

System a fungovanie Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe

Anotácia: Autor sa v odbornom článku zameriava na stručnú charakteristiku významnej medzinárodnej organizácie – Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (ďalej len „OBSE“). Aktuálnosť témy vidí autor najmä v skutočnosti, že od 1. januára 2019 sa začalo ročné predsedníctvo Slovenskej republiky v OBSE. Z tohto dôvodu považuje za vhodné priblížiť čitateľom, zaujímavým sa o bezpečnostno-právnu problematiku, základné princípy fungovania OBSE, jej organizačnú štruktúru a celkový jej prínos. V článku je vysvetlená právna povaha a spôsob prijímania rozhodnutí v OBSE v súčasnom i historickom kontexte. Pozornosť je tiež venovaná princípom OBSE, ktoré sa vzťahujú na členské štáty, ale i na samotnú organizáciu, komprehenzívnemu poňatiu bezpečnosti a trom dimenziám bezpečnosti. Všetky svoje činnosti vykonáva OBSE prostredníctvom svojich rozhodovacích orgánov, výkonných štruktúr, misií a pridružených orgánov, ktorých stručná charakteristika je taktiež súčasťou odborného článku. V závere autor poukáže na konkrétne aktuálne problémy a výzvy, ktorým OBSE ako jeden z garantov bezpečnosti v súčasnej Európe čelí.

Kľúčové slová: Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe, OBSE, demilitarizovaný koncept bezpečnosti, komprehenzívna bezpečnosť, ODIHR, politické záväzky, Helsinský záverečný akt, ľudské práva, bezpečnostné organizácie, medzinárodné právo, medzinárodná bezpečnosť, medzinárodné organizácie

Úvod

Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe napomáha v budovaní stability, mieru a demokracie pre viac než miliardu ľudí. Je významným fórom pre politický dialóg o širokej škále bezpečnostných otázok a platformou pre spoločnú aktivitu zameranú na zlepšenie života jednotlivcov aj komunit. Okrem toho, že koná prostredníctvom politického dialógu o zdieľaných hodnotách, jej prínos sa prejavuje aj prostredníctvom praktickej činnosti jej štruktúr (orgánov) a misií, ktoré umožňujú v členských štátoch vytvárať trvajúce zmeny. Osobitnou črtou tejto bezpečnostnej organizácie je skutočnosť, že sa vo svojej činnosti zameriava popri obvyklých politicko-vojenských aspektoch bezpečnosti i na bezpečnosť jednotlivca, prostredníctvom záväzkov a aktivít spočívajúcich v ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako aj na otázky ekonomiky a životného prostredia, ktoré taktiež majú podstatný vplyv na bezpečnostnú situáciu.

Charakteristika a história OBSE

OBSE ako medzinárodná organizácia disponuje hneď niekoľkými osobitosťami, či vlastnosťami, ako je napríklad veľkosť. S jej 57 členmi predstavuje v súčasnosti **najväčšiu medzinárodnú bezpečnostnú organizáciu regionálneho typu**. Je založená na **inkluzívnom členstve**, čo znamená, že organizácia na členov kladie len minimálne nároky, uprednostňuje čo najrýchlejšie prijímanie členov v čo najväčšom rozsahu. Nových členov zaväzuje k spolupráci až následne.¹ Rozmanitosť zastúpenia štátov je značná, čo rada pripomína aj samotná OBSE vyjadrením rozlohy jej členov „od Vancouveru po Vladivostok“. Ide o štáty Severnej Ameriky, ako USA a Kanada, všetky štáty Európy², štáty bývalého Sovietskeho zväzu³ a Mongolsko, ktoré k organizácii pristúpilo ako posledné, v novembri 2012. Okrem svojich riadnych členov má organizácia jedenásť tzv. partnerov spolupráce⁴, stredomorských a ázijských partnerov a Austráliu.

¹ MEDELSKÝ, J. *Medzinárodné organizácie*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2014, s. 123.

² Výnimku v tomto smere predstavuje Kosovo, ktoré nie je uznané viacerými členmi OBSE, čo pri prísne konsenzuálnom charaktere prijímania rozhodnutí v OBSE predstavuje v súčasnosti prekážku jeho prijatia.

³ Bližšie: *Participating states*. [online][citované dňa 10. 01.2019] <<http://www.osce.org/states>>.

⁴ Bližšie: *Partners for Co-operation*. [online][citované dňa 10.01.2019] <<http://www.osce.org/partners-for-cooperation>>.

Záujem zo strany organizácie o čo najširšiu členskú základňu podčiarkuje aj silno **kooperatívny charakter** OBSE, ktorý je založený viac na spolupráci, diplomacii a presvedčaní, než na direktívnych, resp. donucovacích metódach.

Kooperačný charakter organizácie je vyjadrený slovom „spolupráca“ v názve organizácie. Spolupráca jej podporovaná nutnosťou hľadania diplomatických riešení a **konsenzuálnym spôsobom** prijímania rozhodnutí. Všetky zúčastnené štáty majú navzájom rovnoprávne postavenie a rozhodnutia sú prijímané jednomyseľne, t.j. konsenzom.⁵

Podľa odseku II (A) 2 Rokovacieho poriadku OBSE sa všetky rozhodnutia prijímané rozhodovacími orgánmi OBSE prijímajú konsenzom. Konsenzus znamená **absenciu vyjadrenia akejkoľvek námietky** zúčastneného štátu voči prijatiu predmetného rozhodnutia.⁶

Takýto spôsob prijímania rozhodnutí sa môže javiť ako neefektívny, či dokonca zbytočný, nakoľko ich obsah nie je právne vynútiteľný. Na druhej strane OBSE ponúka riešenia v oblastiach, v ktorých by pri právnej záväznosti rozhodnutí vznikali ťažko. V prípade, že by OBSE bola založená na direktívnom prijímaní „tvrdých“, právne záväzných aktov, v praxi, pri päťdesiatich siedmich členských štátoch, by bola podmienka jednomyseľnosti realizovateľná v miere blížiacej sa k nemožnému.⁷

