osce.org/cca/25460> (10. februar 2016).
- Dempsey, Judy. 2016. *The Clash of Narratives Between the West and Russia*. Dostopno preko: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=62489> (14. februar 2016).
- *Die wiederbelebte OSZE: Mit Dialog zum Weltfrieden?* 2014. Dostopno preko: <http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/184353/die-wiederbelebte-osze-14-05-2014> (16. januar 2016).
- Dominguez, Roberto. 2014. *The OSCE: Soft Security for a Hard World*. Bruselj: P. I. E. Peter Lang.

- Dunay, Pál. 2006. *The OSCE in crisis*. Dostopno preko: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp088.pdf> (14. februar 2016).
- *European Union*. Dostopno preko <http://www.osce.org/networks/111481> (18. januar 2016).
- Evers, Frank. 2011. *The OSCE Summit in Astana*. Dostopno preko https://ifsh.de/file-CORE/documents/CORE_Working_Paper_23.pdf (16. januar 2016).
- Ferfila, Bogomil. 2002. ZDA. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- --- 2015. *ZDA počasi izgublja vlogo super velesile*. Dostopno preko <http://radio.ognjisce.si/sl/173/svet/19344/> (20. januar 2016).
- Galbreath, David J. 2007. *The Organisation for Security and CO-operation*. Abingdon: Routledge.
- Gareis, Sven Bernhard. 2015. *OSZE-stille Kraft im Hintergrund*. Dostopno preko: <http://www.bpb.de/izpb/209702/osze-stille-kraft-im-hintergrund> (16. januar 2016).
- Gorše, Petra. 2014. *Ferfila o ruski gospodarski krizi in sankcijah EU*. Dostopno preko <http://radio.ognjisce.si/sl/161/svet/15849/> (12. januar 2016).
- Grizold, Anton in Bogomil Ferfila. 2000. Varnostne politike velesil. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Grizold, Anton, Iza Tršar, Valentina Doberšek, Nina Žoher, Matej Vidic, Branka Stjepanović, Mateja Kopač in Šoela Čavničar, ur. 2015. *Svet na prelomu: varnostne skupnosti kot odgovor na kompleksno ogrožanje sodobnega sveta*. Ljubljana: Založba FDV.
- Helsinki Monitor. 1998. *The OSCE suspension of the Federal Republic of Yugoslavia*. Dostopno preko: http://www.cvce.eu/content/publication/2005/11/7/3766bd03-0e5c-4541-b4d6-5412e1489a76/publishable_en.pdf (19. december 2015).
- *Helsinki +40 Process*. Dostopno preko: <http://www.osce.org/cio/110111> (1. december 2015).
- Karadi, Matthias. 2002. *Change of government in Belgrade: the return of the Federal Republic of Yugoslavia to the OSCE*. Dostopno na <https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/01/Karadi.pdf> (15. november 2015).

- Kobieracki, Adam. 2014. *All sides will benefit from the decision to deploy an OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine*. Dostopno preko <http://uacrisis.org/1022-adam-kobieracki> (12. november 2015).
- Lehne, Stefan. 2015a. *Reviving the OSCE: European Security and the Ukraine Crisis*. Dostopno preko: <http://carnegieeurope.eu/2015/09/22/reviving-osce-european-security-and-ukraine-crisis/ii06> (14. februar 2016).
- --- 2015b. *The OSCE From Confrontation to Cooperation and Back Again*. Dostopno preko: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=60877> (14. februar 2016).
- MC.DOC/1/06 *Rules of Procedure of the OSCE*. 2006. Dostopno preko: http://eeas.europa.eu/delegations/vienna/documents/eu_osce/rules_of_procedure_en.pdf (20. december 2015).
- *Mediterranean Partners for Co-operation*. Dostopno preko <http://www.osce.org/networks/111472> (10. februar 2016).
- *Ministerial Council Decision on the OSCE Helsinki +40 Process*. 2012. Dostopno preko: <http://www.osce.org/mc/97974> (5. januar 2016).
- Movsisyan, Suren. 2008. *Decision making by consensus in international organisations as a form of negotiation*. Dostopno preko http://www.noravank.am/upload/pdf/337_en.pdf (9. januar 2016).
- Narrative Report 2014. *18th Summer Academy on OSCE*. Dostopno preko http://www.friedensburg.at/uploads/files/Report_OSCE_Summer_2014.pdf (12. februar 2015).
- NATO. Dostopno preko <http://www.osce.org/networks/111485> (15. februar 2016).
- Nünlist, Christian in David Svarin. 2014. *Perspectives on the Role of the OSCE in the Ukraine Crisis*. Dostopno preko: <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/Perspectives-on-the-Role-of-the-OSCE-in-the-Ukraine-Crisis.pdf> (22. januar 2015).
- *Other partners*. Dostopno preko <http://www.osce.org/networks/111486> (18. januar 2016).
- OSCE. 1997. *The OSCE after the Lisbon Summit*. Dostopno preko https://www.google.at/search?q=the+osce+after+the+lisbon+summit&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab&gfe_rd=cr&ei=1pwwV-z0DaiF8QeksK6QAw (15. december 2015).