Pôvod takejto formy rozhodovania možno hľadať v období studenej vojny, keď najdôležitejší medzinárodný orgán na univerzálnej úrovni – Bezpečnostná rada OSN bola v svojej činnosti „paralyzovaná“ uplatňovaním práva veta zo strany jej stálych členov.⁸ Ideologický antagonizmus dvoch európskych blokov znamenal pre Európu bezpečnostné riziko, ktoré bolo možné znížiť vybudovaním **politicko-diplomatickej štruktúry** slúžiacej na **prevenciu konfliktov**, ktorá by bola zároveň fórom pre vedenie **širokej globálnej diskusie o bezpečnostných otázkach** a ktorá mohla byť v dlhodobom horizonte bázou tzv. paneurópskeho bezpečnostného modelu.⁹ Úlohu takejto štruktúry plnila **Konferencia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe** (ďalej len „KBSE“), na ktorej sa ministri a diplomatickí predstavitelia zúčastnených štátov, súperiacich blokov pravidelne stretávali od roku 1973. Prípravné práce k záverečnej fáze konferencie trvali dva roky, počas ktorých došlo k početným rokovaniam o návrhoch textu záverečného aktu. V tomto procese došlo k dohode,

⁵ MIKUDOVÁ, A. *Právne a inštitucionálne aspekty implementácie záväzkov ľudskej dimenzie OBSE*. In *Justičná revue*. Roč. 52, č. 4 (2000), Bratislava: Ministerstvo spravodlivosti SR (2000), s. 411.

⁶ OBSE, MC.DOC/1/69, Rules of Procedure of the Organization for Security and Co-Operation in Europe, para. II (A) 2.

⁷ Je potrebné doplniť, že chápanie konsenzu nie je ani v prípade OBSE absolútne. Z pravidla konsenzuálneho prijímania rozhodnutí v OBSE boli postupne vytvorené výnimky. Prvou výnimkou je koncept „konsenzus mínus jedna“. Túto výnimku vytvoril Pražský dokument z roku 1992. Podstata výnimky spočíva v tom, že ak dochádza k zjavnému, závažnému porušovaniu záväzkov zúčastneného štátu, plynúcich z členstva v OBSE a dotknutý štát neprejavuje snahu o nápravu, rozhodovacie orgány OBSE podniknú vhodné opatrenia, bez ohľadu na pozíciu dotknutého štátu. Konsenzus mínus jedna sa uplatnil doposiaľ len v jednom prípade, a to voči bývalej Juhoslávii z dôvodu ochrany ľudských práv. Druhou výnimkou je mechanizmus „konsenzus mínus dva“, ktorý vytvorila Ministerská rada na zasadnutí v Štokholme v roku 1992. Ide o hlasovania o nariadenej konciliácii v sporoch medzi dvoma zúčastnenými štátmi. O začatí zmierovacieho teda nerozhodujú samotné sporové strany, ale Ministerská rada. Na jej zasadnutí o otázke mierového riešenia vzniknutého konfliktu na dosiahnutie konsenzu sa neberú do úvahy pozície sporových strán. Tento mechanizmus zatiaľ nebol v rámci OBSE spustený. Treťou výnimkou, ktorá sa na rozdiel od prvých dvoch uplatňuje pomerne bežne, je možnosť taciťného súhlasu (silence procedure), ktorý spočíva v tom, že ak voči návrhu rozhodnutia nie je počas stanovenej doby vznesená námietka považuje sa za prijaté aj bez potreby vyjadrenia konsenzu. Takýto postup nie je automatický, ale začína sa vždy na návrh príslušného predsedajúceho a so súhlasom zástupcov štátov počas niektorého z oficiálnych stretnutí. Bližšie: Príloha I (A) Rokovacieho poriadku OBSE.

⁸ PETRÁŠ, R., PERTŮV, H., SCHEU, H.C. *Menšiny a právo v České republice*. Praha: Auditorium, 2009, s. 324.

⁹ KMEC, V., ŠELEPEC, P. *Úloha a postavenie OBSE v procese budovania európskeho bezpečnostného systému*. In *Vojenské obzory*. – Roč.5, č.4 (1998), Liptovský Mikuláš: Vojenská akadémia, 1998, s. 6.

že záverečný akt bude prijatý na najvyššej politickej úrovni. **Záverečný akt Helsinskej konferencie z 1. augusta 1975** bol prijatý hlavami štátov alebo predsedami vlád tridsiatich piatich zúčastnených štátov konsenzom.¹⁰ Od tohto momentu KBSE poskytovala súperiacim blokom, ale aj neutrálnym štátom významné negociačné fórum až do pádu „železnej opony“ v roku 1989 a kolapsu komunistických režimov.

V rokoch 1990 – 1994 prešla KBSE výraznou zmenou a jej ciele a metódy museli byť prispôbené novému geopolitickému prostrediu rozdrobených bývalých federatívnych štátov (ZSSR, Juhoslávia), v ktorom vznikali mnohé potenciálne aj reálne konflikty. Konferencia rozvíjala svoju inštitucionálnu štruktúru a prijala úlohu rozhodne konajúceho subjektu so zameraním na vytvorenie preventívneho protikrízového mechanizmu a vysielanie misií.¹¹ Vývoj stálych štruktúr a narastajúci počet pozemných misií *de facto* radikálne zmenil podobu KBSE a zdôraznil jej transformáciu na pružnú a akcieschopnú medzinárodnú organizáciu. V roku 1995 dochádza po Budapeštianskom summite hláv štátov KBSE¹² k premenovaniu na OBSE, bez toho, aby bola akýmkoľvek spôsobom zmenená povaha záväzkov KBSE alebo status jej inštitúcií. Rusko v tom čase požadovalo transformáciu KBSE na plnohodnotnú medzinárodnú organizáciu s medzinárodnou subjektivitou a poverením ku koordinácii regionálnych bezpečnostných organizácií. Tento model by však bránil postaveniu NATO v regióne, ktoré by reálne nemohlo vykonávať svoje úlohy, a preto medzinárodnoprávna subjektivita OBSE nebola štátmi priznaná.¹³

Práve **absencia právnej subjektivity bráni OBSE prijímaniu právne zaväzujúcich rozhodnutí**. Na druhej strane, rozhodnutia, ktoré OBSE prijíma, majú **vysokú politickú a morálnu váhu**, umocnenú konsenzuálnou povahou ich prijímania. Podľa odseku II (A) 3 Rokovacieho poriadku OBSE sa akékoľvek texty prijaté **rozhodovacími orgánmi** OBSE, ktoré boli prijaté konsenzom, akými sú rozhodnutia, vyhlásenia, deklarácie, správy, listy alebo iné dokumenty označujú súhrnne ako Rozhodnutia OBSE alebo Dokumenty OBSE. Tieto dokumenty majú politicko-záväzný charakter pre všetky zúčastnené štáty alebo odrážajú ich spoločne odsúhlasený názor.¹⁴ Ostatné dokumenty, ako napríklad vyhlásenia predsedajúcich alebo dokumenty vydané výkonnými štruktúrami OBSE nie sú považované za Dokumenty OBSE podľa vyššie uvedenej definície a ich texty nevyžadujú schvaľovanie zúčastnenými štátmi.¹⁵

Aj napriek právnej nezáväznosti rozhodnutí/dokumentov OBSE ich relevancia nie je malá. OBSE má väčšinu atribútov klasickej medzinárodnej organizácie: rozhodovacie orgány, stále sídlo a inštitúcie, stály personál, pravidelný rozpočet a operácie v teréne. Väčšina jej nástrojov, rozhodnutí a záväzkov je tvorená právnym jazykom, ktorého interpretácia vyžaduje chápanie princípov medzinárodného práva verejného a zmluvného práva. Okrem toho, fakt, že rozhodnutia OBSE nie sú právne zaväzujúce neznamena, že možno zľahčovať ich efektívnosť, najmä v prípade, ak boli podpísané na najvyššej politickej úrovni.¹⁶ Otázne je

¹⁰ OBSE, *Our history* [online][citované dňa 10.01.2019] < <https://www.osce.org/whatistheosce> >.

¹¹ JANKŮ, M., JANKŮ, J. *Politické a právní základy evropských integračních seskupení*. 1. vydání, Praha: C.H. Beck, 2010, s. 135.

¹² 5. – 6. december 1994

¹³ JANKŮ, M., JANKŮ, J. *Politické a právní základy evropských integračních seskupení*. 1. vydání, Praha: C.H. Beck, 2010, s. 143.

¹⁴ OBSE, MC.DOC/1/69, Rules of Procedure of the Organization for Security and Co-Operation in Europe, para. II (A) 3.

¹⁵ OBSE, MC.DOC/1/69, Rules of Procedure of the Organization for Security and Co-Operation in Europe, para. II (A) 4.

¹⁶ MANTON, E. The OSCE Human Dimension and Customary International Law Formation. In *Yearbook 2005: Yearbook on the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)*. Hamburg: Nomos Publishers, 2006, s. 198.

tiež to, či zámer členských štátov prijímať rozhodnutia na politickej úrovni diskvalifikuje prijaté dokumenty ako *opinio juris*.¹⁷

OBSE bola prvá medzinárodná bezpečnostná organizácia, ktorá prijala demilitarizovaný koncept tzv. **komprehenzívnej a kooperatívnej bezpečnosti**. Ide o chápanie bezpečnosti v čo najširšom rozmere, kedy **ochrana ľudských práv a základných slobôd spolu so zodpovedným ekonomickým a environmentálnym spravovaním sú považované za rovnako dôležité prvky** v budovaní dlhodobu udržateľného mieru a bezpečnosti **ako politicko-vojenská spolupráca**. Ako sme už naznačili v predchádzajúcej vete, komprehenzívny koncept bezpečnosti zahŕňa tri vzájomne sa dopĺňajúce dimenzie (pôvodne označované ako „koše“¹⁸). Sú to: **politicko-vojenská dimenzia, ekonomická a environmentálna dimenzia a ľudská dimenzia**. Úzko spätý s komprehenzívnym chápaním je aj kooperatívny prístup. OBSE vychádza z premisy, že **bezpečnosť** (v komprehenzívnom poňatí) **je nedeliteľná**. Znamená to, že spolupráca je prínosná pre všetky zúčastnené štáty, pretože ohrozenie bezpečnosti v jednom alebo jednom štátom môže ohroziť bezpečnosť ostatných štátov. Z tohto dôvodu by žiaden zúčastnený štát nemal budovať svoju bezpečnosť na úkor iného štátu.¹⁹

Ako už bolo spomenuté, základný dokument, z ktorého OBSE odvodzuje svoju činnosť, je Záverečný akt z Helsinskej konferencie, tzv. **Helsinský akt z roku 1975**. Dokument v tom čase podpísalo 35 štátov. Zakotvoval významné záväzky participujúcich štátov v oblasti politicko-vojenskej, hospodárskej, v otázke ľudských práv a demokratických hodnôt. Stal sa kľúčovým pre smerovanie OBSE. Helsinský akt obsahoval deklaráciu desiatich základných princípov spolupráce medzi štátmi, ktorými sa popri štátoch riadi aj samotná organizácia. Ide o tzv. Dekalóg:

- I. zásada suverénnej rovnosti štátov,
- II. zásada vystríhania sa použitia sily a hrozby silou,
- III. zásada neporušiteľnosti hraníc,
- IV. zásada územnej celistvosti štátov,
- V. zásada pokojného riešenia sporov,
- VI. zásada nezasahovania do vnútorných záležitostí,
- VII. zásada rešpektovania ľudských práv a základných slobôd,
- VIII. zásada sebaurčenia národov,
- IX. zásada spolupráce medzi štátmi,
- X. zásada svedomitého plnenia záväzkov z medzinárodného práva.²⁰

Orgány, štruktúry a misie OBSE

Všetky svoje činnosti vykonáva OBSE prostredníctvom svojich rozhodovacích orgánov, výkonných štruktúr, misií a pridružených orgánov.