- --- 1999. *What is an OSCE Summit?* Dostopno preko: <http://www.osce.org/home/71368?download=true> (19. december 2015).
- --- 2000a. *Federal Republic of Yugoslavia joins OSCE.* Dostopno preko: <http://www.osce.org/cio/53099> (19. december 2015).
- --- 2000b. *OSCE and Yugoslavia-Important dates, timeline.* Dostopno preko: <http://www.osce.org/odihr/52914> (19. januar 2016).
- --- 2003. *The OSCE: a unique organization with distinctive added value.* Dostopno preko: <http://www.osce.org/cio/42489?download=true> (10. december 2015).
- --- 2011a. *Forum for Security Co-operation.* Dostopno preko: <http://www.osce.org/fsc/77535> (19. december 2015).
- --- 2011b. *OSCE Partners for Co-operation.* Dostopno preko: <http://www.osce.org/ec/77951> (19. december 2015).
- --- 2015a. *Parliamentary Assembly.* Dostopno preko: <http://www.oscepa.org/documents/factsheet/669-factsheet-english/file> (8. februar 2016).
- --- 2015b. *Parliamentary Assembly. Helsinki +40 Project Final Report.* Dostopno preko: <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/helsinki-40/final-report/2949-helsinki-40-final-report/file> (6. februar 2016).
- --- 2015c. *Reviving Co-operative Security in Europe through the OSCE.* Network of Think Tanks and Academic Institutions. Dostopno preko: http://www.clingendael.nl/sites/default/files/2015-10-01%20Report%20for%20OSCE%20Research%20Network%20project_final_1.pdf (10. december 2015).
- --- 2015č. *OSCE response to the crisis in and around Ukraine.* Dostopno preko: <http://www.osce.org/home/125575?download=true> (18. december 2016).
- --- 2016a. *Renewing dialogue, rebuilding trust, restoring security.* Dostopno preko: <http://www.osce.org/cio/215791> (20. januar 2016).
- --- 2016b. *Address by the Chairperson-in-Office of the OSCE, Minister for Foreign Affairs of Germany, H.E. Frank-Walter Steinmeier. 1085th Special Plenary Meeting of the Permanent Council.* Dostopno preko: <http://www.osce.org/cio/215866> (20. 1. 2016).
- --- 2016c. *What is the OSCE?* Dostopno preko: <http://www.osce.org/whatistheosce/factsheet> (17. marec 2016).

- --- 2016č. *Armed OSCE Forces in Ukraine Impossible Without Consensus - OSCE Chief*. Dostopno preko <http://sputniknews.com/europe/20160428/1038761826/armed-osce-ukraine.html> (29. april 2016).
- *OSCE Handbook*. 2002. Dunaj. OSCE Secretariat. Press and Public Information Section.
- *OSCE Handbook*. 2007. Dunaj. OSCE Secretariat. Press and Public Information Section.
- *OSCE Mechanisms and Procedures*. 2011. Dunaj. OSCE Secretariat.
- *OSCE Annual Report. 2014a*. Dunaj. OSCE Secretariat.
- *OSCE Financial Report. 2014b*. Dostopno preko <http://www.osce.org/secretariat/178636> (15. december 2016).
- Panel of Eminent Persons. 2005. *Common Purpose. Towards a More Effective OSCE*. Dostopno preko: <http://www.osce.org/cio/15805>. (10. januar 2016).
- --- 2015a. *Lessons learned for the OSCE from its engagement in Ukraine*. Dostopno preko: <http://www.osce.org/networks/164561?download=true> (10. januar 2016).
- --- 2015b. *Back to diplomacy*. Dostopno preko: <http://www.osce.org/networks/205846?download=true> (10. januar 2016).
- *Partner States and organizations*. Dostopno preko <http://www.osce.org/partners> (7. februar 2016).
- Payton, Autumn Lockwood. 2010. *Building a Consensus (Rule) for International Organizations*. Dostopno preko: http://wp.peio.me/wp-content/uploads/2014/04/Conf4_Lockwood-Payton-01.10.2010.pdf (16. januar 2016).
- PC.DEC/1117 *on Deployment of an OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine*. Dostopno preko: <http://www.osce.org/pc/116747> (9. januar 2016).
- PC.DEC/1130 *on Deployment of OSCE observers to two Russian checkpoints of the Russian-Ukrainian border*. Dostopno preko: <http://www.osce.org/pc/121826?download=true> (9. januar 2016).
- PC.DEC/1196 *Scales of contributions for 2016–2017*. Dostopno preko <http://www.osce.org/pc/212816?download=true> (20. februar 2016).
- Pease, Kelly-Kate S. 2010. *International organizations*. Harlow: Pearson Education.
- Raščan, Stanislav. 2010. *OVSE in nacionalni interesi ZDA*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- Reinalda, Bob in Bertjan Verbeek, 2005. *Decision making within international organizations*. Milton Park: Routledge.
- *Review Meetings*. Dostopno preko <http://www.osce.org/mc/43198> (19. februar 2015).
- Rittberger, Volker, Bernhard Zangl in Matthias Staisch, ur. 2006. *International Organization: Polity, Politics and Policies*. New York: Palgrave Macmillan.
- Sogovornik A. Raščan, Stanislav. 2016. *Intervju z avtorjem*. Ljubljana, 22. junij.
- --- B. Slovenski predstavnik v Sekretariatu OVSE na Dunaju. 2016. *Intervju z avtorjem*. Dunaj, 24. junij.
- --- C. Lenarčič, Janez. 2016. *Intervju z avtorjem*. Ljubljana, 27. junij.
- --- Č. Benedejčič, Andrej. 2016. *Intervju z avtorjem*. Dunaj, 7. julij.
- --- D. Jamnišek, Blanka. 2016. *Intervju z avtorico*. Ljubljana, 8. julij.
- *Status Report as of 20 April 2016*. Dostopno preko <http://www.osce.org/ukraine-smm/235106> (24. april 2016).
- *Summit. 1975. Helsinki Final Act*. Dostopno preko: <http://www.osce.org/node/39501> (28. november 2015).
- --- 1990. *Charter of Paris for a New Europe*. Dostopno preko: <http://www.osce.org/node/39516> (28. november 2015).
- --- 1992. *CSCE Helsinki Document 1992: The Challenges of Change*. Dostopno preko: <http://www.osce.org/node/58336> (28. november 2015).
- --- 1994. *Budapest Document 1994: Towards a Genuine Partnership in a New Era*. Dostopno preko: <http://www.osce.org/node/39554> (28. november 2015).
- --- 1996. *Lisbon Document 1996*. Dostopno preko: <http://www.osce.org/node/39539> (28. november 2015).
- --- 1999. *Istanbul Document 1999*. Dostopno preko: <http://www.osce.org/node/39569> (28. november 2015).
- --- 2010. *Astana Commemorative Declaration: Towards a Security Community*. Dostopno preko: <http://www.osce.org/node/74985> (28. november 2015).
- *Survey of OSCE Field Operations*. 2016. Dostopno preko <http://www.osce.org/cpc/74783> (2. marec 2016).
- Šabič, Zlatko, ur. 2005. *Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- Šumrada, Janez, Milena Stefanović Kajzer, Rok Srakar, Matej Andolšek in Jure Gašparič, ur. 2005. *OVSE 30 let po Helsinkih*. Ljubljana: Ministrstvo za zunanje zadeve Slovenije.
- *United Nations*. Dostopno preko <http://www.osce.org/networks/111477> (17. februar 2016).
- Zannier, Lamberto. 2015. Reviving the Helsinki Spirit 40 years of the Helsinki Final Act. *Security Community*. Issue 1:16–17.

PRILOGA: Intervju – vprašanja

Odločanje s soglasjem v OVSE je pravilo, ki je bilo zapisano že v Končnih priporočilih helsinških posvetovanj (t. i. modra knjiga).

1. Katere so po Vašem mnenju in izkušnjah največje prednosti, ki jih odločanje s soglasjem prinaša OVSE?

OVSE s 57 državami udeleženkami v Severni Ameriki, Evropi in Aziji predstavlja največjo varnostno organizacijo na svetu, ki se geografsko razteza od Vancouvra do Vladivostoka.

2. Kaj predstavlja oz. katere so najpogostejše težave pri doseganju soglasja v tako raznoliki organizaciji, kot je OVSE?

3. Pri katerih temah je soglasje najtežje doseči in pri katerih najlažje?

Marca 2014 je Stalni svet OVSE sprejel soglasno odločitev o napotitvi Posebne opazovalne misije OVSE v Ukrajino in kasneje julija 2014 tudi o napotitvi manjše Opazovalne misije OVSE na mejna prehoda Gukovo in Donetsk v Ruski federaciji.

4. Kako ocenjujete način oz. postopek sprejemanja soglasno sprejetih odločitev na primeru reševanja krize v Ukrajini in njeni okolici? Kako odločanje s soglasjem v OVSE vpliva na dinamiko reševanja krize v Ukrajini in njeni okolici?

V zadnjem času je bilo izraženih nemalo pozivov k reformi odločevalskega procesa v OVSE, tj. odločanja s soglasjem. Parlamentarna skupščina OVSE je npr. predlaga uvedbo t. i. »virtualnega soglasja«, po katerem bi se odločitev sprejela, ko bi zanjo glasovalo 90 % držav udeleženk. Medtem pa generalni sekretar OVSE, veleposlanik Zannier, na vprašanje o možnosti napotitve prve oborožene policijske misije OVSE v Ukrajino in njeno okolico opominja in poudarja, da je ta napotitev mogoča, vendar le s soglasno sprejeto odločitvijo vseh držav udeleženk. Ob tem je tudi izpostavil eno izmed temeljnih načel in zavez OVSE, tj. odločanje s soglasjem.

5. Kakšno prihodnost napovedujete odločanju s soglasjem v OVSE?