Rozhodovacie orgány OBSE môžeme rozdeliť podľa ich zloženia na kolektívne a samostatné.

Samostatným vrcholným orgánom je **Predsedníctvo OBSE (Chairmanship-in-Office)**. V zmysle Rokovacieho poriadku OBSE je ustanovený systém rotujúceho predsedníctva, pričom obdobie predsedníctva jedného štátu je jeden kalendárny rok. Výber

¹⁷ MANTON, E. The OSCE Human Dimension and Customary International Law Formation. In *Yearbook 2005: Yearbook on the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)*. Hamburg: Nomos Publishers, 2006, s. 196.

¹⁸ Bližšie pozri: JANKŮ, M., JANKŮ, J. *Politické a právní základy evropských integračních seskupení*. 1. vydání, Praha: C.H. Beck, 2010, s. 158 – 167.

¹⁹ OBSE, *SEC/CPC/OS/167/09 – The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security: An Overview of Major Milestones*.

²⁰ VALUCH, J., RIŠOVÁ, M., SEMAN, R. *Právo medzinárodných organizácií*. 1. vyd. – Praha: C. H. Beck, 2011, s. 294 – 295.

predsedajúceho štátu sa uskutočňuje rozhodnutím Samitu alebo Ministerskej rady spravidla dva roky pred plánovaným začiatkom predsedníctva²¹ Predsedníctvo koordinuje činnosti rozhodovacích orgánov a určuje priority činností OBSE. V súčasnosti (2019) je predsedníckym štátom OBSE Slovenská republika. Predsedníctvu OBSE pri výkone jeho povinností napomáhajú predošlé a nasledujúce Predsedníctvo, ktoré spolu vytvárajú formát nazývaný **Trojka (Troika)**. Jej hlavnou úlohou je zabezpečiť plynulý chod organizácie prostredníctvom spolupráce postupujúcich Predsedníctiev. Okrem Trojky sú povinné Predsedníctvo podporovať i výkonné štruktúry OBSE.²²

Predsedom (Chairperson-in-Office) je minister zahraničných vecí predsedajúceho štátu. Predseda OBSE je najvyšším politickým predstaviteľom organizácie. Svojou činnosťou intervenuje na prezidentskej a ministerskej úrovni s cieľom dosiahnutia diplomatických riešení. Predsedníctvo OBSE tiež deleguje svojich vyslancov **Osobných zástupcov Predsedu (Chairperson-in-Office Personal Representative)** a **Osobitných zástupcov Predsedu (Chairperson-in-Office Special Representative)** na rôzne pozície a s nimi súvisiace oblasti pôsobnosti ako antisemitizmus, netolerancia a diskriminácia moslimov, rodová rovnosť, boj proti korupcii, mládež a bezpečnosť, prípadne pôsobia ako zástupcovia predsedu pri riešení rôznych konfliktov, či krízových situácií (Ukrajina, Južný Kaukaz, Podnestersko, Náhorný Karabach...). Významnú úlohu v tomto smere predstavuje funkcia Osobitného zástupcu predsedu OBSE pri Trilaterálnej kontaktnej skupine na implementáciu mierového plánu pre Východnú Ukrajinu.²³

Prvým z **kolektívnych rozhodovacích orgánov je Samit (Summit)** zložený z najvyšších politických predstaviteľov (hláv štátov alebo predsedov vlád) členských štátov. Samit robí rozhodnutia, stanovuje priority a poskytuje usmernenia na najvyššej politickej úrovni.²⁴ Samitu spravidla predchádza Prípravná konferencia (konferencie), ktorá má za úlohu pripraviť a kontrolovať dokumenty, o ktorých má Samit následne rozhodovať. Neexistujú žiadne všeobecné pravidlá určujúce frekvenciu zvolávania Samitov. Každý z členských štátov môže navrhnúť zvolanie Samitu, o čom členovia hlasujú konsenzom. Zatiaľ posledný zo siedmich Samitov sa konal v Astane v decembri 2010. V čase medzi jednotlivými Samitmi rozhodnutia vykonáva Ministerská rada.²⁵

Ministerská rada (Ministerial Council) je tvorená ministrami zahraničných vecí členských štátov a je hlavným rozhodovacím a riadiacim orgánom v období medzi Samitmi. Stretnutia Ministerskej rady sa konajú v štáte, ktorý je v danom roku predsedajúcim štátom OBSE.²⁶ Pravidelné ročné stretnutia zaviedla Parížska charta pre novú Európu z roku 1990. V roku, počas ktorého sa koná Samit, sa Ministerská rada neschádza. Ministerskej rade OBSE predsedá minister zahraničných vecí štátu, ktorý vykonáva v aktuálnom roku predsedníctvo v rámci celého OBSE.

Stála rada (Permanent Council) sa stretáva pravidelne (raz za týždeň) v sídle OBSE v Hofburgu vo Viedni, kde jej členovia vedú politické konzultácie a prijímajú rozhodnutia. Stála rada tiež riadi operatívne úlohy organizácie. Tento orgán implementuje v rozsahu

²¹ OBSE, MC.DOC/1/69, Rules of Procedure of the Organization for Security and Co-Operation in Europe, para. III 1.

²² OBSE, MC.DOC/1/69, Rules of Procedure of the Organization for Security and Co-Operation in Europe, para. III 3.

²³ NEUKIRCH, C. The Special Monitoring Mission to Ukraine: Operational Challenges and New Horizons. In *OSCE Yearbook 2014*, s. 183.

²⁴ OBSE, *CSCE/OSCE key documents*. [online][citované dňa 10.01.2019] < <http://www.osce.org/resources/csce-osce-key-documents>>.

²⁵ OBSE, *Summits*. [online][citované dňa 10.01.2019] < <http://www.osce.org/summits>>.

²⁶ OBSE, *CSCE/OSCE key documents*. [online][citované dňa 10.01.2019] < <http://www.osce.org/resources/csce-osce-key-documents>>.

svojich kompetencií rozhodnutia Samitu a Ministerskej rady.²⁷ Podobne ako v prípade Ministerskej rady je predsedajúcim zástupca predsedníckeho štátu. Ide o orgán, ktorý prijíma väčšinu rozhodnutí OBSE.

Fórum pre bezpečnostnú spoluprácu (Forum for Security Co-operation) je autonómne pôsobiaci orgán OBSE. Podobne ako Stála rada sa stretáva raz týždenne, no na rozdiel od nej je predsedníctvo Fóra štvormesačné, pričom predsedajúci štát nie je určený individuálnym rozhodnutím, ale abecedným poradím podľa francúzskej abecedy. V rámci svojej kompetencie má osobitnú agendu. Fórum pre bezpečnostnú spoluprácu má za cieľ zvýšenie vojenskej bezpečnosti a stability v Európe. Pokrýva najvýznamnejšie politicko-vojenské dohody štátov OBSE. Pomáha implementovať dôležité opatrenia na budovanie dôvery a budovanie bezpečnosti, na reguláciu výmeny vojenských informácií a vzájomného overenia medzi štátmi, dokumenty zabezpečujúce demokratickú kontrolu bezpečnostných síl. Fórum tiež rozvíja normy a poskytuje praktickú pomoc pri obmedzení proliferácie nelegálnych ručných a ľahkých zbraní, zaoberá sa tiež zákazom šírenia zbraní hromadného ničenia. Dohliada na pravidelný kontakt, spoluprácu a zdieľanie vojenských informácií medzi zúčastnenými štátmi.²⁸

Parlamentné zhromaždenie (Parliamentary Assembly) nie je štatutárnym orgánom OBSE. Ide o samostatný orgán založený s cieľom zapojiť národné parlamenty zúčastnených štátov na paneurópskom bezpečnostnom procese. Parlamentné zhromaždenie tvorí výnimku z pravidiel rovnosti a konsenzu, pretože jeho rozhodnutia sa prijímajú väčšinou a jeho zloženie – počet mandátov pre konkrétny štát závisí od počtu obyvateľov štátu. Celkový počet poslancov zúčastnených v Parlamentnom zhromaždení je v súčasnosti 323. Vo svojej činnosti prijíma deklarácie, návrhy a odporúčania, ktoré sú adresované ostatným orgánom OBSE. Sídlo Parlamentného zhromaždenia je v Kodani.²⁹

Výkonnými štruktúrami OBSE sú: Sekretariát, Vysoký komisár pre národnostné menšiny, Úrad pre demokratické inštitúcie a ľudské práva a Predstaviel pre slobodu médií.

Sekretariát (Secretariat) poskytuje nevyhnutnú administratívnu a operatívnu podporu ostatným orgánom a misiám OBSE. Sídli vo Viedni, ale niektoré jeho pracoviská sú dislokované aj v Prahe. Na čele sekretariátu stojí **Generálny tajomník**. Viedenský sekretariát vedie štyri sekcie: Odbor pre podporu úradujúceho predsedu, Centrum pre prevenciu konfliktov, Odbor pre konferenčné služby a Administratívny a rozpočtový odbor. Okrem podpory administratívnych, rozpočtových a personálnych záležitostí je úlohou Sekretariátu aj podpora kontaktov s medzinárodnými medzivládnyimi a mimovládnyimi organizáciami.³⁰

Funkciu **Vysokého komisára pre národnostné menšiny (High Commissioner on National Minorities)** zaviedla OBSE vo svojich Helsinských rozhodnutiach z júla 1992. Je prostriedkom včasného varovania a prevencie konfliktov v ich najskoršom možnom štádiu. Tento mandát bol vytvorený hlavne ako reakcia na situáciu v bývalej Juhoslávii. Tá v niektorých členských štátoch vyvolala obavy, že by sa podobný scenár mohol opakovať kdekoľvek v Európe, najmä v krajinách „prechádzajúcich k demokracii“. To mohlo podlomiť prísľub mieru a prosperity obsiahnutý v Parížskej charte pre novú Európu, ktorú prijal Samit

²⁷ MIKUDOVÁ, A. Právne a inštitucionálne aspekty implementácie záväzkov ľudskej dimenzie OBSE. In *Justičná revue*. Roč. 52, č. 4 (2000), Bratislava: Ministerstvo spravodlivosti SR (2000), s. 412.

²⁸ OBSE, *Forum for Security Co-operation* [online][citované dňa 10.01.2019] < <https://www.osce.org/forum-for-security-cooperation> >.

²⁹ JANKŮ, M., JANKŮ, J. *Politické a právni základy evropských integračních seskupení*. 1. vydání, Praha: C.H. Beck, 2010, s. 154.

³⁰ JANKŮ, M., JANKŮ, J. *Politické a právni základy evropských integračních seskupení*. 1. vydání, Praha: C.H. Beck, 2010, s. 155.

v novembri 1990. Existovali obavy, že nové spory medzi menšinami a štátnymi autoritami v Európe mali potenciál sa stupňovať.³¹

Záujem Vysokého komisára pre národnostné menšiny sa primárne zameriava na situácie týkajúce sa osôb patriacich k národnostným/etnickým skupinám, ktoré tvoria početom väčšinu v jednom štáte a zároveň menšinu v inom štáte, čím vyvolávajú záujem štátnych orgánov v oboch štátoch a vytvárajú potenciálny zdroj medzištátneho napätia. V skutočnosti takéto napätia podmieňujú väčšiu časť európskej histórie.³²

Nejde teda o inštitút ľudskej dimenzie OBSE, ale o nástroj bezpečnostnej politiky. Nemá preto ani právomoci zaoberať sa porušením záväzkov OBSE, ani právomoc prijímať a prešetrovať sťažnosti jednotlivých príslušníkov menšín.³³

Ďalším výkonným orgánom OBSE je **Úrad pre demokratické inštitúcie a ľudské práva (Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODIHR)**.

V nadväznosti na zásadu, že dodržiavanie ľudských práv a základných slobôd, demokracia a právny štát patria k základným spoločným hodnotám členských štátov OBSE a sú vyjadrením úsilia štátov o posilnenie ľudskej dimenzie, bol v roku 1990 zriadený prostredníctvom Parížskej charty pre novú Európu Úrad pre slobodné voľby so sídlom vo Varšave. V roku 1992 bola právomoc tejto inštitúcie rozšírená a zároveň došlo aj k zmene jej názvu na Úrad pre demokratické inštitúcie a ľudské práva. Jeho úlohou je podporovať demokratické voľby a monitorovať priebeh volebného procesu, poskytovať praktickú pomoc pre rozvoj vnútroštátnych inštitúcií zameraných na ochranu ľudských práv. ODIHR tiež poskytuje technickú podporu vnútroštátnym inštitúciám. Ďalej vykonáva činnosť v oblasti rozvoja mimovládnych organizácií a občianskej spoločnosti, riadi výcvik pozorovateľov určených na monitorovanie stavu dodržiavania ľudských práv a priebehu volieb, ako aj prípravu novinárov, a prípravu kontaktných osôb pre otázky Rómov. Okrem toho poskytuje finančnú podporu na organizovanie seminárov OBSE a eviduje zoznam odborných expertov v jednotlivých ľudskoprávných oblastiach (napr. pre otázky národnostných menšín).³⁴ ODIHR pôsobí tiež ako sprostredkovateľ bilaterálnych schôdzí, komunikuje so štátmi, kde boli zriadené misie OBSE.

Predstavitel' pre slobodu médií (Representative on Freedom of the Media). Jeho činnosť sa môže rozdeliť do dvoch oblastí. Prvou oblasťou je sledovanie vývoja médií ako súčasť funkcie včasného varovania pre vznik bezpečnostného rizika. Druhou oblasťou je pomoc zúčastneným štátom pri dodržiavaní záväzkov voči slobode prejavu a slobodných médií. Patrí sem úsilie o zaistenie bezpečnosti novinárov, pomoc s rozvojom plurality médií, podpora dekriminalizácie ohovárania, boj proti nenávisťným prejavom pri súčasnom zachovaní slobody prejavu, poskytovanie odborných stanovísk k právnej regulácii médií, podpora slobody internetu a pomoc pri prechode z analógového na digitálne vysielanie. Organizuje tiež každoročné mediálne konferencie, na ktorých sa stretnú novinári, zástupcovia občianskej spoločnosti a vlády, ako aj akademickí pracovníci, aby diskutovali o aktuálnych otázkach slobody médií.³⁵ Predstavitel' OBSE pre slobodu médií bol jedným z prvých orgánov OBSE, ktorý sa angažoval v riešení situácie krízy na Ukrajine pri útokoch na

³¹ *Hágske odporúčania týkajúce sa práv na vzdelávanie národnostných menšín a vysvetľujúca správa*. Hág: Nadácia pre medzietnické vzťahy, 1996, s. 1.

³² *Hágske odporúčania týkajúce sa práv na vzdelávanie národnostných menšín a vysvetľujúca správa*. Hág: Nadácia pre medzietnické vzťahy, 1996, s. 1.

³³ JANKUV, J. *Medzinárodnoprávna ochrana práv príslušníkov menšín*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 168.

³⁴ MIKUDOVÁ, A. Právne a inštitucionálne aspekty implementácie záväzkov ľudskej dimenzie OBSE. In *Justičná revue*. Roč. 52, č. 4 (2000), Bratislava: Ministerstvo spravodlivosti SR (2000), s. 412.

³⁵ OBSE, *Representative on Freedom of the Media* [online][citované dňa 10.01.2019] <<https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media>>.

novinárov pri protestoch na Majdane v roku 2013. Taktiež odsúdil útoky na slobodu tlače v Turecku, ale napríklad aj vraždu investigatívneho novinára Jána Kuciaka na Slovensku.

Misie OBSE (Field Operations) podporujú prijímajúce krajiny v plnení záväzkov OBSE v praxi a rozvoji domácich kapacít prostredníctvom projektov zodpovedajúcich ich potrebám. Misie umožňujú OBSE okamžite reagovať na krízy a v mnohých oblastiach hrajú kľúčovú úlohu pri post-konfliktnej obnove zameranej na opätovné nastolenie dôvery medzi sporovými stranami. V súčasnosti pôsobí celkovo 16 Misíí v štyroch oblastiach: Juhovýchodná Európa, Východná Európa, Južný Kaukaz a Stredná Ázia.

Poslednou kategóriou orgánov OBSE sú **Pridružené orgány (OSCE-related bodies)**. Hlavnou osobitosťou týchto orgánov je to, že na rozdiel od vyššie uvedených orgánov, štruktúr a misií, nie sú priamou súčasťou OBSE, nevznikli na základe jej rozhodnutí, ale na základe právne záväzných medzinárodných zmlúv.

Spojená konzultačná skupina (Joint Consultative Group) je orgán zriadený na implementáciu ustanovení Zmluvy o konvenčných ozbrojených silách v Európe, platnej o roku 1992. V súčasnosti má 30 zmluvných strán vrátane Slovenska. Text zmluvy reflektuje vyjednávací proces medzi štátmi NATO a štátmi Varšavskej zmluvy, ktorý bol zameraný na vytvorenie vojenskej rovnováhy medzi súperiacimi blokmi a na zníženie zbrojenia. Medzi hlavné úlohy skupiny patrí interpretácia nejednoznačných alebo sporných ustanovení zmluvy, navrhovanie opatrení na podporu vykonávania zmluvy, riešenie technických otázok a riešenie sporov týkajúcich sa implementácie zmluvy.³⁶

Konzultačná komisia Zmluvy o otvorenom nebi (Open Skies Consultative Commission) je podobne ako Spoločná konzultačná skupina orgánom vytvoreným na implementáciu záväzkov plynúcich z medzinárodnej zmluvy. Ide o Zmluvu o otvorenom nebi, platnú od roku 2002. V súčasnosti má 34 zmluvných strán vrátane Slovenska. Zmluva stanovuje režim neozbrojených leteckých pozorovaní území všetkých zmluvných strán. Ide o snahu o zvyšovanie otvorenosti a transparentnosti štátov v ich vojenských aktivitách. Hlavnými úlohami Konzultačnej komisie je posudzovanie otázok plnenia zmluvy, interpretácia nejednoznačných alebo sporných ustanovení zmluvy, posudzovanie a rozhodovanie o žiadostiach o pristúpenie k zmluve a ročné rozdelenie letových kvót.³⁷

Posledným pridruženým orgánom je **Zmierovací a arbitrážny súd OBSE**. Súd bol vytvorený na základe tzv. Štokholmského dohovoru – Dohovor o zmierovaní a arbitráži v rámci OBSE, platný od roku 1994, ktorý má v súčasnosti 33 zmluvných strán. Slovenská republika dohovor síce podpísala v roku 1993, ale k jeho ratifikácii dodnes nedošlo. Hlavnou úlohou tohto orgánu je mierové riešenie sporov. Nemá stálu povahu – sporové strany môžu požiadať o ustanovenie *ad hoc* zmierovacej komisie alebo *ad hoc* rozhodcovského senátu.³⁸ Zmierovací a arbitrážny súd OBSE môže byť jednou z platforiem mierového riešenia sporov v prípadoch rozhodovaných pri aktivácii mechanizmu „konsenzus mínus dva“.

Záver – problémy a výzvy

Medzi v súčasnosti kritizované aspekty fungovania OBSE patrí zjavná nerovnomernosť zastúpenia participujúcich štátov pri obsadzovaní najvyšších funkcií OBSE v rozhodovacích, ale najmä výkonných štruktúrach. Niektoré členské štáty, ako napríklad Kazachstan poukazujú na možnosti zlepšenia reprezentatívnosti uplatňovaním prístupu GRIP založenom na vyváženosti pohlaví (G – gender), regiónov (R – region), vierovyznania (I – interfaith balance) a odbornosti (P – professional). Práve regionálna nevyváženosť spôsobuje nespokojnosť viacerých členov a vyvoláva legitímne otázky potreby určenia jasných pravidiel

³⁶ OBSE, *Joint Consultative Group* [online][citované dňa 10.01.2019] < <https://www.osce.org/jcg> >.

³⁷ OBSE, *Open Skies Consultative Commission* [online][citované dňa 10.01.2019] < <https://www.osce.org/oscc> >

³⁸ JANKŮ, M., JANKŮ, J. *Politické a právni základy evropských integračních seskupení*. 1. vydání, Praha: C.H. Beck, 2010, s. 155.

nominácie, výberu a menovania funkcionárov OBSE, zohľadňujúcich regionálnu rovnomernosť. Pri poslednom menovaní vrcholných predstaviteľov výkonných štruktúr v júli 2017 boli do čela všetkých vyššie spomenutých výkonných orgánov zvolení zástupcovia Švajčiarska, Islandu, Talianska a Francúzska, pričom v minulých obdobiach bolo rozloženie podobné. Spravidla išlo o členské štáty EÚ, výnimočne kandidátske štáty EÚ a štáty EZVO. Ostatné štáty svojich predstaviteľov v rámci výkonných štruktúr OBSE zatiaľ nikdy nemali. Podobnú námietku možno vzniesť aj v otázke Predsedníctva OBSE, ktoré bolo od roku 1992 udelené skupine dotknutých štátov iba raz³⁹ Podobné námietky vzniesli aj štáty ako Rusko, Arménsko, Kirgizsko, Tadžikistan a Azerbajdžan.⁴⁰ Zároveň nemožno hovoriť ani o rodovej vyváženosti obsadenia vedúcich funkcií. Podľa údajov z augusta 2018 predstavuje podiel žien vo vyššom manažmente OBSE len 28%, pričom celkový podiel žien v rámci celého OBSE je 41%.⁴¹

V súčasnosti je stále aktuálnou výzvou pre organizáciu pôsobenie Osobitej pozorovateľskej misie na Ukrajine. Ide o najväčší projekt realizovaný v histórii OBSE, čo podčiarkuje aj fakt, že rozpočet tejto misie je oddelený od celkového rozpočtu organizácie a predstavuje každoročne približne 100 miliónov eur⁴². Naproti tomu samotná OBSE ročne hospodári s približne 140 miliónmi eur, čo pokrýva činnosť všetkých jej orgánov a ostatných misií.⁴³ Hlavným cieľom misie je kontrola dodržiavania Minských mierových dohôd. Misia tak poskytuje neustranné informácie o situácii na Ukrajine. Býva však aj terčom kritiky z dôvodu nedostatočnej efektívnosti spôsobenej nedostatočným mandátom.

Dlhodobým problémom je aj vyššie spomínaná absencia medzinárodnoprávnej subjektivity a s ňou spojená právna nezáväznosť rozhodnutí OBSE. Na druhej strane je potrebné vziať do úvahy fakt, že OBSE je celosvetovo rešpektovanou autoritou aj bez existencie medzinárodnoprávnej subjektivity. Jej rozhodnutia, odporúčania, štúdie a iné dokumenty bývajú citované a odkazované v dokumentoch a na rôznych medzinárodných fórach v rámci OSN, NATO, Rady Európy Európskej únie, ale aj v rámci vnútroštátnych orgánov a inštitúcií. Takisto medzinárodne rešpektované sú aj jej misie a tiež tri vyššie spomenuté pridružené orgány. Tie majú, na rozdiel od orgánov, štruktúr a misií OBSE za právny základ právne záväzné – medzinárodné zmluvy.

Literatúra

- JANKUV, J. *Medzinárodnoprávna ochrana práv príslušníkov menšín*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-210-3. 316 s.
- JANKŮ, M., JANKŮ, J. *Politické a právní základy evropských integračních seskupení*. 1. vydání, Praha: C.H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-323-3. 234 s.
- KMEC, V., ŠELEPEC, P. *Úloha a postavenie OBSE v procese budovania európskeho bezpečnostného systému*. In: *Vojenské obzory*. – Roč. 5, č.4 (1998), Liptovský Mikuláš: Vojenská akadémia, 1998. ISSN 1335-2598.
- MANTON, E. *The OSCE Human Dimension and Customary International Law Formation*. In: *Yearbook 2005: Yearbook on the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)*. Hamburg: Nomos Publishers, 2006. ISBN 978-3832918811. 480 s.
- MEDELSKÝ, J. *Medzinárodné organizácie*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2014. ISBN 978-80-8054-596-3. 180 s.

³⁹ Kazachstan predsedal OBSE v roku 2010.

⁴⁰ Decision No. 1/17 Appointment of the OSCE High Commissioner on National Minorities (MC.DEC/1/17).

⁴¹ Bližšie: OBSE, What is OSCE? [online][citované dňa 10.01.2019] www.osce.org/whatistheosce/factsheet.

⁴²Bližšie: Decision No. 1289 Extension of the Mandate of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (PC.DEC/1289).

⁴³Bližšie: Decision No. 1288 Approval of the 2018 Unified Budget (PC.DEC/1288).

- MIKUDOVÁ, A. Právne a inštitucionálne aspekty implementácie záväzkov ľudskej dimenzie OBSE. In *Justičná revue*. Roč. 52, č. 4 (2000), Bratislava: Ministerstvo spravodlivosti SR (2000). ISSN 1335-6461.
- NEUKIRCH, C. The Special Monitoring Mission to Ukraine: Operational Challenges and New Horizons. In: *OSCE Yearbook 2014*, Baden-Baden: Nomos, 2015, pp.183-197. ISBN 978-3-8487-1749-1.
- PETRÁŠ, R., PERTŮV, H., SCHEU, H.C. *Menšiny a právo v České republice*. Praha: Auditorium, 2009. ISBN 978-80-87284-00-1. 507 s.
- VALUCH, J., RIŠOVÁ, M., SEMAN, R. *Právo medzinárodných organizácií*. 1. vyd. – Praha: C. H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-368-4. 378 s.
- OBSE, *Hágske odporúčania týkajúce sa práv na vzdelávanie národnostných menšín a vysvetľujúca správa*. Hág: Nadácia pre medzietnické vzťahy, 1996. ISBN 90-75989-01-6. 22 s.
- OBSE, *The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security: An Overview of Major Milestones (SEC/CPC/OS/167/09)*.
- OBSE, Decision No. 1/17 Appointment of the OSCE High Commissioner on National Minorities (MC.DEC/1/17).
- OBSE, Rules of Procedure of the Organization for Security and Co-Operation in Europe (MC.DOC/1/69).
- OSBE, *CSCE/OSCE key documents*. [online][citované dňa 10.01.2019] <<http://www.osce.org/resources/csce-osce-key-documents>>.
- OBSE, Forum for Security Co-operation [online][citované dňa 10.01.2019] <<https://www.osce.org/forum-for-security-cooperation>>.
- OBSE, Joint Consultative Group [online][citované dňa 10.01.2019] <<https://www.osce.org/jcg>>.
- OBSE, Open Skies Consultative Commission [online][citované dňa 10.01.2019] <<https://www.osce.org/oscc>>.
- OBSE, *Our history* [online][citované dňa 10.01.2019] <<https://www.osce.org/whatistheosce>>.
- OBSE, Summits. [online][citované dňa 10.01.2019] <<http://www.osce.org/summits>>.

Keywords: Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE, demilitarized security concept, comprehensive security, ODIHR, political commitments, Helsinki Final Act, human rights, security organizations, international law, international security, international organizations.

Summary

The essay presents a brief description of an important international organization – the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE). The author sees the timeliness of the topic mainly in the fact that the one-year Slovak Chairmanship of the OSCE commenced on January 1, 2019. For this reason, it is appropriate to explain to the readers interested in security issues the basic principles of the functioning of OSCE, its organizational structure and its overall contribution. The article explains the legal nature and method of OSCE's decisions-making in the present as well as the historical context. Attention is also paid to the principles of the OSCE which apply to the Member States, but also to the organization itself. The comprehensive concept of security and the three dimensions of security are also explained. All the activities of the OSCE are carried out by its decision-making bodies, executive structures, missions and associated bodies, brief characteristics of

which are also part of the essay. Finally, the author points out some specific current issues and challenges that the OSCE faces as one of the guarantors of security in today's Europe.

*kpt. JUDr. Jakub Chrenšt', PhD.
Katedra verejnoprávnych vied
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
e-mail: jakub.chrenst@minv.sk*

Recenzent: Mgr. Marián Piváček